

3'08 }

časopis pro společenské vědy a management  
číslo 3 | 2008 | ročník IV  
www.sets.cz

# Scientia <sup>et</sup> Societas

03 Zájmy České republiky a přijetí společné evropské měny

59 Postlisabonský konsensus pro evropskou budoucnost

66 Ekonomický přínos, nebo hrozba? Daňové vize v marketingovém balení

116 Nákladové faktory uzavírají cestu zpět do „ěry levné ropy“

# Obsah

## Konference Evropské fórum podnikání

- 3 Zájmy České republiky a přijetí společné evropské měny
- 7 Pro centrální bankéře je datum přijetí eura otázkou připravenosti naší ekonomiky
- 9 Česká ekonomika je připravena na vstup do eurozóny v roce 2012
- 11 Krize Evropského měnového systému v letech 1992–1993 jako argument pro společnou měnu
- 35 Euro k nám samo nepřijde (opatření, která je třeba udělat)
- 46 Trnitá česká cesta k euru
- 52 Odkdy euro v zemích Koruny české?

## Odborné stati

- 59 Postlisabonský konsensus pro evropskou budoucnost
- 66 Ekonomický přínos, nebo hrozba? Daňové vize v marketingovém balení
- 86 Proměny vlivu zájmových skupin na české veřejné finance
- 106 Sebezaměstnaní v české ekonomice
- 116 Nákladové faktory uzavírají cestu zpět do „éry levné ropy“
- 122 Rozdílné postavení států v globalizované ekonomice jako odraz působení silných zájmových skupin
- 137 Vliv východoasijských přímých investic na ekonomiku a podnikatelskou kulturu v České republice

## Recenze

- 156 Politologické aspekty veřejné správy

# Zájmy České republiky a přijetí společné evropské měny

## IV. ročník konference Evropské fórum podnikání

- \* Povinnost přijetí společné evropské měny vyplývá z naší přístupové smlouvy k Evropské unii. Smlouva ovšem nehovoří o datu, ke kterému je třeba povinnost přijetí eura splnit. Ekonomika musí být na přijetí společné evropské měny připravena, přičemž míra připravenosti se měří především stupněm plnění maastrichtských kritérií. Skutečnost, že v okamžiku podpisu přístupové smlouvy k Evropské unii ani v okamžiku vstupu země do Evropské unie není datum přistoupení k euru známo, dává národním státům čas a prostor k přípravě v závislosti na jejich potřebách.

Česká republika obojího využívá ve více než hojně míře. Argumenty pro urychlené přijetí eura (úspora transakčních nákladů, zajištění proti těkavosti měnových trhů apod.) jsou stavěny proti argumentům proti urychlenému přijetí eura (ztráta samostatné měnové politiky, neexistence přízpusobovacích mechanismů, které by ji mohly nahradit, větší hrozba inflace atd.). Ve hře zdaleka není jen optimální míra připravenosti české ekonomiky na opuštění české koruny a přijetí eura, ale také (a možná zejména) ekonomické zájmy. Zatímco čeští podnikatelé a zejména exportéři v současné době volají po přijetí eura, protože silná koruna jim komplikuje život, pak instituce, které podnikají v oblasti spekulací s měnovým rizikem či zajišťování se proti němu, na urychleném přijetí eura zájem přirozeně nemají.

V pořadí již IV. Evropské fórum podnikání, jehož pořadatelem je soukromá vysoká škola NEWTON College, a.s. ve spolupráci se Vzdělávacím střediskem na podporu demokracie, se bude věnovat jak otázkám politické, ekonomické, legislativní

a technické připravenosti České republiky na přijetí společné evropské měny, a to i v kontextu zahraničních zkušeností, tak otázkám přínosů a rizik přijetí eura z pohledu české ekonomiky jako celku i z pohledu různých zájmových skupin.

**Fórum s názvem Zájmy České republiky a přijetí společné evropské měny se bude konat v Praze dne 17. září 2008 v prostorách Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, Sněmovní 1 (jednací sál č. 205).** Záštitu nad ním převzali **Ing. Miloš Vlček, předseda Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR** a paní **Irena Moozová, vedoucí Zastoupení Evropské komise v České republice.**

Mediálními partnery fóra jsou **EKONOM, Hospodářské noviny, BusinessInfo.cz, EurActiv.cz, Peníze.cz, Lobby a E15.**

Ambicí fóra je představit argumentaci národohospodářů i představitelů podnikové sféry, ekonomů z akademické sféry i z praxe, politiků vládních i opozičních. Se svými příspěvky na něm vystoupí:

- národní koordinátor pro zavedení eura v ČR a členové jeho týmu,
- představitel České národní banky,
- představitel EuroTeamu při Zastoupení Evropské komise v ČR,
- představitel akademické sféry zabývající se náklady a přínosy přijetí společné evropské měny.

Cílem fóra je nabídnout účastníkům nejnovější informace o stavu příprav na přijetí společné měny i o zájmových střetech stojících v pozadí různých časových scénářů a současně nabídnout účastníkům možnost zúčastnit se diskuse na téma nákla-



→ dy a přínosy přijetí eura z pohledu jednotlivých zájmových skupin a České republiky jako celku.

IV. ročník Evropského fóra podnikání bude tedy hledat odpovědi na tyto otázky:

- Jaký je stav politické, ekonomické a technické připravenosti ČR na přijetí eura?
- Co je obsahem Národního plánu zavedení eura v ČR a čím se tento plán odlišuje od plánů jiných zemí připravujících se rovněž na přijetí eura?
- Proč dosud nebylo stanoveno pevné datum přijetí eura?
- Kterým zájmovým skupinám konvenuje urychlené přijetí společné evropské měny a které zájmové skupiny mají tendenci přijetí eura oddalovat?
- Jaká je celková bilance nákladů a přínosů přijetí společné evropské měny v různých časových scénářích?
- Jaký kompromis mezi zájmy jednotlivých skupin obyvatelstva z pohledu přijetí eura je na místě?
- O čem vypovídají zkušenosti zemí, které přijaly euro nedávno, nebo se na jeho přijetí chystají?

Jednodenní IV. Evropské fórum podnikání

**Zájmy České republiky a přijetí společné evropské měny** bude probíhat ve dvou ucelených blocích.

**První blok** konference bude po uvítání a úvodním slovu hostitelské organizace (NEWTON College, a.s.) věnován hodnocení připravenosti České republiky na vstup do eurozóny z ekonomického, politického i technického hlediska. Kromě stavu plnění nominálních konvergenčních kritérií budou vystupující hodnotit i tzv. reálnou konvergenci a sladěnost tuzemské ekonomiky a jejího hospodářského cyklu s ekonomikami eurozóny.

V rámci **druhého (odpoledního) bloku** se s účastníky konference podělí o své názory na výnosy či náklady spojené s přijetím eura především reprezentanti podnikatelů – výrobního i nevýrobního sektoru, exportérů i importérů, malých, středních i velkých podniků. Na makroekonomické výhody a rizika spjatá s přijetím společné ev-

ropské měny upozorní představitelé centrální banky a hosté z akademické půdy.

V závěru obou bloků proběhnou **panelové diskuse** s účastníky konference.

## *Program IV. Evropského fóra podnikání (přednášející a jejich příspěvky na konferenci)*

### **BLOK A**

#### *Připravenost České republiky na přijetí společné evropské měny*

##### *1. Politická, legislativní a technická připravenost*

- Stav připravenosti politické reprezentace na přijetí eura  
Ing. Miloslav Vlček, předseda Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR
- Národní plán zavedení eura v ČR  
doc. Ing. Oldřich Dědek, CSc., národní koordinátor pro zavedení eura v ČR
- Euro k nám samo nepřijde (opatření, která je třeba udělat)  
JUDr. Ing. Přemysl Mička, CSc., zástupce ředitele odboru Evropské unie a mezinárodních organizací, Česká národní banka
- Stav příprav v jednotlivých sektorech a úkoly pro další období  
Ing. Vladislav Flek, CSc., vedoucí Organizačního výboru Národní koordinační skupiny pro zavedení eura v ČR, Ministerstvo financí ČR
- Euro z pohledu českého právního řádu  
prof. JUDr. PhDr. Michal Tomášek, DrSc., Katedra evropského práva, Právnická fakulta Univerzity Karlovy

##### *2. Aktuální stav a výhledy plnění maastrichtských i jiných kritérií ze strany ČR*

- Maastrichtská kritéria a reálná konvergence ČR k zemím eurozóny  
doc. Ing. Pavel Mertlík, CSc., hlavní ekonom Raiffeisenbank a.s.
- Schopnost české ekonomiky fungovat v rámci eurozóny

PhDr. Tomáš Sedláček, makroekonomický stratég Československé obchodní banky, a. s.

- Vliv současných reforem na plnění maastrichtských kritérií  
doc. Ing. Jiří Havel, CSc., Institut ekonomických studií, Fakulta sociálních věd Univerzity Karlovy

### 3. Zahraniční zkušenosti

- Deset let od zavedení eura – zkušenosti eurozóny a poučení pro ČR  
Mgr. Ing. Peter Havlik, zástupce ředitele, Wiener Institut Für Internationale Wirtschaftsvergleiche
- Euro z pohledu světové, evropské a české ekonomiky  
Ing. Vladimír Dlouhý, CSc., mezinárodní poradce Goldman Sachs
- Slovenská očekávání spojená s přijetím eura  
prof. Ing. Milan Šikula, DrSc., ředitel Ekonomického ústavu Slovenské akademie věd

### 4. Diskuse k dopolednímu bloku

#### **BLOK B**

#### ***Přínosy a rizika přijetí eura pro tuzemskou ekonomiku***

### 5. Optimální načasování přijetí eura

- Rizika předčasného přijetí společné měny  
doc. Ing. PhDr. Ing. Vladimír Tomšík, Ph.D., Ph.D., člen bankovní rady České národní banky
- Rizika pozdního přijetí společné měny  
PhDr. Jiří Malý, Ph.D., Institut evropské integrace, NEWTON College, a. s.
- Trnitá česká cesta k euru  
Ing. Jan Mládek, CSc., předseda družstva FONTES RERUM a ředitel Masarykovy dělnické akademie
- Postoj české veřejnosti k euru  
Jan Hartl, ředitel Střediska empirických výzkumů – STEM s. r. o.

### 6. *Bilance nákladů a výnosů našeho vstupu do eurozóny z hlediska různých zájmových skupin*

- Přijetí eura: komu prospěje, koho poškodí  
Ing. Pavel Sobíšek, hlavní ekonom UniCredit Bank Czech Republic, a. s.
- Český průmysl a euro  
Ing. Stanislav Kázecký, CSc., viceprezident Svazu průmyslu a dopravy ČR
- Přijetí eura z pohledu potřeb exportně orientované české ekonomiky  
Ing. Jiří Grund, prezident Asociace exportérů, předseda představenstva společnosti Grund a. s.
- Stanoviska podnikatelů k přijetí společné měny  
Dr. Ing. Jaromír Drábek, předseda Mezinárodní obchodní komory v České republice
- Stanoviska zaměstnavatelských a podnikatelských svazů k přijetí eura  
Ing. Jan Wiesner, předseda Konfederace zaměstnavatelských a podnikatelských svazů ČR
- Význam zavedení eura z pohledu nadnárodní firmy  
Radek Špicar, M.Phil., ředitel vnějších vztahů společnosti Škoda Auto a. s.
- Euro a malé a střední podniky  
Mgr. David Šeich, Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, předseda Unie malých a středních podniků ČR
- Pohled odborářů na přijetí eura  
Ing. Martin Fassmann, vedoucí Makroekonomického oddělení Českomoravské konfederace odborových svazů
- Euro a ekonomické zájmy  
Ing. Petr Zahradník, MSc., manažer EU Office, Česká spořitelna, a. s.

### 7. Diskuse k odpolednímu bloku

(Uvedený seznam přednášejících a jejich příspěvků není konečný, je průběžně doplňován a aktualizován.) →

# Konference Evropské fórum podnikání

{1/7}

## → Odborný garant konference

**doc. Ing. Eva Klvačová, CSc.**

NEWTON College, a. s., tř. Generála Píky 7, 613 00

Brno, telefon: +420 224 095 217, mobil:

+420 732 940 036, klvacova@newtoncollege.cz

## Organizační garant konference

**Ing. Hynek Opolecký**

Vzdělávací středisko na podporu demokracie,

V Jámě 12, 110 00 Praha 1, telefon:

+420 257 311 489, mobil: +420 602 262 294,

opolecky@pcfpd.cz

## Více informací

Webové stránky konference [www.efp.cz](http://www.efp.cz)



# Pro centrální bankéře je datum přijetí eura otázkou připravenosti naší ekonomiky

**Rozhovor se členem bankovní rady České národní banky prof. Ing. Robertem Holmanem, CSc.**

**\* Jak dlouho lze odkládat zavedení eura, k němuž jsme se zavázali v přístupové smlouvě?**

Teoreticky lze zavedení eura odkládat donekonečna, jelikož z přístupové smlouvy neplyne žádný termín, pouze závazek, že euro zavedeme, jakmile splníme všechna maastrichtská kritéria. Jedním z těchto kritérií ovšem je předchozí pobyt v kurzovém systému ERM II. Dokud sami nerozhodneme, že chceme vstoupit do ERM II, neplníme všechna maastrichtská kritéria. Právě to dělá Švédsko. Prakticky ovšem je zavedení eura podmíněno nejen plněním maastrichtských kritérií (která konečkonců nejsou ničím jiným než arbitrárně zvolenými ukazateli nominální konvergence), ale také plněním klíčových ukazatelů reálné konvergence.

**Euro je nepochybně úspěšnou globální měnou. Mnozí čeští ekonomové se však snaží systematicky vytvářet dojem, že tomu tak není. Co je k tomu nejspíše vede?**

Nejspíše je k tomu vede skepse, zda je Evropská unie optimální měnovou zónou. Pokud tomu tak není, bude společná měna do budoucna brzdit ekonomický růst. Faktem je, že evropské trhy zboží, služeb a práce nejsou díky mnohým regulacím tak pružné jako např. americké. Skepse mnohých ekonomů vůči euru může být také odrazem skepse vůči celému projektu Evropské unie jakožto politické unie.

**Česká koruna dlouhodobě posiluje. Kde se podle vašeho názoru nachází vrchol tohoto trendu a kdy pravděpodobně dojde k jeho změně?**

Vrchol tohoto trendu nelze spolehlivě určit. Naše cenová hladina je ještě výrazně pod cenovou hladinou západní Evropy, i když v tradičně pojímaném obchodovatelném zboží jsou rozdíly minimální. Přibližování cenových hladin skrze nominální apreciaci může na určité úrovni konvergenci cenových hladin zastavit. Předvídat, kdy a na jaké úrovni se to stane, je však velmi obtížné.

**Argumentace proti brzkému zavedení eura bývá vedena zejména poukazováním na ztrátu samostatné, nezávislé měnové politiky. Jaká je skutečná míra autonomie české měnové politiky, která musí průběžně reagovat na pohyby kurzu české koruny utvářejícího se na zahraničních trzích?**

Samozřejmě, do velké míry je naše měnová politika ovlivňována vývojem kurzu, který centrální banka cílující inflaci nemá plně pod kontrolou. Měnový kurz je významným faktorem ovlivňujícím inflaci, ale jsou i další faktory: produkční meze, mzdový vývoj, fiskální politika. Nelze tedy říci, že nemáme autonomní měnovou politiku. Nastavením měnově-politických úrokových sazeb ovlivňujeme investiční a spotřebitelskou poptávku a do jisté míry (prostřednictvím úrokového diferenciálu) i měnový kurz.

**Další silný argument proti zavedení eura je založen na rozdílu cenových hladin v EU a v ČR. Avšak u většiny obchodovatelných statků už došlo k vyrovnání cenových úrovní a u statků neobchodovatelných zavedení eura neurýchlí** →

→ **odstraňování rozdílů. Je tedy výše uvedený argument stále ještě relevantní?**

Je pravda, že rozdíly v cenách neobchodovatelného zboží mohou přetrvávat bez ohledu na to, jestli bude, nebo nebude euro. Ale dělení zboží na obchodovatelné a neobchodovatelné je spíše teoretická pomůcka. Co jsou například bankovní nebo pojišťovací služby? Kromě toho, mnoho služeb, které se dříve pokládaly za „neobchodovatelné“, se dnes díky globalizačním trendům na trzích stávají obchodovatelné. Pro nás bude učebnicovou laboratoří zavedení eura na Slovensku, kde budeme pozorovat vliv zavedení eura na inflaci.

**Formální podmínkou pro zavedení eura je splnění maastrichtských kritérií. Hospodářská politika ovšem může působit nejen ve směru jejich splnění, ale i ve směru jejich neplnění. Jaký je váš názor na tuto skutečnost v případě České republiky?**

Vláda si nemůže dovolit systematicky tyto podmínky neplnit. Za prvé by čelila velké kritice ze strany evropských politiků a za druhé zejména plnění fiskálních kritérií je pro ekonomiku přínosné bez ohledu na to, jestli se snažíme o zavedení eura, nebo ne.

**Zavedení eura je politické rozhodnutí. Politickým rozhodnutím je i rozhodnutí euro zatím nezavádět. Pokuste se, prosím, definovat, komu které rozhodnutí prospěje a komu uškodí.**

Zavedení eura jistě prospěje exportérům, ne snad proto, že by uchovalo část jejich dnešní konkurenční schopnosti plynoucí ze stále podhodnocené koruny (ve smyslu parity kupní síly), ale proto, že jim ušetří náklady na zajišťování se proti kurzovým výkyvům. Euro ušetří náklady lidem, kteří cestují do zahraničí, ale zároveň těmto lidem znemožní těžit z nynějšího posilování koruny, které jim zlevňuje pobyt v zahraničí. Pohled ekonomů se však nemá zaměřovat na jednotlivé skupiny, ale na ekonomiku jako celek. Uspěchané zavedení eura v situaci, kdy reálné sladění české ekonomiky se zeměmi eurozóny není dostatečné, může české

ekonomice, a tedy nám všem spíš uškodit, jelikož úroková sazba stanovená ECB nemusí plně vyhovovat vývoji české ekonomiky.

**Je v současné době zavedení eura v ČR v souladu, nebo v rozporu se zájmy subjektů investujících na měnových trzích?**

Samozřejmě, že hráčům (zejména spekulantům) na měnových trzích prospívá, když je vícero měn, do kterých mohou investovat a mezi jejichž kurzy je velká volatilita. Pro velké hráče je někdy dokonce zajímavější mělčí trh, jako např. devizový trh CZK/EUR, jelikož na takovémto trhu dokážou daný měnový kurz významně ovlivnit.

**Po urychleném zavedení eura volají zejména exportéři. Jsou sice jen jednou ze zájmových skupin, nicméně export se podílí 70% na tvorbě HDP a vysoký je i jeho podíl na zaměstnanosti. Může česká vláda neslyšet na volání exportérů?**

Tuto otázku můžeme parafrázovat následovně: jsme na opuštěném ostrově, na kterém ztroskotalo 100 lidí. Abychom zachránili např. 70 mladých lidí, kteří mají potenciál přežít, musíme obětovat zbylých 30 starších lidí. Je takovéto řešení správné? Určitě ne. Není proto jednoduché ignorovat zbývající ekonomické subjekty, které mají z existence české koruny prospěch, např. ryzí dovozce nebo domácnosti užívající si levnější elektroniku ze Západu.

**Považujete oddalování přijetí eura za vyjádření postoje vůči hlubší evropské integraci?**

Pro ekonomy (včetně centrálních bankéřů) je datum přijetí eura otázkou toho, zda je naše ekonomika na takovýto nevratný krok dostatečně připravena. Jinak ekonomické náklady převáží nad výnosy.

**doc. Ing. Eva Klvačová, CSc., prorektorka  
NEWTON College, a. s. pro vědu a výzkum**

**PhDr. Jiří Malý, Ph.D., NEWTON College, a. s.**

×

# Česká ekonomika je připravena na vstup do eurozóny v roce 2012

**Rozhovor s viceprezidentem Svazu průmyslu a dopravy ČR  
Ing. Martinem Jahnem, MBA**

**\* Jak dlouho lze odkládat zavedení eura, k němuž jsme se zavázali v přístupové smlouvě?**

Česká republika nemůže bezdůvodně oddalovat přijetí společné měny. Pokud bude ČR plnit všechny podmínky, bylo by dlouhodobé odmítání vstupu do eurozóny porušením přístupové smlouvy. Reálný termín přijetí je nyní v roce 2012; ekonomika je na vstup do eurozóny připravena.

**Euro je nepochybně úspěšnou globální měnou. Mnozí čeští ekonomové se však snaží systematicky vytvářet dojem, že tomu tak není. Co je k tomu nejspíše vede?**

Skeptičnost vůči euru může souviset se vztahem k evropské integraci obecně. Vliv může mít také podvědomá nechuť přijímat projekty zvenčí, přestože euro nemá s omezením suverenity Čechů nic společného. Na společnou měnu se občas svádí i nižší růst v některých zemích západní Evropy, přestože příčiny je třeba hledat v tamních strukturálních problémech.

**Česká koruna dlouhodobě posiluje. Kde se podle vašeho názoru nachází vrchol tohoto trendu a kdy pravděpodobně dojde k jeho změně?**

Pevně doufám, že střednědobý vrchol posilování měny je již za námi a ke změně došlo v souvislosti se srpnovým rozhodnutím České národní banky snížit úrokové sazby. Vlivem spekulantů se vývoj koruny v posledních měsících stal skutečně nepředvídatelným a úroveň kurzu neměla již nic společného s reálnou úrovní ekonomiky. Pokud nebude stanoven termín vstupu do eurozóny,

mohou podobné ataky spekulantů přicházet častěji.

**Argumentace proti brzkému zavedení eura bývá vedena zejména poukazováním na ztrátu samostatné, nezávislé měnové politiky. Jaká je skutečná míra autonomie české měnové politiky, která musí průběžně reagovat na pohyby kurzu české koruny utvářejícího se na zahraničních trzích?**

Domnívám se, že autonomie ČNB je již dnes částečně omezená. Česká ekonomika je výrazně otevřená a proexportní. Rovněž kurz koruny je převážně utvářen mimo český trh. Manévrovací prostor se tak zužuje, slovní intervence ČNB mají velmi limitovaný dopad. Je ale potřeba říci, že v poslední době je politika ČNB velmi vyvážená a plně v souladu s potřebami rozvoje české ekonomiky.

**Další silný argument proti zavedení eura je založen na rozdílu cenových hladin v EU a v ČR. Avšak u většiny obchodovatelných statků už došlo k vyrovnání cenových úrovní a u statků neobchodovatelných zavedení eura neurýchlí odstraňování rozdílů. Je tedy výše uvedený argument stále ještě relevantní?**

Za poslední rok se cenová hladina v ČR zcela jistě výrazně přiblížila průměru EU. Pokud se dnes podíváte na ceny zboží v řadě oblastí, zjistíte, že v ČR už je dokonce dražší než v západoevropských státech. Přijetí eura proto podle mého názoru nepovede k signifikantnímu zvýšení inflace. Podniky →

→ navíc mají možnosti, jak si růst nákladů do určité míry ohlídat.

**Formální podmínkou pro zavedení eura je splnění maastrichtských kritérií. Hospodářská politika ovšem může působit nejen ve směru jejich splnění, ale i ve směru jejich neplnění. Jaký je váš názor na tuto skutečnost v případě České republiky?**

Na plnění maastrichtských kritérií je nyní ideální doba. Díky rychlému růstu ekonomiky se bez problémů plní kritérium schodku veřejných rozpočtů, příští rok se do mantinelů dostane i inflace. Pokud by však došlo k citelnému ochlazení ekonomiky (například kombinací vlivu extrémně silné koruny a ochlazení na klíčových exportních trzích), bylo by plnění schodku veřejných rozpočtů obtížnější a vyžadovalo by od vlády ještě větší rozpočtovou kázeň. Vstupem do ERM II a následně i do samotné eurozóny se tlak na zodpovědnou tvorbu nedeficitního státního rozpočtu a lepší hospodaření s veřejnými prostředky značně zvýší.

**Zavedení eura je politické rozhodnutí. Politickým rozhodnutím je i rozhodnutí euro zatím nezavádět. Pokuste se, prosím, definovat, komu které rozhodnutí prospěje a komu uškodí.**

Obávám se, že rozhodnutí oddalovat přijetí eura by s výjimkou několika partikulárních skupin neprospělo vůbec nikomu. Silnou korunou by trpěl tuzemský vývoz a přeneseně i celý průmysl, stejně jako řada služeb. Společnosti by měly extrémně ztížené plánování, což by některé z nich mohlo přimět přesunout výrobu jinam. Ochlazená ekonomika, problémy zejména malých a středních podniků a utlumená inovační schopnost soukromého sektoru by pak uškodily celému hospodářství.

**Je v současné době zavedení eura v ČR v souladu, nebo v rozporu se zájmy subjektů investujících na měnových trzích?**

Zavedení eura určitě není v zájmu spekulantů, kteří těží ze současné nejisté situace a neexistence

termínu očekávaného zavedení eura. Naopak je v zájmu české ekonomiky včetně investorů na měnových trzích a tuzemských bank. Drobné ztráty v podobě konce hedgování či poplatků za výměnu bankovek jsou zanedbatelné proti ztrátám, které by mohlo přivodit zhoršení platební schopnosti jejich klientů, kteří ztrácejí konkurenceschopnost v důsledku silné koruny.

**Po urychleném zavedení eura volají zejména exportéři. Jsou sice jen jednou ze zájmových skupin, nicméně export se podílí 70% na tvorbě HDP a vysoký je i jeho podíl na zaměstnanosti. Může česká vláda neslyšet na volání exportérů?**

Vzhledem k otevřenosti české ekonomiky jsou tuzemští vývozci pochopitelně významnou skupinou, která výrazně ovlivňuje stav a vývoj hospodářství. Problém silné koruny a odsouvání vstupu do eurozóny se však zdaleka netýká jen jich, ale také jejich dodavatelů nebo společností z oblasti tuzemského cestovního ruchu a dalších služeb. Euro by se nemělo přijímat s argumentem, že to chtějí exportéři, ale protože to evidentně prospěje celé naší ekonomice.

**Považujete oddalování přijetí eura za vyjádření postoje vůči hlubší evropské integraci?**

Jak jsem již zmínil na začátku, u řady lidí se může do názoru na jednotnou evropskou měnu promítat postoj k prohlubování politické integrace Evropské unie či postoj k „bruselské byrokracii“. Osobně považuji takový přístup za nešťastný, euro si svoji existenci již bohatě obhájilo a je celosvětově úspěšnou a respektovanou měnou.

**doc. Ing. Eva Klvačová, CSc., prorektorka  
NEWTON College, a. s. pro vědu a výzkum**

**PhDr. Jiří Malý, Ph.D., NEWTON College, a. s. ×**

# Krise Evropského měnového systému v letech 1992–1993 jako argument pro společnou měnu

► doc. Ing. Oldřich Dědek, CSc. » národní koordinátor pro zavedení eura v České republice; Institut ekonomických studií Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy<sup>1</sup>

## \* 1. Náročná, avšak úspěšná cesta k euru

Hodnotící soudy, které charakterizují evropskou Hospodářskou a měnovou unii (EMU) především jako politický projekt, mohou vyvolávat souhlasné i nesouhlasné reakce podle toho, jaké chtějí předat obecné sdělení. Pokud tímto způsobem jenom jinými slovy zdůrazňují, že bez politiků by nebylo měnové unie, pak se zcela jistě nedopouštějí žádného zkreslení. Bez osobního nasazení nejvyšších politických osobností Francie a Německa by idea měnové unie nebyla na konci osmdesátých let minulého století vyvedena z hibernujícího spánku, bez politických mandátů Evropské rady by nevznikla Delorova zpráva a nerokovala by mezivládní konference o měnové unii, bez souhlasu státníků by nevstoupila v platnost Maastrichtská smlouva. Je zde však ještě jeden možný pohled na tezi, že EMU je především politický projekt. A tím je vzkaz, že ideu měnové unie poháněly kupředu na prvním místě politické motivy, které příliš nebraly ohled na poznatkový fond ekonomů. Tomuto pojetí lze ovšem vytknout podjatost, která ignoruje silný ekonomický příběh sdělovaný též v průběhu posledního úseku na cestě ke společné měně.

Na robustní ekonomickou argumentaci ukazují již důvody, které probudily opětovný zájem o projekt měnové unie. Klíčový hráč Německo si uvědomilo, že prostřednictvím měnové unie může účinněji prosazovat kulturu cenové stability za hrani-

cemi své ekonomiky a tím vytvářet trvalé základy pro svobodu kapitálového pohybu a stát se i silnějším protihráčem americkému dolaru. Francie a Itálie naopak v měnové unii spatřovaly nástroj k potlačení dominantního vlivu Německa na měnové záležitosti Evropského společenství (dále jen Společenství) a také prostředek, jak se účinněji zapojit do diskusí o monetárních problémech globálního řádu. Na společné měnové politice jedině vydělat mohly i menší členské země, jejichž alternativou k měnové unii zůstávala úzká vazba na německou marku bez možnosti jakkoli se podílet na rozhodování o německých úrokových sazbách. Tuto pestrou směsici různorodých, jedním směrem však ústících národních zájmů pak zastřešovalo jednotící ekonomické paradigma, že jednotný trh si žádá jedny peníze. Pouze Velká Británie oponovala nové vlně zápalu o prohlubování měnové integrace.

O srozumitelnou ekonomickou logiku se opírala i technika přechodu k měnové unii, rozvržená do tří stádií, kterou do svých paragrafů vtělila Maastrichtská smlouva. Založena byla na splnění závazných požadavků nominální konvergence jako záruky, že společnou měnovou politiku budou provádět země sjednocené v názoru na nezastupitelný význam obezřetné makroekonomické politiky. Zformulována tak byla známá maastrichtská kritéria, jejichž prostřednictvím uchazečská země musela demonstrovat vysoký stupeň cenové stability, udržitelnou fiskální pozici, schopnost →

<sup>1</sup> Článek je upraveným výňatkem ze studie Oldřicha Dědka s názvem „Trnitá cesta ke společné měně“ zpracované v roce 2008 pro Národohospodářský ústav Josefa Hlávky. Autor v letech 1999–2005 působil jako viceguvernér České národní banky.

→ udržovat měnový kurz v úzkém fluktuacním rozpětí a v neposlední řadě prostřednictvím dlouhodobých úrokových sazeb prokázat trvalost konvergence. Spolu s tím národní legislativa musela zabezpečit nezávislé postavení centrální banky. Celkové vyznění i nastavení limitních hodnot maastrichtských kritérií lze považovat za úspěch „ekonomistické logiky“, která vždy trvala na tom, že měnovou unii mohou zakládat pouze země, jež se prokázaly vysokým stupněm konvergence a makroekonomické stability. Úspěšná však byla i „monetaristická logika“, která si prosadila pevný termín vzniku měnové unie bez ohledu na počet zemí, jenž vyhoví předepsaným vstupním požadavkům. Oba tyto charakteristické rysy přechodného období přispěly k úspěšnému průběhu konvergenčního procesu, jehož závěr byl korunován založením měnové unie v impozantním počtu 11 zakládajících členů.

Maastrichtský scénář přechodu ke společné měně provází dlouholetý spor o to, zda požadavky na uchazečskou zemi odvíjet pouze od mapování vybraných příznaků nominální konvergence, či zda také nepřihlížet k závažným aspektům reálné konvergence. V této debatě mnozí ekonomové poctivě, že praktický průběh měnové integrace ignoroval teorii optimálních měnových oblastí (OCA), což je věda studující podmínky, jejichž splnění umožňuje vzdát se národní měny výměnou za členství v měnové unii. Je však třeba připustit, že za malou váhu pouček OCA si jmenovaná teorie částečně může sama. Připomenout lze její vyhraněný pohled na kurz, ve kterém spatřuje důležitého pomocníka v boji s asymetrickými šoky, aniž by v něm současně rozpoznávala významnou překážku rovného konkurenčního prostředí. Kritizovat lze její nevyčleněný modelový rámec pevných, avšak přizpůsobitelných kurzů, který vytváří fikci, jako by devalvace a revalvace kurzů v reakci na asymetrické šoky stále tvořily významnou část agendy národohospodářského uvažování. Z jejího modelového ztvárnění se také mnoho nedozvíme o fundamentálním přínosu měnové unie, která snímá ze země makroekonomické omezení platební

balance a s ním též klasické riziko kurzové krize. Na četná omezení narážejí též snahy o propojení dílčích testů OCA do soustavy operabilních kvantifikovatelných kritérií, která by věrohodným způsobem zodpověděla otázku o způsobilosti země včlenit se do měnové unie.

Mnohé nástrahy a léčky číhaly i na posledním úseku ke společné měně, který Společenství absolvovalo poté, co přestálo turbulence v letech 1992–1993. Velkou neznámou byl po dlouhou dobu počet zemí, který nakonec uspěje v plnění maastrichtských kvalifikačních požadavků. A to zejména poté, co první možný termín (rok 1997) pro ustavení měnové unie zůstal nevyužit kvůli nedostatečnému konvergenčnímu úsilí členských zemí. S určitými obavami byl očekáván též vlastní start měnové unie, jenž mohl být poznamenán nestabilitou finančních trhů, pokud by se nezdařila procedura neodvolatelné fixace vzájemných kurzů. Bezprecedentní organizační a logistické výzvy vystávaly z přípravy i vlastního průběhu výměny národního oběživa za eurové bankovky a mince po uplynutí přechodného tříletého období. I tato úzká hrdla však byla zvládnuta.

V druhé polovině devadesátých let se Společenství vymanilo z růstové letargie. Hospodářský cyklus přešel do vzestupné fáze, navzdory nařčením, že stupňující se tlak maastrichtských kritérií vystavuje členské ekonomiky nadměrné restrikcí. Podáván tak mohl být praktický důkaz, že sledování nominální konvergence nezabraňuje slušnému ekonomickému růstu, což oslabovalo argumenty kritiků a posilovalo sebevědomí zastánců EMU. S patřičným sebeuspokojením mohl být vnímán též takt, že Společenství, které se intenzivně připravovalo na ustavení měnové unie, dovedlo úspěšně odolávat rozsáhlé nestabilitě globálních finančních trhů. Pro připomenutí, v červenci 1997 vypukla asijská finanční krize, která uvrhla tamní region do hluboké hospodářské recese a nebývalého finančního chaosu. V srpnu 1998 následovala ruská finanční krize. Globální nestabilita podobného rozměru v minulosti obyčejně rozvracela finanční toky i uvnitř Společenství. Slabší měny vy-

stavovala náporu kurzové spekulace, a tím vnášela napětí do společného kurzového mechanismu. Nic podobného se nyní nezopakovalo, a to především zásluhou toho, že společná měna již klepala na dveře a stmelila hospodářské politiky do jednotné šablony maastrichtských konvergenčních požadavků.

Poklidná fixace kurzů národních měn, která nezavdala důvod k turbulencím finančních trhů, se zapsala jako další z řady nepotvrzených chmurných predikcí, jež permanentně doprovázely projekt EMU. Finanční trhy naopak v té době věštily euru úspěšnou budoucnost. Svůj příspěvek šampaňským na oslavu zrození nové měny vyjádřily způsobem svým vlastním, a to optimisticky laděným kurzem eura vůči americkému dolaru, jenž v první den obchodování dosáhl úrovně  $1 \text{ EUR} = 1,1789 \text{ USD}$ . Tento kurz také plynule navázal na časové řady kurzů předchůdkyně eura – košové evropské měnové jednotky (ECU) – vůči dolaru, neboť euro převzalo od ECU externí hodnotu v symbolickém poměru  $1 \text{ EUR} = 1 \text{ ECU}$ .

Ale ani poté nová měna stále ještě neměla zcela vyhráno. Očekávala ji tříletá doba koexistence s etablovanými národními měnami, což opět mělo svá úskalí. Rozvleklá přítomnost národního oběživu jako by vycházela vstříc těm členským zemím, které by si v konfrontaci s tvrdou realitou uvědomily, že život bez kurzu a bez vlastní měnové politiky je obtížnější, než si původně představovaly. Takovouto pozdní lítost a pošilhávání po stále ještě relativně levném odchodu z eurozóny by ovšem finanční trhy okamžitě odrazily v patřičné výši rizikových přírůstků. A tím by oznamovaly, že se bortí soudržnost nedávno zrozené měnové unie. Přijatý princip žádného příkazování a žádného zakazování při používání eura by navíc neumožňoval klást podobným spekulacím účinný odpor.

Nicméně i tento typ obav se zapsal do řady nepotvrzených chmurných predikcí. Ve zkušební tříleté lhůtě žádný z členů eurozóny nevyslal signály o pozdní lítosti ze ztráty samostatné měnové politiky. Společná měnová politika byla naopak provozována bez vnitřního pnutí a získávala si přirozenou autoritu finančních trhů. Přítomnost národních

měn nevyvolávala nostalgii pro návratu, místo toho se pozornost stále intenzivněji upírala k okamžiku, kdy peníze s národními jmény a symboly definitivně ukončí svoji kariéru.

Po dekadách vzestupů i pádů se měnová unie s obíhající společnou měnou stala historickou skutečností. Za jednou dlouhou etapou evropské ekonomické integrace tak mohla být učiněna formální tečka. Či spíše jenom středník, neboť na nelehkou fázi usilování o měnovou unii navázala o nic méně náročná fáze každodenního prokazování, že to, co bylo dosaženo, v praxi také naplňuje původní očekávání.

## 2. Krize EMS

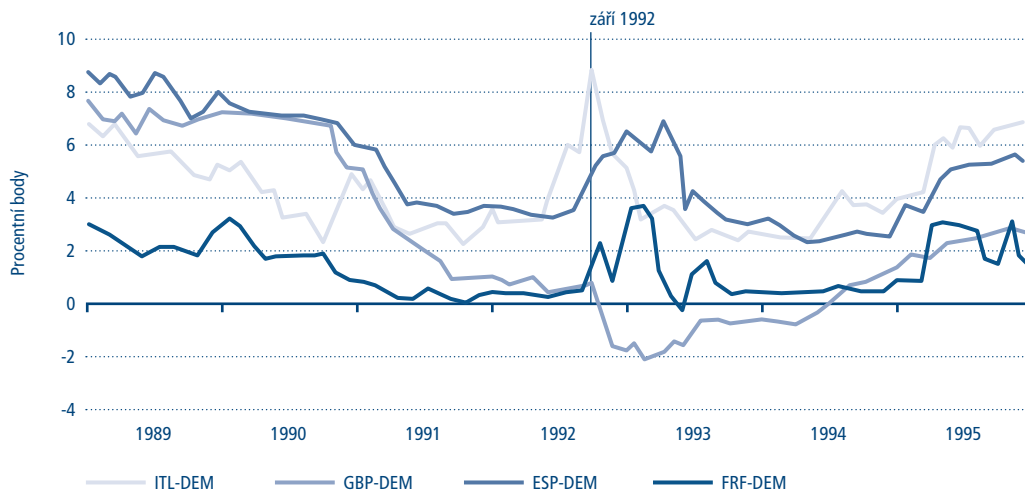
Jedním z faktorů, který v devadesátých letech minulého století pro někoho možná paradoxně, pro jiného naopak logicky působil ve prospěch zavedení společné měny, byla krize Evropského měnového systému (EMS) v letech 1992–1993. Evropský měnový systém svazoval pohyb národních měn zemí Společenství, které se účastnily mechanismu měnových kurzů (ERM), v dohodnutém fluktuacním pásmu kolem jejich vzájemných dvoustranných centrálních parit i vůči jejich centrálním paritám k ECU. Krize Evropského měnového systému zapůsobila ve vztahu k oživenému zájmu o projekt EMU v duchu známého rčení „co tě nezničí, to tě posílí“.

### 2.1 Dvě vlny kurzových spekulací

Ekonomická teorie se domnívá, že disponuje analytickými nástroji, jež jsou schopny v patřičném předstihu odhalit blížící se pohromu. K rozšířeným metodám extrahování očekávané budoucnosti z aktuálních tržních dat patří také sledování úrokových diferenciálů, podobných jako v grafu č. 1, které domněle skrývají informaci o budoucím chování kurzu. Věštecké umění podobných metod je ovšem vázáno na hypotézu efektivních finančních trhů, která čas od času selhává. Stalo se tak i v případě turbulentního období 1992–1993, které udě-



→ Graf č. 1 » Krátkodobé úrokové diferenciály krizí zasažených měn



Poznámka: Zachyceny jsou tříměsíční úrokové diferenciály sazeb peněžního trhu mezi vybranými měnami — italskou lirou (ITL), britskou librou (GBP), španělskou pesetou (ESP), francouzským frankem (FRF) — a německou markou (DEM).  
Pramen: Eurostat

lalo brutální tečku za érou kvazi-měnové unie (vývojová fáze EMS bez přestavování centrálních parit od roku 1987 do počátku krize EMS v roce 1992) a uvrhlo EMS do stádia hluboké krize. Jak lze totiž vyčíst ze zmíněného grafu č. 1, krátkodobé úrokové diferenciály u krizí nejvíce zasažených měn, které se krátce před vypuknutím krize pohybovaly v rozmezí 3 až 4 procentních bodů, žádná devalvační očekávání mimořádného rozsahu nejen nezvěstovaly, ale neindikovaly ani vychýlení kurzů z pásme povolených fluktuací.

Chronologický výčet významných okamžiků krizového období, který lze nalézt v boxu č. 1, nenechává nikoho na pochybách, že Společenství bylo vystaveno bezprecedentně konsternující zatěžkávací zkoušce. První vlna kurzové spekulace, která zahořela koncem srpna 1992, zanechala po sobě následující památku: navzdory mohutné intervenční podpoře centrálních bank vystrnadila z ERM britskou libru a italskou liru; utnula závěs

skandinávských měn na ECU, občas i za dramatických okolností (viz zvýšení oficiální úrokové sazby ve Švédsku na 500 %!); přiměla některé země ke znovuzavedení kapitálových restrikcí, čímž nebezpečně kompromitovala klíčový projekt Společenství zaměřený na dobudování vnitřního trhu.

Ještě mohutnější druhá vlna kurzové spekulace započala na začátku roku 1993 a gradovala v létě téhož roku. Francouzská, belgická a dánská měna se ocitly mimo povolená flukтуаční pásma, kolaps ERM se zdál být na dohled. V zoufalé snaze učinit přítrž rozvratným účinkům drtivého náporu spekulace byla na přelomu července a srpna svolána Rada Ecofin, která se rozhodla k radikálnímu, současně ale pro mnohé též ke kontroverznímu řešení. Ten spočíval v rozšíření pásme přípustných fluktuací mezi členskými měnami ERM z  $\pm 2,25\%$  na  $\pm 15\%$ .<sup>2</sup> Praktický význam tím pozbyly mnohé stěžejní atributy EMS: intervenční závazky na okrajích pásma, kolekce úvěrových nástrojů pro

<sup>2</sup> Na základě dvoustranné dohody mezi centrální bankou Německa a Nizozemska měly i nadále být vzájemné fluktuace německé marky a nizozemského guldenu udržovány v úzkém pásmu  $\pm 2,25\%$ .

## Box č. 1 » Chronologie krize Evropského měnového systému v letech 1992–1993

### Chronologie krize EMS

- 2. 6. 1992 Odmítnutí Maastrichtské smlouvy v dánském referendu.
- 16. 7. 1992 Německá BuBa zvyšuje diskontní sazbu na 8,75 %.
- 20. 8. 1992 Britská libra se dostává k depreciační hraně fluktučního pásma.
- 27. 8. 1992 Masivní intervence nevedou k posílení britské libry.
- 28. 8. 1992 Italská lira proráží depreciační hranu pásma.
- 3. 9. 1992 Británie si půjčuje marky v ekvivalentu 14,5 mld. USD k posílení rezerv.
- 4. 9. 1992 Italská Bdl prudce zvyšuje oficiální úrokové sazby; italská lira nadále mimo pásmo.
- 5.–6. 9. 1992 Na schůzce v Bathu Německo odmítá žádost Británie ke snížení sazeb; BuBa slibuje nezvyšovat sazby.
- 8. 9. 1992 Finská marka přechází na volné plování; švédská RiBa zvyšuje mezní záůjčn sazbu na 75 %.
- 10.–11. 9. 1992 Italská lira zůstává mimo pásmo navzdory mohutným intervencím Bdl a BuBa.
- 12.–13. 9. 1992 Na schůzce Německa a Itálie oznámena devalvace italské liry o 7 % a snížení sazeb v Německu.
- 14. 9. 1992 BuBa snižuje diskontní sazbu na 8,25 %; italská lira a britská libra posilují.
- 15. 9. 1992 Italská lira padá pod novou paritu; britská libra a španělská peseta oslabují.
- 16. 9. 1992 Britská BoE zvyšuje minimální záůjčn sazbu na 12 % a oznamuje zamýšlené zvýšení na 15 %; britská libra se dostává mimo pásmo navzdory intervencím BoE, BuBa a francouzské BdF; Británie pozastavuje členství v ERM; intervence nezastavují pád italské liry; RiBa zvyšuje mezní záůjčn sazbu na 500 %.
- 17. 9. 1992 Itálie pozastavuje členství v ERM; španělská peseta devalvována o 5 %; irská libra a dánská koruna se dostávají k depreciační hraně pásma; BoE snižuje mezní záůjčn sazbu na 10 %.
- 19. 9. 1992 Oznámení Británie o setrvání mimo ERM do doby jeho reformy.
- 20. 9. 1992 Francie v referendu těsnou většinou schvaluje Maastrichtskou smlouvu.
- 21. 9. 1992 BdF a BuBa intervenují proti oslabování francouzského franku.
- 22. 9. 1992 Irská libra se dostává mimo pásmo navzdory intervencím.
- 23. 9. 1992 BdF a BuBa intervenují uvnitř pásma na podporu francouzského franku; BdF zvyšuje oficiální sazbu na 13 %; Španělsko zavádí omezení na pohyb kapitálu.
- 24. 9. 1992 Irsko omezuje pohyb kapitálu; irská libra setrvává mimo pásmo navzdory intervencím.
- 3.–31. 10. 1992 Postupné snižování sazeb v zemích zasažených krizí.
- 19. 11. 1992 Švédská koruna přechází na volné plování.
- 22. 11. 1992 Španělská peseta a portugalské escudo devalvovány o 6 %; Španělsko ruší omezení na pohyb kapitálu.
- 23. 11. 1992 Norská, irská a španělská centrální banka zvyšuje oficiální sazby.
- 3.–28. 12. 1992 Opakované tlaky na francouzský frank, dánskou korunu a irskou libru; snižování oficiálních sazeb v Belgii, Itálii, Nizozemsku a skandinávských zemích.



→ **Box č. 1** (dokončení)

## Chronologie krize EMS

- 10. 12. 1992 Norská koruna přechází na volné plování.
- 13. 12. 1992 Edinburhský summit povoluje Dánsku výjimku z Maastrichtské smlouvy.
- 16. 12. 1992 Portugalsko ruší omezení na pohyb kapitálu.
- 5. 1. 1993 BdF a BuBa intervenují na pomoc francouzskému franku; BdF zvyšuje oficiální sazby.
- 6. 1. 1993 Irská centrální banka zvyšuje oficiální sazbu na 50 %.
- 8. 1. 1993 Irská centrální banka zvyšuje oficiální sazbu na 100 %.
- 28. 1. 1993 Irská centrální banka znovu zvyšuje oficiální sazbu na 100 % po jejím snížení v polovině ledna.
- 30. 1. 1993 Irská libra devaluje o 10 %.
- 1. 2. 1993 Dánská centrální banka tlačí sazbu do druhého dne nad 100 %.
- 4. 2. 1993 BuBa snižuje diskontní sazbu na 8 % (a dále na 7,5 % dne 18. 3.).
- 13. 4. 1993 BdF snižuje oficiální sazbu (ve snižování pokračuje 19. 4. a 6., 13., 25. 5.).
- 22. 4. 1993 BuBa snižuje diskontní sazbu na 7,25 %.
- 23. 4. 1993 Šest centrálních bank Společenství intervnuje proti oslabování španělské pesety.
- 13. 5. 1993 Španělská peseta a portugalské escudo devalvují o 8, resp. 6,5 %.
- 18. 5. 1993 Druhé dánské referendum schvaluje Maastrichtskou smlouvu.
- 14. 6. 1993 BdF snižuje oficiální sazbu (ve snižování pokračuje 21. 6. a 2. 7.).
- 24. 6. 1993 Německý ministr financí ruší francouzsko-německou schůzku zaměřenou na koordinované snižování sazeb; německá marka oslabuje.
- 1. 7. 1993 BuBa snižuje diskontní sazbu na 6,75 %.
- 9. 7. 1993 BdF intervnuje na podporu francouzského franku.
- 12. 7. 1993 Francouzský frank se dostává k depreciační hraně pásma; německý ministr financí slibuje podporu.
- 16. 7. 1993 Šest centrálních bank intervnuje na podporu dánské koruny.
- 22. 7. 1993 Francouzský frank, dánská koruna, španělská peseta a portugalské escudo se dostávají pod tlak kvůli nejistotě o výsledku zasedání BuBa; BdF zvyšuje oficiální sazbu; BuBa intervnuje na podporu francouzského franku.
- 29. 7. 1993 BuBa nesnižuje diskontní sazbu; nervozita finančních trhů; centrální banky intervenují na podporu belgického a francouzského franku, dánské koruny, španělské pesety a portugalského escuda.
- 30. 7. 1993 Belgický i francouzský frank a dánská koruna se dostávají mimo pásmo.
- 31. 7. – 1. 8. 1993 Ministři financí Společenství a guvernéři centrálních bank diskutují východiska z krize; rozhodnuto rozšířit pásmo ERM z  $\pm 2,25\%$  na  $\pm 15\%$ .

Použité zkratky: BdF (Banque de France), Bdl (Banca d'Italia), BoE (Bank of England), BuBa (Bundesbank), RiBa (Riksbank).  
Pramen: Kenen (1995), str. 152–155

automatické a neomezené intervence, kolektivní přestavování centrálních parit. To vše se najednou zdálo být nadbytečné, neboť široká pásma fakticky navozovala volné kurzové plování. Vyhlídky na vytvoření EMU se zdály být momentálně v nedohlednu, v kontrastu s oficiálním právním stavem, jenž umisťoval Společenství do Stádia 1 budování EMU.<sup>3</sup>

Názznaky zklidnění se dostavily začátkem roku 1994, kdy vibrace měnových trhů ztrácely na síle. Potřebné povzbuzení pro obnovu důvěryhodnosti společného kurzového mechanismu přinesl vstup rakouského šilinku v lednu 1995, který proběhl současně se vstupem Rakouska do Evropské unie (spolu s Finskem a Švédskem). Vzájemné kurzy členských měn se začaly vracet do formálně již neexistujících úzkých pásem. Nicméně finanční trhy si neodpustily ještě jeden záchvat kurzové spekulace, který v březnu 1995 přinutil devalvovat španělskou pesetu a preventivně s ní i portugalské escudo. Po této korekci však již bylo cítit, že Společenství má léta krize za sebou.

Proč vlastně Společenství tuto trpkou lekci absolvovalo? Proč důvěra ve spořádaný a dobře zorganizovaný postup ke společné měně byla tak bleskurychle vystřídaná nevybíravými spekuláčními ataky, které vystavovaly členské měny potupným kapitulacím a které si nakonec vynutily zásah do architektury EMS, jenž jako by popíral samu podstatu kurzové stability? A reagovalo Společenství uprostřed hektických chvil vždy tím správným způsobem? To jsou otázky, jejichž zodpovězení tvoří klíč nejen k pochopení tehdejšího složitého období, ale umožňuje také lépe porozumět navazujícím událostem. Následující výklad bude chtít především rozlišit, které okolnosti krize působily spíše jako rozbuška a které měly převážně povahu ničivé třaskaviny. Obrazně řečeno jde totiž o to, že bez třaskaviny jakákoli rozbuška vydá jenom ne-

škodnou jiskru, zatímco ničivý výbuch čerpá sílu z nahromaděné třaskaviny, kterou pak může iniciovat kdejaká náhodná roznětka.

Odborná literatura vcelku konsensuálně zmiňuje tři osudové skutečnosti, které měly vliv na inkriminované období: ztrátu flexibility EMS, vysoké náklady německého sjednocování a dánské zamítavé referendum o Maastrichtské smlouvě – viz Baldwin a Wyplosz (2006, str. 337–339), Gros a Thygesen (1998, str. 191–233). Názorová shoda se ale již vytrácí, zaměřuje-li se debata právě na zodpovězení otázky, kterým z vyjmenovaných vlivů přiřadit vlastnost náhodné rozbušky a kterým naopak vlastnost systémové třaskaviny. Odlišné úhly pohledu přirozeně navádějí na odlišná poučení z krizového vývoje.

## 2.2 Korekce vybočených kurzů

Příběh krizového období bývá často vsazován do stejné šablony, jaká byla používána při objasňování rozpadu obdobných dřívějších kurzových systémů. Připomenut by mohl být pohnutý osud meziválečného zlatého standardu, stejně jako neslavný konec bretonwoodského uspořádání pevných, avšak přizpůsobitelných kurzů. V obou těchto případech bývá poukazováno na ztrátu kurzové flexibility, na postupnou kalcifikaci kurzových režimů, která vytvořila ohniska makroekonomických nerovnováh, jejichž řešení bylo tak dlouho odkládáno, až nápravu zjedнала kurzová krize. Při této optice proto podezření musí budit samotný fakt, že EMS po dobu více než pěti let neprováděl úpravy centrálních kurzů. Naskytá se proto otázka, zda se společná kurzová politika nestala paradoxně obětí vlastních proklamovaných úspěchů. Neobnášela tolik vyzdvihovaná kurzová stabilita v praxi jen trestuhodné lpění na časem překonaných paritách? Nezapomínejte na fatální chybu svých před-

<sup>3</sup> Jak uvádí Kenen (1995, str. 157) s odvoláním na prameny BIS, od června do prosince 1992 centrální banky členů EMS uskutečnily intervence v celkové hodnotě 175 mld. USD, z toho asi polovina připadla na září. Apel (1998, str. 110) zmiňuje, že v průběhu zářijové krize Bundesbanka vrhla na trh prostřednictvím úvěrové facility VSTF a vlastními intervencemi 92 mld. německých marek. A také že v době francouzského referenda o Maastrichtské smlouvě Banque de France vynaložila na obranu své měny 160 mld. francouzských franků.

→ chůdců, když připustil, aby teprve krize odstranila léty hromaděné důsledky vybočených kurzů?

Bezpochyby nemalé analytické úsilí bylo na začátku devadesátých let věnováno propočtům rovnovážných kurzových úrovní. Vždyť dlouhé období neměnných parit přímo provokovalo k analýzám usilujícím o zmapování míry podhodnocení či nadhodnocení jednotlivých měn fixního kurzového systému. Jak už to ale bývá, tvůrci hospodářských politik si mohli vybírat z mnoha často si protiřečících expertíz, z nichž žádná neměla monopol na nezpochybnitelnost použité metodologie. Podpůrné empirické svědectví přitom obyčejně vysílalo smíšené signály a těžko se hledal nějaký znepokojující odklon od dosavadních trendů.

Nepřesvědčivost a ošidnost dobových náhledů na míru nerovnováh obsažených v existujících kurzových relacích se dá dobře ilustrovat na příkladu italské liry. Této měně nebylo upíráno určité reálné nadhodnocení, jeho naměřený rozsah však podstatně závisel na použitém cenovém indexu. Gros a Thygesen (1998, str. 215) uvádějí diskrepanci 45 % mezi metodologiemi měření reálného kurzu na bázi spotřebitelských cen, resp. jednotkových nákladů práce. K další sadě pestrých odhadů vedlo posuzování reálné apreceiace buď pouze ve vztahu k německé marce, nebo alternativně z pohledu efektivního kurzu, jenž bral v úvahu také pozici vůči americkému dolaru. Nepodstatná nebyla ani okolnost, že reálná apreceiace liry z nemalé části stále vyprazdňovala cenový polštář pocházející z doby před vznikem EMS, kdy lira podléhala kurzovému plování. Italský deficit běžného účtu sice mírně narůstal (v roce 1992 na 2,4 % HDP), nijak tím však nevybočoval z trendového chování. Příčina setrvalého narůstání míry nezaměstnanosti byla spatřována ve strukturálních problémech hospodářsky zaostalého jihu. V této spleti protichůdných informací italská vláda nechtěla ohrožovat kredibilitu protiinflačních politik, založenou právě na disciplinujícím tlaku pevného kurzu. Proto akceptovala názor o pouze mírném nadhodnocení liry, které měla v září 1992 napravit devalvace o 7 %. Tato kurzová změna však finanční trhy nenasytila. Spe-

kulace neutichala a po několika dnech marné obrany přiměla italskou vládu, aby při vyhlídce dalších ztrát devizových rezerv pozastavila členství v ERM. Následovalo znehodnocení liry řádově o 20 %.

Jisté nadhodnocení bylo připisováno také španělské pesetě, avšak víceméně jen z pohledu mechanického uplatnění pravidla o kompenzaci inflačního diferenciálu. Relativně vyšší deficit běžného účtu (v roce 1992 ve výši 3,6 % HDP) byl totiž v podstatné míře financován přílivem přímých zahraničních investic a představoval tak typický doprovodný znak dohánějící ekonomiky, která dynamicky investuje, aby se dotáhla na hospodářskou úroveň vyspělejších obchodních partnerů. Finanční trhy však tento pohled na platební bilanci nesdílely a začaly prudce naléhat na devalvací pesety. Dočkaly se jí již v září 1992 v rozsahu 5 %. Za několik týdnů musela následovat další devalvace o 6 %, která přinutila znehodnotit ve stejném rozsahu i portugalské escudo. Překvapila rychlost, s jakou ustal „bezpečný“ přísun nových přímých zahraničních investic. Španělská platební bilance se následně dostávala do závažných potíží, jimiž španělská vláda odůvodňovala znovuzavedení některých restrikcí na volný pohyb kapitálu.

K nadhodnoceným měnám se počítala i britská libra. Poukazováno bylo zejména na opakované deficity běžného účtu v době nevýrazného hospodářského růstu (v roce 1992 podíl ve výši 2,6 % HDP). Pochybnostem o adekvátně nastaveném kurzu nahrávala i domněle příliš silná parita, s níž britská libra v říjnu 1990 vstoupila do ERM. Jako vyvažující prvek působila vysoce aktivní celková devizová pozice Velké Británie. Ta však neodradila spekulanty od drtivého ataku, který po značných ztrátách devizových rezerv ukončila až rezignace na obranu kurzového pásma. Následné znehodnocení britské libry přibližně o 20 % nasměrovalo nápor kurzové spekulace na irskou libru. Rozhodovala úvaha, že slabší britská libra bude působit potíže irským exportérům. Irská měna byla pokorena v lednu 1993, kdy devalvovala o 10 %.

V druhé vlně měnové krize byl atakován francouzský frank, jehož kurz se zdál být fundamen-

tálně v pořádku. Netrpěl nadměrnou reálnou apreciací, jelikož úspěšná politika silného franku zcela odstranila inflační diferenciál vůči Německu. Ani běžný účet platební bilance, který vykazoval trendové zlepšování obchodních přebytků, bezesporu netrpěl symptomy nadhodnocené měny. A přesto na téma parity francouzské měny již delší dobu probíhal vyhrcožený spor. Devalvace francouzského franku, která by automaticky znamenala revalvací německé marky, by byla vítána v Německu, jelikož by pomáhala krotit rostoucí německou inflaci a o to méně by nutila zvyšovat německé úrokové sazby. Francouzská vláda, která vsadila na dlouhodobou politiku tvrdé měny, však mohla být oprávněně přesvědčena, že frank žádnou devalvační vzpruhu nepotřebuje, byť by se i uskutečnila nepřímou skrze revalvací německé marky. Dostavilo se tak klasické dilema „kurzotepecké profese“, nelehký úkol smířit pomocí jednoho kurzu protichůdné zájmy dvou velkých ekonomik. K dohodě nedošlo, Francie blokovala jakékoli přestavení parity, z něhož by frank vyšel oslaben vůči marce. Místo toho od dubna 1993 započala manévr autonomního snižování úrokových sazeb, povzbuzena úspěchy v boji s inflací. Finanční trhy zpočátku uvolňování francouzské měnové politiky akcepto-

Provedené sondy do faktografie krizových let dokládají, že není snadné zaujmout vyhraněné stanovisko k hypotéze, která zárodky krize umisťuje již do období kvazi-měnové unie a argumentuje tím, že umrtvení stabilizační funkce kurzu mělo za následek hromadění a zadržování fundamentálních nerovnováh. Problémem tohoto vidění je především množství nejednoznačných analýz, které nedovedly prokázat dramatické výpadky vnější cenové konkurenceschopnosti či jiné klasické příznaky stupňujících se potíží platební bilance. Deficity běžných účtů nevybočovaly z dlouhodobého normálu a svou střízlivou velikostí v rozsahu 2 až 3 % HDP nezavdávaly důvod k obavám z platební neschopnosti. V členských zemích Společenství neprobíhala nezodpovědná monetární expanze, jejíž inflační důsledky by podryvaly základy kurzového systému. V běhu bylo naopak trendové sbližování inflací. Nikdo nezpochyboval, že proces konvergence nebyl ve všech zemích završen, a tudíž že zbytkové inflační diferenciály upozorňovaly na určitou neusazenost kurzových relací. Na druhé straně by ale bylo zavádějící usuzovat na řád případných nerovnováh zpětně ze soustředěných tlaků na vybrané měny během krize, neboť příznačná je náchylnost finančních trhů k přestřelo-

*Dá-li se spekulativní vlna do pohybu, o výsledku již nerozhoduje síla argumentů, nýbrž pravda silnějšího, opřené o objemy mobilizovatelné munice. A té mají názorově sjednocené finanční trhy nesrovnatelně více než vlády a centrální banky disponující omezenými zásobami devizových rezerv.*

valy, pak ovšem nastal náhlý zvrat sentimentu a francouzský frank se dostal pod enormní tlak, přičemž infikoval také belgický frank a dánskou korunu. Kurzy všech tří měn prorazily depreciační hranu povoleného flukтуаčního pásma, což vystupňovalo napětí uvnitř ERM nad únosnou mez. Rozuzlení přineslo již zmiňované radikální rozhodnutí zvýšit rozpětí flukтуаčních pásem ze stávajících  $\pm 2,25\%$  na  $\pm 15\%$ .

vání a k výstřelkům zpanikařeného stáda. Nelze ani zapomínat, že spekulace cílila svorně jak na měny podezřelé z nadhodnocení, tak i na měny, které vesměs nesignalizovaly vychýlení svých kurzů z rovnovážné úrovně.

Pevný kurz bohužel trpí jednou mrzutou vlastností, kterou je obtížné posouzení principiální otázky, zda zafixovaná hladina má oporu v ekonomických fundamentech, a pokud ne, pak jak velká

→

→ **Tabulka č. 1** » *Finanční síla trhů a vlád v roce 1993 v mld. USD*

		mld. USD
Síla trhů	Veřejně obchodované obligace a akcie	24 000
	Globální institucionální investice	14 000
	Obchodované cenné papíry nerezidentů	2 500
	Globální swapový trh	4 400
Síla vlád	Oficiální devizové rezervy	1 000
	USA	65
	Japonsko	83
	Evropa	279

Pramen: Temperton (1993), str. 25

korekce by uvedla věci na pravou míru. Různé analytické metody, podpořené různými úhly pohledu, obyčejně poskytují různé výsledky. K tomu se navíc přidružuje další mrzutá okolnost, a totiž čím zevrubněji se podobné otázky na veřejnosti přetřásají, tím více se bystří pozornost kurzové spekulace. Neustálé debaty o vybočených paritách působí jako malování dobře viditelných terčů, které sdělují spekulaci, kam napřít palebnou sílu poté, co vzejde pokyn k zahájení útoku. Podobné debaty mnohdy jenom jítí emoce a upozadují průkaznost analytických poznatků. Dá-li se pak spekulativní vlna do pohybu, o výsledku již nerozhoduje síla argumentů, nýbrž pravda silnějšího, opřená o objemy mobilizovatelné munice. A té mají názorově sjednocené finanční trhy nesrovnatelně více než vlády a centrální banky disponující omezenými zásobami devizových rezerv. To platí obecně, stejně jako tomu bylo i v krizových letech 1992–1993. Zajímavé srovnávací údaje o finanční síle trhů a vlád (resp. centrálních bank) nabízí tabulka č. 1.

K nezpochybnitelným výhodám členství v měnové unii proto patří fakt, že analyticky měkké, avšak co do dopadů tvrdé debaty o nadhodnocených či fundamentálně jinak zpochybnitelných paritách z definice utichají. Úskočná materie, jež měla moc vyvolávat ostré spory na úrovni národních vlád, v měnové unii ztrácí věcný obsah i praktický smysl. Se zánikem národních měn, a tím i jejich vzájemných kurzů, samozřejmě nezanikají

typické kurzové problémy související s cenovou konkurenceschopností národních ekonomik. Zanikají však věčné předpoklady, aby při řešení těchto problémů asistovala rozvratná kurzová spekulace, často i navíc s rozhodujícím slovem. I z tohoto důvodu atraktivita EMU vzešla z krizových let viditelně posílena.

### 2.3 Podlomená autorita kotvy

Zjevná nesouměřitelnost hloubky faktické krize a mělkosti analytických poznatků o souvislosti krize s rozsahem fundamentálních nerovnováh nutí hledat jinou třaskavinu, jejíž výbušnost by byla úměrná pozorovaným ničivým účinkům. Zaměřme proto pozornost na druhý faktor neoddělitelně spojený s poryvy krizových let, kterým jsou ekonomické důsledky sjednocování Německa.

Jak známo z historických letopisů, v listopadu 1989 padla Berlínská zeď a v říjnu 1990 splynula zaostalá východní část Německa s vyspělou západní částí. Podle původních scénářů měl tento politický šok produkovat převážně pozitivní ekonomické šoky. Rozsáhlé výdaje na restrukturalizaci podniků a na modernizaci zanedbané infrastruktury měly povzbudit mdlý hospodářský růst, z něhož by čerpaly prorůstové impulzy i další členské země Společenství. Rychlejší růst měl vytvářet vyšší daňové příjmy, jež byly zapotřebí ke krytí zvýšených vládních výdajů. Ekonomické sjedno-

cování tak mělo z podstatné části samo na sebe vydělávat. Proto ani nemělo zatěžovat hospodářský růst zvyšováním daní. Dostatek levné pracovní síly v nových spolkových zemích měl být navíc příslibem i neinflačního hospodářského růstu, zdrojem zdravého konkurenčního tlaku, jenž by držel na uzdě mzdové požadavky ve starých spolkových zemích.

Faktický vývoj ale nabral zcela opačný směr. Monetární unie mezi západní a východní částí Německa, která v průměru umožnila směnit 1,8 východoněmeckých marek za jednu západoněmeckou marku, skokem rozevřela obrovské nůžky mezi úrovní mezd a úrovní produktivity východního Německa. (Na začátku roku 1993 dosahovala východoněmecká produktivita 42 % západoněmecké produktivity, u mezd se však tato relace pohybovala na úrovni 70 %.) V důsledku totální ztráty konkurenceschopnosti proto výrobní základna východního Německa kolabovala a nezaměstnanost raketově narůstala. (V roce 1991 nezaměstnaní a zaměstnaní na částečný pracovní úvazek tvořili 50 % pracovní síly.) Alarmujícím tempem se prohlubovaly deficity veřejných financí, které na

nezmírnil kapacitní omezení západoněmeckého průmyslu, do vysokých otáček se dostávala fiskální expanze. Logicky se dostávaly inflační tlaky, které posouvaly míru inflace k hladině 5 %. Německá Bundesbanka, věrná své antiinflační reputaci, proto patřičně konala. Jestliže se v roce 1988 diskontní sazba pohybovala pod 3 %, potom v roce 1992 se přiblížila k 9 % – použité číselné údaje jsou převzaty z práce Temperton (1993). Razantní nárůst oficiálních sazeb měnové politiky byl zákonitě přebírán ostatními úrokovými sazbami.

Logika monetárního prostředí kvazi-měnové unie (vývojová fáze EMS bez přestavování centrálních parit od roku 1987 do počátku krize EMS v roce 1992) přiznávala volnost rozhodování pouze německé centrální bance, zatímco měnové politiky zemí, jež usilovaly o kurzovou stabilitu vůči kotevní německé marce, se nalézaly v postavení následovatele. Nezbývalo jim než sledovat vysoké německé sazby. Z této závislosti nebylo úniku, neboť úrokové diferenciály, které by se rozevřely po odputání národních sazeb od německých, by vyvolaly napětí v kurzovém mechanismu. Odliv kapitálu by tlačil na znehodnocování kurzů, kterému by

*Se zánikem národních měn, a tím i jejich vzájemných kurzů, samozřejmě nezánikají typické kurzové problémy související s cenovou konkurenceschopností národních ekonomik. Zanikají však věcné předpoklady, aby při řešení těchto problémů asistovala rozvratná kurzová spekulace, často i navíc s rozhodujícím slovem.*

svých bedrech nesly důsledky neutěšeného stavu východoněmecké ekonomiky. (V letech 1991–1992 dosahoval transfer subvencí do východních spolkových zemí přibližně 150 mld. německých marek ročně.) Sjednocování Německa proto nebylo vůbec sebefinancující, nebylo ale ani neinflační. Nadhodnocený kurz východoněmecké marky a politická snaha o rychlé dorovnávání životní úrovně neucínily z východních zemí zásobárnu levné pracovní síly, bankrotující východoněmecký průmysl

muselo být čeleno rozsáhlými intervencemi centrálních bank. Měnové kurzy by tihly ke hranám fluktuálních pásem, což by živilo spekulace o blížících se devalvacích. Samotná německá marka by byla vystavena silným apreciačním tlakům.

Politické klima na začátku devadesátých let tak většilo rodící se konflikt. Německo se dostávalo pod palbu kritiky, že svůj vnitřní problém nezvládnutého inflačního sjednocování vyváží skrze společnou kurzovou politiku do zbytku Společenství. →

→ A to navíc v nevhodné době, kdy řada členských zemí, mezi nimi i Francie, procházela vleklou hospodářskou stagnací. K obecné kritice vysokých sazeb za škodlivé dopady na růst a zaměstnanost se pak přidružovala další národní specifika. Ve Velké Británii se citlivým politikem stávaly rostoucí sazby hypoték, s ohledem na tradičně vysokou váhu hypotečního financování a na provázanost hypotečních sazeb s krátkodobými sazbami peněžního trhu. Ve vysoce zadluženém italském veřejném sektoru rostoucí úroky prudce prodražovaly dluhovou službu, což mělo za následek rapidní zhoršování veřejných financí. Úroveň sazeb domněle dusící ekonomickou aktivitu se stávala tématem předvolebního klání ve Francii a Španělsku. Německá vláda nicméně stála za politikou své centrální banky, která se hájila tím, že jenom plní svoji zákonnou povinnost pečovat o domácí cenovou stabilitu a že není oprávněna tento mandát pozměňovat pod tlakem naléhání jiných zemí na jiný charakter německé měnové politiky. V plné nahotě se tak projevila systémová vada, na jejíž latentní existenci upozornil již v roce 1978 tzv. Emmingerův dopis. Uvedeno zde bylo černé na bílém, že ohledy Bundesbanky na potřeby jiných účastníků EMS končí v okamžiku, kdy ohrožována začíná být stabilita německých cen.

Jaký úsudek si finanční trhy mohly vyvodit z politického řinčení kolem vysokých německých sazeb? Na stále větší věrohodnosti získávala domněnka, že měnová politika Bundesbanky, šitá na míru německé ekonomiky, narazila na limity tolerance u jiných členů EMS, kteří dříve nebo později možná také začnou upřednostňovat své vlastní ekonomické zájmy. Síbila proto očekávání, že snaha vymanit se z vlivu nadměrné německé restrikce vyvolá konflikt se závazky vůči společnému kurzovému systému. Neboli že vlády, od nichž zaznívá nejhlasitější kritika německých vysokých sazeb, jen čekají na vhodnou příležitost vyvléci se z povinností vůči EMS. A proto že nebudou nijak srdatě fixní kurzy bránit. Situace byla o to přehlednější, že nespokojenost projevovaly zejména ty vlády, jejichž měny byly podezřívány z fundamen-

tálního nadhodnocení a které by proto v oslabení kurzu patrně žádnou tragédií neshledávaly. Kombinace těchto domněnek ovšem vytvářela tu pravou třaskavou směs, která exploduje, jakmile vhodná roznětka vydá potřebnou jiskru.

A tak se i stalo. Významný signál o slícím rozkolu vyslala začátkem září 1992 podrážděná atmosféra na zasedání Rady Ecofin v anglickém Bathu. Německo zde odmítlo žádost Británie o snížení sazeb a přislíbilo pouze sazby dále nezvyšovat. A brzy nato události dostaly dramatický spád, když v polovině září Bundesbanka provedla snížení diskontní sazby, které však bylo trhy vyhodnoceno jako zcela nedostatečné ke zmírnění animozity uvnitř EMS. Dostavila se Černá středa, kdy kurzová spekulace mohla konstatovat vítězství nad pokořenou britskou librou a italskou lirou, jež byly vypuzeny z ERM, a počítat se mohly tučné zisky z vydařených obchodů.

