

# **Národní ekonomická rada vlády**

Závěrečná zpráva

*Září 2009*



## Obsah

<b>1. ÚVOD</b> .....	<b>3</b>
<b>2. VNĚJŠÍ PODMÍNKY</b> .....	<b>5</b>
2.1 <i>Finanční a ekonomická krize – svět</i> .....	5
2.2 <i>Střední a východní Evropa</i> .....	9
<b>3. ČESKÁ EKONOMIKA – ROK 2009 A 2010</b> .....	<b>15</b>
3.1 <i>Současný stav</i> .....	15
3.2 <i>Dosavadní opatření hospodářské politiky</i> .....	17
3.3 <i>Krátkodobý výhled a jeho rizika</i> .....	18
3.4 <i>Důsledky pro hospodářskou politiku</i> .....	20
<b>4. VYBRANÉ OKRUHY PROBLÉMŮ</b> .....	<b>23</b>
4.1 <i>Fiskální udržitelnost ve středním a dlouhém období</i> .....	23
4.2 <i>Trh práce</i> .....	32
4.3 <i>Korupce a veřejné zakázky</i> .....	35
4.4 <i>Problémy financování podnikatelského sektoru</i> .....	39
4.5 <i>Vnější ekonomický rozměr</i> .....	45
4.6 <i>Znalostní faktory dlouhodobého růstu</i> .....	48
4.7 <i>Vliv politického cyklu na rozpočtovou rovnováhu</i> .....	60
<b>5. NÁVRHOVÁ ČÁST</b> .....	<b>66</b>
5.1 <i>Dlouhodobá udržitelnost veřejných financí</i> .....	66
5.2 <i>Návrhy k úloze kohezní politiky EU v období ekonomické krize</i> .....	70
5.3 <i>Návrhy v oblasti sociálního a zdravotního pojištění a trhu práce</i> .....	74
5.4 <i>Návrhy v oblasti podnikatelského a institucionálního prostředí</i> .....	77
5.5 <i>Znalostní společnost</i> .....	79
<b>6. ZÁVĚR</b> .....	<b>82</b>

## 1. Úvod

Národní ekonomická rada vlády (NERV) vznikla v lednu 2009 jako poradní orgán předsedy vlády ČR. Jejím původním posláním byla příprava protikrizových opatření vlády ČR a podpora českého předsednictví EU v první polovině roku 2009. Po ustavení přechodné vlády v dubnu 2009 bylo rozhodnuto, že NERV bude pokračovat v práci a do září 2009 připraví zprávu, která se soustředí na problémy střednědobého vývoje české ekonomiky

Nyní předkládaná zpráva vychází z krátké analýzy současného stavu české ekonomiky tak, jak je do značné míry předurčen současnou globální finanční a ekonomickou krizí, situací v Eurozóně i specifickými podmínkami regionu střední a východní Evropy. Vycházíme z očekávaných výsledků našeho i světového a evropského hospodářského vývoje v roce 2009 a z krátkodobých výhledů na roky 2010 a 2011. V následujících kapitolách, při formování závěrů a doporučení, má však Zpráva NERV ambici vyjadřovat se především k problémům, které determinují náš hospodářský vývoj ve středním a delším období.

Ke krokům hospodářské politiky pro následujících zhruba 18 měsíců se zpráva vyjadřuje pouze okrajově. Krátkodobý vývoj ekonomiky považujeme za v podstatě předurčený a stejně tak jsou v nemalé míře předurčeny nutné kroky hospodářské politiky. Nová vláda, která vzejde z voleb v na podzim 2009, může do určité míry tyto kroky přizpůsobit svým politickým a programovým preferencím, nicméně bude-li mít na paměti dlouhodobou stabilitu hospodářského růstu a životní úroveň v naší zemi (a jsme přesvědčeni, že tomu tak bude při jakémkoliv volebním výsledku), pak bude respektovat hospodářskopolitická omezení, především v oblasti udržitelnosti a financovatelnosti deficitu a dluhu, ale – ve spolupráci s ČNB – i v oblasti stability měny a potenciálních inflačních projevů. V každém případě však krátkodobá, každodenní hospodářská politika musí být věcí vládní administrativy, a nikoliv selektivně vybrané poradní skupiny, jakou NERV je.

Hospodářský vývoj v naší zemi v následujících měsících je sice do nemalé míry dán existujícími vnějšími i vnitřními podmínkami, přesto však NERV dospěl k názoru, že česká ekonomika stojí v dnešní době na jistém rozcestí. Dopady světové krize sice

překonáváme lépe než řada dalších zemí jak našeho regionu, tak celé Evropské unie, ale i tak dojde v letošním roce v naší zemi k hlubokému poklesu hospodářského růstu se značným (i když regionálně a strukturálně selektivním) dopadem do životní úrovně obyvatelstva. Potenciál české ekonomiky pro překonání jak současné krize, tak krizí budoucích bude vyšší, začneme-li řešit vybraný okruh problémů, které možnosti rychlejšího ekonomického růstu omezují a o kterých diskutujeme již řadu let. Dnešní krize však tyto problémy staví do nového světla: vývoj v některých zemích našeho regionu (a srovnání s vybraným okruhem jiných zemí ať v Evropě, či ve světě) naznačuje, že pokud tyto problémy nebudou řešeny, pak globální konkurence na straně jedné a sociální požadavky obyvatelstva a politický cyklus na straně druhé mohou ve středním období, případně při prodloužení či brzkém opakování dnešní krize, vést k destabilizaci české ekonomiky. Důsledkem by pak byl nekontrolovaný nárůst zadluženosti, oslabení měny a potřeba následné stabilizační politiky, za kterou bychom platili po mnoho budoucích let tvrdou daň jak v podobě pomalého růstu ekonomiky i životní úrovně, tak v podobě ztráty konkurenceschopnosti a postavení na světových trzích.

Zpráva – při omezené kapacitě členů NERV – poukazuje pouze na vybrané hlavní problémy: otázku fiskální udržitelnosti (provázanou s potřebou reformy asouvisící jak s příjmovou, tak s výdajovou stranou státního rozpočtu), problematiku trhu práce, podnikatelského a institucionálního prostředí české ekonomiky a další. Z analýzy současného stavu ekonomiky i z rozboru těchto problémů pak vycházejí doporučení uvedená v závěrečné části zprávy.

## 2. Vnější podmínky

Světový ekonomický vývoj prochází od léta 2007 mimořádně složitým a nestabilním obdobím. Česká ekonomika sice nebyla přímo postižena finanční krizí, ale následné dopady do reálné ekonomiky jsou a budou tvrdé. Domácí i zahraniční analytici a všechny mezinárodní ekonomické instituce se však shodují, že bez ohledu na pokles reálné ekonomiky je česká ekonomika makroekonomicky stabilní, a to i v případě složitějšího vývoje světového a evropského hospodářství, než odpovídá dnes převažujícímu názoru. Nicméně, pochopení rozhodujících faktorů vývoje světové i evropské ekonomiky v nedávné době je zásadní pro krátkodobou predikci i pro určení základních trendů střednědobého ekonomického vývoje ČR.<sup>1</sup>

### 2.1 Finanční a ekonomická krize – svět

Po roce 2003 se vývoj světové ekonomiky – a platí to v podstatě o všech hlavních regionech – jevil jako mimořádně příznivý. V letech 2005–2007 průměrné reálné roční tempo světového hospodářského růstu činilo 4,9 %, přičemž rozvinuté země vykazovaly průměrný růst 2,8 % a rozvojové ekonomiky 8,0 %<sup>2</sup>. V širším kontextu byl globální ekonomický vývoj v té době hodnocen velmi pozitivně: řada oblastí a regionů rozvojového světa prožívala mimořádnou hospodářskou expanzi a milióny obyvatel se svou životní úrovní dostaly nad hranici chudoby. Tento vývoj byl doprovázen nízkou inflací, klesajícími úrokovými sazbami, růstem cen aktiv a vysokými tempy růstu objemu světového obchodu. Na finančních trzích se mimořádně rychle uplatnily nové instrumenty a podíl finančních aktiv na celkových aktivech vzrostl mezi roky 2000 a 2008 několikanásobně.

Finanční krize, jejímž spouštěcím mechanismem byly problémy hypotečního trhu USA a na hypotékách postavených finančních derivátů, přerostla po dramatickém vývoji v září 2008 v celosvětovou ekonomickou recesi. K jejímu prohloubení přispěla

<sup>1</sup> ČNB i MF ČR zpracovaly v posledních měsících řadu kvalitních analytických studií i výhledů (Zpráva o finanční stabilitě ČNB, Fiskální výhled MF a další). Tato část Zprávy nemůže (a ani nechce) těmto studiím konkurovat; klade si pouze za cíl podat pouze přehled základních skutečností, které jsou relevantní pro další kapitoly této Zprávy.

<sup>2</sup> World Economic Outlook, IMF, duben 2009

především příliš akomodativní peněžní politika amerického FED v nedávno minulých letech a nerovnováha v globálních finančních vztazích, jež vznikla poté, co přebytky platební bilance velkých rozvojových ekonomik byly investovány do státních obligací USA a umožnily financování amerického dluhu, a to jak státního, tak domácích a korporací. Během překotného přizpůsobení bankovního a finančního sektoru došlo v posledních 12 měsících k prudkému nárůstu problematických aktiv bank (týká se to však nejen amerických, ale mnoha evropských bank, které do problematických instrumentů investovaly<sup>3</sup>), k poklesu objemu finančních toků, k problémům s likviditou a k značnému přitvrzení dostupnosti bankovních úvěrů, k nárůstu nejistoty a poklesu cen aktiv.

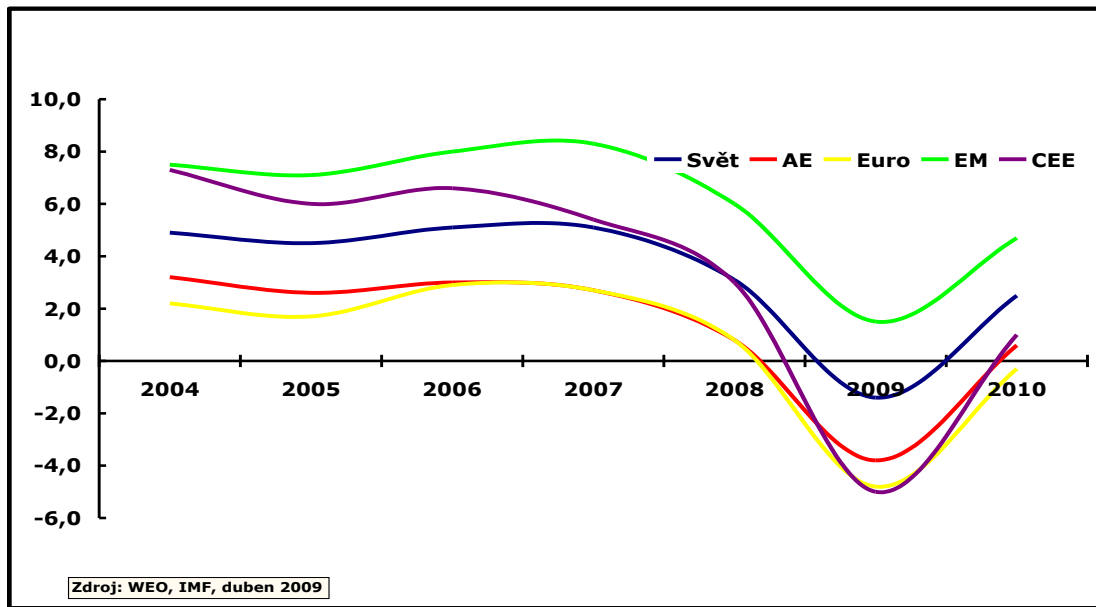
Recese zasahuje všechny oblasti světa, byť různou intenzitou. Ve vyspělých zemích až na výjimky v letošním roce poklesne ekonomická aktivita, v rozvíjejících se ekonomikách se hospodářský růst výrazně zpomalí; prudce klesá objem světového obchodu. Vlády USA, Velké Británie a mnoha zemí Eurozóny přijaly řadu opatření pro záchranu (či podporu) bankovního sektoru i pro stimulaci krizí postižených ekonomik. Důsledkem je však prudký nárůst deficitů veřejných financí a především zadluženosti těchto ekonomik. Potenciální nebezpečí vysoké inflace ve středním a delším období je sice dnes omezeno hlubokou produkční mezerou, která přetrvává patrně ještě několik let, avšak zcela vyloučit jej nelze.

Dopad těchto skutečností na rozvíjející se ekonomiky, byť nebyly finanční krizí postiženy přímo, je značný. Týká se to především těch regionů a zemí, jejichž nedávný prudký hospodářský růst byl závislý na vývozech a/nebo externím financování. Velmi se ztížil přístup domácích i korporací těchto zemí k bankovním úvěrům, téměř se zastavil příliv přímých zahraničních investic, spready na státních obligacích prudce vzrostly a poklesly ceny aktiv těchto zemí.

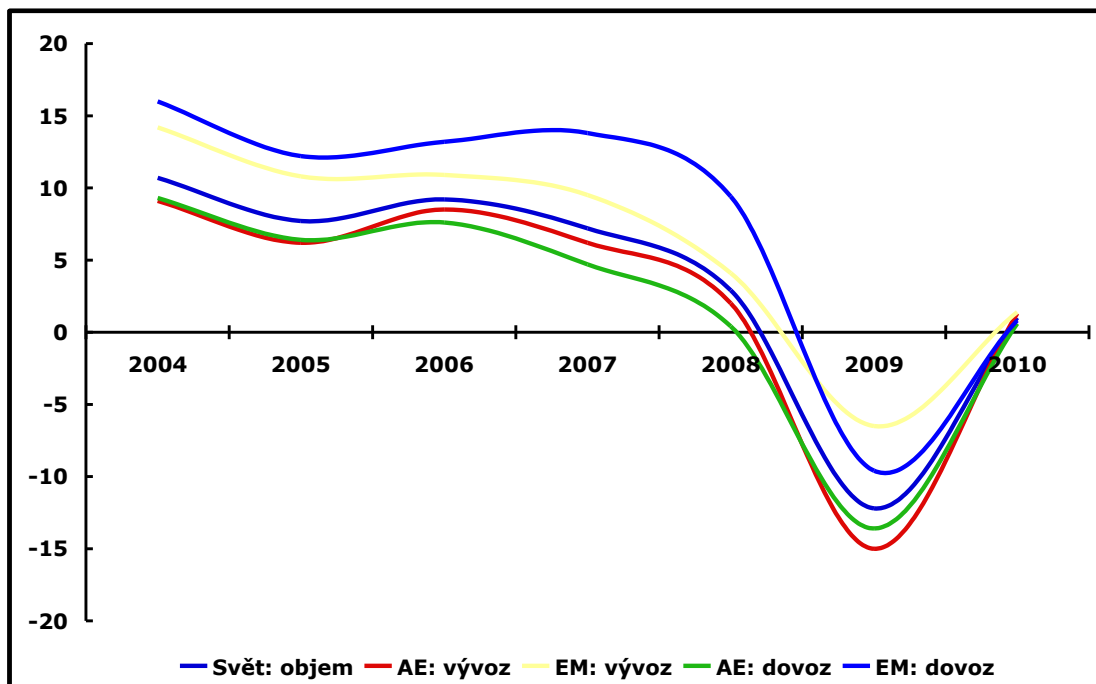
---

<sup>3</sup> Zatímco potřebná dodatečná kapitalizace bank USA je odhadována na 275–500 miliard USD, v případě evropských bank (kromě Velké Británie) tento odhad činí 475–950 miliard USD, *ibid.*

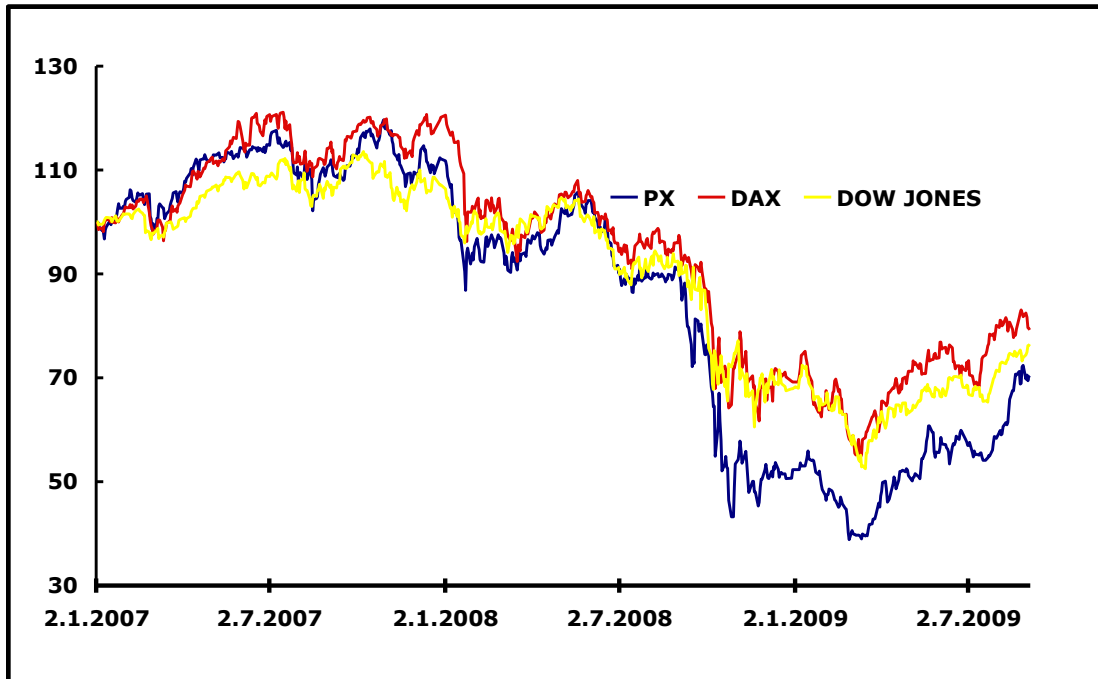
Obr. 1: Růst reálného HDP, %, meziročně



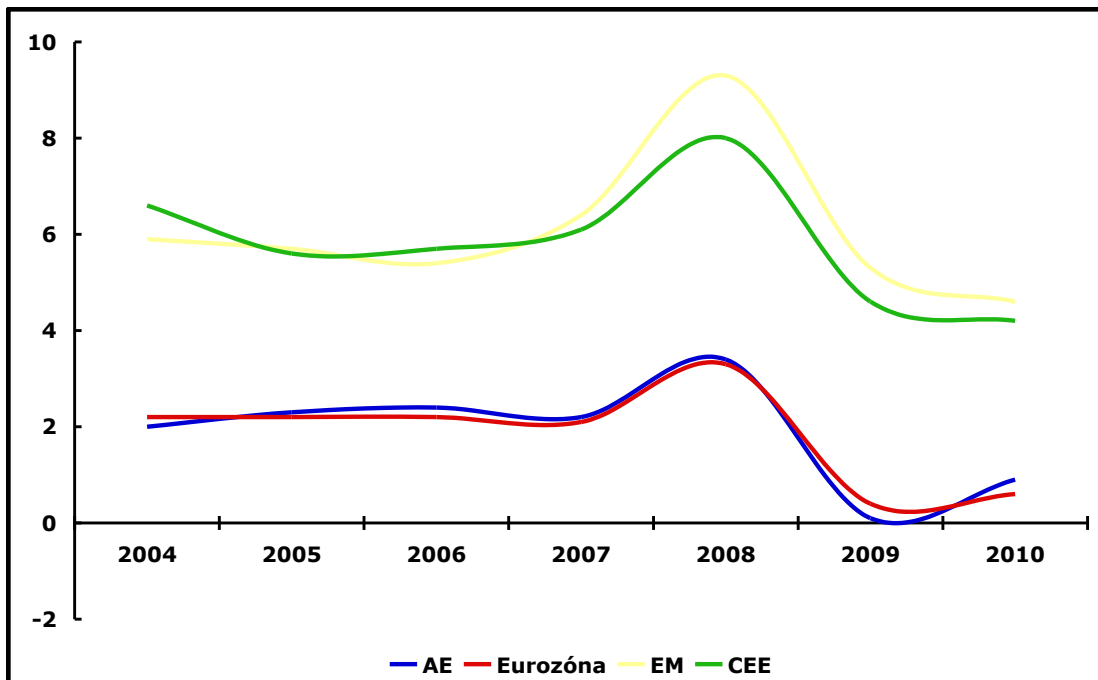
Obr. 2 Růst objemu světového obchodu, %, meziročně



Obr. 3 Akciové trhy, index, 1.1.2007 = 100



Obr. 4 Inflace ve světě, %, meziročně





Propad růstu HDP ve světě, v rozvinutých ekonomikách (AE), v eurozóně a v zemích střední a východní Evropy (CEE) je uveden na obr. 1. Je zjevné, že zatímco po roce 2004 se tempa hospodářského růstu zemí střední a východní Evropy blížila tempům rozvíjejících se zemí, současný propad růstu je srovnatelně mnohem hlubší a odpovídá poklesu v rozvinutých zemích a v eurozóně. Mimořádný pokles světového obchodu je patrný z obr. 2 a propad akciových trhů z obr. 3, který ilustruje značný dopad krize i na náš region (zde konkrétně na pražskou burzu). Tento vývoj probíhá při prudkém poklesu inflace (obr. 4); konvergence cenových hladin ve střední a východní Evropě k průměru eurozóny však pokračuje i v tomto období a pokles inflace zde proto není tak výrazný jako v rozvinutých ekonomikách.

## 2.2 Střední a východní Evropa

Z globálního srovnání vyplývá, že dopad finanční a ekonomické krize na region střední a východní Evropy je velmi silný. V uplynulých letech tyto země prožívaly hospodářský růst výrazně rychlejší, než byl průměr eurozóny, který – i při solidní domácí poptávce – byl tažen především vnější poptávkou po vývozech a přímými zahraničními investicemi. Na rozdíl od nejsilnějších rozvíjejících se ekonomik (Čína, Indie a další, které sice s naším regionem vykazují některé společné rysy, avšak vytvářely přebytky platební bilance) to však byl růst doprovázený deficitem veřejných financí a rostoucí zadlužeností jak vlád, tak domácností a korporací. V řadě zemí navíc prudce vzrostla zadluženost soukromého sektoru v zahraniční měně.<sup>4</sup> V době celosvětové konjunktury externí financování deficitů i dluhu nepředstavovalo problém a při očekávané reálné i nominální konvergenci ekonomik regionu ke standardům EU se v řadě zemí vytvořila očekávání rychlého a plynulého vstupu do eurozóny; to u domácností i u řady firem vedlo k nadměrně optimistickým očekáváním ohledně krátkodobé stability i růstového potenciálu domácích ekonomik.

Ekonomická krize ve vyspělých ekonomikách dopadla na země střední a východní Evropy jako náhlý externí šok. Kromě prudkého poklesu poptávky po vývozu se zastavilo externí financování, jak v podobě přímých zahraničních investic, tak v podobě finančních a spekulativních investic do cenných papírů, domácích měn a dluhu domácností a korporací. Bankovní sektor regionu, kontrolovaný většinou

---

<sup>4</sup> Neplatí to však pro ČR.

bankami ze zemí EU, nebyl přímo zasažen v prvních měsících finanční krize. Při zhoršující se platební schopnosti firem i domácností však náhle vzrostl objem špatných úvěrů v bilancích těchto bank do takové míry, která v některých případech (rakouské banky) ohrožuje samotné mateřské společnosti.

Globální ekonomická krize má tak na region střední a východní Evropy dvojitý dopad. Prvním je obecný dopad globální krize, kdy v důsledku poklesu vývozu dochází k propadu hospodářského růstu a nižší zisky znamenají nižší mzdy a snížení spotřeby domácností. Rizika dalšího rozvoje, negativní expektace a náhlé přitvrzení úvěrových podmínek vedly k rychlému poklesu investiční aktivity a jak nižší spotřeba, tak nižší investice mají multiplikativní efekt na další pokles celkového produktu. Je to však standardní dopad globální krize, který dnes postihuje většinu ekonomik ve světě.