V obdobném stylu se nesla i druhá vlna kurzové spekulace útočící primárně na francouzský frank. Jejím iniciátorem byl již popsaný konflikt mezi německou neústupností snižovat sazby a francouzskou neústupností devalvovat frank. Finanční trhy tak opět vsadily na kolizi francouzské měnové politiky se závazky vůči kurzovému mechanismu. Navíc byly povzbuzeny předchozími úspěchy a kalkulovaly, že další vlády budou chtít následovat příkladu Británie, která po vystoupení z ERM bezprostředně přistoupila ke snížení sazeb a nechala libru znehodnotit. A nakonec opět triumfovaly, když na přelomu července a srpna 1993 dovedly EMS na samý okraj kolapsu, zaretušovaného podle mnohých komentátorů drastickým rozšířením fluktučních pásem.

Při hodnocení vlivu německého sjednocování na povahu a průběh turbulentních let 1992–1993 se nelze ubránit dojmu z inscenování dvacet let starého příběhu o rozpadu bretonwoodského systému, byť osoby a obsazení doznaly v průběhu času podstatných změn. Místo amerického dolaru jako kotevní měna německá marka, místo nadměrné americké expanze kritika za nadměrnou německou restrikci. Jinak logika a posloupnost děje

zůstaly zachovány. Měnová politika v zemi kotevní měny se dostala do zajetí problémů vlastní ekonomiky a prostřednictvím pevných kurzů byla exportována do dalších zemí, které se na kotevní měnu vázaly. Brettonwoodský systém vyřešil tento vnitřní konflikt jednoduše rozpadem. Evropské země sdružené ve Společenství však byly přece jen více oddány hodnotám kurzové stability a navíc v té době byly již dohodnuty, že zrealizují maastrichtský projekt měnové unie. Nechtěly proto dopustit úplný rozvrat EMS, který by práce na měnové unii vrátil do bodu nula. Razantně rozšířená fluktuální pásma možná mohla v daném okamžiku budít zdání narychlo nahozené fasády, která měla zakrýt trosky kdysi úspěšné společné politiky a prezentovat faktický skon EMS méně potupným způsobem. Na druhé straně zachráněna byla alespoň institucionální kostra systému a s ní i určitá naděje pokračovat v započatém díle.

Krizová léta dala podnět k úvahám, jak by se situace asi vyvíjela, kdyby v inkriminované době již společná měna existovala a spravována by byla z jednoho místa nadnárodní monetární autoritou. V takovém případě se dalo usuzovat, že měnová politika by byla kalibrována podle celkových ekonomických podmínek Společenství a nikoli výlučně podle vnitřních potřeb Německa. Agregátní data, na jejichž základě by se centrální monetární autorita rozhodovala, by pak jistě upozorňovala i na jiná než německá specifika, např. na nízkou inflaci a mdlý růst v mnoha členských zemích. Proto by asi nebyla ordinována tak výrazná monetární restrikce, která tolik vyhrotila napětí mezi Německem a zbytkem Společenství. I tak by asi nebylo jednoduché vstřebat německé sjednocování, případné konflikty by však nemusely dorůst do tak destruktivních důsledků.

Dobovou realitou byl ovšem měnový systém založený na pouhé koordinaci národních měnových politik. A ten zůstává, jak krizová léta přesvědčivě demonstrovala, zranitelný vůči riziku koordinačního selhání. A kde selhává kurzová koordinace, tam nastupuje po zisku lačnickí kurzová spekulace, která obyčejně původní problém, kvůli němuž koordi-

nace zaskřípala, mnohonásobně prohloubí. Zcela potlačit riziko koordinačního selhání, jehož negativní účinky progresivně narůstají s rostoucí liberalizací kapitálových toků, dovede jediné měnová unie, ve které se o měnové politice rozhoduje z jednoho centra a z nadnárodní perspektivy. I tento úhel pohledu proto nakonec vyzněl jako podpora nastoupené cesty k EMU.

## 2.4 Překážena konvergenční hra

Při dosavadním objasňování příčin, které v letech 1992–1993 vyvolaly poryvy kurzové spekulace, byla spíše pomocná role přisouzena domnělé existenci fundamentálních nerovnováh, jejichž původcem měla být absence přestavování parit v období kvazi-měnové unie. A naopak zcela zásadní vliv byl přikládán nahlodané důvěryhodnosti EMS, za jejíhož původce byla označena podrážděná debata o vysokých německých sazbách. Dalo by se proto očekávat, že důvody nervozity finančních trhů mohly pominout, jakmile údajně nadhodnocené měny podstoupily korekci a napjatá atmosféra mezi členy kurzového mechanismu polevila. Nebyl by to však dostatečně objasňující obrázek, pokud by se do stávající mozaiky nevsadil ještě jeden motiv, jenž bývá pojmenováván jako překážena konvergenční hra.

V průběhu let kvazi-měnové unie Společenství dosáhlo výrazného pokroku při sblížení inflací. Došlo k téměř úplné konvergenci v zemích tvořících jádro EMS a poměrně pokročilé konvergenci u zbývajících členů EMS. Souběžně byl znovu oživen projekt měnové unie, jenž se těšil všeobecné politické podpory, a tím sehrával roli jakési vystavené záruky, že vše pozitivně dosažené na poli konvergence bude udrženo a vše nedotažené bude postupně dořešeno. Toto klima odhodlaného a plynulého směřování k měnové unii přimělo část finančních trhů k zaujetí stabilizující spekulativní pozice, která bývá nazývána konvergenční hrou.

Jmenovaná strategie uvažovala v delších časových horizontech, přičemž sázela právě na udržitelnost a úspěšnost konvergenčního procesu. Její →

→ investiční doporučení znělo nakupovat dlouhodobé dluhopisy těch emitentů (např. italských či španělských), kteří aktuálně museli zahrnovat do placených výnosů přírážky za kurzová, inflační či kreditní rizika. Vycházelo se z úvahy, že setrvalý pohyb k měnové unii se projeví v postupném snižování těchto rizikových přírážek, což se odrazí v růstu bonity zakoupených dluhopisů, tudíž i jejich cen, a to znamená vydělávat v budoucnosti kapitálové zisky. A také po dobu držení těchto konvergenčních dluhopisů inkasovat díky rizikovým přírážkám vyšší výnosy ve srovnání s méně rizikovými, a proto i méně úročenými cennými papíry, zejména německými.<sup>4</sup> Teoreticky by dokonce konvergenční hra mohla samotnou konvergenci popohánět, neboť čím více prostředků by přilákala, tím rychleji by poptávka po konvergenčních dluhopisech stlačovala úroková rozpětí.

Lze se však snadno dovítit, že pokud by finanční trhy přestaly věřit ve finální úspěch konvergenčního snažení, popsaný charakter konvergenční hry jako stabilizující spekulace by se rázem otočil na spekulaci destabilizující. Vidina kapitálových ztrát namísto původně očekávaných kapitálových zisků by vyzývala k hromadnému útěku od konvergenčních dluhopisů. Investiční doporučení by se změnila na pokyn prodávat a utržené prostředky přelévat do bezpečnějších útočišť. Konvergující ekonomiky by byly zasaženy odlivem kapitálu, pod jehož náporu by příslušné národní měny znehodnocovaly, pokud by na pomoc nepřispěchaly devizové intervence centrálních bank. Je zřejmé, že čím koncentrovanější v čase by bylo zklamání investorů z nevydařeného konvergenční hry, tím rozvratnější dopady na ceny cenných pa-

pírů, měnové kurzy či devizové rezervy by napadené ekonomiky pocítovaly.

Zakomponovat logiku konvergenční hry do krizového období EMS vyžaduje zodpovědět otázku, zda její účastníci mohli mít oprávněné obavy, že zaujaté spekulativní pozice budou generovat ztrátové obchody. Odpověď bohužel zní, že nepochybně ano, a to jak z dlouhodobého, tak i z krátkodobého hlediska.

Sílící pochybnosti o úspěšnosti konvergenční hry v dlouhodobém výhledu měly přímou vazbu na nelehký průběh ratifikace Maastrichtské smlouvy, bez níž by plány na společnou měnu ztratily legislativní oporu. Sázka na přímočarost cesty k měnové unii utrpěla vážné šrámy již začátkem června 1992, kdy Maastrichtská smlouva byla těsnou většinou 50,7% odmítnuta v dánském referendu. Ohrožen se zdál být najednou celý ratifikační proces, neboť jeho úspěšné završení vyžadovalo souhlas všech členů Společenství. Po dánském „ne“ také francouzská vláda plánovala, že i ona se zeptá v referendu na názor svých občanů. S blížícím se termínem plebiscitu, jenž shodou okolností připadl na již rozjitřené září 1992, průzkumy veřejného mínění signalizovaly rostoucí sílu odpůrců Maastrichtské smlouvy. Vlivná opozice vůči Maastrichtské smlouvě se zformovala ve Velké Británii. Zkrátka důvodů k domněnce, že sázka na konvergenci se ukazuje být prodělečnou investicí, bylo více než dost. A proto se nelze divit, že zklamání investoři začali při první vhodné příležitosti masově likvidovat své pozice v ohrožených měnách.

Nakonec všechna neurotická místa byla lokalizována. Z francouzského referenda vzešlo těsné „ano“ pro Maastrichtskou smlouvu. Také dánští

<sup>4</sup> Finanční teorie dokazuje, že citlivost ceny obligace ( $\Delta P/P$ ) vůči změně výnosu do splatnosti ( $\Delta r$ ) podléhá přibližnému vztahu  $\Delta P/P = -[D/(1+r)] \times \Delta r$ . Písmeno  $D$  značí tzv. duraci, která je interpretována jako průměrná doba splatnosti obligace (v matematické formulaci durace jsou okamžiky výplaty kupónů a jistiny váženy podílem současné hodnoty vyplácené částky na ceně obligace). Pro připomenutí, u bezkupónových obligací se durace rovná výnosu do splatnosti, u kupónových obligací je durace vždy kratší než doba do splatnosti. Uvedený vztah pomáhá objasnit ekonomický obsah konvergenční hry. Pokud požadovaného výnosu z titulu redukce rizikové přírážky ( $\Delta r < 0$ ) vyvolá zhodnocení obligace ( $\Delta P/P > 0$ ), které je tím intenzivnější, čím dlouhodobější je obligace, jež má obvykle i vyšší duraci. Pro ilustraci, obligace se splatností 15 let, s aktuálním výnosem do splatnosti 10% a prodávaná za nominální hodnotu má spočítanou duraci 8,37 let. Při snížení požadovaného výnosu o 3 procentní body by proto dle uvedené formule obligace zhodnotila přibližně o 23%. Příklad nerealisticky předpokládá jednorázový pokles rizikové přírážky, který by byl ve skutečnosti rozložen do delšího časového období.

voliči v květnu 1993 při opakovaném referendu emocemi zmítaný dokument přijali. Samo Společenství si nepochybně dalo záležet, aby co nejvíce rozptýlilo obavy, že projekt měnové unie nabírá zpoždění. Vhodnou příležitost nabídl leden 1994, v němž maastrichtský harmonogram budování EMU vstupoval do Stádia 2 a při této příležitosti počítal s ustavením Evropského měnového institutu. V tomto bodě také byl dodržen.

Konvergenční hra však nespočívala jenom v dosažení či nedosažení cílové mety, ale také sázela na plynulé směřování k této metě. Jinými slovy, i kdyby se nezakalily vyhlídky na korunování konvergenčního procesu vytvořením měnové unie, účastníci konvergenční hry se mohli oprávněně domnívat, že jejich strategie krátkodobě utrpí citelné ztráty. Vlády, které brojily proti vysokým německým sazbám, jako by finančním trhům sdělovaly, že zamýšlejí, podobně jako nejdnou v minulosti, vystoupit ze závazků vůči společnému kurzovému mechanismu a dopřát si následně měnovou expanzi. Intuice našeptávala, že snížení sazeb bude následováno tolerovaným oslabením kurzu, jehož důsledkem bude i vzednutí inflačních tlaků. Na takovém scénáři by ovšem majitelé konvergenčních dluhopisů prodělávali, jelikož opětovně narůstající přírážky za kurzová a inflační rizika by tlačily na pokles cen držaných dluhopisů. A proto racionální ekonomické uvažování velelo co nejrychleji se potenciálně prodělečných dluhopisů zbavovat. Aktéři dlouhodobě rozprostřené konvergenční hry se tak přidali ke klasické krátkodobé kurzové spekulaci a společnými silami útočili na napadené měny. Ostatně jak praví jedna trpká zkušenost, při krizi je veškerý kapitál krátkodobý.

Stalo se však něco málo očekávaného. Účastníci konvergenční hry patrně nedocenili hlubší proměnu v přístupech vlád k hospodářským politikám, stejně jako odhodlanost většiny členů Společenství podílet se na založení měnové unie. Spekulace zprvu sice uspěla, když si vynutila radikální rozšíření fluktuálních pásem. Mohla se pak domnívat, že nejdenn člen ERM využije zvýšené autonomie měnové politiky k odklonu od měnové

restrikce a následovat bude příkladu Velké Británie, která bezprostředně po vystoupení z ERM přistoupila ke snížení úrokových sazeb a nechala libru oslabit. V tomto bodě se však spekulace mýlila. Krátkodobé úrokové sazby s výjimkou britských nepoklesly pod německou úroveň (viz graf č. 1) a měnové kurzy byly i nadále bráněny proti přílišnému znehodnocování. Nová pravidla ERM sice povolovala rozkmit kurzů v širokém rozmezí  $\pm 15\%$  od centrální parity, kurzové oscilace se však vracealy, ač oficiálně nemusely, do původních koridorů  $\pm 2,25\%$  (výjimku představovala irská libra, která doplácela na závislost na britské libře). Předkrizové parametry kurzové stability se tak překvapivě spřátelily s pokrizovou šířkou fluktuálních pásem. Dalo by se proto usoudit, že příliš nevyšla sázka na vykolejení konvergenčního procesu. Ti investoři, kteří konvergenční dluhopisy opustili, celkově prodělali, neboť přišli o vyšší výnosy, jež nebyly znehodnoceny kapitálovými ztrátami.

Jakým vlivům přičíst tyto stabilizační účinky? Dá se jistě argumentovat, že ke zklidnění situace přispělo jednoduše to, že řada dřívějších motivů ke spekulaci pominula. Měny, které provokovaly symptomy nadhodnocení, prodělaly korekci a úzká fluktuální pásma, která lákala k výdělečnému pokeru s centrálními bankami, byla razantně rozšířena. Hlavní zásluha však přináležela změněnému chování vlád, které nepodlehlo lákadlu expanzivních monetárních politik. Vysvětlit si to lze jednak tím, že doba se změnila a více si vážila pracně vymožených výhod nízké inflace a dlouhodobě stabilního kurzu. A navíc již platil jízdní řád k EMU, který podmínil členství v měnové unii splněním maastrichtských konvergenčních kritérií. A ta kladla důraz i na udržitelně nízkou inflaci. Jednalo se nepochybně o rozhodující skutečnosti, které přesvědčily finanční trhy, aby se vrátily k přerušené konvergenční hře. K projevům této hry, která opět nabyla formy stabilizující spekulace, pak patřil i pozoruhodný jev kurzové stability uvnitř širokého pásma.



## → 3. Důsledky krize EMS pro projekt měnové unie

Vysoké německé sazby, nadhodnocená britská libra či italská lira, francouzská opozice vůči revalvaci německé marky, zamítavé dánské referendum, to jsou ilustrativní příklady jedinečných šoků, které udeřily na kurzový mechanismus Společenství a přivedly jej na pokraj kolapsu. Zákonitě se proto musela rozproudit principiální debata o obecné schopnosti EMS odolávat podobným nepříznivým příhodám. Bylo nutné se ptát, zda události krizových let nevypovídaly také o hlubších systémových vadách EMS, které by mohly pod náporem jiných jedinečných šoků přivodit podobný rozvrat kdykoli v budoucnosti. Toto kurzové uspořádání sice mělo podle maastrichtského scénáře výhledově dosloužit, započatá cesta k měnové unii však byla ještě dlouhá a plná nejistot, což opodstatňovalo debatu o tzv. fortifikaci EMS, čili o zodolnění společné kurzové politiky vůči rozvrtnému působení spekulativního kapitálu. Trauma krizových let bylo zkrátka natolik hluboké, že nemohlo nevyprovokovat kladení podobných otázek.

Kurzové aranžmá EMS z rodiny pevných, avšak přizpůsobitelných kurzů se zrodilo z přesvědčení, že mezi polaritou pevného a pružného kurzu existuje mezilehlé uspořádání, které dovede vybrat z obou krajních kurzových režimů vždy ty lepší vlastnosti. Od pevného kurzu krátkodobou kurzovou stabilitu, nezátíženou často nevyzpytatelným chováním volně plovoucích kurzů. A od pružného kurzu možnost napomáhat makroekonomickým rovnováhám a vyhýbat se pasti kurzové rigidity. Turbulence v letech 1992–1993 však mohly vyvolávat dojem, že EMS si z polarit pevného a pružného kurzu vybral ty horší vlastnosti. Od pevného kurzu jako by zdědil riziko lpění na fundamentálně chybných paritách a od plovoucího kurzu jako by odkoukal tendenci k přestřelování, stádovému chování a dalším výstřelkům kurzové spekulace.

Praktické zkušenosti s fungováním EMS, které Společenství nashromáždilo od okamžiku jeho ustavení v roce 1979, byly již dostatečně bohaté,

aby upozornily na nejedno úskalí provozovaného kurzového systému. Kolize německých a francouzských představ na začátku devadesátých let, zda marku revalvovat a frank devalvovat, představovala jen jeden z příkladů, jak mnohdy konfliktní je prosazovat v praxi ideu řízení kurzové flexibility. Období kvazi-měnové unie ukázalo, jak delikátní a zrádná může být dělicí čára mezi žádoucími efekty politiky tvrdé měny a nežádoucími účinky odkládaného kurzového přizpůsobení. A následně také jak nemilosrdným arbitrem mohou být finanční trhy, začnou-li samy proti vůli politiků rozhodovat, které měny a v jakém rozsahu mají znehodnocovat.

Samotná krize s plným důrazem připomenula fakt, že ekonomické prostředí Společenství bylo opanováno volnou mobilitou kapitálu. Řada autorů z toho vyvozovala, že EMS se musí zbavit své nevyhraněnosti mezi pevným a pružným kurzem a že přimknout se musí k některému z krajních řešení. Buď přejde na čistý float, anebo se rychle transformuje na měnovou unii. Idea pevných, avšak přizpůsobitelných kurzů byla prohlášena za koncepčně mrtvou konstrukci. Z četných příspěvků na toto téma pozornost zaujala např. tzv. Waltersova kritika, která vylíčila EMS jako nereformovatelný systém rovnováhy na ostří nože, náchylný po vzoru horské dráhy k prudkému střídání jízdy nahoru a dolů – viz Walters (1993).

Jaké paradoxy může podle Waltersovy kritiky očekávat členská země zapojená do společného kurzového mechanismu, hypoteticky např. Velká Británie, která chce povzbudit cenovou konkurenceschopnost a redukovat deficit obchodní bilance, a proto zpřísňuje měnovou politiku, aby snížila inflaci na úroveň referenčního Německa? Za předpokladu, že finanční trhy neočekávají v krátké době např. jednoho roku přestavení parity, krátkodobý kapitál s investičním horizontem do jednoho roku se začne přelévat z Německa do Velké Británie. Lákán bude vyššími britskými sazbami, aniž by však byl znepokojován rizikem, že libra znehodnotí. Hromadné nákupy britských aktiv s krátkou dobou do splatnosti zvyšují peněžní zásobu ve Velké

Británii, a proto navzdory záměrům britské hospodářské politiky nastolit monetární restrikcí fakticky dochází k monetární expanzi. Další paradox se odehrává na devizových trzích, kde pohyb kapitálu z Německa do Británie tlačí libru k apreciační hraně fluktuálního pásma, zatímco marka míří k depreciační hraně, čímž se kuriózně stává kandidátem na devalvací parity. Ke slovu se dostávají povinné intervence na okrajích fluktuálního pásma, BuBa i BoE nakupují marky, čímž je z oběhu stahují, a prodávají libry, které tím do oběhu vstříkují. Výsledek je ten, že v Británii se prohlubuje nechtěná monetární expanze, zatímco Německu je ordinována nechtěná monetární restrikce. Pod vlivem těchto okolností britská inflace neklesá, a proto fundamentálně dále zhoršuje obchodní bilanci. Zvyšuje se četnost analýz, které poukazují na nadhodnocení britské libry a požadují její devalvací. Finanční trhy proto začnou spekulovat o blížícím se přestavení parity. Devalvační očekávání rychle přeměrují toky krátkodobého kapitálu zpět z Británie do Německa a zapříčiní výrazné rozšíření úrokového diferenciálu mezi britskými a německými krátkými sazbami, přiměřeně rozsahu očekávané devalvace. Nezamýšlená monetární expanze je v Británii vystřídána přestřelenou monetární kontrakcí. Za všeobecné nervozity nakonec proběhne přetřásané přestavení parity. Finanční trhy si nyní mohou být jisty, že v krátkém období např. jednoho roku se nemusejí obávat dalších úprav centrálních kurzů. S jistotou krátkodobé kurzové stability a při setrvávajících rozdílech v inflaci, které devalvace spíše ještě příživila, může začít nový výkřuk na horské dráze značky EMS.<sup>5</sup>

Waltersova kritika, která objasňovala nestabilitu EMS v prostředí plné kapitálové mobility, byla

zmírňována některými jeho vestavěnými prvky, které obrušovaly teoretické excesy paradoxního chování. V realitě měl krátkodobý kapitál přece jenom složitější rozhodování. Mnohé měny (britská libra, španělská peseta a dříve i italská lira), jejichž ekonomiky bojovaly s nadměrnou inflací, využívaly širší fluktuální pásma  $\pm 6\%$ , jejichž obranný potenciál vůči kurzové spekulaci již nebyl zdaleka zanedbatelný. Nejisté byly i sázky na časování a na velikost kurzových změn během přestavování parit. A konečně plný nejistot byl samotný transmisní mechanismus měnové politiky, který nedovoloval konstruovat přehledné příčinné souvislosti mezi monetární expanzí, inflací a vnější nerovnováhou.

Jedna linie úvah, jakým způsobem z odolnit společnou kurzovou politiku vůči rozvratné mobilitě kapitálu, proto doporučovala vnést ještě více flexibility, a tudíž i nejistoty do operačních procedur EMS. Větší důraz na rozvolněnost intervenčních procedur EMS by ovšem přibližoval společný kurzový mechanismus ještě více režimu volného plování. Proto i vyvolával nesouhlasné reakce, které varovaly před překročením pomyslné meze, za níž by se ztrácela sama podstata EMS jako nástroje kurzové stability na teritoriu Společenství. Bylo argumentováno, že znásobená nejistota by měla také své náklady. Snížila by se transparentnost rozhodování měnových autorit, což by mohlo ještě více motivovat ke spekulativnímu taktizování. Finanční trhy by také zvýšenou nejistotu jistě zakalkulovaly do vyšších rizikových přírážek, což by prohloubilo divergenci. Určitým vyústěním této debaty bylo rozšíření fluktuálních pásem na hodnotu  $\pm 15\%$ , jež vyznívalo jako výrazné vítězství zastánců větší flexibility EMS. Nelze však zapomenat, že nárůst →

<sup>5</sup> Waltersovu kritiku je možné vnímat jako jedno z víceru ztvárnění obecného tématu, které zkoumá důsledky liberalizace kapitálových toků na monetární politiku. Ke standardní výbavě učebnic makroekonomie patří Mundell-Flemingův model, konstituovaný v šedesátých letech minulého století, který popisuje neúčinnost monetární politiky v režimu fixních kurzů a za dokonalé mobility kapitálu. V roce 1987 byla publikována zpráva skupiny nezávislých expertů pod vedením Padoa-Schioppa, která ke tradičním třem elementům neslučitelné trojice (autonomie měnové politiky, pevný kurz a volný pohyb kapitálu) přidala liberalizovaný obchod, čímž trojici rozšířila na kvartet. V dostatečném předstihu před měnovými turbulencemi 1992–1993 uvedená zpráva tak upozorňovala na silící nekonzistenci institucionální architektury EMS. Ve svých závěrech doporučovala potlačit autonomii měnových politik a posílit prvky společného rozhodování. Jediné perspektivní východisko z nekonzistence disharmonického kvartetu spatřovala ve vytvoření měnové unie.

→ nejistoty z titulu razantního zvětšení pásem pří-  
pustných oscilací byl záhy vyvažován poklesem  
nejistoty v důsledku podřízenosti hospodářských  
politik maastrichtským konvergenčním kritériím.  
Výslednicí těchto sil byl již zmíněný efekt kurzové  
stability uvnitř širokých pásem. Přechod na široká  
pásma tak s výhodou zpětného pohledu dokládá,  
že i v časovém stresu lze přijímat prozíravá roz-  
hodnutí. Jak totiž jinak ocenit fakt, že jedním úde-  
rem se podařilo zabodovat na dvou frontách sou-  
časně. Proti kurzové spekulaci byl nasazen účinný  
repellent a kurzy členských měn přitom nepřišly  
o dřívější stabilitu.

Druhá linie úvah, jak učinit EMS odolnějším  
vůči kurzové spekulaci, byla záluďnější v tom, že  
koketovala s návratem k praktikám kapitálových  
restrikcí. Technicky vzato, kapitálové kontroly mo-  
hou budít zdání, že nabízejí jednoduchý a přímo-  
čarý způsob řešení problému. Mají-li banky zaká-  
záno půjčovat nerezidentům, jsou-li nerezidenti  
omezováni ve volnosti nabývat domácí aktiva (ote-  
vírat si v tuzemsku bankovní účty, nakupovat tu-  
zemské vládní dluhopisy, obchodovat na tuzem-  
ské akciové burze apod.), pak je jakoby rázem  
přefata obchodní strategie, která umožňuje nerezí-

dentům spekulovat proti domácí měně. Koneckon-  
ců mnohé členské země (Francie, Itálie, Španěl-  
sko) po dlouhou dobu spatřovaly v kapitálových  
restrikcích účinnou formu ochrany svých plateb-  
ních bilancí. Proto také po celá desetiletí zůstával  
princip volného pohybu kapitálu v poloze obec-  
ných proklamací. Teprve Jednotný evropský akt  
vybojoval pro kapitálové toky úplnou svobodu po-  
hybu. Ironií osudu však jeho lhůty vyměřené na  
implementaci liberalizačních opatření končily v ro-  
ce 1992, tj. právě v době, kdy kurzová spekulace  
předváděla svoji nespoutanou sílu. Odhodlanost  
k definitivnímu zrušení kapitálových kontrol proto  
prodělávala zatěžkávací zkoušku. Připomenuto  
může být Španělsko (ale také Portugalsko či Ir-  
sko), které pod tlakem problémů s platební bilancí  
neváhalo v září 1992 přistoupit ke znovuzavedení  
některých kapitálových regulací.

Stavění nových překážek kapitálovým tokům  
by však znamenalo zjevný nezdar plánů na pro-  
hloubení vnitřního trhu Společenství. Bylo by i ak-  
tem pochybné přidané hodnoty vzhledem ke zdo-  
kumentované nízké účinnosti kapitálových kontrol  
v minulosti. Nepřímo by také zasahovalo do svo-  
body volného pohybu zboží a služeb vzhledem ke

## Box č. 2 » Důsledky spekulativních útoků na měnové kurzy

### Škody páchané turbulencemi na měnových trzích

Technický jazyk modelů spekulativního útoku druhé a třetí generace často operuje s konceptem vícenásob-  
ných rovnováh. Ukazuje, jak spekulativní útok vyvolá přeskok z „dobré“ nízkoinflační rovnováhy do „špatné“  
vysokoinflační rovnováhy se znehodnoceným kurzem. Terminologické zkratky dobrá a špatná rovnováha  
přitom poměrně zdařile vystihují podstatu věci, že ve špatné rovnováze ekonomika obvykle nečekají dob-  
ré časy. Výrazně oslabený kurz zdražuje dovozy, což vyhání vzhůru inflaci. Vyšší inflační tlaky následně ne-  
dovolují centrální bance, aby po odeznění spekulativního útoku spěchala se snižováním sazeb. A protože se  
nedá rychle ustupovat z měnové restrikce, ekonomika nakonec stejně neunikne hospodářské recesi. Do  
značných finančních potíží se dostávají podniky a domácnosti, které z příjmů obdržených v zeslabené do-  
mácí měně splácejí dluhy nadělané ve zpevněné zahraniční měně. Tyto otevřené devizové pozice přivedou  
mnohé podniky do platební neschopnosti a mnohé domácnosti donutí razantně omezit spotřební výdaje,  
což obojí představuje další mocný úder hospodářskému růstu. Zkrátka je naivní se domnívat, že výrazně  
znehodnocená měna se projeví jako výrazný povzbuzující prostředek pro růst a zaměstnanost. Zdokumen-  
tovaná svědectví o důsledcích kurzových krizí v pozoruhodné shodě vypovídají o pravém opaku.

stále spletitějším vazbám mezi kapitálovými operacemi a transakcemi souvisejícími s běžnou výrobní či obchodní činností. Byrokratickými překážkami by byly spoutány také žádoucí formy kapitálového pohybu, mezi nimi i účastníci konvergenční hry. Dají-li se proto na krizovém období nalézt přece jenom nějaká pozitiva, pak to bylo odmítnutí návratu k opětovné fragmentaci kapitálo-

směr, který poselství prožitého traumatu interpretoval jako urgentní výzvu k doplnění společného trhu společnou měnou. Všechna jiná uspořádání byla považována za provizorní a polovičatá, neodstraňující recidivu měnových otřesů. Přitom se vkrádala nepříjemná otázka, kolik otřesů podobných událostem z let 1992–1993 by vůbec byl evropský integrační proces schopen ještě ustát. Per-

*Je evidentní, že s odstraněním národních měn se z definice ztrácí možnost proti kurzům těchto měn spekulovat. Jedině členství v měnové unii ruší pro členskou zemi makroekonomické omezení platební bilance, odstraňuje fenomén vnější platební nerovnováhy a s ním i jeho schopnost být zdrojem nervozity finančních trhů a nástupišťem ke ztečím spekulativního kapitálu. Pouze měnová unie s centralizovanou měnovou politikou nevytváří spekulativní příležitosti povstávající z nekonzistence národních měnových politik.*

vých trhů. Bylo potěšitelné, že ani tak bezprecedentní turbulence finančních trhů nevrátily popularitu dříve tak rozšířenému pohledu, který v kapitálových restrikcích spatřoval nepostradatelný ochranný prvek platebních bilancí. Určitá diskuse byla vedena o „tržně konformních“ opatřeních na bázi demotivujícího zdanění krátkodobého kapitálu, nějaký praktický otisk však nezanechala.

Mezi mnohými reakcemi na destruktivní kurzovou spekulaci lze zmínit i tzv. sprintování k EMU (*dash to EMU*). Podle této koncepce měla neodkladně vzniknout jakási mini-měnová unie mezi Německem a Francií, která by se ustavila po neodvolatelném zafixování kurzu mezi markou a frankem. V obou jmenovaných zemích měla být prováděna společná měnová politika. Připojit se mohly další země z tvrdého jádra EMS (Benelux a patrně i Dánsko). V opozici však bylo Německo, které důsledně vystupovalo proti snahám obcházet maastrichtská konvergenční kritéria. Proto také debata o sprintování k EMU brzy utichla.

Je vidět, že debata o zodolnění EMS proti špatnému počasí nebyla chudá na nápady. Nicméně nejvíce posílen z krizových let vzešel názorový

spektiva měnové unie proti tomu slibovala problém vnitřních měnových krizí s definitivní platností smést ze stolu. Je evidentní, že s odstraněním národních měn se z definice ztrácí možnost proti kurzům těchto měn spekulovat. Jedině členství v měnové unii ruší pro členskou zemi makroekonomické omezení platební bilance, odstraňuje fenomén vnější platební nerovnováhy a s ním i jeho schopnost být zdrojem nervozity finančních trhů a nástupišťem ke ztečím spekulativního kapitálu. Pouze měnová unie s centralizovanou měnovou politikou nevytváří spekulativní příležitosti povstávající z nekonzistence národních měnových politik. Ocitl-li se zkrátka EMS vlivem deregulace kapitálových toků na rozcestí mezi polaritou dokonale pevného a dokonale pružného kurzu, stále více příznivců si získával názor, že vykročit by měl k absolutnímu fixu v prostředí měnové unie.

Krizové období si však vynutilo částečnou změnu taktiky k dosažení strategického cíle. Opuštěna musela být představa bezešvého přerůstání kvazi-měnové unie v měnovou unii faktickou a nahrazena byla úkrokem jakoby v opačném směru, k formálnímu rozvolnění měnových kurzů. Ve scénáři →

- dalšího dějství evropské měnové integrace tak byly během krize provedeny nečekané škrty, které však šťastné rozuzlení zápletky nakonec nepozdržely a ani jinak nekomplikovaly.

#### 4. Vliv krize EMS na interpretaci maastrichtského kurzového kritéria

Idea bezešvého přechodu z existujícího systému pevných kurzů, který připouští příležitostné přestavování centrálních parit, k neodvolatelnému zafixování kurzů patřila k základním stavebním prvkům strategie směřování k EMU. Tento aspekt neopomenula ani Delorova zpráva, která doporučovala postupně zužovat flukтуаční rozpětí a omezovat přestavování parit na nezbytné případy, aby provozovaný kurzový mechanismus ERM plynule a téměř nepozorovaně vplul do vod měnové unie.

Na druhé straně za každou cenu upřednostňovaná kontinuita mezi stávajícím a budoucím kurzovým uspořádáním by se mohla obrátit proti tvůrcům měnové unie, pokud by uzamkla fundamentálně chybné kurzové relace. Měnová politika nově instalované monetární autority by byla stavěna před obtížná rozhodnutí, pokud by příliš slabé vstupní kurzy u jedněch členů povzbuzovaly inflaci, zatímco příliš silné vstupní kurzy by u jiných členů podporovaly deflacii. Zdálo se proto logické mít k dispozici určitý test, který by prokázal, zda měna uchazečské země netrpí nerovnovážnými symptomy. A jak jinak lépe potřebný důkaz předložit, než pozorovat, zda uchazečská měna je schopna bez většího pnutí s kurzem kandidujícím na trvalou fixaci obstát v době, kdy se ještě mohla domáhat změny parity. Jinými slovy, nevyužití možnosti přestavit paritu z důvodu nepotřebnosti tohoto nápravného opatření mohlo být přijato jako kvalitní záruka, že daná měna vstupuje do měnové unie s fundamentálně správně nastaveným kurzem.

Zároveň měl být prostřednictvím kurzového kritéria ošetřen ještě jeden důležitý aspekt. Jelikož členství v měnové unii odnímá vládám jednoduchý způsob cenového zvýhodňování vlastních vý-

vozců, ke slovu by se mohlo dostat pokušení provést jakousi rozlučkovou devalvaci. Neboli lákavou by se mohla stát snaha nechat na poslední chvíli kurz záměrně znehodnotit, aby domácí ekonomika obdržela konkurenční vzpruhu, než se o tuto možnost definitivně připraví. Tomuto jednání mělo kurzové kritérium zabránit tím, že by uvedený motiv označilo za jednostranný a sobecký úskok neslučitelný s členstvím v měnové unii.

Jakým způsobem byly uvedené úvahy zapracovány do Maastrichtské smlouvy? Vlastní text smlouvy obsahoval obecný požadavek, aby uchazeč o členství v EMU udržoval měnový kurz uvnitř normálního flukтуаčního rozpětí EMS. Protokol k Maastrichtské smlouvě pak uvedenou podmínku zpřesnil sdělením, že uchazečská země musí respektovat normální flukтуаční rozpětí bez výrazného pnutí po dobu alespoň dvou let předcházejících examinaci. A také dodal, že během tohoto dvouletého období uchazeč nesmí z vlastní iniciativy devalvovat centrální kurz své měny vůči všem ostatním členským měnám. To měla být pojistka proti pokušení zrežimovat na poslední chvíli kompetitivní devalvaci. Příklad „z vlastní iniciativy“ nicméně nechával otevřená vrátka pro legalizaci takové devalvace, která by byla součástí kolektivní dohody o přestavení parit.

Shrneme-li, pak maastrichtské kurzové kritérium ukládalo následující povinnosti. Zájemce o členství v EMU musel být především zapojen do mechanismu měnových kurzů ERM. Z kontextu dále vyplývalo, že normálním flukтуаčním rozpětím se rozumělo úzké pásmo  $\pm 2,25\%$ . Tím bylo rovněž řečeno, že měny, které využívají dočasnou výjimku  $\pm 6\%$ , by měly počítat s tím, že zavčas budou muset do úzkého pásma přestoupit. Testovací období pro prokázání kurzové stability bylo stanoveno v délce dvou let a během této zkušební lhůty parita nesměla jednostranně devalvovat. Odtud se dalo vyvodit, že revalvace parity mohla být posuzována jako akt slučitelný s plněním kurzového kritéria, neboť co není explicitně zakázáno, by eventuálně mohlo být dovoleno. Z hlediska konvergenčního uvažování bylo možné též argu-

mentovat, že revalvace je projevem ekonomické síly, která ostatní uchazečské měny neohrožuje, což nebylo možné říci o devalvaci.

Do hodnotící optiky kurzového kritéria lze ještě vsadit upozornění Maastrichtské smlouvy, že konečný posudek uchazečské země bude přihlížet také k vývoji na běžném účtu platební bilance a k vývoji jednotkových nákladů práce. Toto jsou totiž veličiny, které se standardně uplatňují v analýzách, jež zkoumají, zda měnový kurz netrpí projevy fundamentální nerovnováhy. Žádné referenční číselné hodnoty však pro tato dodatková hlediska nebyly stanoveny.

Krise EMS v letech 1992–1993 však brutálně zamíchala původními představami. Rozšíření pásme na vzdálenost  $\pm 15\%$  od centrální parity znehodnotilo pečlivě budovaný systém kolektivní obrany fixních kurzů a prakticky vedlo k nastolení režimu volného plování. Zachování pásme v jakékoli podobě alespoň zachránilo možnost formálně sledovat plnění smluvně stvrzeného kritéria. Nevyhnutelně se však dostavily zásadní interpretační nejasnosti. Nebylo vůbec zřejmé, jak nadále rozumět klíčovému pojmu normální rozpětí. Mohl měnový kurz v průběhu testovacího období využívat celou novou šířku flukтуаčního pásma? Anebo smysluplné vyhodnocení kurzového kritéria bylo neoddělitelně svázáno s původním úzkým rozpětím? Ochota vrátit se k oficiálně zrušeným úzkým pásmům však byla minimální a definitivně byla pohřbena turbulentní vlnou v roce 1995. Také Evropská komise se cíleně bránila explicitnímu potvrzení či vyvrácení toho, jakou šířku pásma pokládat pro účely evaluace kurzového kritéria za normální. Jisté bylo jen to, že použita bude muset být právní norma, jež byla vyhotovena pro potřeby již mrtvého scénáře bezešvého dosažení EMU. Trpká zkušenost s ERM rovněž nabádala, že ani do budoucna se nedají vyloučit těžké chvíle, a tudíž že je žádoucí zachovat si co nejvyšší míru interpretační volnosti. Důsledkem této vědomé dvojznačnosti byly ovšem permanentní dohady a spekulace o způsobu aplikace kurzového kritéria.

Od poloviny devadesátých let bylo spektrum

ožehavých kurzových otázek obohaceno o další vrstvu, kterou vnášely úvahy o podobě nástupnického režimu ERM. Šlo o to vyjasnit, jakým způsobem budou uspořádány kurzové záležitosti mezi těmi členy Společenství, kteří jako první utvoří měnovou unii (tzv. *ins*), a mezi zbývajícími členy (tzv. *outs*), kteří buď mohli, ale nechtěli, popřípadě chtěli, ale nemohli být mezi zakladateli měnové unie. Toto budoucí kurzové aranžmá neslo označení ERM II.

Hledání názorové shody na řešení tohoto problému bylo komplikováno množstvím nejistot i protichůdných zájmů. Nejistá byla především velikost zakladatelské vlny měnové unie, která zásadním způsobem předurčovala charakter nástupnického kurzového uspořádání. Určitě jiné nároky by vyžadovala situace, kdy měnovou unii zakládá reprezentativní počet zemí s rozhodujícím vlivem na ekonomiku Společenství, než případ minimálního počtu zakladatelů.

Nové podněty k zamyšlení přinášela též perspektiva rozšíření Společenství o země východní Evropy. Staré členské země si uvědomovaly, že budoucími členy ERM II se budou stávat národní ekonomiky, jež se nalézaly v počátečních fázích konvergenčního procesu. A to je utvrzovalo v přesvědčení, že EMS se nemůže vrátit k původnímu aranžmá úzkých pásme, jež zakládalo vysoké nároky na intervenční aktivitu. Naopak široká pásma, která intervenční závazky značně rozřeďovala, se ukazovala být z tohoto pohledu atraktivní. Vyhovovala zejména Německu, které po kurzové krizi ztratilo zájem vtahovat sebe i budoucí Evropskou centrální banku do svazujících intervenčních povinností. Proti tomu země jako Dánsko, které by z politických důvodů zůstaly stranou měnové unie, ale současně by nechtěly přijít o výhody kurzové stability, se mohly cítit rozvolněným kurzovým systémem poškozeny. Spor se vedl i o to, zda vůbec trvat na pobytu v ERM II jako na kvalifikační podmínce pro vstup do měnové unie. Proti této povinnosti brojily zejména Velká Británie a Švédsko, jistě i pod vlivem vlastních nepřijemných zkušeností s kurzovou krizí. Převážná většina zemí ale →

- ideu trénování parity na trvalou fixaci za přežitků nepovažovala, také i pod vlivem obav otvírat obtížně vyjednanou a ratifikovanou Maastrichtskou smlouvu.

Nakonec se ukázalo, že i u zapletitých problémů lze dospět ke kompromisnímu řešení. Vypracováním návrhu na praktické provedení ERM II byl pověřen Evropský měnový institut. Jím zformulované principy byly přijaty v prosinci 1996 na summitu Evropské rady v Dublinu. Zde padlo rozhodnutí, že nástupnické kurzové aranžmá, které vstoupí v platnost okamžikem zahájení Stádia 3 a plně nahradí doslouživší ERM, se bude vyznačovat následujícími rysy:

1. účast v ERM II bude dobrovolná a nárokovatelná každou členskou zemí Společenství, která nepoužívá společnou měnu;
2. mnohostranný charakter ERM fungující na bázi paritní mřížky bude převeden na hvězdicovitou strukturu (*hub-and-spoke*), tj. na soustavu bilaterálních kurzových ujednání mezi ECB na jedné straně a národními centrálními bankami na straně druhé;
3. v platnosti zůstanou široká fluktuální pásma  $\pm 15\%$ , jejichž centrální parity budou stanoveny jako kurzy národních měn vůči společné měně, přičemž země s dobrými výsledky konvergence si budou moci individuálně sjednat s ECB užší oscilační rozpětí;
4. zachovány budou v principu neomezené intervence na okrajích pásma, každá ze stran dohody však bude moci účast na intervencích odmítnout, pokud by se domnívala, že těmito finančními operacemi by byla ohrožena cenová stabilita;
5. důraz měl být položen na včasné přestavování parit, přičemž ECB obdržela mandát iniciovat příslušnou proceduru, jež měla zůstat přísně důvěrná;
6. potvrzen byl minimálně dvouletý pobyt v ERM II jako nutný předpoklad ke vstupu do EMU, a to včetně diskvalifikujícího účinku devalvace během dvouleté zkušební lhůty.  
Dublínská dohoda tak v dostatečném předstihu

objasnila, jaké vztahy budou panovat mezi ekonomikami, které se rozhodly být v první vlně zakladatelů EMU, a ekonomikami, které se z nejrůznějších důvodů ocitnou mimo EMU. Vyjasněny byly parametry ERM II jak z pohledu svébytného monetárního režimu, jenž mohl být členskou zemí praktikován bez ambic účastnit se měnové unie, tak z pohledu kvalifikačního kritéria, jehož úspěšným plněním byl podmíněn vstup do měnové unie. Zdaleka ne všechny země pociťovaly komfort s dosaženým kompromisem. Určitý model předvídatelného chování byl nicméně vyhotoven a přichystán vyrovnávat se s budoucími výzvami.

## 5. Závěr

EMS inspirovaný brettonwoodským systémem pevných, avšak přizpůsobitelných kurzů oficiálně zahájil činnost v březnu 1979, aniž by samozřejmě předem tušil, že otevírá stavidla do slepého ramene. Měnový kurz byl v té době vnímán jako legitimní nástroj hospodářské politiky, s nímž se dá manipulovat tak, aby přispíval k udržování makroekonomické stability za situace rozdílných národních hospodářských priorit. Postupem času se však stále více ukazovalo, že během okamžiků přestavování parit, kdy kurz měl sehrávat svoji konstruktivní roli, bylo spíše dosahováno pravého opaku. Jednak přestavování parit bylo vesměs poznamenáno zjitřenou politickou atmosférou, neboť bylo naivní se domnívat, že tak důležitá otázka síly či slabosti národní měny bude moci být v rukou politiků udržena v ryze technicistní rovině. Souběžně s tím se přestavování parit často odehrávalo ve vzrušené atmosféře kurzové spekulace, která těžila z vysoké předvídatelnosti oficiálních kurzových změn. A patrně nejvíce frustrující byl poznatek, že stále více se vytrácel původní motiv pro revizi centrálních parit. Namísto obnovování cenové konkurenceschopnosti z důvodu odlišného vnitřního ekonomického vývoje mezi členskými zeměmi se do popředí dral motiv nový, reagující na vnější poruchy globálních finančních trhů. Definitivní tečku za životaschopností paradigmatu pevných,

avšak přizpůsobitelných kurzů učinily měnové turbulence v letech 1992–1993. Jejich prostřednictvím se Společenství mohlo přesvědčit, jaké škody může napáchat disharmonický kvartet autonomní měnové politiky, pevného kurzu, volného pohybu kapitálu a liberalizovaného obchodu.

Osud nechtěl, aby Společenství vplulo do měnové unie poklidným způsobem, ačkoliv se zprvu zdálo, že tomuto scénáři nestojí nic v cestě. Hluboká krize v letech 1992–1993 rozmetala léta cizelovanou strukturu EMS a ponechala z ní holé torzo. Zmiňován bývá souběh tří důležitých momentů, jež dodávaly sílu vracejícím se poryvům kurzové spekulace: i) vybočené kurzy některých měn jako domněle odvrácená strana dlouhodobé nečinnosti při přestavování parit; ii) německé sjednocování, jehož náklady byly prostřednictvím pevného závěsu na německou marku exportovány do zbytku Společenství; iii) zamítavé dánské referendum o Maastrichtské smlouvě, které obestřelo nejistotou vyhlídky na dosažení měnové unie.

Jemné analytické diskuse se mohou vést na téma, kterým z uvedených faktorů přisoudit roli ničivé třaskaviny a kterým jen funkci zažihací roznětky. Daleko podstatnější je zodpovězení otázky, zda měnové turbulence neprokázaly hlubší prav-

du, že úsilí o kurzovou stabilitu v prostředí existujících národních měn je také jedno ze slepých ramen, jež by mělo být opuštěno. Minimálně tři lekce stály za zvážení: i) přítomnost národních měn a spolu s nimi i centrálních parit znamená být vystaven neustálé pozornosti trhů, která vyhledává fakticky i domněle vybočené kurzy a příležitostně vyvolává nerovné měření sil oficiálních měnových autorit s kurzovou spekulací; ii) pouhá koordinace měnových politik kombinovaná s politikou pevných kurzů trpí skrytým rizikem koordinačního selhání, z něhož opět může kořistit kurzová spekulace; iii) přechod na kurzové plování, který teoreticky otevírá cestu k autonomii národních měnových politik a který z definice uniká krizím pevného kurzového režimu, však se znalostí excesů faktického chování kurzů na světových trzích by mohl podlamovat základy vnitřního trhu.

Trauma krizových let 1992–1993 vedlo k poslední zájmu o projekt EMU. Dobová polemika, že EMS musí být zbaven své nevyhraněnosti mezi pevným a pružným kurzem a že přimknout se musí k některému z krajních řešení, byla rozhodnuta ve prospěch neodvolatelné fixace kurzů národních měn v institucionálním prostředí měnové unie.

#### LITERATURA A PRAMENY

1. Apel, E.: *European Monetary Integration: 1958–2002*. Routledge, 1998
2. Baldwin, R., Wyplosz, Ch.: *The Economics of European Integration*. Second edition, McGraw-Hill Education, London, 2006
3. Calvo, G. A., Reinhart, C. M.: *When Capital Inflows Suddenly Stop: Consequences and Policy Options*. In: Kenen, P. B., Swoboda, A. K. (ed.): *Reforming the International Monetary and Financial System*. International Monetary Fund, 2000
4. Dědek, O.: *Echoing the European Monetary Integration in the Czech Republic*. In: Grauwe, P. De, Lavrač, V. (ed.): *Inclusion of Central European Countries in the European Monetary Union*. Kluwer Academic Publishers, Boston, 1999, s. 141–181
5. Dědek, O.: *Příčiny a průběh měnových turbulencí v České republice v roce 1997*. Politická ekonomie, 2000, č. 5 a 6, s. 605–621 a 739–763
6. Dědek, O.: *Výzvy nominální a reálné konvergence*. Politická ekonomie, 2001, č. 6, s. 755–769
7. Dědek, O.: *Česká ekonomika a euro*. Politická ekonomie, 2002, č. 3, s. 361–375
8. Dědek, O.: *Převzetí eura: brzda nebo motor reálné konvergence?* Politická ekonomie, 2003, č. 4, s. 505–515
9. Dědek, O.: *Čtyři zamyšlení nad cílováním inflace v České republice*. Politická ekonomie, 2004, č. 2, s. 147–169



- 10. Dědek, O.: *Rizika a výzvy měnové strategie k převzetí eura*. Politická ekonomie, 2006, č. 1, s. 3–21
- 11. Eichengreen, B., Hausmann, R.: *Exchange rates and financial stability*. In: New Challenges for Monetary Policy. A Symposium Sponsored by the Federal Reserve Bank of Kansas City. Jackson Hole, Wyoming, August 1999, s. 329–368
- 12. Friedman, M.: *The case for flexible exchange rates*. In: Friedman, M.: *Essays in Positive Economics*. Chicago Press, 1953
- 13. Gibson, H. D.: *International Finance: Exchange Rates and Financial Flows in the International System*. Longman, London and New York, 1996
- 14. Gros, D., Thygesen, N.: *European Monetary Integration*. Second edition, Longman, 1998
- 15. Kenen, P. B.: *Managing Exchange Rates*. Routledge, 1988
- 16. Kenen, P. B.: *Economic and Monetary Union in Europe: Moving beyond Maastricht*. Cambridge University Press, 1995
- 17. Rogoff, K. S., Husain, A. M., Mody, A., Brooks, R., Oomes, N.: *Evolution and Performance of Exchange Rate Regimes*. Occasional Paper 229, International Monetary Fund, 2004
- 18. Temperton, P.: *Introduction*. In: Temperton, P. (ed.): *The European Currency Crisis: What Chance Now for a Single European Currency?* Probus Publishing Company, Cambridge, England, 1993, s. 3–48
- 19. Walters, A.: *Why the ERM cannot be reformed*. In: Temperton, P. (ed.): *The European Currency Crisis: What Chance Now for a Single European Currency?* Probus Publishing Company, Cambridge, England, 1993, s. 49–60
- 20. Williamson, J.: *The Exchange Rate System*. Institute for International Economics, Washington, D. C., 1985

## KLÍČOVÁ SLOVA

*evropská ekonomická integrace, společná měna, maastrichtská konvergenční kritéria, kurzové systémy, měnová politika, optimální měnové oblasti*

## ABSTRACT

*The article analyzes the crisis of the European Monetary System and financial turbulences in 1992–1993. The attention is paid to problems of coordination of the EC Member States' monetary policies as well as to the experimentation with the exchange rate regime with the aim to reach the exchange rate stability among the EC Member States. The emergence of the EMU can be seen as the product of a trial-and-error process which delivered the single currency only after other options in organizing monetary and exchange rate affairs had been exercised and subsequently abandoned due to their intrinsic weaknesses.*

## KEYWORDS

*European economic integration, common currency, Maastricht convergence criteria, exchange rate systems, monetary policy, optimum currency areas*

## JEL CLASSIFICATION

*E31, E52, E58, F02, F31, F32*

×

# Euro k nám samo nepřijde (opatření, která je třeba udělat)

► JUDr. Ing. Přemysl Mička, CSc. » zástupce ředitele odboru Evropské unie a mezinárodních organizací,  
Česká národní banka

## \* 1. Euro a jeho zavádění v nových členských zemích EU

Velké rozšíření Evropské unie o země střední a východní Evropy, které se uskutečnilo v letech 2004 a 2007, proběhlo v době, kdy integrační proces v rámci EU dospěl do 3. stádia hospodářské a měnové unie. K datu vstupu nových zemí byla jednotná měna euro zavedena ve dvanácti z patnácti starých členských států. Mimo eurozónu byly pouze Velká Británie a Dánsko s trvalou výjimkou na zavedení eura a Švédsko s dočasnou výjimkou.

V rámci přístupových jednání se v roce 1998 projednávala kapitola Hospodářská a měnová unie. Jedním ze základních požadavků této kapitoly ze strany EU bylo přijetí závazku k zavedení eura, jakmile pro to budou vytvořeny podmínky. Následně, v článku 4 Aktu o podmínkách přistoupení, který byl podepsán v roce 2003, byla nově vstupujícím zemím udělena dočasná výjimka na zavedení eura.

Dočasná výjimka (derogace) znamená závazek zavedení jednotné měny v budoucnu. Z tohoto důvodu musí členské země usilovat o splnění podmínek zavedení eura, tedy všech konvergenčních kritérií tak, jak jsou stanovena Smlouvou o založení Evropského společenství (čl. 121), resp. jejími protokoly.

Vlastní posouzení, zda byly splněny všechny

podmínky, Smlouva o založení Evropského společenství dle článku 122 (odstavec 2) svěřuje Evropské komisi (EK) a Evropské centrální bance (ECB). Tyto instituce připravují zprávy o pokroku při plnění kritérií pro zavedení eura (tzv. konvergenční zprávy) alespoň jednou za dva roky nebo v případě, že o to některá členská země požádá.

Zprávy musí obsahovat posouzení slučitelnosti právních předpisů<sup>1</sup> a dále hodnocení, zda bylo dosaženo vysokého stupně konvergence podle míry splnění čtyř<sup>2</sup> stanovených ekonomických kritérií. Pozitivní hodnocení členské země v konvergenčních zprávách je počátkem procesu, který vede k rozhodnutí Rady EU<sup>3</sup> o splnění podmínek pro zavedení eura a ke zrušení dočasné výjimky na jeho zavedení. Rada EU pak na základě tohoto rozhodnutí stanoví přepočítací koeficient národní měny k euru a přijme další rozhodnutí nezbytná k zavedení eura v dané členské zemi. Zejména musí být doplněno nařízení č. 974/1998 o zavedení eura o novou členskou zemi eurozóny.

Konvergenční zprávy byly vypracovány v těchto letech:

- 1998 (březen) – pravidelná zpráva, pro zavedení eura se kvalifikovalo 11 zemí, podmínky nesplnily Švédsko a Řecko;
- 2000 (květen) – pravidelná zpráva o Řecko (kvalifikovalo se), o Švédsku (nesplnilo podmínky);



<sup>1</sup> Jde o články 108 Smlouvy o založení Evropského společenství (nezávislost centrálních bank) a 109 (povinnost zajistit soulad s ustanoveními Smlouvy a Statutu Evropského systému centrálních bank).

<sup>2</sup> Obě číselná kritéria veřejných financí se spojují do jednoho — země nesmí být v proceduře nadměrného schodku — viz čl. 121 Smlouvy o založení Evropského společenství.

<sup>3</sup> Rada EU rozhoduje na návrh Evropské komise po konzultaci s Evropským parlamentem a po projednání v Radě ve složení hlav států nebo předsedů vlád.



**Tabulka č. 1 » Plnění kritérií pro zavedení eura v letech 2004, 2006 a 2008, celkové závěry konvergenčních zpráv EK a ECB**

Země	Kompatibilita legislativy			Cenová stabilita			Veřejné finance			Stabilita kurzu – ERM II			Dlouhodobá úroková míra			Skóre = počet splněných/počet všech kritérií (v %, max. = 100)					
	2004	2006	2008	2004	2006	2008	2004	2006	2008	2004	2006	2008	2004	2006	2008	2004	2006	2008			
	Česká republika	NE	NE	NE	ANO	ANO	ANO	NE	NE	NE	ANO	ANO	ANO	NE	NE	NE	ANO	ANO	ANO	40	40
Estonsko	NE	NE	ANO	ANO	ANO	ANO	NE	NE	ANO	ANO	ANO	ANO	NE	NE	ANO	ANO	ANO	ANO	60	60	80
Litva	NE	ANO	ANO	ANO	ANO	ANO	NE	NE	ANO	ANO	ANO	ANO	NE	NE	ANO	ANO	ANO	ANO	60	80	80
Lotyšsko	NE	NE	NE	NE	NE	ANO	ANO	ANO	ANO	ANO	ANO	ANO	NE	NE	ANO	ANO	ANO	ANO	40	40	60
Maďarsko	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	0	0	0
Polsko	NE	NE	NE	NE	ANO	ANO	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	ANO	ANO	ANO	ANO	0	40	20
Slovensko	NE	NE	ANO	NE	NE	ANO	NE	NE	ANO	ANO	ANO	ANO	NE	NE	ANO	ANO	ANO	ANO	20	20	100
Švédsko	NE	NE	NE	ANO	ANO	ANO	ANO	ANO	ANO	ANO	ANO	ANO	NE	NE	ANO	ANO	ANO	ANO	60	60	60
Bulharsko	-	-	NE	-	-	ANO	-	-	ANO	-	ANO	-	NE	-	ANO	-	ANO	-	-	-	40
Rumunsko	-	-	NE	-	-	ANO	-	-	ANO	-	ANO	-	NE	-	ANO	-	ANO	-	-	-	20
% zemí, které splnily kritérium	0	13	30	50	38	20	50	50	80	80	25	40	75	88	80	-	-	-	-	-	-

V Estonsku nejsou k dispozici dlouhodobé vládní obligace potřebné k výpočtu referenční hodnoty, ukazatel dlouhodobých úrokových sazeb vypočtený na základě komerčních půjček ukazuje na splnění tohoto kritéria.  
 Litva v roce 2006 podle mimořádné konvergenční zprávy, referenční hodnota k HICP pro Litvu byla 2,6 %.  
 Polsko sice splňuje číselné údaje týkající se schodku veřejných financí, nicméně vzhledem k neukončené proceduře nadměrného schodku nespĺňuje kritérium veřejných financí.  
 Pramen: ČNB; zpracováno na základě konvergenčních zpráv příslušných let

Tabulka č. 2 » Plnění kritérií pro zavedení eura v letech 2004, 2006 a 2008, číselné podklady k hodnocení konvergenčních kritérií v konvergenčních zprávách EK a ECB

Země	Cenová stabilita — HICP (v %)			Dlouhodobá úroková míra (v %)			Veřejné finance – deficit vládních institucí (v % HDP)			Veřejné finance – vládní dluh (v % HDP)		
	2004	2006	2008	2004	2006	2008	2004	2006	2008	2004	2006	2008
Česká republika	1,8	2,2	4,4	4,7	3,8	4,5	-5,0	-3,5	-1,4	37,9	30,9	28,1
Estonsko	2,0	4,3	8,3	n.a.	n.a.	n.a.	0,3	2,5	0,4	4,8	4,0	3,4
Litva	-0,2	2,7	12,3	4,7	3,7	5,4	-2,6	-0,5	-1,7	21,4	18,7	17,0
Lotyšsko	4,9	6,7	7,4	5,0	3,9	4,6	-2,0	-1,0	-1,1	14,7	11,1	10,0
Maďarsko	6,5	3,5	7,5	8,1	7,1	6,9	-5,5	-10,1	-4,0	59,9	67,6	66,5
Polsko	2,5	1,2	3,2	6,9	5,2	5,7	-5,6	-2,2	-2,5	47,2	42,4	44,5
Slovensko	8,4	4,3	2,2	5,1	4,3	4,5	-3,9	-3,4	-2,0	44,2	33,0	29,2
Švédsko	1,3	1,5	2,0	4,7	3,7	4,2	0,6	2,8	2,7	51,6	46,7	35,5
Bulharsko	n.a.	n.a.	9,4	n.a.	n.a.	4,7	n.a.	n.a.	3,2	n.a.	n.a.	14,1
Rumunsko	n.a.	n.a.	5,9	n.a.	n.a.	7,1	n.a.	n.a.	-2,9	n.a.	n.a.	13,6
Referenční hodnota	2,4	2,8	3,2	6,4	6,2	6,5	-3,0	-3,0	-3,0	60,0	60,0	60,0

V Estonsku nejsou k dispozici dlouhodobé vládní obligace potřebné k výpočtu referenční hodnoty, ukazatel dlouhodobých úrokových sazeb vypočtený na základě komerčních půjček ukazuje na splnění tohoto kritéria.

Litva v roce 2006 podle mimořádné konvergenční zprávy, referenční hodnota k HICP pro Litvu byla 2,6 %.

Polsko sice splňuje číselné údaje týkající se schodku veřejných financí, nicméně vzhledem k neukončené proceduře nadměrného schodku nespĺňuje kritérium veřejných financí.

Pramen: ČNB; zpracováno na základě konvergenčních zpráv příslušných let



- • 2002 (květen) – pravidelná zpráva o Švédsku (nesplnilo podmínky);
- 2004 (říjen) – pravidelná zpráva o deseti nových členských zemích a Švédsku (nikdo nesplnil podmínky);
- 2006 (květen) – mimořádné zprávy o Slovinsku (splnilo podmínky) a Litvě (nesplnila kritérium cenové stability);
- 2006 (prosinec) – pravidelná zpráva o devíti zemích (Česká republika, Estonsko, Kypr, Lotyšsko, Maďarsko, Malta, Polsko, Slovensko, Švédsko; žádná země nesplnila všechna kritéria);
- 2007 (květen) – mimořádné zprávy o Kypru a Maltě (obě země se kvalifikovaly);
- 2008 (květen) – pravidelná zpráva o deseti zemích (Bulharsko, Česká republika, Estonsko, Lotyšsko, Litva, Maďarsko, Polsko, Rumunsko, Slovensko, Švédsko; kritéria splnilo Slovensko).

Konvergenční zprávy EK a ECB v letošním roce jsou tedy šestou sadou v řadě pravidelných zpráv. Vzhledem k desetileté tradici zpracování tvoří tyto zprávy důležitý výkladový zdroj, ke kterému se v následujících zprávách významně přihlíží. Zásadní změna přístupu, pokud nedošlo ke změně evropské legislativy, je krajně obtížná, často i s odkazem na to, že by následkem toho byl porušen princip rovného zacházení pro země, které do měnové unie již vstoupily, a pro ty, které do ní nově vstupují, resp. vstoupí v budoucnosti.

Jelikož zpracované konvergenční zprávy jsou již třetí sadou pravidelných zpráv po rozšíření v roce 2004, neočekávala se zásadní změna přístupu. Ostatně ani zatím neratifikovaná Lisabonská smlouva do konvergenčních kritérií prakticky nezasáhla. Nicméně se konvergenční zprávy musely vyrovnat s pozměněnou ekonomickou realitou charakterizovanou obecnou tendencí ke vzestupu cen a narůstající finanční nestabilitou.

Při porovnání úrovně plnění kritérií v časovém horizontu tří posledních pravidelných zpráv (viz tabulky 1 a 2) dochází ke snížení podílu zemí, které splnily kritérium cenové stability, což odpovídá výše zmíněným inflačním tendencím, které se výrazněji projevují v nových členských zemích. Na

proti tomu se výrazně zlepšilo plnění kritéria stability veřejných financí, což lze do jisté míry vysvětlit i tlakem evropských institucí v této oblasti (Pakt stability a růstu, procedura nadměrného schodku apod.).

Země, které bezprostředně po vstupu do EU vstoupily i do systému ERM II, plní po uplynutí dvou let i kritérium stability měnových kurzů. Nejmenší problém představuje kritérium dlouhodobých úrokových sazeb, které plní většina zemí.

Z teritoriálního hlediska nejnižší plnění vykazují nováčci EU – Rumunsko a Bulharsko – a dále Maďarsko a Polsko. Maďarsko v průběhu všech tří pravidelných zpráv nesplnilo jediné kritérium. ČR představuje průměr, nad průměrem jsou pobaltské země, kde je největším problémem inflace.

Některé další postřehy z letošních konvergenčních zpráv:

- a) Pravidelné konvergenční zprávy v letošním roce vzbudily značnou pozornost už jen proto, že poprvé od posledního velkého rozšíření Evropské unie v jejich rámci měla být deklarována připravenost členské země na zavedení eura (předchozí rozšíření eurozóny se uskutečnila na základě mimořádných konvergenčních zpráv).
- b) Přestože předchozí diskuse nevedly ke hmatatelným závěrům a dopadům ve změnách evropské legislativy, spekovalo se o možných změnách výkladu, a zda nadále bude dodržen princip rovného zacházení.
- c) V oblasti výkladu ekonomických kritérií se zvyšuje **důraz na udržitelnost kritéria stability cen**, což bylo předmětem vyhrčené diskuse už ve stádiu příprav zpráv. Do značné míry byl tento důraz podmíněn současnými obecnými inflačními tlaky a v neposlední řadě značným nárůstem cen po zavedení eura ve Slovinsku. Lze předpokládat, že i v budoucnu se zkoumání zaměří tímto směrem zejména s ohledem na hlavní cíl ECB a národních centrálních bank.
- d) **Slovensko** bylo první z nových členských zemí, které do eurozóny vstupovalo s volně pohyblivým kurzem v rámci ERM II. V průběhu zkoumaného období docházelo k apreciaci kurzu

a z tohoto důvodu byla upravena – revalvována – centrální parita (obdobně jako tomu bylo v minulosti u Irska a Řecka). Evropská komise při hodnocení tolerovala poměrně vysokou úroveň apreciacie po úpravě centrální parity. Tento přístup může být významný v budoucnu i pro Českou republiku.

- e) Vzhledem k tomu, že ze strany EU i členů eurozóny polevil tlak na zavedení eura v nových členských zemích, konvergenční zprávy už neakcentují myšlenku „okamžitého“ dosažení plně harmonizované legislativy.

Rozšíření eurozóny o Slovensko na 16 členských zemí bude s největší pravděpodobností jejím posledním rozšířením v tomto desetiletí. Podle výsledků letošních konvergenčních zpráv mají největší naděje na vstup do eurozóny pobaltské země, pokud se jim podaří snížit dosavadní úroveň inflace, což nelze očekávat dříve než na počátku příštího desetiletí. Ve třech středoevropských zemích – ČR, Polsku a Maďarsku – bude postup vzhledem k ekonomickému i politickému vývoji ještě pomalejší. Nováčci Evropské unie – Rumunsko a Bulharsko – dosud bojují s počátečními problémy po

mínkou pro rozhodování evropských institucí o zavedení eura v příslušné zemi, nedostačuje však k jeho vlastnímu zavedení. Vedle plnění kritérií pro vstup do eurozóny musí probíhat i technické a legislativní přípravy, aby bylo možno euro fakticky zavést. Tyto přípravy pokračují i po rozhodnutí o zavedení eura a jsou nejintenzivnější v období mezi zrušením dočasné výjimky a datem vlastního zavedení, resp. v navazujícím období po tomto datu.

## 2. Pravidla a postupy pro zavedení eura

Kromě již zmíněných článků 121 a 122 neobsahuje Smlouva o založení Evropského společenství další podrobnější pravidla a postupy pro zavedení eura v členských zemích. Samotný postup byl totiž konkretizován až dva roky po nabytí účinnosti Maastrichtské smlouvy na madridském summitu EU v prosinci 1995. Tento summit vytyčil postupy k praktickému přechodu na euro (madridský scénář) a určil název příští jednotné měny – euro.

Podle madridského scénáře se uskutečnil přechod na euro ve 12 starých členských zemích EU.

*Rozšíření eurozóny o Slovensko na 16 členských zemí bude s největší pravděpodobností jejím posledním rozšířením v tomto desetiletí. Podle výsledků letošních konvergenčních zpráv mají největší naděje na vstup do eurozóny pobaltské země, pokud se jim podaří snížit dosavadní úroveň inflace, což nelze očekávat dříve než na počátku příštího desetiletí.*

začlenění a u nich může být postup k euru ještě více pozvolný.

V blízké budoucnosti nelze vyloučit kladný výsledek referenda o zavedení eura v Dánsku. Termín hlasování nebyl zatím určen, přičemž vlastní splnění kritérií konvergence pro tuto zemi není problémem. Úvahy o možnosti zavedení eura ve Švédsku a Velké Británii jsou dnes spíše teoretické.

Splnění konvergenčních kritérií je nutnou pod-

Jeho podstatou bylo tzv. přechodné období, kdy euro bylo zavedeno ve dvou etapách. Na začátku první etapy (1999) byly trvale fixovány kurzy národních měn k euru prostřednictvím přepočítacích koeficientů. Právně se národní měny staly tzv. nedeimálními denominacemi eura. Fakticky však existovaly nadále, protože euro bylo zavedeno bezhotovostně a jako oběživo existovaly stále pouze národní peníze. Ty byly vyměněny za euro až na počátku druhé etapy (v roce 2002).



→ Principy madridského scénáře byly vtěleny do nařízení č. 974/1998 o zavedení eura. Ještě dříve, v roce 1997, bylo přijato nařízení č. 1103/1997, které definovalo přepočítací koeficienty, postupy přepočtu mezi národními měnami a eurem a opačně a v neposlední řadě i základní principy zaokrouhlování přepočtených částek. Poslední z trojice nařízení, které bylo přijato těsně před zavedením eura, bylo nařízení č. 2866/1998, které stanovilo konkrétní hodnoty přepočítacích koeficientů pro jednotlivé měny, které vstupovaly do eurozóny. Konstrukce nařízení č. 974/1998 a 2866/1998 a způsob jejich schvalování vyžadují jejich novelizaci při každém jednotlivém rozšíření eurozóny<sup>4</sup>. Nařízení č. 1103/1997 má obecný charakter a nemusí být dále novelizováno.

Madridský scénář byl vytvořen zejména proto, že bylo nereálné vytvořit nové oběživo v krátké době mezi madridským summitem a datem zavedení eura. Pozitivem této varianty přechodu bylo přechodné období – relativně dlouhá doba přípravy na definitivní zavedení eura ve všech oblastech, přičemž už na jejím počátku byl znám přepočítací koeficient mezi eurem a národní měnou. Z hlediska finančního sektoru, zejména bank, naopak nevýhodou bylo, že bezhotovostní peníze existovaly ve dvou formách – v národní měně i v eurech, což si vyžádalo nákladné úpravy bankovních informačních systémů. Nejzávažnější nedostatek se ukázal až později – dlouhá doba přechodu na euro (3 roky, u Řecka 1 rok) vytvořila u obyvatelstva určitou nedůvěru či otupělost, která posléze přispěla k nepříznivému přijetí eura v řadě zemí.

Po rozšíření Evropské unie v roce 2004, kdy už euro bylo plně zavedeno a kolovalo i mezi obyvatelstvem nových členských zemí, nejvýznamnější argument pro přechodné období – příprava oběživa – padl. Bankovky v eurech, které jsou pro všechny země stejné, si lze vypůjčit u jiné centrální banky a splatit je následně produkcí zajišťovanou z vlastních zdrojů. Mince, které mají odlišné

národní vzory, ale unifikované provedení, by sice bylo možné si též vypůjčit, zde však z politických i prestižních důvodů je vhodné před zavedením eura vyrazit mince s vlastní národní stranou.

Tyto objektivní důvody, ale i tlak nových členských zemí vedly v roce 2005 k novelizaci nařízení č. 974/1998,<sup>5</sup> kdy byly právně zakotveny dva další možné scénáře zavedení eura:

- scénář jednorázového zavedení (Big Bang),
- scénář s obdobím postupného zrušení (Phasing Out).

Scénář jednorázového zavedení, tj. zavedení eura v hotovostní i bezhotovostní podobě ve stejném okamžiku, použily všechny nové členské země – Slovinsko v roce 2007, Malta a Kypr v roce 2008. Stejný postup bude použit i na Slovensku v roce 2009.

Zatím nevyužit byl scénář s obdobím postupného zrušení, kdy by národní měna mohla být používána ještě maximálně po dobu jednoho roku po zavedení eura ve specifických případech, kde by přechod na euro vyvolal problémy (např. fakturace menších podniků). Platby by však vždy musely probíhat v eurech. Tento scénář nezískal přílišnou důvěru vzhledem k pravděpodobným zmatkům, které by mohly vzniknout. Také nebyl zatím prakticky využit.