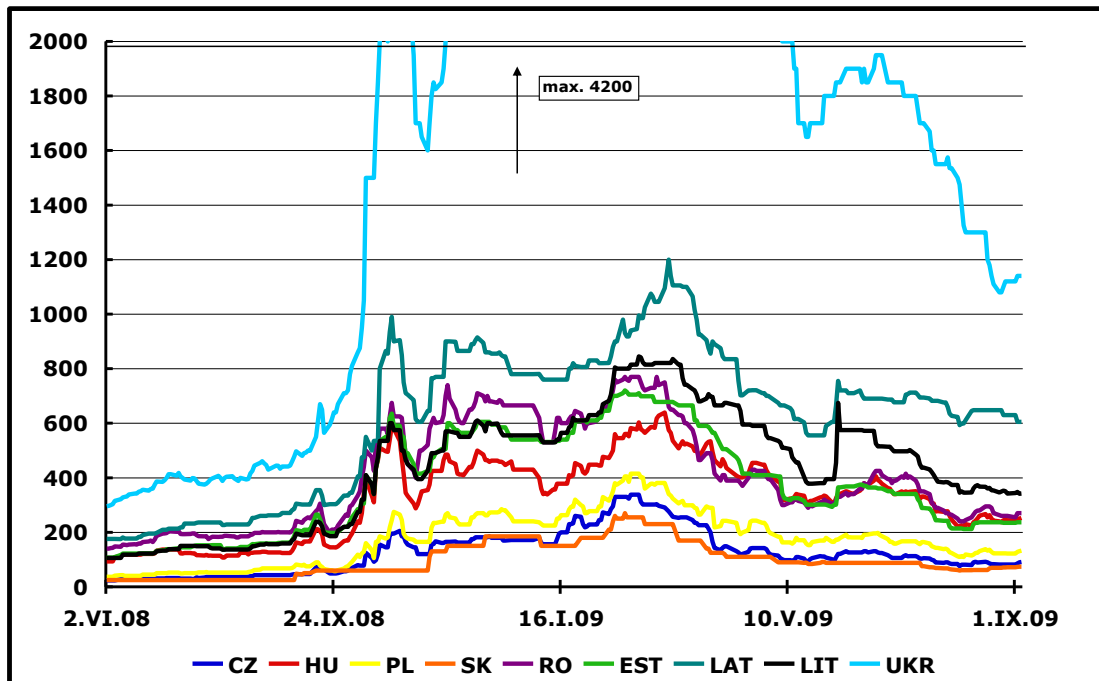
Druhý negativní dopad současné ekonomické krize je pro země střední a východní Evropy specifický. Celková nejistota, riziko platební neschopnosti domácností i firem v některých zemích, spolu s deficitem veřejných financí i běžného účtu platební bilance (v různých zemích na různé úrovni) vedly k rychlému poklesu přílivu kapitálu a v některých zemích (Rumunsko, Pobaltí) došlo k jeho výraznému odlivu. Důvěra v makroekonomickou stabilitu zemí regionu rychle poklesla<sup>5</sup> a vznikly obavy z „náhlé zástavy“ externího financování i krátkodobých závazků soukromého i státního sektoru.

Spekulace o destabilizaci ekonomik regionu se prudce prohloubily v únoru a v první polovině března 2009, mimo jiné i v důsledku určité mediální hysterie významných světových finančních a ekonomických médií a analytiků. Prudce narostly spready na státních obligacích (obr. 5), urychlil se odliv kapitálu z některých zemí a silně oslabily všechny volně plovoucí měny regionu; týkalo se to i velmi stabilních zemí, jako je ČR nebo Polsko (obr. 6). Koordinované kroky centrálních bank a vlád vedly od konce března 2009 k určité stabilizaci a depreciační měn alespoň z části zmírnila dopady do reálné ekonomiky. Nárůst produkční mezery a pokles cen surovin na světových trzích také téměř zastavil přenos depreciačních národních měn do inflace, která zůstává velmi nízká.

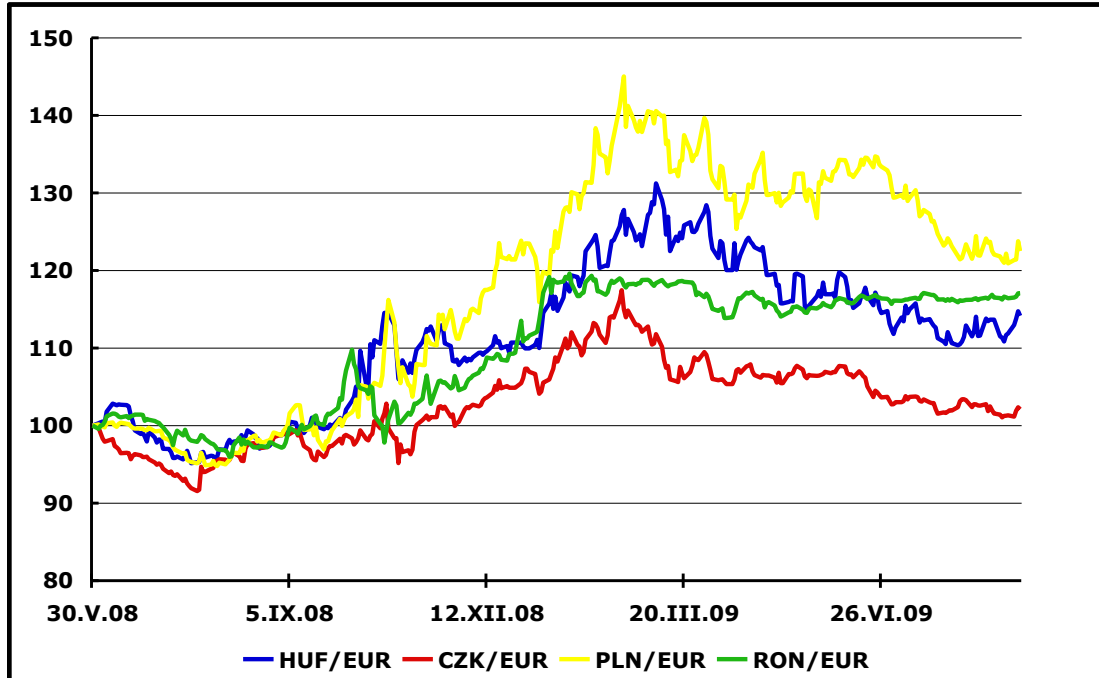
---

<sup>5</sup> Již v říjnu 2008 se objevily problémy s maďarskou státní emisí.

Obr. 5 Spready státních obligací



Obr. 6 Depreciace měn středoevropských zemí vůči EUR



Hospodářská politika vlád i centrálních bank zemí střední a východní Evropy je však omezená protichůdnými limity. Příjmy veřejných rozpočtů klesly. Hrozba krátkodobé destabilizace a nárůstu dlouhodobé zadluženosti nutí udržovat deficity veřejných financí pod přísnou kontrolou. Stimulace agregátní poptávky pomocí výrazných fiskálních injekcí není proto možná,<sup>6</sup> i když určitou roli zde hrají automatické stabilizátory. Podobně je do jisté míry omezena i peněžní politika, kdy centrální banky stojí před kompromisem mezi požadavky na snižování úrokových sazeb v reakci na ekonomickou situaci svých zemí a mezi potenciálními tlaky na domácí měny, jež vyžadují stanovit sazby na úrovni, která by udržovala určitou míru přílivu (krátkodobého) kapitálu.

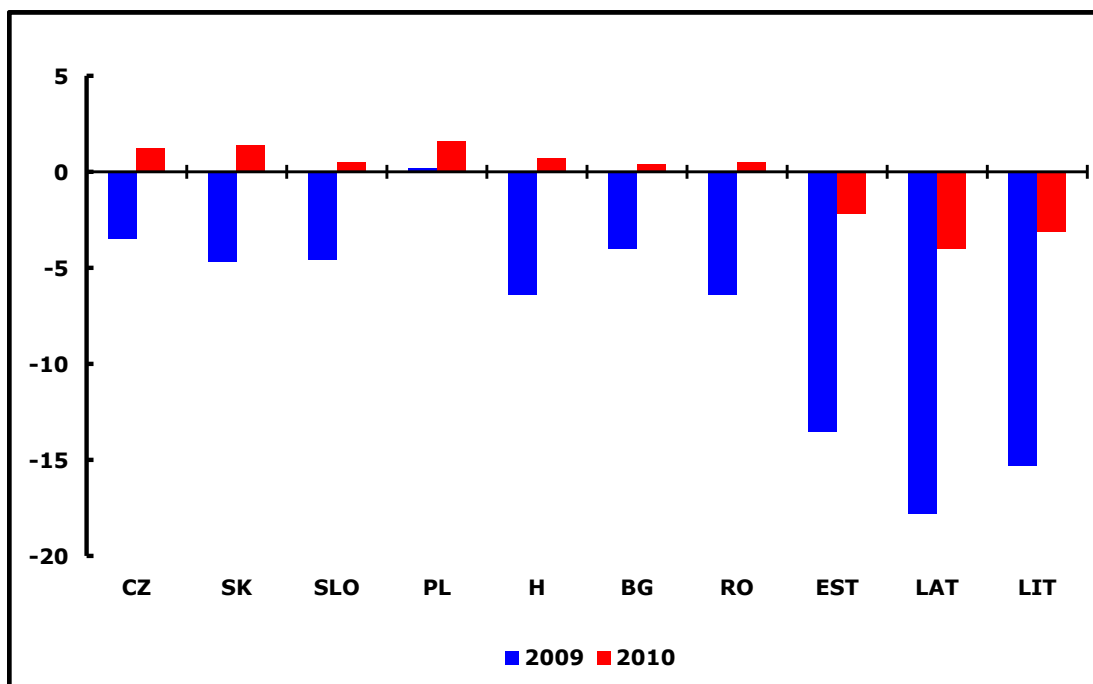
Agregátní čísla za celý region však zastírají významné rozdíly, které mezi jednotlivými zeměmi existují. Skupina zemí střední Evropy (ČR, Polsko, Slovensko a Slovinsko) sice prožívá hospodářský pokles, jejich ekonomiky jsou však stabilní a finanční a bankovní sektor relativně robustní. Krátkodobá destabilizace jim nehrozí, vlády těchto zemí jsou v současné době schopny financovat krátkodobý i střednědobý dluh bez výraznějších omezení. Na ostatní země regionu (Pobaltí, Maďarsko Rumunsko a Bulharsko) však krize dopadá mnohem výrazněji. Kromě obecného dopadu ekonomické krize jsou tyto ekonomiky mnohem zranitelnější také v krátkém období, jak naposledy ukázala lotyšská krize.

Predikce základních makroekonomických parametrů pro letošní a příští rok je uvedena na obr. 7–10. Největší hospodářský pokles se očekává v pobaltských zemích, ve střední Evropě bude propad ekonomické aktivity mnohem menší (obr. 7); mezinárodně srovnatelné odhady to zatím neukazují, domácí čísla však naznačují, že pokles bude poněkud výraznější ve dvou ekonomikách, které se již staly členy eurozóny, tedy na Slovensku a ve Slovinsku.

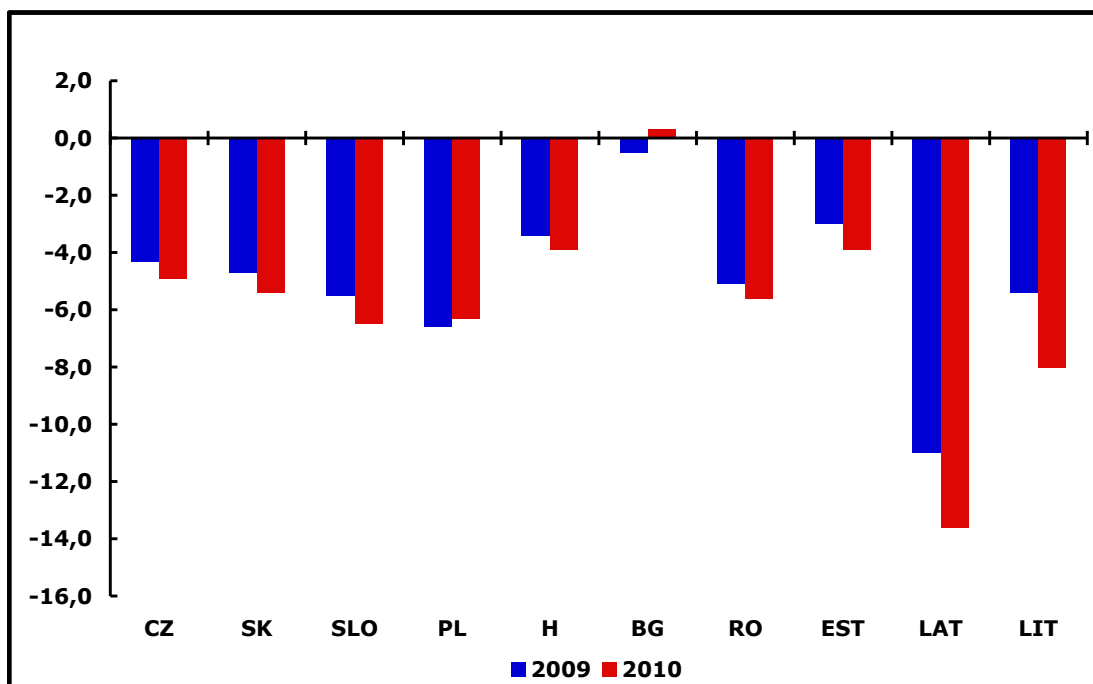
---

<sup>6</sup> I v případě, že by se vlády rozhodly akceptovat riziko z větších deficitů, bude dopad potenciálních fiskálních injekcí na hospodářský růst v zemích střední a východní Evropy nejistý.

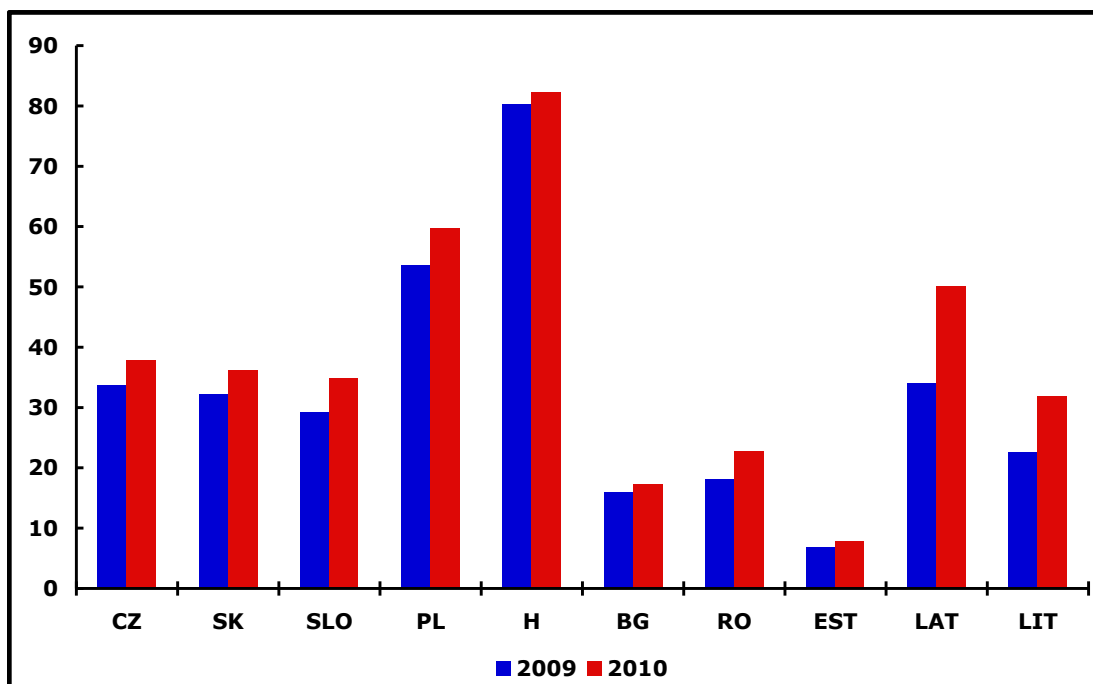
Obr. 7 Vývoj reálného HDP, predikce, %, meziročně



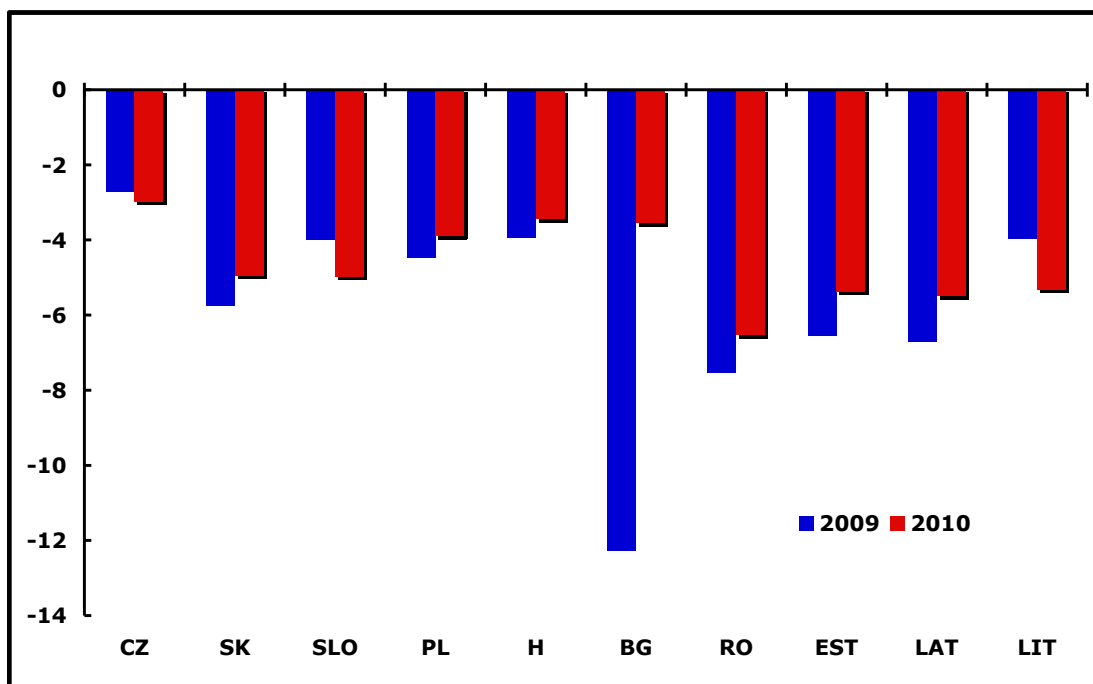
Obr. 8 Deficity veřejných financí, predikce, % HDP



Obr. 9 Veřejný dluh, predikce, % HDP



Obr. 10 Bilance běžného účtu platební bilance, predikce, % HDP



## 3. Česká ekonomika – rok 2009 a 2010

### 3.1 Současný stav

Ekonomický vývoj v ČR vykazoval v uplynulých letech charakteristiky společné s ostatními zeměmi regionu: hospodářský růst rychlejší než v zemích eurozóny, při klesající nezaměstnanosti, tažený především vnější poptávkou a s deficitem financovanými rovněž především z vnějších zdrojů. Základní makroekonomické parametry úspěšně konvergovaly k maastrichtským kritériím a otázka vstupu do eurozóny se až do poloviny roku 2008 jevila jako rozhodnutí podmíněné širšími politickými souvislostmi a volbou vhodného okamžiku pro zafixování kurzu CZK k euru. Velmi solidní postavení ekonomiky ČR (ve srovnání s ostatními zeměmi regionu) je dobře patrné z obr. 7–10.

Souhrnná domácí produktivita rostla v tomto období rychleji než v zemích našich hlavních obchodních partnerů a při celkově úspěšném cílování inflace ČNB česká inflace konvergovala k inflaci eurozóny. To vedlo k trendovému posilování reálného kurzu CZK a následně – při krátkodobých spekulacích výkyvech – i k trendovému posilování kurzu nominálního.<sup>7</sup> Reálné mzdy v tomto období rostly pomaleji než souhrnná produktivita.

V posledním desetiletí byly v ČR pro zahraniční investory systémově zajištěny poměrně rozsáhlé investiční pobídky. Přímé zahraniční investice jistě sehrály v nedávném ekonomickém vývoji pozitivní roli (a na konci 90. let přispěly i k rychlé makroekonomické stabilizaci po krátké krizi let 1997–1998). Po roce 2003 byly však investiční pobídky až příliš rozsáhlé a spolu s dlouhodobými českými komparativními výhodami ve vybraných oblastech zpracovatelského průmyslu a hlavně při levnější české pracovní síle vedly ke koncentraci českého průmyslu do několika málo vybraných segmentů, především do automobilového průmyslu a na něj navazujících

---

<sup>7</sup> Tato skutečnost, včetně krátkodobých apreciačních odchylek od trendu, se opakovaně stávala předmětem kritiky ze strany domácích vývozců, především vůči ČNB. Řada z nich si také zajistila kurzová rizika na úrovni, která se po propadu kurzu na konci roku 2008 a na počátku 2009 ukázala jako nereálná.

výrob. Platí sice, že krizí jsou zasaženy i sektory bez investičních pobídek, avšak dopad na automobilový průmysl je typickým asymetrickým vnějším šokem, který českou ekonomickou situaci dále zhoršil.

Ve stejném období, kdy soukromé investice do vybraných sektorů procházely rychlým růstem, zaostávaly domácí investice do oblastí, jež jsou významné pro dlouhodobý ekonomický růst, tedy do vzdělání a vědy a výzkumu. Soukromé investice (především ty zahraniční) a výdaje na vzdělání a výzkum (tedy veřejná spotřeba) spolu sice přímo nesouvisí, bylo však chybou nevyužít období rychlého přílivu investic a růstu rovněž k posílení dlouhodobých růstových faktorů. Jak uvádíme v dalších částech, nyní, v období poklesu a pomalejšího oživení, to bude mnohem obtížnější.

Od září 2008 dopadá ekonomická a finanční krize na českou ekonomiku podobným způsobem jako na ostatní země střední a východní Evropy. ČR čelila jak vnějšmu šoku v podobě poklesu zahraniční poptávky po vývozu, tak důsledkům destabilizace jiných zemí v regionu a z ní vyplývající nejistoty ohledně udržitelnosti a financovatelnosti deficitu a dluhu. Bez ohledu na řadu domácích problémů se česká ekonomika ve srovnání se všemi zeměmi regionu jevila od počátku krize jako nejrobustnější: stabilní bankovní sektor, bez rizikových investic do sekuritizovaných instrumentů a s nízkým podílem špatných aktiv, nízký zahraniční dluh a deficit veřejných financí i běžného účtu, které jsou i po očekávaných dopadech krize bezproblémově udržitelné jak v letošním, tak v příštím roce (obr. 8 a 9). Koncem roku 2008 došlo k určité stabilizaci a depreciace měn alespoň z části zmírnila dopady do reálné ekonomiky. Nárůst produkční mezery a pokles cen surovin na světových trzích také téměř zastavil přenos depreciací národních měn do inflace, která zůstává velmi nízká.

V prvních měsících roku 2009 náhle narostla nervozita na finančních trzích, které nebyly v krátkém období schopny (a ochotny) rozlišovat mezi jednotlivými zeměmi našeho regionu. Krátkodobé postavení jednotlivých zemí střední a východní Evropy bylo určováno situací v nejproblematičtějších ekonomikách, včetně zemí mimo EU (Ukrajina, Turecko). Po uklidnění prvotní hysterie a v důsledku jak koordinovaných kroků některých centrálních bank regionu (včetně ČNB), tak vládních politik je od



dubna 2009 situace pro ČR (ale i pro Polsko, a dokonce patrně i pro Maďarsko) stabilizovaná, bez rizika náhlé zástavy, a to i v případě, že dojde k prudkému zhoršení situace v některých dalších zemích. Odráží se to především ve vývoji spreadů pro státní obligace (obr. 5).

### **3.2 Dosavadní opatření hospodářské politiky**

Pro stanovení odpovídající reakce domácí hospodářské politiky je klíčové uvědomit si, že dnešní finanční a ekonomická krize byla do české ekonomiky vnesena zvenčí. Platí to jako pro přímý dopad krize v podobě poklesu vnější poptávky, tak pro odvozené dopady z titulu obecné nejistoty v regionu. Řešení krize potom však leží také mimo dosah hospodářské politiky naší země a ke skutečnému oživení české ekonomiky dojde až po oživení růstu a obchodu ve světě obecně a především v eurozóně.

V první polovině roku 2009 přijala vláda ČR Národní protikrizový plán, který byl zaměřen především na nabídkovou stranu ekonomiky: snížení zátěže (daňové i z plateb na sociální a zdravotní pojištění) pro podnikatele, urychlení odpisů, rozšíření podpor pro podnikání v zemědělství, stavebnictví a v dalších oblastech, vyšší podpora infrastrukturním projektům, posílení podpory exportu a další; celkový dopad na výdajovou stranu rozpočtu v roce 2009 činí téměř 80 mld. Kč. V období srpen 2008 až květen 2009 ČNB kumulativně snížila měnověpolitickou sazbu o 2,50 procentního bodu až na dnešních 1,25 % a současně přijímala některé další kroky na podporu ekonomického růstu, především v reakci na pokles tržní likvidity (repo operace s akceptací vládních obligací jako kolaterálu a další). Veškerá tato opatření přinesla určité zmírnění dopadů krize, nemohla však zásadním způsobem změnit ekonomický vývoj ČR v tomto a následujícím roce.

Určitý pozitivní dopad na krátkodobý ekonomický vývoj mají i automatické stabilizátory (vyšší sociální a další platby obyvatelstvu, které se automaticky zvyšují při vyšší nezaměstnanosti). Na druhé straně při daných rozpočtových omezeních s velkou pravděpodobností povedou jak tyto vyšší automatické platby, tak vyšší rozpočtové výdaje (případně nižší příjmy), jež plynou z Národního protikrizového

plánu, k vynuceným úsporám vládních výdajů v jiné oblasti, a tedy celkový dopad protikrizových opatření bude nižší, než se předpokládá.<sup>8</sup>

### 3.3 Krátkodobý výhled a jeho rizika

Odhady ročního poklesu HDP české ekonomiky se pro letošní rok pohybují od optimistických 2,7 % (odhad Evropské komise) přes 3,5 % (WEO IMF, duben 2009) až po mnohem pesimističtějších (avšak reálných) 4,3 %, se kterými od srpna 2009 pracuje MF ČR. Všechny tyto odhady však zdůrazňují riziko dalšího zhoršení<sup>9</sup> a současně mimořádnou závislost krátkodobého vývoje české ekonomiky na vnějších podmínkách. Spotřeba domácností a vlády poroste jen mírně, dojde však k propadu soukromých investic; analýzy se shodují, že tento pokles bude v rozsahu přes 5 %. Nezaměstnanost se bude pohybovat v intervalu 6,0–7,0 %, inflace bude velmi nízká (kolem 1 %) a deficit běžného účtu platební bilance zůstane plně pod kontrolou (klesají nejen vývozy, ale při poklesu ekonomické aktivity i dovozy).

Pro rok 2010 zatím panuje shoda o nejpravděpodobnějším scénáři: dojde k určitému oživení světové ekonomiky, zrychlení růstu v rozvíjejících se zemích a k velmi mírnému oživení dojde i v eurozóně, včetně Německa. Pro českou ekonomiku to znamená zastavení poklesu hospodářského růstu; ten se však bude pohybovat maximálně v intervalu 0,0–0,5 %, když spotřeba domácností i vlády budou spíše stagnovat, k oživení přispěje zastavení poklesu soukromých investic a kladný efekt částečně obnovené poptávky po vývozech.

<sup>8</sup> Podobně by tomu bylo, kdyby vláda přikročila k mnohem masivnějším fiskálním injekcím do ekonomiky. Jakkoliv by se jejich první dopady mohly zdát významné, ve skutečnosti by tomu tak patrně nebylo. Bez ohledu na prudký nárůst míry úspor v USA, fiskální multiplikátor je v ČR dlouhodobě nižší než například ve Velké Británii či USA (z dodatečné jedné koruny příjmů průměrný český spotřebitel ušetří větší část, než jeho britský či americký protějšek, obzvláště je-li neustále pod vlivem negativních ekonomických informací). Česká ekonomika je také menší a otevřenější; to znamená, že větší část fiskálního impulzu zvyšuje poptávku do dovozech, a tak zhoršuje zahraniční bilanci země. Dále, větší fiskální výdaje by prohloubily deficity s negativním dopadem na agregátní poptávku: při informacích o vysokých deficitech by se domácnosti staly ještě opatrnějšími a rostoucí výdaje vlády by současně vytěsňovaly (alespoň zčásti) soukromé investice.

<sup>9</sup> Počátkem července 2009 vydal IMF upřesnění odhadů původně publikovaných v dubnu tohoto roku. Tato čísla jsou mírně příznivější a naznačují možné rychlejší oživení. Publikované odhady se však týkají pouze světové ekonomiky jako celku, hlavních regionů a některých vybraných zemí, nikoliv však z našeho regionu.

Naplnění této krátkodobé předpovědi a hospodářská politika vlády i ČNB budou v následujících týdnech a měsících podléhat řadě rizik, která lze shrnout do následujících bodů.

1. Oživení světové ekonomiky a především eurozóny bude pomalejší, než se obecně předpokládá. To bude mít dopad na pomalejší růst HDP i všech jeho hlavních složek, ale především na horší než zatím očekávané deficity veřejných financí.
2. Makroekonomická destabilizace některých zemí ve střední a východní Evropě. Nebezpečí „nákazy“ je pro ČR v současné době nižší, než tomu bylo v prvním čtvrtletí 2009, nicméně každý větší problém jiné země regionu se zákonitě promítne do tlaku i na českou měnu, zdraží financování dluhu a zhorší obecné podmínky pro podnikání firem.
3. Pokračující a případně i výraznější nejistota v bankovním a finančním sektoru (ve světě obecně, ale v našem regionu související například s vývojem kolem některých německých či rakouských bank). Nelze pak vyloučit vyšší riziko protistran transakcí, nárůst volatility na trzích, vyšší rizikové a kreditní prémie a znovu pokles tržní likvidity.
4. Vyšší než očekávaný nárůst platební neschopnosti českých firem, korporací a v menší míře i domácností. Při pomalejším oživení či pokračující recesi ve světě pomalejší pokračující pokles exportů povede i k dalšímu poklesu výroby a obecně i k poklesu cen průmyslových výrobků na trzích. Pokračující nejistota na finančních trzích více zpřísní úvěrové podmínky.
5. Prohloubení problémů mateřských společností kontrolujících hlavní banky v ČR. Plyne to z výše uvedených rizik a dále ze skutečnosti, že všechny čtyři hlavní banky působící v ČR mají významné expozice i v daleko méně stabilních zemích regionu, než je ČR. V kombinaci s potenciálně vyšší mírou defaultu firem může dojít k nárůstu špatných aktiv a k případnému prohloubení problémů s likviditou. Ještě více se pro banky zvýší riziko podnikového sektoru, ale i riziko platební neschopnosti domácností. Zvýší se rizikové marže.

Jde o rizika, která se nemusí naplnit. V každém případě však dvojnásobný dopad dnešní krize na naši ekonomiku (globální vnější šok a specifické dopady plynoucí z příslušnosti k regionu) má jeden významný důsledek: oživení české ekonomiky proběhne patrně s určitým časovým zpožděním za oživením globálním a eurozóny. Příčiny jsou opět dvě:

- Za prvé, zvýšení domácí poptávky v zemích našich hlavních obchodních partnerů se do vyšší poptávky po exportech promítne až po několika měsících.
- Za druhé (a především), bankovní sektor se v celém regionu, ale i v ČR bude chovat mimořádně obezřetně. Úvěrové podmínky zůstanou velmi tvrdé a financování investic soukromého sektoru bude obtížné. Kategorický požadavek udržet deficit veřejných financí pod kontrolou velmi omezí dodatečné stimuly pro agregátní poptávku ze strany vlády a municipalit.

### **3.4 Důsledky pro hospodářskou politiku**

Při daných dopadech finanční a ekonomické krize na českou ekonomiku jsou možnosti krátkodobé reakce vlády a ČNB poměrně omezené. V krátkém období je rozhodující udržení makroekonomické stability při potenciálních otřesech jiných ekonomik v regionu, kontrola deficitů veřejných financí, zajištění odpovídajících opatření v sociální oblasti a všechny kroky, které pomohou i v krátkém období zvýšit odolnost firem i domácností vůči vnějším šokům.

Během finálního zpracování této Zprávy (září 2009) však již bylo zcela zjevné, že se deficit veřejných financí ČR oproti situaci v minulých letech skokově zhorší; MF ČR odhaduje nyní deficit vládního sektoru v absolutní hodnotě pro rok 2009 na úrovni 220 mld. Kč (v metodice sestavování státního rozpočtu), což představuje 5,5 % HDP (v metodice ESA 95, která je základem pro mezinárodní srovnání a pro maastrihtská kritéria). Stejně tak jsou již známé základní parametry přípravy státního rozpočtu pro rok 2010 a je jasné, že půjde o rozpočet s mnoha makroekonomickými riziky.

Ministerstvo financí především uvádí rostoucí nezaměstnanost (jejíž vývoj je obvykle časově opožděn proti hospodářskému růstu) a s tím související tlaky na sociální

výdaje v roce 2010. Dalším, novým rizikem jsou zvýšené náklady na dluhovou službu. Zásadní propad (oproti odhadům z první poloviny roku 2009) je však očekáván na příjmové straně (vzhledem k očekávanému mnohem hlubšímu propadu růstu a dalším skutečnostem). To však znamená, že pokud nebudou přijata okamžitá opatření, může se saldo veřejných financí dostat v roce 2010 na úroveň 230 mld. CZK, respektive v metodice ESA 95 na 7,0 % HDP. Propad absolutních hodnot hlavních makroekonomických veličin pak vede k očekávaným rozpočtovým důsledkům v dalších letech a lze očekávat, že do roku 2012 se bude saldo veřejných rozpočtů pohybovat kolem 6 % HDP. To by však znamenalo zásadní změnu v hodnocení stability české ekonomiky na mezinárodních trzích s důsledky sice stále ještě nikoliv katastrofálními, avšak již bolestnými: zhoršení ratingu země, zvýšení nákladů na financování a dluhovou službu a v neposlední řadě i ztráta prestiže ekonomiky, která dokáže překonávat krizové období bez přílišného zatížení budoucích generací. V praktické rovině to při sestavování návrhu státního rozpočtu na rok 2010 znamená tři věci: respektování dnes platných mandatorních výdajů (především v sociální oblasti), nutné škrty výdajů v řadě oblastí ve srovnání s původními představami před krizí, ale i připravenost krátkodobého zvýšení některých daní a dalších opatření na příjmové straně veřejných rozpočtů.

Produkční mezera na konci roku 2010 může činit až 10 % HDP, což implikuje cyklický schodek státního rozpočtu (daný vývojem hospodářského cyklu) kolem 5 % HDP. Strukturální složka státního rozpočtu (která odpovídá základním dlouhodobým trendům a charakteristikám české ekonomiky) by naopak měla – při daných, především demografických trendech – generovat přebytky; odhad MF ČR hovoří o 2–3 % HDP. Znamená to, že celkový deficit státního rozpočtu v roce 2010 by ani při výrazném poklesu ekonomické aktivity neměl přesáhnout 3 % HDP. Jak již bylo uvedeno, realita však bude významně jiná. Jakkoliv z pohledu současných mezinárodních srovnání deficit veřejných financí na úrovni 7 % HDP nepředstavuje žádný extrém,<sup>10</sup> hrozí nebezpečí překročení určitého prahu politické citlivosti, což významně zvyšuje nebezpečí skluzu na trajektorii, která dovedla některé země našeho regionu do dnešní velmi svízelné situace.

---

<sup>10</sup> Řada zemí eurozóny, ale i mimo ni, bude vykazovat v letech 2009 i 2010 deficity výrazně přes 10 % HDP.

Není úlohou NERV vyjadřovat se k rozhodnutí politických sil v ČR. Naše země se však dnes nachází v předvolebním období, které nebezpečí prohloubení deficitů jen zvyšuje. Ministerstvo financí ČR navrhuje rychlé přijetí opatření, která mohou situaci alespoň do určité míry zlepšit, a to ještě i pro rok 2010. Pokud však politická reprezentace nebude tyto návrhy alespoň v obecné podobě respektovat, pak NERV upozorňuje, že náprava v dalších letech bude sociálně a politicky ještě mnohem bolestnější. Tato skutečnost je pak umocněna dodatečnými riziky, která podrobněji zmiňujeme v dalších kapitolách této Zprávy.

## 4. Vybrané okruhy problémů

### 4.1 Fiskální udržitelnost ve středním a dlouhém období

Až do roku 2008 patřila ČR mezi země EU, které byly schopny udržet deficity veřejných financí i úroveň zahraničního dluhu pod kontrolou; a právě tato skutečnost umožnila naší zemi překonat nejrizikovější období v prvních měsících roku 2009. Současná krize však staví veřejné rozpočty do nové, mnohem složitější situace. Nejedná se však pouze o krátkodobé problémy roku 2010; zásadním způsobem se mění pohled i na dlouhodobí trendy určující fiskální pozici ČR v následujících deseti a více letech.

#### 4.1.1 Fiskální pozice EU a jejích jednotlivých zemí pod vlivem krize

Společným jmenovatelem dnešního i střednědobě předvídatelného dění je dramatické zhoršení fiskálních pozic a fiskální disciplíny ve všech zemích EU, jež představuje současně varování i výzvu pro budoucí stabilizační politiku. Po rychlém propadu především německého exportu a následném prudkém zpomalení ekonomiky celé EU přistoupily jednotlivé státy, v různé míře a nekoordinovaně, k fiskální stimulaci.<sup>11</sup> Ve stejné době už bylo také zřejmé, že zatížení evropských bank špatnými aktivy bude vyžadovat – kromě opatření centrálních bank – i podporu ze strany státních financí.

Vzhledem k hloubce recese, zátěži bankovního a finančního sektoru a při daných mandatorních závazcích evropských států jsou veřejné finance EU od přelomu let 2008 a 2009 zatíženy významným břemenem. To se projevuje ve více rovinách:

- výpadkem (především) daňových příjmů s následným prohloubením cyklické složky deficitů, včetně působení automatických stabilizátorů,
- současným nárůstem strukturálních deficitů, který je důsledkem krátkodobé stimulace agregátní domácí poptávky (v různých zemích s různou intenzitou),

<sup>11</sup> Zpráva NERV se orientuje především na hospodářskou politiku vládních administrativ a druhý hlavní pilíř hospodářskopolitické reakce na krizi, tedy monetární politiku, sleduje jen okrajově. V případě eurozóny i dalších zemí EU centrální banky reagovaly na postupující krizi již od srpna 2007.

postupné obnovy zdravého finančního sektoru i dlouhodobých prorůstových politik zaměřených na podporu strukturálních změn a rozhodujících faktorů udržitelného růstu.

Potřeby, možnosti i reakce fiskální politiky jednotlivých členských států EU jsou velmi odlišné a odrážejí výrazně rozdílné počáteční makroekonomické podmínky jednotlivých zemí na počátku krize (především rozdíl úrovně deficitů a dluhu) a tržní tlaky, jimiž tyto ekonomiky prošly. V listopadu 2008 Komise EU doporučila (a k žádnému razantnějšímu opatření než k doporučení ani nemá kompetence) koordinovaný fiskální stimul ve výši 1,5 % HDP ve všech zemích EU (cca 200 mld. EUR), realita však je a bude odlišná.

Celkově členské státy přijaly či oznámily fiskální stimuly v přibližné částce 1,1 % unijního HDP pro rok 2009 a 0,7 % pro rok 2010. Rozsah opatření i jejich konkrétní podoba se nicméně mezi jednotlivými zeměmi EU výrazně odlišují; k nejvyšším fiskálním pobídkám přistoupilo Španělsko (2,3 % HDP), některým zemím (Maďarsko, Pobaltí) situace ve veřejných financích neumožnila žádnou fiskální podporu. Podobný obrázek rozdělení fiskálních stimulů je předpokládán i pro rok 2010.12

Účinnost fiskálních stimulací byla předběžně modelově simulována Komisí EU. Celkově, po započtení dalších synergií, lze předběžně konstatovat, že fiskální politika zajišťuje podporu ekonomice EU až v řádu 5,0 % jejího HDP na období let 2009 a 2010, což je ekvivalent přibližně 600 mld. EUR. Je však nutné zdůraznit, že mnohem větší úlohu hrají v ekonomice EU automatické stabilizátory; jejich očekávaný dopad je v období let 2009–2010 přibližně 3,2 % HDP. Na rozdíl od rozpočtového dopadu nových expanzivních opatření automatické stabilizátory nezajišťují krátkodobé povzbuzení ekonomiky, ale představují pro ekonomiku v průběhu cyklu spíše stabilizační efekt a nevyžadují obezřetné intervence fiskálních autorit; nejčastěji jsou užívány progresivní daňové systémy a charakter podpor v nezaměstnanosti. Příspěvek expanzivní stimulace k růstu HDP je mnohem skromnější a je odhadován na úrovni

---

<sup>12</sup> Data EU. Podle těchto údajů byl v roce 2009 český fiskální stimul na úrovni 1,0 % HDP, což přesně odpovídá průměru EU, v roce 2010 se očekává ve výši 0,5 % HDP.



přibližně 0,75 procentního bodu v roce letošním a 0,35 procentního bodu v roce 2010; podrobněji jsou výsledky uvedeny v Tabulce 1.

**Tab. 1 Simulace dopadu fiskálních stimulací v EU**

Fiskální opatření v % HDP	2009	2010
Podpora kupní síly domácností	0,5	0,2
Trh práce	0,1	0
Opatření zaměřená na korporace (s výjimkou investičních pobídek)	0,2	0,1
Investiční pobídky (vůči stávajícím i novým investicím)	0,3	0,1
<b>Celkem</b>	<b>1</b>	<b>0,5</b>
<b>Dopad na růst HDP</b>	<b>0,8</b>	<b>0,3</b>

#### 4.1.2 EU – deficity a dluh

To vše se mezi členskými státy EU promítá do strmého nárůstu jak deficitů veřejných financí, tak míry jejich veřejného zadlužení. Nižší schopnost oslabených ekonomik generovat příjmy podléhající zdanění a přímá fiskální podpora, diskutovaná v předcházející části, nejsou jedinou zátěží veřejných financí v době krize. Doposud členské země EU podpořily své bankovní a finanční sektory opatřeními v částce rovnající se asi 13 % HDP a byly schváleny prostředky a nástroje v hodnotě dalších zhruba 31 % HDP. Největší podíl představují (7,8 % HDP z již provedených opatření, 24,7 % HDP ze schválených opatření) záruky za bankovní závazky, které neovlivní výši veřejného dluhu a deficitu, pokud nebudou aktivně uplatněny. Zbytek se týká podpor a úlev v případě špatných aktiv, podpory likvidity a kapitálových injekcí. V jakém rozsahu tyto operace v konečném důsledku ovlivní fiskální účet, je stále nejisté, nicméně jistý zdroj poučení může být čerpán i z minulých finančních krizí.

Bez ohledu na zatím nečerpané garance pro finanční a bankovní sektor se již v roce 2008 průměrný rozpočtový deficit v EU zhoršil z 0,8 % v roce 2007 na 2,3 % HDP (v eurozóně to bylo z 0,6 % na 1,9 %) a míra veřejného dluhu k HDP v EU v roce 2008 překročila magickou hranici 60 % (po 58,7 % v roce 2007). Předpoklady let 2009 a 2010 pak signalizují další dramatické zhoršování. Celkový deficit v eurozóně by měl vystoupit až na 5,3 % HDP v roce 2009 (meziročně o 3,4 procentního bodu!), s negativní vyhlídkou dalšího zhoršení až na 6,5 % HDP o rok později. Obdobný vývoj s ještě horšími hodnotami (6,0 % HDP v roce 2009, 7,3 % v roce 2010) je

odhadován pro celou EU. Nejpochemurnější vyhlídky jsou v této souvislosti spojovány s vývojem ve Velké Británii, Irsku a Lotyšsku (kde odhady míry deficitu směřují k 15% hranici nebo ji dokonce přesahují). Na opačném pólu pak stojí Bulharsko, Kypr, Lucembursko nebo Finsko, s hodnotami deficitu pod 3 % HDP.

Vývoj výše veřejného dluhu a jeho podílu na HDP pak tyto skutečnosti věrně odráží. V eurozóně v roce 2008 se ukazatel míry veřejného dluhu k HDP zhoršil o 3,3 procentního bodu na 69,3 % a do roku 2010 je předpokládán jeho další nárůst až na 83,8 %. V celé EU se tato hodnota pro rok 2008 ve výši 61,5 % HDP má v roce 2010 dostat až na úroveň 79,4 % HDP. Nicméně, i zde agregátní čísla úspěšně maskují divergentní vývoj v jednotlivých členských zemích. Kupříkladu výrazně prořídla skupina s velmi nízkým dluhem, kterou právě opouštějí Velká Británie, Irsko i Lotyšsko. Navíc dojde opět k překročení alarmující hranice 100 % HDP třemi fiskálně nejméně disciplinovanými zeměmi, jež dlouhodobě vystupují v nezměněné sestavě: Belgií, Řeckem a Itálií.

\* \* \*

Zpráva NERV věnuje v této subkapitole relativně velký prostor dramatickému zhoršení rozpočtové disciplíny v zemích EU (ať z eurozóny nebo mimo ni) a dlouhodobému nárůstu zadluženosti některých zemí. Je to dáno více skutečnostmi. Za prvé, nemalá skupina zemí eurozóny se významně odchýlila od pravidel Paktu růstu a stability. Jeho principy však mají zásadní význam pro dlouhodobě efektivní fungování eura jako společné evropské měny v situaci, kdy dnešní EU není politickou unií a kromě decentralizované peněžní politiky je i fiskální politika určena na národních úrovních, při nízkém stupni koordinace a při zanedbatelném unijním rozpočtu (cca 1 % evropského HDP). Za druhé, jeden ze základních imperativů další hospodářské politiky zemí EU bude návrat k rozpočtovým a dluhovým parametrům z doby před krizí; bude to však představovat (v některých případech po celé následující desetiletí) významné omezení pro hospodářskou a sociální politiku.<sup>13</sup> Za třetí, ve srovnání s ČR jsou některé příčiny zhoršení fiskální pozice specifické, byť v různých zemích různé – ve Velké Británii či Irsku jde o důsledek obrovských injekcí bankovnímu sektoru, ve

<sup>13</sup> Švédské předsednictví EU v druhé polovině roku 2009 zařadilo problematiku tzv. „fiskálního exitu“ mezi významné záměry v ekonomické oblasti.

Španělsku o dopad fiskálních stimulů, v některých zemích našeho regionu o důsledek malé kontroly růstu dluhu v minulých letech. Současně však existují potenciální příčiny dlouhodobé destabilizace veřejných rozpočtů, které jsou společné i pro českou ekonomiku (jsou předmětem další subkapitoly): problém demografických trendů, mandatorních položek výdajové strany veřejných rozpočtů a další.

#### 4.1.3 Dlouhodobá udržitelnost veřejných financí ČR

Dlouhodobá udržitelnost patří mezi slabá místa českých veřejných financí. Veřejné rozpočty ČR dlouhodobě trpí nerovnováhou strukturální povahy. Vedle celkově nedostatečné provozní a investiční efektivnosti rozpočtových výdajů se stále více projevuje napětí mezi nastavením úrovně daňového zatížení (složená daňová kvóta v roce 2008 byla 36 % HDP, tedy relativně liberální, „anglické“ daně) a rostoucími výdaji mandatorní povahy, jež jsou navázány zejména na proces stárnutí české společnosti („švédské“ sociální transfery).<sup>14</sup> Bohužel ani období velmi robustního ekonomického růstu mezi roky 2002–2008 nebylo využito k potřebné restrukturalizaci veřejných financí tak, aby se zvýšila jejich odolnost proti důsledkům dlouhodobých trendů. Riziko představuje především očekávaný demografický vývoj, který v následujících několika dekádách poměrně dramaticky zvýší podíl osob důchodového věku na ekonomicky aktivní populaci. Rovněž podoba sociálního systému, především financování důchodového a zdravotnického systému, je stále dominantně státní záležitostí, s velmi omezenou rolí soukromého sektoru, a tak z dlouhodobého hlediska neperspektivní a riziková.

Rozsah rozpočtového ohrožení České republiky nejlépe ilustrují odhady MF ČR, které se snaží najít dlouhodobě udržitelné parametry rozpočtové politiky. Podle těchto odhadů by bylo třeba okamžitě snížit výdaje anebo zvýšit daně nejméně o 2.5 % HDP. Pokud bychom pak chtěli vytvářet rozpočtové rezervy na schodky dosahované ještě po roce 2060, bylo by třeba okamžitě snížit výdaje anebo zvýšit daně o 6 % HDP.