Vedle zmíněné trojice nařízení, která tvoří zákonný rámec pro euro na úrovni Evropské unie, ještě existuje dodatečná legislativa upravující specifické aspekty zavedení eura. Doporučení Evropské komise o opatřeních k usnadnění budoucího přechodu na euro bylo v nové redakci vydáno na počátku roku 2008 (2008/78/EC). Toto doporučení zobecňuje kladné zkušenosti z dosavadních přechodů na euro. K usnadnění přípravy občanů na zavedení eura by členské země měly povinně zavést dvojí uvádění peněžních částek v národní měně i v eurech v období před i po zavedení eura. Další opatření by měla být zaměřena na rychlou výměnu hotovostí, informovanost obyvatelstva

<sup>4</sup> Nařízení č. 693/2008 a 694/2008 přijatá v souvislosti se zavedením eura na Slovensku

<sup>5</sup> Nařízení č. 2169/2005

i podnikatelů. Zvláštní pozornost se věnuje opatřením, aby se proces zavedení eura nezneužil ke zvyšování cen.

Postupy pro zavedení hotovostního eura, pro předzásobení oběživem (centrální banky-komerční banky) a tzv. sekundární předzásobení (komerční banky-ekonomické subjekty) jsou upraveny obecnými zásadami ECB (Guideline ECB 2006/9, novela 2008/4). Novela z letošního roku podstatně zjednodušuje pravidla poskytnutí hotovosti pro malé obchodníky.

Vzniká otázka, zda výše uvedený právní rámec je pro zavedení eura dostatečný. Striktní zastánci právní superiority evropské legislativy tvrdí, že ano. V každé zemi, která euro přijímala, však byla přijata legislativa k usnadnění přechodu na euro, zejména co se týče ukončení platnosti národní měny a její výměny za euro. Další úpravy byly nutné u občanskoprávních i obchodně právních kodexů, vzhledem k fungování finančního trhu a platebního styku a dále v řadě oblastí administrativního práva včetně ochrany spotřebitele.

Specifickou otázkou je přepočítání peněžních hodnot v národní měně uvedených v právních předpisech. Zde se nejvíce z evropského hlediska bezprostředně nutná změna na národní úrovni, protože dle článku 14 nařízení č. 974/1998 všechny právní nástroje existující ke dni zavedení eura v národní měně přecházejí na euro podle stanoveného přepočítacího koeficientu. Výsledné hodnoty se zaokrouhlují v souladu s nařízením č. 1103/1997 na celé centy. Praktické aspekty však vyžadují, aby některé částky byly zaokrouhlené ve vyšším řádu, než jsou eurocenty. V takovém případě se přistupuje k tzv. zarovnávaní, kdy se nově stanoví hodnoty zaokrouhlené ve vyšších řádech. Postup by měl být cenově neutrální, aby při těchto úpravách nedocházelo k poškození obyvatelstva. Měl by být také transparentní a v případech, kdy došlo k úpravám nad rámec platné evropské legislativy, je nutno uvést důvody. V tomto smyslu vyzněly i rozsud-

ky a jejich odůvodnění ve dvou případech, které řešil Evropský soudní dvůr – „Estager“ (2007) a „O<sub>2</sub>“ (2004).

Zatímco země v první vlně zavádění eura transponovaly v průběhu přechodného období prakticky všechnu legislativu na euro (např. Německo, Belgie), nově vstupující země (Slovinsko, Slovensko) převedly na euro pouze nejnnutnější část národní legislativy. Zbytek hodnot v národní měně se přepočítává v souladu s nařízením č. 1103/1997 a bude na euro převeden při nejbližší kodifikaci či novelizaci.

Oblast měnové politiky je zvláště důležitá pro zavedení a fungování eura. Zde je nutno právně zakotvit přechod rozhodování o měnových záležitostech na ECB a vlastní výkon měnové politiky ponechat na úrovni národních centrálních bank. Obdobný problém se týká i správy devizových rezerv a dalších oblastí v působnosti Eurosystemu<sup>6</sup>. Tato opatření vyžadují dosti rozsáhlé novely statutů centrálních bank. Z časového hlediska tato legislativní opatření nejsou realizována ve fázi těsně před zavedením eura, ale je nutno je splnit v rámci plnění konvergenčních kritérií.

Vlastní zavedení eura v členské zemi je rozsáhlý logistický proces, na jehož začátku je ustavení národních koordinačních orgánů, volba scénáře zavedení eura a vypracování programu – národních plánů zavedení eura. Praktické postupy nesleduje jen země, která zavádí euro sama, ale jsou sledovány a koordinovány Evropskou komisí, kde je ustavena skupina národních koordinátorů zavedení eura (PAN II). Ve spolupráci s národními koordinátory vypracovává Evropská komise od roku 2004 pravidelné Zprávy o praktických přípravách na budoucí rozšíření eurozóny. V posledních letech se jedna z ročních zpráv soustřeďuje podrobněji na stav příprav zemí, které zavedou euro v následujícím roce. Poslední, sedmá zpráva vydaná Evropskou komisí 18. července 2008 se zaměřuje právě na stupeň připravenosti Slovenska. Zprávy Evrop- →

<sup>6</sup> Eurosystem: národní centrální banky zemí eurozóny a ECB. Pojem bude oficiálně zaveden Lisabonskou smlouvou.

- ské komise jsou doplněny tabulkovými přehledy, kde je přehledně mapována realizace jednotlivých opatření k zavedení eura (např. stanovení data pro zavedení eura, národní plán a jeho aktualizace, scénář, příprava národní strany mincí a jejich ražby, příprava distribuce bankovek a mincí, opatření k ochraně spotřebitele, komunikace atd.). V tisku někdy bývají mylně tyto kolonky tabulkových přehledů označovány jako „maastrichtská kritéria“. Není to zcela správné, protože tyto položky nejsou kritériem pro zavedení eura. Nicméně napovídají o stavu praktických příprav a mapují, zda neexistují rizika pro vlastní proces přechodu (changeover).

### 3. Vybrané věcné problémy při zavádění eura v České republice s ohledem na přípravu finančního sektoru

Již před vstupem ČR do Evropské unie byla připravena Strategie přistoupení České republiky k eurozóně, kterou schválila vláda ČR 13. 10. 2003. Předpokládané datum zavedení eura bylo stanoveno na roky 2009 nebo 2010. Vzhledem k tomu, že se nenaplnily původní předpoklady strategie, zejména ve vývoji veřejných financí, vláda zadala zpracování aktualizované strategie, která zdůrazňuje nutnost stability a reforem před zahájením procesu přijetí eura. Nicméně tato strategie, projednaná vládou 29. 8. 2007, nestanoví zatím žádné cílové datum zavedení eura v ČR.

V návaznosti na schválení eurostrategie byla v roce 2005 ustavena Národní koordinační skupina (NKS) pro zavedení eura a vládou jmenován národní koordinátor. Pod vedením NKS byly pro vládu připraveny zásadní materiály k zabezpečení přechodu na euro. Vláda projednala 25. 10. 2006 materiál o možných scénářích přechodu a vybrala na návrh NKS scénář jednorázového přechodu (Big Bang). Dne 11. 4. 2007 vláda projednala a schválila dokument Národní plán zavedení eura v České republice. V jeho jednotlivých kapitolách jsou po sektorech popsána nejdůležitější opatření

spojená s přechodem na euro. Tento první rámcový plán bude v dalších letech upřesňován. 9. dubna 2008 vláda schválila první zprávu o plnění Národního plánu.

Národní plán zavedení eura přináší tyto hlavní parametry přechodu, které je nutno při postupu dalších prací respektovat:

- současné zavedení bezhotovostního eura a eura v hotovostní podobě (bankovek a mincí) – tzv. scénář Big Bang;
- krátké období současného oběhu české koruny a eura (duální cirkulace) po zavedení jednotné měny – 2 týdny;
- po tomto období možnost bezplatné výměny bankovek a mincí u bank a dalších subjektů po dobu půl roku, poté u centrální banky (po dobu 5 let v případě mincí, po dobu v řádech desítek let v případě bankovek);
- povinnost uvádět ceny v Kč a v eurech – tzv. duální označování cen (počátek povinnosti do 1 měsíce po stanovení přepočítacího koeficientu, konec povinnosti 1 rok po zavedení eura).

V oblasti finančního sektoru bude třeba realizovat zejména tato opatření:

- Připravit zavedení eurobankovek a euromincí a zabezpečit stažení oběživa v korunách. V přípravném období před zavedením eura by měla být vybrána národní strana mincí a zabezpečena jejich ražba. Zvážit distribuci tzv. startovních balíčků. Před zavedením eura bude nutno dohodnout zapůjčení bankovek od partnerské centrální banky eurozóny s tím, že splacení proběhne produkcí, kterou budeme zabezpečovat po zavedení eura. Bude nutno zpracovat plán distribuce bankovek z centrální banky do komerčních bank (tzv. předzásobení) a dále z komerčních bank na obchodníky a podnikatele (sekundární předzásobení). V předstihu bude nutno zajistit převedení automatů na peníze a zejména pak bankovních automatů, které sehrají významnou úlohu v distribuci nového oběživa v prvních hodinách po zavedení eura. Současná evropská legislativa totiž neu-

možňuje distribuovat bankovky získané z předzásobení v době před zavedením eura.

- Přečod na euro v oblasti bankovníctví bude znamenat automatický přepočít korunových zůstatků na účtech, s tím, že už v období duálního oceňování budou zákazníci informováni o tom, kolik činí eurová hodnota korunového zůstatku jejich účtu.
- Přečod platebního styku na eura bude záviset na postupu k Jednotné oblasti pro platby v eurech (SEPA). Pravidla SEPA vytvářejí standardy pro platební styk v eurech, které se automaticky rozšíří po zavedení eura u nás. Vstupem do eurozóny se staneme členy platebního systému TARGET 2, který umožňuje nejen provádění platebních operací souvisejících s realizací opatření měnové politiky, ale i provádění běžných operací komerčních bank. Nově k tomuto systému přistoupí TARGET 2 Securities, který umožní zúčtování cenných papírů.
- Přečod operací na kapitálových trzích by měl respektovat princip kontinuity kontraktů. Úrokové sazby stanovené před zavedením eura by měly pokračovat i po zavedení eura až do dokončení úrokového období stanoveného v kontraktu. Bude stanovena převodní tabulka, která umožní navázat na úrokové sazby stanovené před zavedením eura (např. Pribor-Euribor). Měla by však být zachována smluvní volnost partnerů stanovit si ve vzájemné shodě nová pravidla úročení.
- Dostí komplikovaným problémem je přepočít hodnot na kapitálovém trhu na eura. U některých položek (podílové fondy) bude zřejmě možné vyšší rozlišení než zaokrouhlování na centy, aby se snížila diference z přepočtu malých částek. Zvláštním problémem je přepočít akcií, protože vlivem nepřesností při přepočtu vzniká diference mezi součtem nominálních hodnot akcií přepočtených na eura a celkovým akciovým kapitálem (bude třeba rozhodnout o volbě metody přepočtu).
- Všechna opatření k zavedení eura musí být do-

statečně komunikována s obyvatelstvem s přihlédnutím k různým skupinám populace a s podnikatelskými subjekty.

Tyto problémy jsou v současné době řešeny přípravou metodických podkladů v pracovních skupinách a schválené řešení bude promítnuto do nové verze Národního plánu a do připravované legislativy.

Samotná úprava národní legislativy se rozpadne do tří segmentů:

- Úprava postavení centrální banky v souvislosti s jejím začleněním do Eurosystemu. Vzhledem k tomu, že jde o jedno z kritérií konvergence, je tento úkol v pokročilém stádiu realizace. Bylo rozhodnuto vypracovat nový zákon o centrální bance, který se stane účinným k datu zavedení eura. Po schválení věcného záměru ve vládě 19. 3. 2007 bylo vypracováno paragrafované znění, které již prošlo mezirezortním připomínkovým řízením a konzultačním procesem s ECB. Po projednání ve vládě bude návrh předložen Parlamentu. Schvalovací proces by mohl být ukončen v roce 2009, s tím, že účinnost nového zákona nastane až po zavedení eura.
- Všeobecné zásady přechodu na euro by měly být stanoveny v tzv. obecném zákoně. Tento zákon by při respektování pravidel zakotvených v evropské legislativě měl stanovit konkrétní postupy zejména při přepočtu peněžních hodnot, při duálním zobrazování cen, při výměně oběživa a při přechodu na euro na kapitálovém trhu.
- Otevřenou otázkou zůstává přepočít korunových hodnot na euro v české legislativě, která nebude dotčena obecným zákonem. Nově vstupující země zatím volí přepočít hodnot podle pravidel nařízení č. 1103/1997. Z hlediska právní jistoty občanů a také proto, aby nedocházelo k tzv. nepřímé novelizaci, se objevila myšlenka novelizovat také zbytek české legislativy, kde by všechny hodnoty byly převedeny na euro buď přepočtem a zaokrouhlením (na eurocenty), či na bázi zarovnávání. Je otázkou, zda by →

→ tento postup mohl přispět k větší transparentnosti procesu, protože dle vyjádření ministra financí Miroslava Kalouska<sup>7</sup> si přechod na euro vyžádá novelizaci více než 500 zákonů (nemluvě o jejich prováděcích předpisech). Tento postup také naráží na technické problémy realizace – závěrečná redakce všech novel může být provedena až po oficiálním schválení přepočítacího koeficientu (zhruba půl roku před zavedením eura). Samotný legislativní proces musí s nejvyšší pravděpodobností zahrnovat i konzultaci s ECB, kde je stanovena standardní doba jednoho měsíce. Lze tedy shrnout, že cesta úplné novelizace před zavedením eura je krajně riskantní vzhledem k nedostatku času pro legislativní proces, kde při takovém počtu legislativních aktů velice snadno může dojít ke komplikacím, což by vlastní proces zavádění eura mohlo ohrozit.

## 4. Závěr

Jak vyplývá z výše uvedeného, o splnění podmínek pro přijetí eura, a tedy o jeho zavedení se rozhoduje na evropské úrovni, ovšem za účasti českých zástupců v příslušných orgánech. Na druhé straně vlastní aktivita země může její postup k zavedení eura urychlovat, či zpomalovat, zejména v oblasti plnění konvergenčních kritérií.

Plně v kompetenci země je vybrat si scénář a zpracovat vlastní národní plán zavedení eura. I když v první verzi už tento dokument máme, stále ještě existuje velký počet otázek, které je třeba vyřešit. K urychlení všech těchto prací a k motivaci by nesporně přispělo stanovení cílového data zavedení eura.

## LITERATURA A PRAMENY

1. *Convergence Report 2008*. European Commission, 2008, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication12574\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication12574_en.pdf)
2. *Convergence Report May 2008*. European Central Bank, May 2008, <http://www.ecb.int/pub/pdf/conrep/cr200805en.pdf>
3. *Convergence Report May 2007*. European Central Bank, May 2007, <http://www.ecb.int/pub/pdf/conrep/cr200705en.pdf>
4. *Convergence Report December 2006*. European Central Bank, December 2006, <http://www.ecb.int/pub/pdf/conrep/cr200612en.pdf>
5. *Convergence Report May 2006*. European Central Bank, May 2006, <http://www.ecb.int/pub/pdf/conrep/cr2006en.pdf>
6. *Convergence Report 2004*. European Central Bank, 2004, <http://www.ecb.int/pub/pdf/conrep/cr2004en.pdf>
7. *Convergence Report 2002*. European Central Bank, 2002, <http://www.ecb.int/pub/pdf/conrep/cr2002en.pdf>
8. *Convergence Report 2000*. European Central Bank, 2000, <http://www.ecb.int/pub/pdf/conrep/cr2000en.pdf>
9. *Convergence Report March 1998*. European Monetary Institute, March 1998, <http://www.ecb.int/pub/pdf/conrep/cr1998en.pdf>
10. *Seventh report on the practical preparations for the future enlargement of the euro area*. European Commission, 18. 7. 2008, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication12997\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication12997_en.pdf)

---

<sup>7</sup> *Právo*, 16. 7. 2008

11. *Sixth report on the practical preparations for the future enlargement of the euro area.* European Commission, 27. 11. 2007, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0756:FIN:EN:PDF>
12. *Fifth report on the practical preparations for the future enlargement of the euro area.* European Commission, 16. 7. 2007, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0434:FIN:EN:PDF>
13. *Fourth report on the practical preparations for the future enlargement of the euro area.* European Commission, 10. 11. 2006, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0671:FIN:EN:PDF>
14. *Third report on the practical preparations for the future enlargement of the euro area.* European Commission, 22. 6. 2006, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0322:FIN:EN:PDF>
15. *Second report on the practical preparations for the future enlargement of the euro area.* European Commission, 4. 11. 2005, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0545:FIN:EN:PDF>
16. *First report on the practical preparations for the future enlargement of the euro area.* European Commission, 10. 11. 2004, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004DC0748:EN:HTML>
17. Česká národní banka, [www.cnb.cz](http://www.cnb.cz)
18. Ministerstvo financí České republiky, [www.mfcr.cz](http://www.mfcr.cz)
19. Evropská centrální banka, [www.ecb.eu](http://www.ecb.eu)
20. [www.zavedenieura.cz](http://www.zavedenieura.cz)
21. [www.euroskop.cz](http://www.euroskop.cz)
22. [www.europa.eu](http://www.europa.eu)
23. [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/the\\_euro/index\\_en.htm?cs\\_mid=2946](http://ec.europa.eu/economy_finance/the_euro/index_en.htm?cs_mid=2946)

## **KLÍČOVÁ SLOVA**

*měnová unie, euro, konvergenční kritéria, centrální banka, národní plán zavedení eura*

## **KEYWORDS**

*monetary union, euro, convergence criteria, central bank, National Euro Changeover Plan*

## **JEL CLASSIFICATION**

*E31, E58, F15, F31, H62, H63*



## Trnitá česká cesta k euru

► Ing. Jan Mládek, CSc. » předseda družstva FONTES RERUM a ředitel Masarykovy dělnické akademie

\* O tom, že chceme re-integraci do západních hospodářských a politických struktur, byl na počátku devadesátých let téměř celonárodní konsensus. Ze zpětného pohledu roku 2008 je zřejmé, že jsme byli jako země v této snaze velmi úspěšní. Ihned v roce 1990 obnovilo Československo členství v Mezinárodním měnovém fondu a Světové bance. V roce 1995 se podařilo České republice jako první postkomunistické zemi vstoupit do OECD. Vstup do NATO byl završen v roce 1999 a dlouho odkládané členství v EU pak nastalo 1. května 2004. V prosinci 2007 jsme vstoupili do schengenského prostoru a české hranice po sedmi letech přestaly být střeženy a přestaly také být překážkou pro volný pohyb osob, zboží i kapitálu. Jenom s přistoupením ke společné měně EU, k euru, se nám nějak nevede. Namísto důstojné tečky za dvě desetiletí trvajícím integračním procesem máme poněkud neočekávané drama. Současná vláda Mirka Topolánka dokonce ani nemá termín, kdy chce přijmout euro, o strategii přijetí ani nemluví. Pan prezident je přesvědčen, že eurozóna není optimální měnovou zónou, a tudíž v brzké budoucnosti zanikne. Zatímco v ostatních nových členských zemích se mluví o vstupu do eurozóny v roce 2012 či 2013, z Prahy zní hlasy, že sté výročí vzniku československé koruny (2019) by mohlo být tím vhodným termínem. Tento článek je pokusem o analýzu příčin tohoto neutěšeného stavu.

### 1. Euro potřebujeme, ale nechceme

Situace s přijetím eura v České republice je přitom z hlediska zájmů země více než absurdní. ČR se

stala „dílnou Evropy“, průmysl tvoří 31 % HDP, pracuje v něm 32 % pracovní síly, většina zahraničního obchodu probíhá s eurozónou, a přesto není jasný tlak na přijetí eura. Je to průmysl, zejména pak zpracovatelský průmysl, který nejvíce potřebuje zavedení eura. Je totiž závislý na kooperačních vztazích s eurozónou a případné výkyvy kurzu koruny ho postihnou zdaleka nejvíce. Ten nejhorší možný scénář je následovný: Spekulativní tlaky vyženou kurz koruny do nerealistické výše a v této výši zůstane koruna po rok, dva, tři. Poté koruna prudce oslabí. V době příliš silné koruny řada firem zbankrotuje či prostě odejde z trhu. V době znehodnocení koruny a výhodných podmínek pro export již nebude možný lehký návrat na ztracené exportní trhy, neboť je v mezidobí obsadila konkurence.

Daleko nejsilnějším argumentem pro přijetí eura je tedy minimalizace rizika spekulativních útoků vůči české měně. Globální kapitalismus je poměrně surové prostředí, ve kterém se měnové krize šíří poměrně rychle a způsobují velké ztráty, a to především středně rozvinutým zemím. Například před 10 lety to byla Latinská Amerika, jihovýchodní Asie, Jižní Korea a Rusko. Tehdy se ukázalo, že některé měny mohou být poměrně rychle znehodnoceny o desítky procent. Pro oběti krize je pak docela lhostejné, jestli pokles hodnoty měny je způsoben domácími chybami v hospodářské politice, konspirací finančních spekulantů či kombinací obojího. Indonésie desítky let usilovně vytvářela střední třídu. Subjektivně se střední třídou cítilo před krizí roku 1997 až 50 % obyvatelstva. Po krizi již jen 10 %.

Česká republika tehdejší krizi unikla. Znehodnocení měny v roce 1997 bylo menší než 10%, byť i to pomohlo odstartovat pád Klausovy vlády. Je velmi nezodpovědné oddalovat přijetí eura a pokoušet se tak v praxi testovat, zda při další krizi problémům unikneme, anebo se svezeme s dalšími středně rozvinutými státy světa, které jsou nejvíce ohrožené. Za laxnost v přijímání eura můžeme být velmi surově potrestáni globálními trhy. Ne že by to vědomě chtěly, potrestání bude vedlejším produktem všech her s korunou a o korunu. Důvodů pro zavedení eura je více, ale potřeba stability ekonomického prostředí je tím hlavním.

**Celkem existují tři základní důvody pro zavedení eura:**

1. Stablní ekonomické prostředí pro podnikání v České republice, především pak pro jeho jádro – zpracovatelský průmysl. Fungovat v ekonomice, kde se platí jednou ze dvou hlavních světových rezervních měn, je velkou výhodou pro podnikatelské subjekty.
2. Úspory transakčních nákladů. Firmy a občané nebudou muset platit za směnu korun na jiné měny, případně pojišťovat kurzová rizika. Navíc od roku 2010 by měl fungovat v rámci eurozóny „vnitrostátní“ platební styk za obdobných podmínek, jako dosud funguje vnitrostátní platební styk v ČR. Příjemci peněz z evropských fondů, především pak obce a kraje budou moci přesně plánovat použití těchto financí bez rizi-

ka, že konečná částka v korunách může být o hodně jiná, než původně předpokládali.

3. Podíl na ražebném. Členská země eurozóny má nárok na podíl na ražebném, které v případě Evropské centrální banky (ECB) bude vyšší než ražebné získané Českou národní bankou (ČNB), neboť euro se již reálně stalo světovou rezervní měnou.

Jestliže je v České republice taková potřeba pro zavedení eura, vzniká logická otázka, **proč je takový odpor vůči přijetí eura. Základních důvodů je pět:**

1. Nedostatek politické vůle
2. Nevůle České národní banky
3. Zhodnocování české koruny
4. Vysoká důvěra v národní měnu – hospodářský nacionalismus
5. Ideologická předpojatost a slabý hlas reálné ekonomiky

## 2. Nedostatek politické vůle

Pro hladké přijetí eura je důležitý politický konsensus hlavních politických sil a aktivní spolupráce centrální banky. Ani jedno, ani druhé v České republice nemáme. Je to škoda, protože jak ukazuje příklad Slovinska a Slovenska, takový konsensus se velmi hodí pro překonání některých problémů, které stojí na cestě přijetí společné evropské měny. V podstatě se také dá říci, že bez politické

*Daleko nejsilnějším argumentem pro přijetí eura je minimalizace rizika spekulativních útoků vůči české měně. Globální kapitalismus je poměrně surové prostředí, ve kterém se měnové krize šíří poměrně rychle a způsobují velké ztráty, a to především středně rozvinutým zemím. Například před 10 lety to byla Latinská Amerika, jihovýchodní Asie, Jižní Korea a Rusko. Tehdy se ukázalo, že některé měny mohou být poměrně rychle znehodnoceny o desítky procent. Pro oběti krize je pak docela lhostejné, jestli pokles hodnoty měny je způsoben domácími chybami v hospodářské politice, konspirací finančních spekulantů či kombinací obojího.*

- vůle hlavních stran politického spektra a hospodářské elity je zavedení eura velmi obtížnou až nemožnou záležitostí.

Dlouho bylo za zásadní překážku vydáváno plnění tzv. maastrichtských kritérií. Při jejich plnění je také třeba konstruktivně spolupracovat s Evropskou komisí a Evropskou centrální bankou a poskytovat oběma těmto institucím věrohodné informace o plnění těchto kritérií. Jinak se může stát, jako se to stalo na podzim roku 2007, že přijde z EU varování, že český Konvergenční program pro zavedení eura není věrohodný. Vše bylo postaveno na předběžných informacích o plnění veřejných rozpočtů za rok 2007. Státní rozpočet na rok 2007 sestavila ještě vláda ČSSD a Topolánkova vláda měla tendenci se k němu nehlásit. Tehdejší ministr financí Vlastimil Tlustý dokonce pro návrh státního rozpočtu, který sám předkládal, ani nehlasoval. Na základě předběžných informací o plnění tohoto rozpočtu ČSSD na rok 2007 ohlásila Topolánkova vláda, že deficit veřejných financí za rok 2007 bude 4 % HDP a horší. V Bruselu na tento typ manipulace hospodářských výsledků nebyli připraveni. Všechny ostatní vlády v EU mají spíše tendenci nadlepšovat dosažené výsledky v oblasti veřejných financí. Četli tedy zprávu z Prahy tak, že deficit bude ne 4 %, ale nejméně 6 % HDP, a tedy katastrofa. Na základě tohoto předpokladu vydali varování, že Konvergenční program ČR není důvěryhodný. Jaké však bylo překvapení, když skutečný výsledek za rok 2007 na základě rozpočtu sestaveného ČSSD byl deficit ve výši 1,6 % HDP. Jinými slovy v roce 2007 splnila Česká republika čtyři z pěti tzv. maastrichtských kritérií a zbývá jen kritérium poslední, tj. setrvat po dva roky v ERM II. Přijetí eura v tuto chvíli je jen a jen otázkou politické vůle.

### 3. Nevůle České národní banky

Velmi znepokojující je postoj české centrální banky – ČNB. Od aktivního a pozitivního přístupu

k přijetí eura z doby vlád ČSSD se posunula do pozice „experta, který udělá, co mu politici řeknou“. Jakkoliv je nutná politická vůle pro přijetí eura, úloha ČNB je daleko větší než úloha expertní. Jaké jsou důvody pro velmi rezervovaný přístup ČNB k přijetí eura? Je jich, jak se zdá, celá řada:

1. Omezení nezávislosti ČNB skrze závislost na prezidentovi, který se více než jasně vyjádřil, že euro je nezodpovědný experiment.
2. Obava, zda ČNB bude schopna udržet kurz koruny během jejího 2–3letého pobytu v ERM II.
3. Obava z nevládnutí inflačních tlaků.
4. Ideologické výhrady vůči společné měně EU u většiny členů bankovní rady ČNB.
5. Nechuť transformovat ČNB do instituce s významem o řád menším.

V České republice jsme se v oblasti centrální banky dopracovali ke zvláštnímu úkazu. Ve snaze o absolutní nezávislost centrální banky jsme se dopracovali k instituci, která je naprosto závislá na prezidentovi, jen a jen na prezidentovi a jeho ekonomických představách. Zatímco za prezidentování Václava Havla to nepředstavovalo větší problém, za současného prezidenta to problém je. Stačí vyjít z toho, že neformálními kvalifikačními předpoklady pro členství v bankovní radě ČNB jsou odpor k prohlubování evropské integrace a odpor k přijetí eura<sup>1</sup>. Není pak divu, že členové bankovní rady ČNB se tváří k otázce přijetí eura v lepším případě „vlažně“.

ČNB již deset let provádí měnovou politiku postavenou na cílování inflace. O kurz se příliš nestará. Občas sice dělá slovní intervence, případně intervence na finančních trzích, úspěšnost těchto politik je však omezená. Kurz české koruny se nějak vyvíjí, nejdříve se měna znehodnocovala, teď již delší dobu zpevňuje, ale to vše probíhá hodně nezávisle na existenci ČNB. Po vstupu do systému ERM II bude ČNB povinna udržovat kurz české měny v pásmu  $\pm 15\%$  kolem centrální parity, a to po dobu nejméně 2,5 roku. ČNB zřejmě má velké

<sup>1</sup> *Problém omezené nezávislosti ČNB je podrobně popsán v článku Mládek, J.: Prezident připravil ČNB o pel nezávislosti, Hospodářské noviny, 13. února 2008, s. 9.*

obavy, jak tento úkol zvládne. Nepřímým důkazem jsou různá prohlášení o tom, jak je třeba pobývat v systému ERM II co nejkratší dobu.

Inflační tlaky jsou tak trochu kostlivcem z dílny ČNB. Deset let prováděná politika stlačování infla-

padně přestane předstírat, že dělá měnovou politiku. Na měnové politice se bude podílet pouze guvernér ČNB jako člen bankovní rady Evropské centrální banky ve Frankfurtu nad Mohanem. Bankovní rada sice zůstane zachována, ale bude po-

*Ideologické výhrady vůči společné měně EU v rámci ČNB jsou sice zřejmě mírnější než ve společnosti jako celku, ale z vyjádření představitelů ČNB to není příliš cítit. Problém je v tom, že ČNB by měla být v této oblasti aktivní. Neutrální postoj v lepším případě, negativní v tom horším samozřejmě přijetí eura v ČR určitě oddaluje.*

ce za každou cenu vedla k tomu, že ceny neobchodovatelného zboží jsou v ČR stále výrazně nižší než v eurozóně. Namísto toho, aby byl ponechán prostor pro tržní síly k úpravě relativních cen, byl prováděn boj s inflací za každou cenu. Je pravdou, že problém je zmírňován v současné době posilováním koruny, což stlačuje ceny obchodovatelného zboží. Až vstoupíme do eurozóny, posilování koruny ustane a zvyšování cen neobchodovatelného zboží půjde naplno do inflace. Potíž je v tom, že posilování koruny, které probíhá v posledních letech, se nejspíše brzy vyčerpá a pak budeme mít inflační tlaky a ještě bez eura.

Ideologické výhrady vůči společné měně EU v rámci ČNB jsou sice zřejmě mírnější než ve společnosti jako celku, ale z vyjádření představitelů ČNB to není příliš cítit. Problém je v tom, že ČNB by měla být v této oblasti aktivní. Neutrální postoj v lepším případě, negativní v tom horším samozřejmě přijetí eura v ČR určitě oddaluje.

Po vstupu do eurozóny ČNB bude existovat i nadále, ale jako instituce s o řád menším vlivem na hospodářskou politiku země a s důrazem na jiné oblasti své činnosti. Pokles vlivu postihne především bankovní radu, která přestane dělat, pří-

ptávka po tom, aby v ní seděli odborníci s úplně jiným profilem. Důraz bude přesunut k dohledu nad finančními trhy, k funkci ČNB jako státní pokladny, k funkci ČNB jako výzkumného ústavu měnového. A je třeba dodat, že tento pokles vlivu postihne i toho, kdo jmenuje členy bankovní rady ČNB, tedy prezidenta republiky. I toto může být dodatečným důvodem k jeho nechuti k přijetí eura.

#### 4. Zhodnocování české koruny

Zhodnocování české koruny vůči euru je bariérou přijetí společné měny EU samo o sobě. Spotřebitelé (voliči) jsou rádi, že ceny dovozového zboží klesají (byť kvůli některým koluzím v systému možná pomaleji, než by měly), ceny benzínu a motorové nafty jsou sice vysoké, ale bez posilující koruny by byly ještě vyšší. Dovolené v zahraničí jsou nejlevnější pro české turisty v novodobé české historii. Nu a výhled, že až jednou přijmeme euro, budeme měnit koruny v poměru 1:20 a ne 1:30, se nám všem líbí. V čem je tedy problém? Potíž je v dlouhodobé udržitelnosti tohoto trendu<sup>2</sup>. Až se trend obrátí, nastane deprese a kocovina. Politicky je ne-

<sup>2</sup> Ve stati Žďárek, V., Šindel, J.: *Real and Nominal Convergence and the New EU Member States — Actual State and Implications*, Prague Economic Papers, No. 3, September 2007, s. 195–219, je celkem přesvědčivě ukázáno, že měny nových členů EU se mohou na cestě k euru nejen zhodnocovat, ale i znehodnocovat.

- smírně obtížné sdělit občanům, že je čas ukončit fiestu, aby v budoucnu nebylo hůře.

## 5. Vysoká důvěra v národní měnu – hospodářský nacionalismus

V českém prostředí hraje ve vytváření nepřátelských postojů vůči euru roli vysoká důvěra v českou korunu a na ní napojený hospodářský nacionalismus. Je to měna, která vznikla počátkem roku 1919 odloučením z rakousko-uherské měnové unie a následně v roce 1993 odloučením od československé měnové unie. Tato měna tady funguje již téměř devadesát let a občané jí důvěřují. Je to naprosto jiná situace oproti Slovinsku, kde tolar byl měnou fungující poměrně krátce a v historické paměti obyvatel je ještě poměrně živá negativní zkušenost s jugoslávským dinárem, který trpěl poměrně vysokou inflací až hyperinflací. Obdobná situace je i na Slovensku, které se slovenskou korunou má jednu historickou šestiletou a jednu současnou 16letou zkušenost, a vlastní měna tedy není takovou překážkou pro zavedení eura.

## 6. Ideologická předpojatost a slabý hlas reálné ekonomiky

Ideologickým důvodem k odmítání eura v ČNB je i vliv libertariánské ideologie, a to především v podání Miltona Friedmana<sup>3</sup>, která se domnívá, že celý projekt eura je „nezodpovědný experiment“ odsouzený k nezdaru, a je tudíž lepší, když Česká republika vydrží mimo eurozónu, dokud se euro nezhroutí. V čisté podobě hlásá tento názor Miroslav Ševčík<sup>4</sup>, ředitel Liberálního institutu, a podle všeho je tento názor blízký i prezidentu republiky.

Této ideologické předpojatosti by měli čelit především představitelé reálné ekonomiky. V zemích, které již euro přijaly, to byli především představitelé

reálné ekonomiky (podnikatelských svazů), kteří bojovali za prosazení eura a euro také prosadili. V České republice to až donedávna občas vypadalo, že představitelé podnikatelských svazů přijetí eura příliš nezajímá. Až v poslední době se začínají více a hlasitěji vyjadřovat ve prospěch zavedení společné měny EU.<sup>5</sup> Spoustu výhrad k přijetí eura mají i odbory, a tak se paradoxně v této otázce dostávají na pozice pana prezidenta a Milтона Friedmana.

## 7. Závěr

Je nejvyšší čas přestat oddalovat přijetí eura v České republice. Ne že by trh všechno nevyřešil. Vyřeší. Je ovšem otázkou, za jakých nákladů. Tato otázka nákladů je v tomto případě zvláště aktuální. Jsou totiž dva základní scénáře pro přijetí eura: optimistický a pesimistický. V prvním případě dojde širokému politickému konsensu, že přijetí eura co nejdříve je žádoucí a nezbytné pro český průmysl a českou ekonomiku vůbec. ČNB pilně pracuje na přijetí eura. 1. ledna 2009 vstupuje česká měna do ERM II a pokud všechno půjde výborně, tak 1. července 2011 Česká republika je členem eurozóny.

Je ovšem také scénář pesimistický. Vláda vedaná ODS i nadále blokuje přijetí eura, ČNB si hraje na experta, ale vlastně společnou měnu ani nechce. Představitelé reálné ekonomiky nedávají jasný signál, že euro skutečně chtějí. Zpracovatelský průmysl v ČR vykrvácel na několika letech silné koruny a když se její hodnota propadá o desítky procent, nemá dost sil, aby se vrátil na ztracené exportní trhy. Výkyvů může být i více, těkavost je imanentní vlastností globální ekonomiky. Pak se najednou objevuje politická vůle přijmout euro, leč cesta k němu již není tak jednoduchá jako v prvním případě. A jsme zpět u trnité české cesty k euru.

<sup>3</sup> <http://www.freerepublic.com/forum/a3b8b19292403.htm>

<sup>4</sup> <http://www.libinst.cz/clanky.php?id=717>

<sup>5</sup> Výrazně za přijetí eura vystoupil např. viceprezident Svazu průmyslu a dopravy ČR Martin Jahn.

## PRAMENY

1. Mládek, J.: *Prezident připravil ČNB o pel nezávislosti*. Hospodářské noviny, 13. února 2008, s. 9
2. Žďárek, V., Šindel, J.: *Real and Nominal Convergence and the New EU Member States – Actual State and Implications*. Prague Economic Papers, No. 3, September 2007, s. 195–219
3. <http://www.freerepublic.com/forum/a3b8b19292403.htm>
4. <http://www.libinst.cz/clanky.php?id=717>

## KLÍČOVÁ SLOVA

*integrace, měnová unie, euro, konvergenční kritéria, měnový kurz, centrální banka*

## KEYWORDS

*integration, monetary union, euro, convergence criteria, exchange rate, central bank*

## JEL CLASSIFICATION

*E31, E50, E58, F02, F31*

×

## Odkdy euro v zemích Koruny české?

► PhDr. Tomáš Sedláček » makroekonomický stratég Československé obchodní banky, a.s.

\* Přijetí eura změní a ovlivní životy nových členů EU více než vstup do samotné Evropské unie. A to nejen z ryze praktického hlediska (vstupu do EU si člověk nesledující dění ani nemusel všimnout, u eura toto neplatí). Změní se i centra rozhodování. Do jisté míry by se tak dalo říci, že rozhodnutí o načasování zavedení eura je možná větší zásah do každodenního života nejen českých občanů, podnikatelů, ale i politiků a vysokých ústavních činitelů (očividným příkladem je Česká národní banka) než vstup do EU. Není proto divu, že se načasování přijetí eura stalo velkým politickým i odborným tématem.

### 1. Euro-diskurs: Česká republika a ostatní země

Českým specifikem je však to, že se tato otázka probírá snad nejzevrubněji ze všech zemí. Rovněž politizace celé diskuse je jedinečná. Srovnáme se

například se Slovenskem: přestože si na Slovensku vláda po volbách v roce 2006 zcela prohodila pozici s opozicí, neměnila nová vláda strategická rozhodnutí vlády bývalé ohledně načasování přijetí eura, na rozdíl od České republiky, kde si pozici ve vládě a opozici prohodily po volbách v roce 2006 jen dvě politické strany. Na Slovensku byl navíc dodržen velice ambiciózní termín zavedení jednotné měny v roce 2009.

Česká republika rovněž vyniká tím, že se de facto zařadila na samotný konec pomyslného euro-pelotonu. Pokud se u nás skutečně v souvislosti s přijetím eura nejasně koketuje s termínem 2014 nebo i pozdějším, pak i země, které jsou na euro skutečně mnohem hůře připraveny než my, nás svými ambicemi předbíhají (viz tabulka 1). V roce 2014 chce eurem platit nejen Bulharsko, ale již i Rumunsko.

Tabulka č. 1 » Předpokládané termíny zavedení eura v nových členských zemích EU

Země	Očekávaný termín přijetí eura
Estonsko	2011
Litva	2011
Lotyšsko	2012
Polsko	2012
Bulharsko	2012
Rumunsko	2014
Maďarsko	2014
Česká republika	???

Zdroj: Reuters

## 2. Vždy (ne)připraven?

Čím to je, že jsme tak skeptičtí? K přijetí eura musí člen EU splnit několik množin podmínek. Ta první, formální, takzvaná maastrichtská konvergenční kritéria, se zdá být menším problémem než skupina druhá, tedy neformální. Z příkladu zemí jako Švédsko je vidět, že země může svůj závazek přijmout euro „as soon as possible“ posouvat téměř neomezeně. Tím důležitým druhým faktorem je tedy jakási politická vůle euro přijmout.

Z grafu 1 je vidět, jak (ne)připravené byly některé země pět let před přijetím eura (to je zhruba doba, která odděluje i nás od zavedení jednotné měny). Je zřejmé, že naše ekonomika je na euro připravena mnohem lépe (a tato skutečnost platí již několik let, zhruba od roku 2004), než byly ve své době ekonomiky Řecka, Portugalska, Španělska nebo Itálie (viz graf 1).

Přestože tyto ekonomiky byly na euro připraveny hůře než my dnes, nebyl pro ně vstup do eurozóny žádným šokem. Česká republika již od roku 2004 (kdy výrazně snížila svůj rozpočtový deficit) buď plní, nebo je velice blízko k plnění maastrichtských kritérií. Lze tedy říci, že Česká republika byla víceméně připravena na euro již při vstupu do EU. Jediné „kritérium“, které Česká republika nesplňuje, je dvouletá účast v kurzovém režimu ERM II, kdy měna musí dodržovat fluktuální pásmo

±15% kolem centrální parity k euru. Vstup do ERM II je však politické rozhodnutí. Ze zpětného pohledu, kdybychom do ERM II vstoupili spolu se vstupem do EU 1. května 2004, ani toto kritérium by nám nedělalo problémy. Posilující česká koruna by si zřejmě několikrát vyžádala zhodnocení centrální parity, posun parity tímto směrem však není problém (to koneckonců učinilo Slovensko zhruba půl roku před vstupem země do EMU). Měnový režim ERM byl původně konstruován s cílem zamezit devalvacím či depreciacím měn, což u nových členských zemí nehrozí.

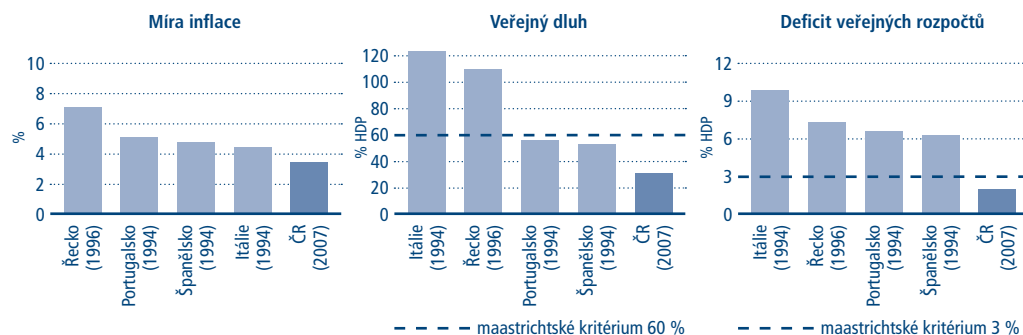
Pokud tedy již několik let víceméně splňujeme všechny potřebné požadavky, jaké jsou hlavní argumenty pro oddalování termínu přijetí eura?

## 3. Strach z euro-inflace

Jeden z nejčastěji uváděných argumentů pro odkládání termínu přijetí eura je tvrzení, že euro přinese skokové a drastické zdražování, které se projeví vysokou inflací. Ačkoli je pravda, že u zemí, které dohánějí cenovou hladinu eurozóny, dojde vlivem přijetí eura ke zvýšení inflace, v žádném případě se nedá mluvit o dramatickém či skokovém zdražení. Hovoří o tom jak zkušenosti jiných zemí, které euro zaváděly před námi, tak expertní odhady do budoucna.

Pokud se podíváme na inflaci v zemích, které

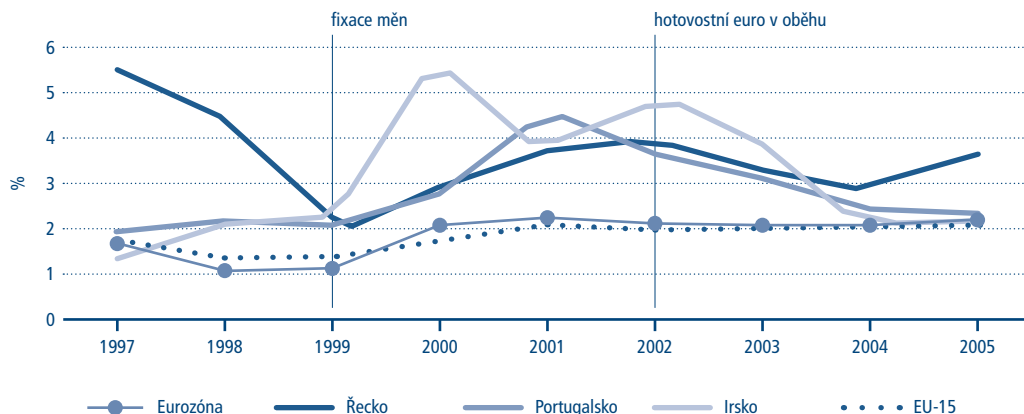
Graf č. 1 » Zbytečný strach z „nesladělosti“ před vstupem do měnové unie



Zdroj: Eurostat; Bloomberg



→ Graf č. 2 » Vývoj inflace po vstupu do měnové unie (v %)



Zdroj: Eurostat

vstupovaly do EMU v letech 1999–2001 (viz graf 2), dočasný nárůst inflace bylo možné pozorovat jen v Řecku, Portugalsku a Irsku. Ani v případě nejdramatičtějšího nárůstu cen, tedy v Irsku, však inflace neposkočila o více než tři procentní body. Navíc i v zemích, kde se inflace zvýšila, byl vzestup inflace dočasný a její hladina se brzy vrátila do původních mezí. Pokud se podíváme na průměrnou inflaci v eurozóně, vidíme, že se po celou dobu zavádění společné měny držela velice blízko 2%, tedy kýženého cíle Evropské centrální banky.

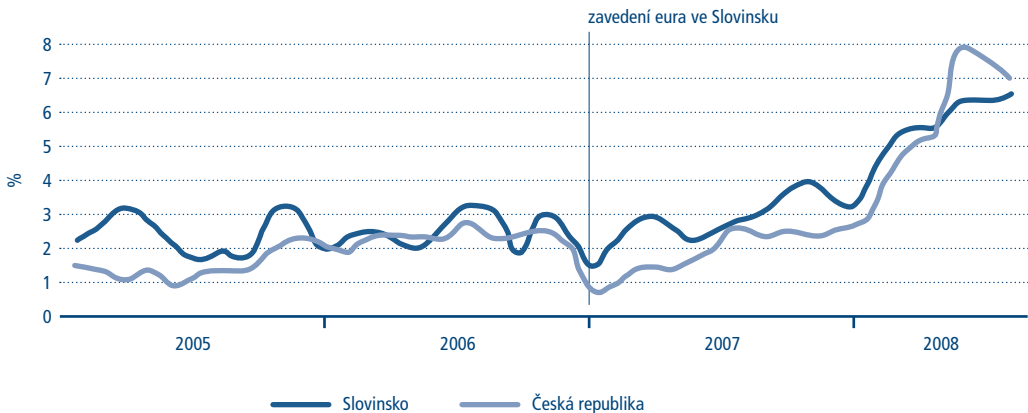
Za představu, že euro vedlo k dramatickému zdražování (vžil se německý termín „teuro“, tedy „drahé euro“), vděčíme dnes již dobře zdokumentovanému jevu optické iluze při zavádění eura. Lidé byli velice citliví na změny cen u drob-

ných každodenních transakcí (cena kávy, ceny v automatech apod.), které skutečně poskočily, ale již si nevšimli snižování jiných cen. Celková inflace například v Německu totiž skutečně nevzrostla.

Dalším příkladem, který se v poslední době často uvádí, je nárůst inflace ve Slovinsku. Po vstupu do EMU v lednu 2007 skutečně slovinská inflace relativně prudce vzrostla (ze 2 na 6 procent). Pokud však ve stejném období budeme pozorovat Českou republiku, která euro nezaváděla, vidíme, že i u nás byla inflace podobně vysoká a nakonec i vyšší (viz graf 3). Svádět tedy toto zdražování na euro je přinejlepším nezodpovědné. Samotný odhad slovinské vlády hovoří o vlivu eura na inflaci v rozsahu 0,6 procentního bodu; Evropská centrální

*Jeden z nejčastěji uváděných argumentů pro odkládání termínu přijetí eura je tvrzení, že euro přinese skokové a drastické zdražování, které se projeví vysokou inflací. Ačkoli je pravda, že u zemí, které dohánějí cenovou hladinu eurozóny, dojde vlivem přijetí eura ke zvýšení inflace, v žádném případě se nedá mluvit o dramatickém či skokovém zdražení. Hovoří o tom jak zkušenosti jiných zemí, které euro zaváděly před námi, tak expertní odhady do budoucna.*

**Graf č. 3 » Vývoj inflace ve Slovinsku a v České republice (v %)**



Zdroj: Eurostat

ní banka podle svých propočetů uvádí 0,4 procentního bodu. Ať tak či onak, i kdyby tato čísla byla podhodnocená, o žádný dramatický nárůst zřejmě nepůjde. Koneckonců i Slovensko očekává nárůst inflace z titulu zavedení eura pouze o jeden procentní bod.

#### 4. Příliš rozdílná cenová hladina?

Argument související s inflací je strach z vysoké nesladěnosti naší cenové hladiny s průměrem Evropské unie (62,6 % průměru EU-27 v roce 2007 podle údajů Eurostatu). Pokud má země nižší cenovou hladinu, rychlé tempo ekonomického růstu a vzdá se směnného kurzu jakožto přirozeného mechanismu reálného dohánění vyspělejších zemí, poté je skutečně na místě obezřetnost. To však není případ české ekonomiky.

Cenové hladiny nových členských států EU jsou skutečně nižší než průměr Evropské unie, nikoli však dramaticky. Zajímavé je si povšimnout, že země sousedící s Českou republikou, tedy Německo a Rakousko, které tvoří blok našich hlavních obchodních partnerů a mají na nás největší vliv, mají sice vyšší cenovou hladinu než ČR, ale nikoli extrémně (103,2 %, resp. 100 % průměru EU-27). Ostatní země v našem sousedství, Polsko a Sloven-

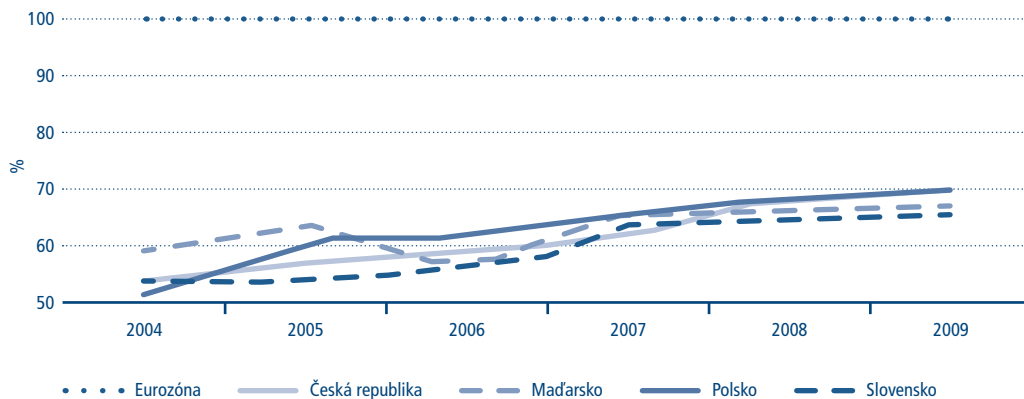
sko, mají cenovou hladinu přibližně stejnou jako ČR (63,4 %, resp. 63 % průměru EU-27).

Co se týče dynamiky dohánění cenové hladiny, podívejme se na graf 4. V současnosti není třeba mít strach z nízké cenové hladiny, neboť již v roce 2012 (což je dnes až nerealisticky blízký termín vstupu do EMU) by cenová hladina České republiky měla dosáhnout 80 % cenové hladiny eurozóny. Je nutné si také uvědomit, že i Slovensko úspěšně vstoupilo do EMU, ačkoli v té době mělo cenovou hladinu nižší, než budeme mít my v roce 2012. Portugalsko a Španělsko v roce 1999 a Řecko v roce 2001 přijímaly euro s cenovými hladinami na úrovni 80–86 % průměru eurozóny. Obecně lze tedy říci, že ani současná cenová hladina ČR by neměla být překážkou vstupu do EMU, natož její budoucí vývoj.

#### 5. Ztráta monetární suverenity?

Dalším častým argumentem proti brzkému přijetí eura je ztráta monetární suverenity. Česká ekonomika bude mít jednotnou úrokovou sazbu se všemi zeměmi eurozóny a nebude moci přizpůsobovat své úrokové sazby aktuální potřebě své ekonomiky. Například v srpnu 2008 byly hlavní úrokové sazby v ČR o 0,75 procentního bodu nižší →

→ Graf č. 4 » Konvergence cenových hladin k průměru eurozóny (v %, eurozóna = 100 %)



Zdroj: Eurostat; ČSOB

než v eurozóně. Ovšem Polsko či Maďarsko měly sazby mnohem vyšší. Nízké úrokové sazby tedy nejsou specifikem konvergujících ekonomik, ale spíše specifikem ryze českým. Navíc v současné době nemá cenu spekulovat, jak bude úrokový diferenciál mezi českou ekonomikou a eurozónou vypadat za pět let.

Důležitější je uvědomit si, že mnohem suverénnější ekonomiky, než je ta česká, se své suverenity vzdaly ve prospěch společné měny. Mezi takové země lze počítat Německo, Francii, Itálii nebo Španělsko. I menší země (např. Finsko, Belgie) se rozhodly upřednostnit společnou měnu před možností určovat svou vlastní monetární politiku. Podobný krok udělalo i Dánsko – přestože se zde platí národní měnou, je kurz dánské koruny vázán na euro s úzkým fluktučním pásmem  $\pm 2,25\%$ .

Koneckonců i před zavedením eura se země Evropské unie spontánně zbavovaly volně plovoucího směnného kurzu a své měny více či méně pevně vázaly na hlavní měny. Podobně jako dnes Dánsko zavěšuje svou měnu na euro, měly tyto země své národní měny často zavěšeny na německou marku. Tehdy neměly země, které svázaly své měny s německou markou, na rozhodování německé centrální banky vůbec žádný vliv. Dnes se úrokové míry eurozóny vytvářejí ve spolupráci všech člen-

ských států EMU. A přestože žádná země nemůže logicky očekávat, že bude sazba nastavena ideálně na její vlastní podmínky, je dnešní situace mnohem výhodnější (a to zejména pro malé země) než uspořádání, které panovalo předtím.

Pro nás je rovněž zajímavé, že většina hlavních politických stran tří starých členských zemí EU, které eurem neplatí (Británie, Dánsko, Švédsko), deklaruje ochotu euro přijmout, ale průzkumy veřejného mínění jsou proti. V případě České republiky je tomu naopak.

## 6. Filozofie eura a shrnutí desetiletého výročí

Obecně lze říci, že původní myšlenka zavést euro byla provedena s cílem liberalizovat zahraniční obchod, zvýšit evropskou konkurenci. Deset let poté se zdá, že se toto skutečně podařilo. Eurozóna se skutečně stává čím dál tím významnější globální velmocí. Euro je bezpochyby nejvýznamnějším pokrokem evropské ekonomické integrace. Bez společné měny bychom jen těžko mohli obstát v globální konkurenci. Evropská unie se přechodem na euro zbavila jedné z nejvýznamnějších umělých bariér mezinárodního obchodu. Cílem eura je zjednodušit život jak podnikatelům, tak občanům. Euro je de facto liberální myšlenka, jejímž

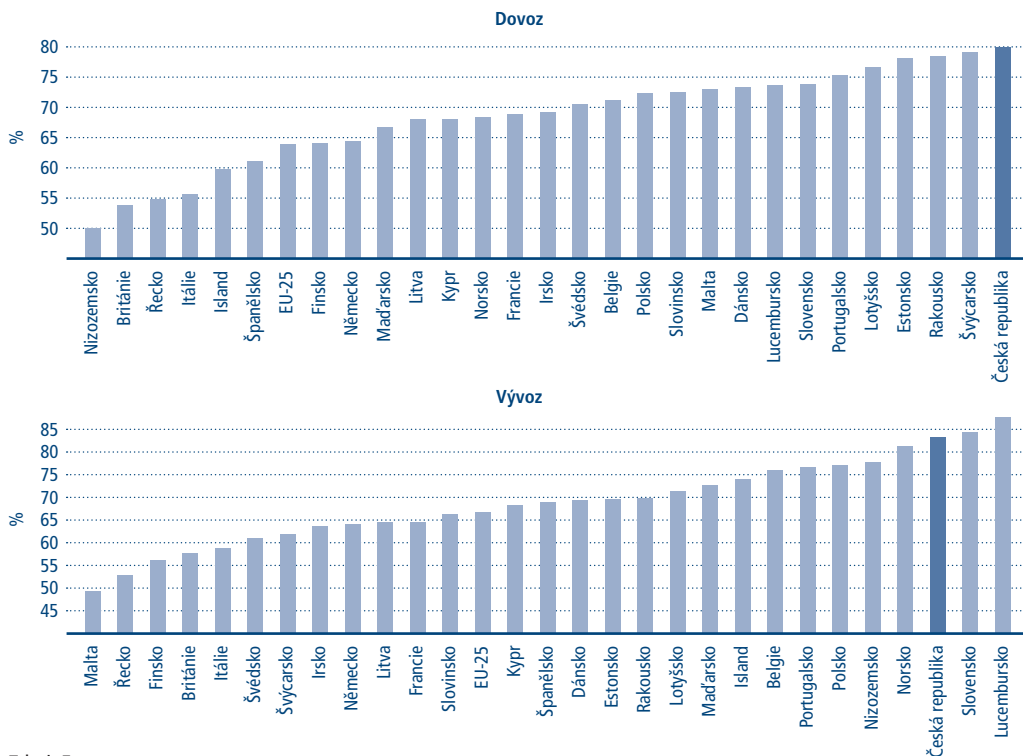
cílem bylo zvýšení konkurence, snížení cen a nabídnutí větší transparency a bohatšího výběru pro spotřebitele.

Euro je navíc úspěšná globální měna. Nejenže se nevyplnila žádná hororová proroctví, která byla euru kladena do vínku, ale euro navíc předčilo veškerá očekávání. Od zavedení eura nikdo nečekal tak výrazné posílení pozic vůči americkému dolaru. Od uvedení do oběhu posílil kurz eura proti

USD o 77 procent. Díky tomuto posílení se eurozóna stala v březnu 2008 největší ekonomikou světa, když se kurz eura přehoupl přes hranici 1,59 USD za 1 EUR. Euro se také stává významnou rezervní měnou. Ke konci roku 2006 bylo 25 % světových devizových rezerv drženo v eurech a 66 % v amerických dolarech. V roce 2007 podíl eura vzrostl dále na 26,5 %. Přitom v roce 1999 představoval podíl eura na světových rezervách pouze 18 %.

*Od uvedení do oběhu posílil kurz eura proti USD o 77 procent. Díky tomuto posílení se eurozóna stala v březnu 2008 největší ekonomikou světa, když se kurz eura přehoupl přes hranici 1,59 USD za 1 EUR. Euro se také stává významnou rezervní měnou.*

**Graf č. 5 » Podíl EU-25 na vývozu a dovozu vybraných zemí v roce 2007 (v %)**



Zdroj: Eurostat



→ Euro dnes již tedy není nejistý projekt, kterým na přelomu tisíciletí byl. Eurem platí 320 milionů Evropanů. Pokud budeme počítat i země, které mají svou měnu na euro zavěšenou (to je i případ Dánska), pak euro přímo ovlivňuje 500 milionů lidí. Od nových členských států tedy není třeba tolik odvahy, kolik si zavedení eura vyžádalo od původních zemí eurozóny. Nové země vstupují do rozjetého vlaku a vyzkoušeného projektu, jehož vývoj jde správným směrem

## 7. Termín pro euro v České republice

Česká republika je jednou z nejotevřenějších ekonomik Evropy (viz graf 5). Pro typickou malou otevřenou českou ekonomiku (HDP české ekonomiky je méně než jedno procento HDP EU-27) je výhodná co možná nejhlubší integrace.

Z historické zkušenosti se také ukazuje, že integrace se Západem nám vždy prospívala a naopak stavění jakýchkoli umělých bariér směrem na Západ mělo opačný efekt. Česká republika navíc drží velice záviděníhodnou pozici, co se týče lákání zahraničního kapitálu. Toto výsluní však může být

brzy zastíněno slovenským přijetím eura, kdy obchodování v jednotné měně bude jistě v očích zahraničních (ale potenciálně i českých) podnikatelů bráno jako silná konkurenční výhoda. Zahraniční investoři totiž logicky preferují země s jednotnou měnou, protože většina jejich výroby končí reexportem. Odpadnou tak náklady na devizové operace (směna měn, zajištění atd.), náklady spojené s držetím dvou měn (a tedy možnost snížit provozní rezervy), účetní a psychologické strasti s operacemi ve dvou měnách. To nakonec vede k nižším nákladům a tedy možnosti nabízet svým zákazníkům konkurenčnější ceny. Stejná logika pochopitelně platí i pro české podnikatele.

Načasování přijetí eura je však nejen ekonomické, ale zejména politické rozhodnutí. V tomto smyslu je dobře, že se na toto téma vede tak obsáhlá diskuse. Ta by ovšem měla vyústit v jasnou strategii vlády pro další roky. Jistě by to prospělo nejen naší mezinárodní kredibilitě, vytvořilo lepší pozici v rámci Evropské unie (i jako předsednické zemi EU v prvním pololetí 2009), ale určitě by se jednalo i o vítaný signál směrem k podnikům a obyvatelům.

## KLÍČOVÁ SLOVA

*integrace, měnová unie, euro, konvergenční kritéria, měnová politika, měnový kurz*

## KEYWORDS

*integration, monetary union, euro, convergence criteria, monetary policy, exchange rate*

## JEL CLASSIFICATION

*E31, E50, E58, F15, F31*

x

# Postlisabonský konsensus pro evropskou budoucnost

► doc. Ing. Eva Klvačová, CSc. » prorektorka NEWTON College, a.s. pro vědu a výzkum<sup>1</sup>

- \* 27. června 2008 se v Bukurešti konala konference o posílení ekonomického růstu a ekonomické síly Evropy v globální světové ekonomice a prohlubování evropské politické integrace. Pořadatelem byla Friedrich Ebert Stiftung, účastníky členové vědecké obce převážně z nových členských zemí EU. Výchozí bodem pro diskusi byla studie prof. Dr. Stefana Collignona s provokativním názvem, jenž se shodoval s názvem konference: *Forward with Europe: Which way to a Post-Lisbon-Consensus? Neboli Evropa vpřed: Která cesta povede k vytvoření postlisabonského konsensu?*

Jako poněkud matoucí na účastníky konference nutně působila skutečnost, že se jménem hlavního města Portugalska je v současné době spojena jak Lisabonská strategie, která vznikla v roce 2000 a o pět let později prošla rozsáhlými změnami, tak Lisabonská smlouva, která by měla nahradit Smlouvu o Ústavě pro Evropu. Každý z obou dokumentů plní jiný úkol a mezi oběma dokumenty zdaleka nepanuje shoda ani vztah komplementarity. Naopak, jedná se o dva dokumenty, mezi nimiž panuje vztah rivalitní. Zatímco Lisabonská smlouva je výrazem snahy o definování společného evropského institucionálního rámce, Lisabonská strategie je výrazem úsilí o posilování evropské konkurenceschopnosti a pro naplnění tohoto cíle mnohé prvky dlouhodobě existujícího evropského institucionálního rámce obětuje. Evropská unie řeší pomocí obou dokumentů dva protichůdné

úkoly: tvorbu společných norem chování pro členské státy a rozvolňování a opouštění pravidel existujících s cílem dosažení vyšší výkonnosti v podmínkách globalizované ekonomiky.

Zásadním rozporem mezi Lisabonskou strategií a Lisabonskou smlouvou se ovšem autor studie *Evropa vpřed: Která cesta povede k vytvoření postlisabonského konsensu?* nezabýval ani v textu předloženému k vědecké diskusi, ani ve svém vystoupení. Ze studie není zřejmé, zda se jedná o hledání cesty k postlisabonskému konsensu po podepsání Lisabonské smlouvy, nebo po uplynutí doby trvání Lisabonské strategie. Jen z kontextu a z přiznání prof. Collignona, že byl jedním z autorů Lisabonské strategie, vyplynulo, že právě ji považuje za klíčovou z hlediska evropské budoucnosti.

Výchozím bodem studie, nad kterou diskutovali odborníci na evropskou integraci v rámci první sekce konference, je autorovo tvrzení o neuspokojivém ekonomickém výkonu Evropy. Argumentace je založena na porovnávání temp růstu hrubého domácího produktu na 1 obyvatele v zemích EU a v USA. Porovnání se vztahuje k období 2000–2007, tedy k období dosavadní existence Lisabonské strategie, a jeho výsledkem je konstatování, že „HDP na 1 obyvatele rostl v zemích EU-25 tempem 1,8%, což je nepatrně více než v USA (1,65%). Avšak ve starých členských zemích, tedy v EU-15 byl růst pomalejší (1,6%) a ještě pomalejší byl v zemích eurozóny (1,4%), zatímco nové členské země, →

<sup>1</sup> Článek byl zpracován v rámci projektu Národního programu výzkumu II č. 2D06028 „Hodnocení postavení České republiky a její schopnosti rozpoznávat a prosazovat vlastní zájmy v evropské a světové ekonomice“. Text vychází z koreferátu za Českou republiku, s nímž Eva Klvačová vystoupila na konferenci „Forward with Europe: Which way to a Post-Lisbon-Consensus?“.

→ *jmenovitě pobaltské státy, Česká republika, Rumunsko a Slovensko po roce 2000 svůj růst zrychlily... Evropa se nestala nejdynamičtější ekonomikou světa.*“

Je otázkou, zda je na místě hodnotit ekonomický výkon Evropy jednoznačně jako neuspokojivý. Verdikty o neuspokojivém ekonomickém výkonu Evropy bývají velmi často součástí hodnocení konkurenceschopnosti zemí a světových regionů z pohledu nadnárodně operujících investorů. Porovnávají (mimo jiné) tempa růstu dosahovaná Evropskou unií a jejími členskými zeměmi (v členění na staré a nové, členy eurozóny a ostatní)

*ci Lisabonské strategie využity.*“ Méně diplomaticky řečeno, na nových členských zemích byla již odzkoušena míra snesitelnosti „modernizace“ sociálního státu.

Verdikty o neuspokojivé ekonomické výkonnosti Evropy založené na porovnání temp růstu obvykle abstrahují od takových faktorů, jako je míra ekonomické vyspělosti regionu či země, stupeň saturace potřeb, cykličnost vývoje, neberou v úvahu dobře známý a dobře viditelný efekt dohánění. Ve vztahu k výročkům o nízké ekonomické výkonnosti Evropy je tedy na místě jistá obezřetnost.

*Lisabonská smlouva je výrazem snahy o definování společného evropského institucionálního rámce, Lisabonská strategie je výrazem úsilí o posilování evropské konkurenceschopnosti a pro naplnění tohoto cíle mnohé prvky dlouhodobě existujícího evropského institucionálního rámce obětuje.*

s tempy růstu dosahovanými USA, Čínou, Indií, Japonskem a dalšími zeměmi či světovými regiony. Dokazují, že dosahuje-li Evropa nižších temp ekonomického růstu, bude chyba nejspíše v jejím institucionálním rámci, který ji činí z pohledu zahraničních investorů méně atraktivní než jiné země. (Institucemi rozumíme ve smyslu institucionální ekonomie formální a neformální normy chování platné na daném území pro ekonomické subjekty.) Je-li shledáván institucionální rámec jako nedokonalý, pak je ovšem na místě jeho zásadní reforma, přičemž zvláštní pozornost bývá věnována zdůvodnění potřeby modernizace evropské sociálně tržní ekonomiky (ve směru přechodu k ekonomice bez přívlastku sociální). Čertovo kopýtko reformem odhalil nepochybně nezáměrně, ale nicméně poněkud nešikovně Wim Kok ve své Zprávě o plnění lisabonských cílů z roku 2003, kdy řekl: „*Stávající členské státy se skutečně mohou mnohému naučit od nových členských zemí, které při přechodu k tržnímu hospodářství prošly obtížnými ekonomickými reformami. Jejich zkušenosti by měly být v rám-*

Nicméně je pravdou, že Lisabonská strategie, která se měla stát nástrojem dosažení rychlejšího ekonomického růstu evropské ekonomiky v porovnání s jinými ekonomikami světa, nepřinesla očekávané účinky. Připomeňme její původní cíle. V březnu 2000 vyhlásili představitelé EU, že do roku 2010 se ekonomika Evropská unie promění v nejkonekurenceschopnější ekonomiku světa. V ekonomiku znalostně orientovanou, schopnou dosahovat udržitelného růstu, nabízející více pracovních míst, umožňující dosahovat sociálního konsensu. Lisabonská strategie si vytkla za cíl zvýšit průměrnou míru ekonomického růstu do roku 2010 na 3 % a vytvořit dodatečných 20 milionů pracovních míst, což by vyžadovalo zvýšení míry zaměstnanosti na 70 %. O pět let později byly cíle Lisabonské strategie přehodnoceny a hlavními dvěma cíli se staly udržitelný ekonomický růst a růst zaměstnanosti.

Je jen zdánlivě paradoxní, že Lisabonská strategie nedosáhla svého hlavního cíle. Byla postavena na předpokladu, že je třeba učinit vše pro posílení

konkurenceschopnosti čili atraktivitu Evropy pro zahraniční investory. Ve jménu posílení konkurenceschopnosti Evropy došlo v rámci Lisabonské strategie ke změkčení podmínek pro podnikání, zejména rozvolněním evropského sociálního modelu. Rozvolnění evropského sociálního modelu pak znamenalo ve své podstatě oslabení pobídek firem zabývat se vědeckotechnickým rozvojem a racionalizačními opatřeními. Pro podniky se stalo zajímavějším zaměstnávat levnou pracovní sílu než zvyšovat kapitálovou intenzitu a usilovat o růst produktivity. Relativně levnější pracovní síla pak v roli spotřebitele neměla dostatek prostředků k tomu, aby podniky stimulovala k vyšší nabídce kvalitnějších a dražších statků a služeb.

S. Collignon popsal výše uvedený problém Lisabonské strategie těmito slovy: „*Strukturální reformy působily ve směru návratu dlouhodobě nezaměstnaných jedinců s nízkou mírou kvalifikace zpět do pracovního procesu a k tvorbě pracovních míst na částečný úvazek. Evropská reforma učinila trh práce flexibilnějším „na jeho dolním konci“, což se odrazilo ve vyšší míře zaměstnanosti. To je pozitivní. Ale reformy nepomohly vytvořit podmínky pro rychlou akumulaci kapitálu. Jestliže si Evropa chce zachovat a posílit ekonomickou dynamiku, musí na jedné straně pokračovat ve strukturálních reformách zaměřených na růst produktivity a na druhé straně musí posílit kupní sílu obyvatelstva, čímž vytvoří příležitost pro větší objem obrátu firem.*“

Účastníci konference se k výsledkům analýzy S. Collignona vyjadřovali víceméně souhlasně. Současně ovšem zdůrazňovali význam problémů svých národních ekonomik. Uváděli zejména, že nové členské země se stále ještě nacházejí v procesu transformace a plnit úkoly uložené jim Lisabonskou strategií je pro ně obtížnější než pro staré členské země.

Hlavní výzvou makroekonomického rozvoje pro příští desetiletí, již se zabývala druhá sekce konference, je podle S. Collignona zvýšit kupní sílu domácností a udržet úrokové sazby na nízké úrovni. To vyžaduje sladění fiskální a důchodové politiky s politikou monetární.

Problémem je skutečnost, že zatímco evropská monetární politika má svůj koherentní institucionální rámec, fiskální politika jej až dosud nemá a proti vzniku nadměrných deficitů, které prostřednictvím vytěsňujícího efektu působí ve směru růstu dlouhodobých úrokových měr, nemá Evropská unie dosud účinnou obranu. Pakt stability a růstu je až dosud obranou nedokonalou a jen hrozba sankcemi při nadměrném deficitu má určité výsledky. Avšak lze očekávat, že vlády národních států se budou přijetí společného koherentního institucionálního rámce velmi silně bránit. Řešit problém nedostatku financí na cokoliv vydáním státních obligací je nejjednodušší cestou řešení.

Racionálnější důchodová politika podle autora vyžaduje vyšší stupeň koordinace mzdového vyjednávání v Evropě a posun mzdové úrovně blíže k inflačnímu cíli tak, aby kupní síla spotřebitelů rostla bez rostoucí inflace, na kterou Evropská centrální banka reaguje zvyšováním úrokových měr. Z makroekonomického pohledu je i tato úvaha zcela bezchybná. Problém je v zájmech. Bude patrně trvat velmi dlouho, než se národní státy budou ochotny vzdát podstatné části své suverenity v oblasti důchodové politiky, stejně tak jako suverenity se zadlužovat.

Třetí sekce konference se zabývala otázkami zajištění budoucího růstu a zaměstnanosti. Pokud jde o politicko-institucionální reformy, argumentace S. Collignona byla vedena ve směru prohlubování evropské integrace, posílení úlohy Evropského parlamentu a vzniku regulérní evropské vlády: „*Vytváření politik v Evropě musí pokročit za rámec vyjednávání mezivládních kompromisů. Občané musí mít možnost zvolit si své evropské představitele a mít svou evropskou vládu, která bude implementovat společně evropské politiky.*“ (s. 42 rozebírané studie S. Collignona)

Autor má nepochybně pravdu, když horuje pro hlubší politickou integraci a vznik evropské vlády. Vyjednávání mezivládních kompromisů Evropskou unií dost často spíše oslabuje než posiluje. Základním předpokladem pro hlubokou politickou integraci jsou hodnoty, na nichž se občané Evropy →

- dokáží shodnout. Jak pravil kdysi Jacques Delors, „*míra růstu, ekonomická výkonnost, přidaná hodnota – nic z toho není pro občana důležité. Chce, aby společnost, v níž žije, byla organizována v souladu s klíčovými etickými hodnotami. Do společného trhu bez hranic se nezamiluje.*“

Není v silách občana ani zamilovat se do Lisabonské strategie. Jednak proto, že je složitá, komplikovaná a připomíná do značné míry plán (byť nikoli direktivní) ukládající členským státům, co mají činit, jednak proto, že v mnoha svých prvcích více než zájmy občanů prosazuje zájmy transnacionálně operujících investorů. (Není patrně náhodou, že činnost Centra pro evropskou reformu, které každoročně hodnotí plnění Lisabonské strategie jednotlivými členskými zeměmi, uspořádává výsledky plnění do „Lisabonské ligy“ a vyhledává, které státy byly vítězi či poraženými v jednotlivých disciplínách této strategie (heroes and villains), je sponzorována velkými nadnárodními společnostmi.)

Lisabonská strategie je strategií posílení konkurenceschopnosti Evropy. Byla a je prezentována jako změna nezbytná k tomu, aby Evropská unie přežila ve světě, v němž si vzájemně konkurují nikoli pouze podniky, ale i státy a světové regiony.

Konkurenceschopnost je synonymum pro přitažlivost, pro atraktivitu země nebo světového regionu z pohledu zahraničních investorů. Konkurenceschopnost jako cíl národních vlád se začala prosazovat v 80. a 90. letech ve Spojených státech a poté se rozšířila do Evropy. Vychází z předpokladu, že je-li konkurence obecně prospěšný jev, pak musí být prospěšná i konkurence mezi státy a nadnárodními seskupeními. Avšak každá soutěž, i hospodářská, potřebuje mít svá pravidla, svůj institucionální rámec. Problémem globalizované ekonomiky je absence takového institucionálního rámce. Je žádoucí, aby se základem institucionálního rámce pro globální podnikání a globální společenskou smlouvu stal v co největší míře institucionální rámec EU. Není žádoucí, aby se evropský institucionální rámec stal obětí této soutěže o přízeň transnacionálně operujících subjektů.

Lisabonská strategie nemůže být ve své podstatě tmelem, pojivem Evropské unie již proto, že národní státy, které se rozhodly soutěžit o přízeň zahraničních investorů, dají přednost tomu soutěžit každý na vlastní pěst. Alespoň tehdy, mají-li pocit, že mohou být vítězi. Je to případ Irska, je to do značné míry i případ České republiky, která se v posledních letech stala miláčkem investorů.

Rok po vzniku Lisabonské strategie si Evropská komise nechala zpracovat kvalitativní sociologickou studii. Respondenti v jednotlivých členských a kandidátských zemích v ní formulovali svá očekávání ve vztahu k Evropské unii. Byla kupodivu poměrně homogenní. Patřilo k nim očekávání, že Evropská unie dokáže nahradit národní státy tam, kde v současné době selhávají nebo se chovají neadekvátně (ochrana spotřebitele, ochrana lidského zdraví, dostupnost veřejných služeb), očekávání podpory ekonomického a sociálního rozvoje, očekávání, že Evropská unie bude schopna řešit problémy přesahující hranice jednotlivých států (devastaci životního prostředí, organizovaný zločin, dovoz zboží ohrožujícího lidské zdraví), očekávání spravedlivého ekonomického zacházení se všemi ekonomickými subjekty.

Pokud jde o agendu strukturální reformy, S. Collignon ve své studii položil hlavní důraz na posílení participace pracovníků na řízení firem, na vytváření vzdělanostní společnosti a posilování výzkumu a vývoje. Není patrně pochyb o tom, že zlepšení úrovně vzdělání, stejně tak jako zvýšená pozornost věnovaná invencím a inovacím mohou být Evropě ku prospěchu. Ale stejně tak nelze pochybovat, že stejnou strategii konkurenceschopnosti mají tendenci volit všichni ostatní účastníci světové soutěže o maximální atraktivitu včetně nově přichozích, jako je Indie nebo Čína. Není důvod se domnívat, že při její realizaci nebudou úspěšní, stejně tak jako není důvod se domnívat, že budou moci – ceteris paribus – nabízet levnější výzkumné pracovníky a celkově levnější pracovní sílu. Centralizace zdrojů na výzkum a vývoj by snad přispěla k vyšší efektivnosti (existující systém rámcových programů je neuvěřitelně byrokrata-

tický, napsat projekt je často obtížnější, časově i finančně náročnější než jej naplnit vědeckými poznatky).

Ale základním problémem není nedostatek zdrojů věnovaných na výzkum a vývoj ani nedostatek zdrojů věnovaných na vzdělávání. Problémem je spíše nedostatek poptávky po nových poznatcích. (Snad není od věci na tomto místě

sy mají být ve své podstatě vyjádřením solidarity – bohatých s chudými, vyspělých se zaostávajícími, vítězů s poraženými. Ve skutečnosti více než často jejich prostřednictvím do ekonomiky přichází neskutečné množství byrokracie, neefektivnost, demotivace, dobývání ničím nezasloužené renty, realizace nesmyslných projektů. A také řevnivost těch, kdo prostředky z fondu nedostali, vůči těm,

*Každá soutěž, i hospodářská, potřebuje mít svá pravidla, svůj institucionální rámec. Problémem globalizované ekonomiky je absence takovéhoho institucionálního rámce. Je žádoucí, aby se základem institucionálního rámce pro globální podnikání a globální společenskou smlouvu stal v co největší míře institucionální rámec EU. Není žádoucí, aby se evropský institucionální rámec stal obětí této soutěže o přízeň transnacionálně operujících subjektů.*

poznámenat, že bývalé centrálně plánované ekonomiky věnovaly relativně velké množství zdrojů na vzdělávání i na výzkum a vývoj – socialistické Československo mělo například výzkumnou a vývojovou základnu stejně velkou, jako byla výzkumná a vývojová základna ve Velké Británii, a velmi kvalitní školství, přičemž technická úroveň výrobků zůstávala daleko za technickou úrovní ve vyspělých tržních ekonomikách. Problém spočíval v absenci motivace podnikové sféry nové poznatky zavádět.) Nelze se zbavit dojmu, že Lisabonská strategie v sobě obsahuje – byť v menší míře – stejně chybný předpoklad. Že totiž více výdajů na výzkum a vývoj a vzdělávání se promění ve vyšší nabídku nových poznatků a vzdělané pracovní síly a prostřednictvím zájmu investorů v růst celkové produktivity a vysoký ekonomický růst. Jenže jestliže je na druhé straně Lisabonská strategie ve své podstatě změkčením podnikatelského prostředí, musí mít nutně demotivující účinky v oblasti technického rozvoje.

Poměrně velká jsou očekávání prof. Collignona spojená s Fondem růstu (Growth Fund), Kohezním fondem (Cohesion Fund) a Globalizačním fondem (Globalization Fund). Redistribuční proce-

kdo je dostali. O prostředky ze strukturálních fondů se vedou lité boje. Vedou je i ti (a možná především ti), kdo jinak evropskou integraci zpochybňují. Podíváme-li se na projekty, které byly prostřednictvím strukturálních fondů realizovány v minulosti, je na místě dost velká obezřetnost v budoucnosti.

Deset stručných doporučení S. Collignona uvedených v závěru studie říká, co vše se musí nebo by mělo stát, aby byly naplněny lisabonské cíle:

1. Aby bylo možno dosáhnout lisabonských cílů, musí dojít k zásadnímu růstu celkové produktivity především zvýšením investic do vzdělávání a odborné přípravy a zvýšením kapitálové intenzity.
2. Zvýšení zaměstnanosti závisí především na zdravém makroekonomickém prostředí, které může vzniknout pouze na základě stimulačních a stabilizačních koordinací monetární, fiskální a mzdové politiky. Institucionální reformy jsou zde nezbytně nutné pro překonání nacionálních bariér.
3. Krátkodobě musí Evropská unie mobilizovat své vlastní zdroje prostřednictvím korporátní daně a využít těchto zdrojů k vytvoření Fondu →

- růstu. Fond by měl být využíván k podpoře technického a průmyslového rozvoje.
4. Využívání Kohezního fondu by se mělo koncentrovat na proces dohánění vyspělých regionů regiony dosud zaostávajícími.
  5. Globalizační fond by měl umožnit zmírňování důsledků delokalizace.
  6. Veřejné úspory by se měly měnit ve veřejné investice, nikoliv ve veřejnou spotřebu. Nástroj změny by se měly stát každoroční Rámcové směrnice pro hospodářskou politiku.
  7. Regionální politika by měla být ve větší míře využívána jako prostředek redistribuce pro překonávání regionálních rozdílů v produktivitě a kapitálové intenzitě a méně jako nástroj vytvářející závislost regionů na transferech.
  8. Celkový fiskální cíl by měl být definován na evropské úrovni ve vztahu k fázi hospodářského cyklu. Rámcové směrnice pro hospodářskou politiku by měly stanovit rozpočtové cíle pro všechny evropské veřejné instituce a schválit systém obchodovatelných dluhů pro národní instituce.
  9. Mzdové vyjednávání se musí dostat do souladu s odvětvovým a regionálním růstem produktivity a s inflačním cílením Evropské centrální banky.
  10. Dlouhodobě je nezbytné posílit demokratickou kontrolu činnosti v rámci Evropské unie a vytvořit evropskou vládu odpovědnou za politiky, které se týkají všech evropských občanů.
- Navrhaných deset doporučení prof. Collignon se víceméně setkalo se souhlasem účastníků konference. Určité výhrady se objevovaly v souvis-

losti s návrhem na vytvoření Fondu růstu a Globalizačního fondu a větší mírou využívání Kohezního fondu. Měly obvykle podobu varování před morálním hazardem.

Větší míru kritičnosti bylo možné zaznamenat ve vystoupení Daniela Daianu, bývalého rumunského ministra financí. Ocitujme na závěr několik jeho poznámek: „*Hlavní tezí studie prof. Collignon je teze o potřebě posílení kupní síly domácností tak, aby korporace byly více motivovány investovat za účelem expanze svých výstupů. Zajímalo by mne, jak toho lze dosáhnout v nových podmínkách v Evropě a v celém světě, které se vyznačují silnými inflačními šoky. Potřeba zvládnout inflaci (poučít se ze stagflace před několika desetiletími) a potřeba zabránit masivní erozi kupní síly spotřebitelů nejsou snadno slučitelné... Jsou-li inflační tlaky na vzestupu, má smysl vytvářet makroekonomickou politiku, která implikuje posílení kupní síly spotřebitelů za účelem stimulace investic? ...Prof. Collignon chce zvýšit veřejné investice. To znamená snížit veřejnou spotřebu, nemá-li vzrůst rozpočtový deficit... Jen stěží si dovedu představit, jak vlády budou zvyšovat veřejné investice na úkor veřejné spotřeby... Vznik trhu obchodovatelných povolení s rozpočtovými deficity a přebytky je nepochybně intelektuálně zajímavá myšlenka. V praxi ji ovšem považuji za nerealizovatelnou... Návrh na vytvoření evropské vlády je zcela vzdálen od dnešní reality. Je pouhým zbožným přáním autora tvář v tvář výzvam, jimž dnes stále více čelí Evropská unie. A tyto výzvy, ať se nám to líbí, nebo ne, uvádějí do chodu silné odstředivé síly.“*

**LITERATURA A PRAMENY**

1. Collignon, S.: *Forward with Europe: Which way to a Post-Lisbon-Consensus?* Friedrich Ebert Stiftung, May 2008
2. Collignon, S.: *Forward with Europe: A democratic and progressive reform agenda after the Lisbon Strategy.* Friedrich Ebert Stiftung, April 2008
3. Agh, A., Blaszczyk, B., Chalev, O., Daianu, D., Filko, M., Klvačová, E., Krizanic, F.: *Comments to the study Forward with Europe: Which way to a Post-Lisbon-Consensus?* Friedrich Ebert Stiftung, June 2008
4. Wawrosz, P.: *Lisabonská smlouva a národní zájmy České republiky.* Scientia et Societas, 2008, roč. IV, č. 1, s. 136–163, ISSN 1801-7118
5. Klvačová, E., Malý, J., Mráček, K.: *Lisabonská strategie: posílí, nebo oslabí evropskou konkurenceschopnost?* Professional Publishing, Praha 2006, ISBN 80-86946-25-8
6. Klvačová, E., Malý, J., Mráček, K.: *Základy evropské konkurenceschopnosti.* Professional Publishing, Praha 2007, ISBN 978-80-86946-54-2

**KLÍČOVÁ SLOVA**

*Lisabonská strategie, Lisabonská smlouva, evropská integrace, makroekonomická politika, strukturální fondy*

**ABSTRACT**

*Friedrich Ebert Stiftung organized in June 2008 the international conference devoted to the problems of establishing the Post-Lisbon-Consensus in Bucharest. The researchers coming mainly from new member states of the European Union discussed on the study written by Prof. Collignon from London School of Economics. Most of the participants agreed with Prof. Collignon that deeper European integration is needed if the Post-Lisbon-Consensus has to be established. Proposals made by the author of the study concerning Globalization Fund and Growth Fund were not fully accepted. The same can be said about the assessment of the European economic performance.*

**KEYWORDS**

*Lisbon Strategy, Treaty of Lisbon, European integration, macroeconomic policy, structural funds*

**JEL CLASSIFICATION**

*E61, F02, F15, F21, F23*

x

# Ekonomický přínos, nebo hrozba? Daňové vize v marketingovém balení

► PhDr. Jiří Malý, Ph.D. » NEWTON College, a.s.<sup>1</sup>

## \* 1. Daňové reformy: rozpory mezi snem a skutečností

Existuje rozdíl mezi politickými prohlášeními o žádoucí podobě daňového systému a jeho skutečnou podobou, kterou politické strany prosadí či schválí. Jako příklad můžeme uvést rozdíl mezi návrhy změn daňového systému, jak je prezentovala ODS ve svém programu *Modrá šance pro Českou republiku – Resortní koncepce ODS*, se kterým šla do voleb v roce 2006, a skutečnou podobou daňové reformy schválenou vládní koalicí, v níž je ODS nejsilnější stranou, platnou v roce 2008. Rozdíly mezi zamýšlenými a skutečnými změnami daní ukazuje box 1.

Skutečnosti uvedené v boxu 1 ilustrují, že utváření daňového systému je velmi důležité a zároveň komplikované politické téma, že návrhy daňových reforem mohou být postaveny na dosti radikálních představách, ale že při jejich prosazování se tento radikalismus může otupovat působením různých dalších faktorů a protitlaků, například požadavky silných zájmových skupin, které mají v daňových systémech vyjednány výjimky, nebo odlišnými názory politických partnerů ve vládě či v parlamentu, které je nutné brát v úvahu k dosažení hlasovací většiny. Proto se v České republice, jak ukazuje box 1, v praxi nepodařilo zavést systém 15% rovné daně z příjmů fyzických a právnických osob a z přidané hodnoty, jak o tom uvažovala ODS před volbami v roce 2006, ale pouze jednotnou

15% sazbu daně z příjmů fyzických osob, zatímco daň z příjmů právnických osob i daň z přidané hodnoty mají odlišné sazby. Rovněž se nepodařilo zrušit různé výjimky a výhody pro různé typy daňových poplatníků v rámci daňového systému.

Ve volebních programech, i když se týkají veřejných financí a daní, hrají rovněž významnou úlohu emoce. Pěkným příkladem mohou být citace z programu ODS *Modrá šance pro Českou republiku – Resortní koncepce ODS* z doby před volbami v roce 2006: „*ODS nese odpovědnost za zabránění kolapsu veřejných financí před svými voliči a před celou zemí. Nemáme žádnou radost z toho, kam ČR dovedla... vláda sociální demokracie. Naše obavy zvyšuje způsob, jakým se k dnešní situaci vláda staví a jak ji hodlá (ne)řešit. Chceme proto ujistit občany, že ODS je připravena a že má program, který dokáže naši zemi vrátit mezi státy úspěšné a zdravé. Proto vznikly i tyto základní teze reformy veřejných financí... Pro ODS je dlouhodobě cílovým řešením daňové reformy zavedení rovné daně ve výši 15 %. Tato rovná daň by byla stejná jak pro daň z příjmů právnických a fyzických osob, tak i DPH.*“

Můžeme vyslovit podezření, že podobná emocionální vyjádření mohou být ve skutečnosti poměrně chladnokrevně rozumově vykalkulovaná a že mají odvrátit pozornost voličů od hlavního dilematu politických stran v oblasti veřejných financí: Jak skloubit vzájemně protichůdné požadavky voličů na nízké daně a vysoké vládní výdaje a při-

<sup>1</sup> Článek byl zpracován v rámci grantového projektu Ministerstva práce a sociálních věcí ČR č. 1J 032/05-DP1 „Fenomén dobývání renty zájmovými skupinami v ČR a jeho vliv na stav veřejných financí“.

tom nezatížit veřejné rozpočty velkým deficitem? Nakonec pro politické strany je riskantní provádět příliš razantní škrty vládních výdajů, protože na tyto výdaje jsou napojeny četné zájmové skupiny a jejich nevole způsobená poklesem výdajů vlády by mohla ohrozit volební výsledky těch politických stran, které výdajové škrty prosadily. Politické strany tedy musí v zájmu maximalizace zisku hlasů ve volbách lákat voliče na slib nižších daní, zároveň však musí v praxi věc zařadit tak, aby objem vybraných daní nebyl po daňové reformě výrazně nižší než před reformou a aby tedy nemuselo dojít k příliš velkému omezení vládních výdajů. Zkrátka vlk se nažere a koza zůstane celá.

Že politické strany mohou tímto způsobem uvažovat, lze ukázat opět na příkladu citací z programu ODS *Modrá šance pro Českou republiku – Resortní koncepce ODS z doby před volbami v roce 2006*: „Zavedení systému rovné daně by neznamenalo systematickou změnu čistého příjmu u drtivé většiny poplatníků. Politická shoda na zavedení

*systému rovné daně proto není shodou na změně rozdělení příjmů. Je shodou na zvýšení efektivnosti daňového systému... Zavedení rovné daně... předpokládá výhledově zrušení investičních pobídek. Nesystémová selektivní a krátkodobá podpora investic by byla nahrazena systémovou všeobecnou podporou investic. Zavedení rovné sazby daně z příjmu právnických osob sice na jedné straně potenciálně snižuje výnos daně z příjmu právnických osob, zrušení pobídek jej do budoucna na druhé straně zvyšuje... Snižování příjmů státního rozpočtu v důsledku nižší 15% rovné daně bude kompenzováno růstem objemu zdaňovaných příjmů v důsledku omezení daňových úniků, zastavení vývozu zisku ke zdanění do zahraničí, trvalého přílivu zahraničních investic a růstu ekonomiky.“*

Z uvedených skutečností můžeme učinit závěr, že při navrhování a provádění daňových reforem jde politickým stranám především o dostatečné naplnění příjmové strany veřejných rozpočtů a o to, aby občané-voliči toto naplňování rozpočto-

**Box č. 1 » Porovnání předpokládaných změn daňového systému podle volebního programu ODS z roku 2006 se skutečnými změnami daňového systému podle reformy vládní koalice v čele s ODS v roce 2008**

Předpokládané změny daní podle volebního programu ODS z roku 2006	Skutečné změny daní podle reformy vládní koalice v čele s ODS v roce 2008
Zrušení progresivních sazeb daně z příjmů fyzických osob 12 %, 19 %, 25 % a 32 %, jejich nahrazení jedinou sazbou daně z příjmů fyzických osob ve výši 15 % při vyšším základu daně	Zrušení progresivních sazeb daně z příjmů fyzických osob 12 %, 19 %, 25 % a 32 %, jejich nahrazení jedinou sazbou daně z příjmů fyzických osob ve výši 15 % při vyšším základu daně
Zrušení různých slev na dani a odečitatelných položek u daně z příjmů fyzických osob, zavedení jednotného nezdánitelného minima pro každého poplatníka	Zachování různých slev na dani a odečitatelných položek u daně z příjmů fyzických osob, změna jejich výše
Odstranění výjimek u daně z příjmů fyzických osob	Zachování výjimek u daně z příjmů fyzických osob
Snížení sazby daně z příjmů právnických osob z 24 % na 15 %	Snížení sazby daně z příjmů právnických osob z 24 % na 21 %
Odstranění výjimek u daně z příjmů právnických osob	Zachování výjimek u daně z příjmů právnických osob
Zrušení dvou sazeb daně z přidané hodnoty 5 % a 19 %, jejich nahrazení jedinou sazbou daně z přidané hodnoty ve výši 15 %	Nárůst snížené sazby daně z přidané hodnoty z 5 % na 9 %, zachování základní sazby daně z přidané hodnoty ve výši 19 %

Pramen: Modrá kniha: *Modrá šance pro Českou republiku. Resortní koncepce ODS*, prosinec 2004; zákon č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů



→ vých příjmů vnímali v rámci možností co nejméně bolestně. Další politickými stranami proklamované důvody daňových reforem, jako například spravedlnost daňového systému, hrají spíše vedlejší roli. Proto daňové systémy bývají mixem různých principů zdanění, požadavků různých zájmových skupin a snahy politických stran reflektovat obecnou nechuť lidí k placení vysokých daní a zároveň snahu občanů maximalizovat příjem z veřejných rozpočtů. Proto také mohou mít v rámci daňových systémů významnou úlohu nepřilíš spravedlivé degresivní daně uvalené na spotřebu, které zvyšují ceny zboží a služeb, a představují tedy větší zátěž pro chudší skupiny obyvatel než pro bohatší. Jejich hlavní předností totiž je, že z pohledu voličů nejsou tolik vidět.

## **2. Daňové systémy na politickém kolbišti: konfrontace ekonomických slibů a očekávání**

Politické strany se při přesvědčování voličů o prospěšnosti svých daňových reforem často snaží vyzdvihovat jejich pozitivní ekonomické efekty. Daňové reformy, které politická strana navrhuje a prosazuje, by měly urychlovat tempo růstu reálného HDP, zvyšovat HDP na obyvatele a co nejrychleji ho přibližovat k úrovni nejvyspělejších zemí, snižovat míru nezaměstnanosti a obecně přispívat k růstu životní úrovně obyvatel. Naopak před ekonomickými důsledky daňových reforem svých soupeřů jednotlivé politické strany varují.

V České republice se patrně největší diskuse ohledně ekonomických efektů daňového systému rozpoutala před několika lety kolem návrhu tehdy opoziční ODS na zavedení 15% rovné daně z příjmů fyzických a právnických osob a z přidané hodnoty. Do jisté míry je to důsledek skutečnosti, že ODS svou daňovou reformu postavila jako protipól daňových změn, které uskutečňovala tehdejší vládní koalice, v níž měla nejsilnější postavení ČSSD, a které podle tvrzení ODS škodily ekonomice a občanům. Tento postoj ODS můžeme doložit citací z jejího programu *Modrá šance pro Českou republiku – Resortní koncepce ODS z doby před*

volbami v roce 2006: „*Nemáme žádnou radost z toho, kam ČR dovedla... vláda sociální demokracie... Chceme proto ujistit občany, že ODS je připravena a že má program, který dokáže naši zemi vrátit mezi státy úspěšné a zdravé... Naší prioritou je vytvořit takové podmínky, které motivují všechny ekonomické subjekty zvýšit vlastní výkonnost a alokovat zdroje efektivněji, než to dokáže stát. Nejdůležitějšími faktory této politiky jsou jednoduchý daňový systém, racionální rozpočtová soustava státu a příznivé prostředí pro podnikání... Výše uvedená východiska nejsou jen okamžitou reakcí na nepovedenou reformu veřejných financí v podobě vládního návrhu, ale jsou logickým vyústěním všech dosavadních programových dokumentů ODS.*“

Hlavní příčinou vášnivé diskuse kolem zavedení rovné daně byla však zřejmě skutečnost, že se jednalo o radikální návrh daňové reformy a ekonomické důsledky tak velkého zásahu do daňového systému nebylo možné přesně odhadnout. Zastánci rovné daně proto její ekonomické efekty vyzdvihovali, odpůrci rovné daně před jejími ekonomickými důsledky naopak důrazně varovali. Obě strany přitom přicházely s řadou argumentů, jejichž výběr je uveden v boxech 2 a 3.

Nejprve přiblížíme argumentaci zastánců rovné daně. Ti především zdůrazňovali její velmi pozitivní účinek na ekonomický růst a zvyšování ekonomické úrovně země. O tom se lze dočíst v boxu 2.

Odpůrci rovné daně naopak před zavedením tohoto systému velmi důrazně varovali. Podle jejich názoru by rovná daň v tehdy navrhované podobě vedla k výraznému propadu příjmů veřejných rozpočtů. Aby se zabránilo vzniku hlubokého rozpočtového deficitu, muselo by být zavedení rovné daně doprovázeno silnými škrty vládních výdajů, které by nepříznivě dopadly zejména na skupiny obyvatel s nižšími příjmy. Samotný systém rovné daně rovněž přesunuje břemeno daňové zátěže od bohatších k chudším. Odpůrci rovné daně také zpochybňovali její účinek na urychlení ekonomického růstu. Zřejmě nejrozsáhlejší analýzu negativních důsledků rovné daně zpracovalo oddělení

**Box č. 2 » Rovná daň urychlí ekonomický růst****Modrá šance pro Českou republiku. Resortní koncepce ODS**

Modrá šance pro veřejné finance. Základní teze finanční politiky ODS (výňatek)

...Zavedení systému rovné daně by neznamenal systematickou změnu čistého příjmu u drtivé většiny poplatníků. Politická shoda na zavedení systému rovné daně proto není shodou na změně rozdělení příjmů. Je shodou na zvýšení efektivnosti daňového systému...

V uplynulém desetiletí státy střední a východní Evropy daňově soupeřily o investory udělováním dočasných investičních pobídek. Dnes se jejich smysl vytrácí především proto, že pobídky poskytují prakticky všechny státy regionu. Problém investičních pobídek spočívá zejména v tom, že pobídky ve formě dotací a daňových úlev jsou hrazeny ostatními daňovými poplatníky, těmi, kteří nedostávají od státu investiční pobídku. Oni nesou dodatečný náklad pobídek. To, co je pro jedny pobídkou (incentive), je pro druhé odrazením (disincentive). Investiční pobídky jsou tedy nesystémovou politikou. Stále více zemí střední a východní Evropy proto zavádí systém jednotné jednoduché nízké daně stejné pro všechny (rovná daň). Zavedení rovné daně proto předpokládá výhledové zrušení investičních pobídek. Nesystémová selektivní a krátkodobá podpora investic by byla nahrazena systémovou všeobecnou podporou investic. Zavedení rovné sazby daně z příjmu právnických osob sice na jedné straně potenciálně snižuje výnos daně z příjmu právnických osob, zrušení pobídek jej do budoucna na druhé straně zvyšuje...

Snížení příjmů státního rozpočtu v důsledku nižší 15% rovné daně bude kompenzováno růstem objemu zdaňovaných příjmů v důsledku omezení daňových úniků, zastavení vývozu zisku ke zdanění do zahraničí, trvalého přílivu zahraničních investic a růstu ekonomiky...

**Vládní hra na reformu a politický cyklus**

Robert Holman, Newsletter Centra pro ekonomiku a politiku, říjen 2003 (výňatek)

...V první řadě potřebuje reformu naše daňová soustava. Bude-li relativně méně vyspělá (v porovnání se západní Evropou) česká ekonomika nadále zatížena tak vysokým zdaněním, stanou se představy o dohánění vyspělé Evropy pouhým zbožným přáním. Stačí se podívat do ne příliš dávnej historie a zjistíme, že obdivovaný hospodářský zázrak západního Německa v 50. a 60. letech probíhal při nízkých daních a nízké regulaci ekonomiky. Jakmile německé vlády zvýšily daň a podřídily ekonomiku tuhé regulaci, bylo po zázraku.

Nejrychleji rostoucími ekonomikami na evropském kontinentě jsou dnes země s nízkými daněmi jako Irsko nebo Estonsko. Chce-li Česká republika dohánět a nebyť předháněna, je razantní snížení daní nutností...

Další brzdou hospodářského růstu je progresivní zdanění...

Obhájcí progresivního zdanění obvykle argumentují tím, že „schopnost platit“ je jedním z tradičních principů daňové teorie. Jenže jsou i další principy — daňový systém má podporovat ekonomickou efektivnost a růst. Volání „ať platí bohatí“ chudým lidem nepomůže. Jiskrou, která zažehává prosperitu, je podnikání, hledající a využívající nové, dosud neobjevené příležitosti.

Pokud stát zatíží podnikatele tak vysokou mezní daňovou sazbou, jaká existuje u nás, nemůže se divit, že se jim moc nechce podstupovat rizika podnikání. Kdo potom bude vytvářet pracovní místa a přicházet na trhy s novými konkurenceschopnými výrobky a službami?

...Snížení daní a odstranění jejich progresivity není v rozporu ani se zdravým rozumem, ani se zdravými veřejnými financemi. Zjednodušení a zprůhlednění daňového systému, jaké nabízí systém rovné daně, umožňuje daleko lepší kontrolu a hlavně utlumuje snahy lidí s vyššími příjmy vyhýbat se placení daní a hledat v daňovém systému skuliny, kudy by mohli ze zdanění vyklouznout. Člověk, který má z dodatečného příjmu odvést státu 40 %, je mnohem silněji motivován k daňovému úniku, než kdyby měl odvést jen 20 %.

Pramen: Modrá kniha: Modrá šance pro Českou republiku. Resortní koncepce ODS, prosinec 2004; Holman, R.: Vládní hra na reformu a politický cyklus, Newsletter Centra pro ekonomiku a politiku, říjen 2003



→ **Box č. 3 » Rovná daň je ekonomická, sociální a rozpočtová hrozba**

## Odbory: Rovná daňová past

Jiří Kouřil, Ekonom, 2005, č. 27 (zkráceno)

Propad rozpočtových příjmů vyvolaný zavedením rovné daně ve výši 15 procent a tzv. záporné daně bude mít tvrdý dopad do veřejných služeb a sociálního systému v zemi a zejména na chudé lidi. Tvrdí to analýza odborové centrály ČMKOS s názvem Jak dopadne modrá šance ODS na českého zaměstnance.

„Modrá šance má v podstatě tři pilíře — snížení daní, snížení ceny pracovní síly a privatizaci veřejných služeb,“ konstatuje Martin Fassmann, vedoucí oddělení makroekonomických analýz a prognóz ČMKOS. Kritická analýza, kterou vedl, pak podrobně rozebírá přístup k daním, postavení zaměstnance, investičním pobídkám, venkovu, dopravě, výzkumu, zdravotnictví a školství.

Vlajkovou lodí programu ODS je zavedení rovné daně ve výši 15 procent pro právnické i fyzické osoby a stejné jednotné sazby i pro DPH. Tomu věnovali odborářští experti více než třetinu svého textu a zaměřili se zejména na souhrnné působení rovné daně a tzv. záporné daně, která má nahradit výplatu řady sociálních dávek (např. i podporu v nezaměstnanosti).

Vydeme-li z odborářských propočtů, propad příjmů veřejných rozpočtů může dosáhnout až 274 miliard korun. V opačném směru působí některé rozpočtové škrty, které by schodek snížily asi o polovinu. Sem patří zrušení některých daňových zvýhodnění (daňový bonus pro rodiny s dětmi, společné zdanění manželů a řada dalších odpočtů od základu daně). Po zavedení záporné daně by se zrušila podpora v nezaměstnanosti, dávky sociální potřeby doplácené do životního minima a přídatky na děti vyplácené ze systému státní sociální podpory. Radikální změnu s určitým dopadem do rozpočtu představuje také snaha převést nemocenské pojištění zaměstnanců na dobrovolnou bázi.

Okamžitým výsledkem by tedy bylo zvýšení rozpočtového schodku o 137 miliard korun. Experti odborů i tuto částku spočítali variantně. Kdyby ODS přistoupila i k uvažovanému zrušení odpisů u právnických a fyzických osob, negativní saldo by kleslo na 67 miliard korun.

ODS vychází z představy, že propad příjmu státu bude časem vyrovnán vyšším růstem hrubého domácího produktu. Spoléhá na zrychlení na 7 procent ročně, což by nás koncem desetiletí přivedlo k vyrovnaným rozpočtům. Fassmann však prohlašuje, že si tohle číslo „vycucali z prstu“ a jde jen o ničím neověřený propagandistický předpoklad...

Snížení daní bude mít nepoměrně nižší efekt, tvrdí Fassmann a odvolává se přitom na zjištění nezávislých ekonomických analýz, které posuzovaly vliv daňových opatření v zemích naší úrovně vyspělosti. Z těchto analýz vyplývá, že snížení složené daňové kvóty o jeden procentní bod urychlí růst HDP maximálně o jednu desetinu procenta. To znamená, že snížení daňových příjmů v rozsahu 274 miliard Kč (což reprezentuje navrhované snížení složené daňové kvóty o 9 procentních bodů) může urychlit ekonomický růst o méně než jedno procento...

Odbory odmítají nejen tezi, že zdanění podnikatelů je u nás vysoké, ale také že nízké daně znamenají vyšší konkurenceschopnost ekonomiky.

„Hodnotit daňové zatížení podnikatelských subjektů podle výše daňové sazby je zavádějící,“ konstatuje Fassmann. Pro srovnání s jinými zeměmi je nutné využít tzv. efektivní sazby. Ta zohledňuje jak sazbu daně, tak výši daňového základu. Až v roce 2006 v ČR poklesne nominální sazba daně z příjmu právnických osob na 24 procent, bude se efektivní daňová sazba nacházet na úrovni 17 procent, spočítala ve zvláštní studii auditorská firma Ernst & Young.

Ve stejné době bude v Německu efektivní sazba 36 % a v Rakousku 29 % — což je zároveň průměr bývalé patnáctky EU. Na úrovni Česka bude Polsko se 17,5 % a Slovensko se 17 %. Maďarsko bude níže na 14 procentech a pod ně se dostanou z nových členských zemí už jen Lotyšsko a Litva, které se budou pohybovat mezi 13 a 14 %. Rozdíly mezi novými členskými zeměmi tedy nejsou ve skutečnosti nikterak impozantní...

Za vysloveně záhlubnou označili odboráři snahu ODS sjednotit i DPH na úrovni 15 procent. Podle nich je záměrem zásadně změnit strukturu daní a tím i změnit systém přerozdělování, čili výrazně snížit váhu přímých daní a posílit zdanění spotřeby. Analytici ČMKOS poukazují na to, že to v praxi znamená přesun daňového břemene od vyšších příjmových skupin ke skupinám nižším.

## Box č. 3 (dokončení)

**Odbory: Rovná daňová past**

Jiří Kouda, Ekonom, 2005, č. 27 (zkráceno)

„Tím se narušuje soudržnost společnosti, solidarita bohatších vrstev s chudšími se mění na solidaritu mezi nižšími příjmovými skupinami — na solidaritu chudých s chudými,“ tvrdí Fassmann.

Propočty analyzovaly dvě možné reakce trhu na sjednocení sazeb DPH. V první variantě se předpokládá, že trh bude reagovat zvýšením cen pouze na skok daně z dnešních 5 na 15 %. U ostatních skupin zboží, kde by sazba naopak klesala z 19 na 15 %, už by ceny reagovaly méně, nebo vůbec. V takovém případě by došlo ke zvýšení ceny nejen potravin, ale také vody, osobní dopravy, vstupenek na sportovní a kulturní akce, novin a časopisů zhruba o pět procent. Ve druhé variantě byla uvažována reakce cen i na pokles základní sazby, a pak by cenová hladina celkem stoupla jen asi o 1,6 procenta.

Fassmann považuje první variantu za pravděpodobnější a odvolává se přitom na propočty Ministerstva financí. Z nich vyplývá, že zvýšení sazby DPH o 1 procentní bod vyvolává zvýšení ceny o půl procentního bodu, zatímco při snížení sazby ke snížení cen prakticky nedochází. Důsledky zvýšení cen, zejména potravin, ponесou důchodci, rodiny s dětmi, neúplné rodiny či rodiny s nezaměstnaným členem...

Podle Fassmanna nejtvrději Modrá šance dopadne na chudší rodiny s dětmi. Nesmí se totiž zapomínat, že by byla zrušena opatření současné koaliční vlády... Modrá šance by tedy rodiny připravila o již zavedené slevy na dani za každé dítě, o daňový bonus pro nejkudší rodiny s dětmi, o společné zdanění manželů vychovávajících alespoň jedno dítě i o připravované snížení prvního pásma na 12 % a zavedení nových daňových slev. Těmto skupinám by se situace ve skutečnosti zhoršila, upozorňuje Fassmann.

Část sociálních dávek chce ODS vyřešit zavedením tzv. záporné daně. Ta by nahradila přídatky na děti, příspěvek na nezaměstnanost a doplatek do životního minima. Záporná daň by se týkala jen omezeného počtu lidí okolo životního minima, tvrdí experti odborů. Na zápornou daň by doplatily domácnosti bez příjmu, kterým je dnes zaručen doplatek do životního minima, neboť záporná daň by byla výrazně nižší než dnešní sociální dávky a doplatky...

Pramen: Kouda, J.: Odbory: Rovná daňová past, Ekonom, 2005, č. 27

makroekonomických analýz a prognóz Českomoravské konfederace odborových svazů (ČMKOS). O jejich hlavních výstupech informuje box 3.

Jak z příkladů uvedených v boxech 2 a 3 plyne, názory na ekonomické důsledky téhož daňového systému mohou být velice odlišné. Polemiky o ekonomických efektech daňových systémů přitom mohou být stejně vyostřené jako spory o daňové spravedlnosti. Jednotlivé strany diskuse mohou argumentovat velice propracovaným způsobem a používat řadu důkazů ve prospěch daňových reforem, které samy vytvořily nebo které podporují, a naopak v neprospěch daňových návrhů protivníků.

Voliči se tak nakonec dostávají do zvláštního postavení, protože soupeřící politické strany jim předkládají k uvěření shodný pozitivní konečný

efekt vlastních návrhů daňových reforem (tj. kladné výsledky pro většinu občanů, ne-li pro všechny, urychlení ekonomického růstu, zvyšování životní úrovně apod.) i stejnou velmi nepříznivou vizi pro případ realizace návrhů daňových reforem protistrany (tj. značné potíže veřejných rozpočtů a celé ekonomiky, zhoršení sociální situace značné části občanů apod.). Voliči přitom většinou nemají potřebné znalosti ani aparát k tomu, aby sami provedli detailní analýzu reformních návrhů jednotlivých politických stran. Nakonec tedy jejich hlasování ve volbách závisí na jiných faktorech, jako jsou jejich obecné politické postoje, sociální vnímavost, ochota být solidární, míra soutěživosti, či kooperativnosti v mezilidských vztazích apod., které ovlivňují jejich hodnocení toho kterého daňového systému.



## → 3. *Nejednoznačné souvislosti mezi výší daní a tempem ekonomického růstu*

Jak bylo doloženo v předcházejícím textu, politické strany vyzdvihují pozitivní ekonomické efekty vlastních daňových reforem a varují před ekonomickými důsledky daňových reforem svých soupeřů. Voliči mají málo možností, jak pravdivost tvrzení politických stran ověřit. To nás může přimět k hledání odpovědi na otázku, jestli mají změny daní opravdu tak jednoznačné a dalekosáhlé účinky na ekonomiku, jak politické strany tvrdí, anebo jestli jsou ekonomické efekty daní mnohem slabší a hůře identifikovatelné, než jak se nás o tom politické strany snaží přesvědčit.

Zastánci vyšších i nižších daňových sazeb, progresivního i proporcionálního zdanění, přímých i nepřímých daní mohou najít oporu v různých ekonomických teoriích či myšlenkových prouděch. Propagátoři vyšších daňových sazeb, progresivního zdanění a přímých daní vycházejí zejména z keynesiánských teorií, zastánci nižších daňových sazeb, proporcionálního zdanění a nepřímých daní hledají oporu především v ekonomii strany nabídky.

Podle keynesiánského přístupu mohou vyšší daně nakonec vést ke zrychlení ekonomického růstu. Samotné zdanění příjmů sice sníží hrubý domácí produkt, protože způsobí pokles disponibilních příjmů a omezí tak spotřebu domácností, avšak z vybraných vyšších daní mohou být financovány vyšší vládní výdaje. Vládní výdaje přitom mají multiplikační účinek na tvorbu hrubého domácího produktu, to znamená, že hrubý domácí produkt vzroste o vyšší hodnotu, než jaká byla původní velikost vládních výdajů. To je způsobeno tím, že výdaje vlády, například na výstavbu dopravní infrastruktury, podníká další podnikatelské aktivity na tuto dopravní infrastrukturu navázané, umožní zvýšit mzdy a následně spotřebu zaměstnanců firem, které realizují vládní zakázku na výstavbu nebo jsou svými aktivitami na již vystavěnou dopravní infrastrukturu vázány, apod. Pozitivní účinek vyšších vládních výdajů na economic-

ký růst tak převáží nad negativním efektem zvýšení daní na růst hrubého domácího produktu. Vyšší daně tedy nakonec povedou k urychlení tempa ekonomického růstu.

V logice keynesiánského přístupu je pro ekonomiku prospěšnější progresivní zdanění než zdanění proporcionální. Protože bohatší mají podle principu platební schopnosti větší schopnost odvádět daně než chudší, povede progresivní zdanění k většímu daňovému výnosu pro vládu než zdanění proporcionální. Vyšší objem vybraných daní pak umožní financovat větší vládní výdaje s multiplikačními účinky na ekonomický růst. Pokud vláda navíc část vybraných daní přerozdělí od bohatších k chudším, podpoří spotřebu skupin obyvatel s nižšími příjmy, a tak rovněž podpoří ekonomický růst.

Lze rovněž konstatovat, že z keynesiánského hlediska jsou přijatelnější přímé daně než daně nepřímé, protože přímé daně lze nastavit progresivním způsobem. Naopak nepřímé daně se chovají regresivně, a proto nejsou z keynesiánského pohledu vhodné.

Jiným způsobem se k problematice daní staví ekonomie strany nabídky. Tento směr ekonomického myšlení se objevil jako reakce na neúspěchy keynesiánských zásahů do vyspělých ekonomik v sedmdesátých letech minulého století, kdy se tyto ekonomiky potýkaly se slabým růstem hrubého domácího produktu a vysokou inflací. Ekonomie strany nabídky navrhovala opustit ovlivňování ekonomiky prostřednictvím vysokých daní a rozsáhlých vládních výdajů a naopak požadovala snížení daňového zatížení. Podle tohoto přístupu nižší daňové sazby vedou k urychlení ekonomického růstu. Pokles zdanění totiž způsobí, že domácnostem a firmám zůstane k dispozici větší objem příjmů a zisků, což posílí jejich podněty k práci, podnikání, úsporám a investicím a celkově tak dojde oživení ekonomické aktivity. Nižší daně tedy urychlí růst ekonomiky.

Z hlediska ekonomie strany nabídky je přijatelnější proporcionální zdanění než progresivní daňové sazby. Při progresivním zdanění jsou totiž

vyšší příjmy zatíženy větší daňovou sazbou než příjmy nižší, a proto jsou podněty k práci a podnikání omezeny ve větším rozsahu u lidí s vyššími příjmy než u lidí s nižšími důchody. Proporcionální zdanění naopak daňové odvody z vyšších příjmů významně snižuje, a tak výrazně podporuje ekonomickou aktivitu příjemců vyšších důchodů.

Ekonomie strany nabídky by rovněž měla preferovat nepřímé daně před daněmi přímými. Přímé daně jsou totiž uvalovány na příjmy domácností a firem, tedy na mzdy a zisky, čímž oslabují podněty k práci a podnikání. Naopak nepřímé daně zdaňují spotřebu a nemají na podněty k práci a podnikání přímý vliv. Nevýhodou nepřímých daní je však jejich degresivita.

rý by se 100% daňová sazba mohla uvalit. Mezi těmito krajními body je průběh Lafferovy křivky následující. S rostoucí daňovou sazbou se nejprve daňový příjem veřejných rozpočtů zvyšuje. To probíhá až do okamžiku, kdy daňová sazba dosáhne úrovně, která výrazně omezuje podněty k práci a podnikání, a tedy významně snižuje daňový základ, na který je daňová sazba uvalena. Od této hraniční daňové sazby pak daňový příjem s rostoucí sazbou daně klesá.

Problém je v tom, že musíme rozlišovat mezi teoretickou a empirickou Lafferovou křivkou. Teoretická Lafferova křivka nestanovuje přesnou velikost daňové sazby, od které začne při rostoucí sazbě daně klesat daňový příjem. Teoretická Lafferova

*Porovnání statistických dat za různé ekonomiky v různých obdobích ukazuje, že očekávat výrazně pozitivní vliv snížení daňového zatížení na tempo ekonomického růstu a vývoj HDP na obyvatele, stejně jako předpokládat zvýšení daňových příjmů veřejných rozpočtů při poklesu daňových sazeb v duchu Lafferovy křivky je značně pochybné.*

Ekonomie strany nabídky dále předpokládá, že snížení daňových sazeb v konečném důsledku nemusí vést k poklesu daňových příjmů veřejných rozpočtů. Rozšíření ekonomických aktivit a urychlení ekonomického růstu způsobené snížením daní totiž zvyšuje daňový základ, z něhož se daně odvádějí. Nižší daně by rovněž měly omezit snahu ekonomických subjektů vyhýbat se svým daňovým povinnostem. I při nižších daňových sazbách proto nemusí dojít k absolutnímu poklesu vybraných daní.

Tuto skutečnost ilustruje tzv. Lafferova křivka, která znázorňuje závislost objemu daňového příjmu veřejných rozpočtů na velikosti daňové sazby. Při daňové sazbě 0% bude příjem z daní pochopitelně nulový, při daňové sazbě 100% pak bude příjem z daní také nulový, protože při stoprocentním zdanění nebude nikdo pracovat ani podnikat, tudíž nebude existovat žádný daňový základ, na kte-

křivka pouze předpokládá existenci takové hraniční daňové sazby. Naopak empirická Lafferova křivka by měla pro každou ekonomiku otestovat, jaká je skutečná velikost daňové sazby, od které při rostoucí daňové sazbě klesá příjem z daní. Empirické studie však ukazují, že zjistit přesnou velikost této hraniční daňové sazby v té které ekonomice je velmi obtížné, což značně zmenšuje význam konceptu Lafferovy křivky pro praktickou hospodářskou politiku.

Jaký však může být skutečný účinek daňových změn na tempo ekonomického růstu, úroveň HDP na obyvatele nebo příjmy veřejných rozpočtů?

Porovnání statistických dat za různé ekonomiky v různých obdobích především ukazuje, že očekávat výrazně pozitivní vliv snížení daňového zatížení na tempo ekonomického růstu a vývoj HDP na obyvatele, stejně jako předpokládat zvýšení daňových příjmů veřejných rozpočtů při poklesu da-

→ nových sazeb v duchu Lafferovy křivky je značně pochybné. Vztahy mezi změnami daňových sazeb, tempem růstu HDP a rozpočtovými příjmy z daní prezentované ekonomii strany nabídky totiž v praxi příliš nefungují.

Ekonomie strany nabídky ovlivnila zejména praktickou hospodářskou politiku prováděnou v 80. letech minulého století v USA za prezidenta Ronalda Reagana a ve Velké Británii za premiérky Margaret Thatcherové. Aplikace přístupů ekonomie strany nabídky je rovněž patrná v hospodářské politice prezidenta USA George W. Bushe reali-

zované od roku 2001. Jaké byly důsledky těchto hospodářských politik?

Nejprve se podívejme na údaje v tabulkách 1, 2 a 3. Z výše uvedených tří případů hospodářské politiky prováděné pod vlivem ekonomie strany nabídky nedošlo ani v jednom z nich k poklesu složené daňové kvóty. V případě politiky R. Reagana ve Spojených státech osmdesátých let minulého století byla složená daňová kvóta stabilní a v případě hospodářské politiky M. Thatcherové ve Velké Británii v 80. letech se dokonce v několikaletém období složená daňová kvóta zvýšila a k jejímu

**Tabulka č. 1 » Vybrané fiskální ukazatele USA v letech 1980–1990 (v % HDP)**

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
<b>Složená daňová kvóta</b>	26,4	26,8	27,0	24,9	24,9	25,6	25,5	26,5	26,3	26,6	27,3
<b>Výdaje veřejných rozpočtů</b>	33,8	34,0	36,2	36,3	35,3	36,1	36,5	36,2	35,2	35,1	36,0
<b>Saldo veřejných rozpočtů</b>	-2,6	-2,3	-4,9	-5,7	-4,8	-5,1	-5,3	-4,3	-3,6	-3,3	-4,3

Pramen: OECD — country statistical profiles (<http://www.oecd.org>); European Economy, The EU economy: 2004 review, No 6, 2004, European Commission

**Tabulka č. 2 » Vybrané fiskální ukazatele Velké Británie v letech 1980–1990 (v % HDP)**

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
<b>Složená daňová kvóta</b>	35,2	36,7	39,0	37,4	37,6	37,6	38,2	36,9	36,9	36,3	36,3
<b>Výdaje veřejných rozpočtů</b>	45,6	49,0	48,3	48,0	48,2	46,7	45,5	43,5	41,1	40,4	42,2
<b>Saldo veřejných rozpočtů</b>	-3,2	-4,4	-2,7	-3,4	-3,6	-2,9	-2,6	-1,8	0,5	0,8	-1,6

Pramen: OECD — country statistical profiles (<http://www.oecd.org>); European Economy, The EU economy: 2004 review, No 6, 2004, European Commission

**Tabulka č. 3 » Vybrané fiskální ukazatele USA v letech 2000–2006 (v % HDP)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Složená daňová kvóta</b>	29,9	28,8	26,5	25,9	26,0	27,3	28,2
<b>Výdaje veřejných rozpočtů</b>	32,5	33,5	34,3	34,4	34,0 <sup>1)</sup>	33,8 <sup>1)</sup>	33,6 <sup>1)</sup>
<b>Saldo veřejných rozpočtů</b>	1,6	-0,4	-3,8	-4,8	-4,4	-3,6	-2,6

<sup>1)</sup> předpověď Evropské komise na základě údajů dostupných do 18. října 2004

Pramen: OECD — country statistical profiles (<http://www.oecd.org>); European Economy, The EU economy: 2004 review, No 6, 2004, European Commission

Tabulka č. 4 » Složená daňová kvóta (v % HDP)

	Podle OECD								Podle Eurostatu			
	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2006	1995	2000	2005	2006
Belgie	39,5	41,3	44,4	42,0	43,6	44,9	45,4	44,8	45,9	47,3	47,1	46,8
Bulharsko	:	:	:	:	:	:	:	:	:	32,6	34,1	34,4
Česká republika	:	:	:	:	37,5	35,3	37,8	36,7	36,2	33,9	37,1	36,3
Dánsko	38,4	43,0	46,1	46,5	48,8	49,4	50,3	49,0	49,8	50,2	51,6	50,0
Německo	34,3	36,4	36,1	34,8	37,2	37,2	34,8	35,7	41,3	43,3	40,1	40,6
Estonsko	:	:	:	:	:	:	:	:	37,9	31,3	30,7	31,1
Irsko	28,7	31,0	34,6	33,1	32,0	31,7	30,6	31,7	34,9	32,9	32,2	34,0
Řecko	16,9	18,8	22,2	22,8	25,2	29,7	27,3	27,4	34,7	36,6	33,5	33,5
Španělsko	18,4	22,6	27,2	32,5	32,1	34,2	35,8	36,7	33,6	34,8	36,4	37,3
Francie	35,4	40,1	42,8	42,0	42,9	44,4	44,1	44,5	44,5	45,9	45,7	46,1
Itálie	25,4	29,7	33,6	37,8	40,1	42,3	41,0	42,7	41,8	42,1	40,9	42,6
Kypr	:	:	:	:	:	:	:	:	26,9	30,0	35,5	36,6
Lotyšsko	:	:	:	:	:	:	:	:	33,2	29,7	29,2	30,4
Litva	:	:	:	:	:	:	:	:	28,6	30,2	29,1	30,0
Lucembursko	32,8	35,7	39,5	35,7	37,1	39,1	38,6	36,3	38,2	40,0	38,7	36,4
Maďarsko	:	:	:	:	41,3	38,0	37,2	37,1	41,7	38,6	37,5	37,3
Malta	:	:	:	:	:	:	:	:	31,0	29,3	35,3	35,2
Nizozemsko	41,2	43,4	42,6	42,9	41,5	39,7	39,1	39,5	41,4	40,9	38,9	40,4
Rakousko	36,7	39,0	40,9	39,6	41,1	42,6	42,1	41,9	43,6	44,8	43,6	43,4
Polsko	:	:	:	:	36,2	31,6	34,3	:	32,4	32,6	32,8	33,8
Portugalsko	19,7	22,9	25,2	27,7	31,7	34,1	34,8	35,4	32,7	35,2	36,3	37,0
Rumunsko	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	28,5	29,2
Slovinsko	:	:	:	:	:	:	:	:	40,5	38,2	39,6	39,3
Slovensko	:	:	:	:	:	32,9	31,6	29,6	39,7	34,0	31,6	29,5
Finsko	36,5	35,7	39,7	43,5	45,7	47,2	44,0	43,5	46,3	47,4	44,1	43,6
Švédsko	41,6	46,9	47,8	52,7	48,1	52,6	50,7	50,1	49,7	52,5	50,3	49,7
Velká Británie	35,3	35,2	37,6	36,3	34,7	37,3	36,5	37,4	36,9	38,8	38,3	39,0
EU-27	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	40,6	41,2
EU-25	:	:	:	:	:	:	:	:	41,1	42,1	40,9	:
EU-15	32,1	34,8	37,4	38,0	38,8	40,4	39,7	39,8	:	:	:	:
EA-13	:	:	:	:	:	:	:	:	41,4	42,6	41,1	41,8
Island	30,0	29,6	28,2	30,9	31,2	38,1	41,4	:	:	:	:	:
Norsko	39,2	42,4	42,6	41,0	40,9	42,6	43,7	43,6	42,3	42,7	43,6	44,0



→ **Tabulka č. 4 (dokončení)**

	Podle OECD								Podle Eurostatu			
	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2006	1995	2000	2005	2006
Švýcarsko	24,5	25,3	26,1	26,0	27,8	30,5	29,7	30,1	:	:	:	:
Turecko	16,0	17,9	15,4	20,0	22,6	32,3	32,3	32,5	:	:	:	:
Kanada	32,0	31,0	32,5	35,9	35,6	35,6	33,4	33,4	:	:	:	:
USA	25,6	26,4	25,6	27,3	27,9	29,9	27,3	28,2	:	:	:	:
Mexiko	:	16,2	17,0	17,3	16,7	18,5	19,9	20,6	:	:	:	:
Austrálie	25,8	26,7	28,3	28,5	28,8	31,1	30,9	:	:	:	:	:
Nový Zéland	28,5	30,6	31,1	37,4	36,6	33,6	37,8	36,5	:	:	:	:
Japonsko	20,9	25,4	27,4	29,1	26,8	27,0	27,4	:	:	:	:	:
Korejská rep.	15,1	17,2	16,4	18,9	19,4	23,6	25,5	26,8	:	:	:	:
OECD celkem	29,5	31,2	32,7	33,9	34,9	36,2	36,2	:	:	:	:	:

Pramen: OECD — revenue statistics (<http://www.oecd.org>); Taxation in the EU from 1995 to 2005, Eurostat news release 41/2007, 20 March 2007 (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>); Tax revenue in the EU, Eurostat, Statistics in focus 47/2008 (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>)

opětovnému poklesu došlo až v závěrečném období vlády M. Thatcherové. Realizace Bushovy politiky v USA od roku 2001 byla v prvních třech letech spojena s poklesem složené daňové kvóty, avšak v následujícím období se daňová kvóta opět zvýšila zhruba na úroveň, kterou měla na počátku působení G. W. Bushe v úřadě. Proklamace o poklesu daňového zatížení v duchu ekonomie strany nabídky se tak v praxi příliš nenaplnují.

Zajímavý je rovněž pohled na vývoj celkových výdajů veřejných rozpočtů v uvedených třech případech. Jak je patrné z údajů v tabulkách 1, 2 a 3, pouze hospodářská politika M. Thatcherové ve Velké Británii v 80. letech byla spojena s poklesem podílu výdajů veřejných rozpočtů na HDP. Naopak v případě USA byla pro Reaganovu politiku osmdesátých let i Bushovu politiku od roku 2001 charakteristická stagnace až mírný nárůst podílu rozpočtových výdajů na hrubém domácím produktu. Pak ovšem můžeme vyslovit domněnku, že Reaganova a Bushova politika neodrážela pouze přístupy ekonomie strany nabídky, ale byla v ní ve značné míře obsažena i keynesiánská politika vysokých vládních výdajů.

Nesoulad mezi vývojem složené daňové kvóty a vládních výdajů má potom vliv na velikost salda veřejných rozpočtů. Z výše uvedených tří případů pouze Velká Británie v 80. letech díky poklesu výdajů vlády dokázala výrazně zlepšit rozpočtové saldo. Naopak hospodářská politika USA v 80. letech i od roku 2001 byla kvůli nárůstu výdajů veřejných rozpočtů spojena s velmi vysokými rozpočtovými deficity (viz tabulky 1, 2 a 3). Obecně se tak v praktické hospodářské politice nepotvrdil předpoklad, že nižší daňové sazby v konečném důsledku zlepšují rozpočtové příjmy z daní, což pomůže omezit deficit rozpočtu. Ke zlepšení rozpočtového salda přispělo v případě Velké Británie v 80. letech něco zcela jiného — snížení vládních výdajů.

V praxi se nepotvrdil ani další předpoklad ekonomie strany nabídky, a sice že nižší daňové sazby přispívají k urychlení ekonomického růstu. Při pohledu na údaje v tabulce 6 zjistíme, že průměrný roční růst reálného HDP ve Spojených státech dosahoval v letech 1971–1980 i v období 1981–1990 a 1991–2000 přibližně stejné hodnoty 3,2–3,3 %. Přitom z dat v tabulce 4 můžeme odvodit, že v ob-

Tabulka č. 5 » Daňové příjmy v členění podle hlavních typů daní (v % HDP)

	Nepřímé daně (daň z přidané hodnoty, spotřební daně, dovozní cla)				Přímé daně (daně z příjmů, majetkové daně)				Pojistné na sociální a zdravotní pojištění			
	1995	2000	2005	2006	1995	2000	2005	2006	1995	2000	2005	2006
Belgie	12,9	13,8	13,9	13,8	16,3	17,1	17,1	16,5	14,4	13,9	13,9	13,6
Bulharsko	:	15,1	19,0	19,4	:	7,0	6,1	6,5	:	11,0	10,5	8,8
Česká republika	12,3	11,3	11,9	11,2	9,6	8,3	9,3	8,8	14,4	14,2	15,1	16,2
Dánsko	17,0	17,2	17,9	18,0	30,7	30,3	31,2	30,0	1,1	1,8	1,1	1,1
Německo	12,0	12,5	12,1	12,4	10,8	12,3	10,2	10,8	17,3	17,3	16,7	16,2
Estonsko	13,9	12,4	13,5	13,7	10,9	7,8	7,1	7,1	13,1	11,0	10,4	10,2
Irsko	14,5	13,7	13,6	14,3	13,5	13,3	12,3	13,2	5,0	4,4	4,8	4,9
Řecko	14,4	15,5	12,9	12,2	7,4	10,6	9,3	7,9	10,5	11,5	12,1	11,1
Španělsko	10,7	11,9	12,5	12,7	9,9	10,2	10,9	11,7	11,8	12,0	12,2	12,1
Francie	16,1	15,8	15,8	15,7	8,1	12,0	11,4	11,8	18,6	16,1	16,4	16,5
Itálie	12,4	15,2	14,5	15,1	14,5	14,4	13,3	14,5	12,7	12,1	12,6	12,8
Kypr	11,4	12,4	17,4	17,9	8,7	10,9	9,4	10,8	6,5	6,5	8,4	7,8
Lotyšsko	14,1	12,3	12,9	13,0	7,1	7,3	8,0	8,4	12,0	9,9	8,5	8,7
Litva	12,4	12,6	11,5	11,6	8,7	8,5	9,1	9,7	7,4	9,4	8,3	8,5
Lucembursko	11,8	14,0	13,4	12,5	15,3	14,9	14,0	13,0	9,9	10,1	10,8	10,0
Maďarsko	17,8	16,1	15,8	15,3	8,8	9,5	9,0	9,3	14,9	12,9	13,6	12,5
Malta	12,2	12,6	16,7	15,4	8,0	9,1	11,8	11,8	6,0	6,4	7,2	6,2
Nizozemsko	11,8	12,5	13,1	13,3	12,3	11,6	11,6	11,7	15,9	15,4	13,1	14,2
Rakousko	14,8	15,1	14,7	14,3	11,6	13,1	12,9	13,1	14,9	14,7	14,6	14,5
Polsko	14,2	12,6	13,9	14,5	11,7	7,2	7,0	7,5	11,3	14,4	13,7	12,2
Portugalsko	13,9	14,1	15,1	15,7	8,4	9,8	8,7	8,8	9,6	10,3	11,3	11,4
Rumunsko	:	:	13,0	12,7	:	:	5,3	6,1	:	:	9,7	9,8
Slovinsko	15,9	16,3	16,4	15,5	7,1	7,5	9,3	9,3	17,3	14,7	14,8	14,3
Slovensko	15,1	12,8	13,0	11,6	11,5	7,6	6,1	6,0	14,1	13,6	10,9	11,8
Finsko	14,2	13,9	14,1	13,9	17,3	21,1	17,5	17,2	14,5	12,1	12,1	12,2
Švédsko	16,1	16,8	17,3	17,1	19,9	22,2	20,1	19,7	13,0	14,4	13,9	12,2
Velká Británie	14,1	14,2	13,3	13,1	15,1	16,8	16,5	17,2	6,8	6,9	8,0	7,8
EU-27	:	:	13,8	13,9	:	:	12,8	13,3	:	:	13,0	12,8
EU-25	13,4	14,1	13,8	:	12,2	13,8	12,9	:	14,1	13,1	13,0	:
EA-13	13,1	13,9	13,8	13,9	11,1	12,7	11,7	12,2	15,7	14,7	14,4	14,4
Norsko	16,1	13,7	12,9	12,3	16,2	20,2	23,1	22,9	9,9	9,0	9,1	8,7

Pramen: Taxation in the EU from 1995 to 2005, Eurostat news release 41/2007, 20 March 2007 (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>); Tax revenue in the EU, Eurostat, Statistics in focus 47/2008 (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>)



→ Tabulka č. 6 » Růst reálného HDP (meziroční změny, v %)

	Průměr 1971–1980	Průměr 1981–1990	Průměr 1991–2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Belgie	3,4	2,0	2,2	1,5	1,0	3,0	1,7	2,8	2,8
Bulharsko	:	:	:	4,5	5,0	6,6	6,2	6,3	6,2
Česká republika	:	:	0,2	1,9	3,6	4,5	6,4	6,4	6,5
Dánsko	1,9	1,6	2,3	0,5	0,4	2,3	2,5	3,9	1,8
Německo	2,8	2,3	1,9	0,0	-0,2	1,1	0,8	2,9	2,5
Estonsko	:	:	:	8,0	7,2	8,3	10,2	11,2	7,1
Irsko	4,7	3,6	7,2	6,6	4,5	4,4	6,0	5,7	5,3
Řecko	4,6	0,7	2,3	3,9	5,0	4,6	3,8	4,2	4,0
Španělsko	3,5	2,9	2,7	2,7	3,1	3,3	3,6	3,9	3,8
Francie	3,3	2,5	1,9	1,0	1,1	2,5	1,9	2,2	2,2
Itálie	3,6	2,3	1,6	0,5	-0,0	1,5	0,6	1,8	1,5
Kypr	:	:	4,2	2,1	1,9	4,2	3,9	4,0	4,4
Lotyšsko	:	:	-3,6	6,5	7,2	8,7	10,6	12,2	10,3
Litva	:	:	-3,3	6,9	10,3	7,3	7,9	7,7	8,8
Lucembursko	2,6	5,0	5,5	4,1	2,1	4,9	5,0	6,1	4,5
Maďarsko	:	:	0,9	4,4	4,2	4,8	4,1	3,9	1,3
Malta	:	:	:	2,6	-0,3	0,2	3,4	3,4	3,8
Nizozemsko	2,9	2,2	2,9	0,1	0,3	2,2	1,5	3,0	3,5
Rakousko	3,6	2,5	2,6	0,9	1,2	2,3	2,0	3,3	3,4
Polsko	:	:	3,6	1,4	3,9	5,3	3,6	6,2	6,5
Portugalsko	4,7	3,3	2,8	0,8	-0,8	1,5	0,9	1,3	1,9
Rumunsko	:	:	-1,7	5,1	5,2	8,5	4,2	7,9	6,0
Slovinsko	:	:	1,8	3,7	2,8	4,4	4,1	5,7	6,1
Slovensko	:	:	:	4,8	4,8	5,2	6,6	8,5	10,4
Finsko	3,8	3,0	1,9	1,6	1,8	3,7	2,8	4,9	4,4
Švédsko	2,0	2,2	2,0	2,4	1,9	4,1	3,3	4,1	2,7
Velká Británie	2,0	2,6	2,4	2,1	2,8	3,3	1,8	2,9	3,0
EU-27	:	:	:	1,2	1,3	2,5	1,9	3,1	2,9
EU-25	:	:	:	1,2	1,3	2,5	1,9	3,0	2,8
EU-15	3,0	2,4	2,1	1,1	1,2	2,3	1,7	2,8	2,6
EA-13	:	:	:	0,9	0,8	2,1	1,6	2,8	2,6
Island	:	:	:	0,1	2,4	7,7	7,5	4,4	3,8
Norsko	:	:	:	1,5	1,0	3,9	2,7	2,5	3,7
Švýcarsko	:	:	:	0,4	-0,2	2,5	2,4	3,2	3,1

Tabulka č. 6 (dokončení)

	Průměr 1971–1980	Průměr 1981–1990	Průměr 1991–2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Turecko</b>	4,1	5,2	3,6	6,2	5,3	9,4	8,4	6,9	4,5
<b>Kanada</b>	:	:	:	2,9	1,9	3,1	3,1	2,8	:
<b>USA</b>	3,2	3,2	3,3	1,6	2,5	3,6	3,1	2,9	2,2
<b>Mexiko</b>	:	:	:	0,8	1,4	4,2	2,8	4,8	:
<b>Austrálie</b>	:	:	:	3,2	4,1	2,7	2,8	2,5	:
<b>Nový Zéland</b>	:	:	:	4,6	3,4	3,7	2,0	1,9	:
<b>Japonsko</b>	4,4	3,9	1,5	0,3	1,4	2,7	1,9	2,4	2,1
<b>Korejská rep.</b>	:	:	:	7,0	3,1	4,7	4,2	5,0	:

Pramen: Eurostat — structural indicators (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>); European Economy, The EU economy: 2004 review, No 6, 2004, European Commission; OECD — country statistical profiles (<http://www.oecd.org>)

dobí 1991–2000 byla složená daňová kvóta v USA vyšší než v 70. a 80. letech minulého století. Při různě velkém daňovém zatížení v různých obdobích tedy ekonomika USA rostla v průměru stejným tempem.

Dále můžeme v tabulce 6 například vysledovat, že v letech 2002–2007 rostl reálný HDP Švédska a Finska v průměru více než dvaapůlkrát rychleji než reálný HDP Německa. Údaje v tabulce 4 zároveň ukazují, že složená daňová kvóta je ve Švédsku dlouhodobě přibližně o čtvrtinu až dvě pětiny vyšší než v Německu a rovněž Finsko má v porovnání s Německem dlouhodobě vyšší složenou daňovou kvótu. Země s vyšším zdaněním tedy ve sledovaném šestiletém období rostly výrazně rychleji než ekonomika s nižší složenou daňovou kvótou.

Zajímavé je rovněž sledovat vztah mezi velikostí zdanění a průměrným tempem ekonomického růstu ve Švédsku v letech 1971–1980 a v období 1981–1990 a 1991–2000. Z dat v tabulce 4 lze odvodit, že složená daňová kvóta ve Švédsku byla v 70. letech minulého století nižší než v letech osmdesátých a devadesátých. Přitom z tabulky 6 je patrné, že v období 1971–1980 dosahoval průměrný roční růst reálného HDP ve Švédsku (2,0%) přibližně stejného tempa jako v letech 1981–1990 a 1991–2000 (2,0–2,2%). V obdobích s různě vysokým

zdaněním tedy švédská ekonomika rostla přibližně stejným tempem.

Samozřejmě že při porovnání údajů v tabulkách 4 a 6 je možné najít i případy, kdy nižší složená daňová kvóta je spojena s rychlejším tempem ekonomického růstu a naopak vyšší zdanění je spojeno s pomalejším růstem reálného HDP. Výše uvedené příklady, kdy ekonomiky s vyšší složenou daňovou kvótou rostly rychleji než ekonomiky s nižším zdaněním, anebo kdy ekonomiky při různě velkém daňovém zatížení vykazovaly stejné tempo růstu reálného HDP, však ukazují, že v praxi neplatí žádné obecné pravidlo, že důsledkem nižších daňových sazeb nebo nižší složené daňové kvóty je rychlejší tempo ekonomického růstu.