---

<sup>14</sup> Výdaje ministerstva práce a sociálních věcí by měly v roce 2012 činit téměř polovinu veškerých výdajů státního rozpočtu, 534 miliard korun. Valná většina ministerstev bude mít k dispozici méně peněz než v letošním roce (MF ČR, Střednědobé výdajové rámce na léta 2010 až 2012; ČTK, 10. 6. 2009).

Česká republika musí učinit podstatné kroky k dlouhodobé udržitelnosti veřejných výdajů. Při výhledech je třeba brát v potaz z hlediska veřejných nákladů nepříznivý demografický vývoj a s ním spojené výdaje na sociální, zdravotní a školský systém. Mnoho zemí čelilo podobné výchozí situaci jako Česká republika, ale jen některé dokázaly nastavit svá pravidla tak, aby veřejné finance zůstaly udržitelné.

#### 4.1.4 Fiskální důsledky stárnutí populace – dlouhodobé projekce

Analýza dlouhodobého vývoje veřejných výdajů na bázi předpokladu neměnných politik vychází ze střednědobého makroekonomického a fiskálního scénáře do roku 2011 a v dalším období ze společných předpokladů diskutovaných Skupinou pro stárnutí populace (AWG) při EPC. Při analýze se tudíž pracuje s nově schválenými předpoklady o demografii (EUROPOP2008) a s makroekonomickým rámcem, který je v dlouhém období pro země EU konzistentní. Horizont projekcí byl prodloužen do roku 2060.

Výsledky, které shrnuje Tabulka 2, ve srovnání s předchozími lety zahrnují pozitivní efekty nedávných opatření v oblasti důchodového systému, jež spočívají zejména v dalším prodlužování věkové hranice odchodu do důchodu, v rozdělení invalidních důchodů ze dvou do tří skupin a v administrativním překvalifikování invalidních důchodců na starobní po dosažení věku 65 let. Poslední z uvedených opatření má neutrální výdajové dopady.

**Tab. 2 Makroekonomické předpoklady projekcí**

v % HDP	Rok 2007	Rok 2010	Rok 2020	Rok 2030	Rok 2040	Rok 2050	Rok 2060
<b>Růst produktivity práce</b>	4,1	3,8	2,9	1,8	1,7	1,7	1,7
<b>Reálný růst HDP</b>	6,6	4,4	2,5	1,4	0,9	0,7	1,1
<b>Míra participace mužů (ve věku 15 - 64)</b>	78,3	78,7	81,0	78,8	78,5	79,0	78,9
<b>Míra participace žen (ve věku 15 - 64)</b>	61,6	63,3	66,7	66,0	66,0	67,8	68,1
<b>Celková míra participace (ve věku 15 - 64)</b>	70,0	71,0	73,9	72,5	72,3	73,5	73,5
<b>Míra nezaměstnanosti</b>	5,3	4,6	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5
<b>Podíl populace starší 65 let na celkové populaci</b>	14,4	15,4	20,2	22,9	26,3	30,9	33,4

Tab. 3 Dlouhodobá udržitelnost veřejných financí

v % HDP	Rok 2007	Rok 2010	Rok 2020	Rok 2030	Rok 2040	Rok 2050	Rok 2060
<b>Celkové výdaje</b>	42,4	41,1	40,1	41,8	44,6	49,5	54,5
z toho: <b>Výdaje závislé na věkové struktuře</b>	19,2	18,7	18,8	20,1	21,9	24,8	26,5
<b>Důchody</b>	8,2	7,7	7,7	8,1	9,6	11,5	12,4
<b>Důchody v rámci sociálního zabezpečení</b>	8,2	7,7	7,7	8,1	9,6	11,5	12,4
<b>Starobní a předčasné důchody (55+)</b>	7,5	7,1	7,1	7,4	9,0	10,9	11,8
<b>Ostatní důchody (do 54)</b>	0,7	0,6	0,6	0,7	0,6	0,6	0,6
<b>Zaměstnanecké důchody</b>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Zdravotní péče</b>	6,3	6,3	6,7	7,3	7,8	8,5	8,9
<b>Dlouhodobá péče</b>	0,2	0,3	0,3	0,4	0,5	0,5	0,7
<b>Vzdělání</b>	3,6	3,4	3,1	3,3	3,1	3,1	3,4
<b>Ostatní výdaje závislé na věkové struktuře</b>	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1	1,1
z toho: <b>Úroky</b>	1,1	1,1	0,8	1,2	2,1	4,2	7,5
<b>Celkové příjmy</b>	41,4	39,6	39,0	39,0	39,0	39,0	39,0
z toho: <b>Důchod z vlastnictví</b>	0,8	0,7	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
z toho: <b>Pojistné na důchodové zabezpečení</b>	8,6	8,6	8,6	8,6	8,6	8,6	8,6
<b>Aktiva fondů důchodového zabezpečení <sup>(a)</sup></b>	0,4	2,9	13,2	22,9	26,3	9,8	0,0
z toho: <b>Konsolidovaná aktiva</b>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

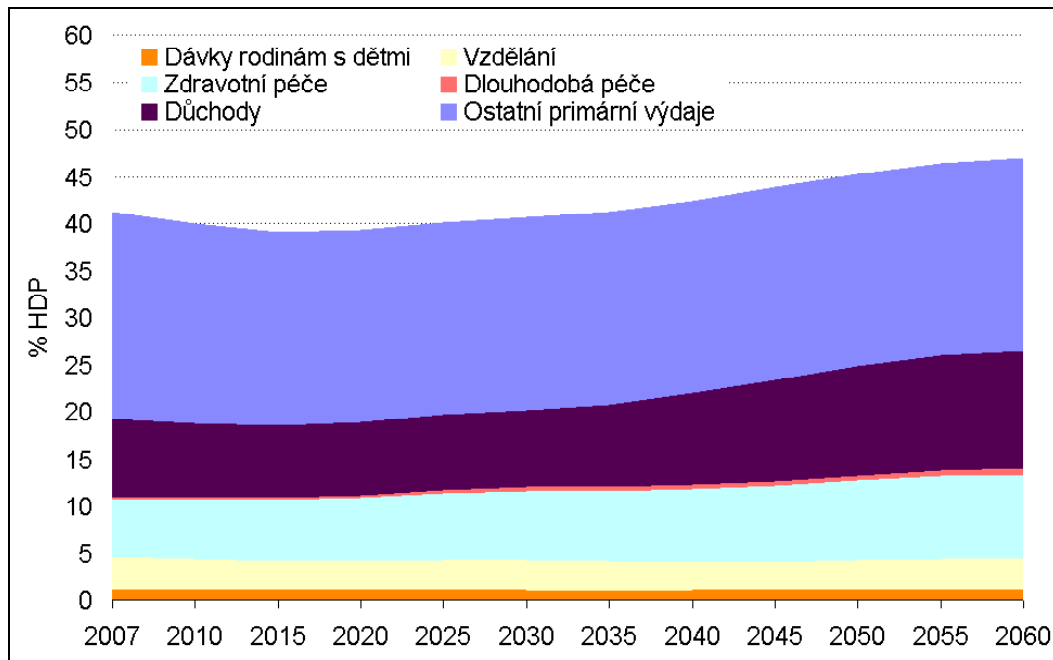
(a) Kumulované kladné saldo důchodového účtu (aktiva fondů důchodového zabezpečení) bude mezi roky 2030 a 2040 vyčerpáno.

Zdroj: MF ČR

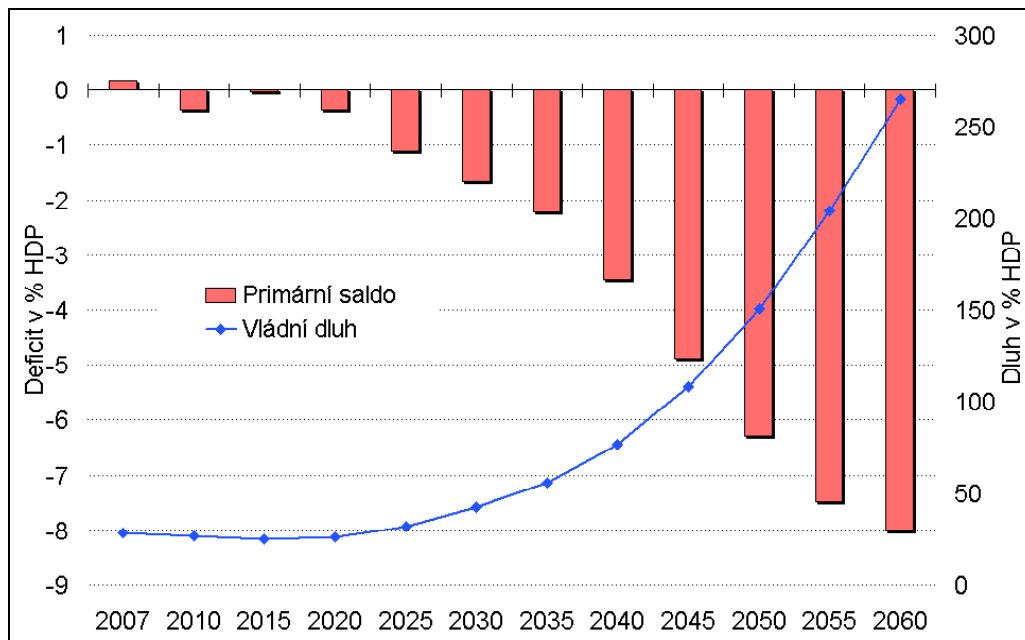
Populační změny mají díky těmto výše zmíněným opatřením z roku 2008 o něco mírnější dopady do veřejných financí. Nicméně nárůst podílu výdajů citlivých na věkovou strukturu populace na HDP dosáhne v letech 2007–2060 i tak 7,2 p.b. Největší měrou se na tomto nárůstu podílejí nejobjemnější výdaje na starobní důchody. Nárůst těchto výdajů by za předpokladu dále neměnné legislativy vedl k prohloubení primárního deficitu, k růstu úrokových plateb (ze současných 1,1 % na 7,5 % HDP) a k rychlé kumulaci vládního dluhu.

V této souvislosti je cenný pokus expertů MF ČR vyjádřit rozsah potřebné fiskální konsolidace ve středním horizontu pro zajištění udržitelnosti veřejných rozpočtů v horizontu projekce, tedy do roku 2060. Podle výsledku této projekce by bylo třeba provést taková opatření, která by snížila podíl výdajů nebo zvýšila podíl příjmů na HDP v roce 2011 o 2,5 p.b. (tzv. indikátor S1). To znamená, že celkové saldo vládního sektoru by mělo být v roce 2011 přebytkové v rozsahu 1,4 % HDP. Pokud by měla být zajištěna permanentní solventnost vládního sektoru, muselo by v roce 2011 dojít k fiskální korekci dokonce ve výši 6,0 % HDP (tzv. indikátor S2).

Obr.11 Projekce výdajů



Obr.12 Primární deficit a dluh



**Tab.4 Rozsah nutné fiskální konsolidace**

% HDP	Rok 2011	Rok 2012	Rok 2013
<b>1. Příjmy</b>	39,0	39,0	39,0
<b>2. Primární výdaje</b>	39,1	39,1	39,1
<b>3. Primární saldo (1-2)</b>	-0,1	-0,1	-0,1
<b>4. Rozsah permanentní fiskální konsolidace S1 <sup>(1)</sup></b>	2,5	2,6	2,7
<b>5. Udržitelné primární saldo (3+4)</b>	2,4	2,5	2,6
<b>6. Udržitelné celkové saldo</b>	1,4	1,8	1,9
<b>Rozsah permanentní fiskální konsolidace S2 <sup>(2)</sup></b>	6,0	6,1	6,2

<sup>(1)</sup> *Permanentní fiskální konsolidace S1 vyjadřuje, o kolik % HDP je nutno trvale (od daného roku) zvýšit daně nebo snížit výdaje, aby vládní dluh na konci horizontu projekce činil 60 % HDP.*

<sup>(2)</sup> *Permanentní fiskální konsolidace S2 je obdobou pro nekonečný časový horizont.*

Zdroj: MF ČR

Je více než zřejmé, že oproti podzimu 2008, kdy tato projekce vznikla, se situace dramaticky změnila negativním směrem. Místo zde uvažované potřeby konsolidace veřejných rozpočtů dojde naopak ve sledovaném období k rychlému prohloubení fiskální nerovnováhy, jak bylo uvedeno výše. To samozřejmě implikuje výrazně vyšší potřebu konsolidačních kroků v pozdějším (pokrizovém) období.

Zde uvedená projekce MF ČR byla připravena před krizí, a tudíž téměř jistě jsou její závěry neoptimističtější možným scénářem (alespoň pokud jde o krátké a střední období). Realističtější obraz budoucnosti vyžaduje korigovat, a to samozřejmě směrem dolů, především údaje na příjmové straně. Na výdajové straně bude dopad mnohem diverzifikovanější; v krátkém období se nesporně zvýší výdaje na vestavěné stabilizátory (zejména sociální transfery) a rovněž náklady protikrizových opatření. Rozsah potřebné rozpočtové konsolidace je tedy v České republice obrovský, přičemž čím dlouhodobější horizont pro analýzu veřejných rozpočtů zvolíme, tím je situace vážnější. V tomto kontextu je zřejmé, že v delším horizontu bude právě řešení napětí ve veřejných financích patrně nejkritičtější úkolem makroekonomické agendy dalších vlád a rovněž neuralgickým bodem celkové makroekonomické rovnováhy ČR.

## 4.2 Trh práce

Nárůst nezaměstnanosti je většinou fázově opožděn oproti vývoji HDP. Je třeba se proto připravit na skutečnost, že i přes nástup oživení ekonomické aktivity nezaměstnanost dále poroste. Jednou z příčin tohoto fázového posunu je i skutečnost, že oživení se příznivě promítá do ceny aktiv a věřitelé už nemají důvod oddalovat podání návrhů na prohlášení úpadku, protože mohou doufat ve vyšší uspokojení svých pohledávek než v čase vrcholící recese, kdy jsou ceny aktiv (a tedy i očekávaná výtěžnost pohledávek věřitelů) na samém dnu. „Vyčištění“ trhu od nejméně konkurenceschopných podniků pak způsobuje nejen vzestup nezaměstnanosti, ale také produktivity práce. Pokles nezaměstnanosti pak přichází až s nástupem konjunktury a robustněji zakořeněného ekonomického růstu, který zvedá poptávku po pracovní síle.

Opatření v oblasti sociální politiky a politiky trhu práce právě v čase ekonomické recese vytvářejí předpoklady pro rychlé zotavení ekonomiky a zabraňují následným strukturálním problémům v podobě dlouhodobé nezaměstnanosti či permanentního odlivu pracovní síly z formálního trhu, problémům, které snižují růstový potenciál celého hospodářství.

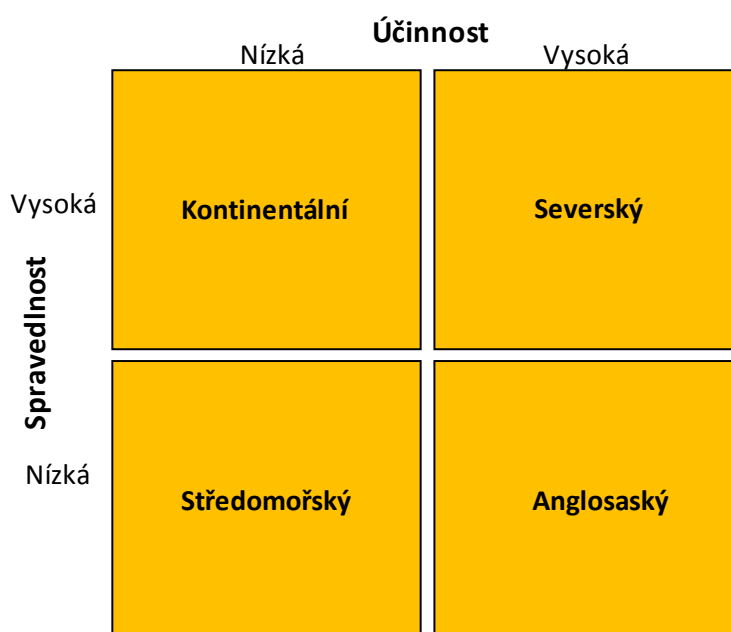
Flexibilní trh práce umožňuje rychlé přizpůsobení měnícím se podmínkám ekonomiky a významným způsobem zmenšuje hloubku ekonomického propadu, jistěže za předpokladu konkurenčního prostředí mezi firmami. Mezi opatření, která napomáhají pružnosti, se řadí jak legislativní úpravy zákoníku práce (lhůty a podmínky výpovědí, snadnost nabírání nových zaměstnanců, možnosti zkrácených úvazků či práce na dobu určitou), tak další opatření a programy, jež podporují zvyšování kvalifikace, mobility a aktivity.

V současné době v EU existují v zásadě čtyři typy sociálních modelů úpravy pracovního trhu, zaměstnanosti a sociálního zabezpečení: model anglosaský, kontinentální, středomořský a severský (obr. 13). Základními rozdíly mezi těmito modely jsou úroveň jejich účinnosti (model je považován za účinný v případě, že dostatečně motivuje jednotlivce k hledání zaměstnání, a tak generuje relativně vyšší míru zaměstnanosti) a míry spravedlnosti v přístupu k jednotlivcům v rámci daného



sociálního modelu (spravedlivý sociální model je takový, který snižuje riziko chudoby). Zatímco středomořský a kontinentální model se vyznačují relativně nižší účinností, což je příčinou vzniku reálných rigidit na pracovních trzích (zejména v oblasti zákonné ochrany zaměstnanců), které ve svém důsledku vedou k relativně vyšší míře nezaměstnanosti, anglosaský a severský model (tzv. model flexicurity, spojený se státem podporovaným doškolováním a přeškolením) jsou účinné a generují relativně vysokou míru zaměstnanosti nejen v době růstu, ale i v době strukturálních změn – což je v době ekonomické recese významná přednost.

**Obr. 13: Evropské sociální modely**



*Zdroj: Sapir (2005)*

Současná recese vyvolává takřka ve všech oblastech ekonomiky zvýšený tlak na hledání účinných řešení; to by v případě pracovního trhu, zaměstnanosti a sociálního zabezpečení mohl být právě přechod k některému z účinnějších sociálních modelů – tj. modelů, které na rozdíl od kontinentálního a středomořského modelu nejsou zaměřeny na ochranu konkrétního pracovního místa jednotlivce, ale na ochranu a podporu celkové zaměstnanosti. Jakkoli kontinentální model, typický pro Francii a Německo, odkládá dopady krize (ochranou dosavadního zaměstnání i díky státní podpoře tzv. Kurzarbeit /krátkodobé zaměstnání/, která se např. v Německu prodloužila až na 24 měsíců), odkládá většinou i možnost propouštění a rekvalifikace reagující na strukturální a inovační změny.

Hlavním rozdílem mezi severským a anglosaským modelem (tedy mezi modely s vyšší účinností) je jejich přístup k sociální spravedlnosti – tj. k tomu, jak vysokou „hustotu“ sociální sítě v rámci těchto modelů zajišťuje stát. Zatímco v anglosaském modelu důraz na pružný pracovní trh a na podporu individuálního úsilí jednotlivců na pracovním trhu mimo jiné také prostřednictvím nižších daní vede k nastavení relativně řídké sociální sítě a k vyššímu riziku chudoby (tedy nejvýznamnějším hlediskem anglosaského modelu je flexibilita), severský model spoléhá na kombinaci efektivity a hustší sociální sítě financované z daní (cílem severského modelu tedy není primárně flexibilita, ale tzv. flexicurity – flexibilita a sociální jistoty). Základem konceptu flexicurity jako možného směřování českého sociálního modelu je flexibilita a jistota na trhu práce, obojí jak pro zaměstnavatele, tak pro zaměstnance. Flexibilita pro zaměstnavatele se týká podmínek najímání a propouštění zaměstnanců, stejně jako určování růstu mezd. Jistota se projevuje ve schopnosti trhu práce uspokojit poptávku po správně kvalifikované pracovní síle. Pro zaměstnance naopak flexibilita znamená možnost přizpůsobení pracovního života vlastním potřebám. Jistota se týká obecně zaměstnání, spíše než jednoho daného pracovního místa. Pro ekonomicky aktivní obyvatele to znamená, že i když ztratí práci, mají velkou šanci rychle najít novou a do té doby jejich příjem není výrazně ohrožen. Celý koncept výrazně závisí na míře regulace trhu zboží a služeb a může fungovat jen na dostatečně liberalizovaném trhu, kde firmy čelí silné konkurenci. Tehdy jsou i zástupci zaměstnanců nuceni brát ohled na celkovou pozici firmy, a tak udržovat mzdové nároky v souladu s produktivitou.

Kombinace vysoké účinnosti a zároveň vysoké míry sociální spravedlnosti dosahuje severský model prostřednictvím několika nástrojů – zejména podporou alternativních forem zaměstnávání (zkrácené úvazky, teleworking atp.), volnou regulací nábory i propouštění zaměstnanců, důrazem na efektivní, cílené rekvalifikační programy, podporou v nezaměstnanosti, která je však nastavena tak, aby sice uchránila nezaměstnané před chudobou, nicméně aby se stále jevilo nezaměstnaným jako výhodnější alternativa pracovat (a nikoliv zůstat dlouhodobě příjemcem podpory v nezaměstnanosti).

Současná ekonomická situace přímo volá po efektivnějším řešení sociálního modelu formou, která by se zvýšila jeho účinnost. Na druhé straně je zřejmé, že anglosaský model je v rozporu s historickou tradicí České republiky a do pokusů o jeho implementaci nemá cenu investovat politický kapitál. Jako vhodná cesta se jeví implementace vybraných prvků severského modelu flexicity – například alternativních modelů zaměstnání, rekvalifikačních projektů zaměřených specificky na osoby měnící zaměstnání, ale i období „Kurzarbeit“ (ovšem v kombinaci se zvyšováním kvalifikace prostřednictvím školení ve „volných“ dnech zkráceného pracovního týdne), systémů celoživotního vzdělávání aj. – za podpory financování z Evropského sociálního fondu (SF). Právě orientace financování ze SF na projekty zvyšující flexibilitu (resp. flexicitu) pracovního trhu v České republice se jeví jako efektivní podpora aktuálně plánovaných celostátních protikrizových opatření pro zpružnění podnikatelského prostředí.

### **4.3 Korupce a veřejné zakázky**

Hlavním zdrojem budoucí prosperity české ekonomiky je intelekt, vzdělanost a pracovitost obyvatelstva. Je proto logické požadovat od politických elit cílevědomou snahu o kultivaci podnikatelského prostředí, efektivní a transparentní veřejnou správu a účinný boj proti korupci.

V této oblasti zůstává Česká republika mnohé dlužná a vývoj vnímané korupce v čase zachycovaný Transparency International prostřednictvím tzv. Corruption Perception Index (CPI) se příliš nelepší. Mezi zeměmi „Visegrádské čtyřky“ na jedné straně a Finskem jako příkladem „čisté“ země na straně druhé je velmi podstatný odstup, zatímco uvnitř „čtyřky“ významnější rozdíly v intenzitě a trendovém vývoji nejsou – hodnoty jsou všude skoro stejně špatné. (Skóre se pohybuje mezi 0 a 10. Vyšší číslo znamená nižší stupeň vnímané korupce.)

**Tab. 5 Vývoj CPI ve V-4 a Finsku od roku 2002**

<b>Země</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
Slovensko	3,7	3,7	4	4,3	4,7	4,9	5
Česko	3,7	3,9	4,2	4,3	4,8	5,2	5,2
Polsko	4	3,6	3,5	3,4	3,7	4,2	4,6
Maďarsko	4,9	4,8	4,8	5	5,2	5,3	5,1
Finsko	9,9	9,7	9,7	9,6	9,6	9,4	9

*Zdroj: Transparency International*

Oblast zadávání veřejných zakázek spolu s politickou korupcí patří mezi dvě nejčastější oblasti korupce v celosvětovém měřítku. V České republice se ročně na státní a místní úrovni zadávají zakázky v hodnotě téměř 400 miliard Kč. Každé zlepšení v této oblasti, každé snížení výsledné ceny díky nemanipulované, transparentní soutěži byt jen o 5 % tedy představuje makroekonomicky významný efekt.