Výše uvedený závěr, že v praxi neplatí žádné obecné pravidlo, že důsledkem nižších daňových sazeb nebo nižší složené daňové kvóty je rychlejší tempo ekonomického růstu, se odráží i na vztahu mezi velikostí daňového zatížení a úrovní HDP na obyvatele. Kdyby obecně platilo, že nižší daňové sazby vedou k rychlejšímu ekonomickému růstu, musely by ekonomiky s dlouhodobě nižší složenou daňovou kvótou dosahovat vyššího HDP na obyvatele. Porovnání údajů v tabulkách 4 a 7 však takovou obecnou závislost nepotvrzuje. Na jedné straně lze najít případy, kdy země s nižší mírou zdanění mají vyšší HDP na obyvatele než ekono-

→ Tabuľka č. 7 » HDP na obyvateľa v PPS (v %, EU-27 = 100 %)

	1995	1997	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Belgie	129,1	125,9	123,2	126,2	123,8	125,4	123,3	121,0	121,0	119,6	118,1
Bulharsko	32,0	26,5	27,0	27,9	29,3	31,1	32,6	33,8	35,3	36,7	38,1
Česká republika	73,6	73,1	69,7	68,6	70,4	70,6	73,6	75,3	76,5	78,5	82,0
Dánsko	132,2	133,5	131,1	131,9	128,2	128,7	124,5	125,9	126,5	125,6	122,8
Nemecko	129,3	124,6	122,4	118,8	116,9	115,5	116,9	116,6	115,0	114,0	113,2
Estonsko	36,0	41,9	42,4	44,7	46,2	50,0	54,5	56,9	62,8	68,3	72,1
Irsko	103,0	115,1	126,6	131,0	132,9	138,3	140,8	141,8	143,6	145,3	146,3
Řecko	:	:	:	84,3	86,7	91,0	92,2	93,9	96,1	97,2	97,9
Španělsko	91,9	93,5	96,5	97,6	98,4	100,7	101,2	101,2	102,9	104,8	106,9
Francie	116,2	114,9	115,0	115,6	116,0	116,3	112,1	110,3	112,3	111,8	111,3
Itálie	121,4	119,3	117,8	117,2	118,1	112,2	111,0	106,9	105,1	103,2	101,4
Kypr	88,8	86,0	87,6	89,0	91,1	89,5	89,2	90,5	92,5	91,8	92,7
Lotyšsko	31,5	34,7	36,1	36,8	38,8	41,3	43,4	45,8	49,9	53,6	58,0
Litva	34,4	38,2	38,8	39,4	41,6	44,1	49,1	50,5	53,1	56,1	60,3
Lucembursko	223,3	215,1	237,9	244,3	234,7	240,9	247,3	253,2	264,0	278,9	276,4
Maďarsko	50,6	51,6	53,6	56,2	59,0	61,6	63,4	63,3	64,1	64,9	63,5
Malta	86,8	80,7	81,2	83,8	78,1	79,7	78,6	77,1	77,4	76,9	77,1
Nizozemsko	123,9	127,3	131,2	134,6	134,1	133,7	129,7	129,5	131,0	130,4	130,9
Rakousko	135,8	132,8	132,9	133,5	127,4	127,7	128,8	128,8	128,7	127,4	128,2
Polsko	43,0	46,9	48,7	48,4	47,7	48,4	49,0	50,7	51,2	52,4	53,6
Portugalsko	75,1	76,3	78,5	78,2	77,5	77,2	76,9	74,7	75,4	74,4	74,7
Rumunsko	:	:	26,0	25,9	27,6	29,4	31,4	34,1	35,4	38,8	40,7
Slovinsko	73,6	76,9	79,6	78,8	78,9	81,2	82,3	85,3	86,8	87,7	88,8
Slovensko	47,7	51,4	50,6	50,2	52,4	54,2	55,6	57,2	60,5	63,6	68,6
Finsko	107,9	110,9	115,4	117,6	116,0	115,5	113,3	116,5	115,1	116,8	116,2
Švédsko	125,7	123,8	125,6	127,1	121,8	121,4	123,0	125,0	123,6	124,4	126,2
Veľká Británie	111,8	116,5	116,0	117,2	117,9	118,7	119,8	122,0	119,1	117,8	116,2
EU-27	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
EU-25	104,8	104,9	105,0	105,0	104,8	104,6	104,4	104,2	104,1	103,9	103,8
EU-15	115,9	115,5	115,3	115,2	114,8	114,2	113,7	113,1	112,7	112,1	111,6
EA-13	115,9	114,4	114,4	113,9	113,6	112,7	111,9	110,7	110,8	110,3	110,0
Island	133,5	137,9	139,4	132,0	132,6	130,1	125,9	131,3	134,8	130,5	128,9
Norsko	135,6	147,8	145,1	165,4	161,5	155,1	156,7	164,7	179,6	186,2	184,2
Švýcarsko	153,0	150,5	146,2	144,7	139,8	139,8	136,1	134,6	133,9	134,7	137,3

Tabulka č. 7 (dokončení)

	1995	1997	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Turecko</b>	29,5	32,1	39,2	40,0	35,6	34,4	34,0	37,4	39,1	41,2	42,4
<b>Kanada</b>	122,5	122,1	126,1	126,8	125,5	127,4	127,4	126,9	125,3	124,4	123,4
<b>USA</b>	159,1	160,7	161,6	159,3	154,4	152,1	153,9	155,0	158,2	157,4	155,7
<b>Japonsko</b>	129,3	128,1	118,1	117,2	113,9	112,3	112,4	113,1	114,3	114,2	114,0

PPS — Purchasing Power Standards (jednotky parity kupní síly)

Pramen: Eurostat — structural indicators (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>)

miky s vyšší složenou daňovou kvótou. Na druhé straně je však možné ukázat i takové případy, kdy je tomu naopak. Například z tabulky 4 plyne, že Dánsko má dlouhodobě o jednu až dvě třetiny vyšší složenou daňovou kvótu než Kypr. Z tabulky 7 lze přitom vyčíst, že dánský HDP na obyvatele byl ve sledovaném období (1995–2007) o třetinu až polovinu vyšší než kyperský. Dále kupříkladu údaje v tabulce 4 ukazují, že složená daňová kvóta Lucemburska je dlouhodobě vyšší než složená daňová kvóta Irsko. Přitom lucemburská ekonomika vykazovala ve sledovaném období (1995–2007) HDP na obyvatele téměř dvojnásobně vyšší než Irsko (viz tabulka 7). Uvedené příklady ilustrují, že nelze obecně tvrdit, že nižší daňové sazby vedou k rychlejšímu tempu růstu HDP a k vyšším úrovním HDP na obyvatele.

Podobně můžeme sledovat vztah mezi úrovní složené daňové kvóty a mírou nezaměstnanosti. Z logiky ekonomie strany nabídky plyne, že nižší daňové sazby by měly zmenšovat míru nezaměstnanosti, protože nižší zdanění by mělo zvyšovat podněty k práci a urychlovat ekonomický růst, což by se mělo projevit v poklesu míry nezaměstnanosti. Ani takový obecný vztah mezi velikostí daňového zatížení a mírou nezaměstnanosti se však v praxi nepotvrzuje. Při porovnání dat v tabulkách 4 a 8 na jedné straně nalezneme mnoho příkladů, kdy ekonomiky s nižším zdaněním vykazují menší míru nezaměstnanosti než ekonomiky s vyšší složenou daňovou kvótou. Na druhé straně však lze najít i opačné případy. Například Švédsko, Dánsko nebo Rakousko mají dlouhodobě složenou da-

ňovou kvótu podstatně vyšší než Španělsko (viz tabulka 4). Přesto je míra nezaměstnanosti v dánské a rakouské ekonomice dlouhodobě přibližně čtvrtinová až poloviční v porovnání se Španělskem a rovněž ve Švédsku je míra nezaměstnanosti dlouhodobě nižší než ve španělské ekonomice (viz tabulka 8). Z tabulky 4 rovněž plyne, že dlouhodobě je v Dánsku a Rakousku vyšší složená daňová kvóta než ve Velké Británii. Údaje v tabulce 8 přitom ukazují, že dlouhodobě vykazuje Dánsko podobnou míru nezaměstnanosti jako Velká Británie, v Rakousku je pak míra nezaměstnanosti dlouhodobě nižší než v britské ekonomice. Obecně tedy neplatí závislost, podle které by nižší daňové zatížení snižovalo míru nezaměstnanosti.

Nakonec je možné vyhodnotit i vliv zastoupení jednotlivých typů daní v rozpočtových příjmech na výše sledované makroekonomické veličiny — tempo ekonomického růstu, úroveň HDP na obyvatele a míru nezaměstnanosti. Z pohledu ekonomie strany nabídky, jak již bylo uvedeno v předcházejícím textu, by vlády měly dávat přednost nepřímým daním před daněmi přímými, protože přímé daně tím, že jsou uvalovány na příjmy domácností a firem, přímo oslabují podněty k práci a podnikání, kdežto nepřímé daně, které zdaňují spotřebu, takový přímý vliv na podněty k práci a podnikání nemají. Země, u nichž je struktura daňového systému vychýlena více ve prospěch nepřímých daní, by tedy měly vykazovat lepší výsledky v ekonomickém růstu, HDP na obyvatele a míře nezaměstnanosti než ekonomiky, jejichž struktura daňové soustavy je posunuta více ve prospěch daní →

→ Tabulka č. 8 » Míra nezaměstnanosti (v %)

	Průměr 1971–1980	Průměr 1981–1990	Průměr 1991–2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Belgie	4,6	9,5	8,5	7,5	8,2	8,4	8,4	8,2	7,5
Bulharsko	:	:	11,3	18,1	13,7	12,0	10,1	9,0	6,9
Česká republika	:	:	:	7,3	7,8	8,3	7,9	7,1	5,3
Dánsko	3,6	6,9	6,6	4,6	5,4	5,5	4,8	3,9	3,8
Německo	2,2	6,0	7,9	8,4	9,3	9,7	10,7	9,8	8,4
Estonsko	:	:	8,2	10,3	10,0	9,7	7,9	5,9	4,7
Irsko	7,7	14,7	11,1	4,5	4,7	4,5	4,3	4,4	4,6
Řecko	2,2	6,4	9,5	10,3	9,7	10,5	9,8	8,9	8,3
Španělsko	2,8	15,0	16,0	11,1	11,1	10,6	9,2	8,5	8,3
Francie	4,1	8,8	10,7	8,6	9,0	9,3	9,2	9,2	8,3
Itálie	6,1	8,6	10,6	8,6	8,4	8,0	7,7	6,8	6,1
Kypr	:	:	:	3,6	4,1	4,6	5,2	4,6	3,9
Lotyšsko	:	:	12,7	12,2	10,5	10,4	8,9	6,8	6,0
Litva	:	:	11,5	13,5	12,4	11,4	8,3	5,6	4,3
Lucembursko	0,6	2,5	2,5	2,7	3,7	5,1	4,5	4,7	4,7
Maďarsko	:	:	:	5,8	5,9	6,1	7,2	7,5	7,4
Malta	:	:	6,0	7,5	7,6	7,4	7,3	7,3	6,4
Nizozemsko	4,3	8,1	5,1	2,8	3,7	4,6	4,7	3,9	3,2
Rakousko	1,4	2,9	3,9	4,2	4,3	4,8	5,2	4,7	4,4
Polsko	:	:	:	19,9	19,6	19,0	17,7	13,8	9,6
Portugalsko	5,1	7,3	5,6	5,0	6,3	6,7	7,6	7,7	8,0
Rumunsko	:	:	5,3	8,4	7,0	8,1	7,2	7,3	6,4
Slovinsko	:	:	:	6,3	6,7	6,3	6,5	6,0	4,8
Slovensko	:	:	:	18,7	17,6	18,2	16,3	13,4	11,1
Finsko	4,0	4,6	12,5	9,1	9,0	8,8	8,4	7,7	6,9
Švédsko	2,1	2,6	7,6	4,9	5,6	6,3	7,4	7,0	6,1
Velká Británie	3,8	9,6	7,9	5,1	4,9	4,7	4,8	5,3	5,2
EU-27	:	:	:	8,9	8,9	9,0	8,9	8,2	7,1
EU-25	:	:	:	8,7	9,0	9,0	8,9	8,2	7,2
EU-15	3,8	8,4	9,3	7,6	7,9	8,0	8,1	7,7	7,0
EA-13	:	:	:	8,2	8,6	8,8	8,9	8,2	7,4
Norsko	:	:	:	3,9	4,5	4,4	4,6	3,5	2,6
Švýcarsko	:	:	:	3,2	4,2	4,4	4,5	4,0	:
Turecko	:	7,3	7,2	8,9	9,3	9,0	8,8	8,4	8,5

Tabulka č. 8 (dokončení)

	Průměr 1971–1980	Průměr 1981–1990	Průměr 1991–2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Kanada	:	:	:	7,7	7,6	7,2	6,8	6,3	:
USA	6,4	7,1	5,6	5,8	6,0	5,5	5,1	4,6	4,6
Austrálie	:	:	:	6,4	5,9	5,4	5,1	4,8	:
Nový Zéland	:	:	:	5,2	4,6	3,9	3,7	3,8	:
Japonsko	1,8	2,5	3,3	5,4	5,3	4,7	4,4	4,1	3,9
Korejská rep.	:	:	:	3,3	3,6	3,7	3,7	3,5	:

Pramen: Eurostat — structural indicators (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>); European Economy, The EU economy: 2004 review, No 6, 2004, European Commission; OECD — country statistical profiles (<http://www.oecd.org>)

přímých. Data v tabulkách 5, 6, 7 a 8 však tento předpoklad obecně nepotvrzují.

Lze nalézt příklady, kdy země preferující vyšší zastoupení nepřímých daní v rozpočtových příjmech v souladu s výše uvedeným předpokladem skutečně dosahují rychlejšího ekonomického růstu, vyššího HDP na obyvatele a nižší míry nezaměstnanosti než ekonomiky preferující nižší zastoupení nepřímých daní. Je však možné najít i opačné případy. Například v rámci zemí porovnávaných v tabulce 5 patří Dánsko k ekonomikám s nejvyšším kumulativním podílem přímých daní a pojistného na sociální a zdravotní pojištění (které je rovněž formou přímého zdanění příjmů) na hrubém domácím produktu. Přesto patří Dánsko k ekonomikám s nejvyšší úrovní HDP na obyvatele (viz tabulka 7) a dlouhodobě vykazuje v mezinárodním srovnání nižší míru nezaměstnanosti (viz tabulka 8). Dále můžeme konstatovat, že v období 2002–2007 zaznamenalo Německo, Nizozemsko, Itálie a Portugalsko nižší průměrný roční růst reálného HDP než dánská ekonomika (viz údaje v tabulce 6), avšak všechny tyto čtyři země měly kumulativní podíl přímých daní a pojistného na sociální a zdravotní pojištění na hrubém domácím produktu nižší než Dánsko (viz data v tabulce 5). Obecně tedy nelze tvrdit, že posun struktury daňové soustavy ve prospěch přímých daní zpomaluje ekonomický růst, snižuje úroveň HDP na obyvatele nebo zvyšuje míru nezaměstnanosti.

Z výše provedených analýz plyne, že velikost složené daňové kvóty ani struktura daňové soustavy z hlediska zastoupení jednotlivých typů daní nemá jednoznačný vliv na tempo růstu reálného HDP, úroveň HDP na obyvatele nebo vývoj míry nezaměstnanosti. V praxi můžeme nalézt příklady, kdy země s nižší složenou daňovou kvótou nebo se strukturou daňového systému vychýlenou více ve prospěch nepřímých daní mají rychlejší tempo ekonomického růstu, vyšší HDP na obyvatele a nižší míru nezaměstnanosti než státy s vyšší složenou daňovou kvótou nebo se strukturou daňové soustavy posunutou více ve prospěch přímých daní. Avšak můžeme najít i případy opačné, kdy ekonomiky s vyšší složenou daňovou kvótou nebo vyšším zastoupením přímých daní v rozpočtových příjmech vykazují rychlejší ekonomický růst, vyšší úroveň HDP na obyvatele a nižší míru nezaměstnanosti než státy s nižší složenou daňovou kvótou nebo nižším zastoupením přímých daní v celkových daňových příjmech veřejných rozpočtů. Je rovněž velmi iluzorní se domnívat, že v duchu teoretické Lafferovy křivky povedou nižší daňové sazby v konečném důsledku k nárůstu daňových příjmů veřejných rozpočtů. Praxe zatím spíše ukazuje opak. Nakonec nejednoznačné ekonomické efekty daní je možné ilustrovat i citací z práce *Arthur M. Okuna s názvem Equality and Efficiency: The Big Tradeoff (1975): „Kdyby mělo progresivní zdanění výrazný a dominantní účinek* →

- *na úspory a investice, pak by se projevil výrazně a zřetelně v agregátních údajích. V roce 1929, kdy všechny federální daňové sazby byly nízké a slabě progresivní, národ spořil a investoval 16 % GNP. V roce 1973 při všech daních, jež údajně těžce vysávaly bohaté, národ spořil a investoval 16 % GNP.“*

#### 4. Závěr

Skutečnosti zjištěné v předcházejících analýzách můžeme shrnout následujícím způsobem.

Za prvé, podoba daňového systému nemá jednoznačný vliv na tempo růstu reálného HDP, úroveň HDP na obyvatele nebo vývoj míry nezaměstnanosti. Země, které se shodně vyznačují solidním tempem ekonomického růstu, vysokou úroveň HDP na obyvatele nebo nízkou mírou nezaměstnanosti, mají navzájem dosti odlišně strukturované daňové systémy i rozdílnou velikost složené daňové kvóty. V praxi se rovněž příliš nepotvrzuje teoretický předpoklad ekonomie strany nabídky, že nižší daňové sazby v konečném důsledku zvyšují daňové příjmy veřejných rozpočtů.

Za druhé, politické strany rády vyzdvihují pozitivní ekonomické efekty vlastních daňových reforem a varují před ekonomickými důsledky daňových reforem svých soupeřů. Protože však podoba daňového systému nemá jednoznačný vliv na makroekonomické veličiny, jako jsou tempo růstu reálného HDP, úroveň HDP na obyvatele či míra nezaměstnanosti, nemohou mít snahy politických stran

zlepšit makroekonomický vývoj země pouze prostřednictvím daňových reforem zásadní význam.

Za třetí, existuje rozdíl mezi politickými proklamacemi o žádoucí podobě daňového systému a jeho skutečnou podobou, kterou politické strany prosadí či schválí. Při navrhování a provádění daňových reforem jde politickým stranám především o schopnost daňového systému naplnit příjmovou stranu veřejných rozpočtů tak, aby byl dostatek prostředků k financování rozpočtových výdajů a aby voliči naplňování rozpočtových příjmů nevnímali příliš bolestně. Další důvody daňových reforem zmiňované politickými stranami, jako pozitivní ekonomické efekty daňových změn nebo spravedlnost daňového systému, hrají spíše vedlejší roli. Proto daňové systémy mohou být mixem různých principů zdanění a požadavků různých zájmových skupin. A proto také mohou v rámci daňových systémů hrát významnou úlohu nepříliš spravedlivé degresivní nepřímé daně. Mají totiž jednu velkou přednost – voliči je vnímají pouze v omezené míře.

Za čtvrté, voliči většinou nemají potřebné znalosti ani aparát k tomu, aby sami provedli detailní analýzu návrhů daňových reforem jednotlivých politických stran. Nakonec tedy jejich hlasování ve volbách závisí na jiných faktorech, jako jsou jejich obecné politické postoje, sociální vnímavost, ochota být solidární, míra soutěživosti, či kooperativnosti v mezilidských vztazích apod., které ovlivňují jejich hodnocení toho kterého daňového systému.

#### LITERATURA A PRAMENY

1. *European Economy. The EU economy: 2004 review.* No 6, 2004, European Commission
2. Eurostat, structural indicators (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>)
3. Holman, R.: *Vládní hra na reformu a politický cyklus.* Newsletter Centra pro ekonomiku a politiku, říjen 2003
4. Kouďa, J.: *Odbory: Rovná daňová past.* Ekonom, 2005, č. 27
5. *Modrá kniha: Modrá šance pro Českou republiku. Resortní koncepce ODS.* Prosinec 2004
6. OECD, country statistical profiles (<http://www.oecd.org>)
7. OECD, revenue statistics (<http://www.oecd.org>)
8. Okun, A. M.: *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff.* Brookings Institution, Washington 1975
9. Samuelson, P. A., Nordhaus, W. D.: *Ekonomie.* Nakladatelství Svoboda, Praha 1995

10. *Taxation in the EU from 1995 to 2005*. Eurostat news release 41/2007, 20 March 2007 (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>)
11. *Tax revenue in the EU*. Eurostat, Statistics in focus 47/2008 (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>)
12. *Zákon č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů*

**KLÍČOVÁ SLOVA**

*veřejné finance, daně, přímé daně, nepřímé daně, daňový systém, ekonomický růst*

**ABSTRACT**

*The article is focused on economic impacts of various types of tax systems. Political parties usually argue in favour of their own projects of tax reforms and their positive economic effects. At the same time they criticize the tax reform designs of their opponents as well as the devastating economic consequences of these rival tax suggestions. Despite of this political parties' struggling international and historical data comparisons show, that the causal relationship between the tax system configuration and the development of economic indicators such as economic growth, unemployment or public finance balance is weak and multivalent. Among the most developed countries, which reach good macroeconomic characteristics, we can find economies with various levels of tax burden as well as with various proportions between direct and indirect taxes.*

**KEYWORDS**

*public finances, taxes, direct taxes, indirect taxes, tax system, economic growth*

**JEL CLASSIFICATION**

*E62, H20, H22, H24, H25, H62*



# Proměny vlivu zájmových skupin na české veřejné finance

► Ing. Ivana Dostálová » NEWTON College, a.s.<sup>1</sup>

\* Fenomén dobývání renty je průvodním jevem přerozdělovacích procesů v každé ekonomice a bylo by naivní se domnívat, že ho lze nějakým dobře promyšleným krokem zcela odstranit. Na druhé straně lze sílu jeho zhoubného vlivu omezovat vytvářením, přetvářením a dotvářením vhodného institucionálního rámce a rozvojem patřičných neformálních institucí a norem chování, které se mění pomaleji. Také úsilí vlád ve strukturálních reformách se často zpomaluje po prvotním optimistickém nástupu vlády k moci, protože politiky opouští reformní úsilí ze strachu, že neuspějí v dalších volbách. Konstatováním „*my všichni víme, co je třeba udělat, ale nevíme jak dosáhnout nového zvolení poté, co jsme to udělali*“, popsal reformní úsilí vlád Jean-Claude Juncker, premiér Lucemburska a současný prezident Euroskupiny. Souvětí se stalo okřídleným klišé. Tato hypotéza byla ověřena studií *Defying the 'Juncker Curse': Can Reformist Governments Be Re-elected?* z května 2008, která se zabývala zkoumáním, zda voliči potrestají politiky za odvážné reformy na trzích produktů a práce (reformy jako odstranění státních monopolů či flexibilnější trhy práce, kdy existuje silný odpor určitých zájmových skupin); došla k závěru, že za předpokladu dobře fungujících finančních trhů, které „přenesou“ budoucí zisky strukturálních reform do současnosti a tím umožní překonat krátkodobý efekt zvýšených nákladů, nebude reformní vláda potrestána a obavy o další existenci jsou neopodstatněné.

Kromě nastavení právního rámce záleží na historických zkušenostech, kulturních zvyklostech a mentalitě obyvatelstva, které se promítají do silné setrvačnosti myšlení a chování. Výslednicí střetávání mnoha podnětů a vizí je pak konkrétní jednání jednotlivce a skupin, které nemusí být v souladu s celospolečenským přínosem. Z pravidelných hodnocení kvality české byrokracie je vidět, že v oblasti kvality lidského prvku nastal pokrok, ale ještě není patrná silnější odolnost politiků vůči korupci a klientelismu a jejich selhání nastávají i při poměrně dobrých institucích. Současné analýzy mezinárodních expertů ale již nevyznívají tak ostře jako Zpráva o korupci v ČR<sup>2</sup> z roku 1998, která upozorňovala na nebezpečí korupce v české státní správě, protože „*nejsou-li úředníci hmotně stimulováni, nejsou-li navíc odměňováni ani podle kvality své práce, či je-li jejich práce špatně zorganizována, pak častěji podléhají tomu, aby využili příznivých okolností a preferovali svůj osobní zájem před zájmem obecným. Korupce se může stát s ohledem na nízkou výkonnost státní správy v některých případech přímo motorem ekonomiky.*“

## 1. Institucionální zrání a dozrávání

Zejména pro počáteční fázi české transformace bylo příznačné, že podoba formálních institucí pokulhávala za rychleji se rozvíjející realitou. Skulin v právním prostředí, které nahrávaly promyšleným tahům dobytých renty a korupčnímu chování,

<sup>1</sup> Článek byl zpracován v rámci grantového projektu Ministerstva práce a sociálních věcí ČR č. 1J 032/05-DP1 „Fenomén dobývání renty zájmovými skupinami v ČR a jeho vliv na stav veřejných financí“.

<sup>2</sup> Projekt skupiny expertů Evropské komise a Rady Evropy s názvem *Octopus*

bylo bezpočet. Rychlost transformace se cenila více než pomalejší a promyšlenější postup, který navíc nebyl doporučován ani mezinárodními institucemi. Přechod z modelu centrálního plánování byl při minimálním rozměru soukromého sektoru bezprecedentní záležitostí a prověřené privatizační metody západních ekonomik bylo možné použít jen okrajově. Specifičnost výchozí situace s neexistencí tržních subjektů, kapitálu a konkurence si vyžádala použití méně standardních prostředků. Vláda si za svůj první a primární úkol stanovila vybudování infrastruktury trhu bez ohledu na jeho okamžité efektivní fungování. Jak uvedl tehdejší výkonný ředitel Mezinárodního měnového fondu Michel Camdessus při hodnocení pětileté transformační zkušenosti v prosinci 1994 v Madridu, „mnohé strukturální reformy nezbytně zaberou čas, zvláště takové, které si vyžadují hluboké institucionální změny. To znamená, že je potřeba s restrukturalizací pokračovat co nejrychleji, i když si velmi dobře uvědomujeme, že transformace bude muset pokračovat řadu let v nedokonalém rámci. Tržní ekonomika se musí přestěhovat – tak jak je – do domu, který ještě není dostavěn. Gradualismus není efektivním návodem, jak by se mohlo na první pohled zdát. V praxi v sobě nese značné riziko, protože umožňuje, aby se udržovaly staré postupy a mechanismy, které by bránily novým tržním silám. Zkrácení doby přechodu snižuje dobu největšího strádání obyvatelstva. Navíc je rychlá cesta nejlepším způsobem, jak vyslat jasné signály o dlouhodobém směřování politik, a je nejlepší cestou k vytváření důvěry. Cesta pozvolných změn by se mohla ukázat jako nejvíce obtížná a riziková.“

Zatímco v počátečních letech ekonomické transformace spočíval akcent hospodářské politiky na privatizaci, deregulaci a liberalizaci, aniž se hledělo na odpovídající kvalitu institucionálního rámce, v dalším období docházelo k nápravě. Velké množství změn a novelizací zákonů za sebou zanechávaly chaos a to snižovalo předvídatelnost

prostředí. Tempo přijímání nových institucí nebylo vyrovnané, tlak zájmových skupin je někdy zrychloval, jindy zpomaloval za stálého monitorování mezinárodních organizací, které se pokoušely nastavovat zrcadlo realitě z různých úhlů a na budování nových institucí se nepřímo podílely. Fenomén dobývání renty žádná z nich neoslovila a neřešila a vzhledem k povaze problému ani řešit nemohla.

Postupem času se škála možností pro neférové jednání uzavírala spolu s přejímáním dobré praxe prostřednictvím mezinárodních organizací, s přejímáním evropských pravidel a norem doporučovaných evropskými institucemi. Celkový institucionální rámec i rozpočtové instituce omezovaly příležitosti pro nestandardní postupy. Společenský přerod proběhl na pozadí velkých majetkových přesunů odvíjejících se od restitucí majetku; privatizace přitáhla pozornost zahraničních investorů, kteří si jako silná zájmová skupina vynutili zvláštní zacházení státu. Souběžně se vznikem nového podnikání se kultivovalo podnikatelské prostředí a zlepšovala se vynutitelnost práva.

Původně sociálně vyrovnaná společnost dostala v důsledku polarizace příjmů a majetku diferencovanější podobu, ale ve srovnání s vysoce polarizovanými ekonomikami si zachovala sociální konsensus a sociální síť v zásadě poskytovala ochranu potřebným skupinám. Míra ohrožení obyvatelstva chudobou zůstala v České republice<sup>3</sup> mezi nejnižšími v evropském regionu, bezpečnostní situace se nevymykla kontrole. Podle Eurostatu (Crime and Criminal Justice z roku 2008) se celkový počet vážných trestných činů za posledních 12 let v ČR snižoval tempem 2% ročně a v roce 2006 dosáhl počtu 336 446, přičemž v rámci zemí obdobné velikosti (s počtem obyvatel zhruba 10 mil.) dosáhl v Belgii počtu 1 012 004 s mírně rostoucím trendem a v Maďarsku počtu 425 941 se shodně klesajícím trendem jako v ČR. Zatímco v počtu vražd není takový rozdíl (v roce 2006 došlo v ČR ke 136, →

<sup>3</sup> Nejen v rozvojových státech, ale i v bohaté EU je chudoba problémem; v současné době se v ohrožení chudobou nachází kolem 19 milionů obyvatel Unie.

→ v Belgii k 174 a v Maďarsku k 175), vysoký rozdíl je v násilné zločinnosti (fyzické napadení, znásilnění, sexuálně motivovaný útok, násilná krádež a přepadení) – v roce 2006 v ČR došlo k 13 049, v Belgii k 102 692 a v Maďarsku k 29 728. K udržování pořádku měla ČR v roce 2006 celkem 46 032 policistů, zatímco Belgie 38 963 a Maďarsko 28 636 policistů. Ve vězeních ČR pobývalo v roce 2006

a náklady na vznik jednoho pracovního místa byly neúměrně vysoké. Zachovaly se také genderové rozdíly spočívající v nerovných příjmech a nerovném zastoupení mužů a žen v řídicích funkcích a skrytější formy diskriminace. Jak ukazují četná mezinárodní srovnání, ČR vykazuje stále nízké zastoupení žen v politice, parlamentu, řídicích pozicích ve firmách a v centrálním bankovníctví.

*Málokdo očekával, že by se transformace obešla bez rozdělení společnosti na vítěze a poražené, ale řada problémů dosáhla tak palčivé výše (nesplacené závazky z privatizace, špatné úvěry, sociální dopady útlumových programů a restrukturalizace), že musela být řešena státem ze společného měšce. Postupně se snižovala nutnost státních zásahů a jejich nákladnost, na druhé straně také vysychaly privatizační příjmy.*

v průměru 18 904 vězňů, v Belgii 9 573 a v Maďarsku 14 740 vězňů (včetně pobytů na psychiatrii a v institucích pro drogově závislé).

Oblast sociální politiky a ochrany před pádem do pastí chudoby a sociálním vyloučením zůstala v popředí agendy polistopadových vlád, i když v různé intenzitě. Vysoká vzdělanost obyvatelstva se stala spolu s relativně levnou pracovní silou a relativně nízkou cenovou hladinou přitažlivým soustem pro zahraniční kapitál, které vlády vylepšovaly investičními stimuly. Ve světle dalších východních alternativ se však tato přitažlivost časem snižovala a byla nahrazována vábením budoucího rozvojového potenciálu daného zvyšující se hospodářskou výkonností, stabilním politickým a makroekonomickým prostředím a trvalým posunem k informační společnosti.

Bez ohledu na změny se udržela národní a regionální specifika nižší hospodářské výkonnosti a vyšší míry nezaměstnanosti. Zahraniční investice silně podporované vládní politikou investičních stimulů sehrály svou podpůrnou úlohu, ale časem musely být přehodnoceny. Navíc se ukázalo, že směřovaly investice v kontrastu s původními představami do vyspělých regionů a zaostalejší mjely

Zpráva Evropské komise *Women and Men in Decision-Making 2007* z ledna 2008 ukázala v ČR např. vyšší uvěznění žen pod tzv. skleněným stropem – tj. velmi nízké zastoupení žen v řídicích a politických funkcích oproti situaci ve skandinávských zemích (zastoupení žen v dolní komoře Parlamentu v letech 1997 až 2007 v ČR oscillovalo mezi 13 a 15 %, zatímco skandinávské země mají přes 40 %).

Podobně jako v dalších postkomunistických zemích došlo k přerodu bývalých elit, při kterém představitelé bývalého režimu efektivně vyměnili politický kapitál za ekonomickou moc. Málokdo očekával, že by se transformace obešla bez rozdělení společnosti na vítěze a poražené, ale řada problémů dosáhla tak palčivé výše (nesplacené závazky z privatizace, špatné úvěry, sociální dopady útlumových programů a restrukturalizace), že musela být řešena státem ze společného měšce. Postupně se snižovala nutnost státních zásahů a jejich nákladnost, na druhé straně také vysychaly privatizační příjmy.

## 2. V zrcadle mezinárodních institucí

V hodnocení institucionální kvality získává Česká republika od mezinárodních institucí lepší známky než v minulosti. Problémem je, že za přijímanými právními normami zaostává vývoj v neformálních institucích, kde se reprodukuje korupční chování a klientelismus a občas nedochází k prosazování zájmů transparentním způsobem. Nové tržní podmínky zamíchaly karty dobytélům renty, ale zároveň poskytly řadu nových příležitostí pro prosazování změn v regulatorním rámci, především daní, poplatků, či změn ve výdajových programech ve prospěch politicky nebo mocensky silnější skupiny. Také volební cyklus a populismus politiků se podepsaly negativně na vývoji veřejných výdajů spolu s „lidovou tvořivostí“ poslanců ovlivněných sférami méně průhledných zájmů. Nezmižela ani angažovanost politiků při privatizačních aktivitách a smlouvách na pronájem majetku státu nevýhodných pro stát nebo při manipulacích s veřejnými zakázkami. Výsledkem jsou zájmově vychýlené normy, zájmově posunutá výdajová vzorce, pozměňovací úpravy v kapitolách státního rozpočtu, zákony zajišťující mandatorně nižší daňové či odvodové povinnosti nebo mandatorně zvýšené výdaje v podobě dávek, transferů a dotací.

Státní administrativa se integrovala do struktur mezinárodních institucí, zapojila se do jejich činností a přizpůsobila své postupy novým požadavkům na předkládání strategických dokumentů, které musejí být výsledkem konsenzuálního postoje mnoha zainteresovaných subjektů. Dřívější praxe přípravy legislativních norem a dalších materiálů probíhala víceméně skryta „za zavřenými dveřmi“ úřadů na rozdíl od dnešní, kdy je do procesu zpracování a zejména schvalování materiálů vtažena řada dalších míst, která obrušují případné hrany budoucích názorových rozporů. Zrcadlo mezinárodních institucí je neúprosné a je nastavováno v mnoha oblastech. O vyjádření rozsahu korupce ve státním aparátu se pokouší nevládní organizace Transparency International prostřednictvím indexu zachycujícího vnímání korupce obyvatel-

stvem, ač – jak sama poukazuje – prokázaná korupce bývá jakýmsi vrcholkem ledovce a vnímání korupce nemusí být přímým důkazem jejího skutečného rozměru (viz *Transparency International: The Report on the Transparency International Global Corruption Barometer 2007*). V prosinci 2007 se ČR umístila na 41. pozici mezi 179 zeměmi světa v hodnocení vnímané korupce ve veřejné správě. Tradičně nejlépe jsou hodnoceny skandinávské země, Singapur a Nový Zéland. ČR se umístila za Maďarskem (39.), ale před Slovenskem (49.), Lotyšskem a Litvou (51.), Řeckem (56.), Polskem (61.), Bulharskem (64.) a Rumunskem (69.). Poslední místa obsadily Haiti, Irák, Myanmar a Somálsko. Zajímavá jsou očekávání českých respondentů, z nichž 47 % se domnívá, že se korupce v příštích třech letech zvýší, zatímco pouze 22 % si myslí, že se sníží.

V případě ČR poukazuje Transparency International od počátku sledování tohoto ukazatele v roce 1998 na zkorumpovanost státní správy, prorůstání organizovaného zločinu do státní správy, policie a soudnictví a vidí nedostatky v zadávání veřejných zakázek, které je výsledně prodražuje. Panuje obecné mínění, že náchylnost úředníků k úplatkům je vyšší, pokud jsou špatně placeni. Prokázat toto tvrzení v praxi je obtížné, bylo by třeba delších časových řad a zachování srovnatelných podmínek – což je v reálném životě nemožné. Taková úměra by asi platila spíše pro méně rozvinuté ekonomiky, případně pro počáteční dobu jejich demokratického rozvoje. Z grafu 1, porovnávacího platy úředníků a míru korupce v ČR, vychází zajímavý závěr, že od roku 2003 do současnosti platí výše uvedená hypotéza.

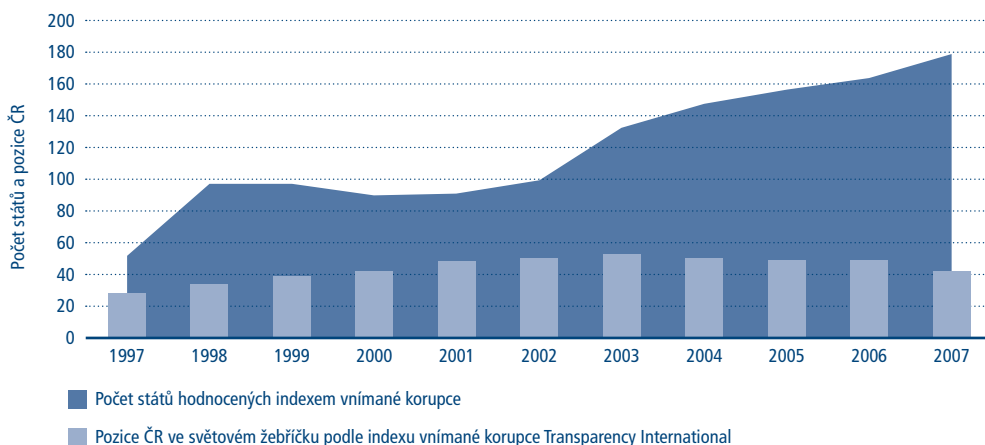
Grafy 1 a 2 znázorňují, jak se vyvíjely jednak platy úředníků v ČR a pozice země v hodnocení založených na rozsahu vnímané korupce (zlepšení představuje zvýšení platů úředníků a pozice ČR na přednějších příčkách žebříčku), jednak pozice ČR v hodnocení založených na rozsahu vnímané korupce v kontextu množství hodnocených států. Je třeba mít na mysli, že se počet hodnocených států zvýšil a že nejlepší hodnocení v rozsahu vní-

→ **Graf č. 1 » Výdaje na platy úředníků a míra vnímané korupce v ČR**



Zdroj: Dokumentace k návrhu zákona o státním rozpočtu ČR na rok 2008; Státní závěrečný účet ČR — webová stránka Ministerstva financí ČR; webová stránka Transparency International, květen 2008

**Graf č. 2 » Pozice ČR při hodnocení míry vnímané korupce**



Zdroj: webová stránka Transparency International, květen 2008

mané korupce znamená pozici číslo jedna, kterou obsazovaly tradičně skandinávské státy.

Transparency International se také zaměřuje na různé aspekty činnosti státní administrativy, sleduje transparentnost výdajů státního rozpočtu, zadávání státních zakázek apod. V březnu 2008 vyjádřila

znepokojení nad zvýšeným výskytem případů porušování dobrých zásad a upozornila Ministerstvo financí ČR, že porušuje zásady transparentního a otevřeného nakládání s veřejnými prostředky a o významných obchodech státu neposkytuje veřejnosti informace. Tehdy označila za nepřijatelné

„kabinetní praktiky ministerstva, neboť přispívají k růstu korupčního rizika“.

Za dobrou zprávu (i když podmíněnou souborem sledovaných ekonomik, mezi něž nebyly zařazeny vyspělé země) lze považovat první pozici ČR v tzv. transformačním indexu, který jí udělila počátkem roku 2008 německá Bertelsmannova nadace. Bertelsmann Transformation Index 2008 (BTI 2008) byl vypočten pro 125 tranzitivních zemí jako tzv. Status Index, který poměřoval kvalitu demokracie (monopol státu na vládnutí, svobodné volby, svoboda shromažďování, svoboda projevu, stabilita demokratických institucí, sociální spravedlnost, politické zapojení občanů, rovnost mužů a žen) a kvalitu tržních institucí (úroveň hospodářského rozvoje, struktura tržních organizací, cenová a kurzová stabilita, ochrana vlastnických práv, systém sociálních dávek, snižování chudoby, zapojování znevýhodněných skupin, ochrana soutěže, vzdělanost, ekologická udržitelnost), a tzv. Management Index, který hodnotil řídicí kapacitu vlády, odhodlanost vlády plnit stanovené cíle, schopnost vytvářet konsensus, schopnost vycházet se sousedními státy a efektivnost správy věcí veřejných.

První místo získala ČR za stav politické a ekonomické transformace (Status Index), kdy se hodnotila kvalita demokracie a institucí tržní ekonomiky nejen z pohledu ekonomické výkonnosti, ale také s ohledem na dosahované sociální parametry, zatímco dvacáté místo získala za kvalitu správy a řízení transformace na úrovni politického managementu (Management Index). *„Česká transformace k demokracii a tržnímu hospodářství je úspěchem, který ocenila Bertelsmannova nadace udělením první pozice v tzv. transformačním indexu. Dobré výsledky by ale neměly vést k chybnému závěru, že není zapotřebí dalších velkých reforem, zejména v boji proti organizovanému zločinu, v oblasti reformy volebního práva a ochrany životního prostředí. Systém státní správy v České republice je stabilní. Rozsah informací, které poskytuje veřejnosti, se zlepšuje na regionální i místní úrovni. Zatím se ale státní správa nestala více transparentní,“*

hodnotil úspěch ČR Josef Janning, člen správní rady Bertelsmannovy nadace. Zpráva konstatovala, že transformace k demokracii a tržní ekonomice probíhá v nových členských státech Unie (bývalých postkomunistických ekonomikách) dobře, jasně, rychle a lineárně, zatímco ve velké většině dalších transformačních zemích v Latinské Americe, Asii a Africe jde o skokový pokrok následovaný obdobím propadů, takže i stabilní stav, kdy se instituce demokracie a tržní ekonomiky nerozvíjí, je třeba hodnotit kladně.

### 3. Transparentnost jako faktor omezující dobývání renty

Transparentnost a stabilita regulatorního rámce, který vláda zavede a sama také dodržuje, je vedle silné kontroly veřejnosti zásadním předpokladem pro efektivní správu a řízení společnosti. Dosahování fiskální transparentnosti hodnotí v mezinárodním měřítku Mezinárodní měnový fond (MMF), který vytvořil kodex dobrých postupů pro fiskální transparentnost. MMF sleduje od roku 1999 dodržování tzv. kodexu dobrých postupů (Code of Good Practices on Fiscal Transparency), který byl v roce 2007 aktualizován. Je založen na čtyřech principech: jasné úloze a odpovědnosti vlády (odlišení vlády a komerčního sektoru, jasný právní a institucionální rámec pro fiskální správu, zveřejňování fiskálních záměrů a fiskálního vývoje), otevřeném rozpočtovém procesu (rozpočtová dokumentace musí obsahovat cíle fiskální politiky vlády, makroekonomické předpoklady, fiskální rizika, rozpočtové postupy, harmonogram předkládání a schvalování rozpočtu, rozpočtové analýzy), veřejně dostupných informacích (o minulém fiskálním vývoji, budoucích trendech, rozpočtových praktikách, fiskální analýzy) a zajištění integrity (fiskální data musejí odpovídat požadavkům na kvalitu statistiky, být předmětem nezávislého auditu). Dále MMF zavedl manuál pro transparentnost rozpočtových příjmů, který je zejména pro země s významnými příjmy z prodeje ropy a surovin a sleduje transparentnost měnové politiky cen- →

→ **Tabulka č. 1 » Četnost výrazu „transparentnost“ podle posledních konvergenčních a stabilizačních programů zemí EU**

Země	Použití výrazu	Transparentnost v oblasti
Bulharsko	1krát	Existence daňových výdajů.
Česká republika	3krát	Přeměny zdravotních pojišťoven na akciové společnosti, toků veřejných financí, ukončování činnosti mimorozpočtových fondů.
Dánsko	žádné	
Estonsko	1krát	Pohraniční kontroly při odhalování pašování alkoholu, cigaret a paliv z Ruska.
Finsko	žádné	
Francie	žádné	
Irsko	2krát	Alokace rozpočtových výdajů.
Itálie	2krát	Fiskálních pravidel pro místní rozpočty, klasifikace výdajů a rozhodování o výdajové alokaci.
Kypr	žádné	
Litva	žádné	
Lotyšsko	žádné	
Lucembursko	1krát	Toků veřejných financí s ohledem na víceleté investiční záměry.
Maďarsko	5krát	Financování veřejné dopravy, dotací podnikatelským subjektům, dotací na trhu léků a farmaceutických výrobků, rozpočtového plánování.
Malta	2krát	Vládních aktivit, postupů při přijímání zaměstnanců do sektoru vlády, přidělování prostředků z evropských fondů.
Německo	1krát	Přidělování státních dotací z federálního rozpočtu.
Nizozemsko	2krát	Fiskálních dat, fiskálních postupů.
Polsko	žádné	
Portugalsko	3krát	Poskytování zdravotních služeb, řízení veřejné správy a správy státních aktiv včetně nemovitostí.
Rakousko	žádné	
Rumunsko	7krát	Vydávání státních dluhopisů, střednědobého rozpočtování, využívání veřejných zdrojů, podnikatelského prostředí.
Řecko	žádné	
Slovensko	2krát	Systému partnerství veřejného a soukromého sektoru, makroekonomických prognóz.
Slovinsko	5krát	Systému sociálních transferů, vydávání státních dluhopisů, fiskální politiky, výdajové politiky.
Spojené království	11krát	Fiskálních pravidel, fiskální udržitelnosti, odpovědnosti, fiskálního řízení, rozhodování bankovní rady o měnové politice, parlamentní kontroly, informovanosti veřejnosti o záměrech centrální banky (od dubna 2007 byla zavedena nová praxe otevřených dopisů guvernéra kancléřovi, obsahujících zdůvodnění, pokud se skutečná inflace odchýlí o více než jeden procentní bod nad nebo pod inflační cíl), kodexu fiskální stability.
Španělsko	5krát	Statistických a ekonomických informací, rozhodování místní vlády.
Švédsko	3krát	Fiskální politiky a rozpočtového procesu prostřednictvím ustanovení Rady pro fiskální politiku pro zvýšení transparentnosti.

Zdroj: Dokumenty předložené Komisi na podzim 2007 (Belgie předložila později z důvodu vnitrostátní situace)

trální banky, finančního trhu, postupů znemožňujících praní špinavých peněz.

První hodnotící zprávu pro ČR připravil MMF na vyžádání české vlády v srpnu 1999. Od té doby pokračovaly roční aktualizace až do přelomového roku 2004, kdy MMF shledal fiskální transparentnost v českých veřejných financích v mezinárodním srovnání jako přiměřenou s jasným vymezením rolí a kompetencí vládního sektoru, fiskálními operacemi založenými na ústavě a rozpočtové legislativě (v případě mimorozpočtových fondů na zákonech ustavujících jednotlivé fondy) s dobrou informovaností veřejnosti o fiskálním vývoji a zajištěním kvalitního vnějšího auditu nezávislým Národním kontrolním úřadem, jehož mandát je založen ústavou, předseda jmenován prezidentem a schvalován parlamentem.

Prvotní hodnocení vymezilo několik oblastí, které byly označeny za úzká místa fiskální transparentnosti. V zásadě se jednalo o to, že několik institucí nebylo součástí vládního ani soukromého sektoru, v němž by svou činnost odvíjely čistě od tržních stimulů, ale vláda za jejich činnost nesla záruku (např. Konsolidační banka, později Česká konsolidační agentura, mimorozpočtový Podpůrný a garanční rolnický a lesnický fond, Fond národního majetku, Pozemkový fond, další instituce založené podle obchodního zákoníku jako České dráhy a Transgas, podíly státu v bankách).

Jako problematické se jevílo i to, že se zvyšovala autonomie místních vlád, které získaly možnost přijímat půjčky a vydávat záruky, ale jejich činnost z velké míry závisela na přímých transferech od centrální vlády a na sdílení příjmů. Kritizována byla také neexistence zákona, který by bránil vládě, aby měnila státní rozpočet poté, co byl přijat parlamentem. Za rizikové byly označeny podmíněné vládní závazky, nedokonalé řízení fiskálního rizika a jeho kvantifikace, malý důraz na střednědobé plánování (pro rok 1998 odhadovala Světová banka rozměr skrytých závazků na zhruba 13 % HDP s velmi rychle rostoucí tendencí). Problémem

byla slabší kontrola hospodaření místních vlád a mimorozpočtových fondů, které byly regulovány volněji než kapitoly státního rozpočtu. Špatně bylo nahlíženo na velký počet mimorozpočtových fondů a přímo za „krok zpět“ byl označen vznik dvou nových mimorozpočtových fondů, a to Státního fondu dopravní infrastruktury a Státního fondu rozvoje bydlení.

Státní fond dopravní infrastruktury vznikl v červenci 2000 jako právnická osoba podřízená Ministerstvu dopravy k financování rozvoje, výstavby, údržby a modernizace silnic a dálnic, vodních a železničních dopravních cest. Silná dotační závislost na příjmech z privatizace bude po ukončení privatizace významným rizikem pro další činnost tohoto fondu (výdaje pro 2008 predikovány na 70,70 mld. Kč bez poskytnutých půjček, z toho kapitálové výdaje na 58,92 mld. Kč a běžné výdaje na 11,78 mld. Kč; poskytnuté půjčky na rok 2008 predikovány ve výši 6,58 mld. Kč).

Státní fond rozvoje bydlení vznikl v červenci 2000 jako právnická osoba v působnosti Ministerstva pro místní rozvoj jako jeden z hlavních nástrojů realizace státní bytové politiky s hlavním úkolem podpory bydlení úvěrovými nástroji. Poskytuje také záruky, což pro veřejné finance přináší daleko vyšší rizika než dotační programy pro obtížnou ocenitelnost rizikovosti poskytnutých záruk (výdaje pro rok 2008 predikovány na 1,70 mld. Kč bez poskytnutých půjček ve struktuře 0,06 mld. Kč na kapitálové výdaje a 1,64 mld. Kč na běžné výdaje; poskytnuté půjčky pro rok 2008 predikovány na 1,50 mld. Kč).

Oba fondy přes trvalou kritiku existují dodnes a nebyly začleněny pod střechu relevantních ministerstev. K určité obezřetnosti nabádali tehdy pracovníci MMF s ohledem na vysoký a zvyšující se podíl veřejných výdajů, které jsou vydávány mimo státní rozpočet (podíl výdajů státního rozpočtu na celkových výdajích vládního sektoru v roce 2000 činil 62,9% a do roku 2008 zvolna klesal na rozpočtovaných 54,1%).<sup>4</sup> Je nepochybné, že

<sup>4</sup> Podle Dokumentace k návrhu státního rozpočtu ČR na rok 2008

→ čím je vyšší podíl výdajů mimo státní rozpočet, tím menší kontrolu má vláda nad fiskální politikou. U transformačních institucí byla doporučována silnější kontrola a ukončení jejich činnosti poté, co splní své přechodné úkoly; u mimorozpočtových fondů buď jejich následná likvidace, nebo převedení činnosti pod hlavičku příslušné rozpočtové kapitoly státního rozpočtu.

Po vstupu do Evropské unie Česká republika přizpůsobila své procedury požadavkům na transparentnost podle evropských procedur. Mezinárodní měnový fond a další mezinárodní organizace pokračují ve svých analýzách jako v případě dalších ekonomik, ale vláda ČR již necítila potřebu žádat od MMF další individuální hodnocení fiskální transparentnosti. To probíhá automaticky v rámci pravidelných konzultací v souladu s článkem IV v souhrnné podobě. V lednu 2008 MMF v rámci těchto hodnocení pochválil ČR za pokračující fiskální konsolidaci a obezřetnou měnovou politiku, které nabývají na významu ve světle zhoršujícího se vnějšího prostředí, turbulencí na finančních trzích a globálně rostoucích cen potravin a komodit. Česká národní banka byla dobře hodnocena za zavedení vstřícné komunikace s veřejností.

#### 4. Na pozadí zájmů a zájmových skupin

Je jisté, že zájmové skupiny jako zahraniční investoři, nadnárodní korporace, průmyslové a energetické lobby vykazovaly vyšší úspěšnost při dobývání renty než prostý občan, rodič, nezaměstnaný, důchodce, pacient či bezdomovec. Ve prospěch silných podnikatelských formací docházelo ke snižování daňové zátěže postupným snižováním přímých daní právnických osob a nákladů práce. Státní administrativa byla ve světle vysoce mobilních kapitálových toků jejich volání nakloněna v soutěži s ostatními státy, i když snižovala štedrost svých investičních pobídek a snažila se udržet si přízeň investorů více kultivací podnikatelského prostředí, zjednodušováním regulačního rámce, zjednodušováním daňové administrativy a také

zmiňovaným snižováním daňové zátěže, protože investoři pro zemi znamenají pracovní místa a produkci konkurenceschopného zboží. Snižování nákladů práce zvyšuje zisky firmám a korporacím stejně jako snižování sociálních standardů a také tyto postupy umožňují vyšší prodejnost produkce.

Vhodnost regulačního rámce pro podnikání posuzuje např. Světová banka ve studiích Doing Business. Její nejnovější verze – Doing Business 2008 – ze září 2007 zařadila ČR na 56. místo (ze 178 ekonomik) po 61. místě vyhodnoceném ve studii Doing Business 2007. Nejhorší situaci, která se navíc nezměnila k lepšímu, v ČR vykazovala oblast placení daní (v hodnocení Doing Business 2008 obsadila ČR 113. místo, zatímco v Doing Business 2007 obsadila 111. místo). Problémem nebyla výše daňových sazeb, ale nesmírná administrativní náročnost při jejich evidenci, vykazování a placení (ročně menší česká firma měla v průměru vykázat spotřebu 930 hodin na daňové záležitosti ve struktuře: příspěvky na sociální a zdravotní pojištění 420 hodin, DPH 360 hodin, daň z příjmů společnosti 150 hodin). Ke zlepšení stavu směřuje připravovaná daňová reforma, která by se měla stát od reformy v roce 1993 průlomovou a od ledna 2010 maximálně zjednodušit legislativu, zajistit její větší srozumitelnost, snížit počet daní a odvodů, maximálně zjednodušit správu daní. Z institucionálního pohledu by měla znamenat sloučení výběru daní, cel a odvodů pojistného do jedné instituce, dále nabídnout elektronizaci procesů při výběru daní a sociálních a zdravotních odvodů pojistného. Úzká místa – tj. prostředí náchylné pro korupční jednání – zůstávají např. u složitého stavebního řízení a dlouhých lhůt na zápisy v katastru nemovitostí; na druhé straně se výrazně snižuje administrativní náročnost založení firmy, zejména v důsledku změn v živnostenském zákonu.

Ve srovnání se zahraničními investory, nadnárodními korporacemi, průmyslovými a energetickými lobbistickými skupinami nejsou další skupiny tak homogenní a organizované, aby si dokázaly obhájit zvýšení míry sociální ochrany, a ve srovná-

**Box č. 1 » Vliv zájmových skupin na veřejné finance****Jak lze manipulovat se strukturou rozpočtových příjmů a výdajů**

Vliv zájmových skupin na strukturu příjmů a výdajů veřejných financí se projevuje ve všech fázích rozpočtového procesu. Začíná v době, kdy je utvářena struktura veřejných financí, kdy se soustřeďuje především na manipulaci s proporcemi mezi státním rozpočtem, rozpočty krajů a obcí, státními mimorozpočtovými fondy a dalšími složkami systému veřejných financí. Konkrétní směřování finančních toků vychází z legislativně podloženého rozpočtového určení daní a dotačních vztahů. O rozdělení financí mezi kapitoly rozhoduje často síla pozice jednotlivých ministrů při soupeření výdajových ministerstev a relace sil mezi ministrem financí a resorty.

Rizikovým místem je schvalování zákonů v Poslanecké sněmovně, kdy si poslanci svou aktivitou vytvářejí tzv. poslanecké pomníčky. Prostor pro jejich tvořivost je i ve fázi plnění rozpočtu, kdy mohou být úspěšné pokusy o prosazení dodatečných výdajů, jejich řešení na vrub vládní rozpočtové rezervy nebo výdajů jiných rozpočtových kapitol.

Lobbistické skupiny pronikají do rozhodování o výdajích na úrovni rozdělování plateb z evropských fondů, ovlivňují i výdaje na společnou zemědělskou politiku (přímé platby zemědělcům a jejich dofinancování z národních zdrojů). Vliv lobby se projevuje i v překračování výdajových rámců a nedodržování doporučení Evropské komise, kdy vláda na základě usnesení Poslanecké sněmovny vynaloží vyšší než plánované příjmy na dodatečné výdaje místo na snížení zadluženosti státu. A sankcionovat není koho. Prvním a triviálním posunem k dobré praxi může být pouhé dodržování již přijaté rozpočtové legislativy a aplikace dohodnutých postupů (režim fiskálního cílení a střednědobých výdajových rámců).

ní s nadnárodními firmami nemají co nabídnout, aby podpořily svůj vliv, kromě svých volebních hlasů. Jejich snaha po větším podílu na veřejném koláči proto nezaznamenává tak výrazné úspěchy při dobývání renty, i když se promítá do populistického chování politiků usilujících o hlasy voličů.

Celkově je míra sociální ochrany v ČR mezi státy Evropské unie nižší než průměrná a zejména nižší ve srovnání se skandinávským modelem, který je založen na vysoké míře zdanění, dobrém rozpočtovém hospodaření státu, spolupráci vlády se sociálními partnery, vysokém zapojení odborů, vysoké zaměstnanosti a vysoké sociální ochraně. Podle klasifikace COFOG vykázala průměrná země EU-25 v roce 2004 výdaje na sociální ochranu (v širším vymezení péče o zdraví, vzdělávání, sociální záležitosti) ve výši 30,6% HDP. Česká republika se umístila pod průměrem s hodnotou 25,4% HDP. V roce 2005 se takto definované výdaje na sociální ochranu v ČR (podle Konvergenčního programu ČR z listopadu 2007) snížily na 23,5% HDP (zdraví 6% HDP, vzdělávání 4,8% HDP, sociální věci 12,7% HDP).

Lze předpokládat, že přetrvávající menší kvalita veřejné infrastruktury ve srovnání se západním standardem je jednou z příčin, proč na sociální ochranu v ČR nezbyvá tolik prostředků. Navíc nutná spoluúčast státních financí pro čerpání peněz z evropských fondů zvyšuje objem vládních investic. Přesto je sociální politika v ČR v některých směrech i na evropské poměry velkorysá. V relaci k hospodářskému výkonu se sociální výdaje ČR jeví v čase jako víceméně stabilní, i když v delším horizontu dochází ke změně jejich struktury – obdobně jako v dalších vyspělých zemích dávky penzijního zabezpečení a výdaje na péči o zdraví převyšují růst ekonomiky.

**5. Narovnávání institucí, přizpůsobování procedur**

Vize zdravých státních financí byla v počátcích budování tržní ekonomiky založena na sestavování, schvalování a dodržování vyrovnaných státních rozpočtů, které budily dobrý dojem o celkové fiskální vyrovnanosti. Jejich stinnou stránkou bylo, →

→ že nepokrývaly celou soustavu veřejných rozpočtů a rozpočtové vyrovnanosti bylo dosahováno za přispění paralelního a volněji regulovaného vyčlenění některých výdajů do tzv. transformačních institucí zřízených jednak k realizaci sanačních, konsolidačních a stabilizačních programů (Konsolidační banka, později Česká konsolidační agentura a její dceřiné společnosti<sup>9</sup>, Česká inkasní a Česká finanční), jednak k technickému zpracování privatizace státního majetku na základě privatizačních rozhodnutí vlády (Fond národního majetku a Pozemkový fond). Činnost těchto institucí byla dána nutností usnadňovat hladký průběh transformace za neexistence dokonalého institucionálního rámce, v jehož důsledku docházelo k řadě ztrát a neefektivit.

Postupně vysychaly privatizační příjmy, zlepšovaly se formální i neformální instituce a transformační instituce ukončovaly svou činnost (Fond

národního majetku koncem roku 2005, Česká konsolidační agentura koncem roku 2007, Česká inkasní začátkem roku 2008, ukončení činnosti Pozemkového fondu bylo původně naplánováno na rok 2009, nyní se uvažuje s posunutím na období 2010–2011). Během ekonomické transformace došlo k uhrazení vysokých finančních ztrát zděděných ze socialistické éry i způsobených transformačním procesem a nákladů na přizpůsobení ekologických standardů.

Celkový objem nákladů transformace za období 1991–2005 (včetně uhrazených nesplacených záruk, za které ručil stát) činil podle analýzy Ministerstva financí 546,6 mld. Kč (bez dalších nákladů, např. na úroky, správu a dobývání pohledávek, provozní výdaje, ale při snížení nákladů o inkasa z realizace aktiv v jednotlivých letech – viz *Analýza transformačních nákladů v letech 1991–2005*, webová stránka Ministerstva financí ČR). Stát se

**Tabulka č. 2 » Transformační náklady versus příjmy z privatizace v letech 1991–2005 (v mld. Kč)**

Období	Transformační náklady bez státních záruk	Náklady na realizaci státních záruk	Privatizační příjem (Fond národního majetku a Pozemkový fond)
do 1992	113,2	0,9	56,8
1993	43,7	0,8	26,3
1994	21,7	0,2	31,7
1995	10,9	0,3	27,1
1996	18,9	0,0	25,7
1997	57,6	1,3	13,8
1998	105,5	6,1	15,5
1999	44,9	0,1	26,0
2000	59,9	0,3	20,5
2001	22,8	0,0	59,9
2002	39,4	0,6	126,6
2003	46,2	0,5	25,4
2004	29,3	1,5	16,5
2005	36,0	14,5	107,3
<b>Celkem</b>	<b>519,3</b>	<b>27,3</b>	<b>579,3</b>

Zdroj: Analýza transformačních nákladů v letech 1991–2005, webová stránka Ministerstva financí ČR

postupně vymanil z pozice „univerzální pojišťovací společnosti“, která dříve či později uhradí škody při jakékoli ztrátě. Záchraná politika státu při ad hoc poskytovaných záchraných akcích, zejména v bankovním sektoru, a selektivní pomoc krachujícím firmám zhoršovala fiskální pozici, ale byla nezbytná pro zachování stability a sociálního smíru. Udržovaly se při životě velké podniky podle hesla „too big to fail“. Od konce devadesátých let ale ze-

notka pro příjem zahraniční pomoci z EU (s výjimkou podpory venkova) byl na Ministerstvu financí založen Národní fond, který byl doplněn monitorovacími, implementačními a kontrolními strukturami pro vyplácení prostředků ze zahraniční pomoci. Došlo k identifikaci objemu nepřímých závazků státu v mimorozpočtových agenturách.

Od roku 2001 nabyl účinnosti nový legislativní rámec veřejných rozpočtů vymezený zákonem

*Celkový objem nákladů transformace za období 1991–2005 činil podle analýzy Ministerstva financí 546,6 mld. Kč.*

sílil tlak mezinárodních organizací, začala se brát v úvahu varování rozumných českých fiskálních expertů, která podpořila předvstupní integrační jednání a fiskální rámec se utvářel k obrazu standardů vyspělého světa.

Rozpočtový rámec s kontrolními mechanismy pozvolna zaplnil dřívější právní vakuum, rozšířilo se pokrytí institucí vládního sektoru, což upevnilo striktnější postupy a omezilo prostor pro dobývání renty. Také postup vlády v úsilí o snižování míry přerozdělování zúžil možnosti pro dobyvatel renty.

Změny v legislativním a institucionálním rámci byly pozvolné a jejich výčet by přesáhl rozsah této kapitoly. Měnily se zákony, postupy, instituce i profesionální připravenost pracovníků. Od roku 1999 zavedlo Ministerstvo financí systém programového financování reprodukce investičního majetku, který představoval zásadní změnu ve financování investic ze státního rozpočtu. Systém dokázal zabezpečit jak střednědobé, tak dlouhodobé finanční plánování konkrétních programů a účinnou kontrolu realizace. Jako centrální jed-

o rozpočtových pravidlech<sup>6</sup> (tzv. velká rozpočtová pravidla) a zákonem o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů<sup>7</sup> (tzv. malá rozpočtová pravidla). Nová rozpočtová pravidla zmodernizovala a přitvrdila dřívější obecná rozpočtová pravidla pro centrální financování a pro financování samosprávných celků a položila základ pro reformu veřejných financí. Velká rozpočtová pravidla upravila komplexně hospodaření státního rozpočtu, státních finančních aktiv a pasiv a státních fondů včetně Národního fondu, řízení likvidity státní pokladny a likvidity státního dluhu. Vláda dostala za úkol sestavovat při přípravě státního rozpočtu střednědobý rozpočtový výhled na období n+2 a v následujících letech se podle něj řídit. Nutno poznamenat, že tento princip uplatnila poprvé již při sestavování státního rozpočtu na rok 2000.

Podle starých pravidel<sup>8</sup> disponovala česká vláda širokou pravomocí při poskytování záruk a přijímání jiných mimorozpočtových závazků a záruky tak mnohdy skončily jako státní výdaje neplánovaně vynaložené státem. Stanovené limity pro poskytování záruk v ČR byly extrémně vysoké (do 8 % →

<sup>5</sup> Konpo, Prisko, Revitalizační agentura, Sanako

<sup>6</sup> Zákon č. 218/2000 Sb.

<sup>7</sup> Zákon č. 250/2000 Sb.

<sup>8</sup> Zákon č. 576/1990 Sb.

→ rozpočtových příjmů ročně)<sup>9</sup> a proces schvalování slabý: po instituci, která úvěr poskytovala, se téměř nevyžadovalo sdílení rizika, záruky byly poskytovány až do 100 % splátek jistiny včetně úroků. Ministři financí se chovali velkoryse: formou dopisu ministra financí byla například poskytnuta garance ve výši 4,1 mld. Kč České spořitelně na ztráty za AB banku Mladá Boleslav. Netřeba připomínat, že platba byla následně uhrazena ze státního rozpočtu.

Novela zákona o rozpočtových pravidlech účinná od roku 2001 umožnila poskytovat státní záruky pouze na základě zvláštního zákona, čímž došlo k významnému poklesu objemu nově poskytovaných státních záruk. Zákon také přinesl nové omezení pro celkový objem vystavených státních záruk. Ty smějí být uděleny pouze tehdy, jestliže objem záruk vydaných před rokem 2001 nedosáhne výše 40 % výdajů státního rozpočtu. O tři roky později byla rozpočtová pravidla doplněna o ustanovení upravující zřízení fondu státních záruk. Podle něj provádí při přípravě státního rozpočtu Ministerstvo financí soupis všech plateb, k nimž může být povinnou v následujícím roce v souvislosti s realizací státních garancí, a u každé z těchto plateb odhaduje pravděpodobnost její skutečné realizace.

Novela rozpočtových pravidel z roku 2004 zavěla institut fiskálního cílení a závazné střednědobé výdajové stropy, které jsou stanovovány na klouzavém principu na dva roky přesahující horizont státního rozpočtu. Jejich objem předloží vláda Poslanecké sněmovně, která je schvaluje formou usnesení k zákonu o státním rozpočtu. Od začátku platnosti tohoto institutu byly určité pochybnosti, zda je bude vláda dodržovat, i když jejich výši mohla revidovat pouze v předem definovaných případech. Potvrdilo se, že míra dodržování byla více závislá na vůli či nevůli vlády, protože jejich nedodržení nebylo možno postihnout sankcemi.

## 6. Pod střechou evropského dohledu

V současné době je institucionální rámec české ekonomiky sladěn se standardy běžnými ve vyspělém světě, politická a makroekonomická situace je stabilizována a hospodářská vyspělost konverguje k průměru EU. Základním východiskem pro českou hospodářskou politiku je ukotvení formálních institucí v evropském makroekonomickém a fiskálním rámci specifikovaném v zakládajících smlouvách EU, Paktu stability a růstu a souvisejících protokolech. Státní správa integrovala svou činnost do evropských procedur, domácí rozpočtové instituce se dostaly na úroveň vyspělých států. Vláda vyhlásila program nulové tolerance vůči korupci, existují zákonné úpravy pro zabránění střetu zájmů, zneužívání dominantního postavení na trhu a proti nekalým manipulacím při zadávání veřejných zakázek. Vláda zahájila reformu veřejných rozpočtů a začala s reformou penzijní soustavy a systému zdravotnictví. Zesílil dohled parlamentu a médií. Vláda zjednodušila regulatorní rámec pro podnikání, sleduje se dopad navrhované regulace na veřejné rozpočty, sociální klima, životní prostředí a podnikání.

Fiskální rámec EU výrazně omezil prostor pro dobývání renty jednotlivci a zájmovými skupinami, i když na druhé straně otevřel bránu pro přelévání bruselské byrokracie do české státní správy a pro využívání s tím spojených rozpočtových zdrojů. Dalším krokem ke zvýšení efektivity veřejných výdajů byly rezervní fondy, které umožnily jednotkám státního rozpočtu od konce roku 2004 převádět nespotřebované prostředky na využití v následných obdobích. Jejich původním záměrem bylo dosažení úsporného chování, při němž by v závěru roku nedocházelo k eskalaci výdajů bezhlavým čerpáním rozpočtových peněz, o něž by jinak jejich příjemci přišli. Nová praxe odkryla další problémy, jako vědomé nadhodnocování výdajů správci rozpočtových prostředků. Nega-

<sup>9</sup> Podle nových rozpočtových pravidel (zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech) je ČR oprávněna poskytnout státní záruku, jen stanoví-li tak zvláštní zákon. Předchozí zákon č. 576/1990 Sb. byl volnější.

tivním průvodním jevem byla ztížená možnost fiskálních projekcí, protože nebylo zřejmé, ve kterém období budou rozpočtové jednotky odložené výdaje realizovat. Praxe neomezených převodů uspořené rozpočtových prostředků do rezervních fondů rozpočtových jednotek musela proto být v několika krocích upravena.

Výdaje převáděné do rezervních fondů jsou nově členěny na tzv. profilující (např. výdaje spolufinancované z rozpočtu EU, výdaje na výzkum a vývoj či výdaje na investiční programy) a na ostatní, představující zanedbatelnou část převáděných výdajů. Obecně mohou rozpočtové jednotky používat převáděné profilující výdaje pouze v souladu s původním účelem. V případě masivního zapojování nespotřebovaných výdajů je vláda rozpočtovou legislativou zmocněna k jejich omezení. Nespotřebované prostředky převáděné do rezervních fondů byly doposud každoročně vyšší než výdaje z nich provedené a docházelo ke značnému nárůstu jejich objemu. Pro rok 2007 se odhadovala existence zhruba 61,4 mld. Kč v rezervních fondech.

Vláda postupně snižovala fragmentaci veřejných rozpočtů, rušila tzv. mimorozpočtové instituce, které byly v devadesátých letech jedním z hlavních zdrojů fiskálních rizik a často výrazně snižovaly transparentnost fungování veřejných financí. Činnost státních fondů se dostala na úroveň podmínek hospodaření státního rozpočtu, jejich výdaje jsou součástí střednědobého výdajového rámce. Od ledna 2006 došlo k ukončení činnosti Fondu národního majetku a jeho působnost a majetek byly převedeny na Ministerstvo financí. Ke konci roku 2007 ze zákona zanikla jedna z největších transformačních institucí, Česká konsolidační agentura, jejíž působení bylo spojeno s řešením řady úkolů vyplývajících z procesu transformace. Právním nástupcem ČKA se stal stát zastoupený Ministerstvem financí ČR.

## 7. Strategie fiskální konsolidace

Fiskální chování ČR jako členského státu Unie, který se zatím neúčastní eurozóny, je pravidelně monitorováno v rámci evropské procedury mnohostranného fiskálního dohledu a koordinace hospodářských politik členských států (podle článku 99 Smlouvy o založení Evropského společenství a v souladu s návrhem hlavních směrů hospodářské politiky). Základním strategickým dokumentem ve fiskální oblasti, který musí vláda pravidelně v náležitě struktuře předkládat Komisi, je Konvergenční program. První Konvergenční program ČR, který obsahoval strategii fiskální konsolidace, byl předložen Evropské komisi krátce po přistoupení k Evropské unii v květnu 2004. Pro nadměrné fiskální schodky tehdy Rada ECOFIN (ve složení ministrů financí a hospodářství) zahájila proti ČR proceduru při nadměrném schodku. V červenci 2004 vydala Rada ECOFIN Rozhodnutí o existenci nadměrného schodku<sup>10</sup> a vzhledem k uznání mimořádných okolností (nutnost provedení hlubokých strukturálních změn při ekonomické transformaci) stanovila České republice čtyřletý horizont pro nápravu provedenou věrohodným a udržitelným způsobem (tj. do roku 2008).

Dne 3. června 2008 rozhodla Rada ECOFIN o odvolání procedury při nadměrném schodku vůči České republice. Podle názoru Komise vyřešila ČR problém nadměrných schodků věrohodným a udržitelným způsobem, ale musí se ještě zaměřit na otázku dlouhodobé fiskální udržitelnosti a implementovat reformu penzijního systému a zdravotnictví. Cestou je striktní dodržování stávajících fiskálních pravidel, zejména dodržování přijatých střednědobých výdajových rámců jak ve fázi přípravy rozpočtů, tak ve fázi jejich realizace. Ukončení procedury při nadměrném schodku je v ČR vnímáno jako úspěch vládní politiky, ale zároveň i jako určitá výzva pro ministra financí, aby ve světle dobrých rozpočtových výsledků neustoupil →

<sup>10</sup> Podle čl. 104 odst. 6 Smlouvy o založení Evropského společenství

→ **Box č. 2 » České veřejné finance: dobré instituce, pomalá implementace**

## Doporučení pro Českou republiku v oblasti veřejných financí

Doporučení, která ČR dostává každoročně od Evropské komise a která jsou posléze formalizována rozhodnutím Rady ve složení ministrů financí a hospodářství členských států EU, se příliš nemění. S trochou nadsázky lze konstatovat, že české instituce jsou na tom obdobně jako Lisabonská strategie pro růst a zaměstnanost (v původní i revidované formě) — ze strategické polohy jsou na dobré úrovni, horší je jejich praktická implementace. Evropská doporučení jsou vydávána za srovnatelných podmínek všem členským státům v závislosti na jejich konkrétní hospodářské situaci v rámci mnohostranného fiskálního dohledu podle Smlouvy o založení Evropského společenství a Paktu stability a růstu (fiskální část) a v rámci procesu koordinace hospodářských politik podle Smlouvy o založení Evropského společenství (oblast hospodářských reforem). Současná praxe, kdy všechny členské státy mají stejné rozhodovací pravomoci, by se měla změnit po ratifikaci Lisabonské smlouvy, jejíž nová ustanovení o Euroskupině významně posilují roli členů eurozóny a zvyšují autonomii rozhodování těchto zemí.<sup>1)</sup>

Po examinaci aktualizovaného Konvergenčního programu ČR z listopadu 2007, která proběhla v Bruselu v únoru 2008, vyplynula pro ČR očekávaná doporučení, a to, aby využila lepšího než očekávaného rozpočtového výsledku v roce 2007 a vytvořila v roce 2008 pokračováním omezování veřejných výdajů větší bezpečnostní polštář pro udržení deficitu pod 3 % HDP i pro případ cyklického zhoršení ekonomiky, aby využila silného hospodářského růstu k urychlení fiskální konsolidace, aby co nejdříve dosáhla stanoveného střednědobého cíle a aby s ohledem na předpokládaný nárůst výdajů spojených se stárnutím obyvatelstva zlepšila dlouhodobou udržitelnost veřejných financí provedením nezbytné důchodové reformy a reformy systému zdravotní péče.