V České republice se například již řadu let diskutuje o neúměrnosti nákladů na stavby financované z veřejných rozpočtů ve srovnání s ostatními evropskými státy včetně nejvyspělejších. Evropský statistický úřad Eurostat provedl šetření nákladů ve stavebnictví za rok 2007. Porovnání s průměrnými cenami jednotlivých typů staveb naznačuje, že cenová hladina v českém stavebnictví byla v roce 2007, kdy vrcholila konjunktura, pod průměrem EU-27. Podstatné však je, že mezi typy staveb byly značné rozdíly. Zatímco v případě obytných budov byla cenová hladina velmi výrazně pod průměrem, u inženýrských staveb byla o třetinu vyšší – infrastrukturní stavby se tedy v ČR pořizují relativně draze. U obytných staveb je obvyklé, že investorem bývá soukromý sektor, který pracuje pod tržním tlakem intenzivního konkurenčního prostředí. Naopak u inženýrských, infrastrukturních staveb bývá typickým zadavatelem veřejný sektor. Relativní srovnání cen typizovaných zakázek pak může sloužit jako poměrně robustní indikátor toho, zda v některých státech nedochází k předražování veřejných zakázek.

Tab. 6 Poměrové ukazatele cenových úrovní ve stavebnictví

Země	Stavby celkem	Obytné budovy	Inženýrské stavby	Inženýrské/ obytné	Inženýrské/ stavby celkem
Rumunsko	54	43	92	2,14	1,70
Polsko	75	63	125	1,98	1,67
Slovinsko	74	60	110	1,83	1,49
Maďarsko	70	60	109	1,82	1,56
Malta	62	55	99	1,80	1,60
Česko	61	52	84	1,62	1,38
Portugalsko	63	54	85	1,57	1,35
Lotyšsko	98	85	127	1,49	1,30
Slovensko	65	62	89	1,44	1,37
Lucembur.	107	108	149	1,38	1,39
Kypr	73	69	93	1,35	1,27
Estonsko	79	76	100	1,32	1,27
Řecko	74	69	90	1,30	1,22
Finsko	119	114	147	1,29	1,24
Litva	76	76	97	1,28	1,28
Irsko	107	101	122	1,21	1,14
Španělsko	79	75	90	1,20	1,14
Francie	112	111	115	1,045	1,03
Nizozemí	124	127	130	1,02	1,05
Rakousko	124	122	124	1,02	1,00
Dánsko	163	173	164	0,95	1,01
Itálie	83	91	79	0,87	0,95
Německo	116	121	103	0,85	0,89

Například v sousedním Rakousku sice staví podle Eurostatu draze, ale konzistentně draze: cenovou relaci infrastrukturní výstavba/bytová výstavba má Rakousko takřka rovnou jedné. Česká republika má tento poměr (v předposledním sloupci tabulky) na hodnotě 1,62 – což znamená, že české infrastrukturní zakázky jsou o 62 procent dražší (!) oproti cenové hladině v oblasti bytové výstavby. Oproti cenám výstavby celkem je toto navýšení u infrastruktury stále velmi vysokých 38 % (poslední sloupec).

Potenciálních vysvětlení tohoto jevu je řada:

1. korupce,
2. nízká intenzita soutěže mezi stavebními firmami v oblasti infrastruktury včetně potenciální koluze soutěžitelů,
3. měkké rozpočtové omezení na straně investora i

4. intenzivní ovlivňování ze strany dodavatelů, kteří preferují neúčelně nákladná řešení,
5. nátlak účastníků řízení, aby při výstavbě bylo pamatováno na jejich zájmy, jež výstavbu prodražují (například napojení dálnic na místní dopravní infrastrukturu),
6. možný je souběh několika, nebo dokonce všech těchto faktorů dohromady.

At' již je vysoká hodnota indexu způsobena čímkoli, ve všech případech se jedná o nežádoucí jevy, které si české veřejné rozpočty nemohou dovolit. Připomeňme, že se jedná o typizovaná zadání, která jsou navzájem srovnatelná.

Zakázky malého rozsahu (do 6 mil. Kč u stavebních prací, do 2 mil. Kč u zboží a služeb) představují asi polovinu všech veřejných zakázek z hlediska objemu; z hlediska počtu jsou jich statisíce. Nejsou ale z kapacitních důvodů kontrolovány ÚOHS a platná legislativa neudává závazný postup jejich vypisování, pouze obecné zásady, které lze interpretovat se značnou mírou flexibility. Transparentnost trhu veřejných zakázek zjevně není v ČR dostatečná. Obecně převládá alokace prostřednictvím nákupů z volné ruky v rámci zakázek malého rozsahu. Otevřené soutěže nepokrývají ani třetinu trhu. Alokace zadáním z volné ruky má samozřejmě negativní dopady na možnost využití konkurenčních tlaků pro snížení nákladů veřejného sektoru. Je také nutné zdůraznit, že zakázky malého rozsahu a zakázky mimo působnost zákona o veřejných zakázkách podléhají také méně intenzivnímu kontrolnímu mechanismu a lze u nich předpokládat větší zranitelnost korupčním a klientelistickým jednáním.

#### „Malá“ komunální korupce

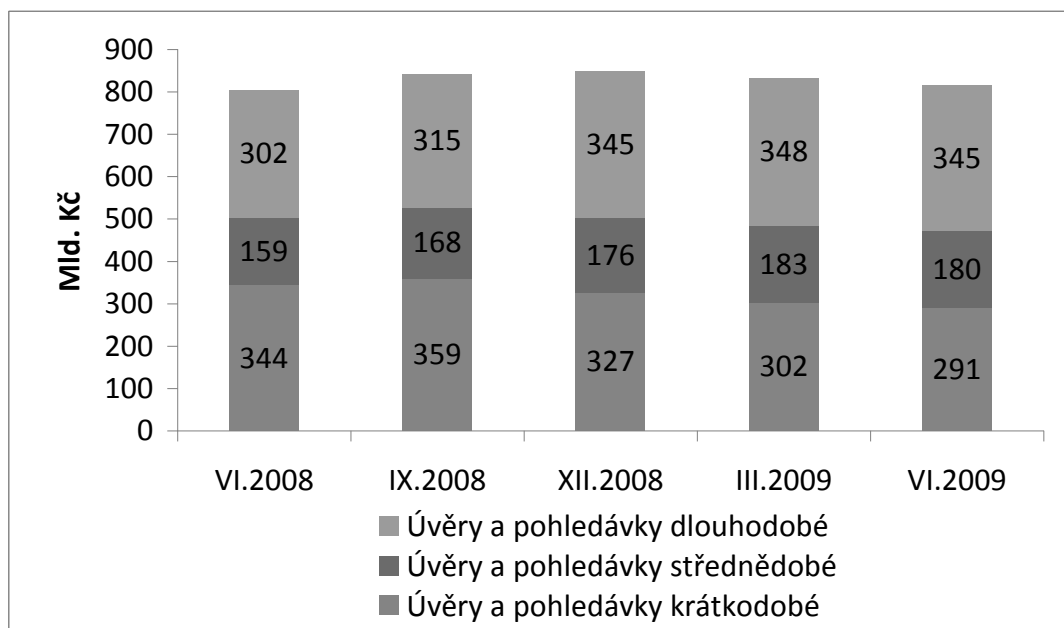
Tímto termínem nemáme na mysli nízkou míru korupce, ale případy, kde jde o relativně nízké částky. Celkový význam „malé“ korupce však není malý, protože jde o velké množství případů. Proč existuje malá korupce?

- Na komunální úrovni není kontrola větší než na centrální, média menší kauzy nesledují; bohužel neplatí teorie, že „správa blíže občanovi“ bude efektivnější.

- Pokud se najdou na komunální úrovni aktivní lidé upozorňující na nesrovnalosti, jsou běžně ostrakizováni „zainteresovaným“ okolím.
- Když obec nakupuje, jsou veřejné zakázky regulovány zákonem (se všemi nedostatky uvedenými výše), ale při prodeji obecního majetku se legislativa omezuje na dva paragrafy – zde by mohla legislativa hodně pomoci, protože doposud byl prostor pro zneužití enormně velký.
- Neexistuje dostatečný/á počet/kapacita kompetentních nevládních organizací, které by disponovaly dostatečnými zdroji na účinný monitoring.

#### **4.4 Problémy financování podnikatelského sektoru**

Rozhodujícím zdrojem financování českého podnikatelského sektoru je bankovní sektor; ten byl po problémech v 90. letech veden poměrně konzervativně a vyhnul se primárním dopadům globální finanční krize. Doprovodným znakem ekonomické recese bývá i pokles objednávek a nárůst podnikatelského rizika u mnohých podniků, na což banky obvykle reagují i nižším objemem nových poskytnutých úvěrů (a jejich cenou odrážející vyšší prémii za riziko), což se v současnosti děje i v ČR. Maximálního objemu úvěrů a pohledávek k nefinančním podnikům bylo dosaženo koncem listopadu 2008 (celkem 858,6 mld. Kč), zatímco maximálního objemu krátkodobých úvěrů a pohledávek bylo dosaženo již v říjnu 2008 (celkem 359,5 mld. Kč). Obrázek 14 ukazuje, že s vzhledem k splacení dobíhajících, zejména krátkodobých úvěrů došlo již koncem roku 2008 k poklesu objemu poskytnutých krátkodobých úvěrů (a pohledávek) nefinančním podnikům a tento trend se v červnu meziročně prohloubil až o téměř 16 %. Tento pokles byl kompenzován růstem dlouhodobých a střednědobých úvěrů a pohledávek, který zpomalil až ve druhém čtvrtletí 2009. Nicméně k 30. 6. 2009 poklesl objemu úvěrů pohledávek nefinančním klientům českých bank na 815 mld. Kč, což bylo stále o 10 mld. Kč více než o rok dříve.

**Obr. 14 Úvěry a pohledávky nefinančním podnikům**

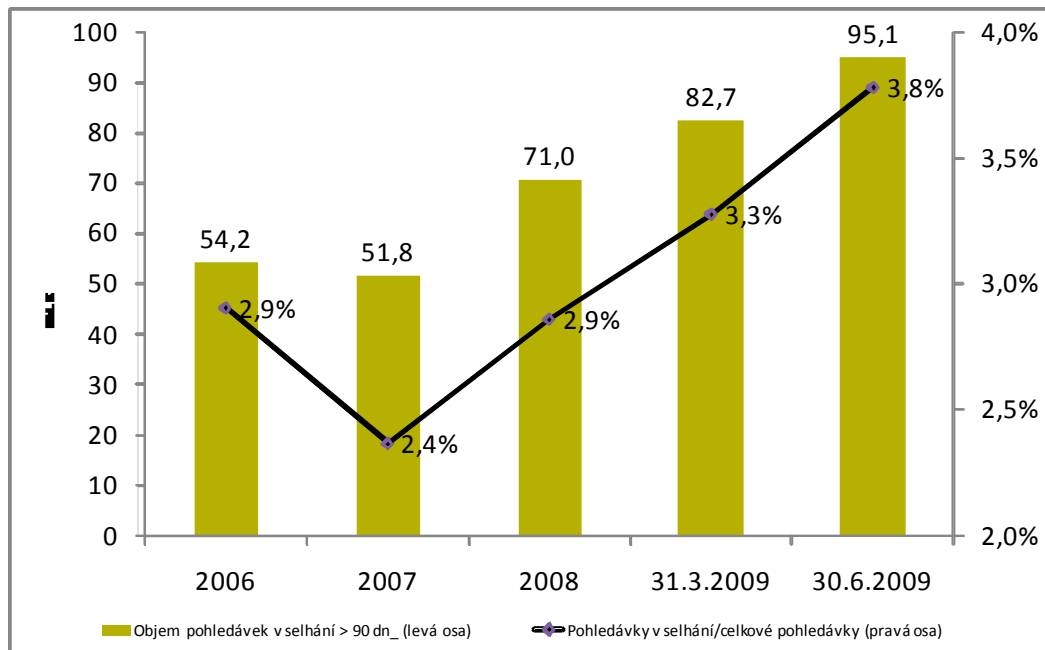
Nedílnou součástí úvěru je kromě jeho nominální hodnoty i výše úrokové sazby placené příjemcem úvěru. Teoreticky by snížení základních úrokové sazby ČNB mělo vést i k poklesu sazeb úvěrů pro podniky. Lze říci, že právě pokles úrokových sazeb vyhlášených ČNB pomohl v únoru 2009 k mírnému oživení poskytnutých úvěrů nefinančním podnikům (obr. 15, ze kterého je patrný také výrazný 30% meziroční pokles úvěrů u vybraných šesti bank v lednu 2009). Je třeba zmínit, že úvěry s pohyblivou sazbou a fixací sazby do 1 roku tvoří cca 95 % všech úvěrů podnikům,; to bankám dovolilo promítnout změnu prémie za riziko.

Jedním z indikátorů finančního zdraví české ekonomiky, velkých podniků pak zvláště, je i podíl úvěrů v selhání (tj. úvěrů, které nejsou spláceny více než 90 dní).

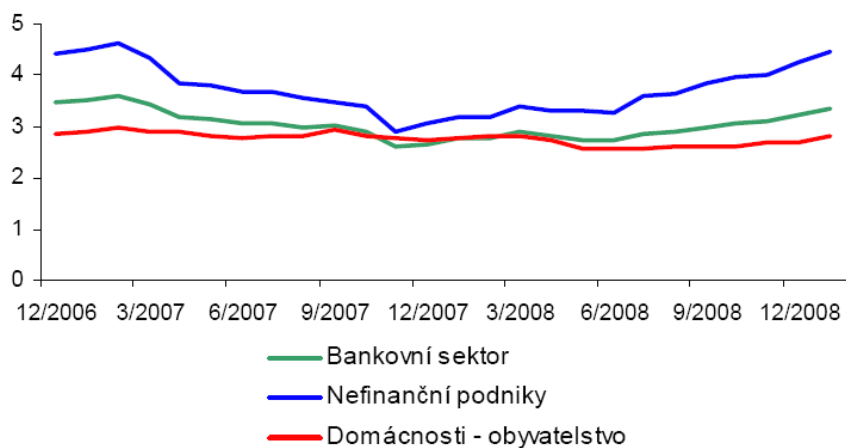
Jak ukazuje obr. 16, podíl úvěrů v selhání roste ve všech segmentech (bankovní sektor, nefinanční podniky a domácnosti) a tato tendence se dá očekávat i v následujících měsících. Tento růst není zatím příliš dramatický, ale dochází i ke zhoršování kvality zmíněných úvěrů. Např. podle ČNB jsou podnikové úvěry spláceny s větším zpožděním, což může indikovat budoucí problémy podnikového sektoru v ČR (vyšší počet bankrotů podniků, vyšší druhotnou platební neschopnost apod.).



Obr. 15: Úvěry v selhání v ČR (absolutně a v % celkových úvěrů)

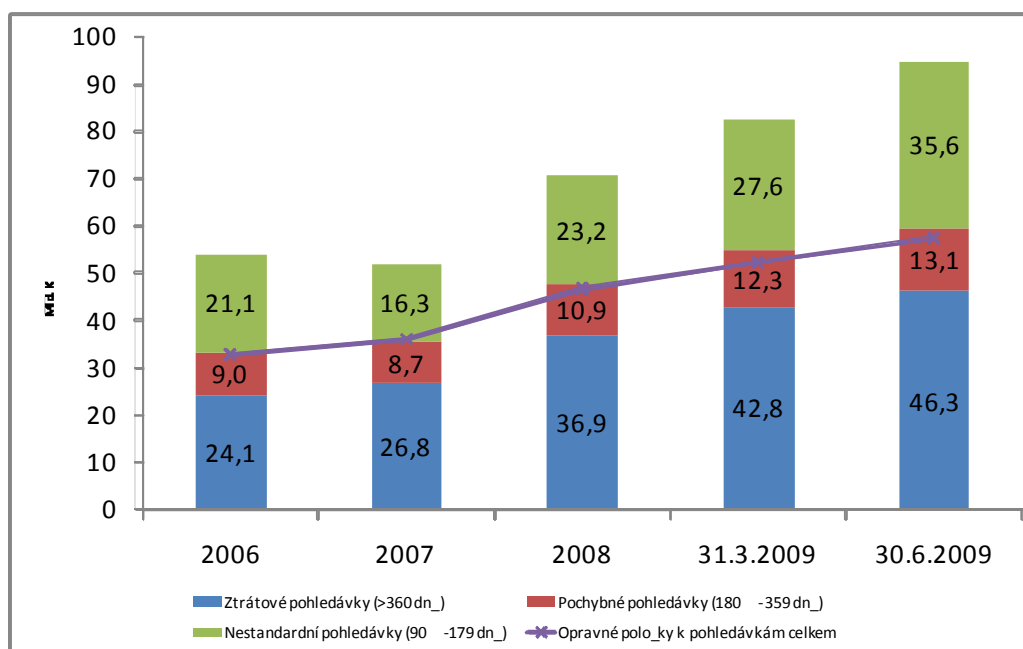


Obr. 16: Úvěry v selhání v ČR (% celkových úvěrů v segmentu)



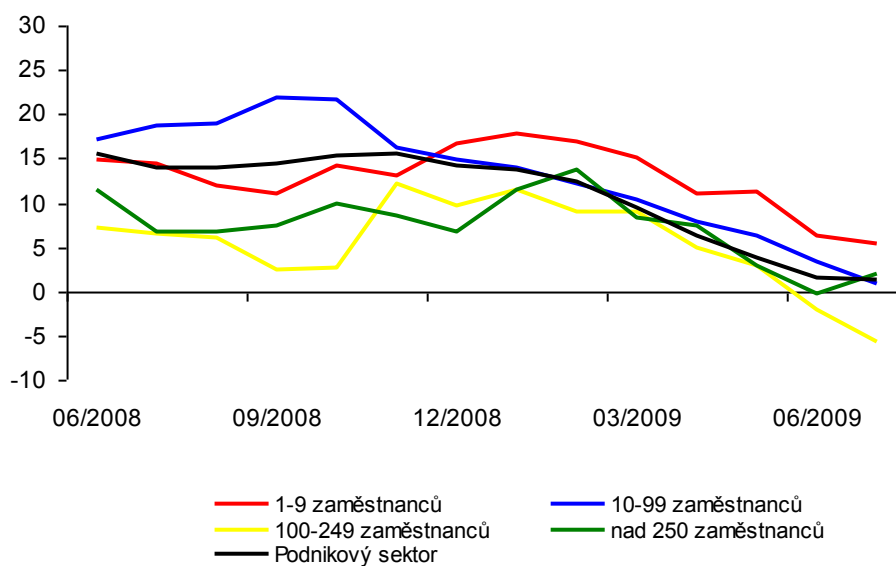
Detailnější analýza úvěrového trhu na základě hlubšího časového rozvrstvení úvěrů v selhání ukazuje, že bankovní sektor si na špatné pohledávky plynule vytváří rezervy ze zisku v podobě opravných položek, což chrání plynulost budoucího úvěrování podniků a kvalitu portfolia korunových úvěrů pokrytých rozsáhlými korunovými vklady. Dále roste i kapitálová přiměřenost (přes 13 %). Jak naznačilo nedávné snížení ratingu Moody's největších českých bank (ČSOB, České spořitelny a Komerční banky) na úroveň českých státních dluhopisů, dodatečné riziko bankám, a tudíž i úvěrovaným subjektům hrozí ze špatného stavu českých veřejných financí (z rychle rostoucích deficitů veřejných rozpočtů).

**Obr. 17: Úvěry v selhání v ČR a vytvářené opravné položky (absolutně)**



Velmi citlivou kategorií podniků jsou v recesi malé a střední podniky (MSP, tj. podniky do 249 zaměstnanců), jejichž dominantním zdrojem financování je také bankovní (úvěrové) financování. Dynamika úvěrů MSP byla v posledních letech hodně volatilní (obr. 18); zatímco koncem roku 2007 vzrostla o téměř 28 % a tyto úvěry vykazovaly vzrůstající tendenci, koncem roku 2008 tato dynamika klesla na 15 % a tendence k nižšímu půjčování u vybraných skupin podniků se poté prohlubovala.

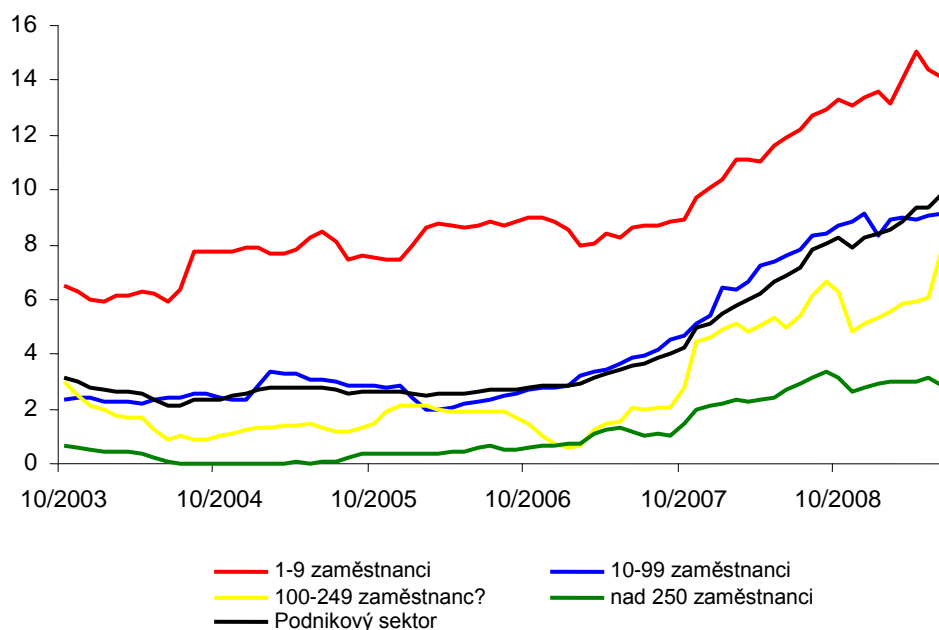
**Obr. 18: Dynamika úvěrového vývoje v podnicích podle počtu zaměstnanců**  
(měsíční data, meziroční růst bankovních úvěrů v %)



Zdroj: ČNB (Centrální registr úvěrů)

Jak bylo již uvedeno, v současné době lze očekávat problémy se zajištěním financování malých a středních podniků, a to tím spíše, když jde o inovativní podniky na začátku svého cyklu. Avšak zdrojem dynamiky české ekonomiky nejsou pouze malé a střední podniky (mnohdy inovačně zdatné), ale i mnohé velké podniky (i nadnárodní), které okolo sebe vrství klustery desítek subdodavatelů, a tím táhnou jejich poptávku; tak je tomu v případě celé tisícovky společností v automobilovém průmyslu či ve stavebnictví. Jiné MSP obsluhují spotřebním zbožím či službami pouze místní či regionální trh. Pokud jsou ovšem samy velké podniky ohroženy např. ztrátou konkurenceschopnosti a poptávky zákazníků (některé společnosti typu Opel), přesouvají mnohdy velkou část rizika na své subdodavatele, kteří se musejí spokojit s opožděnými platbami, ale i se zmíněným poklesem krátkodobých úvěrů ap. Ne náhodou pak rychle roste i podíl úvěrů v selhání, a to zejména v kategorii MSP.

**Obr. 19: Úvěry v selhání poskytnuté podnikům v ČR (v % podle kategorie podniků podle počtu zaměstnanců)**



*Zdroj: ČNB (Centrální registr úvěrů)*

Z tohoto důvodu byl pro MSP aktivován dlouhými lety prověřený kanál garancí ČMZRB, které vzhledem ke konjunktúře hrály v letech 2007 a 2008 pouze okrajovou roli. Celkově se výše záruk pro průmysl a stavebnictví v porovnání se srovnatelným obdobím roku 2008 víc než zdvojnásobila, přičemž v oblasti záruk za provozní úvěry byl tento nárůst trojnásobný. Výše investičních a provozních úvěrů, jejichž získání v roce 2009 záruky umožnily, činila k 31. 7. celkem 3,3 mld. Kč (z toho byla výše zaručených provozních úvěrů 1,8 mld. Kč a výše zaručených investičních úvěrů 1,5 mld. Kč). Přesto tyto výsledky nelze považovat za uspokojivé z hlediska potřeb podnikatelů, záměrů Národního protikrizového plánu ani dostupných prostředků na jeho financování. Pro značnou část podnikatelů je podpora formou záruk v rámci Národního protikrizového plánu zatím nedostupná. Je zřejmé, že změna orientace záručního programu (pouze na podporu podnikatelů v průmyslu a stavebnictví – zúžení oborů dle CZ-NACE, nemožnost poskytovat záruky na úvěry na veškerý provozní kapitál, tj. pohledávky a provozní výdaje), která byla provedena v roce 2009, právě v době hospodářské recese, vyřadila z přístupu k zárukám podnikatele, kterým bylo v minulosti poskytnuto 50–60 % záruk za provozní úvěry. Dalším problémem je míra rizika absorbovaného státem odražená v obsahu záruk, neboť

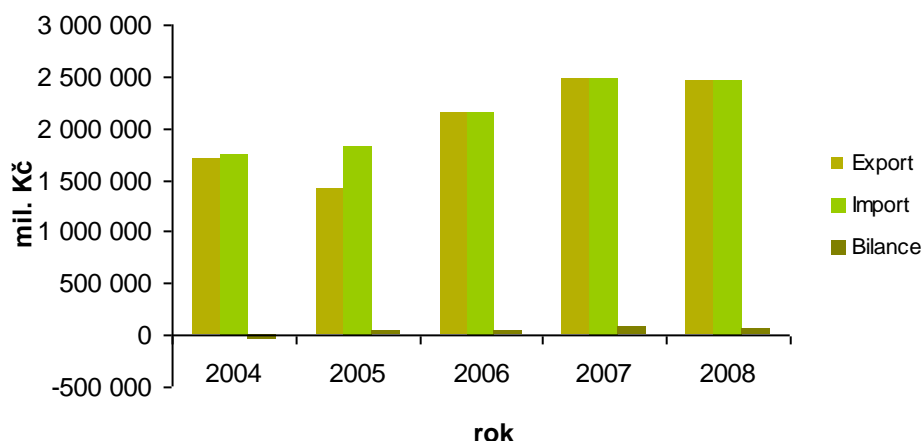
komerční banky zárukám vystavovaným ČMZRB přikládají při zvýšení bonity klienta nízkou hodnotu. Lze souhlasit se stanovisky SPD a Hospodářské komory podpořenými řadou anket a šetření, že ve srovnání s jinými evropskými zeměmi (např. Německo, Rakousko) jde o dosti neobvyklý přístup.

Z výše uvedeného vyplývá, že jak inovačně a konkurenčně zdatné podniky, tak slabší hráči mají v současnosti problémy se získáním či udržením bankovního financování. Současně schopnost získat státní podporu je u velkých firem omezena jejich charakterem (zda se jedná o systémově důležité podniky) nebo jejich schopností prosazovat svůj formální i neformální vliv. Taková možnost je u MSP také, ale v naprosté většině případů se nejedná o systémově významné entity. Na jedné straně se mohou ucházet i o strukturální fondy EU, mají-li projekty v souladu s cíli SF, mnohdy jsou i inovačně schopné, na straně druhé výše popsaná pozice bank nepochybně snižuje ochotu bank poskytovat úvěrové krytí (málo známým) příjemcům podpory ze strukturálních fondů na nové projekty.

#### **4.5 Vnější ekonomický rozměr**

Globalizace výnosů a rizik nechránila před hlubokým zpomalením či poklesem žádný sektor ani žádné teritorium. Zejména mezinárodní obchod se zbožím a službami je výrazně postižen, což je dobře viditelné v grafu prognóz Světové banky uváděném v úvodu. Česká republika patří mezi vysoce exportně angažované země, neboť proxy indikátor poměr exportu k HDP činí přes 80 %, přičemž více než 30 % exportu míří do Německa. Od roku 2006 vykazuje Česká republika vyrovnanou obchodní bilanci (obr. 20), byť postupně narůstá mírný deficit běžného účtu (z 3,1 % HDP v roce 2008 zřejmě v roce 2009 naroste až na 4,5–5 %), zejména v důsledku repatriace zisků zahraničních investorů formou dividend.

Obr. 20: Vývoj obchodní bilance ČR v 2004–2008



Přirozenou reakcí na ekonomickou recesi je podpora domácí poptávky a nabídky. Většina ekonomů se shoduje v tom, že hloubku a trvání tzv. Velké deprese zásadně prohloubil protekcionismus a rozklad zahraničního obchodu. Historicky poprvé rozvojové země změnila ideologická klišé a ve zvýšené míře začaly odmítat protekcionismus a podporovat volnější mezinárodní obchod, který mnohým z nich v uplynulých dvaceti letech přinesl bezprecedentní růst a transfer bohatství. Vzhledem k přebytkům běžného účtu rozvojové země začaly spolufinancovat rozpočtové schodky vyspělých zemí. Nárůst protekcionismu by byl pro exportně orientované země typu ČR (většina nových členských států EU) velmi bolestný. V rámci jednání G-20, WTO Doha, orgánů EU heslo „Evropa (a svět) bez bariér“ získalo na nové aktuálnosti a zůstane českou prioritou společně s hlavními světovými beneficiéry volného zahraničního obchodu.

Mezi nejvýznamnější exportní partnery ČR patří už od roku 1993 především sousední Německo; v roce 2008 tvořil německý export téměř 32 % vývozu ČR. Dalším významným partnerem je také Slovensko s 9,5% podílem na českém exportu (v roce 2008), následované Polskem, Francií a Spojeným královstvím. Zdálo by se jako příznivé, že máme malý exportní podíl finanční krizí nejvíce zasažených ekonomik USA a VB (s 1,7% a 4,8% podílem na našem přímém exportu). Bohužel ekonomicky jen postupně procitající Spojené státy a Spojené království jsou druhým a třetím největším vývozním partnerem exportně orientovaného Německa, které se nyní jen

pomalou vypořádává s poklesem zahraniční poptávky. Slibný trh Ruska s 2,7 % čs. exportu se také ocitl v recesi, stejně jako Dubaj a řada dalších doposud rychle se rozvíjejících rozvojových zemí závislých na exportu zboží či surovin či zahraničním dluhu. Čína rychle roste doma, ale adaptace na zřejmě trvalejší ztrátu dynamiky exportu je náhradou importu domácím obsahem. Poklesy na křehkých alternativních trzích, jež postrádají silnou stabilizující domácí poptávku, hrozí být ještě hlubší než ve vyspělých zemích, byť adaptace znehodnoceným měnovým kurzem zvyšuje nákladovou konkurenceschopnost.

V těchto podmínkách mohou mít použítá protikrizová opatření (zvýšení kapitálu ČEB a EGAP a dotace úroků exportních úvěrů poskytnutých komerčními bankami) pouze omezený dopad: mohou pomoci poskytovat konkurenceschopné finanční a platební podmínky (cena a doba splatnosti úvěrů kompenzující zvýšené rizikové prémie bank), a tak vyrovnat obdobné pobídky nabízené zahraniční konkurencí se státní pomocí, jež absorbuje zvýšená rizika nelikvidnosti trhů. Cílem může být udržet exportní podíly na likvidních, objemově stagnujících či klesajících trzích a nenechat se vytlačit zahraničními producenty s nižšími náklady. Oživení zahraničních projektů a zvýšená poptávka českých exportérů po službách ČEB i po úrokově dotovaném komerčním exportním financování (nové opatření) podpořeným pojistkami EGAP v kombinaci se zvýšeným rizikem a paralelními ztrátami pojištěných investic hrozí zdražením pojistného, snížením pojistného krytí úvěrů či moratoriem na poskytování služeb aj. Pro českou ekonomiku orientovanou na export je vhodné zvážit, v jaké míře by stát měl investovat prostředky do EGAP k pokrytí nárůstu požadavků exportérů na pojistné služby.

Nicméně příležitosti pro budoucí exportem tažený růst narážejí nejenom na přetrvávající slabost našich tradičních exportních trhů a partnerů. Navzdory slibům politiků na listopadovém zasedání G20 ve Washingtonu se – sice pomalu, ale přec – šíří projevy protekcionalismu. Světová banka zaznamenala od té doby již 90 nových přímých či nepřímých překážek obchodu a některé z nich zavedlo i 17 z 20 států G-20.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Příkladem obchodních překážek uváděných analytiky mohou být ruská dovozní cla na ocel a železo, rozsáhlá státní podpora americkým a evropským automobilkám, omezení zemědělského obchodu v Argentině a Brazílii ad.

Je dobře známá ambivalentnost samotných (národních) politik podporujících globální růst. Jak fiskální výdaje, tak daňové úlevy či znárodňování a státní podpora bank jsou mnohdy doplňovány vládními iniciativami, které použití zdrojů (národních) daňových poplatníků váží na přednostní využití domácí nabídky, pokud je ovšem k dispozici za komerčně přijatelné (byť pro spotřebitele dražší) ceny.

USA daly opakovaně Číně a dalším obchodním partnerům najevo, že nelze očekávat návrat k exportem taženému modelu založenému na rostoucí zadluženosti amerických spotřebitelů a firem. Jak US, tak čínští spotřebitelé finanční krizi racionálně reflektovali zvýšeným spořením a zpomalením spotřeby. Čína reagovala domácím stimulačním balíčkem zesíleným razantní úvěrovou expanzí státem majoritně vlastněných bank, což dále dynamizovalo čínskou poptávku s ojedinělým očekávaným růstem HDP o 8 %. Současně však v relevantních oblastech podpory Čína tuto dynamickou domácí poptávku orientuje na politiku “kupuj pokud možno domácí čínské zboží a služby”. Sami Američané přiznávají, že možnosti vlády USA blokovat čínskou iniciativu jsou omezeny vzhledem k přijatému US stimulačnímu balíčku, který zahrnuje i opatření “kupuj pokud možno americké zboží a služby”.<sup>16</sup>

Výsledkem nemusí být jen cyklický propad zahraničního obchodu, ale spíše aktuální hrozba trvalejší de-globalizace s poklesem zahraničního obchodu i zahraničních investic (kromě “go out” aktivit Číny, Indie a jejich firem v podobě přímých zahraničních investic) s permanentními negativními důsledky pro standardní české exportní produkty založené na nízké ceně práce a energie. Obstát v mezinárodní konkurenci předpokládá inovované, konkurenceschopné produkty, pružnou pracovní sílu a konkurenční finanční podmínky.

#### **4.6 Znalostní faktory dlouhodobého růstu**

Výzkum, vývoj a inovace a jejich pružná a neodkladná aplikace v ekonomickém procesu představují společně s faktorem vzdělávání nejdůležitější dlouhodobý zdroj ekonomického rozvoje a prosperity země a jejích regionů. Ne náhodou představují

---

<sup>16</sup> Viz J.Quinlan, Insight: The perils of de-globalisation, Financial Times 21. 7. 2009.



výzkum, vývoj a inovace na straně jedné a vzdělávání na straně druhé spojitě nádoby, s řadou vzájemně propojených souvislostí pro účely mezinárodního srovnávání i zdrojů jejich financování.

#### 4.6.1 Vymezení a definice

Hrubé výdaje na výzkum a vývoj představují souhrnný ukazatel finančních vstupů do oblasti výzkumu a vývoje, který je používán pro mezinárodní srovnávání. Pro snadnost a korektnost srovnání je obvyklé vyjadřovat jej ve vztahu k HDP. Tento poměr je označován jako VaV intenzita a vyjadřuje náročnost HDP na výdaje na výzkum a vývoj. Ukazatel výdajů na výzkum a vývoj zahrnuje celkové výdaje na tuto oblast realizované na území daného státu v daném období. Není přitom rozlišován zdroj financování (zahraniční – tuzemský; soukromý – veřejný, apod.) ani jeho účel (běžný nebo kapitálový výdaj).

Vývoj tohoto ukazatele v čase v mezinárodním porovnání výrazně ovlivňují strukturální charakteristiky jednotlivých národních ekonomik (například vysoký podíl velkých nadnárodních společností a jejich objem výdajů na výzkum a vývoj, odvětvová struktura ekonomiky apod.). Ruku v ruce s výdaji na výzkum a vývoj jsou sledovány rovněž na úrovni mezinárodního srovnávání výdaje na vzdělávání.

Objem výdajů na výzkum a vývoj společně s výdaji na vzdělávání představují tzv. znalostní intenzitu HDP jednotlivého národního státu a do jisté míry monitorují a předurčují jeho dlouhodobou konkurenceschopnost. Pokud vztáhneme vývoj znalostní intenzity HDP jednotlivých národních ekonomik EU k vývoji jejich HDP na obyvatele jako základnímu, souhrnnému ukazateli jejich ekonomické vyspělosti a prosperity, objeví se nám v zásadě dvě skupiny zemí. V první z nich příznivá ekonomická prosperita těchto zemí přímo odráží fakt, že na výzkum, vývoj, inovace a vzdělávání vynakládají značné množství prostředků (někdy dokonce relativní porovnání objemu těchto výdajů převyšuje aktuální vývoj ekonomické vyspělosti); v případě druhé skupiny zemí je ekonomické prosperity dosahováno i přesto, že relativní objem výdajů na výzkum, vývoj, inovace a vzdělání se může zdát nedostatečný.

#### 4.6.2 Mezinárodní srovnání a pozice České republiky

V obecnějším vyjádření nicméně alespoň současné porovnání poměrně jasně ukazuje, že celá řada nejbohatších evropských i světových ekonomik vykazuje nejvyšší hodnotu znalostní intenzity HDP a naopak relativně chudší země (například v rámci OECD; do porovnání nejsou zahrnuty absolutně chudé země, v nichž jsou většinou tyto typy výdajů zcela extrémně nízké) vykazují nižší hodnoty ukazatele znalostní intenzity. Zajímavé jsou pak i odlišné poměry mezi výdaji na výzkum a vývoj a na vzdělávání v jednotlivých zemích.

Žebříčku znalostní intenzity v evropském kontextu vévodí severské země, průměr EU-27 činil v roce 2008 7,5 %.<sup>17</sup> Hodnota pro Českou republiku je 6,5 %; 5,0 % je určeno na vzdělávání (což je například srovnatelné s Japonskem či Německem) a 1,5 % na výzkum a vývoj (srovnatelné například s Norskem, Lucemburskem či Slovinskem). Nižší hodnota než v České republice je v rámci EU vykazována ve všech nových členských zemích (s výjimkou Slovinska), ale i v porovnání s řadou zemí EU-15, vůči nimž neplatí úplná korelace mezi znalostní intenzitou HDP a mírou ekonomické vyspělosti (nejmarkantnější je to v případě dvou nejbohatších zemí EU při použití ukazatele HDP na obyvatele – Lucemburska a Irska, s hodnotami 5,5 %, resp. 6,4 %). Pod českou úroveň se nachází rovněž Španělsko (6,1 %), Itálie (6,2 %), Portugalsko (6,2 %) a Řecko (5,0 %).

Evropská unie si dala za cíl dosáhnout do roku 2010 podílu výdajů na aktivity spojené primárně s výzkumem a vývojem úrovně 3 % HDP, když pro ČR má tento podíl činit 2,1 % HDP. Pro srovnání, z mimoevropských zemí jsou v žebříčku nejvýše Japonsko (8,1 %) a USA (10,2 %).

#### 4.6.3 Výzkum, vývoj, inovace

<sup>17</sup> Švédsko 11,4 % HDP, z toho vzdělávání 7,6 %, výzkum a vývoj 3,8 % (nejvíce na světě mezi srovnávanými zeměmi); Dánsko 11,2 %, vzdělávání 8,8 % (nejvíce na světě), výzkum a vývoj 2,4 %; Island 11,1 %, vzdělávání 8,3 %, výzkum a vývoj 2,8 %. Vysoké hodnoty znalostní intenzity v Evropě vykazují rovněž Finsko (10,1 % HDP), Švýcarsko (9,5 %), Francie (8,5 %), Slovinsko (8,4 %), Rakousko (8,3 %), Belgie (8,2 %), Německo (8,0 %) či Velká Británie (8,0 %).

V druhé dekádě 21. století budou hrát v ekonomice zemí EU inovace – jako klíčový nástroj úspěšného podnikání – ještě větší úlohu než nyní. Široké využívání inovací tak již nebude pouze důležitou konkurenční výhodou, ale stane se nezbytným předpokladem pro samotnou existenci podnikatelského subjektu. Ekonomicky úspěšné země a regiony se budou rekrutovat z těch, které dokážou výrazně těžit z fungující a efektivní spolupráce místních podnikatelů na jedné straně s akademickou sférou a institucemi výzkumu a vývoje na straně druhé. Důležitou úlohou státu bude stále více podpora většího a efektivnějšího propojení vzdělávacích institucí s podnikatelskou praxí s cílem rychlé využitelnosti absolventů při řešení praktických úkolů – formou stáží a praxí studentů v podnicích, mobilitou pracovníků mezi akademickým a průmyslovým sektorem a zaměřením studijních programů, jež reflektují potřeby a požadavky praxe. Tento trend by měla posílit i předpokládaná reforma financování terciárního vzdělávání, v jejímž rámci by se měly snižovat dotace na studenta ve prospěch příspěvků vyplácených na základě skutečných výsledků univerzitního výzkumu. Na nezbytnou kooperaci podnikatelské a akademické sféry se nelze dívat pouze optikou využitelnosti studentů pro potřeby praxe, ale i optikou samotné činnosti vědeckovýzkumného sektoru. Jím realizované výzkumné úkoly by se měly více orientovat na aktuální potřeby podnikatelů.

Další důležitou determinantou úspěšné země a regionu v oblasti inovací bude efektivně fungující podpůrná infrastruktura pro inovační prostředí, částečně financovaná z veřejných zdrojů. Jedná se zejména o podporu spolupráce formou klastrů<sup>18</sup>, budování podnikatelských inkubátorů<sup>19</sup>, vědeckotechnických parků, center transferu technologií, technologických platforem a dalších sítí spolupráce se zapojením veřejného, soukromého a akademického sektoru.

**Tab. 7 Komparace základních ukazatelů výzkumu a vývoje**

	<i>Zaměstnanci výzkumu a vývoje</i>				<i>Výdaje na výzkum a vývoj (mil. Kč)</i>			
	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>
<i>Česká republika</i>	<i>55.699</i>	<i>60.148</i>	<i>65.379</i>	<i>69.162</i>	<i>32.247</i>	<i>35.083</i>	<i>42.198</i>	<i>49.900</i>

<sup>18</sup> OECD definuje klastry “sítě vzájemně provázaných podniků a institucí produkujících znalosti, podpůrných institucí (např. CTT, VTP apod.) a zákazníků propojených do výrobního řetězce, který vytváří přidanou hodnotu“.

<sup>19</sup> Jedná se o prostory, v nichž jsou umístěny začínající firmy, které potřebují získat podnikatelské zkušenosti v chráněném prostředí.

*Box 1: Srovnání Česká republika – Finsko s příklady*

Rozdíly mezi Českou republikou a Finskem v této oblasti, která je spolu se systémem vzdělání rozhodující pro nákup „budoucí produktivity“, jsou podle údajů Eurostatu zcela zásadní: Finsko dává na tyto účely **3,47 % HDP** (z toho soukromý sektor 72 % v roce 2007; dlouhodobě stabilní podíl, ovšem zhruba polovina připadá na Nokii), zatímco ČR **1,5 % HDP** (z toho soukromý sektor 66 % s mírně rostoucí tendencí v posledních letech). Podíl výdajů na výzkum a vývoj financovaných ze zahraničí ve Finsku v roce 2007 překročil 6 % a v ČR cca 4 %. Vysokým výdajům na vědu, výzkum a vývoj odpovídá i zaměstnanost v této sféře, kde **Finsko** vede žebříček s 3,3 % zaměstnaných v R&D, zatímco ČR je pod průměrem EU-27 s 1,43 %.

Značně vyšší investice do vědy a výzkumu se promítají do nesrovnatelně vyššího výstupu měřeného registrovanými patenty (statistika Eurostatu zahrnuje patentové přihlášky z European Patent Office – EPO, United States Patent and Trademark Office – USPTO a „triadic patent families“).

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Česko</b>	66,58	71,72	87,31	114,9	110,88	94,31	96,64
<b>Maďarsko</b>	120,64	98,51	119,81	126,04	155,1	102,01	96,08
<b>Finsko</b>	1407,47	1370,72	1249,69	1249,69	1368,47	1204,25	1189,52

*Poznámka: místa za desetinnou čárkou znamenají, že patent byl výsledkem autorů z několika zemí.*

Obdobně registrace mezinárodních patentů v high-tech oborech (ICT, aerospace, laserové technologie atd.) naznačují až extrémní odstup České republiky za Finskem. V dobrém roce je zaregistrován jeden patent z Čech, zato z Finska jich je tak 120. Srovnáme-li počet mezinárodně registrovaných patentů na 1 milion USD investovaných do vědy a výzkumu (podle World Intellectual Property Organization-WIPO), nejsou jednotkové náklady na patent mezi Finskem a ČR příliš rozdílné.

**Tekes**

Tekes je organizace, podřízená ministerstvu hospodářství, která poskytuje granty a nízkouročené půjčky na podporu inovací a tvorby know-how, a to nejen v průmyslu, ale i ve službách, na univerzitách, ve výzkumných organizacích, ale třeba i v municipalitách. Často jsou podporovány služby pro firemní sektor nebo inovace v logistice nebo procesním řízení;

v zásadě cokoli, co má potenciál vysokého růstu. Zvláštní programy jsou určeny pro začínající firmy a malé a střední podniky (polovina rozpočtu). Tekes je hrdý na to, že dokáže reagovat na žádost do 30, nejdéle do 60 dnů a že nezatěžuje své klienty nadměrným papírováním – prý stačí dvoustránková zpráva ročně. Tekes funguje tak trochu jako dohazovač, který propojuje firmy s univerzitami a podporuje jejich aliance, často s mezinárodním prvkem. Tekes má asi 4000 klientů, každému je přidělen jeho „account manager“, který objíždí klientelu a aktivně jí vyhledává.

Podpora je směřována zhruba z poloviny na strategické oblasti, zbytek je rozdělován mezi nejnadějnější projekty, ať jsou z kteréhokoli oboru. Kdo dovede sehnat peníze od soukromého sektoru, dostává podporu od TEKES v obdobné výši. Neočekává se, že všechny financované projekty dopadnou dobře; koncepce je založena na tom, že podpora inovací musí být nevyhnutelně spojena i s rizikem, že některé projekty zkrátka nevyjdou, –což se stává zhruba v 25 % případů. Při selekci projektů pracuje Tekes se sítí – například mnoha začínajícím podnikům se poskytne malá částka, a pokud předvedou do 6 měsíců konkrétní výsledky, dostanou navýšenou podporu; po čase se zase vyhodnotí a podpora úspěšných se může opět zvýšit. Je zajímavé, že Tekes není založen na principu posuzování projektů v panelu externích expertů, ale vše je zajišťováno interními silami, které se rekrutují z praxe a pravidelně rotují: account manager stráví v Tekes průměrně 6 let. Práce v Tekes je považována za vysoce prestižní a integrita zaměstnanců je exemplární. Nikdy se prý nestalo, že by zaměstnanec Tekes někomu ukradl nápad.

Finové jsou na Tekes velmi pyšní a přímo si jej hýčkají. Tekes nikdy nepoznal, co je to krácení rozpočtu. Naopak – v nejhorších letech 1991–1994 vykazala tato organizace nejstrmější nárůst rozpočtových zdrojů; to umožnilo udržet inovační cyklus i v době, kdy firemní sféra neměla peněz nazbyt. Ostatně vládní stimulační balíček letos i loni na Tekes opět pamatoval dalším posílením jeho rozpočtu. Tekes má rozpočet zhruba 600 milionů EUR a 400 zaměstnanců, Akademie věd Finska (základní výzkum) asi 300 milionů EUR.

#### 4.6.4 Informační a komunikační technologie

V průběhu této dekády registrujeme zjevně příznivý nárůst přístupu k jednotlivým médiím informačních a komunikačních technologií pro podnikatelské, výzkumné i soukromé účely v domácnosti. Tyto ukazatele identifikují poptávku a schopnost obyvatelstva využívat těchto médií, a tím i jejich připravenost nejen uplatňovat tyto schopnosti v pracovním procesu, ale rovněž vytvářet další poptávku po těchto

službách a činnostech. V drtivé většině zkoumaných veličin a dostupných dat se míra přístupu k těmto médiím kvalitativně mění k lepšímu a dostupné sledované ukazatele vykazují poměrně strmý růst.