Po examinaci Implementační zprávy ČR (z října 2007) o pokroku při plnění Národních programů reforem, které proběhly v Bruselu na přelomu let 2007–2008, doporučila Evropská komise České republice, aby zlepšovala dlouhodobou udržitelnost veřejných financí okamžitou implementací reformy penzijního systému a financování zdravotní péče, aby zvýšila veřejné výdaje na výzkum a vývoj směrem k plnění přijatých cílů a zvýšila jejich efektivnost, zejména podporou spolupráce mezi podnikatelskou sférou, univerzitami a veřejnými výzkumnými institucemi a podporou vzdělávání vědců a výzkumníků a aby v rámci principů flexikurity dále modernizovala ochranu zaměstnanosti a zvýšila efektivnost vzdělávání tak, aby lépe odpovídalo požadavkům trhu práce.

Dále se má Česká republika zaměřit na zlepšení ochrany práv duševního vlastnictví, zrychlení pokroku ve sféře informačních technologií, včetně implementace a monitorování legálního rámce pro e-government, zlepšení přístupu k financování inovativních společností, především prostřednictvím rozvoje trhu rizikového kapitálu, na větší důraz na výchovu k podnikání, na lepší integraci znevýhodněných skupin na trhu práce, snížení regionálních rozdílů, sladění práce a rodinného života, snižování platového rozdílu mezi muži a ženami a implementaci aktivní strategie stárnutí.

<sup>1)</sup> Na základě Lisabonské smlouvy budou členové eurozóny přijímat kvantifikovanou většinou opatření (určená pro tyto země) v oblasti mnohostranného fiskálního dohledu a koordinace hospodářské politiky s vyloučením hlasů nečlenských států eurozóny — např. přijímání BEPGs, doporučení ke stabilizačním programům, tzv. včasná varování při překročení referenční hodnoty fiskálních deficitů. Dojde také k rozšíření procedury schvalování zavádění eura o doporučení zemí eurozóny Radě (nyní pouze návrh Komise) pro rozhodnutí o abrogaci derogace při přijímání nového státu za člena eurozóny.

a dokázal obhájit nezbytnost dalších, někdy méně populárních reforem. Tato fáze bude nyní pro Českou republiku klíčová. Vláda je odhodlána pokračovat v konsolidaci: schválený objem výdajových limitů by měl při aktualizované predikci příjmů vést k dosažení salda sektoru vládních institucí ve výši -1,6 % HDP v roce 2009 a -1,5 % HDP v roce

2010. Současně vláda schválila nový fiskální cíl pro vládní saldo v roce 2011 ve výši -1,2 % HDP.

V roce 2007 byl přijat zákon o stabilizaci veřejných rozpočtů, který napomohl vládě ČR zlepšit výsledky rozpočtového hospodaření, takže mohlo dojít k ukončení procedury při nadměrném schodku důvěryhodným a udržitelným způsobem. Příz-

Tabulka č. 3 » Plánovaná a skutečná salda sektoru vládních institucí v ČR (v % HDP)

	2004	2005	2006	2007	2008
Konvergenční program ČR z května 2004	-5,3	-4,7	-3,8	-3,3	-3,0
Fiskální notifikace pro Eurostat z dubna 2008	-3,0	-3,6	-2,7	-1,6	:

Pozn.: Sektor vládních institucí v metodice ESA95. Fiskální deficit od roku 2004 vždy skončil lépe ve srovnání se strategií. Stalo se to zejména v důsledku změny rozpočtových pravidel, které umožnily v neomezené výši převod nevyčerpaných prostředků organizačních složek státu do rezervních fondů. Například v roce 2004 tato částka činila zhruba 1,1 % HDP. Problémem se však stala odhadnutelnost budoucího vývoje výdajů. V roce 2004 došlo rovněž k reklasifikaci státní záruky ve prospěch ČNB z roku 2004 do roku 1997 (ve výši 22,5 mld. Kč, tj. 0,8 % HDP). Celkově lepší rozpočtové příjmy v důsledku vyšších daňových výnosů jsou dány tradičně konzervativní prognózou růstu a vyšší skutečnou hospodářskou dynamikou.

Zdroj: Konvergenční program České republiky z května 2004; Eurostat, fiskální notifikace z dubna 2008

nivá makroekonomická situace spolu s lepším rozpočtovým hospodařením v roce 2007 způsobily, že vládní deficit byl v roce 2007 výrazně nižší, než se plánovalo (1,6 % HDP oproti plánovaným 3,4 % HDP) a pro rok 2008 ho nyní Komise odhaduje na 1,4 % HDP.

Hodnocení Konvergenčního programu z listopadu 2007 na půdě evropských institucí vyznělo oproti předcházejícímu relativně příznivě. Konstatovalo, že program respektuje povinnost ČR odstranit nadměrný deficit do roku 2008, a to za podmínky dalšího omezování výdajů a monitorování fiskálních dopadů přijatých daňových opatření. Rizika předložené fiskální strategie spatřovala Rada ECOFIN jako vyvážená a vyzvala českou vládu, aby ve světle příznivého ekonomického vývoje přijala ambicióznější strategii fiskální konsolidace a co nejdříve, nejpозději však v roce 2012 snížila deficit vládního sektoru na 1 % HDP, což je podle revidovaného Paktu stability a růstu střednědobý rozpočtový cíl ČR.

### 8. Dopady Lisabonské smlouvy na fiskální agendu

Lisabonská smlouva, která je kompromisním řešením (po zamítnutí Evropské ústavy v referendech ve Francii a Nizozemsku) pro budoucí institucio-

nální rámec Unie a měla by vstoupit v účinnost v roce 2009 po ratifikaci všemi státy EU-27,<sup>11</sup> vychází ze základních evropských smluv, aktualizuje je a přetváří k vyšší funkčnosti a demokratičnosti. Pro oblast hospodářské a měnové unie nabízí řadu nových úprav, ale v zásadě nemění podstatným způsobem rámec pro postupy a procedury v oblasti fiskálního dohledu a koordinace hospodářských politik. Výrazně rozšiřuje úlohu Evropského parlamentu, který vystupuje jako rovnocenný partner Rady EU, především v jeho zákonodárné a s tím do jisté míry související kontrolní pravomoci. Posiluje rovněž úlohu národních parlamentů při vytváření národního konsensu o nově přijímaných legislativních a nelegislativních dokumentech. Pokud jde o působení lobbistických skupin a prosazování jejich zájmů, Evropský parlament má v Jednacím řádu přesně stanovená pravidla pro vztahy se zájmovými skupinami v Příloze IX: Ustanovení o uplatňování čl. 9 odst. 4 – Působení zájmových skupin v Evropském parlamentu. Existuje také seznam lobbistů akreditovaných v Evropském parlamentu.

Lisabonskou smlouvou dojde k rozšíření hlasování v Radě kvalifikovanou většinou na téměř všechny oblasti hospodářské a měnové unie. Jednomyslnost bude ponechána pro výjimečné situace, jako je hlasování Rady o změně Protokolu o po-

<sup>11</sup> Odmítnutí Lisabonské smlouvy v referendu v Irsku v červnu 2008 narušilo proces její ratifikace a nejspíše posune její zavedení do praxe. Obavy Irů vyvolává představa (zřejmě neopodstatněná) možnosti uzákonění eutanazie a potratů a harmonizace daňových sazeb.

## → Box č. 3 » *Asymetrie povinností a pravomocí: členové a nečlenové eurozóny*

### Rozdíly v postavení zemí uvnitř a vně eurozóny

V současnosti a stejně tak po ratifikaci Lisabonské smlouvy nebudou mít členské státy eurozóny tak velký prostor pro rozhodování o své vlastní hospodářské politice jako nečlenské státy a budou podléhat tvrdšímu dohledu a sankcím při neplnění rozpočtové disciplíny. V kostce jde o:

- silnější koordinaci hospodářských politik a dohledu nad rozpočtovou disciplínou,
- nastavení hlavních směrů hospodářské politiky, které jsou kompatibilní s hladkým fungováním eurozóny,
- společnou měnovou politiku,
- tvrdší postihy při nedodržování nápravy v proceduře při nadměrném schodku,
- závazná pravidla pro fiskální úsilí (roční snižování strukturálního salda v minimální výši půl procentního bodu HDP).

Po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost dojde k rozšíření oblastí, které budou členové eurozóny probírat pouze mezi sebou bez přítomnosti nečlenských států, na druhé straně shodné dokumenty nečlenských států budou hodnoceny všemi státy EU:

- rozšíření oblastí, kterých se neúčastní nečlenové eurozóny,
- přijímání hlavních směrů hospodářských politik členů eurozóny,
- doporučení členům eurozóny v rámci mnohostranného dohledu (stabilizační programy),
- všechna opatření v proceduře při nadměrném schodku u členů eurozóny,
- doporučení pro Radu k abrogaci derogace států neúčastnících se eurozóny,
- vytvoření jednotného zastoupení eurozóny v mezinárodních finančních institucích (po konzultaci s Evropskou centrální bankou).

stupu při nadměrném deficitu, nebo stanovení převodního (nezvratitelného) kurzu mezi domácí měnou a eurem při vstupu státu do eurozóny.

Pokud jde o přímé daně, bude i nadále platit, že veškeré směrnice EU budou přijímány Radou jednomyslně na základě článku 115 Smlouvy o fungování EU (současný článek 94 Smlouvy o založení Evropského společenství). Vyloučení daňových předpisů ze schvalování kvalifikovanou většinou Rady zůstane zachováno (článek 114 odst. 2 Smlouvy o fungování EU, dnes článek 95 odst. 2 Smlouvy o založení Evropského společenství). Ani v oblasti nepřímých daní nedojde vstupem Lisabonské smlouvy v platnost k zásadním věcným změnám. Harmonizace nepřímých daní bude i nadále možná jen jednomyslným rozhodnutím Rady po konzultaci s Evropským parlamentem a Hospodářským a sociálním výborem podle článku 113 Smlouvy o fungování EU (současný článek 93 Smlouvy o založení Evropského společenství).

Horké chvíle v zabezpečování hladké komunikace v oblasti hospodářské a měnové politiky může ČR zažít v době svého předsednictví v Radě EU (tj. v prvním pololetí roku 2009), protože ještě nebude členem eurozóny a bude muset řídit evropské záležitosti. Ministr financí ČR bude muset koordinovat svůj postup při řízení ECOFIN s předsedou Euroskupiny a přitom se jako představitel nečlenského státu eurozóny nebude účastnit jednání eurozóny, která probíhají „za zavřenými dveřmi“. Jako jedna z cest se jeví možnost silnější angažovanosti Francie jako jediného státu eurozóny z předsednické „trojky“ (Francie, Česká republika, Švédsko).

Lisabonská smlouva posílí pravomoc Komise v oblasti koordinace hospodářských a finančních politik, která bude na rozdíl od současné situace, kdy dává pouze návrhy Radě, vydávat členským státům přímo svá varování a stanoviska, včetně doporučení pro politiky členských zemí, pokud se odchýlí od hlavních směrů hospodářských politik

nebo ohrozí hladké fungování hospodářské a měnové unie, nebo pokud členský stát bude mít nadměrný deficit či pokud bude existovat obava, že ho může v budoucnosti mít. Při hlasování v Radě se nově nebude přihlížet k hlasu dotčeného státu.

### 9. Nižší daně, nižší sociální ochrana

Česká republika patří k rychle se rozvíjejícím státům, které se postupně přibližují úrovni hospodářské výkonnosti vyspělejších zemí Unie. V rámci evropského sociálního modelu ji lze zařadit mezi státy, které ve své hospodářské strategii uplatňují tzv. model dohánění ekonomické úrovně (catching-up model), zakládající své charakteristiky na nízkém zdanění, jednoduchých daňových režimech, nízkých sociálních výdajích, vysokém důrazu na příliv přímých zahraničních investic, relativně nových institucích, vysokém stupni deregulace a častých změnách regulatorního prostředí. Tento model uplatňují kromě ČR také Maďarsko, Polsko, Slovensko, Slovinsko, Estonsko, Litva, Lotyšsko, Bulharsko a Rumunsko, i když míra důrazu na jednotlivé prvky je různá.

Jako stát uplatňující tento hospodářský model si ČR udržuje nižší míru zdanění ve srovnání s EU-15, vyšší míru investic vynakládaných na budování moderní infrastruktury (nyní zvláště nových dálnic) a nižší míru sociální ochrany. Silnou zá-

ryse sociální systémy v reakci na nutnost poválečné obnovy a při vnější hrozbě komunismu. Východním rozšířením se do Evropské unie dostaly země s nižšími mzdami, nižší mírou zdanění a nižší mírou sociální ochrany, které vykazují rychlejší hospodářský růst a vyvíjejí na původní členské státy – spolu se stárnutím obyvatelstva a levnější konkurencí z Číny, Indie, Brazílie a Ruska – tlak na snižování sociálních programů. Omezování státu blahobytu je politicky málo průchodné a je proveditelné pouze relativním omezením programů v závislosti na hospodářské dynamice. Z takového pohledu je stát, který má nastavenou slabší úroveň sociální ochrany, ve výhodě.

Ve srovnání se státy eurozóny je pro ČR typická nižší míra přerozdělování, která se navíc pozvolna snižuje. Velikostí státu blahobytu se ČR nachází pod průměrem eurozóny. Tato skutečnost má své výhody z hlediska postavení ekonomiky v globální soutěži a z hlediska demografických trendů. Dlouhodobou udržitelnost a efektivnost sociálních systémů bude muset řešit řada evropských zemí a snižování míry sociální ochrany málokde občané či sociálně slabší skupiny vítají. Hlavním cílem fiskální politiky zůstává snižování vládního deficitu. ČR se v rámci fiskálních pravidel EU zavázala snížit strukturální deficit na 1 % HDP nejpozději do roku 2012 a pak směřovat k rozpočtové vyrovnanosti. Nejnovější vládní záměry zvažují dosažení vyrov-

*Ve srovnání se státy eurozóny je pro ČR typická nižší míra přerozdělování, která se navíc pozvolna snižuje. Velikostí státu blahobytu se ČR nachází pod průměrem eurozóny.*

jmovou skupinou nejsou chudí, ale zahraniční investoři, velké domácí průmyslové a energetické lobbistické skupiny, skupiny manažerů nadnárodních společností, restituenti, vlastníci nájemních domů. Svě slovo sehrává volební cyklus a populismus politiků soutěžících o přízeň voličů.

Původní evropská patnáctka nastavila po druhé světové válce v poválečné euforii poměrně velko-

naného hospodaření kolem roku 2014. Ukončení proceduru při nadměrném deficitu se podařilo v červnu 2008.

Začleňování ČR do evropských i mezinárodních struktur přineslo nové postupy, které kultivovaly podnikatelské prostředí, zlepšil se institucionální rámec a snížil prostor pro dobývání renty. S jistým nadhledem lze působení zájmových sku-

→ pin na české scéně hodnotit jako nevybočující z normálu a neohrožující existenci státu. Ukazuje se, že žádná zájmová skupina není natolik silná, aby ohrozila prosazování moci státu, ale na druhé straně jejich působení trvá. Zájmových skupin je mnoho. Vzhledem k množství se jejich působení do jisté míry vyvažuje a prozatím nevede k významnému ohrožení sociálního smíru.

V důsledku snahy o zvyšování transparentnosti prostředí se řada zájmů prosazuje otevřeněji ve srovnání s dřívějšími způsoby. Institucionální rámec vykazuje rysy evropských standardů, rozpočtová politika je monitorována evropskými institu-

ci, dalšími členskými státy EU i nezávislými subjekty na domácí půdě. Doporučení mezinárodních organizací jsou víceméně dobrovolná a míra jejich závaznosti nižší ve srovnání se závaznými procedurami v oblasti fiskálního dohledu a koordinace hospodářské politiky v rámci EU.

Fenomén dobývání renty nelze žádnými postupy úplně odstranit. Lze jej pouze omezovat a navíc hodnotit lze jen to, co je viditelné. Z tohoto pohledu vždy zůstane řada zájmů už ze své podstaty zastřená, mlhavá a skrytá. Viditelně se však mohou projevit na příjmové či výdajové straně veřejných rozpočtů.

## LITERATURA A PRAMENY

1. Aiginger, K. (2007): *Copying with Globalisation and Unemployment: New Challenges for the European Model*. Příspěvek na konferenci Economic Performance of the EU: Trends and Policies, MZLU v Brně, WIFO, listopad 2007
2. Bertelsmann Stiftung (2008): *Bertelsmann Transformation Index 2008. Political Management in International Comparison*. Verlag Bertelsmann Stiftung, webová stránka Bertelsmannovy nadace, únor 2008
3. Buti, M., Turrini, A., Van den Noord, P., Biroli, P. (2008): *Defying the 'Juncker Curse': Can Reformist Governments Be Re-elected?* Economic Papers 324, Evropská komise, květen 2008
4. Centrum pro ekonomiku a politiku (2008): *Zahraniční investice – cíl hospodářské politiky?* Sborník textů č. 65/2008, únor 2008
5. Evropská komise (2008): *Convergence Report 2008*. Brusel, květen 2008
6. Evropská komise (2008): *Recommendation for a Council Opinion on the updated convergence programme of the Czech Republic, 2007–2010*. Webová stránka Evropské komise, únor 2008
7. Evropská komise (2008): *Women and Men in Decision-Making 2007. Analysis of the Situation and Trends*. Webová stránka Evropské komise, leden 2008
8. Evropská komise (2007): *Public Finances in EMU – 2007*. Lucemburk, červen 2007
9. Evropská komise (1999): *Joint Assessment of the Economic Policy Priorities of the Czech Republic*. Webová stránka Evropské komise, listopad 1999
10. Ministerstvo financí ČR (2006): *Analýza transformačních nákladů v letech 1991–2005*. Webová stránka Ministerstva financí ČR
11. Ministerstvo financí ČR (2007): *Konvergenční program České republiky (aktualizovaná verze)*. Praha, listopad 2007
12. Ministerstvo financí ČR (2008): *Fiskální výhled České republiky*. Praha, květen 2008

## KLÍČOVÁ SLOVA

veřejné finance, deficit vládního sektoru, dobývání renty, zájmové skupiny, rozpočtová reforma, daně, sociální výdaje

**ABSTRACT**

*The paper focuses on the institutional framework, especially the budgetary frame, and more slowly changing informal institutions which reduced the space for rent seeking in the Czech Republic. The gradual streamlining of rules and procedures created the standard market democracy operating with typical European problems. However, due to the long-term distortions the informal networks based on friendly contacts and using unfair practices survived and enabled the pressure groups to circumvent the formally set boundaries. The income redistribution is lower in comparison to the euro-zone, the same holds true for the tax quota where is the stress on reducing the tax burden for companies. As can be seen from the government fiscal statistics, the social expenditures (in different scope to GDP) are below the average of the euro-zone. The room for rent seekers is diminishing with the decreasing expenditures and tax quotas, and there are stronger interest groups, such as foreign investors, multinational corporations, or industrial and energetic lobby with more predatory behaviour. Moreover, the government promotes the investment in infrastructure, especially transport, so that the economy would be catching up more quickly with the advanced EU Member States. While the short-term fiscal situation has improved mainly due to favourable growth with increased tax income, and the excessive deficit procedure against the Czech Republic was cancelled by the Council of the EU in June 2008, the long-term problems with unsustainable fiscal position remained to be solved.*

**KEYWORDS**

*public finances, general government deficit, rent-seeking, interest groups, budgetary reform, taxes, social expenditures*

**JEL CLASSIFICATION**

*H20, H50, H60, H61, H62, H63*

x

# Sebezaměstnaní v české ekonomice

► Ing. Jan Vlach » Výzkumný ústav práce a sociálních věcí<sup>1</sup>

\* Podpora samostatné podnikatelské činnosti hospodářskou politikou státu umožnila po roce 1990 velmi rychlý rozvoj tohoto dříve vyloučeného sektoru. V krátkém intervalu let 1990–1993 se zaplnily mezery na trhu zboží a služeb a sektor vyrovnával nerovnováhu na trhu práce, které vznikaly kvůli strukturálním změnám ekonomiky. Dnes se osoby samostatně výdělečně činné (dále jen „OSVČ“ nebo „sebezaměstnaní“) podílejí zhruba jednou pětinou na celkové zaměstnanosti. Reálný vývoj samostatného podnikání předběhl rámcové vymezení tohoto jevu. O této disharmonii svědčí absence jednotné a jednoznačné definice osob samostatně výdělečně činných, která se mimo jiné projevuje v roztržitých a nekomplexních informacích o postavení, významu a rizicích samostatné výdělečné činnosti v ekonomice a v české společnosti.

## 1. Postavení sektoru OSVČ v české ekonomice

Česká statistika uvádí za sektor osob samostatně výdělečně činných pouze přibližné údaje o jeho velikosti z hlediska počtu osob, které jsou obtížně srovnatelné s výstupy databází živnostenských úřadů, registrem podnikatelských subjektů, databází České správy sociálního zabezpečení nebo zdravotních pojišťoven. Tabulka č. 1 ilustruje rozdílné údaje podle vybraných zdrojů.

Obecně lze přijmout data národních účtů, ze kterých vyplývá zhruba 20% podíl OSVČ na zaměstnanosti. S těmito údaji operuje v rámci metody ESA95 i Eurostat a jsou tedy základem pro mezinárodní srovnání. Vzhledem k nízké aktivitě sebezaměstnaných v zemědělství lze náš sektor OSVČ považovat ve srovnání s ostatními zeměmi Evropské unie za mimořádně rozsáhlý. Vyšších hodnot dosahují pouze jižní státy kolem Středomořího moře s rozvinutým turistickým ruchem přesahujícím národní hranice (viz tabulka č. 2).

Jak vyplývá ze statistických dat (viz graf č. 1), zhruba dvě třetiny sebezaměstnaných v ČR působí ve službách, přičemž těžiště jejich působení je v obchodě (v roce 2004 téměř čtvrtina všech OSVČ). Českým specifikem je v rámci zemí EU vysoký podíl sebezaměstnaných v sekundárním sektoru (v roce 2004 zhruba třetina) s těžištěm ve stavebnictví (v roce 2004 přibližně pětina všech OSVČ, nejvyšší podíl v rámci EU) a nízký podíl připadající na zemědělství (přibližně dvacetina v roce 2004).<sup>2</sup>

Otevřenou otázkou však zůstávají ekonomické parametry sektoru OSVČ. Propočet ekonomické váhy komplikuje strukturovanost souboru. OSVČ může podnikat zcela sama, být členem sdružení, družstva či společnosti (společník) s pracovní smlouvou, se svou společností nebo bez ní, mohou jí vypomáhat rodinní příslušníci, může či nemusí

<sup>1</sup> Článek byl zpracován v rámci grantového projektu Ministerstva práce a sociálních věcí ČR č. 1J 047/05-DP1 „Sociálně ekonomické postavení osob samostatně výdělečně činných ve společnosti“.

<sup>2</sup> Blíže viz Kozelský, T., Vlach, J.: *Sebezaměstnaní v Evropské unii*. In: Průša, L. a kol.: *Sociálně ekonomické postavení osob samostatně výdělečně činných ve společnosti (sborník analýz sociálně ekonomického postavení osob samostatně výdělečně činných v české společnosti a v zemích Evropské unie)*. Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, Praha 2006, ISBN 80-87007-33-6, s. 130–154.

Tabulka č. 1 » Rozdíly v počtu OSVČ v roce 2004 podle zdroje dat

Databáze	Počet osob
Registr ekonomických subjektů — aktivní fyzické osoby	1 015 324
Registr ekonomických subjektů — fyzické osoby s daňovým přiznáním	894 254
Výběrové šetření pracovních sil	816 134
OSVČ povinné platit zálohy na důchodové pojištění	758 861
Národní účty — Eurostat	747 000

Tabulka č. 2 » Podíl sebezaměstnaných na zaměstnanosti v zemích EU (v %)

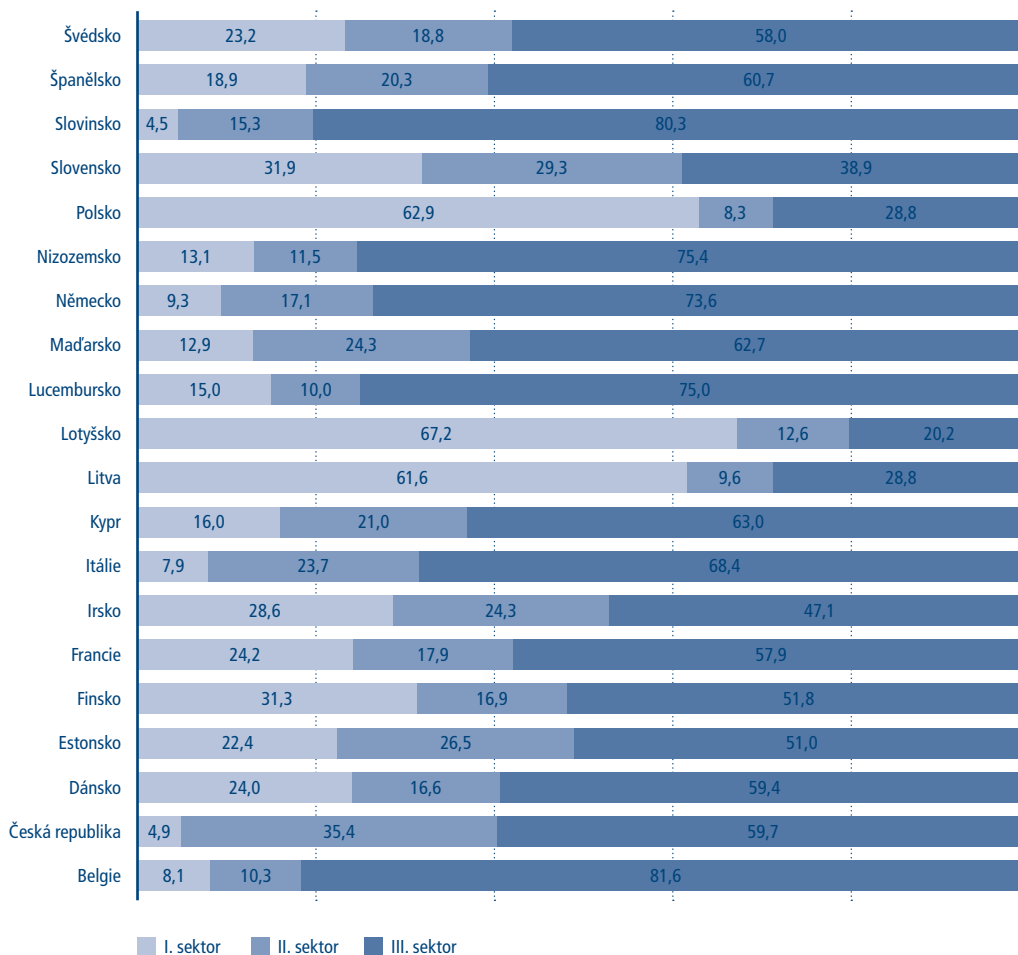
	2000	2005	2006	2007	změna 2006/2000 v procentních bodech
EU-27	17,01	16,56	16,38	16,25	-0,63
EU-25	15,89	15,61	15,44	15,32	-0,46
Belgie	16,78	16,06	16,04	:	-0,74
Bulharsko	28,22	27,81	27,16	26,55	-1,06
<b>Česká republika</b>	<b>17,76</b>	<b>18,57</b>	<b>18,98</b>	:	<b>1,22</b>
Dánsko	6,78	6,36	6,27	6,43	-0,51
Německo	10,03	11,24	11,26	11,21	1,23
Estonsko	9,04	8,03	8,02	8,98	-1,02
Irsko	18,63	16,96	16,36	:	-2,28
Řecko	39,01	35,10	34,86	34,79	-4,15
Španělsko	15,84	14,61	14,18	13,87	-1,65
Francie	9,16	8,93	8,95	:	-0,22
Itálie	26,97	24,93	24,69	24,41	-2,27
Kypr	23,17	22,13	20,64	19,74	-2,53
Lotyšsko	14,94	11,79	11,73	10,89	-3,20
Litva	19,60	16,90	15,63	13,90	-3,98
Lucembursko	10,27	9,55	9,36	:	-0,91
Maďarsko	15,09	13,77	12,73	12,44	-2,36
Malta	11,64	11,84	11,69	12,03	0,04
Nizozemsko	13,89	14,04	14,26	:	0,37
Polsko	27,39	25,75	24,43	:	-2,96
Portugalsko	27,31	25,55	24,44	:	-2,86
Rumunsko	46,16	32,92	:	:	:
Slovinsko	18,45	17,53	17,33	16,98	-1,13
Slovensko	8,14	12,95	12,99	13,32	4,86
Finsko	12,21	11,66	11,78	11,56	-0,43
Švédsko	6,48	5,66	5,70	5,56	-0,77
Velká Británie	11,88	12,72	12,85	13,13	0,96

Poznámka: Data za Rakousko Eurostat neuvádí.

Pramen: Eurostat: National Accounts, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, duben 2008; propočty Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí



→ Graf č. 1 » *Struktura sebezaměstnaných podle sektorů národního hospodářství v roce 2005 (v %)*



Poznámka: Z EU-25 nejsou k dispozici data pro Maltu, Portugalsko, Rakousko, Řecko a Velkou Británii. V případě Francie, Irska a Polska jsou uvedena data za rok 2004.

Pramen: Eurostat: Labour Force Survey, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, září 2006; propočty Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí

zaměstnávat zaměstnance. Podle odhadů řešitelů projektu, jehož výstupem je tato stať, se podíl OSVČ na HDP České republiky pohybuje kolem 13 %. Produktivita práce v podnicích sebezaměstnaných dosahuje zhruba poloviny průměrné české úrovně. Tento propočten se opírá o údaje za malé podniky s maximálně devíti pracovníky. Tato množina zahrnuje 99 % podnikajících fyzických osob.

OSVČ bez zaměstnanců představují zhruba 85 % všech sebezaměstnaných a na HDP se podílejí hrubým odhadem 11 %.

Obdobné výsledky poskytuje i propočten podle statistiky národních účtů. Smíšený důchod jako souhrn důchodů z podnikání drobných podnikatelů-fyzických osob, tj. zisk a „podnikatelská mzda“, se na HDP podílí 13,3 %.

## 2. Rozdíly ve zdanění korporací a sebezaměstnaných

Relativně vysoká váha sektoru sebezaměstnaných v národní ekonomice je výsledkem prostoru, který vytvořila hospodářská politika po roce 1989, zejména politika fiskální. Zdanění sebezaměstnaných po daňové reformě v roce 1993 je dodnes ve srovnání s korporacemi v rámci zemí EU nejnižší.

Na základě údajů pravidelně zveřejňovaných OECD v Revenue statistics provedl Výzkumný ústav práce a sociálních věcí modelový propočet odvodu daní a pojistného na sociální a zdravotní

pojištění (dále jen „pojistné“) na jednotku HDP korporacemi a sebezaměstnanými v zemích EU, které byly současně i členy OECD. Model předpokládá stejnou produktivitu práce v korporacích a u sebezaměstnaných. Vychází ze skutečné složné daňové kvóty a podílů jednotlivých daní a pojistného na HDP v členění podle daňových plátců. Nestrukturované údaje (např. daně za zboží a služby, majetkové daně, cla, daně z příjmů domácností zaměstnanců a sebezaměstnaných) klíčovally podle struktury zaměstnanosti. Výsledkem jsou náklady daní korporací a sebezaměstnaných na jednotku HDP, pracovně nazvané „jednotkovými

**Tabulka č. 3 » Relace zdanění jednotky HDP u sebezaměstnaných a u korporací v roce 2005**

	Jednotkové daňové náklady		Relace jednotkových daňových nákladů sebezaměstnaní/korporace
	korporace	sebezaměstnaní	
Švédsko	51,4	36,3	0,706
Dánsko	50,6	46,3	0,916
Belgie	47,7	33,5	0,702
Finsko	45,6	31,7	0,695
Francie	45,4	30,3	0,667
Itálie	44,8	29,4	0,656
Rakousko	43,9	30,4	0,692
<b>Česká republika</b>	<b>41,1</b>	<b>22,9</b>	<b>0,558</b>
Nizozemsko	40,4	31,1	0,770
Lucembursko	39,3	27,9	0,709
Maďarsko	39,1	25,1	0,641
Portugalsko	38,3	24,5	0,639
Španělsko	37,9	23,4	0,617
Velká Británie	37,5	29,3	0,780
Německo	35,9	26,4	0,736
Polsko	35,1	31,9	0,908
Slovensko	33,1	21,7	0,656
Řecko	32,2	20,1	0,623
Irsko	31,9	24,2	0,759

Poznámka: Pořadí zemí podle jednotkových daňových nákladů korporací. Z EU-25 nejsou k dispozici data pro Slovinsko, Litvu, Lotyšsko, Estonsko, Kypr a Maltu; nedostatečně strukturované údaje neumožnily přesný propočet za Polsko, které se uvádí pouze informativně.

Pramen: OECD: Revenue statistics 1965–2006, OECD Publications, 2007, ISBN 978-92-64-03834-9; Eurostat: National Accounts, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, duben 2008; propočty Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí



→ daňovými náklady“. Jednotkové daňové náklady korporací zahrnují i daně a pojistné placené zaměstnanci ze mzdy<sup>3</sup>.

Výpočet jednotkových daňových nákladů<sup>4</sup> provedeme následujícím způsobem. Jednotkové daňové náklady korporací (JDNK) vypočítáme podle vzorce  $JDNK = DK/(ZAM/100)$ , kde DK je podíl daní a pojistného placených zaměstnanci (rodinami zaměstnanců) a korporacemi na HDP v % a ZAM je podíl zaměstnanců na zaměstnanosti v %. Jednotkové daňové náklady sebezaměstnaných (JDNS) pak vypočítáme podle vztahu  $JDNS = DS/(SEB/100)$ , kde DS je podíl daní a pojistného placených sebezaměstnanými (rodinami sebezaměstnaných) na HDP v % a SEB je podíl sebezaměstnaných na zaměstnanosti v %.

Vzhledem k termínům zveřejňování údajů ze strany OECD model pracuje s daty za rok 2005. Vypočtené jednotkové daňové náklady korporací a sebezaměstnaných jsou uvedeny v tabulce č. 3.

Z uvedeného modelu vyplývá, že v evropských zemích je daňové zvýhodnění osob samostatně výdělečně činných obvyklou praxí<sup>5</sup>. Jeho intenzita je však různá. Relace zdanění sebezaměstnaných ke zdanění korporací se pohybuje od 0,5 v ČR do 0,9 v Dánsku.

V ČR je nejvyšší daňové zvýhodnění osob samostatně výdělečně činných ze sledovaných zemí EU. Příznivé relace zdanění podniků OSVČ a korporací vykazují i Slovensko (v roce 2003 slovenská relace dosahovala dokonce pouhých 0,602) a Maďarsko. Specifický okruh zemí představují státy na jihu Evropy, tj. Španělsko, Portugalsko a Řecko,

kteří tradičně vykazují vysoký počet sebezaměstnaných v důsledku rozvinutého cestovního ruchu. Uvedené země si touto cestou řeší stabilitu své tradiční sociální struktury. Bez výrazných sociálních otřesů se v těchto zemích ekonomické aktivity sebezaměstnaných transformovaly ze zemědělství do služeb.

Nízká daňová zátěž vytvořila prostor pro rychlý rozvoj samostatné výdělečné činnosti s disproporcemi ve financování sociálního a zdravotního systému. Nízké platby sebezaměstnaných do obou systémů kompenzuje v rámci solidarity pojištění hrazené zaměstnanci a korporacemi. Podle modelových propočtů Všeobecné zdravotní pojišťovny v roce 2005 samostatně výdělečně činný muž, který vykazoval provozní přebytek ve výši 35 000 Kč za měsíc, od 45 let věku nekryl svým pojištěním výdaje na zdravotní péči; při provozním přebytku 19 833 Kč za měsíc náklady Všeobecné zdravotní pojišťovny převyšovaly platby OSVČ u všech věkových kategorií. U žen bylo záporné saldo všeobecné s výjimkou věkové skupiny 20–25 let s provozním přebytkem 35 000 Kč za měsíc. Důchodové pojištění, které hradí OSVČ, by v podmínkách roku 2004 stačilo na zhruba 59 % budoucího důchodového nároku<sup>6</sup>.

### 3. Místo podniků sebezaměstnaných na trhu

Vývoj v České republice v 90. letech reagoval na absenci soukromého sektoru v předešlých desetiletích a na mezery na trhu spotřebního zboží a služeb. Prostor pro rychlou renesanci samostatné vý-

<sup>3</sup> Z porovnání nákladů práce v EU vyplynulo, že sociální partneři berou zdanění výtěžku v úvahu při vyjednávání o mzdách a pracovních podmínkách. Blíže viz Baštyř, I., Prušvic, D., Vlach, J.: *Náklady práce v ČR. Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, Praha 2004.*

<sup>4</sup> Blíže viz Kozelský, T., Vlach, J.: *Sebezaměstnaní v Evropské unii.* In: Průša, L. a kol.: *Sociálně ekonomické postavení osob samostatně výdělečně činných ve společnosti (sborník analýz sociálně ekonomického postavení osob samostatně výdělečně činných v české společnosti a v zemích Evropské unie).* Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, Praha 2006, ISBN 80-87007-33-6, s. 138–142, 152–153.

<sup>5</sup> Model nemohl zachytit případy, kdy stát hradí sociální pojištění za vybrané skupiny sebezaměstnaných, např. ve většině zemí EU soukromým zemědělcům nebo řemeslníkům (např. v Německu, Řecku, Francii, Rakousku, Itálii nebo na Kypru). Blíže viz European Commission: *MISSOC — Social protection in the Member States of the European Union. Annex — Social protection of the self-employed, Situation on 1 January 2005.* European Commission, 2005, [http://ec.europa.eu/employment\\_social/missoc/missoc5\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/missoc/missoc5_en.pdf).

<sup>6</sup> Blíže viz ČSÚ: *Analýza počtu samostatně výdělečně činných.* Český statistický úřad, Praha 2005.

dělečné činnosti vytvořila přátelská daňová politika státu.

Klíčovým motivátorem se však ukázala potřeba seberealizace, samostatnosti a svobody rozhodovat o svém čase. Tento závěr vyplynul z terénního šetření 1140 osob samostatně výdělečně činných, které v roce 2006 realizovaly Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, Factum Invenio a Hospodářská komora<sup>7</sup>. Další část tohoto příspěvku při charakteristice chování a problémů osob samostatně výdělečně činných na trhu se bude opírat o výstupy tohoto šetření<sup>8</sup>.

Pro sektor samostatné výdělečné činnosti je vzhledem k obvykle omezeným finančním možnostem jednotlivců charakteristické, že převážná část podnikání se orientuje na obory s nízkou kapitálovou náročností, s rychlou obrátkou vložených prostředků a s vysokým vkladem práce.

Manuální profese se na činnostech sebezaměstnaných podílejí téměř 80 % (na celkové zaměstnanosti v České republice se manuální zaměstnání podílejí o málo více než polovinou<sup>9</sup>). Převaha manuálních činností v sektoru samostatné výdělečné činnosti signalizuje nižší nároky na kvalifikaci s nižším oceněním jejich výrobků a služeb na trhu. Při nízké kapitálové vybavenosti a při orientaci na lokální trhy jsou sebezaměstnaní pod konkurenčním tlakem větších a produktivnějších podniků a omezují se na vyplnění mezer na trhu. Přes vysoké daňové zvýhodnění OSVČ lze očekávat, že vývoj v ČR bude sledovat trendy vyspělých zemí EU, kde se podíl sebezaměstnaných na zaměstnanosti většinou snižuje.

Nebezpečím je v podmínkách ekonomické konjunktury snížení flexibility trhu práce. Jestliže růst počtu sebezaměstnaných v 90. letech zmírňoval

nerovnováhy na trhu práce, potom jejich vysoký podíl na zaměstnanosti po roce 2004 prohlubuje napětí mezi vyšší poptávkou ze strany středních a velkých podniků a nižší nabídkou pracovní síly v segmentu „modrých límečků“.

Relativně vysoký podíl sebezaměstnaných ve službách, zejména v obchodě, se promítá v orientaci tří čtvrtin jejich firem na konečnou spotřebu obyvatelstva. V odvětvích II. národohospodářského sektoru význam obyvatelstva jako zákazníka klesá. V případě zemědělců pak kvůli charakteru jejich produkce dosahuje výše zmíněný podíl pouhých dvou pětín.

V oblasti služeb obyvatelstvu zejména na lokálních trzích náleží OSVČ nezastupitelná úloha. Vysoký stupeň alokace sebezaměstnaných ve službách koresponduje s proporcemi ve vyspělých zemích, kde vykazované úrovně dosahují i vyšších hodnot (v 15 vyspělých zemích EU se podíl sebezaměstnaných ve službách pohybuje v intervalu od 60 do 75 %, <sup>10</sup> v ČR se podíl pohybuje na spodní hranici intervalu kolem 60 %).

V souvislosti s českými podmínkami je však třeba upozornit na nestandardní a nekontrolovatelný způsob sjednávání obchodních podmínek a vedení účetního výkaznictví, které vytvářejí prostor pro daňové úniky s dopadem na veřejné rozpočty. Občan jako běžný spotřebitel nevyvíjí tlak na řádné dokladování plateb. Dílčí zjištění v těchto případech upozorňují na nízké průměrné daňové vyměřovací základy. Podle odhadu se tento jev může týkat zhruba 450 000 osob samostatně výdělečně činných. Vyšší míry zdanění se vyskytují v odvětvích, o kterých lze předpokládat, že rozhodujícím odběratelem je podnikatelský sektor nebo veřejné instituce, tj. odběratelé, kteří mají zájem →

<sup>7</sup> K obdobnému závěru dospěl i projekt *Životní strategie v české podnikatelské sféře 90. let realizovaný v letech 2001–2004 Sociologickým ústavem Akademie věd ČR*. Bližší viz Křížková, A.: *Životní strategie žen a mužů v řízení (a) podnikání*. Sociologický ústav Akademie věd ČR, v. v. i., Praha 2008.

<sup>8</sup> *Podrobnou analýzu šetření obsahuje studie Baštýř, I., Brachtl, M., Vlach, J.: Terénní šetření o sociálním a ekonomickém postavení osob samostatně výdělečně činných, ČR 2008. Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, Praha 2008, ISBN 978-80-87007-85-3.*

<sup>9</sup> Viz ČSÚ: *Zaměstnanost a nezaměstnanost v ČR podle výsledků výběrového šetření pracovních sil — roční průměry 2006*. Český statistický úřad, Praha 2007, tabulka 207.

<sup>10</sup> Viz Eurostat: *Labour Force Survey*, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, září 2006.

→ na dokladování svých nákladů a tím nutí dodavatele k obdobnému chování<sup>11</sup>.

Zaměření OSVČ na poskytování služeb veřejnosti se projevuje ve vyšší diverzifikaci prodeje měřené počtem zákazníků. Zákaznický vějíř se však výrazně zavírá ve skupině podniků OSVČ, které působí jako subdodavatelé jiným firmám. Zhruba polovina pracuje pro méně než pět zákazníků. Vzhledem k časové náročnosti výrobních postupů a obchodním zvyklostem se úzkým okruhem zákazníků vyznačuje rovněž zemědělství, stavebnictví a doprava.

Prodej malému okruhu zákazníků a stabilita obchodních vztahů přináší menší nároky na řízení firem. Na druhé straně vypovězení smlouvy ze strany kupce může mít negativní dopady na ekonomiku podniku včetně zastavení podnikání. Rizikem je i nerovnoprávné postavení sebezaměstnaného ve vztahu k větší firmě.

Ekonomická úspěšnost sebezaměstnaných závisí na dostupnosti jejich výstupů na trhu, tj. na dostupnosti infrastruktury. Zhruba 80 % podniků OSVČ ve II. a III. sektoru operuje ve městech, zejména správních střediscích. Charakter zemědělské výroby alokuje podniky soukromých farmářů na vesnici. Významnou roli sehrává nižší koupěschopná poptávka mimo regionální hospodářská centra.

Současná situace na trhu neohrožuje samostatnou výdělečnou činnost. Z terénního šetření vyplynulo, že pouhá dvacetina sebezaměstnaných plánovala útlum činnosti. Z hlediska konjunktury (šetření proběhlo v roce 2006, tj. v období konjunktury) a pohybu trhu se jako riziková jevila zhruba desetina OSVČ, která nevěděla, jak bude dále postupovat. Alarmující jsou však dvě třetiny OSVČ, které uvažovaly pouze se zachováním aktivit ve stávajícím rozsahu, tj. neuvažovaly s expanzí. Tato skupina může být v budoucnosti v souvislosti s růstem produktivity práce v korporacích

ohrožená. Další rozšíření podnikatelských aktivit předpokládala pouhá čtvrtina sebezaměstnaných.

Uvedené proporce platí pro zemědělce, živnostníky a svobodná zaměstnání bez ohledu na velikost firmy a prodejní orientaci. V této souvislosti vystupuje otázka důvodů ilustrovaného nekonceptního postoje sebezaměstnaných. Těmito důvody mohou být nedostatečné služby pro OSVČ (např. bankovní, poradenské) a zejména individualismus. Čeští sebezaměstnaní nejeví ochotu sdružovat se ve stavovských, profesních, obchodních nebo kooperačních organizacích a institucích, které by jim měly pomoci v orientaci na trhu a při rozvíjení jejich aktivit. Takto organizována je pouhá třetina z nich. Jiná je situace u svobodných povolání (sebezaměstnaní, kteří podnikají podle jiných právních norem, než jsou zákon o zemědělství a živnostenský zákon, např. lékaři, advokáti, architekti, daňoví, finanční a investiční poradci, překladatelé apod.), pro které je často členství v profesních komorách povinné.

Další rozvoj podnikání sebezaměstnaných limituje i jejich nezáměr o další vzdělávání, resp. zapojení do procesu průběžného sebezvzdělávání. OSVČ a jejich případní zaměstnanci se s ohledem na potřeby trhu postupně dequalifikují. Respondenti terénního šetření jako důvod uváděli nedostatek času nebo vysoké finanční náklady. Na druhé straně je však potřeba uvést, že tento problém se týká manuálních profesí. Nemanuálně činné OSVČ, zejména svobodná povolání si svoji kvalifikaci udržují a prohlubují.

Měkčí zdanění (daně a pojistné) sebezaměstnaných vytváří prostor pro zdánlivou samostatnou výdělečnou činnost (pro „švarcsystém“, pro „práci na živnostenský list“ atd.), pro případy, kdy je pracovní právní vztah nahrazen obchodním vztahem. Pracovníci ztrácejí ochranu, kterou zajišťuje pracovní právo, na druhé straně měkčí daňové podmínky vytvářejí prostor pro dosažení vyššího

<sup>11</sup> *Problém popisuje Vančurová, A.: Rozbor faktorů daňové zátěže sebezaměstnaných v Jihočeském kraji. In: Průša, L. a kol.: Sociálně ekonomické postavení osob samostatně výdělečně činných ve společnosti II (sborník analýz sociálně ekonomického postavení osob samostatně výdělečně činných ve společnosti). Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, Praha 2008, ISBN 978-80-87007-89-1.*

*Sektor samostatné výdělečné činnosti v 90. letech přijal část pracovních sil uvolněných restrukturalizací ekonomiky. Jak se ukazuje v poslední době, je diskutabilní jeho schopnost uvolňovat jednou absorbované pracovní síly, které v podmínkách konjunktury hledají produktivnější korporace. V příjmově shodných podmínkách ve srovnání se zaměstnanci u sebezaměstnaných vítězí motiv seberealizace a osobní svobody, a to přes vysoké časové nároky samostatné výdělečné činnosti.*

příjmu. „Práce na živnostenský list“ je laickou veřejností považována za nejvolnější formu pracovního poměru. Švarcsystém je některými skupinami podnikatelů a manažerů vnímán pozitivně, protože umožňuje snížit náklady práce, snížit personální náklady (z jejich hlediska zpružnit pracovní trh), přenést část podnikatelských rizik na subdávatele, přičemž podnik současně získává pracovní sílu pro momentální potřebu. Tento způsob „najímání“ pracovní síly je zvláště rozšířen v malých a středních podnicích. Ve svých důsledcích je narušováno rovné konkurenční prostředí na trhu. Uvedené vztahy fungují v podmínkách „dotace“ švarcsystému ze strany veřejných rozpočtů v sociálním a zdravotním pojištění, resp. pojistným hrazeným z nákladů korporací. Na druhé straně si zaměstnavatelé uvědomují rizika spojená s tímto fenoménem. Musí řešit nebezpečí ztráty loajality pracovníků. Riziko vzrůstá v podmínkách konjunktury při růstu poptávky po pracovní síle, kdy pracovník odchází ze dne na den za vyšším příjmem.

Problém zdánlivé samostatné výdělečné činnosti se týká manuálních i nemanuálních profesí. Neexistuje její vyčerpávající definice a tím i kvantifikace. Odhady jejího rozsahu dosahují až 100 000 osob. Rozhodně však nelze mluvit o specificky českém problému. Sníženou ochranu pracovníků, daňové úniky a nekalou konkurenci z titulu zdánlivé samostatné výdělečné činnosti řeší orgány

Evropské unie (směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES, o službách na vnitřním trhu) i jednotlivé země EU.<sup>12</sup>

#### 4. Závěr

Sektor OSVČ se za uplynulých 18 let stal organickou součástí ekonomiky. Osoby samostatně výdělečně činné působí prakticky ve všech odvětvích. Podíl OSVČ na HDP se pohybuje okolo 13 %. Významný je pětinnový podíl sektoru OSVČ na celkové zaměstnanosti.

Sektor sice vykazuje zhruba poloviční produktivitu práce než celostátní průměr, ale zajišťuje výrobu a služby, jež jsou pro větší podniky málo lukrativní nebo neekonomické.

V sektoru působí podle různých propočtů zhruba 800–900 tisíc ekonomicky aktivních podnikatelů, z toho zhruba 700–800 tisíc osob v živnostenském podnikání, kolem 40 tisíc osob v zemědělství a přibližně 60–70 tisíc osob v tzv. svobodných povoláních. Zhruba 85 % z nich podniká bez zaměstnanců.

Sektor samostatné výdělečné činnosti v 90. letech přijal část pracovních sil uvolněných restrukturalizací ekonomiky. Jak se ukazuje v poslední době, je diskutabilní jeho schopnost uvolňovat jednou absorbované pracovní síly, které v podmínkách konjunktury hledají produktivnější korpora-

<sup>12</sup> *Situaci a příslušná opatření v Belgii, Francii, Itálii a Německu podrobně popisuje Fassmann, M.: Stínová ekonomika a práce na černo. Briggs & Co., s. r. o., 2007, ISBN 978-80-86846-21-7.*

→ ce. V příjmově shodných podmínkách ve srovnání se zaměstnanci u sebezaměstnaných vítězí motiv seberealizace a osobní svobody, a to přes vysoké časové nároky samostatné výdělečné činnosti (pracovní týden delší než 50 hodin, práce ve dnech volna, průměrná dovolená v délce dvou týdnů). V této souvislosti vystupuje otázka daňových výhod, které umožňují přežívat i méně rentabilním podnikům sebezaměstnaných.

Nikoliv nevýznamná část drobných podnikatelů bez zaměstnanců působí jako zdánlivě samostatně výdělečně činní v zastřeném pracovním poměru (švarcsystém). Nejvíce je tento fenomén rozšířen ve stavebnictví a ve službách. Počet těchto kvazi-podnikatelů se odhaduje až na 100 000 osob.

Sektor OSVČ jako celek by mohl být ekonomicky efektivnější. Musí se však vypořádat s řadou brzdicích faktorů. V první řadě mezi ně patří individualismus, který brání vzájemné spolupráci sebezaměstnaných (rozšíření ekonomických aliancí, např. klustry, sítě, nákupní a prodejní organizace

apod.). Druhým slabým místem sektoru je nízké využití inovací. Na třetím místě stojí postupná de-kvalifikace drobných podnikatelů a jejich zaměstnanců v důsledku nízkého rozsahu systémového celoživotního odborného vzdělávání. Tento problém se však netýká „duševních“ činností, které instituty celoživotního vzdělávání disponují.

Na sektor OSVČ budou působit probíhající technické a technologické změny s projevem v produktivitě práce a následném poklesu cen. Obdobně bude působit i globalizace ekonomických procesů. Otevřené jsou změny životního stylu. Jaké budou mít předpokládané změny vliv, lze jen těžko předvídat. Odhadujeme, že zemědělců bude nadále ubývat. Zemědělská velkovýroba se jeví jako produktivnější a skupina farmářů vykazuje vyšší věk bez tendence obměny. U řemeslnických a obchodních povolání (u živností) bude patrně pokračovat konsolidace s tendencí k mírnému poklesu. Naopak u svobodných povolání je pravděpodobný rozvoj.

## LITERATURA A PRAMENY

1. Baštyř, I., Prušvic, D., Vlach, J.: *Náklady práce v ČR*. Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, Praha 2004
2. Baštyř, I., Brachtl, M., Vlach, J.: *Terénní šetření o sociálním a ekonomickém postavení osob samostatně výdělečně činných, ČR 2008*. Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, Praha 2008, ISBN 978-80-87007-85-3
3. ČSÚ: *Analýza počtu samostatně výdělečně činných*. Český statistický úřad, Praha 2005
4. ČSÚ: *Vybrané ekonomické výsledky malých a středních subjektů ČR v letech 2002 až 2005*. Český statistický úřad, Praha 2007, kód 8007-07
5. ČSÚ: *Zaměstnanost a nezaměstnanost v ČR podle výsledků výběrového šetření pracovních sil – roční průměry 2006*. Český statistický úřad, Praha 2007
6. European Commission: *MISSOC – Social protection in the Member States of the European Union. Annex – Social protection of the self-employed, Situation on 1 January 2005*. European Commission, 2005, [http://ec.europa.eu/employment\\_social/missoc/missoc5\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/missoc/missoc5_en.pdf)
7. Eurostat: *Labour Force Survey*. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, září 2006
8. Eurostat: *National Accounts*. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, duben 2008
9. Fassmann, M.: *Stínová ekonomika a práce na černo*. Briggs & Co., s. r. o., 2007, ISBN 978-80-86846-21-7
10. MPSV: *Vývoj vybraných ukazatelů životní úrovně v České republice v letech 1993–2006*. Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR, Praha 2007, ISBN 978-80-86878-03-4
11. Křížková, A.: *Životní strategie žen a mužů v řízení (a) podnikání*. Sociologický ústav Akademie věd ČR, v. v. i., Praha 2008

12. Průša, L. a kol.: *Sociálně ekonomické postavení osob samostatně výdělečně činných ve společnosti (sborník analýz sociálně ekonomického postavení osob samostatně výdělečně činných v české společnosti a v zemích Evropské unie)*. Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, Praha 2006, ISBN 80-87007-33-6
13. Průša, L. a kol.: *Sociálně ekonomické postavení osob samostatně výdělečně činných ve společnosti II (sborník analýz sociálně ekonomického postavení osob samostatně výdělečně činných ve společnosti)*. Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, Praha 2008, ISBN 978-80-87007-89-1
14. OECD: *Revenue statistics 1965–2006*. OECD Publications, 2007, ISBN 978-92-64-03834-9
15. *Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES, o službách na vnitřním trhu*

**KLÍČOVÁ SLOVA**

*osoba samostatně výdělečně činná, zdánlivá samostatná výdělečná činnost, korporace, daně, pojištění*

**ABSTRACT**

*The study recapitulates findings of the research completed by the Research institute for labour and social affairs in years 2005–2007 and deals with the issue of self-employment in the Czech Republic. Based on acquired information on social and economical status of self-employed workers in the Czech Republic, this paper summarizes problems of self-employed persons in the Czech economy and their position on the market. In contrast to tendentious and positively orientated approaches, the risks which are closely connected to the field of self-employment in the Czech context are pointed out. Furthermore, the interpretation of available “hard data” tries to overcome limits of statistics and is based on outputs of a field survey among more than 1000 self-employed persons.*

**KEYWORDS**

*self-employed person, false self-employment, corporation, taxes, insurance*

**JEL CLASSIFICATION**

*H20, J30, L11*

x

# Nákladové faktory uzavírají cestu zpět do „éry levné ropy“

► Dr. Jana Sereghyová, DrSc. » externí spolupracovnice Institutu integrace České republiky do evropské a světové ekonomiky VŠE v Praze<sup>1</sup>

\* Ještě v roce 2002 bylo za „všestranně vyhovující“ (tj. vyhovující jak producentům, tak spotřebitelům) cenu ropy považováno 24 USD/barel. Od té doby se tato cena zvýšila na více než čtyřnásobek výchozí úrovně. Každým rokem nanovo však ujišťovali prognostici mezinárodní komunitu, že cenová hladina ropy se již zanedlouho výrazně sníží. Místo toho se však její vzestupný trend dále zvýraznil a v roce 2007 překračovala tato cena opakovaně 80 USD/barel a v roce 2008 pak 100 USD/barel (v červenci 2008 dosáhla cena ropy dokonce svého historického maxima přes 140 USD/barel). Je tudíž na čase vyjasnit, reprezentuje-li předvídaný radikální pokles světové ceny ropy pouze zbožné přání prognostiků, anebo existují-li pro takovýto příznivý zvrat v podmínkách zásobování jednotlivých ekonomik ropou a zemním plynem reálné předpoklady.

Podobnost počáteční fáze „cenové exploze“, která nastala v mezinárodním obchodě ropou počátkem 70. a 80. let, a té, která probíhá od počátku běžného desetiletí, se stala podnětem pro vznesení **otázky, není-li šance, že situace v mezinárodním obchodě ropou se i tentokráte zanedlouho zklidní, že její cena klesne vbrzku do blízkosti původní úrovně.**

Zodpovězení této otázky vyžadovalo především porovnání faktorů, které stály v pozadí těchto ropných krizí. Ukázalo se, že ty se výrazně lišily. Ropná krize sedmdesátých a počátku 80. let byla totiž vyvolána akutním nedostatkem ropy, jenž pomí-

nul, jakmile se státy OPEC rozhodly plněji pokrýt poptávku po ropě. K tomu však došlo za situace, kdy dovozní poptávka po ropě a zemním plynu narůstala ještě relativně pomalu. Naproti tomu současná „cenová exploze“ v mezinárodním obchodě ropou začala v době, kdy její těžba a exportní nabídka narůstala souběžně, nebo opakovaně dokonce v předstihu před růstem poptávky po ní. K pokračování „cenové exploze“ pak významnou měrou přispěl dramatický nárůst dovozní poptávky po ropě a zemním plynu zaznamenaný v té době v nově industrializovaných zemích (zejména v Číně), jakož i pokles energetické soběstačnosti některých hospodářsky vyspělých států (zejména USA). Byla navozena též zhoršením geopolitické situace, jakož i dalšími faktory, vzbuzujícími obavy energeticky nesoběstačných států z poruch v zásobování jejich ekonomik ropou a zemním plynem.

**Nadcházející vývoj světové ceny ropy a zemního plynu** bude závislý především na korelaci mezi růstem jejich (celosvětové) spotřeby a jejich celosvětové nabídky, resp. na možnosti pokrýt dovozní poptávku po nich za ekonomicky únosných podmínek. Její eventuelní pokles ze současné zvýšené úrovně však bude podmíněn též brzkým vyvinutím levnějších alternativních zdrojů energie, jakož i celkovým zesílením konkurenčních tlaků, doléhajících na producenty ropy a zemního plynu.

Tyto konkurenční tlaky jsou dosud velice slabé, mimo jiné i proto, že výrobní náklady nebo nákla-

<sup>1</sup> Článek byl zpracován v rámci grantového projektu Grantové agentury ČR č. 402/06/1049 „Konjunktura v globalizující se světové ekonomice, prognóza jejího vývoje a implikace jejich proměn pro českou ekonomiku“.

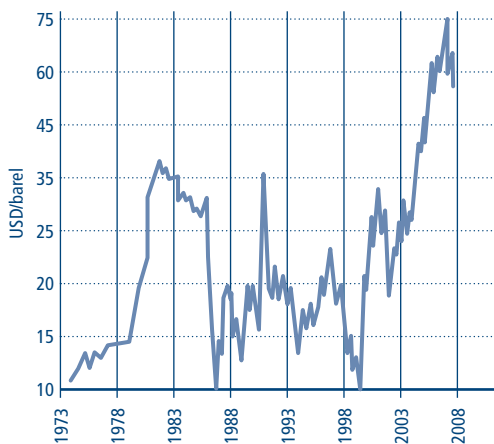
dy užití většiny alternativních energetických zdrojů jsou dosud vyšší než výrobní náklady či náklady použití ropy či zemního plynu. Ve snaze přispět k překlenutí těchto rozdílů v nákladech stimuluje většina hospodářsky vyspělých států hojnější využití alternativních, zejména pak obnovitelných, ekologicky méně škodlivých zdrojů energie. Přestože tak činí již více než dvě desetky let, dosahuje podíl tzv. „tradičních“ obnovitelných zdrojů energie, tj. vodní energie a spalování odpadů, na pokrytí celosvětové spotřeby energie pouze 3,1 %, resp. 10 %, přičemž podle prognóz a propočtů IEA se tento jejich podíl nezvýší, nýbrž do roku 2030 naopak klesne (na 2,4 %, resp. 9,6 %). Podíl „netradičních“ obnovitelných druhů energií (tj. větrné, geotermální, solární a mořského příboje) na pokrytí světové energetické spotřeby dosáhl v roce 2004 jen půl procenta. IEA očekává, že pod vlivem „zelené energetické politiky“, uplatňované v poslední době nejen hospodářsky vyspělými státy, nýbrž i některými nově industrializovanými země-

mi, se bude uplatňování této skupiny obnovitelných energetických zdrojů rychle rozmáhat. Přesto však dosáhne jejich podíl na pokrytí světové energetické spotřeby do roku 2030 stěží 1,7 %.

Pod vlivem stimulačních programů uplatňovaných vládami řady států na podporu hojnějšího využití biomasy pro výrobu pohonných hmot začíná narůstat její podíl na pokrytí energetických bilancí těchto států relativně vysokými tempy. Třebaže okruh států uplatňujících takovouto stimulační politiku se bude zřejmě rychle rozšiřovat, bude se podíl biomasy na saturování světové energetické spotřeby pohybovat ještě desítky let na úrovni několika procent. Vybudování etanolového průmyslu i systému distribuce biopaliv, jakož i vyvinutí nových generací dopravních prostředků, jejichž pohon je založen na jiných, ekologicky nezávadných zdrojích energie, chce totiž čas.

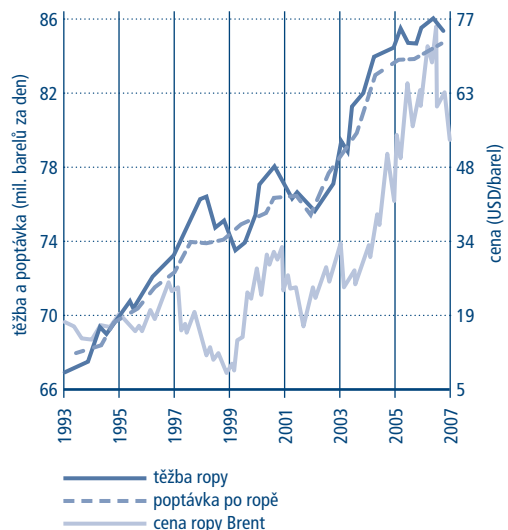
**Z toho vyplývá, že minimálně do poloviny běžného století, velmi pravděpodobně však déle, bude pokrytí energetické spotřeby jednotlivých**

**Graf č. 1** » Vývoj světové ceny ropy během minulé a současné ropné krize (Brent, USD/barel)



Pramen: č. 1

**Graf č. 2** » Vývoj ceny a těžby ropy a poptávky po ní v letech 1993–2007 (těžba v mil. barelů za den, cena v USD/barel)



Pramen: č. 2



- **zemí závislé převážně na kapacitě jejich jaderné energetiky, jakož i na dostupnosti fosilních paliv, zejména pak ropy a zemního plynu.**

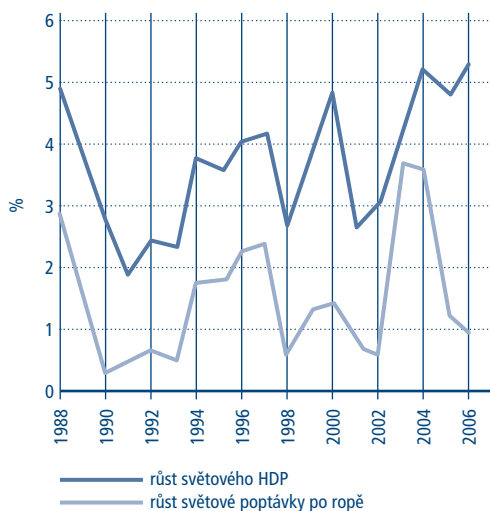
Úsporná opatření, jimiž uživatelé ropy a ropných výrobků reagovali na dramatický růst jejich cen, jakož i první kroky podniknuté na cestě k hojnějšímu použití obnovitelných energetických zdrojů, vedly v předchozích třech letech k markantnímu oslabení dovozní poptávky po ropě v porovnání s tempem růstu světové ekonomiky.

Skutečnost, že industrializační procesy probíhající v rozvojových zemích vyústily ve většinu z nich v založení energeticky vysoce náročných průmyslových výrobních, však nasvědčuje tomu, že v těchto zemích bude spotřeba primární energie i nadále velice silně narůstat. (Do roku 2011 se v souhrnu nově industrializovaných zemí bude zvyšovat v průměru o 2,5 % ročně, v Číně o 5 %. Do roku 2030 se zde spotřeba primárních energií znásobí.) Energetika těchto zemí je sice dosud zaměřena větší měrou než v hospodářsky vyspělých státech na použití uhlí, přesto bude jejich dovozní poptávka po ropě a zemním plynu i nadále narůstat ohromnými tempy. Expertní odhady nasvědčují tomu, že do roku 2030 převýší podíl rozvojových zemí na světovém dovozu ropy a zemního plynu 35 %. O klíčové důležitosti, kterou má mohutný kontinuální příliv těchto dvou energetických zdrojů pro hospodářské perspektivy těchto zemí, svědčí miliardové částky, které jejich vlády nebo těžářské společnosti vynakládají na zabezpečení tohoto přílivu. Nasvědčují též tomu, že podniková sféra těchto zemí bude ochotna i v budoucnu platit za ropy a zemní plyn silně zvýšené ceny.

Expertní odhady svědčí o tom, že v případě,

*Úsporná opatření, jimiž uživatelé ropy a ropných výrobků reagovali na dramatický růst jejich cen, jakož i první kroky podniknuté na cestě k hojnějšímu použití obnovitelných energetických zdrojů, vedly v předchozích třech letech k markantnímu oslabení dovozní poptávky po ropě v porovnání s tempem růstu světové ekonomiky.*

**Graf č. 3 » Tempa růstu světové ekonomiky a růstu poptávky po ropě (meziroční % změny)**

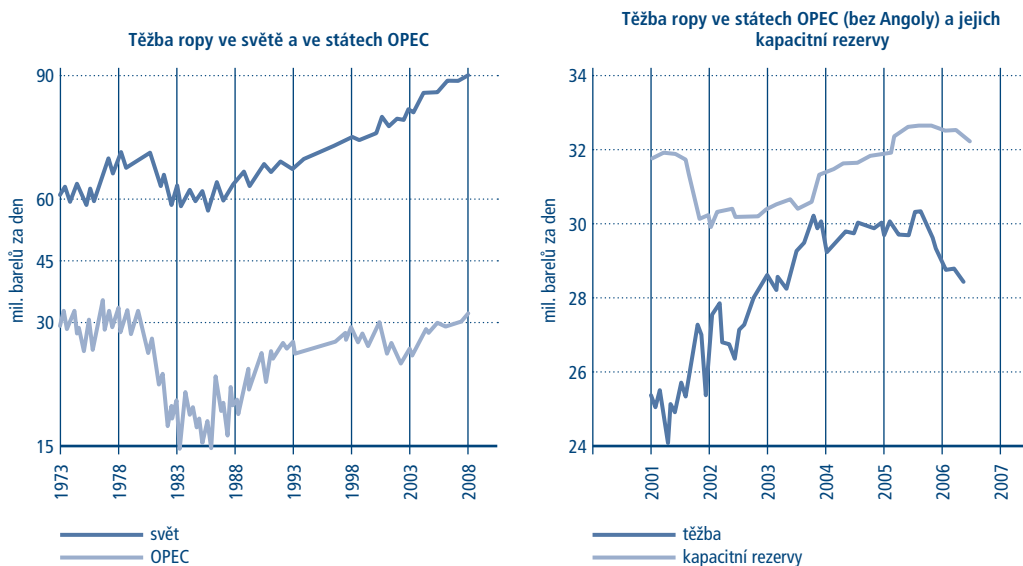


Pramen: č. 3

budou-li se tempa růstu světové ekonomiky pohybovat i nadále okolo 4,7 % meziročně, zvýší se světová poptávka po ropě již v průběhu následného pětiletí zhruba o 6 mil. barelů denně a do roku 2020 o zhruba 18 mil. barelů denně, což odpovídá přibližně pětina současného objemu světové těžby ropy.

V následných dvou až třech letech bude možné toto postupné navyšování dovozní poptávky po ropě pokrýt z valné části z kapacitních rezerv členských států OPEC, jakož i z nových těžebních lokalit uvedených nedávno do provozu v některých

Graf č. 4 » Těžba a kapacitní rezervy ropy (v mil. barelů za den)



Pramen: č. 3

„nečlenských státech“ (např. v Brazílii, v Africe a v oblasti Kaspického moře). V delším časovém horizontu však bude **možnost plného pokrytí této poptávky závislá na rozsahu celosvětových zásob ropy**. A ty jsou v současné době odhadovány na přibližně 1200 mld. barelů, což by odpovídalo zhruba 30leté světové spotřebě ropy v případě, udržela-li by se na úrovni roku 2006. V případě, bude-li světová spotřeba ropy narůstat v rozpětí mezi 1,5 % a 1,7 % meziročně, tak jak předpokládají nejnovejší predikce, mohla by více než polovina těchto zásob být vyčerpána již v roce 2023.<sup>2</sup>

Tyto údaje však nezahrnují rozsáhlá nově objevená naleziště, např. v oblasti Kaspického moře, jejichž kapacita údajně převyšuje rozsah ropných zásob Saúdské Arábie. Nezahrnují ani četná velmi bohatá naleziště nacházející se ve velkých hloubkách či v jiných mimořádně náročných podmín-

kách, která byla ještě donedávna považována za netěžitelná (jako tomu bylo např. v Angole), která však díky nově vyvinutým technologiím již těžitelná jsou. Neberou v úvahu ani možnost rozšíření těžby „v hlubokých vodách“, která by podle propočtů IEA mohla navýšit světovou těžbu ropy již do roku 2010 o více než 7 %. Neberou zřetel ani na skutečnost, že s uplatněním dosud vžitých technologií je většina nalezišť čerpaná pouze do výše zhruba 35 % jejich obsahu, že však pod tlakem by bylo možné je dotěžit do výše poloviny jejich obsahu. Pakliže by se takto dotěžovala všechna již čerpaná naleziště ropy, bylo by možné naráz rozšířit její světovou nabídku až o 15 mil. barelů denně. S uplatněním nových metod rafinace by bylo možné získat značná kvanta ropy též z kanadských bituminózních písků i ze supertěžkých olejů, jejichž dosud netěžená, avšak již známá naleziště jsou →

<sup>2</sup> Viz World Energy Outlook, IEA, Washington, D. C., 2006

- rozseta po četných regionech naší planety. Kapacita již známých nalezišť zemního plynu by údajně pokryla jeho světovou spotřebu (pokud by se pohybovala zhruba na současnou úroveň) po dobu dalších 50 let.

**Zahrnutím těchto již známých, dosud však nevyužívaných rezerv ropy a zemního plynu do jejich souhrnné světové nabídky bylo by možné do konce století pokrýt ropou či zemním plynem nemalou část světové energetické spotřeby.**

Na celém „tahu“ počínaje středoasijskými republikami a konče Jižní Afrikou existují údajně četná suspektní (dosud nepotvrzená) naleziště ropy, přičemž řada suspektních nalezišť zemního plynu se nachází údajně podél pacifického pobřeží Latinské Ameriky. Možnost identifikovat a následně čerpat tato naleziště je však podmíněna řádovým navýšením prostředků vynakládaných na geologický průzkum.

Avšak i zvýšení nabídky ropy a zemního plynu z již známých nalezišť vyžaduje **realizaci ohromných investic**. Postačí připomenout miliardové částky, které je třeba vynaložit na vybudování sítí plynovodů, které by napojily rozsáhlé nové těžební kapacity na distribuční systémy spotřebitelských zemí (nejen hospodářsky vyspělých států, nýbrž i mladých ekonomik, z nichž většina takovéto napojení dosud postrádá). Rozsáhlými investicemi je podmíněno též výše zmíněné rozšíření těžby ropy „v hlubokých vodách“, jakož i extrakce ropy z bituminózních písků či ze supertěžkých olejů. Avšak i „klasické“ rafinační kapacity je třeba výrazně rozšířit, neboť ony jsou tím „slabým článkem“ ve zpracovatelské vertikále ropy. Jak ukázaly zkušenosti během kalamity navozené hurikánem Katrina, mohou eventuální výpadky rafinačních

kapacit ohrozit zásobování petrochemického průmyslu i za situace, kdy nabídka surové ropy je dostatečná. Experti zdůrazňují, že do roku 2030 by měly investice plynout do ropného a plynárenského průmyslu dosáhnout minimálně 5000 mld. USD.

Rozšíření nabídky ropy a zemního plynu bude leckdy podmíněno též přechodem k těžbě v méně příznivých klimatických či geologických podmínkách, k využití méně lukrativních nalezišť nebo k použití nákladnějších těžebních technologií. To zřejmě povede k dalšímu zvýšení ceny ropy a zemního plynu nezávisle na tom, že náklady těžby ropy se budou v některých zemích v Perském zálivu i nadále pohybovat v blízkosti 2 USD za barel. Náklady jejich těžby z mořského šelfu jsou však již dnes řádově vyšší a těžba ropy „v hlubokých vodách“ se zvýší již v průběhu následného desetiletí na dvojnásobek současné úrovně. A představu o nákladech získávání ropy z bituminózních písků či ze supertěžkých olejů nám poskytne poznatek, že využití těchto zdrojů se rentuje jen tehdy, převyšuje-li světová cena ropy 80 USD/barel.

**Je zřejmé, že tato nákladová hlediska uzavírají cestu zpět do „éry levné ropy“. Není ovšem vyloučené, že se zvýšením kapacity ropného a plynárenského průmyslu (ke kterému dojde v období do roku 2030), s posílením energetické soběstačnosti předvídaným v četných zemích (hospodářsky vyspělých i rozvojových) i s hojnějším použitím obnovitelných zdrojů energie se tlak na zvyšování světových cen ropy i dalších fosilních paliv oslabí. Jejich několikanásobné zvýšení oproti úrovni, na níž se tyto ceny pohybovaly do konce 90. let minulého století, je však třeba považovat za trvalý jev.**

## PRAMENY

1. *Graphiques: Matières premières*. Coe-Rexecode, Paris, 2007
2. *Perspectives de l'économie mondiale*. Coe-Rexecode, Paris, 2008
3. *Perspectives économiques 2007-2011*. Coe-Rexecode, Paris, 2007
4. *FAO: Agricultural Outlook 2007-2016*. OECD, Paris, 2007
5. *International Energy Data-base*. Energy Information Administration, Washington, D. C., 2007
6. *World Commodity Prices 2007 to mid-2009*. Prometeia, Bologna, 2007

**KLÍČOVÁ SLOVA**

*suroviny, ceny, mezinárodní obchod, komoditní trhy*

**ABSTRACT**

*This article is dealing with the question, whether there are chances for the price of oil to revert to levels usual before its “explosion” took place. It is argued, that this depends not only on the relation between the forthcoming growth of global demand for oil and its supply, but also on competitive pressures exerted on its producers. And these are still extremely weak, as alternative energy sources (mainly renewable energy) cover as yet only a very low share of energy balances of most countries. Data presented here let infer, that the coverage of these balances will – at least till the middle of the century – be dependent mostly on the supply of nuclear energy and of oil, natural gas and other fossil fuels. It is usually assumed, that already sourced oil wells will be exhausted up to 2030 at latest (possibly even earlier), should global demand for oil increase at the anticipated pace. But recent discoveries indicate that there exist enormous reserves of oil and gas. Moreover by the use of new technologies also the capacities of already sourced oil-wells could be increased. This would make it possible to cover with oil and gas an important share of the global fuel consumption up to the end of the century. But this would cause production costs to increase substantially and it would be also conditional on huge investments in the oil and gas industry to be undertaken. All this precludes oil and gas prices to decrease to levels usual at the end of the 90s. Their manifold increase – in comparison with this level – has to be regarded as permanent.*

**KEYWORDS**

*raw materials, prices, international trade, commodity markets*

**JEL CLASSIFICATION**

*E17, E32, F17, F47*

x

# Rozdílné postavení států v globalizované ekonomice jako odraz působení silných zájmových skupin

► doc. Ing. Jiří Chlumský, CSc. » Institut integrace České republiky do evropské a světové ekonomiky VŠE v Praze<sup>1</sup>

\* Tlaky silných zájmových skupin, zejména transnacionálních korporací na úpravy institucionálního rámce národních států vedou ke změnám v makroekonomickém vývoji a v rozdělení důchodů jak uvnitř jednotlivých ekonomik, tak mezi státy navzájem. Tímto způsobem navozené rozdíly v úrovních hrubého domácího produktu (HDP), resp. hrubého národního produktu (HNP) mezi ekonomikami, rozdíly v úrovních zisků a mezd v jednotlivých státech i mezi nimi, stejně jako rozdíly v postavení firem z různých zemí v rámci nadnárodních kooperačních sítí podniků pak zprostředkovaně ovlivňují rozsahy daňových základů v jednotlivých ekonomikách i okruhy příjemců výdajů státu. K tomu se samozřejmě přidružuje také přímý vliv silných zájmových skupin na definici daňových základů, daňových sazeb a okruhů příjemců vládních výdajů v jednotlivých zemích. Změny institucionálního rámce ekonomiky pod tlakem silných zájmových skupin se tedy nakonec vždy odrazí ve vývoji veřejných financí.

V následujícím textu budeme fenomén působení silných zájmových skupin, zejména transnacionálních korporací na úpravy institucionálního rámce národních států a z toho plynoucí důsledky pro rozdělení důchodů v jednotlivých ekonomikách, resp. mezi nimi navzájem analyzovat. Rovněž se pokusíme načrtnout možné cesty, jak negativní účinky tohoto fenoménu na národní státy zmírnit či eliminovat.

## 1. Historický exkurs, teoretické přístupy

Klasická ekonomická teorie v podstatě předpokládá, že ekonomický rozvoj a bohatství postupně prosakuje z ekonomicky nejvyspělejších států do ostatních, dočasně zaostávajících, a vede postupně ke zmenšování ekonomických rozdílů. Úspěšný rozvoj některých států (např. východní Asie) tyto představy dále posiluje. Nejobecnější ukazatele celosvětového rozdělení důchodů mezi státy však ukazují víceméně opačný trend téměř po celé období po druhé světové válce.

Ukazatelem takového vývoje bývají obyčejně změny v rozdělení HDP mezi státy. Pozornost soustředíme jen na období po druhé světové válce, které se maximálně dotýká i dnešní situace v ČR a v posledních desetiletích je rovněž charakteristickým ukazatelem důsledků globalizace. Pro ilustraci problému je možné uvést dva grafy ze zdrojů orgánů OSN. V grafu č. 1 je zachycen vývoj rozdělení důchodů ve světě v letech 1965 až 1990. Populace jednotlivých států je rozdělena podle výše důchodu na hlavu do pěti kvintilů.

Z grafu č. 1 je velice jasně vidět významný nárůst podílu prvního kvintilu (nejbohatší pětina světové populace) na světovém důchodu na úkor všech ostatních kvintilů, zvláště druhého, ve sledovaném období. Nevýhodou tohoto zdroje dat je konec časové řady v roce 1990 a problémy spojené se samotným ukazatelem HDP. Ukazatel je vypočítán na základě přepočtu národních měn na společ-

<sup>1</sup> Článek byl zpracován v rámci grantového projektu Ministerstva práce a sociálních věcí ČR č. 1J 032/05-DP1 „Fenomén dobývání renty zájmovými skupinami v ČR a jeho vliv na stav veřejných financí“.

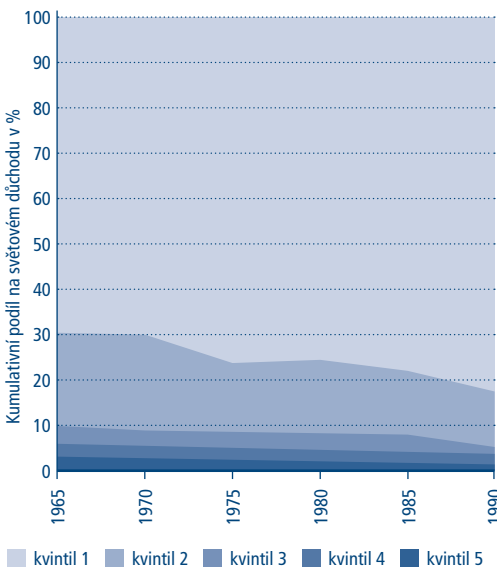
ný základ přes oficiální měnový kurz v amerických dolarech. Pro období globalizace je charakteristická snaha po liberalizaci obchodu a to vede často k výraznému podhodnocení kurzu ekonomicky slabších států vůči poměru parity kupní síly. To mohlo uměle zvyšovat tendenci růstu podílu nejbohatšího kvintilu ekonomicky silných států.

V publikaci OSN z roku 2005 *The Inequality Predicament* jsou uvedeny údaje z let 1980 až 2000 (viz graf č. 2). Mají výhodu, že jsou sestaveny z údajů v paritě kupní síly. Jsou vypočítávány jinou metodou než data v předcházejícím grafu, s využitím Giniho koeficientu. Jestliže sledujeme vývoj včetně Číny a Indie, pak se světová nerovnost v rozdělení HDP mírně snižuje, zvláště od roku 1990. Bez těchto zemí nerovnost v rozdělování rychle stoupá, s určitým zpomalením v posled-

ním desetiletí minulého století. Pro charakteristiku vývojových tendencí globalizované ekonomiky jsou důležité spíše údaje s vyloučením Číny a Indie. Razantní nástup Číny a s určitým zpožděním i Indie znamená naopak poměrně značnou hrozbu stabilitě celé globalizované struktury světové ekonomiky. Rozhodně to není žádný náznak vyrovnávání všech či většiny ostatních států.

I ukazatel uvedený v grafu č. 2 však trpí některými závažnými nedostatky, mezi nimiž je nutné upozornit na dva. K porovnání nerovnosti důchodů by se lépe než HDP hodil ukazatel HNP, který je upraven o bilanci výnosů. U rekordmanů s velikou účastí zahraničního kapitálu dosahuje deficit bilance výnosů až dvaceti procent HDP, v České republice se deficit bilance výnosů zvýšil z necelých 2 % HDP v roce 1998 na více než 7 % HDP v roce

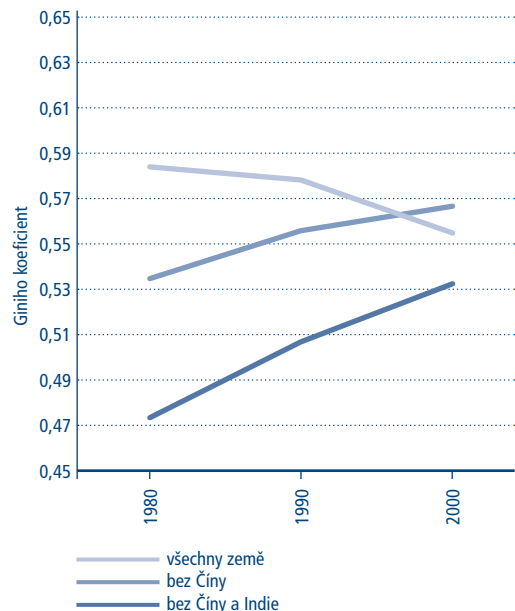
**Graf č. 1 » Rozdělení důchodů ve světě, 1965–1990**



Pozn.: Každý z pěti kvintilů představuje 20 % světové populace. Do kvintilů je populace zemí světa zařazována v závislosti na velikosti důchodu na hlavu v jednotlivých zemích. Kvintil 1 reprezentuje nejbohatší pětinu světové populace, kvintil 5 pak nejchudší pětinu.

Zdroj: Trade and Development Report 1997

**Graf č. 2 » Vývoj nerovnosti důchodů mezi zeměmi (podle Giniho koeficientu)**



Zdroj: The Inequality Predicament, Report on the World Social Situation 2005



→ 2007. Při použití ukazatele HNP by se rozdíly v úrovni důchodů mezi jednotlivými skupinami zemí ještě dále prohloubily. Navíc ani v tomto ukazateli nejsou odraženy všechny transfery hodnot a bohatství z ekonomicky slabších zemí do bohatších, které vyplývají z měnového kurzu podhodnoceného vůči paritě kupní síly, finančních krizí a řady dalších okolností, o kterých budeme hovořit dále.

Prohlubování nerovnosti mezi zeměmi má dlouhou řadu příčin. Naše analýza bude zaměřena na dva hlavní problémové okruhy. První skupina problémů se týká institucionálního uspořádání ekonomiky, které určuje dynamiku vývoje a perspektivně i místo jednotlivých zemí v celkové struktuře světové ekonomiky.

Hlavní prvky institucionálního uspořádání představují normy chování, jejich přijetí převážnou většinou obyvatelstva, jejich ukotvení v zákonech, vytvoření aparátu nezbytného k jejich prosazování a dodržování, struktura podniků a jejich vzájemných mimotržních vazeb, struktura vlastnictví, trh, aktivity státu jako vykonavatele činností nezbytných pro prosazování výše uváděných

i ekonomických problémů dalšího vývoje. V dalším textu se budeme zabývat jen problémy spojenými s ekonomickým vývojem, některými dalšími vlivy jen potud, pokud mají zásadní vliv na strukturu ekonomiky. Analýza institucionálního uspořádání a jeho vývoje má zásadní význam pro objasnění okolností, které umožňují jednotlivým zemím vymanit se z ekonomické závislosti či dokonce se probojovat na špici světového vývoje.

Druhý problémový okruh se týká hlavních cest, mechaniky transferu přidaných hodnot a bohatství. Ty mohou mít v různých zemích řadu zvláštností. Větší pozornost budeme věnovat také otázce, zda je námi rozebíraný transfer hodnot a bohatství nevyhnutelně spojen jen s fungováním tržního mechanismu, či do jaké míry je ovlivňován institucionálně podmíněnou strukturou řízení v jednotlivých zemích. Krajně naivní byla například v minulosti teze, že v České republice zavádíme tržní ekonomiku bez přívlastků. Každá národní ekonomika má řadu svých specifických přívlastků, které zásadně ovlivňují její ekonomickou efektivnost a mezinárodní konkurenceschopnost. Každá z nich má své historické dědictví, kte-

*Krajně naivní byla v minulosti teze, že v České republice zavádíme tržní ekonomiku bez přívlastků. Každá národní ekonomika má řadu svých specifických přívlastků, které zásadně ovlivňují její ekonomickou efektivnost a mezinárodní konkurenceschopnost. Každá z nich má své historické dědictví, které není možné beztestně ignorovat.*

nem. Představy krajních libertariánů, u nás kupodivu ještě poměrně dosti časté, že trh může řešit vše, alespoň ve sféře ekonomické, jsou dnes ve světové ekonomické obci jen anachronickým okrajovým jevem. Nositelé Nobelovy ceny jako např. Arrow, North a mnozí další ekonomové výslovně proklamují, že bez dobře vybudovaného institucionálního rámce by se lidská civilizace i trh beznadějně rychle rozpadly. Institucionální struktura zásadně formuje řešení politických, sociálních

řé není možné beztestně ignorovat. Tyto okolnosti hrály zásadní úlohu při ekonomické transformaci. Bylo nutné řešit například otázku, zda má být transformace šoková a opěná o mechanické přejímání institucionálních struktur vyspělých zemí, nebo postupná se snahou maximálně využít co nejvíce tradičně vzniklých specificky národních institucionálních prvků. Řešení těchto základních otázek strategie ekonomické transformace hrálo například rozhodující úlohu v tom, že strategie

přijata v Rusku po rozpadu SSSR vedla během prvních deseti let k poklesu HDP téměř o polovinu, zatímco v Číně za totéž období se HDP na hlavu zvýšil více než dvojnásobně.

## 2. *Institucionální struktura a její vliv na ekonomický rozvoj jednotlivých států*

Konkrétní vývoj tržní ekonomiky v posledních stáletích jasně ukazuje, že vnitřní organizace podniků, forma jejich vlastnictví, organizace odvětví, mezipodniková smluvní kooperace, právní uspořádání, hospodářská politika státu a regulace vnějších ekonomických vztahů jsou neobyčejně různorodé, mění se během historického vývoje a zásadně ovlivňují konkurenceschopnost i ekonomické postavení jednotlivých států. Praxe tak jasně ukazuje, že institucionální uspořádání hraje zásadní úlohu, že změny v postavení jednotlivých zemí ve světové ekonomice není možné vysvětlit jen abstraktní teorií působení trhu. Takovou teorii nazývá nositel Nobelovy ceny za ekonomii R. H. Coase „školní ekonomii“, kde používané pojmy firma a trh postávají jakoukoliv podstatu. Tvrdí, že většina zdrojů v moderním ekonomickém systému je používána v rámci firem a způsob použití těchto zdrojů závisí na administrativních rozhodnutích a nikoliv přímo na fungování trhu. Efektivnost ekonomického systému tudíž závisí do značné míry na tom, jak tyto organizace, na prvním místě samozřejmě moderní korporace, fungují. Institucionální uspořádání zároveň zásadně ovlivňuje i celý proces směny a tím také do značné míry určuje, co a jak se vyrábí.

V souvislosti s těmito problémy si Coase postavil velmi jednoduchou otázku: Proč vlastně vznikají firmy, proč jednotlivé individuální subjekty nevyřeší koordinaci společenské výroby a směny s pomocí tržního cenového mechanismu? Odpověď našel v nákladech spojených s fungováním tohoto systému, v tzv. transakčních nákladech. Ty jsou spojeny s řadou okolností. První z nich je nutnost získat informace o cenách na různých trzích, o kvalitě nakupovaných výrobků i o spolehlivosti

obchodních partnerů. Tržní systém tyto informace jednak nepodává v rozsahu potřebném pro racionální rozhodování, jednak jejich shromažďování může být až prohibitivně nákladné. K tomu přistupují náklady spojené s uzavíráním smluv, jejich právním zajištěním a náklady spojené se sankcemi při narušení smluvních podmínek. Složitější kooperace při výrobě by byla mezi jednotlivci prakticky neuskutečnitelná, protože transakční náklady tržního systému by byly tak vysoké, že by jí zabránily.

Jiným důležitým momentem pro vznik transakčních nákladů je oportunní chování subjektů v tržní ekonomice. Učebnicová teorie mlčky předpokládá, že všichni účastníci trhu se chovají čestně, podle obecně akceptovaných norem. Ve skutečnosti však nerovnoměrná úroveň informovanosti umožňuje účastníkům trhu své převahy využívat pro zlepšení pozice na trhu. Ztráty, které tak běžně vznikají, mohou často dosahovat rozměrů kritických pro další existenci jednotlivých tržních subjektů.

Vznik firmy částečně řeší tyto problémy tím, že část ekonomické aktivity ve společnosti odnímá z působnosti tržního mechanismu a její řízení nahrazuje administrativním, příkazovým systémem. Nehledě na to, že takové netržní metody koordinace jsou většinou nákladné a nedokonalé, přesto jsou levnější než tržní mechanismus. Kapitál paradoxně zvyšuje společenskou ekonomickou efektivnost tím, že v omezeném rozsahu nahrazuje tržní mechanismus administrativním, příkazovým systémem řízení. Pokud by neexistovaly transakční náklady, byl by kapitál zbytečný.

S růstem velikosti kapitálu roste obyčejně i schopnost snižovat transakční náklady. Takový růst má však své hranice. Čím větší je podnik, tím více se zvětšují náklady na evidenci a kontrolu, na řízení podniku. Rovněž se zvětšuje rozsah oportunního chování jednotlivců i jednotlivých složek podniku. V centru nikdy nemůže být dost informací o tom, jaký je přínos jednotlivců pro podnik. Rozhodování ve velkém podniku se postupně rovněž stává těžkopádným. Tam, kde všechny tyto ná-

→

→ klady začnou převažovat nad úsporami transakčních nákladů, končí i ekonomická efektivnost velikosti podniku. Ta není nikdy přesně dána a je podmíněna historickým vývojem. Závisí na úrovni technického vývoje, kvalitě manažerského aparátu, vlastnické struktuře, právním rámci ve společnosti, na úrovni důvěry v chování ostatních účastníků tržní ekonomiky apod. Trh pak prověřuje až úspěšnost výsledků jednotlivých firem. Eliminuje ty, jejichž úroveň vnitřního řízení zaostává.

Americký historik ekonomického vývoje A. D. Chandler dospěl po analýze postavení velkých podniků v USA, Británii a Německu k závěru, že v tradičních odvětvích masové výroby měly tyto velké podniky koncem 60. let minulého století tak velké přednosti (vyplývající především z úspor transakčních nákladů), že bez výrazné společenské intervence bylo téměř vyloučené, aby se mezi ně mohl zařadit nový konkurent. Tyto velké podniky pak hrají důležitou úlohu v ovládnutí daných odvětví v celém světě a tak, jak to vyplývá z charakteru tržního hospodářství, toho náležitě využívají.

Druhým nástrojem pro snižování transakčních nákladů v ekonomice je organizace trhu. Trh pro Coaseho není jen abstraktním aktem, ale představuje vždy nějakou specifickou formu organizace směny, případně plánovité koordinace ekonomické činnosti. V tržní konkurenci pak vítězí taková forma uspořádání trhu, která zaručuje svým účastníkům snížení transakčních nákladů. Jako rudimentární formu takové organizace uvádí Coase pravidelné týdenní trhy v městských centrech. Výrazně snižují náklady na informace o cenách, snižují časové náklady spojené s nákupem a prodejem, často zajišťují určitou elementární kontrolu kvality, vah apod. při prodeji.

Různé formy organizace trhu hrají stále důležitější úlohu v moderní společnosti. Jen jako příklady lze uvést alespoň dvě formy. První z nich je burza cenných papírů. Často bývá uváděna jako typický příklad volné konkurence. Tyto organizace však ve skutečnosti výrazně regulují trh. Jsou například stanoveny přísné podmínky, čímž cenné papíry mohou být na těchto burzách obchodovány,

existují rovněž předpisy o tom, jaké informace musí být zveřejněny pro uvedení cenných papírů na trh, jaké jsou nezbytné platební podmínky apod. Všechna tato organizační opatření mohou výrazně snižovat transakční náklady, především ty, které vyplývají z nedostatku informací či oportunního chování obchodních partnerů. Jinou velmi důležitou formou je vznik rozsáhlých mezinárodních podnikových aliancí, kde mezi sebou kooperuje až několik tisícovek podniků a tržní vztahy kombinují či doplňují smluvními plánovitými vazbami.

Výše uvedené výraznější příklady je zapotřebí doplnit rozsáhlou řadou různých organizačních vazeb, jako je leasing, franšíza, zakládání společných podniků či společného výzkumu, různé asociace, jako jsou svazy zaměstnavatelů či odbory, vzájemné personální propojení ve vedení podniků apod. Vezmeme-li v úvahu všechny tyto okolnosti, pak nebude asi přehnané tvrzení, že všechny tyto různorodé prvky řízení vyplývající z institucionální struktury soudobé společnosti hrají přinejmenším stejně důležitou úlohu ve struktuře řízení jako sám tržní mechanismus.

R. H. Coase ve svém druhém článku (*The Problem of Social Cost*), za který dostal Nobelovu cenu, ukázal, že v systému s nulovými transakčními náklady, které standardní ekonomická teorie předpokládala, povede smlouvání mezi jednotlivými stranami k uzavření takových dohod, které budou maximalizovat bohatství, a to bez ohledu na počáteční rozdělení vlastnických práv. Toto pojmenoval Stigler jako Coaseův teorém. Takový svět by byl ovšem velice zvláštní. Každý jednotlivec by musel mít okamžitě k dispozici bez jakýchkoliv nákladů úplnou informaci pro všechna ekonomická rozhodnutí. A za takové situace by nebyla potřebná ani existence kapitálu.

V reálném světě však informace nemohou být ani úplné, ani okamžité. Reálný svět je proto světem s nenulovými transakčními náklady. Tržní systém není schopen velikost transakčních nákladů určovat a vzniká tu nutnost vytvořit společenská pravidla, právní systém, který umožní tyto problé-

my nějak uspořádat. Toto řešení nemůže být z mnoha důvodů jednoznačné a optimální, ale je nezbytné, má-li civilizovaná společnost dále existovat. Z toho vyvodil Coase závěr, že na trhu není obchodováno fyzickými předměty, jak ekonomové často předpokládají, ale právem určitým způsobem jednat, a že práva, která jednotlivci vlastní, jsou vymezena právním systémem. A zde vstupuje na scénu stát, jehož úloha je v tomto směru neodmyslitelná. Jelikož je stát mocenský orgán, má vždy nějaké sociální atributy, je ovlivňován převládajícími ideologickými představami, pak samozřejmě i právní systém má všechny tyto vlastnosti. Nemůže být zcela nestranný, nemůže mít ideální formu, protože taková neexistuje. Ale nikdo jiný než stát tuto funkci nemůže vykonávat.

Uvedeme jen jeden příklad jako ilustraci, která ukazuje obrovskou roli právního systému, ale zároveň i to, že konečné výsledky mohou být zásadně odlišné od cílů, které si zákonodárci kladou. Jde o první antimonopolní zákon v USA ke konci 19. stol. Hlavní záměr zákonodárců nepotřebuje vysvětlení. Konkrétní znění bylo zaměřeno především na kartelové formy dohod mezi podniky. V mnoha odvětvích, zvláště výrazné to bylo ve vlastnický roztržitěné železniční dopravě, však takové smlouvy byly nutné ke koordinaci výrobního či dopravního procesu. Právní zákaz takových smluv je donutil k jinému řešení, které v té době nebylo právně omezováno, k fúzím. Paradoxně tento zákon přispěl k urychlení koncentrace kapitálu v USA ke konci 19. stol. a k podstatnému rozšíření akciové formy kapitálu. Takovým způsobem tento zákon pomohl urychlit proces koncentrace, který byl z mnoha důvodů ekonomicky efektivní a byl jednou z důležitých příčin toho, že USA převzaly žezlo vedoucí ekonomické mocnosti od evropských států, především Británie, kde tento vývojový proces probíhal značně pomaleji.

S vývojem tržní ekonomiky soustavně roste význam a vliv institucionálních prvků ve struktuře řízení celé ekonomiky. Proto také učebnicová ekonomická teorie spíše odpovídá poměrům vlastnický roztržitěné výroby s minimálními zásahy státu

než dnešní skutečné výrobě. Institucionální prvky zásadně ovlivňují efektivnost a konkurenceschopnost jednotlivých ekonomik. Vývoj institucí je přitom výrazně ovlivňován historickým společenským vývojem v jednotlivých zemích. Existuje tu závislost, které se dnes v ekonomické literatuře říká „path dependency“. Nerovnoměrný vývoj kvality institucionálního uspořádání je jedním z hlavních důvodů, který zvětšuje rozdíly v konkurenceschopnosti mezi jednotlivými státy, ale v průběhu času i jejich relativní postavení.

Výše uvedené tvrzení snad může na první pohled vypadat paradoxně v porovnání s neoliberální ekonomickou teorií, která postuluje výrazné snížení řídicí úlohy státu. K tomu skutečně dochází. Zároveň s tím však dochází k rozšíření administrativních plánovacích zásahů uvnitř rozsahem rostoucích podniků a především roste neobyčejně rychle smluvní plánovitá kooperace uvnitř podnikových sítí. Z hlediska námi zkoumaného problému vede tento vývoj k výraznému zvýšení důchodové nerovnosti uvnitř jednotlivých států i k dalšímu zvyšování rozdílů v úrovni důchodů mezi vyspělými státy na jedné straně a rozvojovými a středně rozvinutými státy (s výjimkou Číny a Indie) na straně druhé.

Do popředí se dostává řada nových problémů, jako je například struktura řízení podniků. To nebylo problémem do té doby, dokud tuto funkci vykonával rodinný vlastník. Se vznikem akciové společnosti se objevují nejrůznější možnosti struktury vlastnictví. Vlastníky mohou být nejsilnější finanční instituce, roztroušení drobní vlastníci, navzájem kooperující podniky a municipality (např. v Japonsku), stát v nejrůznějších službách či různě organizované neziskové společnosti. Všechny tyto formy mají specifické vlastnosti a ovlivňují způsob rozhodování i rozdělování důchodů. Řízení podniků ale již dlouhou dobu není ovlivňováno jen vlastníky, ale významnou úlohu mají i další nositelé výrobních faktorů v podniku. Na prvním místě to platí o managementu. A zde existuje velké množství možností, jak zajistit vazbu mezi zájmy managementu a dalším vývojem podniku. Npře-



→ hlédnutelnou úlohu v řízení podniků mohou hrát nositelé výrobního know-how či inovací. Je tomu tak například v počítačové technice, kde takové osobnosti jako Gates se zároveň stávají i vlastníky a manažery. Charakteristické je to i v některých odvětvích služeb, jako jsou například právní firmy. Mnohdy mohou hrát nepřehlédnutelnou úlohu zaměstnanci. Je tomu tak v ESOPech (Employees Share Ownership Projects), v družstevní kooperaci, při záchraně upadajících podniků (v USA například v minulosti při záchraně firmy Chrysler). Zanedbatelné nejsou ani právně určené podíly zaměstnanců v řídicích orgánech podniků. Většinou sice v praxi nehrají takovou úlohu, jakou by snad bylo možné očekávat, ale jistě mají alespoň určitou informační funkci.

Podobně i plánovitá, smluvní spolupráce v kooperaci mezi podniky se rozvíjí v posledních desetiletích neobyčejně rychle a ve velice rozmanitých formách. Nejdůležitější formu spolupráce v celosvětových kooperačních sítích, která je jakousi páteří dnešního globalizovaného světa, budeme charakterizovat níže. Zde uvedeme jen několik příkladů toho, že kooperační sítě mohou vznikat různým způsobem, s různými sociálními, ekonomickými i mocenskými důsledky, v každém případě však vždy alespoň s určitými právními předpoklady, tedy s nepřehlédnutelnou úlohou státu. V USA jsou jakýmsi organizačním centrem zemědělské prvovýroby, zpracování zemědělské produkce a její distribuce většinou zpracovatelské podniky. Například podniky zpracovávající maso zadávají zemědělským podnikům specializované úkoly, jako je roční výkrm telat, které podnikům dodávají, a zároveň se zavazují je odebrat za předem smlouvenou cenu. Přitom výrobci musí splnit řadu podmínek, jako je minimální přírůstek váhy skotu, dodržení předem dojednaného kvalitativního složení krmiva apod. Vznikají tak velice rozsáhlé kooperační celky, kde prvovýrobci mají poměrně úzkou samostatnost rozhodování, ve skutečnosti představují spíše jen speciální dílnu rozsáhlého podniku. Taková organizace zajišťuje celému komplexu daleko větší stabilitu než čistý tržní systém. Podobnou

stabilitu zajišťují v celém řetězci zemědělské výroby a distribuce kooperační formy v Dánsku. Na rozdíl od amerického vzoru jsou však organizovány z opačného konce. Jejich základem je družstevní kooperace zemědělských producentů, která postupně prorůstá přes nákup, zpracování až do distribuce. Obě formy kooperace zajišťují celému sektoru daleko větší konkurenční stabilitu než čistě tržní vztahy. Jejich sociální obsah je však rozdílný.

Kooperace drobnějších podniků mohou vznikat i mnoha jinými způsoby. Zajímavý je příklad Itálie, kde místní samosprávné orgány jsou hlavními organizátory spolupráce drobných podnikatelů a individuálních řemeslníků na jejich území. Samospráva zajišťuje vývoj, odbyt, někdy i zásobování pro formálně samostatné podniky. Je to tedy částečně státem zajišťovaná organizace, kde je administrativní plánovitě řízení kombinováno s působením trhu. Podobné formy organizace můžeme nalézt i v dalších vysoce rozvinutých ekonomikách. V poněkud pozměněných formách se takové postupy vyskytují v USA, Japonsku apod. Institucionální uspořádání opět hraje velice významnou úlohu a přinejmenším silně modifikuje působení tržního mechanismu.

Nové formy institucionálního uspořádání výrazně ovlivňují mezinárodní ekonomické vztahy. Obvykle se toto období nazývá globalizací světové ekonomiky. V ekonomické literatuře existuje obrovská řada nejrůznějších definic a vysvětlení tohoto jevu. My se budeme přidržovat pojetí, které bylo zformulováno na závěr zasedání reprezentantů OECD v roce 1995 v dokumentu pod názvem *New Dimensions of Market Access in a Globalising World Economy*. V tomto případě není důležitý samotný název „globalizace“, ale to, že je celý proces spojován se základní transformací, která se začíná prosazovat až v posledních třech desetiletích. Před tímto obdobím se naprostá většina přeshraničních ekonomických styků uskutečňovala mezi firmami nebo jednotlivci usídlenými v jedné zemi a firmami a jednotlivci s nimi nijak nesvázanými v druhých zemích. To se začalo postupně měnit a mezinárodní styky začaly představovat ve stále větší

míře vztahy mezi vzájemně svázanými partnery. Sledujeme-li mezinárodní obchod, pak už v druhé polovině devadesátých let přibližně jedna třetina mezinárodního obchodu byla vnitrofiremním obratem v rámci velkých nadnárodních podniků a přibližně další třetina byla obratem mezi navzájem dlouhodobě kooperujícími podniky.

davatelé, kteří mají vlastní výzkum a vazby s celou řadou různých kooperačních sítí. Jejich postavení je poměrně silné a často se málo liší od vedoucích podniků aliancí. Na třetí úrovni jsou podniky, které plní různé subdodavatelské úkoly, většinou nemají vlastní výzkumnou a vývojovou základnu, vyrábějí produkty na základě dokumentace dodá-

*Stát začíná hrát spíše druhořadou úlohu a do čela regulace světové ekonomiky se dostávají ve stále větší míře nejsilnější nadnárodní korporace a jimi vybudované světové kooperační sítě. Činnost státu a nadnárodních organizací se stále více podřizuje požadavkům a zájmům těchto nadnárodních korporací a kooperačních sítí.*

V ještě větší míře než zahraniční obchod rostl pohyb přímých zahraničních investic i krátkodobého kapitálu. Celkový objem přímých zahraničních investic již v první polovině devadesátých let překročil celkový objem světového zahraničního obchodu a rostl několikanásobně rychleji než zahraniční obchod. Přímé zahraniční investice byly již v témže období financovány téměř z padesáti procent ze zisků hostitelských zemí, takže stále méně zatěžovaly ekonomiku i platební bilanci zemí vyvážejících kapitál. Přímé zahraniční investice jsou přítom soustředěny v rukou poměrně velmi malého počtu nadnárodních společností. Někteří autoři, jako například Dunning (Dunning, Hamdani, 1997, str. 23), odhadují, že 100 největších nefinančních společností ovládalo v polovině devadesátých let přibližně jednu třetinu celkového objemu přímých zahraničních investic.

Hlavním subjektem těchto mezinárodních vazeb jsou tzv. aliance, kooperační sítě stovek a tisíců podniků, spojených navzájem dlouhodobými smlouvami. Tyto aliance mají do určité míry hierarchicky vybudovanou vnitřní strukturu. V jejich čele stojí obvykle jedna či několik kooperujících nadnárodních společností, které ovládají dobře organizované celosvětové odbytové i subdodavatelské sítě. Druhou úroveň představují takové subdo-

vané odběratelem. Nakonec na nejnižší úrovni stojí podniky, které provádějí jen montážní práce tzv. outward processing traffic. Přidaná hodnota vytvořená v celém tomto řetězci se konečkoncům realizuje v proporcích výrazně ovlivněných úrovní kooperačních úkolů. Lví podíl celkové přidané hodnoty se realizuje v podnicích prvních dvou úrovní. Trh je v takové institucionální struktuře regulován ve velké míře a s velkou účinností.

Stát však za těchto okolností začíná hrát spíše druhořadou úlohu a do čela regulace světové ekonomiky se dostávají ve stále větší míře nejsilnější nadnárodní korporace a jimi vybudované světové kooperační sítě. Činnost státu a nadnárodních organizací se stále více podřizuje požadavkům a zájmům těchto nadnárodních korporací a kooperačních sítí. Na výše zmíněném zasedání OECD to v závěrečném dokumentu charakterizovali následujícím způsobem: Velcí hráči, ekonomicky nejsilnější státy, musí „...přijmout tvrdší povinnosti a projevit větší vůli upravit své národní hodnoty a priority, než tomu bylo doposud... Pro malé země existuje volba mezi kooperací nebo přinucením, mezi spoluprací na společných cílech nebo tyranii nátlaku velkých mocností.“ (New Dimensions of Market Access in a Globalising World Economy, str. 222)



## → 3. Transfer přidané hodnoty a bohatství

Institucionální struktura ekonomiky dlouhodobě zásadně ovlivňuje velikost transakčních nákladů v ekonomice a její celkovou vývojovou dynamiku. Konkurenceschopnost a efektivnost jednotlivých státních ekonomických struktur je na ní bezprostředně závislá. Institucionální struktury v jednotlivých zemích jsou podmíněny dlouhodobým historickým vývojem a mezi sebou se značně liší. Není proto realizovatelná jednotná učebnicová tržní struktura v celém světě. Ty státní útvary, které jsou ekonomicky silnější a mají efektivnější strukturu, toho samozřejmě využívají na úkor zaostávajících a – jak říká závěr z jednání expertů OECD – mají nástroje, jak vnutit slabším partnerům takové podmínky, které jejich závislé postavení minimálně na dlouhou dobu udrží.

Nejdůležitějším nástrojem pro prosazení takových vztahů je liberalizace vnějších ekonomických vztahů. Již Kindelberger ve své učebnici hovoří o tom, že liberalizace mezinárodního obchodu je vlastně protekcionistickým opatřením ekonomiky silnějších. A to ve svém tvrzení vůbec nebral v úvahu institucionální rámec a transakční náklady, které tento jev do krajnosti prohlubují. Výše transakčních nákladů ve vyspělých tržních ekonomikách je totiž nesrovnatelně nižší než v zaostávajících státech.

Přitom již samotná liberalizace je, jak uvádí UNCTAD ve svém Trade and Development Report z roku 1997, značně pokroucená (lopsided). Především je zaměřena na uvolňování pohybu kapitálu. To dovoluje vyspělejším zemím nejen intenzivnější průnik do ostatních států, ale zároveň je i nástrojem k podstatnému ovlivňování institucionální struktury těchto zemí. Liberalizace obchodu ani zdaleka není tak jednoznačná. Obecně nejrychleji se uvolňují pravidla pro obchod se složitějšími produkty. Uvolňování pravidel pro zboží s vysokým podílem lidské práce, které by bylo výhodné pro zaostávající státy, se uskutečňuje značně pomaleji. Tak například v oblasti textilu existoval Fibre Agreement, který umožňoval přísnou regulaci

tohoto obchodu až do roku 2004. Jeho uvolnění pak okamžitě vedlo k novým jednáním o jeho dalším omezení. V obchodě se zemědělskými produkty hrají podobnou ochrannou úlohu vysoké subvence ve vyspělých zemích. Současná jednání o jejich snížení (nikoliv odstranění) probíhají jen krajně obtížně. V oblasti metalurgie se značným úspěchem vyspělé země používají antidumpingové zákony. Charakteristické jsou rovněž takové praktiky, které se snaží omezit rozvoj i některých složitějších výrob v zaostávajících zemích. Tak například EU odstraňuje cla na dovoz kakaových bobů z afrických zemí, ale ponechává cla na dovoz čokolády. To všechno je jen několik příkladů obecného trendu odstranit překážky pro vývoz zboží z ekonomicky nejsilnějších států a co nejvíce a nejdéle uchovat překážky pro ty druhy zboží, které by mohly ekonomicky nejsilnějším státům konkurovat.

Prakticky téměř bez pohybu zůstává liberalizace pohybu pracovní síly. Jedinou výraznou výjimkou je pohyb vysoce kvalifikované pracovní síly, kde téměř neexistují žádné výraznější překážky. Tato situace vede na jedné straně k úniku mozků do vyspělejších zemí a na druhé straně ponechává velké množství nezaměstnaných, které umožňuje dlouhodobě udržovat levnou pracovní sílu. Výrazně se to projevuje v některých zónách volného obchodu, kde se spojují vyspělé země s rozvojovými. Krajní příklad takových důsledků se projevil v Mexiku po vzniku zóny volného obchodu NAFTA. Během prvních šesti let existence NAFTA rostla v Mexiku poměrně rychle průměrná produktivita páce, HDP i export, ale za stejné období klesly průměrné reálné náklady na hodinu práce téměř o 20 %.

Liberalizace obchodu při existenci obrovského rozdílu ve výši transakčních nákladů mezi vyspělými a zaostávajícími zeměmi musí zákonitě vést k deficitu obchodní bilance rozvojových zemí. Při zachování nynější podoby liberalizace je hlavním opatřením proti deficitu obchodní bilance podhodnocení měnového kurzu vůči paritě kupní síly. Toto podhodnocení je hlavním nástrojem transferu, daně, kterou platí zaostávající země svým sil-

nějším partnerům. Přesun se uskutečňuje dvěma hlavními kanály.

První z nich je zahraniční obchod, kde snížené ceny vývozu umožňují překonávat bariéry transakčních nákladů spojených s budováním distribučních kanálů a jsou poplatkem za to, že se do nich zaostávající země vůbec dostanou, za získávání důvěry zákazníků na nových trzích apod. Při dovozu zahraničního zboží platí zaostávající země vyšší cenu, kterou musí vyrovnávat zvýšeným objemem levného vývozu. Do této oblasti rovněž patří snížené náklady na nákup kapitálových statků v rozvojových zemích. Je-li koeficient ERDI 2 až 4, což je pro rozvojové země střední hodnota, znamená to snížení ceny na polovinu až čtvrtinu.

Druhým nástrojem transferu je levná pracovní síla. Přímé zahraniční investice v zaostávajících zemích mají většinou charakter pracovních operací, montážních prací. Například v ČR v podnicích se stoprocentní zahraniční kapitálovou účastí měl jejich export po dlouhá léta formu OPT téměř z poloviny. Produktivita práce v těchto podnicích byla většinou na úrovni jejich mateřských společností v zahraničí, ale hodinové pracovní náklady měly jen dvacetiprocentní úroveň ve srovnání s Německem.

Silná zahraniční konkurence ohrožuje existenci značné části domácích podniků v zaostávajících zemích. Poptávka po kooperační spolupráci s domácími subdodavateli je většinou nižší než nabídka. To umožňuje zahraničním podnikům vytvářet značný tlak na domácí subdodavatele, kteří jej přenášejí na své zaměstnance. S takovou situací se zvláště často setkáváme u subdodavatelů obchodních řetězců, které k tomu využívají řadu specifických nástrojů (placení regálního, za reklamu, návrat neprodaného zboží, dlouhé lhůty plateb apod.).

Důležitým momentem placení daně za zaostalost je i následující okolnost. Vyšší konkurenceschopnost ekonomicky vyspělých států vede u zaostávajících ekonomik jednak k potížím v obchodní bilanci, jednak k likvidaci značné části domácích podniků. Důsledkem jsou potíže v platební bilan-

ci, pokles HDP a zvýšená nezaměstnanost. Přímé zahraniční investice jsou v takové situaci pro neprostou většinu méně rozvinutých zemí tou první a mnohdy jedinou možnou cestou řešení. V dnešním světě, kde koupěschopná poptávka není výrazným tahounem ekonomického růstu a podíl investic na HDP je ve vyspělých státech poměrně nízký, je poptávka po investicích v rozvojových zemích daleko vyšší než ochota vyspělých států investovat. Za této situace svádějí zaostávající ekonomiky tvrdý boj o přilákání přímých zahraničních investic. Tak například Čína, která je dnes hlavním příjemcem přímých zahraničních investic mezi rozvojovými zeměmi, si zajišťuje možnost obrovského obchodního přebytku s USA (vyplývajícího do značné míry z vývozu produkce amerických investorů v Číně do USA) tím, že financuje převážnou část amerického státního dluhu. Obrovské podhodnocení kurzu čínské měny rovněž velice silně přitahuje americké investory a vytváří v americkém společenském životě silnou lobby těch, kteří podporují rozvoj ekonomických vztahů USA s Čínou. Menší zaostávající státy nemohou provádět politiku podobného rozsahu, ale soutěží mezi sebou vydatně o to, kdo vytvoří lepší pobídky pro zahraniční investice, kdo poskytne delší daňové prázdniny, kdo sníží více daně z příjmů právnických osob, zkrátka kdo dokáže nabídnout větší úplatek.

Částečným ukazatelem výše této daně může být deficit bilance výnosů, který bývá důsledkem vysokého podílu zahraničních investic na hrubém domácím produktu. U rekordmanů v této oblasti, jako je například Irsko, dosahuje deficit bilance výnosů v posledních letech až 20 % HDP. V České republice se deficit bilance výnosů zvýšil z necelých 2 % HDP v roce 1998 na více než 7 % HDP v roce 2007. Existuje přitom řada dalších forem transferu hodnot, která v tomto ukazateli není zahrnuta. Tyto přerozdělovací procesy umožňují například USA v posledních letech bez větších potíží financovat svůj deficit běžného účtu, který přesahuje již 800 mld. USD ročně. Připomeňme ještě tu okolnost, že stále větší podíl přímých zahraničních in-



→ vestic je zajišťován z prostředků získávaných přímo v hostitelských zemích.

Vedle hlavních forem placení daně za ekonomické zaostávání, o kterých jsme hovořili výše, existuje řada dalších cest převodu prostředků. Zmíníme se jen o některých. Tak například v ČR je po privatizaci hlavních českých finančních ústavů stále větší objem úspor využíván k nákupu cizích dluhopisů a jiných zahraničních cenných papírů. Tyto prostředky jsou tak využívány k posílení kapitálových pozic jiných států na úkor domácích požadavků. Tento jev má ovšem velmi solidní objektivní základ. V ČR je vytvářeno relativně málo objektivních podmínek pro účelné investice.

Jinou zajímavou oblastí jsou náklady na výzkum a vývoj. Pro každou zemi, která si chce uhájit své postavení v mezinárodní soutěži, jsou nezbytností. Je ovšem důležité zaměřením takového výzkumu. Jestliže je prováděn pro zahraničního investora, pak se jeho výsledky v převážné části realizují někde mimo území státu, určitý pozitivní výsledek zůstane jen pro výzkumníky. Měli bychom věnovat daleko větší pozornost tomu, pro koho je výzkum prováděn, či pozici mohou pozitivní výsledky výzkumu upevnit a obohatit, kde a pro koho se budou pozitivní výsledky zhodnocovat.

Přese všechny kritické výtky k této dani za ekonomické zaostávání je nutno si uvědomit, že její placení zajišťuje v nelítostném konkurenčním boji ekonomicky zaostávajícím zemím určitou stabilitu. Jak říkají závěry z výše zmiňovaného zasedání expertů OECD, pokusy vyhnout se jí by mohly vést k ještě horším důsledkům. Silnější partneři by mohli prosadit své požadavky násilím. Důležitým problémem, kterému bylo doposud v odborných diskusích věnováno málo pozornosti, je otázka, jestli je možné se z této daňové povinnosti vysvobodit.

#### 4. Vyrovnávání ekonomických rozdílů mezi státy

V předcházející části jsme rozebírali hlavní důvody, proč dnešní globalizovaná ekonomika nemá tendenci k vyrovnávání ekonomických rozdílů

mezi státy, nýbrž naopak k jejich zvětšování. Přesto ale existují v poválečném období dvě skupiny výjimek, kde vývoj vede k vyrovnávání ekonomických rozdílů. Vývoj v první skupině nenarušuje celkovou tendenci z předcházejícího výkladu a vede jen k tomu, že některé státy dokázaly přejít z periferního postavení do skupiny úspěšnějších států a uplatňují nadále vůči periferním partnerům stejný postup, který byl dříve uplatňován proti nim. Druhou skupinu představují velké rozvojové státy jako Čína a Indie. Jejich vývoj již narušuje od 90. let tendenci k prohlubování ekonomické diference mezi státy a v mnoha směrech dokonce hrozí narušením dnešní struktury světové ekonomiky. To, co je všem těmto zemím společné, je vysoký poplatek, renta, výkupné, které musí po celou dobu svého přechodu na vyšší stupeň ekonomického vývoje platit ekonomicky vyspělejší státům, v té formě, která byla rozebírána v předcházející části.

Úspěšný vývoj v první skupině států je podmíněn především třemi následujícími okolnostmi. První z nich je úloha těchto zemí v poválečných geopolitických střetech. Velmocí byly ochotny poskytovat svým důležitějším spojencům velkorysou ekonomickou pomoc a benevolentně akceptovat rozsáhlé zásahy do tržního mechanismu a fungování mezinárodních ekonomických vztahů. Druhou okolností byla schopnost jednotlivých zemí vypracovat a uskutečnit takovou hospodářskou politiku, která jim umožnila vytvořit ekonomicky efektivní institucionální strukturu. To je velice důležitý moment, když si uvědomíme, že neexistuje jediný model tržní ekonomiky. Její institucionální struktura musí být vždy přizpůsobena jednak historicky podmíněným zvláštnostem země, jednak celkovému mezinárodnímu prostředí. Nakonec třetí důležitou okolností je úloha zahraničního kapitálu v celém rozvojovém procesu. Úspěšná kombinace především prvních dvou okolností byla téměř nezbytným předpokladem pro vymanění se z ekonomické zaostalosti.

Geopolitický střet mezi NATO na jedné straně a Sovětským svazem nebo Čínou na straně druhé

výrazně napomohl ekonomickému rozvoji států hraničících s SSSR a Čínou. USA jim tolerovaly po dlouhá desetiletí (v podstatě až do 80. let minulého století) poměrně rozsáhlou protekcionistickou politiku, která jim umožnila postupně vybudovat ekonomicky konkurenceschopnou efektivní institucionální strukturu. Tomu napomáhala i velice rozsáhlá proexportní opatření, která by v dnešním globalizovaném světě byla naprosto nemyslitelná.

Druhým nezbytným předpokladem úspěšného dohánění vyspělejších států je přijetí realistické hospodářsko politické strategie a její prosazení v tvrdé mezinárodní konkurenci. Blahovolný postoj či přímá podpora rozhodujících strategických partnerů samy o sobě nestačí. Je zapotřebí výhodně využít domácích historicky se vyvinuvších podmínek i konkrétní mezinárodní situace. Proto existují zásadní rozdíly v ekonomickém vývoji jednotlivých zemí, v Evropě například mezi Irskem a Portugalskem. Nebo naopak stejně úspěšných výsledků je možno dosáhnout velice rozdílnými cestami. Například podniková struktura vybudovaná v úspěšných východoasijských státech se zásadně liší v Japonsku, Jižní Koreji i na Taiwanu.

Jako příklad zvláštního úspěšného institucionálního uspořádání je možno uvést Dánsko. To je známo jako producent individuálních nebo malosériových přístrojů a zařízení. Velké celosvětové kooperující aliance jsou zaměřeny na velkosériovou produkci, případně na její individuální modifikace. Speciální individuální výroba by nebyla nákladově přijatelná a celá struktura řízení by byla pro řešení takové výroby příliš těžkopádná. V Dánsku k řešení tohoto úkolu pomohl dlouhodobý historický vývoj. Už od konce 19. století vzájemná kooperace umožnila drobným a středním podnikům přežít v konkurenci a postupně se specializovat na takovou výrobu, pro kterou jejich organizace byla perfektně vybavena. Tyto malé a střední podniky postupně shromáždily vysoce kvalifikovanou pracovní sílu, která je schopna provádět i některé specifické části vývojových a výzkumných prací. Různorodý vějíř drobných a středních podniků je schopen pokrýt velký prostor potřebný nejen pro

výrobu, ale i vývoj individuálních přístrojů. Jde o podniky, které již po několik generací navzájem kooperují, existují mezi nimi důvěrné vztahy a jsou proto schopny zajistit neustále se měnící flexibilní kooperaci. Ta je posílena tím, že se vytvořily speciální podniky, které zajišťují účelnou kooperaci mezi výrobními podniky i potřebný styk s dalšími dodavateli i odběrateli.

Přímé zahraniční investice mají rozporuplný vliv na hospodářský vývoj zemí dohánějících své vyspělejší konkurenty. Kde se podaří vybudovat konkurenceschopnou domácí institucionální strukturu ekonomiky, tam mají zahraniční investice pozitivní vliv, jak je běžně popisován. Urychlují technický vývoj, vytvářejí tlak na výrazné zkvalitnění domácí organizační struktury ekonomiky, přinášejí dodatečné investiční zdroje apod. Jiná situace je v těch zemích, kde domácí kapitál není schopen obstát v konkurenčním boji se zahraničními investory. Zde se zahraniční kapitál pokouší, většinou velmi úspěšně, využívat ty nástroje, o kterých jsme hovořili v předcházejících částech, udržuje levnou pracovní sílu, podhodnocený kurz apod. Navíc k tomu přistupuje zvýšený odliv výnosů do zahraničí, poskytování štědrých investičních pobídek, budování jednoduchých pracovně náročných podniků, často v odvětvích, která již překračují svůj zenit, a řada dalších problematických okolností.

Výše popisovaný vývoj po druhé světové válce se týkal jen omezeného počtu zemí a nenarušoval tendenci k prohlubování rozdílů v ekonomické úrovni mezi vyspělými a zaostávajícími státy v celosvětovém měřítku. Jiná situace vzniká v důsledku urychleného vývoje některých velkých rozvojových zemí v posledních dvou desetiletích. Týká se především Číny, Indie a tento trend může být posílen do budoucna i urychleným vývojem některých dalších velkých světových ekonomik, jako jsou například Rusko nebo Brazílie. Jejich vývoj se v žádném případě neopírá o benevolenci dnešní supervelmoci, nýbrž jen o vlastní historicky podmíněné vývojové možnosti. Obyvatelstvo Číny a Indie představuje dvě pětiny světové populace, →

→ a proto se jejich rychlé tempo rozvoje musí projevit v celkové diferenciaci světového ekonomického vývoje. Pokusíme se tento vliv ukázat na příkladě Číny. Konkrétní podoba ekonomického růstu v ostatních výše jmenovaných zemích se určitě bude v mnoha ohledech lišit, ale problematické důsledky takového vývoje budou asi do značné míry podobné.

Čína již dnes představuje na světovém trhu velice důležitého hráče. Její HDP v paritě kupní síly již někdy kolem roku 2004 překročil 50 % HDP USA. Pokud bychom extrapolovali dnešní tempa růstu obou zemí, pak by se Čína mohla v absolutní výši HDP vyrovnat USA někdy během deseti až patnácti let. Čína je dnes největším věřitelem USA, její devizové rezervy překročily hranici jednoho bilionu amerických dolarů. Její vliv na mezinárodní obchod je posilován tím, že obrat jejího zahraničního obchodu se pohybuje kolem 70 % HDP (u jiných

vývoji podlehnout různým destabilizujícím faktorům. Problém tím ale nezmizí, stále tu zůstává Indie, Rusko a možná i některé další velké státy, které se budou pokoušet o podobný vývojový skok, na základě nashromážděných zkušeností úspěšnější. Proto analýza možného čínského vlivu by mohla být užitečná, i kdyby celý vývojový proces nebyla schopna zakončit zrovna ona. V této souvislosti vystupují do popředí tři následující problémy.

Jako první vystupuje konkurenceschopnost zemí čínského typu. Na počátku mají sice problémy s kvalitou, nedostatkem kvalifikovaných pracovníků, nedostatkem kapitálu, ale historická zkušenost ukazuje, že jsou schopny relativně velmi rychle takové problémy řešit. Extrémně nízké pracovní náklady jim umožňují pronikat rychle na světové trhy. Do poloviny devadesátých let převládala představa, že do těchto zemí se budou přesouvat jen jednodušší výroby a v tradičních rozvinu-

*Čína je dnes největším věřitelem USA, její devizové rezervy překročily hranici jednoho bilionu amerických dolarů. Její vliv na mezinárodní obchod je posilován tím, že obrat jejího zahraničního obchodu se pohybuje kolem 70 % HDP (u jiných velkých států v celé historii nikdy nepřesahoval 30 % HDP). Její kapitál začíná pronikat do okolních asijských zemí, Latinské Ameriky, Afriky a některé kapitálové skupiny se pokoušely i o koupi menší americké ropné společnosti.*

velkých států v celé historii nikdy nepřesahoval 30 % HDP). Její kapitál začíná pronikat do okolních asijských zemí, Latinské Ameriky, Afriky a některé kapitálové skupiny se pokoušely i o koupi menší americké ropné společnosti. Zdroje pro velké domácí i zahraniční investice jsou zajišťovány neuvěřitelně vysokou mírou úspor přibližující se 50 % HDP. I když i dnes stále velká část čínské produkce představuje montážní práce, sektor domácího kapitálu, který vyrábí stále složitější výrobky v místních podnicích, neobyčejně rychle roste.

Jaký vliv může mít takový vývoj na celkovou strukturu světové ekonomiky? Čína může ve svém

tých zemích pracovní síla přejde na složitější a kvalifikovanější práce. Do devadesátých let minulého století to víceméně odpovídalo faktickému vývoji. Také vývoz přímých zahraničních investic probíhal z více než 90 % mezi hospodářsky vyspělými státy. Od začátku 90. let však v Číně nejen pokračuje rychlý růst domácích investic, ale rychle narůstá i příliv přímých zahraničních investic, který na počátku nynějšího století již většinou představoval něco kolem 50 mld. USD ročně. Přesun pracovních sil do služeb a na kvalifikovanější pozice již nestačí nahradit ztráty pracovních příležitostí v hospodářsky vyspělých zemích. Začínají neoby-

čejně silit protekcionistická opatření nejrůznějšího druhu, nejvíce se pak projevují v omezení pohybu pracovní síly. Bez rozsáhlých protekcionistických opatření bude asi těžké udržet vnější ekonomickou rovnováhu mnoha vyspělých ekonomik. USA například mají již v současné době deficit běžného účtu, který přesahuje 800 mld. USD ročně.

Druhá oblast problémů se týká sociálních otázek. Konkurence s levnější pracovní silou nutí podnikatele ve vyspělých zemích buď snižovat pracovní náklady (prodlužováním pracovní doby bez zvýšení mezd, zkracováním různých podnikových dávek, jako je např. důchodové zabezpečení

apod.), nebo přesunovat výrobu do zemí s levnou pracovní silou a domácí pracovníky propouštět. Tato opatření pak působí velice paradoxně, zvláště když jsou prováděna v době, kdy roste produktivita práce i HDP v těchto zemích. Kde jsou národnostní menšiny, projevují se tyto tlaky zvláště silně a vedou k sociálním nepokojům.

Nakonec se ukazuje, že takový vývoj začíná silně zatěžovat celé životní prostředí. Vzniká závažná otázka, kdo má nést náklady spojené s řešením těchto problémů. Dohody z Kjóta a jejich uskutečňování jsou jen malou ukázkou problémů, před kterými stojí dnešní svět.

#### LITERATURA A PRAMENY

1. Amsden, A. H.: *Asia's Next Giant*. Oxford University Press, New York, Oxford, 1989
2. Campbell, J. L., Hollingsworth, J. R., Lindberg, L. N.: *Governance of the American Economy*. Cambridge University Press, Cambridge, 1991
3. Chandler, A. D.: *The Visible Hand*. The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1977
4. Chandler, A. D.: *Scale and Scope*. The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1990
5. Coase, R. H.: *The Firm, the Market and the Law*. The University of Chicago Press, Chicago and London, 1990
6. Dunning, J. H., Hamdani, K. A.: *The New Globalism and Developing Countries*. United Nations University Press, Tokyo, New York, Paris, 1997
7. Hayek, F.: *Právo, zákonodárství a svoboda*. Academia, Praha, 1994
8. Hodgson, G. M.: *Economics and Institutions*. Polity Press, Cambridge, 1993
9. Chlumský, J.: *Integrace ČR do evropské ekonomiky*. Vysoká škola ekonomická, Praha, 1997
10. Lazonick, W.: *Business Organisation and the Myth of the Market Economy*. Cambridge University Press, Cambridge, 1991
11. *Nobelova cena za ekonomii*. Academia, Praha, 1993
12. *New Dimensions of Market Access in a Globalising World Economy*. OECD, Paris, 1995
13. North, D. C.: *Structure and Change in Economic History*. W. W. Norton & Company, New York, 1991
14. North, D. C.: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, Cambridge, 1990
15. Sachs, J., Lipton, D.: *Poland's Economic Reform*. Foreign Affairs, Summer 1990
16. Simon, H. A.: *Reason in Human Affairs*. Basil Blackwell, Oxford, 1983
17. Stiglitz, J. E.: *Globalization and Its Discontents*. W. W. Norton & Company, New York, 2002
18. *The Inequality Predicament. Report on the World Social Situation 2005*. United Nations, New York, 2005
19. *Trade and Development Report 1997*. United Nations, New York and Geneva, 1997
20. Williamson, O. E.: *The Economic Institutions of Capitalism*. The Free Press, New York, 1985



→ **KLÍČOVÁ SLOVA**

*globalizace, institucionální rámec, struktura řízení, hrubý domácí produkt, hrubý národní produkt, daně*

**ABSTRACT**

*Classical economic theory presupposes economic convergence among the states. Data published by UN in the period after the Second World War show another situation of deepening differences of economic development. The main reason of this development is substantial differences of institutional governance structure. They do not converge automatically. Transaction costs reduction is the most important advantage of an effective institutional structure. The economically stronger states use their position for a transfer of wealth from the weaker ones. The main instruments of this transfer are deeply undervalued exchange rate of weaker partners, transfer of assembly plants into these countries, creation conditions for stimulation of foreign direct investment, lower profit taxes and many other forms. To extricate themselves from this situation is extremely difficult and the deepening divergence confirms it.*

**KEYWORDS**

*globalization, institutional framework, governance structure, gross domestic product, gross national product, taxes*

**JEL CLASSIFICATION**

*B25, F02, F21, F23, H20*

×

# Vliv východoasijských přímých investic na ekonomiku a podnikatelskou kulturu v České republice

► **Luboš Svoboda** » Fakulta elektrotechnická, České vysoké učení technické v Praze<sup>1</sup>

- \* Snad každá práce zabývající se tématem přímých zahraničních investic (PZI) je uvedena s pomocí odkazů na globalizaci a důležitou pozici, již právě PZI jako její nástroj získaly. Ačkoliv účinky PZI na cílové ekonomiky jsou obecně vnímány jako pozitivní, jejich vliv je natolik komplexní a závislý na tolika faktorech, že ani akademický výzkum, ani přímé zpětné hodnocení jejich působení zatím nenabízí uspokojivé a univerzální posouzení všech jejich aspektů.

Za detailnější analýzu stojí posouzení regionálních a kulturních aspektů přílivu PZI. My se v následujícím článku zaměříme na přímé zahraniční investice přicházející do ČR z východní Asie (Japonska, Korejské republiky a Číny včetně Hongkongu a Taiwanu). Budou zkoumány specifické podnikatelské přístupy a obchodní etika sledované oblasti a kulturní prostředí, jež jejich vznik zapříčinilo. Popsány budou také tímto prostředím stvořené formy a struktury podnikání. Nakonec budou identifikovány konkrétní přímé investice v ČR ze zemí východní Asie a charakterizovány sjednocující prvky PZI proudících z východoasijské oblasti.

## 1. Kořeny asijského managementu a podnikatelské kultury

Pojmy „asijský management“ a „asijské hodnoty“ jsou běžně používány v odborné i jiné literatuře. Co se za nimi skrývá, krom toho, že pocházejí

z Asie? A jsou natolik unifikované, aby o nich šlo referovat pod těmito společnými označeními?

Management jako činnost zahrnující práci s lidmi je vždy součástí kultury společnosti, ve které je vykonáván. Manažerské metody vyvinuté v kultuře jedné tedy nemusí být úspěšně aplikovatelné na kulturu jinou. Mezinárodní trendy však ukazují i opačnou zkušenost, že určité, původně národní přístupy se mohou úspěšně rozšiřovat i v dalších zemích.

Následující krátká exkurze do filozofie nebude zavádějící odbočkou, ale zjednodušeným pohledem na zdroje základních principů a myšlenek, jež daly vzniknout obchodní etice a společnosti odlišné od té naší. Jejich vývoj budeme sledovat převážně v Japonsku, s nímž máme prostřednictvím PZI nejsilnější vztahy a je nejlépe zmapované jak dostupnou literaturou, tak autorem osobně.

Je třeba vrátit se daleko do minulosti. I čínský myslitel Konfucius (*Kchung-fu-c*) se totiž v pátém století před n. l. při sepisování soustavy kréd, jež se staly fundamentálními prvky vzniklé **filozofie konfucianismu**, obracel a odvolával na už v jeho době prastaré zdroje. Přestože z části fungoval spíše jako tlumočník a popularizátor než skutečný otec myšlenek a nemálo z toho, co je mu přisuzováno, bylo sepsáno jeho následovníky, jeho přínos musíme s odstupem dvou tisíciletí, kdy se učení podílelo zásadní měrou na formování vztahů, pohledu na svět a vývoji toho, co dnes vnímáme jako asijskou civilizaci, vnímat jako neoddiskutovatelné →

<sup>1</sup> Článek je zkrácenou a upravenou verzí textu diplomové práce Luboše Svobody s názvem „Přímé zahraniční investice východoasijských zemí v ČR“.

→ ný. V Boardman, Kato (2003) je do několika bodů sumarizována ta část filozofie, která úžeji souvisí s problematikou podnikání:

- Nečtiň lidem to, co nechceš, aby oni činili tobě.
- Mravnost, nikoli prospěch, má být cílem člověka.
- Musí existovat rovnováha mezi sobeckostí a altruismem.
- Nežijeme v izolaci. Jsme součástí větší rodiny (v doslovném i přeneseném smyslu), ve které může být dosaženo harmonie chováním se k ostatním v souladu se svými úlohami.
- Vyhýbej se riziku volbou průměru nebo zlatého středu.
- Ze všech vztahů jsou poslušnost a úcta k rodičům prvořadě.
- Každý by měl milovat vzdělávání, žít prostý život, užívat, co se naučil, a hledat dobré učitele, od kterých se může učit po celý život.

Tyto prosté, intuitivně snadno pochopitelné principy existovaly v ekvivalentní podobě i v západní křesťanské společnosti (do níž se mimochodem po jeho překladu do latiny v 17. stol. snažily jisté filozofické školy Konfuciovo učení zabudovat<sup>2</sup>). Přes integraci státu s církví nepronikly ale v takové míře do všech oblastí lidské činnosti, jako se to podařilo právě ve východní Asii, kde se staly na náboženství nezávislými a snadno byly implementovány jak do stále populárnějšího buddhismu, tak do onoho ryze světského podnikání, jehož vykonavatelé – obchodníci – byli přítomni na samém spodku konfucianského společenského žebříčku.

Systematicky aplikovány a kodifikovány pro sféru obchodu byly výše uvedené myšlenky až v Japonsku éry Tokugawa (1603–1867), kam se konfucianismus, mnohokrát přepracován a rozveden, spolu s buddhismem přes Koreu v 7. století n. l. dostal jako součást jedné z odnoží neokonfucianismu, která se brzy stala ústředním učním japonského školství a později i hlavním konceptem v transfor-

maci politické organizace Japonska v 19. stol. směrem ke znalostní společnosti. Pětibodový **obchodní kodex**, známý jako *Šučú kijaku*<sup>3</sup>, obsahuje zkráceně následující:

- Obchod musí být výhodný pro obě strany. Neměli bychom vydělávat na úkor obchodního partnera. Pokud i on nemá užitek, ztrácíme obchodní příležitosti v budoucnu. Obchodník usilující o rychlý zisk vydělá méně než obchodník snažící se o dlouhodobou ziskovost.
- Přestože Japonsko a ostatní země mají jiný jazyk a kulturu, zásady posvěcené nebem jsou vždy stejné. Znevažování zahraničních partnerů a zaměřování se na odlišnosti místo na aspekty shodné je neomluvitelné. Nesmíme hanobit naše způsoby a zvyky. Pokud se setkáme se slušným člověkem z jiné země, respektujme jej, jako by byl naším učitelem či otcem. Snažme se od něj naučit, co dělat a čeho se vyvarovat dle zvyklostí jeho země, abychom je mohli vykonávat taktéž.
- Všechny bytosti mezi nebem a zemí sdílejí stejné životní postoje a stejné srdce. Ještě bližší jsou si lidé jedné země či na stejné lodi. Je slušností poskytnout pomoc těm, kteří ji potřebují, nehledejme záchranu jen pro sebe.
- Jakékoliv riziko bouře na moři je méně nebezpečné než lidská chtivost.
- Denně studuj tato slova a řiď se jimi ve svých skutečích.

V polovině devatenáctého století, kdy se po pádu šógunátu začaly psát dějiny moderního Japonska, byly tyto principy již vyvinuty do současné podoby společenské zodpovědnosti. Kladení extrémního důrazu na **dlouhodobost vztahů** (v konfucianismu se po smrti prvorozeného syna nestává nejstarším druhorozený – navždy zůstává druhý) a využívání **vzájemné důvěry** jistě stojí i za umístěním dvou japonských firem – *Kongo*

<sup>2</sup> Viz [http://en.wikipedia.org/wiki/Confucius#Influence\\_in\\_Asia\\_and\\_Europe](http://en.wikipedia.org/wiki/Confucius#Influence_in_Asia_and_Europe)

<sup>3</sup> Více viz Boardman, Kato (2003)

<sup>4</sup> Viz <http://www.familybusinessmagazine.com/oldworld.html>

*gumi* (založena roku 578) a *Hoši rjokan* (založena roku 718) – na samé špici žebříčku nejstarších do dnes fungujících rodinných firem světa<sup>4</sup>.

S trvalostí vztahů a s důvěrou v nich obsaženou úzce souvisí i pojem **závazku**. Právě jeho odlišné vnímání má za následek běžnou zjednodušující polarizaci na kulturu západní – založenou na lidských právech – a východní – zdůrazňující povinnosti. Dle Konfucia je nejsilnější a zároveň nejpřísnější vztah otce a syna, přetrvávající i po rodičově smrti. Tento vztah můžeme obecněji aplikovat na větší společenské celky, jež dosud do velké míry tvoří „rodinu“. Tyto „rodinné“ vazby potom vytvářejí hustou síť povinností a závazků vyplývajících z role v „rodině“ a v souladu s principem seniority.

Co je ale obvykle špatně chápáno, je plnění těchto závazků, či přesněji jejich (ne)vymahatelnost. Důležitá je absence tlaku a dožadování se odpovědnosti a zároveň uvědomění si vlastní pozice v síti. Kdo toto pochopí, je schopen jednat v souladu s principem *makoto* (Japonsko)<sup>5</sup> neboli *žen* (Čína), čili v jádru prosté humánnosti a čestnosti (přičemž i tento pojem je vnímán jinak než v západní civilizaci). Na jednu stranu je v tomto společenském systému respektována přirozená hierarchie, bez nuceně rovnostářských hodnot vyznávaných křesťanskou civilizací, na stranu druhou samoregulovaná služba veřejnému blahu může být a je snadno zneužitelná mocí. Dostatečně výmluvným příkladem nechť je japonských přibližně 99% obžalovaných, kteří jsou uznáni vinnými<sup>6</sup>, pouhých 7% podá námitku k obžalobě. Nutno podotknout, že justiční systém byl v Japonsku vytvořen po druhé světové válce podle amerického vzoru, v USA je ale přítom zhruba pětina obžalovaných uznána nevinnými. V Číně, kde se komunistická vláda půlstoletí snaží konfucianismus vymýtit, zároveň dominující ideologie využívá tyto těžko vykořenitelné formy myšlení.

## 2. Symbiózou k trvale udržitelnému rozvoji?

Jakýkoli byznys vyrostlý na tomto sociálně-filozofickém humánním podhoubí potom není prodáváním zboží, ani jeho marketingem, ale pěstováním vztahů, které často překračují generace. Přinejmenším z našeho pohledu se tak často asijské zákazníci i obchodníci nechovají typicky tržně a pro koncového zákazníka často nemusí být cena nejdůležitější rozhodovací faktor (jím se pak stává after-sale podpora). Výrobce také mnohdy odebírá stále od stejného dodavatele, nehledě na nabídky konkurence. Není obtížné, obzvláště z pohledu zvenčí, v tomto systému nalézt problémy jako obtížnost vstupu na trh, se kterou se potýkají i čeští exportéři. Pouhé akceptování smysluplnosti tohoto systému „humánního podnikání“ se ale může stát velmi jednoduchou a přesto cennou lekcí obchodní etiky.

Etiky, která se o další stupeň zkonkretizovala roku 1988, kdy prezident firmy Canon Rjúzaburó Kaku prohlásil **kjósei** za budoucí podnikovou filozofii. Slovo *kjósei* (resp. *kyousei* v angličtině) se skládá ze dvou znaků: „společně“ a „život“ – dohromady společný život, symbióza, v kterémžto významu je pojem odnepaměti používán v biologii a dalších vědách.