**Tab. 8 Vybavenost prostředky informační a komunikační techniky**

<i>v % z populace nebo domácností</i>	<i>Česká republika</i>			
	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>
<i>Podíl uživatelů osobního počítače v populaci<sup>*)</sup></i>	<i>42,0</i>	<i>42,0</i>	<i>48,0</i>	<i>50,9</i>
<i>Podíl domácn. vybavených osobním počítačem</i>	<i>29,5</i>	<i>30,0</i>	<i>35,7</i>	<i>39,6</i>
<i>Podíl domácností vybav. připojením k internetu</i>	<i>19,4</i>	<i>19,1</i>	<i>26,7</i>	<i>32,0</i>
<i>Podíl jednotlivců s mobilním tel. v populaci</i>	<i>73,8</i>	<i>75,8</i>	<i>83,1</i>	<i>85,5</i>

*Zdroj: ČSÚ, \*) počítač použili během posledních třech měsíců*

**Tab. 9 Elektronické nakupování a veřejná místa pro internet**

	<i>Česká republika</i>			
	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>
<i>Elektronické nakupování (v % populace)</i>	<i>42,0</i>	<i>42,0</i>	<i>48,0</i>	<i>50,9</i>
<i>Počet veřejně přístupných míst pro internet</i>	<i>29,5</i>	<i>30,0</i>	<i>35,7</i>	<i>39,6</i>

*Zdroj: ČSÚ*

Prostá lineární extrapolace trendu zachyceného v posledních čtyřech letech naznačuje, že informační a komunikační technologie se do budoucna stanou nezbytným společníkem nejen v profesním, ale i v soukromém životě každého jednotlivce.

#### 4.6.5 Vzdělání a celoživotní učení

Současný trend změn v ekonomických a sociálních strukturách, jež probíhá napříč EU, klade mimořádně vysoké nároky na vzdělání. Z hlediska řady subjektů v České republice představují tyto nároky zcela nový postoj a přístup ke vzdělávání, a to jako k nikoliv jednorázové či časově omezené, nýbrž soustavné, trvalé, celoživotní aktivitě. Jinými slovy, úspěšné završení studia či absolutorium učiliště jsou „pouze“ vstupem do procesu celoživotního učení. Podstatou tohoto přístupu je zajištění schopnosti každého jednotlivce zodpovědně se samostatně vzdělávat, bez ohledu na životní fázi, místo, čas a formu a způsob učení. Dlouhodobě udržitelný hospodářský

růst může být zajištěn pouze tehdy, pokud trh práce bude saturován dostatečnou nabídkou vzdělané, kvalifikované a adaptabilní pracovní síly.

Uplatnění na trhu práce je podmíněno vzděláním, kvalifikací, ochotou se učit, rekvalifikovat a pracovat. Priority na poli vzdělávání tak zahrnují:

- flexibilitu vzdělávací soustavy – její otevření, zlepšení zapojení znevýhodněných žáků a studentů, zvýšení nabídky středního vzdělávání s maturitní zkouškou, posílení vazby mezi nabídkou a poptávkou po typu vzdělání na trhu práce, rozšíření přístupu k vyššímu odbornému a vysokoškolskému vzdělání,
- podporu rozvoje přenositelných dovedností absolventů,
- intenzivnější spolupráci mezi vzdělávacím a kulturním sektorem v oblasti celoživotního učení,
- zvýšení vzdělanosti dospělé generace odstraňováním bariér přístupu ekonomicky aktivních osob ke vzdělávání,
- podporu dalšího vzdělávání a řízení lidských zdrojů ve firmách,
- rekvalifikaci a jiné formy dalšího vzdělávání pro osoby, které pečovaly o děti, rodinné příslušníky či jinak nebyly delší dobu ekonomicky aktivní; či udržení mladých talentů v zemi (regionu).

Úspěch ve stále silnější globální konkurenci si vyžádá intenzivní a dlouhodobé zapojení do vzdělávacího procesu, což s sebou samozřejmě přinese i potřebu vyšších investic do vzdělávání a lidských zdrojů vůbec. Realizace těchto investic už nebude spočívat téměř výhradně na bedrech veřejného sektoru; stále více se na nich bude podílet soukromá sféra. Formy budou různé: placení školného samotnými studenty, rozšíření školských zařízení zakládaných podnikatelskou sférou či speciální stipendia placená podniky pro své budoucí (ale u celoživotního vzdělávání i současné) zaměstnance.

**Tab. 10** Vzdelanostní struktura obyvatelstva

% celkové populace	2004	2005	2006	2007
	ČR	ČR	ČR	ČR
Základní a bez vzdělání	20,9%	20,0%	19,4%	19,1%
Střední bez maturity	38,3%	37,7%	37,2%	36,7%
Střední s maturitou	30,9%	31,9%	32,6%	33,2%
Vysokoškolské	9,9%	10,4%	10,9%	11,0%

Zdroj: ČSÚ, celková populace ve věku 15 a více let

#### 4.6.6 Vzdelávání na vysokých školách a další vzdelávání

Razantní strukturální změny ekonomiky a společnosti v minulých více než 15 letech a jim odpovídající změna struktury pracovních sil a požadavků trhu práce vedly nejen ke zvýšení počtu studentů vysokých škol, ale i k založení řady nových oborů a specializací. Činnost vysokých škol je významná nejen z důvodu přípravy a výchovy nových vysoce kvalifikovaných pracovníků v praktických oborech, nýbrž i z důvodu jejich vědecké, výzkumné a vývojové činnosti. Právě teoretická i aplikovaná výzkumná, vědecká a vývojová pracoviště na vysokých školách se stávají regionálními, případně i národními centry vzdelanosti.

Oblast dalšího vzdelávání představuje klíčovou oblast pro naplnění role vzdelávání ve vztahu k posilování konkurenceschopnosti. Jednotlivé formy dalšího vzdelávání postrádají v České republice jednotnou právní úpravu, jež může limitovat zájem a stimulaci o tuto klíčovou formu vzdelávání, zejména pro již ekonomicky aktivní osoby. Z hlediska rozvoje různých forem dalšího vzdelávání rovněž chybí jednotné zpracování dostupných informací, které by bylo schopné vyhodnotit základní trendy vývoje dalšího vzdelávání. Průvodním jevem nedostatečného informačního zpracování tohoto vzdelávacího segmentu je i nepřehlednost a neprůhlednost jeho nabídky.

Je obvyklé, že tyto vzdelávací služby jsou zajišťovány – obvykle za úplatu – speciálními vzdelávacími společnostmi a agenturami, neziskovými institucemi i školami. Součástí projektů dalšího vzdelávání jsou kurzy primárně založené na



ziskovém, podnikatelském principu; velmi významnou roli pak sehrává vzdělávání v rámci jednotlivých firem, společností a institucí (vnitropodnikové vzdělávání).

Výzvou pro vysoké školy do budoucna je zaměřit se na rozšíření nabídky vzdělávání a jeho kvality. To je spojeno s posílením variantnosti forem studia, aplikací nových učebních postupů a technologií, využíváním moderních sdělovacích a elektronických médií, vytvářením praktických výukových laboratoří a poradenských center. Výzvou je rovněž nalézání partnerství mezi vysokými školami, zejména ze zahraničí. I do budoucna bude pokračovat trend dalšího vzdělávání dospělých, ke kterému budou stále více využívány již existující střední a vyšší odborné školy. Je tomu tak jednak z důvodu využití technického potenciálu a lidských zdrojů uvolňovaných v důsledku začínajícího trendu úbytku žáků, jednak z důvodu možností těchto škol zapojovat se do projektů, jež se zabývají dalším vzděláváním dospělých v rámci celoživotního učení s finanční podporou z veřejných zdrojů (zejména z Evropského sociálního fondu). Velmi důležitou budoucí výzvou v oblasti dalšího vzdělávání je nalezení motivačních a stimulačních nástrojů pro intenzivnější zařazení osob s nižším vzděláním, případně pro jejich zaměstnavatele.

## Box 2 Inspirace Finskem v oblasti vysokých škol

Finské školství představuje natolik zajímavý fenomén, že stojí za to popsat ho alespoň trochu detailněji.

Finské primární, sekundární i terciární vzdělání na veřejných školách (které v systému až na výjimky zcela dominují) je bezplatné. Žáci nejsou nijak selektováni, neexistují národní srovnávací testy ani žebříčky škol. Systém je založen na principu „centrální řízení – lokální implementace“. Základní normy a parametry jsou nastaveny centrálně, municipality jsou zodpovědné za jejich plnění; školy a učitelé požívají značné samostatnosti, pokud jde o organizaci výuky. Výuka je interaktivní a orientovaná na studenty.

**Financování** školství ve Finsku je založeno na jednotkových nákladech jednotlivých typů poskytovatelů, které jsou kalkulovány ministerstvem školství; podílí se na nich jak centrální vláda, tak municipality. Zohledňovány jsou specifické charakteristiky jednotlivých poskytovatelů. Výzkum na školách je všestranně podporován, avšak o fondy se soutěží.

Socioekonomický status pedagogů ve Finsku je naprosto odlišný od postavení pedagogů v České republice. Učitelé jsou nejen vysoce kvalifikovaní, ale především jejich povolání požívá ve společnosti značné společenské prestiže a zejména o pozici pedagoga na vysoké škole je velký zájem. Platy učitelů jsou v paritě kupní síly v USD ve Finsku na úrovni průměru OECD (2005) v oblasti terciárního a sekundárního vzdělávání, v primárním vzdělávání jsou mírně podprůměrné. Existuje poměrně významný platový diferenciól mezi pedagogy v jednotlivých stupních (terciární sféra má platy cca o 20 % vyšší než primární), na rozdíl od ČR, kde existuje mezi stupni faktická nivelizace.

Finové sice do školství, zejména vysokého, hodně investují, ale také za to něco získávají. Vzdělanost populace ve Finsku je velmi vysoká – asi 29 % Finů mezi 25. a 34. rokem života dosáhlo vysokoškolského vzdělání oproti 25 % v průměru OECD, zatímco v ČR pouze 16 % populace (OECD, 2005). Ve Finsku jsou výdaje na studenta na všech úrovních vzdělávání blízko průměru OECD. V ČR jsou výdaje na každé úrovni zhruba poloviční. V ČR v posledních letech ovšem výrazně vzrostl počet studentů na terciární úrovni a vzrostly také výdaje v přepočtu na studenta. Náklady na vysokoškolského studenta jsou ve Finsku nadprůměrné, 12 285 USD ročně v paritě kupní síly, oproti průměru 11 512 USD v zemích OECD a 6 649 USD ročně v České republice. Vyjádřeno jako procento HDP, dávají Finové z veřejných zdrojů na vysoké školství asi 2 % HDP, oproti 0,9 % v České republice a průměru OECD 1,3 % (2005).

V žebříčku znalostí patnáctiletých školáků **PISA 2006** se **Finsko celkově umístilo jasně první a úroveň je setrvale excelentní**. ČR patřila do šestice dalších nejlepších zemí, v matematice a v přírodních vědách byli žáci nadprůměrní, v pochopení textu lehce podprůměrní. **Rozdíly mezi jednotlivými školami byly v ČR jedny z největších** mezi zeměmi OECD a velká část se dala **vysvětlit socioekonomickými rozdíly mezi žáky**. **Rozdílná je rovněž struktura „produkce“ vysokoškolských absolventů – Finsko více investuje do exaktních oborů a na 100 000 zaměstnaných (mezi 25 a 34 roky věku) připadá ve Finsku 2 335 lidí s vysokoškolským vzděláním z exaktní vědní disciplíny (science graduates) , oproti 1 186 v České republice (průměr OECD: 1 694).**

Vysokoškolské vzdělání je zajišťováno ve dvou základních typech vysokých škol: polytechnikách, které jsou zaměřeny na osvojení pracovních zkušeností, a univerzitách, které se orientují více na výzkum. Student si samozřejmě může vybrat kterýkoli program, ale studovat může jen jeden program zakončený titulem. Od 1. srpna tohoto roku platí ve Finsku nový univerzitní zákon. Univerzity dostávají větší autonomii a jsou z nich samostatné právnické osoby, buď jako veřejnoprávní subjekty, nebo soukromoprávní nadace. Zároveň se

změnila jejich správa – ve správní radě musí být nejméně 40 % externích členů, často podnikatelských a manažerských es. Od změn se očekává diverzifikace zdrojů financování, soutěžení o mezinárodní výzkumné projekty, intenzivnější mezinárodní spolupráce a zřetelné zacílení na inovace, výzkumnou činnost a kvalitu vlastní výuky.

Pozoruhodným nápadem je fúze tří škol univerzitního typu v Helsinkách (ekvivalentnašich ČVUT, UMPRUM a VŠE) do jediné, Aalto University. (Podobný krok již proběhl v severofinském Oulu a připravuje se ve městě Turku.) Hlavním motivem fúze škol do Aalto University (přezdíváné „inovační univerzita“) je podpořit kreativitu exaktních oborů a exaktní a ekonomické myšlení implantovat i kreativcům prostřednictvím práce ve společných týmech a na interdisciplinárně zaměřených projektech. Například studenti MBA programu by měli více rozumět technikům a designérům; touženým výsledkem této spolupráce by měla být přeměna technických řešení a designérských nápadů do konkrétních „byznysplánů“ přitahujících pozornost firemního sektoru nebo přímo zakládání nových inovativních firem schopných získat rizikový kapitál.

Bez ohledu na neexistenci školného na vysokých školách v ČR i ve Finsku tak může být faktorem efektivního bourání socioekonomické bariéry ve Finsku značně rozvinutý systém studentských podpor, skládající se ze studentských grantů, příspěvku na bydlení a státní garance na půjčku. K dalším benefitům patří příspěvek na úroky, příspěvek na cestovní výdaje a příspěvek na jídlo. Na tyto výhody mají nárok i žáci středních škol. Administraci podpor studentům zajišťuje správa sociálního zabezpečení ve spolupráci s příslušnou vzdělávací institucí. Podpora je poskytována na dobu určitou a je příjmově testována na vlastní příjem studenta v případě vysokoškolského studia, u středního stupně na příjem rodičů. Studentské půjčky jsou sjednávány individuálně mezi studentem a bankou a jsou garantovány státem. Obvyklá doba splatnosti je dvojnásobek doby studia. Od studijního roku 2005–2006 jsou půjčky daňově zvýhodněny za předpokladu ukončení studia v řádném termínu. V případě nízkopříjmových skupin jsou poskytovány úrokové dotace.

Je poměrně obtížné dojít k jinému závěru, než že velké rozdíly v dostupnosti vysokoškolského studia v závislosti na sociálním zázemí studentů mezi Finskem a Českou republikou nelze vysvětlit jiným faktorem než rozvinutým systémem studentských podpor ve Finsku.

V rodinách, kde otec má nejvyšší dosažené vzdělání základní, odpovídá ve Finsku zastoupení jeho dětí ve vyšším vzdělání v podstatě zastoupení skupiny s vyšším vzděláním v populaci (index 0,96), zatímco v ČR (pouze 0,21). Naproti tomu tam, kde otec má vyšší vzdělání, je

pravděpodobnost ve Finsku sice neproporcionální (index 1,43), avšak „reprodukce elit“ není ani zdaleka tak markantní jako v ČR, kde hodnota indexu dosahuje 2,15. **V ČR je 2,2krát pravděpodobnější, že vyšší vzdělání obdrží studenti s lepším zázemím** (kontrolováno o výsledky studentů), ve Finsku 1,7krát. (Zdroj: OECD 2005)

Absence školného v ČR ve skutečnosti není žádnou garancí zajištění dostupnosti vysokoškolského studia pro studenty se slabším socioekonomickým zázemím. Ve skutečnosti se v Česku již po desetiletí projevuje pozoruhodně silná tendence k reprodukci elit. Vytvoření „společnosti rovných příležitostí“ bez nastavení systému studentských půjček pokrývajících životní náklady po dobu studia alespoň v případě kvalifikovaných uchazečů ze sociálně slabých rodin bude sotva možné a Česká republika nebude schopna bez podobných opatření maximálně využít potenciální „pool“ lidského kapitálu, který má k dispozici. Diskuze o školném, zejména pak odloženém, je v této souvislosti silně zavádějící a spíše zatemňuje podstatu tohoto závažného problému. Politizace otázky zavedení odloženého školného (prostřednictvím daňové soustavy či splátek státem garantovaných půjček) je tak na škodu uspokojivého řešení otázky, ež má pro budoucnost české společnosti zcela kardinální význam.

#### 4.7 Vliv politického cyklu na rozpočtovou rovnováhu

Standardní ekonomická teorie postuluje, že vládní výdaje rostou v závěru volebního cyklu, protože vládní strana či vládní koalice usilují o volební vítězství. Růst vládních výdajů je obvyklým nástrojem vládních stran či koalic k udržení legislativní a exekutivní moci. Z veřejných rozpočtů se „nakupují“ voličské hlasy formou finanční podpory nebo úlev určitým skupinám obyvatel. Tato podpora se skládá jak z mandatorních, tak nemandatorních výdajů. Často má podobu slibů, které se projeví růstem výdajů až na začátku nového volebního cyklu.

Z praxe veřejných financí je známo, že změny nemandatorních výdajů jsou citlivější na průběh volebního cyklu než změny výdajů mandatorních.<sup>20</sup> Citlivost změn celkových rozpočtových výdajů, jež obsahují obě výše uvedené složky, na průběh

<sup>20</sup> Zkoumání vlivu politického cyklu zvláště na mandatorní a nemandatorní výdaje by díky vysokému počtu předpokladů a explanační složitosti vybočilo z charakteru této publikace.

volebního cyklu vypovídá mnohé o vlivu politiky na hospodářský vývoj země. S růstem politického vlivu se zvětšuje odchylka rozpočtových výdajů od jejich průměrné výše během volebního cyklu (příloha č. 1).

Vliv politického rozhodování na hospodářský vývoj země vyjadřuje zřetelněji vývoj rozpočtových deficitů. Politici považují poměr mezi celkovými rozpočtovými výdaji a celkovými rozpočtovými příjmy v jednotlivých letech za významnější údaj než pouhé meziroční změny rozpočtových výdajů či jejich absolutní hodnoty. K rozpočtové kázni, vyjádřené přiměřeným deficitem veřejných rozpočtů, jsou tlačeni nejen domácími měnovými autoritami,<sup>21</sup> ale i mezinárodními finančními institucemi. Hluboké deficity, vedoucí k nepřiměřenému zadlužení země, zhoršují úvěrovou kredibilitu země, a tím znesnadňují podmínky pro podnikání – se všemi negativními ekonomickými dopady na ekonomický růst země.

Kromě ekonomických důvodů, které politici mnohdy nerespektují, existuje politický důvod udržování přiměřených deficitů. Je jím potřeba plnit jedno z maastrichtských kritérií, jímž je limit tříprocentního deficitu veřejných rozpočtů. Ten by měl být neméně významný i pro politiky těch zemí Evropské unie, které nejsou členskými zeměmi eurozóny (tj. České republiky a Maďarska). Otázky vstupu do eurozóny a jeho načasování jsou velkým politickým tématem. Rizika vyplývající z neplnění maastrichtských kritérií jsou pro vládní stranu či vládní koalici tak velká, že ovlivní výsledek příštích voleb, pokud se opozici podaří přesvědčit voliče, že maastrichtská kritéria nejsou plněna vinou dosavadní vládní garnitury a že přijetí společné evropské měny by mělo blahodárný vliv na snížení míry nezaměstnanosti v zemi, růst výkonu hospodářství a cenovou stabilitu. Z tohoto hlediska se jeví jako politicky prozřetelné dovést hospodářství země do stavu, kdy plní maastrichtská kritéria a kdy rozhodování o vstupu do eurozóny se tím zjednodušuje na hledání optimálního načasování.<sup>22</sup> Pro členské země eurozóny by mělo být plnění maastrichtských kritérií samozřejmostí, jejich neplnění výjimečnou, objektivně vyvolanou událostí (například současnou globální hospodářskou krizí). Plnění maastrichtských kritérií v období krizového

---

<sup>21</sup> Pro nečlenské země eurozóny jsou to národní centrální banky, pro členské země eurozóny je touto institucí Evropská centrální banka.

<sup>22</sup> Vycházíme z předpokladu, že i po splnění maastrichtských kritérií je otázka podání, či nepodání přihlášky do eurozóny stejně legitimní. To znamená, že splnění maastrichtských kritérií je pro národní ekonomiku hodnotou per se.

poklesu je znakem robustnosti, flexibility a zdravého hospodářského vývoje (viz příklad Finska v tabulce č. 11 a obr. 23).

Tabulka č. 11

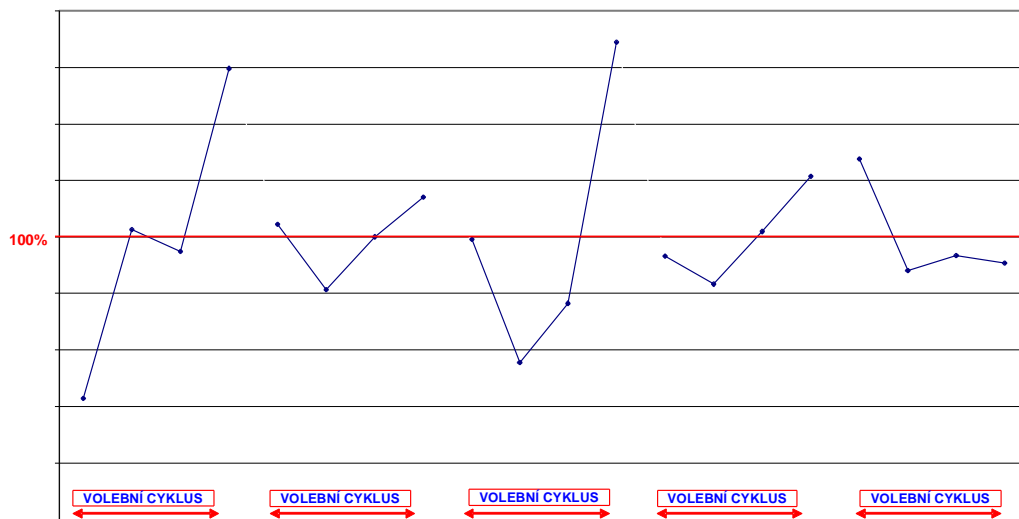
Schodek/přebytek státního rozpočtu jako % HDP

		1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Maďarsko	Deficit/HDP	-3,1	-7,3	-6,8	-11,4	-7,7	-6,0	-7,4	-8,4	-5,3	-2,9	-4,1	-9,0	-7,2	-6,4	-7,8
	Průměr cyklu		-7,1				-7,4			-5,3				-7,7		
	Odchylka	43%	103%	95%	160%	104%	81%	100%	114%	99%	55%	76%	169%	93%	83%	102%
Česká republika	Deficit/HDP	...	...	...	...	-13,4	-3,3	-3,8	-5,0	-3,7	-3,7	-5,7	-6,8	-6,6	-2,9	-3,6
	Průměr cyklu	...	...	...	...	-8,4		-4,4			-5,0			-3,9		
	Odchylka	...	...	...	...	160%	40%	86%	114%	75%	75%	115%	136%	167%	75%	91%
Finsko	Deficit/HDP	-1,0	-5,4	-8,3	-6,7	-6,2	-3,5	-1,2	1,7	1,6	6,9	5,0	4,2	2,4	2,2	2,7
	Průměr cyklu	...	...	...	...	-6,7		-0,4			-4,6					
	Odchylka	...	82%	124%	101%	93%	981%	342%	-468%	-457%	150%	109%	90%	52%	61%	75%

Poznámka: červeně vyznačené hodnoty = volební rok

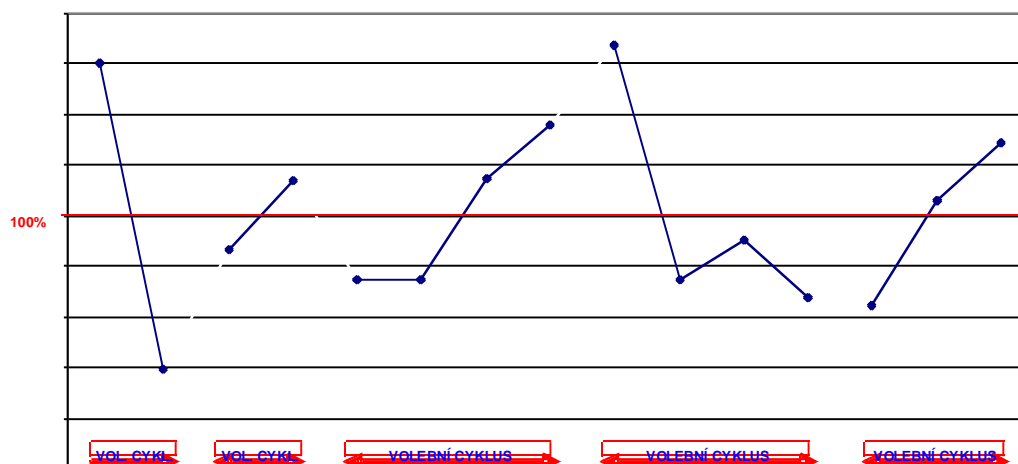
Zdroj dat: OECD: [http://www.oecd.org/statisticsdata/0,3381,en\\_2649\\_34113\\_1\\_119656\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/statisticsdata/0,3381,en_2649_34113_1_119656_1_1_1,00.html)

Obr. 21 Politický cyklus v Maďarsku



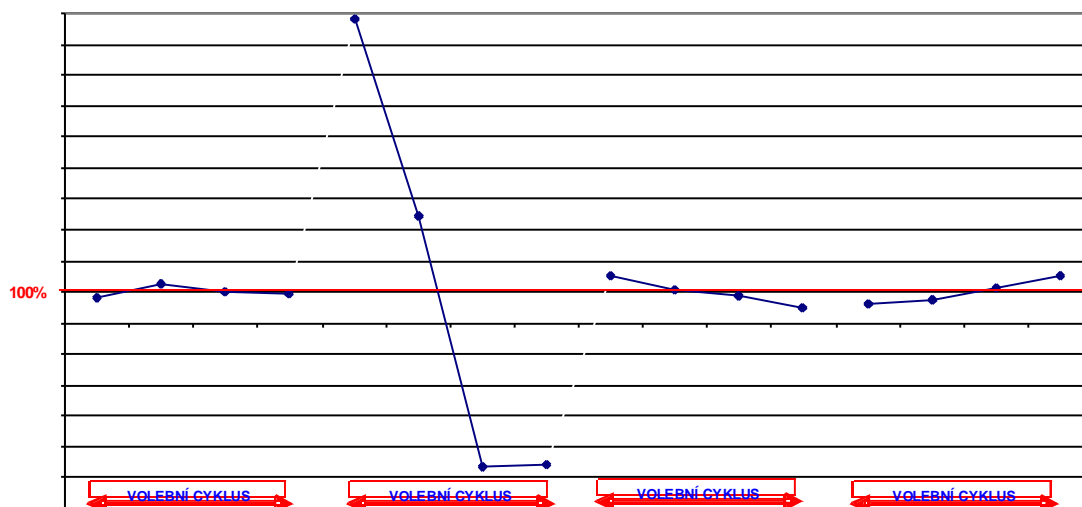
Z tabulky 11 vyplývá a na obr. 21 je pozorovatelná učebnicová ukázka platnosti teze o rostoucí štedrosti politiků před volbami. Ve všech maďarských volebních cyklech je patrný nárůst rozpočtového deficitu v předvolebním a volebním roce. Jedinou výjimkou je současný poslední volební cyklus, v němž hospodářská krize a hrozba státního bankrotu donutila maďarskou vládu výrazně snížit rozpočtové výdaje, což se projevilo ve změně obvyklého trendu rostoucího deficitu v předvolebním a volebním roce. Úroveň 100 % na vertikální ose vyjadřuje průměrný rozpočtový deficit během jednotlivých volebních cyklů.