Co se za pojmem *kjósei* skrývá, není samozřejmě nic jiného než prastará myšlenka formulovaná jako „žít a pracovat společně pro obecné blaho“, i když ti, kteří se k ní hlásí, často volí různé výklady. Ač zní jako heslo jak vystříženě z minulého režimu, je nutno si uvědomit, že tato motivace a cíl nevzniká násilným řízením shora a nepodléhá jedině oficiální představě o tom, co by vlastně mělo být obecné blaho. Jako nástroj vyspělého trhu, jímž ten japonský na konci 80. let minulého století bezesporu byl, naopak může zvyšovat uvědomělost komerčního sektoru, podnikující a vychovávající k uvědomělosti zákazníka, a tak odstavit mno-



<sup>5</sup> Viz <http://www.apmforum.com/columns/boye49.htm>

<sup>6</sup> Viz [http://www.legalaffairs.org/issues/March-April-2003/scene\\_marapr03\\_matsubara.msp](http://www.legalaffairs.org/issues/March-April-2003/scene_marapr03_matsubara.msp)

→ he státní regulace jako zbytečné a v konečném výsledku vytvořit liberálnější prostředí. Cestu *kjóseí* lze v případě firem dělit na čtyři etapy dle sociální zodpovědnosti a etičnosti<sup>7</sup>:

1. „čistě kapitalistická společnost“ snažící se zajistit si předvídatelný zisk a silnou pozici na trhu,
2. „společnost s budoucností“, která si uvědomila nedostatky předchozí fáze a ve které management spolupracuje se zaměstnanci,
3. „společnost s lokální sociální zodpovědností“ – vůči stakeholderům, tedy akcionářům, zákazníkům, dodavatelům, konkurentům, místní komunitě...,
4. „společnost s globální sociální zodpovědností“ čili „pravá globální společnost“ starající se o globální problémy jako zhoršování životního prostředí, nevyrovnanost globálního trhu nebo nerovnováha v rozvoji.

Celý koncept byl Keizem Yamadžim systematizován do tzv. **Kjóseí iniciativy**<sup>8</sup>. Firmy držící se *kjóseí iniciativy* udržují *kjóseí* ve vztazích lidí mezi sebou, lidí a jejich výtvorů a lidí a přírody.

Ve vztahu prvním, mezilidském, se snaží o maximum v uspokojování zákazníka až k získání jeho vděku a respektu. Zavádí tzv. **Sensitivity Conscious Management** (SCM) jako protiklad machiavelliánského „účel světi prostředky“. Pravděpodobně nejvýznamnějším projevem SCM je neusilování o co největší podíl na trhu, ale o podíl optimální, a využití segmentace i kooperace s odůvodněním, že nadměrná konkurence vede většínou k cenové válce, snížení zisků a demotivaci ve výzkumu a vývoji, z čehož může i zákazník profitovat nanejvýš zdánlivě.

Ve vztahu člověka a přírody potom navrhuje tzv. **Ecology Conscious Management** (ECM) preferující výrobky s potenciálem dlouhého životního cyklu nad krátkodobými hvězdami a dále výrobu

a dodávání v menším množství pro vyhnutí se nadprodukcí, nadbytečným zásobám a jejich následné likvidaci.

S *kjóseí iniciativou* úzce souvisí Yamadžiho **EEE Iniciativa**, s názvem složeným z počátečních písmen ekonomiky, ekologie a etiky. Předpokládá omezené zdroje, nikoliv pouze energetické, jejichž (ne)vyčerpatelnost je jednou z nejdiskutovanějších otázek v ekonomii, ale i limity samočisticí schopnosti planety, nikoliv nekonečnou trpělivost lidstva atd. Splnění ekonomického „E“ spočívá především ve zlepšování kapitálové produktivity zvýšením efektivity a racionalizací podnikových procesů. Ekologické „E“ se opírá o ekologickou vědu podmiňující minimalizaci surovinových a energetických vstupů a emisí a výše zmíněný ECM. S aplikací SCM potom samozřejmě počítá reforma etická, formující svědomí zaměstnanců, managementu, hodnotící firemní cíle, způsoby a priority.<sup>9</sup>

*Kjóseí* – možná příliš naivní a utopická, ale snad globálně prospěšná idea, je již obsažena v podnikových filozofiích některých evropských korporací. Stojí také v pozadí aktivit *Caux Round Table*, mezinárodního sdružení nejdůležitějších byznysmenů a politických představitelů. To ve svých **Caux Round Table Principles for Business** prezentovalo světový standard obchodního chování, založeného na univerzálních hodnotách, přijatelných pro lidi všech kultur a vyznání. Tyto principy formulují potřebu čestnosti a transparentnosti a zdůrazňují odpovědnost podnikatelů nejen k zaměstnancům a akcionářům, ale i ostatním, jichž se rozhodování společnosti týká (tzv. stakeholderům). Také musí brát v úvahu dlouhodobé účinky svých rozhodnutí, ekologické dopady nevyjímaje.<sup>10</sup>

Právě etika podnikání, společenská odpovědnost firem a další podobné a z velké části se překrývající koncepty spolu s globálními iniciativami, jež je hlásají, mohou podle názoru autora nasmě-

<sup>7</sup> Podle <http://global-dialogue.com/swidlerbooks/codes.htm>

<sup>8</sup> Viz <http://global-dialogue.com/swidlerbooks/codes.htm>

<sup>9</sup> Viz [http://www.japanfs.org/en/business/05\\_yamaji.html](http://www.japanfs.org/en/business/05_yamaji.html)

<sup>10</sup> Viz Hintzen-Philips (2000)

rovat vývoj cestou k trvale udržitelnému rozvoji. A některé principy etiky vzniklé v Japonsku mohou při tom najít uplatnění.

Nikoliv neviditelná, ale osvětlená ruka trhu tak může hladce a účinně substituovat či alespoň vydatně doplňovat vládní snahy, a to i v sociální sféře. Pozornost, jež je této problematice v novém století věnována, i její první plody, jako výrazně se zlepšující environmentální zodpovědnost firem, jsou dobrými známkami.

### 3. Podnikatelské prostředí

#### 3.1 Japonsko

Je esencí Japonska, přesto jsme se o něm dosud nezmiňovali. Princip *wa* vyjadřuje harmonii, mír, ale také vlastně úplně cokoliv japonského, a navíc má desítky různých významů, vyjadřuje soulad se skupinou, okolím, obětování osobních cílů těm kolektivním. Jedním z jeho nejvýznamnějších projevů je právě identifikování se jednotlivce se skupinou do té míry, že i při představování je tato spolu se jménem uváděna a je přítomna v jakémkoli společenském kontaktu, který potom kromě individuální roviny nabývá ještě této, reprezentační.

Dějiny novodobého Japonska (od otevření země po polovinu 19. stol.) však rozhodně nejsou vždy v etickém směru tak lichotivé, jak vyznívá z předchozích odstavců, a vybízejí k otázce, nakolik jsou vlastně výše zmíněné pozitivní principy opravdu přítomny v podnikatelské praxi. Ekonomický růst jako jasná priorita, problémy a neshody řešené většinou formou tzv. *mimaikin*, vyplácení jistého finančního obnosu postiženému, čímž se firma (na rozdíl od vyplacení odškodného) vyhnula připuštění zodpovědnosti před zákonem i veřejností, to jsou znaky chování japonských korporací až do přelomu 60. a 70. let, kdy po sérii čtyř ekologických

skandálů byly zformovány asociace *Keidanren* (Japan Federation of Economic Organizations) a *Keizai dōjūkai* (Japan Association of Corporate Executives) s cílem prosazovat veřejnosti prospěšný management. Tyto snahy byly naneštěstí záhy utlumeny ropnou krizí, jež Japonsko, plně závislé na importu ropy i dalších surovin, postihla obzvláště silně, a vedení společností tak nahradilo vznešené plány plány na přežití.<sup>11</sup> Bublínová ekonomika let osmdesátých byla i érou největšího obdivu japonského managementu, považovaného i za etický díky své závislosti na vzájemné důvěře. Jak ovšem poznamenává Taka (1997), ona společná prosperita byla prakticky zajištěna právě bublinovou ekonomikou, ve které bylo prosperovat velmi snadné, a nikoli výjimečností užívaných obchodních praktik.

80. léta minulého století jsou tedy považována za éru japonského managementu. V souvislosti s tehdejší japonským hospodářským zázrakem byl tamní zdánlivě idylický systém se svou celoživotní zaměstnaností, dělníky, s nimiž je zacházeno jako ve vatičce, manažery obětujícími se ve prospěch firmy a odbory jsoucími zajedno s vedením, přičemž všichni neustále dbají na dodržování předpisů a kvality, povrchně odpozorován a mohutně oslavován zahraničními ekonomy a sociology budujícími auru neporazitelnosti japonských společností<sup>12</sup>. Nekritický obdiv, nevnímající skrytá úskalí japonského modelu, jako nutnost kompenzovat jistoty kmenových zaměstnanců velkých společností armádami dočasných pracovníků především v dceřiných a dodavatelských firmách<sup>13</sup>, s tzv. „prasknutím bubliny“ (*baburu hōkai*) v roce 1990 rychle opadl a i v samotném Japonsku prošla od té doby ekonomika výraznými změnami směrem k tzv. anglo-americkému modelu<sup>14</sup>.

Až poslední dekáda 20. století odkryla mnohé skandály předchozí epochy, často zahrnující celá

<sup>11</sup> Viz Taka (1997)

<sup>12</sup> Viz <http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Bulletins/PRBvol4no4.html>

<sup>13</sup> Viz Shenkar (2004)

<sup>14</sup> Viz Carney, Gedajlovic (2001)

→ odvětví, zakořeněné právě v japonském vztahovém pojetí byznysu. To spolu s dalšími faktory, jako rostoucím zájmem veřejnosti o environmentální problematiku, vnějším tlakem na otevření domácího trhu nebo změnami v obchodním zákoníku, vedlo k širokému uznání nutnosti zavádění a studia obchodní etiky. Většina výdobytků japonského systému se navíc vztahuje pouze na velké

a unikátnosti mentality, jak mu bývá většinou přisuzováno. Vznikl totiž po druhé světové válce, kdy ve zdevastované, zchudlé a zlomené zemi byla potřebná spolupráce mezi neloajálními pracovníky, agresivními odborovými organizacemi a zaměstnavateli snažícími se o zvýšení kvality nekonkurenceschopného průmyslu. Obzvláště v následném období hospodářské konjunktury docházelo k mo-

*Japonský ekonomický systém druhé poloviny 20. století, vnímaný jako tradiční japonský, nevychází z dávné historie a unikátnosti mentality, jak mu bývá většinou přisuzováno. Vznikl totiž po druhé světové válce, kdy ve zdevastované, zchudlé a zlomené zemi byla potřebná spolupráce mezi neloajálními pracovníky, agresivními odborovými organizacemi a zaměstnavateli snažícími se o zvýšení kvality nekonkurenceschopného průmyslu.*

podniky, protože malé a středně velké firmy buď bojují s velmi tvrdou konkurencí, nebo jsou pro velké podniky nahraditelným článkem dodavatelského řetězce.

Čína, stejně jako Korejská republika a další nově industrializované země, vděčí svému rychlému rozvoji v devadesátých letech z velké míry právě japonskému zázraku, který přilákal pozornost k potenciálu mladších a tvárnějších ekonomik se stejnými konfuciánskými, „pro podnikání vhodnými“ hodnotami společnosti, kladoucími důraz na hospodárnost, pracovitost nebo věrnost. V korejském případě byl ovšem zájem spojený s prudkým přílivem (a odlivem) investic kombinovaný s nevhodnou liberalizací kapitálových toků jednou z příčin asijské krize roku 1997.<sup>15</sup> Za další důležitou příčinu asijské krize je z pohledu Západu považován asijský styl vedení firmy, stavící na vztazích a osobních kontaktech.

Je nutné podotknout, že japonský ekonomický systém druhé poloviny 20. století, vnímaný jako tradiční japonský, nevychází z dávné historie

hutnému najímání nekvalifikovaných pracovníků a jejich intenzivnímu školení<sup>16</sup>. Rostoucí hlad po pracovní síle, spojený s rozšiřováním podniků, zabraňoval propouštění zaměstnanců, ba naopak se podniky snažily je k sobě co nejtěsněji připoutat štědrými výhodami odvíjejícími se i od odpracovaných let. Málokdo ale asi předpokládal, že tato konjunktura bude zázračně trvat až do roku 1990.

### 3.2 Čína

Přes tisíciletí odlišného vývoje Číny právě konfucianismus způsobil, že jsou si i dnes společnosti Říše středu a Země vycházejícího slunce v mnohém podobné. I v Číně je zásadní udržování harmonie, rodina, důvěra a dodržování závazků, dlouhodobost vztahů, důraz na průběh a ne výsledek, kolektivismus v rozhodování a jednání. Vše se odráží i ve způsobu podnikání. Ten se opírá o pojem *guanxi* (vyslovuj guanši), vztah, v němž se účastníci zavazují k neustálé výměně protislužeb, důvě-

<sup>15</sup> Viz <http://www.finmag.cz/clanek/294>

<sup>16</sup> Viz <http://referaty.superstudent.cz/ekonomie/japonsky-management-1772.html>

ry a projevování respektu a dobré vůle. Služby jsou přitom poskytovány dle osobních možností i možností plynoucích ze společenského postavení. Vybudování sítě těchto vztahů posiluje důvěru, zrychluje rozhodování a zaručuje jeho správnost.

Podnětem ke vzniku *guanxi* byla v zemi panující nejistota ohledně vlastnických práv a nedosta- tečné vymahatelnosti zákona<sup>17</sup>. S oporou v konfu- cianismu se tak vyvinul neformální systém, jenž neexistující právní zázemí nahrazoval. Míra zapo- jení do sítě *guanxi* tak ve velké míře ovlivňuje po- stavení ve společnosti a porušování systému vede ke společenskému odsouzení.

Pro navázání *guanxi* jsou nejdůležitější společ- né hodnoty sdílené oběma stranami. Může jít o ro- dinnou příslušnost či alespoň stejné příjmení, stej- nou oblast původu, shodný dialekt, pracoviště, přátelství či členství ve stejných organizacích. Je- jich existenci lze suplovat i zapojením zprostřed- kovatele, jenž pak nese odpovědnost za případné selhání kteréhokoliv z partnerů, či v nejhorším případě alespoň pomocí dáreků. Na ty se však váže problém korupce.

Vidíme, že například pro výběr obchodních partnerů nejsou výše uvedené faktory ideální, vztahy *guanxi* ovšem nejsou navazovány k jedno- rázovému účelu a především neexistují mezi pod- niky, ale pouze mezi jejich zastupiteli či obecně lidmi, obsahují totiž mnohdy i silnou emocionální vazbu. To je jeden z důvodů, proč i v Číně jsou za- městnanci silně vázání ke své společnosti, s od- chodem pracovníka totiž dochází k porušení sítě a ztrátě kontaktů jím udržovaných.

Ve vztazích *guanxi* je třeba dbát mnoha pravi- del a především respektovat tyto principy<sup>18</sup>:

- převoditelnost – možnost přenášet vztah oso- bou zprostředkovatele;
- vzájemnost – protislужba ke každé službě;
- neurčitost – dlouhodobý, přesně časově ani ob- sahově nespecifikovaný závazek;

- utilitarismus – pokud vztah nepřináší užitek, může snadno zaniknout;
- kontextuálnost – přizpůsobení se souvislostem a situaci;
- dlouhodobost – na vše aplikovaná konfucian- ská hodnota;
- mezilidskost – účastníky vztahu mohou být pouze lidé.

Porušování pravidel vztahu vede ke ztrátě spo- lečenské pozice – tzv. „tváře“ – a s tím související diskriminaci. Individualistický aspekt *guanxi* spo- lu s jejich utilitarismem, který umožňuje se ze vztahu snadno vymanit, stojí za jedním z největ- ších rozdílů čínského managementu a společnosti oproti ostatním v „konfucianském klubu“, tedy Koreji a Japonsku. Vzhledem k tomu, že *guanxi* pochopitelně existují uvnitř firmy, mezi zaměst- nanci a zaměstnavateli, jejich nijak neobvyklé dob- rovolné rozvázání vede k častým změnám zaměst- nání a velkému množství podnikatelů především v uvolněnějších ekonomikách Hongkongu a Tai- wanu.<sup>19</sup>

Z ekonomického hlediska je důležitá existence tzv. *guanxi klubů*. Uvnitř těchto uzavřených *guan- xi sítí* totiž probíhají prakticky veškeré transakce jejich členů. Vzájemná důvěra jejich členů, podpo- řená nezanedbatelnými náklady, jež byly vynalo- ženy na získání členství, usnadňuje přenos infor- mací, vyjednávání podmínek či monitoring nebo vynucování plnění závazků. Dochází k deformaci čistě tržních principů, neboť obchody mimo klub jsou znatelně znevýhodněny absencí uvedených i dalších výhod. Luo, Chen (1997) empiricky doka- zuje významný vztah mezi *guanxi* a ziskovostí, obratem a domácími tržbami u čínských i zahra- ničních podniků v Číně.

Tradiční *guanxi* s veřejnými činiteli potom po- skytují důležitou institucionální ochranu. Mocná čínská byrokracie totiž běžně rozhoduje o alokaci zdrojů (favorizující státní podniky), přístupu k in-

<sup>17</sup> Viz Mejtová (2006)

<sup>18</sup> Podle Luo (2000)

<sup>19</sup> Viz Alston (1989)

- infrastruktúře či informacím. Správné kontakty v administrativě mohou více než kde jinde znamenat přístup k veřejným zakázkám, distribučním sítím či regulovaným odvětvím.<sup>20</sup>

### 3.3 Korea

Obyvatelé Korejského poloostrova, v historii střídavě silně ovlivňováni a napadáni Čínou i Japonskem, dnes stále svébytně stojí někde mezi těmito velmocemi, ve většině ohledů (ekonomika, jazyk, mentalita...) má však alespoň jižní polovina Korejského poloostrova blíže k ostrovní říši. I klíčový princip (obchodního) chování nazvaný *inhwa* znamená stejně jako japonské *wa* harmonii, s rozdílem, že nezdůrazňuje skupinový element, nýbrž harmonii mezi nerovnými. *Inhwa* spojuje lidi rozdílného postavení, společenské prestiže a moci a vyžaduje loajálnost u podřízených a zájem o jejich dobro u nadřízených.<sup>21</sup>

I tento koncept vychází z učení Konfuciova. Jeho odkaz je ostatně právě v Koreji nejživější. Hierarchie osobních i pracovních vztahů je zde také nejstriktnější a nejkomplikovanější. Kvůli silně hierarchické firemní struktúře a (podobně jako v Číně) vysokému podílu rodinných členů ve vrcholovém managementu (vazby v rodině jsou totiž nejsilnější) bývá korejský styl řízení korporací nazýván „klanovým managementem“. Zdůrazňovaný princip nadřízenosti a podřízenosti je patrný i v tom, jak si Korejci, ještě více než Češi, potrpí na titulech a společenském statutu.

V Koreji také vznikla tradice celoživotního zaměstnání, a to bez jakékoli přímé souvislosti s japonskou okupační zemí. Podpořila ji aktivita vlády, která v 60. letech minulého století prosadila zákoník práce omezující odbory, potlačila růst mezd atd. Za dlouhou pracovní dobu, nízké mzdy a další omezení byli zaměstnanci odměněni jistotou celoživotní zaměstnanosti<sup>22</sup>. Nespokojenost s re-

presivními zákony vedla až k demonstracemi a mezinárodním tlakem vynuceným reformám roku 1987, po nichž následoval, stejně jako v Japonsku (i když z jiného důvodu), částečný přechod na západní pracovní principy.

Mnohé vlastnosti *inhwa* vztahů jsou většinou opět jakýmsi mezičlánkem mezi jejich čínskými a japonskými ekvivalenty, nebudeme tedy s malými obměnami opakovat, co jsme již psali. Jsou relativně individualistické, je potřeba je osobně udržovat a mají často blíže k přátelství než *guanxi*. Přesto do velké míry vznikají a zanikají podle potřeby a loajalita zaměstnavateli, zmiňovaná výše, byla víceméně uměle vytvořena, či souvisí spíše než s institucí s jejími konkrétními představiteli. Na rozdíl od Číňanů ovšem Korejci jednájí více v rukavičkách, „po japonsku“, a málokdy kritizují, odmítají. Špatné zprávy jsou pak někdy doručovány až za pozdního odpoledne, aby nezkazily celý den.

### 4. Východoasijské přímé investice v České republice

V následující části uvedeme stručnou charakteristiku východoasijských přímých zahraničních investic v České republice a pokusíme se najít jejich společné prvky. Lim (2003) vycházející z případových studií PZI v postkomunistických zemích střední Evropy uvádí jako hlavní motivaci asijských investorů zvýšení efektivity a především **přístup na trhy EU** za „neevropskou cenu“. Velká část produkce je potom exportována do západní Evropy a trhy hostitelských zemí tedy nejsou prioritním cílem.

#### 4.1 Korejské přímé investice

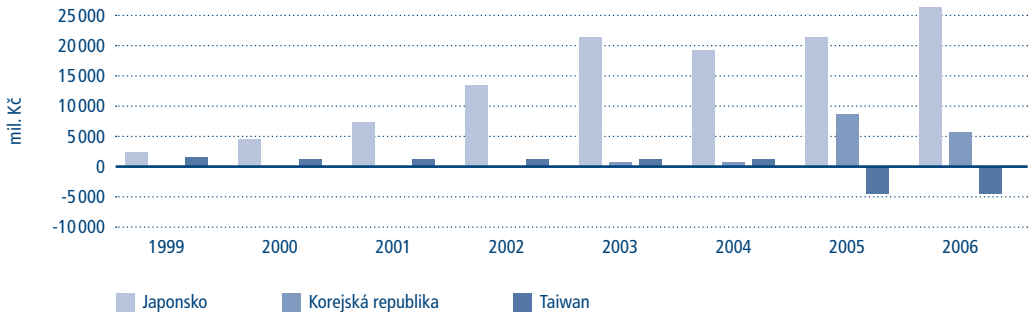
Korejská republika se zařadila mezi země exportující PZI v 80. letech, kdy v návaznosti na prudkou apreciaci jenu (1985–1988) výrazně posiloval i ko-

<sup>20</sup> Viz Mejtová (2006)

<sup>21</sup> Viz Alston (1989)

<sup>22</sup> Viz [http://findarticles.com/p/articles/mi\\_qa3791/is\\_200301/ai\\_n9236030/pg\\_1](http://findarticles.com/p/articles/mi_qa3791/is_200301/ai_n9236030/pg_1)

Graf č. 1 » Stav přímých zahraničních investic z vybraných zemí východní Asie v České republice (v mil. Kč)



Pramen: Česká národní banka

rejský won a zdražení vývozu vedlo k zakládání exportně zaměřených afiliací korejských společností v asijských rozvojových zemích. Rychle rostoucí trend byl poté následován strmým propadem po asijské krizi. PZI hrají ovšem v korejské ekonomice poměrně malou roli. V letech 2003–2005 dosahoval průměrný odliv PZI hodnoty 0,6% HDP a příliv 0,8% HDP, což je v porovnání s průměrem OECD 2,4% a 1,8% HDP velmi málo. Celkový stav odchozích PZI byl na konci roku 2006 roven 5,3% HDP.

Důležitou vlastností korejských PZI v Evropě byla donedávna jejich relativně malá důležitost v rámci všech odchozích PZI Korejské republiky. V roce 2005 šla do EU jen dvě procenta korejských PZI projektů. I když tato 2% tvořila 8% celkové hodnoty investic, 51% projektů realizovaných v Číně dává tušit orientaci a priority korejských přímých investic, které lze odhadovat spíše jako vertikálně zaměřené a poptávající levnou pracovní sílu. V posledních letech tento názor podporuje i zvýšený zájem o země Afriky a Střední Ameriky (který ovšem existuje i u japonských investorů).

EU a USA, s podobnými výrobními náklady jako domácí výroba, jsou pak pochopitelně cílem

horizontálních PZI zaměřených na získání tržního podílu a zvýšení efektivity především optimalizací distribučních nákladů. Toto potvrzuje i studie determinantů PZI provedená Korejským institutem pro mezinárodní hospodářskou politiku<sup>23</sup>, která dle očekávání přiznává při lokalizačním rozhodování o PZI pozitivní vliv růstu reálného HDP a v případě vyspělých zemí velikosti místního trhu, u nichž na rozdíl od rozvojových zemí (kam směřují vertikální exportně orientované investice) nezáleží na vzdálenosti. Produktové zaměření výroby v zahraničí sestává především z výrobků nižší a střední cenové skupiny. S postupujícím časem a dospíváním korejské ekonomiky a zvyšováním kvality výrobků se tato struktura pomalu mění a zjemňuje investováním ve více odvětvích.

Intenzivnímu využívání levných výrobních faktorů spíše než trhu hostitelské země by odpovídalo 44 korejských investičních projektů realizovaných v ČR, z nichž celé tři čtvrtiny směřovaly do zpracovatelského průmyslu a tvořily 99% celkové výše investic<sup>24</sup>. V roce 2005 představovaly PZI do výroby motorových vozidel 93% celkového přílivu z Korejské republiky. To je ale pro korejské odchozí PZI charakteristické obecně<sup>25</sup>. K nárůstu PZI do

<sup>23</sup> Viz Lee (2002)

<sup>24</sup> Viz [http://www.koreaexim.go.kr/en/fdi/m02/s01\\_01.jsp](http://www.koreaexim.go.kr/en/fdi/m02/s01_01.jsp)

→ ostatních sektorů dochází až v průběhu posledních dvou let. V českém případě je velmi pravděpodobné, že i tyto investice souvisejí s projektem Hyundai. Ze 13 projektů realizovaných prostřednictvím agentury CzechInvest působí všechny v automobilovém či souvisejícím sektoru a jde většinou o dodavatele dílů pro korejské automobilky, kteří přišli právě s „Hyundai vlnou“ v roce 2006 a teprve probíhá výstava jejich závodů. Nicméně se firmy zavázaly proinvestovat více než 45 miliard Kč.<sup>26</sup> Mezi nejvýznamnější z nich patří například:

- ARRK (Plakor Czech) v Mošnově (2006) – výroba plastových dílů pro automobily;
- Kos Wire v Lovosicích (2006) – výroba ocelového drátu především pro autoprůmysl;
- Dymos ve Frýdku-Místku (2006) – výroba autosedáček;
- Hanil E-Hwa ve Frýdku-Místku (2006) – výroba plastových a textilních interiérových prvků pro automobily;
- Sung Woo HiTech (2005) – výroba částí automobilových karoserií, držitel ocenění „Investor roku 2005“;
- Hyundai Motor Co. (Hyundai Motor Manufacturing Czech s. r. o.) v Šošovicích na Ostravsku (2006) – rekordní investice v předpokládané hodnotě 30 miliard Kč, jež může ve skutečnosti být ještě vyšší, jsou na ni totiž navázány další dceřinné firmy čebolu Hyundai jako Hyundai Mobis (výroba modulů – podvozky, kokpity – a náhradních dílů) a Hyundai Hysco (výroba ocelových autodílů), držitel ocenění „Investor roku 2006“ ve zpracovatelském průmyslu.

## 4.2 Japonské přímé investice

Čistý odliv japonských přímých investic můžeme sledovat v grafu č. 2. Lze v něm snadno najít jejich nárůst v 80. letech způsobený zhodnocováním jenu a bublinovou ekonomikou i její prasknutí v roce 1990, nebo cyklický růst objemu vyvážených PZI v následujících letech. Teritoriální i odvětvová struktura odlivu japonských přímých investic je mnohem vyrovnanější (viz graf č. 3) než v korejském případě a souvisí s pevnou pozicí, kterou už Japonsko zaujímá ve světě investic<sup>27</sup>. Zvyšování podílu PZI do zpracovatelského průmyslu na úkor nevýrobních odvětví je dlouhodobým trendem, v roce 2006 více než dvě třetiny objemu japonských odchozích PZI směřovaly do průmyslové sféry.

Ve 30. letech 20. století byl v souvislosti s expanzivní politikou země vytvořen tzv. „model letících hus“, který v kontextu PZI znamená postupný přesun na pracovní sílu náročné výroby do zahraničí, v závislosti na ceně výrobních faktorů.<sup>28</sup> Jev, jenž model popisuje, hrál zásadní roli v procesu východoasijské integrace, od Japonska jako zdroje, přes nově industrializované země (Korejská republika, Taiwan, Hongkong, Singapur), Sdružení národů jihovýchodní Asie (ASEAN) až po další rozvojové země<sup>29</sup>. V každé zemi připoutané k řetězci je v závislosti na její vyspělosti a pozici v modelu letících hus výrobek (nebo jeho část) vyvíjen, kompletován, opracováván či je jiným způsobem zvyšována jeho hodnota. Obrovský vliv tohoto modelu na mezinárodní obchod snad není třeba zmiňovat.

Přímé investice Japonska do EU, proces zahájený díky vstřícnému postoji vlády Margaret Thatcherové ve Velké Británii<sup>30</sup>, tvoří velkou část japonské zahraniční investiční činnosti, přestože

<sup>25</sup> Podle [http://www.korea.net/News/News/NewsView.asp?serial\\_no=20071108013](http://www.korea.net/News/News/NewsView.asp?serial_no=20071108013)

<sup>26</sup> Podle <http://www.euconsult.cz/aktuality.html>

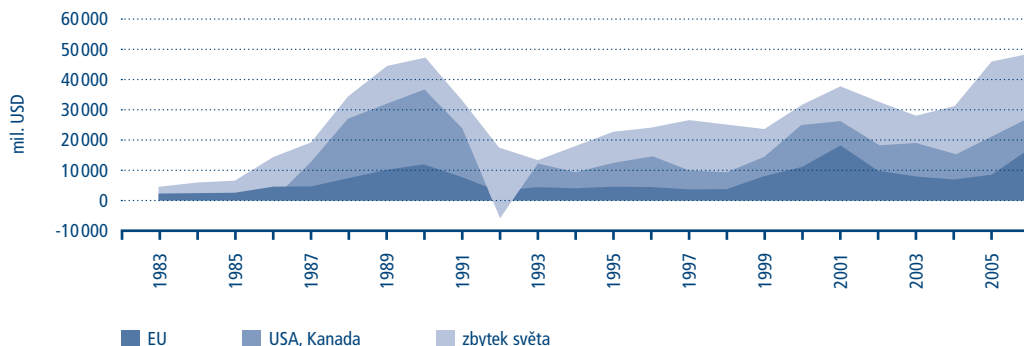
<sup>27</sup> UNCTAD (2007) uvádí přes 540 tisíc tanních nadnárodních společností v roce 2003.

<sup>28</sup> Viz Furuoka (2005)

<sup>29</sup> Viz <http://www.icrier.org/pdf/25-26April07/Session3/Daisuke%20Hiratsuka.ppt>

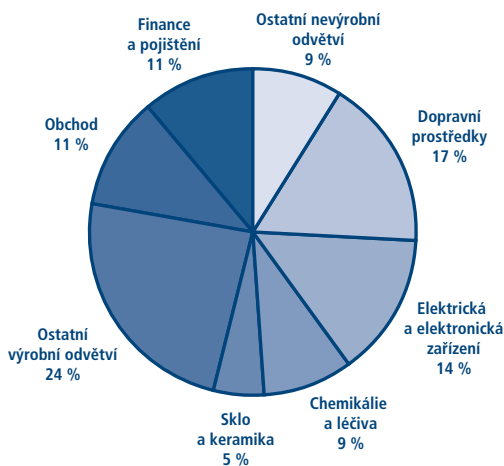
<sup>30</sup> Viz <http://www.vysokoskolskysport.cz/japonske-podnikatelske-aktivity-v-cesku>

**Graf č. 2 » Čistý odliv japonských přímých investic (v mil. USD)**



Pramen: The Japan External Trade Organization

**Graf č. 3 » Odvětvová struktura čistého odlivu japonských přímých investic v roce 2006 (podíly v %)**



Pramen: The Japan External Trade Organization

hlavní pozornost výrobních podniků je zaměřena na země ASEAN a Čínu. V Evropě počet těchto podniků v roce 2006 mírně poklesl, přesto jen EU byla v tomto období příjemcem přibližně 36 % všech japonských odchozích toků PZI.

Ve střední a východní části Evropy, kde zatím stále operuje poměrně málo japonských průmyslových podniků (180 oproti 1440 v EU-15 v roce

2006), jejich pozice posiluje. Dle JBIC (2006) 70,7 % dotázaných japonských firem zde plánuje ve střednědobém výhledu posílit či rozšířit své působení. Brání se tak i problémům ve vzájemných vztazích způsobeným dlouhodobě vysokým deficitem mezinárodního obchodu EU s Japonskem, který je výsledkem silnějšího konkurenčního postavení japonských firem a neochoty japonské →

→ strany otevřít domácí trhy.<sup>31</sup> Česká republika je spolu s Německem a Polskem na evropské špičce atraktivity pro japonské firmy ve zpracovatelském průmyslu.<sup>32</sup>

Odvětvová struktura přílivu japonských PZI do České republiky se v roce 2005 vyznačovala dominancí investic do výroby motorových vozidel (36%), elektrických strojů a přístrojů (21%) a výroby strojů a zařízení (13%), současně pak naprosto zanedbatelným podílem služeb (0,1%). To plně odpovídá společnému zaměření na vybudování produkční sítě.

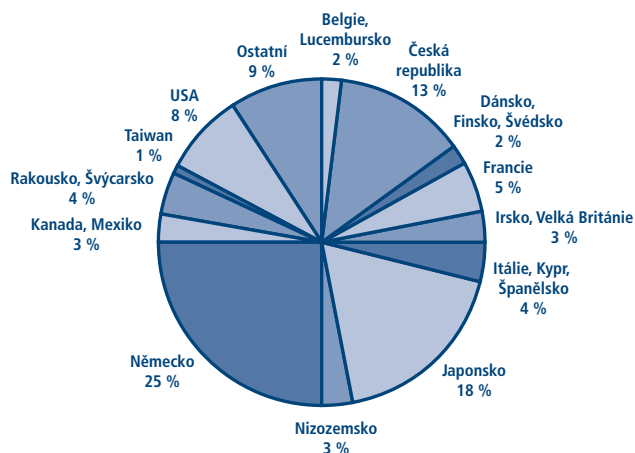
Za jediné desetiletí (do konce 1. čtvrtletí 2007) představují investice z Japonska 18% celkového objemu investic zprostředkovaných agenturou CzechInvest (viz graf č. 4). To řadí Japonsko, jehož firmy se zavázaly u nás investovat přes 100 miliard Kč, na druhé místo, hned za sousední Německo s 25% (investice v hodnotě asi 138 mld. Kč). Cel-

kově v ČR nyní působí 196 japonských firem zaměstnávajících přes 38 tisíc lidí. 76 firem je výrobních, 4 založily výzkumná a vývojová střediska, ostatní se věnují obchodu, nemovitostem, přepravě a dalším službám<sup>33</sup>.

Zvláštností japonských PZI, zejména v porovnání s evropskými investory, je malá obliba investic typu M&A. I v samotném Japonsku před právními úpravami započatými roku 1999 k nim docházelo spíše výjimečně<sup>34</sup>, v posledních letech naopak zažívají boom<sup>35</sup>, u kterého se ale předpokládá, že velmi brzy utichne spolu s propadem objemu fúzí a akvizic v celé Asii<sup>36</sup>.

Skutečnost, že v japonském případě jde v celé střední Evropě prakticky vždy o investice na zelené louce, může být podle Lim (2003) způsobena i tím, že při zakládání od nuly jsou pracovníci spíše ochotni přijmout japonská pravidla hry. To by odpovídalo i výzkumu japonských PZI v západní

**Graf č. 4 » Objem investic zprostředkovaných CzechInvestem podle zemí původu k 31. 3. 2007 (podíl v %)**



Pramen: CzechInvest

<sup>31</sup> Viz <http://www.euroskop.cz/40443/119184/clanek/spolecna-obchodni-politika-evropske-unie/obchodni-vztahy-s-tretim-ze-memi-mozne-konflikty-#EUvs.Jap>  
<sup>32</sup> Viz JBIC (2006)  
<sup>33</sup> Viz <http://www.profit.cz/japonske-firmy-v-cesku-investuji-pres-100-miliard/25765.html>  
<sup>34</sup> Viz [http://www.fdimagazine.com/news/fullstory.php/aid/648/M\\_A\\_in\\_Japan.html](http://www.fdimagazine.com/news/fullstory.php/aid/648/M_A_in_Japan.html)  
<sup>35</sup> Viz <http://www.atimes.com/atimes/Japan/IA11Dh01.html>  
<sup>36</sup> Viz Mašek (2007)

Evropě podle Nitsch, Beamish, Makino (1996), který popisuje prokazatelně vyšší výkonnost greenfield investic oproti akvizicím. Oproti greenfieldům však mohou být společensky přínosnější výjimky jako např. IPS Alpha (strategická aliance Hitachi, Matsushita Electric a Toshiba) a Hitachi využívající brownfield vojenského letiště v severočeském Žatci, který dosud představoval především ekologickou zátěž pro své okolí. Severočeský region sužovaný dlouhodobě vysokou nezaměstnaností a akutní potřebou restrukturalizace průmyslu je ostatně častým cílem japonských afilací pomáhajících s řešením obou těchto problémů. Podobně jako v korejském případě je velká část japonských PZI ve zpracovatelském průmyslu napojena na společnou investici automobilek Toyota a PSA z roku 2002 ve výši bezmála 30 miliard Kč.<sup>37</sup> Jde o tradiční dodavatele a součásti keirecu Toyota jako například:

- Toyota Machine Works v Pardubicích (2003) – výroba převodovek;
- Toyota Gosei v Klášterci nad Ohří (2003) – výroba airbagů a volantů;
- Futaba v Havlíčkově Brodě (2002) – výroba svařovaných dílů pro karoserie a podvozky;
- Zexel Valeo v Humpolci (2002) – výroba kompresorů do klimatizačních systémů.

Další výrobci součástek a modulů pro automobilový průmysl zřídili své afilace dříve s cílem dodávat své produkty do asijských i evropských automobilek v (blízkém) zahraničí, jako například:

- Denso v Liberci (2001) – čtvrtý největší světový dodavatel automobilového průmyslu a jedna z největších zahraničních investic v ČR;
- Koito v Žatci (2001) – výroba světel;
- Mitsubishi Electric ve Slaném (2000) – výroba alternátorů, startérů či posilovačů řízení;
- Showa v Kladně (1998) – výroba kondenzátorů pro autoklimatizaci.

Japonští investoři se naštěstí nezdržují pouze

v automobilovém průmyslu, ale zakládají výrobní podniky i ve strojírenství nebo elektronice, což je patrné i z následujícího výběru:

- Daikin v Plzni (2003) a Brně (2004) – v Plzni výroba klimatizačních zařízení pro byty, kanceláře apod., v Brně výroba kompresorů do těchto zařízení, držitel ocenění „Investor roku 2004“ v kategorii nových investic;
- Dceřiné společnosti keirecu Matsushita v Plzni, Plané a Pardubicích (1996, 2000–2003) – první japonská investice přilákaná CzechInvestem vyrábějící televizory na export (98 %, většina do Velké Británie)<sup>38</sup>, elektromagnetická relé či mobilní telefony a autorádia; z domácího pohledu hodnotu investice výrazně zvyšuje existence Oddělení výzkumu a vývoje, založeného roku 1999, a laboratoře Panasonic Europe Software Development Laboratory (2001);
- Shimano v Karviné (2001) – výroba a montáž komponentů pro jízdní kola;
- AGC v Ústeckém kraji (2000, 2005, 2006) – výroba sklářského sortimentu (zčásti i pro automobily);
- Toray v Prostějově (1998) – výroba lehkých podšívkových tkanin na export;
- Olympus v Přerově (2003, 2006) – servisní a vývojové centrum opticko-digitálních produktů.

Japonské PZI v České republice nejsou významné jen svým objemem, ale především podporou výzkumu a vývoje, alespoň mezi východoasijskými investory ojedinělou. To ovšem může být způsobeno i oproti ostatním relativně dlouhou dobou, po kterou tu působí a integrují se do místního prostředí. V průzkumu priorit japonských výrobních podniků v zahraničí v posledních letech figuruje posilování výzkumu a vývoje v hostitelské zemi na druhém místě s více než třetinovou podporou. V reálu ovšem pouhých 1,6 % z 509 dotázaných podniků nahlásilo v roce 2006 v tomto směru jasné kladné výsledky.<sup>39</sup> →

<sup>37</sup> Alespoň podle údajů CzechInvestu, reálná částka byla ve skutečnosti nižší.

<sup>38</sup> Podle <http://www.panasonic.cz/factory/uvod.aspx>

<sup>39</sup> Viz JBIC (2006)

## → 4.3 Čínské přímé investice

Čínské přímé investice v zahraničí jsou stále ještě v plenkách. Nicméně tak, jak země přestává udivovat enormními přílivy investic (nárůst jen 4,6 % v roce 2006), jejich odliv začíná nabírat rychlé tempo. Zatímco na konci roku 2004 byla akumulovaná hodnota čínských investic v zahraničí rovna „pouhým“ 44,9 mld. USD, růstem 123 % v následujícím roce dosáhl odliv 12,3 mld. USD a v roce 2006 pak hodnoty 21,2 mld. USD.<sup>40</sup> Během dvou let byla tedy hodnota čínských přímých investic v zahraničí zvýšena o tři čtvrtiny původního stavu a tvořila 2,8 % HDP Číny. Soukromí investoři převažují nad státními podniky, jejichž podíl vykazuje klesající tendenci (29 % v roce 2005 oproti 34 % v roce 2004).<sup>41</sup> Čínské PZI jsou oproti ostatním východoasijským investicím odlišné ve způsobu vstupu do hostitelské země. Zhruba 40 % PZI totiž bylo realizováno formou fúze nebo akvizice, jež navíc nabývají na stále větší důležitosti. Podle banky Nomura Securities je zaznamenán především jejich prudký vstup do japonských společností s cílem získat přístup ke značce, tamnímu trhu a technologiím<sup>42</sup>. Nejen v Japonsku pak tato strategie vyvolává protičínské nálady. Čínským společnostem kromě politických a společenských bariér škodí také neznalost cizích prostředí a trhů nebo minimum zkušeností s investováním v zahraničí a rizikem s tím spojeným<sup>43</sup>.

V ČR je zásoba čínských PZI zanedbatelná, podílí se na celkovém stavu ke konci roku 2006 pouhou polovinou promile. CzechInvest eviduje tři projekty na zelené louce:

- Changhong v Nymburku (2005) – výroba plazmových televizí na export<sup>44</sup>;

- Shanghai Maling na Teplicku (2006) – konzervárna produkující zhruba 10–15 % pro český trh<sup>45</sup>;
- Shanxi Yuncheng Plate-Making Group (2006) – výroba tiskových kotoučů (kovodělný průmysl). Velmi odlišný od pevninské Číny je přístup Taiwanu a Hongkongu, které lze přinejmenším v rámci regionu považovat za rané hráče a již v průběhu devadesátých let jejich hodnoty odchozích toků PZI dosahovaly průměrně 6,5 % HDP v případě Taiwanu a 48,2 % HDP v případě Hongkongu. Roku 2006 pak tyto hodnoty činily 10,3 % HDP u Taiwanu a 105,3 % HDP u Hongkongu. Velkou roli na těchto vysokých hodnotách hraje silné provázání investicemi uvnitř tzv. Velké Číny.

Zatímco hongkongské PZI v ČR jsou opět zanedbatelné, v databázi CzechInvestu se nachází hned 17 taiwanských investičních projektů, povětšinou do elektronického průmyslu, informačních technologií a strategických služeb (ve dvou případech jde o opravárenská centra zřízená v návaznosti na investice do zpracovatelského průmyslu). Z těch nejdůležitějších uvedme například:

- Foxconn v Pardubicích (2000) – výroba počítačů, investovány bezmála 3 mld. Kč;
- Asus v Ostravě (2004) – evropská centrála a opravárenské a technologické centrum, výroba počítačů, držitel ocenění „Investor roku 2004“ v kategorii expanzí<sup>46</sup>;
- Hualon (Textonnia) na Králověhradecku (1995) – barvení a tkaní látek, investice zajímavá raným datem realizace;
- FIC v Rudné u Prahy (2001) – výroba počítačů, TV a monitorů se tradičně umísťuje na předních místech žebříčku TOP 100 ICT společností v České republice (v roce 2007 na 2. místě).<sup>47</sup>

<sup>40</sup> Podle [http://www.marketavenue.cn/upload/NEWS\\_22458.htm](http://www.marketavenue.cn/upload/NEWS_22458.htm)

<sup>41</sup> Podle <http://china.org.cn/english/2006/Sep/180159.htm>

<sup>42</sup> Viz [http://www.thestandard.com.hk/news\\_detail.asp?pp\\_cat=1&art\\_id=55373&sid=15893852&con\\_type=1](http://www.thestandard.com.hk/news_detail.asp?pp_cat=1&art_id=55373&sid=15893852&con_type=1)

<sup>43</sup> Viz <http://china.org.cn/english/BAT/167142.htm>

<sup>44</sup> Podle <http://www.kr-stredocesky.cz/article.asp?thema=4&item=43467>

<sup>45</sup> Podle <http://www.maling.cz>

<sup>46</sup> Viz <http://download.mpo.cz/get/26188/26053/291106/priloha017.pdf>

<sup>47</sup> Viz [http://www.cw.cz/cw.nsf/id/9E6EAB9B9EBF34C6C1257309004584C6/\\$File/TOP100\\_2007tabulka.pdf](http://www.cw.cz/cw.nsf/id/9E6EAB9B9EBF34C6C1257309004584C6/$File/TOP100_2007tabulka.pdf)

#### 4.4 Společné prvky a charakteristika východoasijských přímých investic

Společné prvky japonských a korejských přímých investic lze nalézt již v stimulech jejich vzestupu, kdy jak firmy, tak celá ekonomika jižní části Korejského poloostrova mnohdy kráčí ve šlépějích svého ostrovního souseda a je mu soupeřem na světových trzích i v boji o levnou výrobní základnu v rozvojových asijských zemích, paralelně s rozsáhlou vzájemnou spoluprací v mnoha oblastech. Bae, Hwang (1997) dokonce nachází kauzální vztah mezi odchozími PZI obou zemí, ve kterém jsou ty korejské závislé na japonských předchozího roku.

Mírně rozdílné chování lze mezi korejskými a japonskými investory spatřovat v souvislosti s lokalizací výroby. Japonské firmy, soustřeďující se především na technologicky náročnou výrobu, investují spíše v oblastech s dražší pracovní silou, korejské potom více využívají potenciálu rychle rostoucích trhů a snaží se v nich o získání konkurenční výhody zejména v oblasti high-tech spotřebního zboží.

Ačkoliv ve většině případů je ještě hodnocení v tomto směru předčasné, dá se jako hlavní pozitivum východoasijských projektů v ČR očekávat věrnost, kterou projevují hostitelské zemi. Dle JBIC (2006) ve většině odvětví neplánuje nikdo z respondentů omezit nebo přesunout výrobu. Obzvláště japonská investice často zůstávají po nějakou dobu v hostitelské zemi, i když nevytvářejí zisk. Raději změní strategii firmy, než aby přesunuli výrobu jinde.<sup>48</sup>

V případě ČR může být toto v nedaleké budoucnosti klíčové, protože s růstem ceny výrobních faktorů bude pravděpodobnější změna zaměření výroby směrem k náročnějším postupům s vyšší přidanou hodnotou než odchod investorů do levnějších zemí. Tyto vyhlídky jsou podpořeny i tím, jak Japonci (a lze to očekávat i u Korejců) po vybudování vzájemné důvěry v hostitelské zemi vydat-

ně reinvestují. Kolektivistická orientace systémem referencí nabaluje další investice na již existující, což většinou znamená další členy obchodní skupiny (keirecu, čebol, či méně formalizované). Často ovšem pozitivní zkušenosti krajanů znamenají příchod i nesouvisejících výrobců (a jiných činností) zlákaných důvěrou, kterou hostitelské zemi projeví ostatní.

Pro Japonsko a do jisté míry i pro Koreu je potom typická opatrnost v investičním rozhodování a plánování, opírající se mimo jiné o snahu o konsenzus. Toto rozhodnutí potom přechází do dlouhodobého vztahu. Čínské přímé investice jsou v rozhodování impulzivnější, ani u nich ovšem rozhodně není dlouhodobý charakter nedůležitý. Nepříliš povzbudivé je však odčerpání bezmála 5 miliard Kč z taiwanských přímých investic v roce 2005, které způsobilo celkový záporný stav taiwanských PZI v České republice.

I když nemáme k dispozici údaje o všech výrobních podnicích pod východoasijskou kontrolou v ČR, podle dostupných informací je pro ně typická silná proexportní orientace. Ta odpovídá obrazu nejběžnějšího typu východoasijských přímých investic u nás, cílujících na celoevropský trh, nikoli na lokální trh hostitelské země (což dle Yamawaki (2006) platilo už na začátku devadesátých let), využívajících tak současně výhod uskupení EU i výhodné geografické pozice České republiky v ní, relativně nízkých výrobních nákladů a kvalifikované pracovní síly. Pro mnohé z investorů (překvapivě včetně Hyundai) je česká afilace jedinou v celé (někdy kontinentální) Evropě, a je tedy pochopitelné, že je využívána k pokrývání poptávky co nejvíce evropských trhů.

Více než jiní také japonská a korejská přímá investice zejména v automobilovém průmyslu využívají clusterů a celých produkčních sítí, jež nejsou vázány na jedinou hostitelskou zemi. Mnoho firem stejně skupiny či po rozvolnění dodavatelských vztahů v keirecu a čebolech i jiné skupiny (nižší články →

<sup>48</sup> Viz <http://www.stavebni-forum.cz/detail.php?id=5569>

→ řetězce nyní již běžně dodávají více navzájem si konkurujícím odběratelům) nebo v rámci jakési národní výpomoci, ve východoasijských zemích opět mimofádně významné, působí uvnitř EU, čímž se zbavuje komplikací s dovozem součástek, dílů, strojů či nástrojů z mateřské země a nahrazuje ho mnohem snazšími dovozy z jiných členských zemí EU (tento motiv tzv. tariff hoppingu obcházejícího ochranu trhu EU pak logicky odděluje investory z jejího nitra a zvenčí). Celá zahraničními

jichž firemní kultuře je loajalita klíčovou záležitostí, nejčastěji stěžují. Zodpovědnost japonských investorů vůči sobě navzájem vede k řešení tohoto problému dohodou o nepřetahování pracovníků<sup>49</sup>, která ale zároveň vede k jejich lovu ve vodách, jež se této dohody pro svůj původ neúčastní.

Ačkoli se obzvláště japonské nadnárodní společnosti těší prestižnímu renomé na poli společenské odpovědnosti korporací, v čele s Toyotou, která jako první korporace vůbec získala v roce 1999

*Zejména japonské firmy disponují těmi nejvyspělejšími technologiemi a jsou také mistry v jejich ochraně. I tak ale poskytují dostatek možností k přelévání technologií a především manažerských metod, obzvláště při vysoké fluktuaci pracovníků (včetně řídicích), na což si u nás investoři, v jejichž firemní kultuře je loajalita klíčovou záležitostí, nejčastěji stěžují.*

vlastníky ovládaná produkční síť se uzavírá do sebe s tím, jak se většina operací odehrává mezi jejími součástmi a dává málo šancí k uplatnění lokálním dodavatelům a potenciálním partnerům. Jak ale ukazují případové studie z Lim (2003), tato vlastnost se může v konkrétních případech velmi různit. V každém případě jsou ovšem domácí dodavatelé většinou přizváni pouze u jednodušších dílů s menší přidanou hodnotou a ostatní jsou v lepším případě vyráběny v hostitelské zemi zahraniční firmou, v horším případě dováženy. Jeden z nejmocnějších kanálů spilloverů je tak dost přiškrcen.

Zejména japonské firmy disponují těmi nejvyspělejšími technologiemi a jsou také mistry v jejich ochraně. I tak ale poskytují dostatek možností k přelévání technologií a především manažerských metod, obzvláště při vysoké fluktuaci pracovníků (včetně řídicích), na což si u nás investoři, v je-

ocenění Global 500 Award – cenu UNEP (UN Environmental Programme) pro svůj zodpovědný přístup k životnímu prostředí, je smutné, že toto chování se u českých afilací příliš neprojevuje. Už samotnou výstavbu závodů provázejí<sup>50</sup>, obzvláště v případě velikánů jako TPCA a Hyundai<sup>51</sup>, kteří jsou pod největším dohledem ze strany nevládních organizací, skandály spojené s korupcí, obcházením a ohýbáním zákona, negativními ekologickými dopady a vůbec poměrně bezohledným prosazováním vlastních zájmů, jak je včetně případových studií zdokumentováno např. na portálu www.responsibility.cz.

## 5. Závěr

S tím, jak roste odbyt asijských výrobků, bude pravděpodobně docházet k dalšímu přesouvání výroby blíže těmto odbytistům. Alespoň pokud ev-

<sup>49</sup> Viz <http://ozona.jobs.cz/diskuze/404-diskuze?limit=5&from=15>

<sup>50</sup> Viz <http://www.responsibility.cz/index.php?id=107>

<sup>51</sup> Viz Bártová (2005)

<sup>52</sup> ČR se již pomalu přiklání k zemím k přílivu PZI chladnějším.

ropské vlády zachovají vstřícný postoj k příchozím PZI, což se dá vzhledem k příznivému vlivu na makroekonomické ukazatele očekávat. Jaké důsledky to však pro hostitelské země přímých zahraničních investic nakonec bude mít, když budou průmysl, služby a nakonec do jisté míry i zákonodárná a výkonná moc kontrolovány ze zahraničí? Už v současnosti je minimálně náš zpracovatelský průmysl na zahraničních podnicích závislý. Jistotu máme alespoň v tom, že i přes mírně odlišný přístup různých evropských zemí k PZI<sup>52</sup> je to společný problém.

Přesto nelze rozdíly v přístupu různých zemí EU k PZI přehlížet. Nerovnováha mezi příchozími a odchozími toky PZI je v případě ČR obrovská, na rozdíl od velkých vyspělých příjemců PZI, kteří jsou zároveň jejich mohutnými zdroji. Stav českých přímých investic v zahraničí, ač od roku 2004 rychle rostoucí, je roven pouhým několika málo procentům stavu PZI v České republice. A jako prakticky čistý příjemce PZI si těžko vybudujeme v globální ekonomice důstojné postavení, ať už nám poroste HDP sebevíce a optimisticky se budou vyvíjet i jiné makroekonomické ukazatele.

Fakt, že vyspělé země vykazují nejvyšší stavy PZI, ukazuje, že do správně seřízeného motoru jsou jako pohonná hmota dobře použitelné. Důležité je, že pokud už se staneme automobilovým centrem Evropy, i se všemi riziky, která to obnáší, někdo vyladí i náš motor tak, abychom mohli efektivněji využívat výhod fenoménu přímých zahraničních investic. Podpora vazeb mezi sektorem domácích a zahraničních firem pro zvýšení absorpční schopnosti by proto měla být prioritou hospodářské politiky. Zabrždění prohlubování duální ekonomiky a její pozvolná eliminace je jedinou cestou, jak zachovat domácí podniky a umožnit jim samotným rozvinout se v nadnárodní společnosti. Znalost cizích kultur je k tomu dalším nezbytným předpokladem.

V obchodních vztazích se můžeme od obyvatel východní Asie mnohému naučit. Především osobní rozměr, dlouhodobost a důvěra obsažené v jejich podnikatelské kultuře mohou napomoci se zlepšením jak dodavatelských vztahů v průmyslu, tak vnímání zákazníka a péče o něj, stejně jako jiných jevů v podnikání.

#### LITERATURA A PRAMENY

1. Alston, J. P. (1989): *Wa, guanxi and inhwa – managerial principles in Japan, China and Korea*. Business Horizons, March-April 1989, s. 26–31
2. Bae, S. C., Hwang, S. (1997): *An empirical analysis of outward foreign direct investment of Korea and Japan*. Multinational Business Review, Fall 1997, [http://findarticles.com/p/articles/mi\\_qa3674/is\\_199710/ai\\_n8762662/pg\\_1](http://findarticles.com/p/articles/mi_qa3674/is_199710/ai_n8762662/pg_1)
3. Bártová, E. (2005): *Hyundai dostal svůj výhled*. Respekt, č. 51, 2005, s. 6
4. Boardman, C. M., Kato, H. K. (2003): *The Confucian Roots of Business Kyosei*. Journal of Business Ethics, Volume 48, Number 4, December 2003, s. 317–333
5. Carney, M., Gedajlovic, E. (2001): *Corporate Governance and Firm Capabilities – A Comparison of Managerial, Alliance, and Personal Capitalisms*. Asia Pacific Journal of Management, Volume 18, Number 3, July 2001, s. 335–354
6. Furuoka, F. (2005): *Japan and the 'Flying Geese' Pattern of East Asian Integration*. Eastasia.at, Vol. 4, No. 1, October 2005, [http://www.eastasia.at/vol4\\_1/article01.htm](http://www.eastasia.at/vol4_1/article01.htm)
7. Hintzen-Philips, D. (2000): *Mnozí museli překonat hlubokou nenávisť*. Vita nostra revue, ročník 9, číslo 2, 3. lékařská fakulta Univerzity Karlovy, Praha, 2000, s. 25–28
8. JBIC (2006): *Report on Japanese Manufacturers' Overseas Business Operations 2006*. Japan Bank for International Cooperation, November 2006, <http://www.jbic.go.jp/autocontents/english/news/2007/000150/full%20document.pdf>



- 9. Lee, C. S. (2002): *Korea's FDI Outflows – Choice of Locations and Effect on Trade*. Working Paper 02-07, Korea Institute for International Economic Policy, 2002, [http://www.kiep.go.kr/common/board\\_file\\_down.asp?131654|1](http://www.kiep.go.kr/common/board_file_down.asp?131654|1)
- 10. Lim, J. W. (2003): *Asian FDI in Central and Eastern Europe and its impact on the host countries*. Asia Europe Journal, Volume 1, Number 3, August 2003, s. 349–369
- 11. Luo, Y. (2000): *Guanxi and Business*. World Scientific Publishing, 2007, ISBN 978-981-270-046-9
- 12. Luo, Y., Chen, M. (1997): *Does Guanxi Influence Firm Performance?* Asia Pacific Journal of Management, Volume 14, Number 1, April 1997, s. 1–16
- 13. Mašek, F. (2007): *Méně fúzí a akvizic*. Ekonom, č. 46, 2007, s. 77
- 14. Mejtová, T. (2006): *Čínská podnikatelská kultura, korupce vs. guanxi*. Diplomová práce, Fakulta sociálních věd Univerzity Karlovy, Praha, 2006
- 15. Nitsch, D., Beamish, P., Makino, S. (1996): *Entry mode and performance of Japanese FDI in Western Europe*. Management International Review, No. 36 (1), 1996, s. 27–44
- 16. Shenkar, O. (2004): *Organization Behavior – East and West*. In: Handbook of Asian Management, Springer, 2004, s. 295–313
- 17. Taka, I. (1997): *Business Ethics in Japan*. Journal of Business Ethics, Volume 16, Number 14, October 1997, s. 1499–1508
- 18. UNCTAD (2007): *World Investment Report 2007*. UNCTAD, New York and Geneva, 2007, [http://www.unctad.org/en/docs/wir2007\\_en.pdf](http://www.unctad.org/en/docs/wir2007_en.pdf)
- 19. Yamawaki, H. (2006): *The location of American and Japanese multinationals in Europe*. International Economics and Economic Policy, Volume 3, Number 2, November 2006, s. 157–173
- 20. Česká národní banka: <http://www.cnb.cz>
- 21. CzechInvest: <http://www.czechinvest.org>
- 22. The Japan External Trade Organization: <http://www.jetro.go.jp>
- 23. <http://download.mpo.cz/get/26188/26053/291106/priloha017.pdf> (1. 12. 2007)
- 24. [http://en.wikipedia.org/wiki/Confucius#Influence\\_in\\_Asia\\_and\\_Europe](http://en.wikipedia.org/wiki/Confucius#Influence_in_Asia_and_Europe) (29. 10. 2007)
- 25. [http://findarticles.com/p/articles/mi\\_qa3791/is\\_200301/ai\\_n9236030/pg\\_1](http://findarticles.com/p/articles/mi_qa3791/is_200301/ai_n9236030/pg_1) (14. 12. 2007)
- 26. <http://global-dialogue.com/swidlerbooks/codes.htm> (28. 11. 2007)
- 27. <http://china.org.cn/english/2006/Sep/180159.htm> (16. 12. 2007)
- 28. <http://china.org.cn/english/BAT/167142.htm> (16. 12. 2007)
- 29. <http://ozona.jobs.cz/diskuze/404-diskuze?limit=5&from=15> (5. 1. 2008)
- 30. <http://referaty.superstudent.cz/ekonomie/japonsky-management-1772.html> (11. 12. 2007)
- 31. <http://www.apmforum.com/columns/boye49.htm> (29. 10. 2007)
- 32. <http://www.atimes.com/atimes/Japan/IA11Dh01.html>
- 33. [http://www.cw.cz/cw/nsf/id/9E6EAB9B9EBF34C6C1257309004584C6/\\$File/TOP100\\_2007tabulka.pdf](http://www.cw.cz/cw/nsf/id/9E6EAB9B9EBF34C6C1257309004584C6/$File/TOP100_2007tabulka.pdf) (26. 12. 2007)
- 34. <http://www.euconsult.cz/aktuality.html> (2. 12. 2007)
- 35. <http://www.euroskop.cz/40443/119184/clanek/spolecna-obchodni-politika-evropske-unie/obchodni-vztahy-s-tretimizememi-mozne-konflikty-/#EUvs.Jap> (28. 12. 2007)
- 36. <http://www.familybusinessmagazine.com/oldworld.html> (29. 10. 2007)
- 37. [http://www.fdimagazine.com/news/fullstory.php/aid/648/M\\_A\\_in\\_Japan.html](http://www.fdimagazine.com/news/fullstory.php/aid/648/M_A_in_Japan.html) (30. 11. 2007)
- 38. <http://www.finmag.cz/clanek/294/> (15. 11. 2007)
- 39. <http://www.icrier.org/pdf/25-26April07/Session3/Daisuke%20Hiratsuka.ppt> (25. 12. 2007)
- 40. [http://www.japanfs.org/en/business/05\\_yamaji.html](http://www.japanfs.org/en/business/05_yamaji.html) (28. 11. 2007)

41. [http://www.korea.net/News/News/NewsView.asp?serial\\_no=20071108013](http://www.korea.net/News/News/NewsView.asp?serial_no=20071108013) (22. 12. 2007)
42. [http://www.koreaexim.go.kr/en/fdi/m02/s01\\_01.jsp](http://www.koreaexim.go.kr/en/fdi/m02/s01_01.jsp) (25. 12. 2007)
43. <http://www.kr-stredocesky.cz/article.asp?thema=4&item=43467> (30. 12. 2007)
44. [http://www.legalaffairs.org/issues/March-April-2003/scene\\_marapr03\\_matsubara.msp](http://www.legalaffairs.org/issues/March-April-2003/scene_marapr03_matsubara.msp) (29. 10. 2007)
45. <http://www.maling.cz> (30. 12. 2007)
46. [http://www.marketavenue.cn/upload/NEWS\\_22458.htm](http://www.marketavenue.cn/upload/NEWS_22458.htm) (16. 12. 2007)
47. <http://www.panasonic.cz/factory/uvod.aspx> (2. 12. 2007)
48. <http://www.profit.cz/japonske-firmy-v-cesku-investuji-pres-100-miliard/25765.html> (26. 11. 2007)
49. <http://www.responsibility.cz/index.php?id=107>
50. <http://www.stavebni-forum.cz/detail.php?id=5569> (18. 12. 2007)
51. [http://www.thestandard.com.hk/news\\_detail.asp?pp\\_cat=1&art\\_id=55373&sid=15893852&con\\_type=1](http://www.thestandard.com.hk/news_detail.asp?pp_cat=1&art_id=55373&sid=15893852&con_type=1) (16. 12. 2007)
52. <http://www.vysokoskolskysport.cz/japonske-podnikatelske-aktivity-v-cesku> (28. 12. 2007)
53. <http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Bulletins/PRBvol4no4.html> (11. 12. 2007)

#### **KLÍČOVÁ SLOVA**

*přímé zahraniční investice, podnikatelské prostředí, management*

#### **ABSTRACT**

*The article is dedicated to the topic of foreign direct investment (FDI) in the Czech Republic with emphasis on those originating in East Asian countries. The roots of differences in business approach and management between East Asian and European cultures are examined. Furthermore, the article introduces the particularities of FDI in the Czech Republic by country of origin including examples.*

#### **KEYWORDS**

*foreign direct investment, entrepreneurial environment, management*

#### **JEL CLASSIFICATION**

*F21, F23, Z13*

×

# Politologické aspekty veřejné správy

\* Na českém knižním trhu se v posledních deseti letech objevila řada kvalitních publikací, které slouží jako úvody do složité problematiky veřejné správy. Připomeňme jen práce Olgy Vidlákové, Richarda Pomahače, Miloše Matuly či Tomáše Loudy. Zdálo by se tedy, že už jen těžko lze přijít s knihou, která by přinesla do této oblasti něco nového.

Autorský kolektiv z Fakulty filozofické Západočeské univerzity v Plzni, vedený Lukášem Valešem, se o to přesto pokusil. A dodejme, že navýsost úspěšně. V publikaci s názvem *Politologické aspekty veřejné správy*, kterou vydalo plzeňské Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, se mu totiž podařilo najít pověstnou „mezeru na trhu“. Současné úvody do veřejné správy pocházejí v drtivé většině z per odborníků na právo či ekonomii a nejsou nesmazatelnou pečeť některé z těchto věd, ať už v celkovém obsahovém zpracování, vyzdvížení určitých oblastí veřejné správy (finance, správní právo apod.) či v metodologii a využití určitého typu pramenů a literatury. Plzeňský tým je naopak sestaven z politologů (a jednoho právníka) a právě politologický pohled, který veřejnou správu vidí mimo jiné jako součást celkového prostoru politického života a rozhodování, je tím, co knihu výrazně odlišuje od dosud vydaných prací.

Veřejná správa je v knize pojata z hlediska teoretického a praktického, přičemž praktické hledisko převládá a dodává tak publikaci větší vědeckou hodnotu. Další výraznou odlišností je také složení autorského kolektivu. V něm se sešli nejen již publikující pedagogové a vědci, ale také jejich studenti, kteří svou akademickou kariéru začínají. Pedago-

gogy zastupují Lukáš Valeš, Jan Malast a Miroslava Pitrová, studentskou část tvořili Pavel Netolický, Jindřich Čermák a Petra Šroubová.

Přes svou experimentálnost ale ani tato publikace nerezignuje na definování a popis základních termínů, problémů a procesů veřejné správy. I ona chce být standardní učební pomůckou o veřejné správě se vším, co k tomu patří.

Dvě úvodní kapitoly autorů Lukáše Valeše a Jana Malasta nás z teoretického hlediska seznamují s termínem „veřejná správa“ a s možnostmi, jak ji chápat z pohledu politické, právní a správní vědy. Politologický přístup se projevil mimo jiné i ve zvýraznění role samosprávy v systému veřejné správy. Ta je dána i tím, že pro politologii představuje „vděčnější“ objekt vědeckého výzkum, kde dochází k prolínání a střetávání správy a politiky, resp. politiky vymezené jako boj o moc a politiky charakterizované jako správa věcí veřejných.

Následuje kapitola *Historický vývoj veřejné správy na území ČR* od stejných autorů. Kapitola se pouze okrajově zmiňuje o premoderním období a soustředí se na období po roce 1848. Od této chvíle začíná boj samosprávného segmentu veřejné správy s habsburským centralismem a totalitními systémy 20. století, trvajícím téměř 150 let. Výjimku tvoří období první Československé republiky. Poslední část kapitoly tvoří perioda 1945–1989. Ta představuje z vědeckého hlediska jednu ze dvou nejcennějších částí knihy. Její autor, Lukáš Valeš, zde na empirických faktech dokládá svou tezi, že ani komunistický režim nebyl schopen tradiční českou samosprávu zcela vymýtit a že její stopy nalezneme i v tomto období.

Na tuto historickou kapitolu navazuje pojednání o reformě veřejné správy (Lukáš Valeš, Jan Malast a Petra Šroubová), které přehledně shrnuje nejen vlastní reformu, ale celkový vývoj veřejné správy v České republice od 90. let do současnosti.

Pátá kapitola, *Charakter české územní samosprávy* (Jan Malast), je jakýmsi zamyšlením nad specifiky české místní samosprávy i nad významem, jaký má samospráva pro zdravé fungování demokratického systému.

Následují dvě deskriptivní kapitoly věnované obcím a obecním, resp. městským úřadům a jejich fungování (Pavel Netolický).

Druhou nejcennější část knihy představuje kapitola osmá (autorem je opět Pavel Netolický), jejímž obsahem je v českém prostředí unikátní rozbor statutárního města (v tomto případě Plzně). Autor zde mimo jiné zavádí termín „městský federalismus“, který má vystihnout vztah mezi centrální úrovní města a městskými částmi. Prokazuje

přítom jak vynikající znalost odborné literatury, tak v mnohém využívá i své praktické zkušenosti z komunální politiky.

Krajské samosprávě se věnuje Jindřich Čermák v deváté kapitole. Ani on nevynechává žádnou z důležitých kompetencí krajů v České republice – od problematiky jejich financování až třeba k jejich působnosti na poli zahraniční politiky.

Určitou „třešinkou na dortu“ je poslední část práce, která čtenáři umožňuje srovnání české a rakouské komunální správy (Miroslava Pitrová).

Autorům této publikace lze tedy jen poblahopřát k úspěšnému dílu, které se vyhnulo podstatnějším nedostatkům. Práce je navíc přes složitost zpracovávané problematiky psána srozumitelným a čtenáři přístupným jazykem. A to jistě právě v oboru veřejné správy není málo.

**PhDr. Martin Kubata, Katedra politologie a mezinárodních vztahů, Fakulta filozofická Západočeské univerzity v Plzni**

x

# Scientia <sup>et</sup> Societas

**Scientia et Societas \* číslo 3 \* ročník IV**  
Recenzovaný společenskovední časopis | Vychází čtyřikrát ročně

## Vydavatel

NC Publishing, a.s., Politických vězňů 10, 110 00 Praha 1, IČ: 27398358 | [www.ncpublishing.cz](http://www.ncpublishing.cz)

## Redakce

Politických vězňů 10, 110 00 Praha 1 | e-mail: [redakce@sets.cz](mailto:redakce@sets.cz) | [www.sets.cz](http://www.sets.cz)

## Výkonný redaktor

PhDr. Jiří Malý, Ph.D. | e-mail: [jiri.maly@sets.cz](mailto:jiri.maly@sets.cz)

## Redakční radu řídí

doc. Ing. Eva Klvačová, CSc., prorektorka NEWTON College, a.s. pro vědu a výzkum

## Redakční rada

prof. Ing. Ladislav Blažek, CSc., Ekonomicko-správní fakulta Masarykovy univerzity  
Ing. Lubomír Galatík, rektor a místopředseda představenstva NEWTON College, a.s.  
doc. Ing. Jiří Chlumský, CSc., Institut integrace ČR do evropské a světové ekonomiky VŠE v Praze  
doc. Ing. Petr Chvojka, CSc., bývalý hlavní ekonom ČSOB  
prof. Ing. Jaroslav Jakš, DrSc., Metropolitní univerzita Praha, o.p.s.  
Mgr. Petr Kraus, předseda představenstva NEWTON College, a.s.  
prof. Ing. Václav Kubišta, CSc., rektor Vysoké školy obchodní v Praze, o.p.s.  
Dr. Jan Mojžíš, člen představenstva NEWTON College, a.s.  
PaedDr. Mgr. Petr Parma, poradce představenstva NEWTON College, a.s.  
prof. Ing. Milan Šíkula, DrSc., ředitel Ekonomického ústavu Slovenské akademie věd  
doc. Ing. PhDr. Ing. Vladimír Tomšík, Ph.D. Ph.D., člen bankovní rady České národní banky

## Grafická úprava

Matěj Bacovský, [BIOPORT.cz](http://BIOPORT.cz)

## Sazba

[studio@vemola.cz](mailto:studio@vemola.cz)

Rozhodnutím Rady pro výzkum a vývoj ze dne 20. 6. 2008 byl časopis Scientia et Societas zařazen na Seznam recenzovaných neimpaktovaných periodik vydávaných v ČR

Vyšlo v Praze 15. září 2008

MK ČR E 16579

ISSN 1801-7118 (tištěná verze) | ISSN 1801-6057 (on-line verze)

© NC Publishing, a.s.

www.sets.cz

Scientia <sup>et</sup> Societas

{ 3 '08 }

časopis pro společenské vědy a management  
číslo 3 | 2008 | ročník IV  
cena 89 Kč



3  
|  
{08}

časopis pro společenské vědy a management

Scientia <sup>et</sup> Societas

nc  
NC PUBLISHING