Obr. 22 Politický cyklus v Česku



Z tabulky č. 11 a z obr. 22 je zřejmé, že pro české vládnoucí strany či vládnoucí koalice je fiskální disciplína větší hodnotou než pro maďarské. Bohužel však zatím není tak vysokou prioritou jako ve Finsku. Průběh prvního politického cyklu samostatné České republiky v letech 1992–1996 byl poznamenán hospodářským růstem odrážejícím ekonomickou transformaci a hladké rozdělení společného státu Čechů a Slováků v roce 1992. Následující cyklus, poznamenaný pádem vlády v důsledku ekonomických problémů způsobených špatnou koordinací monetární a fiskální politiky, byl zkrácen předčasnými volbami v roce 1998. V následujícím volebním cyklu 1999–2002 se vládnoucí strana chovala předvídatelně, „nakupovala“ voličské hlasy a zvyšovala deficity. Její předvolební sliby se projevily ve velkém růstu rozpočtových výdajů v roce 2003, v prvním roce nového volebního cyklu. Vstup do Evropské unie v roce 2004 donutil vládu k výdajově odpovědnějšímu chování v průběhu tohoto volebního cyklu, o čemž svědčí pokles deficitů pod průměrnou úroveň tohoto volebního cyklu. To mohlo být jednou z příčin změny ve složení vládní koalice po volbách 2006. Údaje pro Českou republiku pro rok 2009 v tab. 11 vycházejí ze schváleného státního rozpočtu a v té době předpokládaného růstu hrubého domácího produktu na rok 2009. Tyto údaje budou samozřejmě v důsledku hospodářské krize značně korigovány, přičemž v důsledku předčasných voleb v roce 2009 byla standardní délka volebního cyklu zkrácená o téměř čtvrtinu.

Obr. 23 Politický cyklus ve Finsku



Finské údaje o změnách deficitu v tabulce č. 23 nepotvrzují obecně přijímanou tezi Školy veřejné volby o „nákupu“ volebních hlasů v předvolebním či volebním roce. Zásadní zvrát ve vývoji finských veřejných financí představuje volební cyklus 1995–1999, během něhož finská ekonomika opustila trend rozpočtových deficitů a nastoupila trend rozpočtových přebytků, který trval až do vypuknutí globální recese. Z tohoto důvodu se dramaticky liší hodnoty odchylek rozpočtového salda v jednotlivých letech tohoto volebního cyklu. Finská ekonomika se od té doby stala učebnicovým příkladem platnosti keynesiánské teze o přebytkových rozpočtech v období ekonomického růstu, jež snižují státní dluh z předchozích období.

Maďarsko, Česká republika a Finsko jsou příkladem rozdílného přístupu vládnoucí politické garnitury k veřejným rozpočtům. Zatímco v Maďarsku si politici běžně za cizí peníze „kupují“ přízeň voličů, aby udrželi své vládní posty, a před volbami zvyšují výdaje ve vztahu k rozpočtovým příjmům, ve Finsku se nic takového neděje! Od počátku námi sledovaného období, tedy od roku 1992, se výdaje před volbami nezvyšovaly, když veřejné rozpočty končily deficitem, dokonce ani když končily přebytkem. Současný stav finských veřejných financí mimo jiné odráží respekt k dodržování zákonů a odpovědnost politických elit. Politická soutěž tak není tolik ovlivňována dodatečnými rozpočtovými výdaji, jak se ve velké míře děje v Maďarsku či v menší míře v České republice. Finská vládnoucí garnitura tak nezneužívá své



demokraticky nabyté dominance v legislativě a exekutivě v takové míře jako maďarská nebo česká vládnoucí garnitura. Příčinou tohoto stavu je nejen úroveň konkurence na finském politickém trhu, ale také efektivnost finského právního státu a fungování demokratických a ústavních institucí.

## 5. Návrhová část

### 5.1 Dlouhodobá udržitelnost veřejných financí

Česká republika musí učinit podstatné kroky k dlouhodobé udržitelnosti veřejných výdajů. Hlavní prioritou udržitelného budoucího vývoje by neměl být ani tak růst HDP jako snižování zadluženosti. Je proto třeba nastolit nástroje, které dosáhnou vyrovnaných a přebytkových rozpočtů, jakmile recese opadne.

Proto navrhuje postupovat podle následujícího schématu, formulujícího pravidla a navržená opatření na straně příjmů a výdajů.

#### A. Fiskální pravidla

- Posílení role ministerstva financí a pravidel rozpočtové politiky.
  - o Zakotvení upraveného „maastrichtského pravidla“ pro veřejné deficity a veřejný dluh pro českou fiskální politiku:
    - růst HDP + deficit veřejných rozpočtů  $\leq 4\%$  (alternativně pravidlo strukturálního přebytku na úrovni 2–3 % HDP),
    - doplněno o zvláštní režim odvíjející se od vývoje státního dluhu (po překročení hranice 40 % zostřený režim výdajových škrťů).
  - o Zavedení sankcí při nedodržení výše uvedeného pravidla jak na úrovni kabinetu, který nesmí rozpočet porušující pravidla bez sankce předložit, tak na úrovni PS, která může měnit vnitřní strukturu rozpočtu, ale nikoli porušovat pravidlo samotné.
  - o Pokud nebudou dodrženy nominální výdajové rámce jednotlivých kapitol, sníží se plat daného ministra a náměstků o 20 %.
  - o Zavést pětileté zákonné výdajové rámce (tím se zmírní dopady čtyřletého politického cyklu a efektu volebních let se zvýšenou fiskální nedisciplínou).
  - o Samostatnou přílohou zákona o státním rozpočtu by měly být názorné edukativní propočty, které by kvantifikovaly:

- fiskální projekce a návrh opatření na straně výdajů, která stanoví termín, kdy dojde k dosažení vyrovnaných veřejných rozpočtů a docílení přebytkového financování po dobu minimálně tří přebytkových let,
  - o kolik by se musely zvednout daně (například DPFO), aby stát hospodařil vyrovnaně,
  - fiskální projekci, která stanoví, kdy dojde ke snížení zadluženosti na úroveň 20 % HDP,
  - jak dlouho by se musel splácet dluh až do jeho úplného splacení, pokud by stát „zabavil“ všem výdělečně činným jejich plat a jim zůstalo jen měsíční životní minimum.
- Vytvoření permanentního nadstranického orgánu jmenovaného PS ČR pro veřejné rozpočty (který by řešil komplexně problematiku veřejných rozpočtů včetně regionů, municipalit, státních fondů a zdravotních pojišťoven, včetně podrozvahových závazků) a předkládajícího doporučení vládě i parlamentu.
  - Měsíční kontrola veřejných výdajů, včetně sociálního zabezpečení a zdravotního pojištění.
  - Výdajové limity pro všechny výše uvedené složky.
  - Pravidelná kontrola Sborem auditorů (posílená verze NKÚ).

## B. Výdaje

- Strukturální reformy sociálního systému:
  - Provázání podpor v nezaměstnanosti na veřejně prospěšné práce nebo veřejnou službu, případně na účast v rekvalifikačních kurzech.
  - Zrušení automatické indexace dávek.
  - Analýza souběhu dávek a jejich dopadu na motivaci k účasti na ekonomických aktivitách.
  - Diferenciace dávek na příjmovou a majetkovou situaci žadatele.

- Parametrické změny průběžně financovaného pilíře důchodového systému:
  - o Automatické prodlužování odchodu do důchodu ve vazbě na očekávanou délku dožití (Skandinávie) ve stanoveném poměru například 1:1 nebo 1:2 (dvanáctiměsíční navýšení průměrné délky dožití bude znamenat prodloužení věku odchodu do důchodu o 6, resp. 4 měsíce). Revize bude prováděna jednou za 3 roky.
  - o Zrušení náhradních dob (vysokoškolské studium, rodičovská dovolená).
  - o Přejít na indexaci podle indexu spotřebního koše domácností seniorů.
  
- Snížení investičních výdajů – odstranění obtížně zdůvodnitelné diskrepance v relativních cenách bytové výstavby a infrastrukturních staveb – viz samostatný příspěvek v analytické části) a zavedení spolupráce se soukromým sektorem při výstavbě infrastruktury (pouze za předpokladu jasné prokazatelnosti úspor oproti výdajům na infrastrukturu z veřejných zdrojů podle robustní mezinárodně akceptované metodiky).
  
- Zásadní snížení výdajů na správu státu:
  - o prostřednictvím externích personálních auditů a periodických výkonnostních auditů,
  - o zahrnutím nyní nezdánitelných náhrad do daňového základu ústavních činitelů; omezením hmotných požitků a dalších výhod.
  
- Zavedení centralizovaného nákupu a center sdílených služeb ve státní správě.
  
- Opatření pro posílení transparency a omezení korupce (viz samostatná návrhová část).
  
- Omezení výdajů na stavební spoření a dalších podpor vlastnického bydlení (bublina na trhu realit vznikly mimo jiné i vinou těchto opatření; navíc

mají ve svých důsledcích pravděpodobně dosti negativní dopad na mobilitu pracovní síly).

- Restrikce v rozpočtových výdajích uvedené výše (ale jen zčásti i restrikce soukromé poptávky v důsledku mírně zvýšených daní viz níže) lze významně kompenzovat expanzí rozpočtově neutrálních vládních výdajů ze strukturálních fondů EU (viz níže) jako neopakovatelného impulzu v letech 2009–2013, resp. 2015. Obdobným jednorázovým dodatečným impulzem jsou výdaje na zefektivnění využití energie a ekologizaci financované z výnosů mezinárodního prodeje povolenek.

### C. Příjmy/daně

- Postupné sblížení snížené sazby DPH k základní sazbě, zvýšení základní sazby.
- Podstatné zvýšení spotřebních daní zejména v případě substancí s negativními účinky na lidské zdraví (nejméně administrativně realizovatelná forma malifikace znevýhodnění rizikového chování).
- Časový harmonogram pro podstatné zvýšení majetkových daní (menší distorzní účinek na ekonomický růst než přímé daně).
- Vyšší příjmy z dividend ČEZ.
- Zvýšení ekologické daně a jejich zdrojové využití pro zdravotní péči a environmentální opatření (elektřina, plyn, uhlí).
- Důsledný prodej povolenek na vypouštění CO<sub>2</sub> (tedy nikoli jejich rozdávání).
- Pokud se budou přijímat opatření na straně přímých daní včetně „kvazipojištění“, respektovat potřebu nezvyšovat náklady práce na straně zaměstnavatelů, jejichž důsledkem je v krátkém období snížení poptávky po práci, a naopak usilovat o vyšší příjmy z přímých daní pomocí

pružnějšího trhu práce, eliminací daňových výjimek a rozšířením daňového základu.

## **5.2 Návrhy k úloze kohezní politiky EU v období ekonomické krize**

V čase ekonomické krize a zvýšeného tlaku na národní fiskální systémy je vhodným komplementárním nástrojem řešení národních fiskálních problémů v ekonomice našeho typu kohezní politika EU a její nejdůležitější instrumenty – strukturální fondy a kohezní fond.

V období krize a prohlubujícího se nedostatku národních rozpočtových prostředků disponuje Česká republika na období let 2007–2013 z prostředků kohezní politiky EU ve formě strukturálních fondů a z prostředků Kohezního fondu částkou přibližně se rovnající 680 mld. Kč (nebo-li v původně stanovené alokační sumě 27 mld. EUR). Tuto částku lze rovněž vnímat jako dodatečný finanční zdroj při financování rozvojových potřeb země a jejích regionů – nicméně za podmínky, že systém využití a vyčerpání těchto zdrojů je bude směřovat do smysluplných a rozvoj přinášejících projektů. Očekává se, že koncem roku 2009 (tedy 3 roky po oficiálním zahájení programovacího období) bude v ČR podobně jako v ostatních nových členských státech EU vyčerpáno zhruba 10 % celkového objemu.

V čase výrazné potřeby úspor ve výdajích českých veřejných financí se tak suma přicházející ve výši přibližně 100 mld. Kč ročně ze strukturálních fondů a Kohezního fondu může stát oním nástrojem potřebné fiskální expanze, navíc bez výraznějšího zatížení systému národních veřejných financí. Maximální využití tohoto podpůrného zdroje se tak stává vrcholnou nejen rozvojovou, ale i fiskální prioritou. Její součástí je pak i zajištění potřebné sumy pro spolufinancování těchto projektů na co nejefektivnější bázi.

Krizová situace zesílila problém spojený s nutným spolufinancováním i vlastním financováním cash-flow těchto projektů ze strany příjemců podpory; tento problém se dotýká všech typů příjemců – tedy podnikatelských subjektů, krajů, obcí, státních organizací i neziskových institucí. EERP (European Economic Recovery Programme;

Program evropského hospodářského oživení) v této souvislosti vyzývá členské státy EU, aby realizovaly tzv. proces „pře-programování“, jímž by měly přizpůsobit nynějšímu období krize i konkrétní podobu kohezní politiky ve svých zemích implementovanou, a aby se přechodné problémy spojené s riziky financování těchto projektů snažily překonat.

Hlavními body procesu „pře-programování“ je:

- přeložení finančních alokací, jež byly původně zamýšleny na pozdější fázi programovacího období 2007–2013, co nejvíce do přítomnosti a nejbližší budoucnosti;
- přizpůsobení obsahového vymezení výzev nynějším krizovým potřebám; dořešení ukazatelů udržitelnosti projektů v podmínkách recese (jde zejména o ukazatele zvýšení zaměstnanosti);
- uskutečnění z hlediska žadatelů maximálně možného administrativního a procedurálního zjednodušení celého procesu projektového managementu;
- rozšíření možnosti průběžných a zálohových plateb ve prospěch příjemců;
- posílení role nástrojů návratného financování projektů na úkor nenávratných dotačních nástrojů s vidinou dlouhodobé změny forem kohezní politiky EU cestou rozvojových (holdingových, revolvingových) fondů. Příklad možného řešení krizové situace a problému nutného spolufinancování i vlastního financování cash-flow těchto projektů ze strany příjemců podpory je uveden v Boxu 1;
- svědomitá příprava parametrů kohezní politiky na období po roce 2013.

**Box 1: Příklady využití části strukturálních fondů EU k doplnění nedostatkového spolufinancování a vlastního financování cash-flow projektů**

Určité překlenovací řešení mohou nabídnout rozšířené a upravené programy záruk. Lze je dopracovat i do podoby finančních nástrojů financovaných ze strukturálních fondů jak pro podniky, tak pro územně správní celky.

V souladu s pravidly EK a rozpočtovými pravidly by se část prostředků operačních programů (OP) a regionálních operačních programů (ROP) fondů vydělila do záručního fondu (ZF) a fondu rizikového kapitálu (FRK). Možným správcem záručního fondu by mohla být ČMZRB, která by bonitním příjemcům vystavila záruky na bankovní úvěry poskytované komerčními bankami. Klíčovou předností využití obrátkových fondů oproti dotacím je jednak princip jejich návratnosti (pokud nedojde k selhání úvěru), jednak schopnost garantovat 5–7násobné úvěry jednotkou kapitálu. **Řešení je již používáno v Operačním programu Podnikání a inovace (proto vzor OPPI) a je možné ho schválit řídicími orgány dalších programů a dopracovat a schválit úpravy legislativy. Modely „Jeremie-type“ a „Jessica-type“ jsou konstruovány v prvním případě primárně pro účely podporovaných podnikatelských subjektů, v druhém případě pak veřejných a neziskových subjektů (především vyšších územně správních celků).**

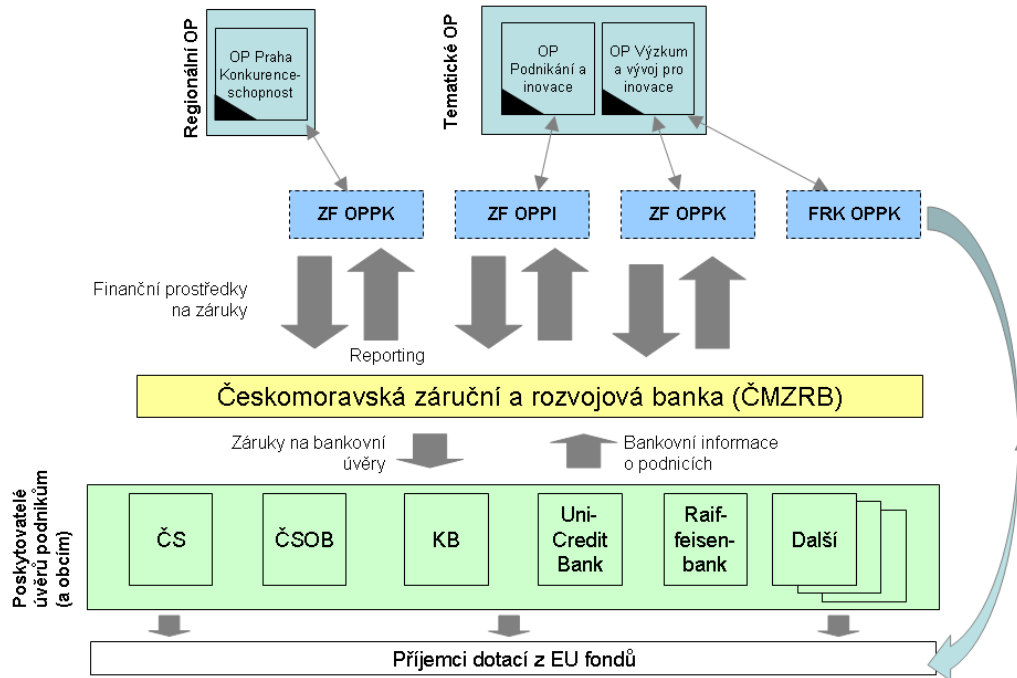
Obsah boxu je pro snazší pochopení znázorněn na obrázku v příloze k této části.

Vedle usnadnění financování projektů je velkým problémem i adekvátní monitoring indikátorů, jimiž se efekty kohezní politiky v jednotlivých členských státech EU a jejich regionech měří. Efektivní monitoring a na jeho základě činěná kompetentní a pružná rozhodnutí tak představují nutnou podmínku pro to, aby celkový proces využívání možností kohezní politiky byl pro Českou republiku dlouhodobě přínosný.

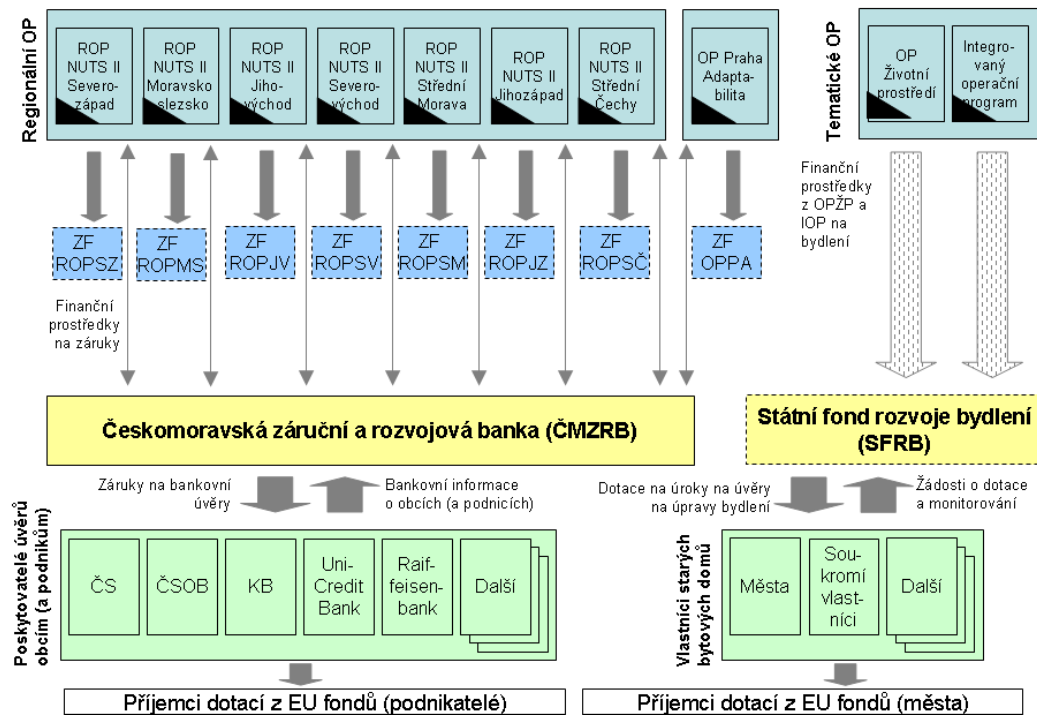


## Příloha k části 5.2 – obr. P 5.2.1 a P 5.2.2

## Využití části strukturálních fondů jako záruk – Jeremie type



## Využití části strukturálních fondů – Jessica



## 5.3 Návrhy v oblasti sociálního a zdravotního pojištění a trhu práce

### 5.3.1 Důchodová reforma – zavedení druhého pilíře, „včera bylo pozdě“

Český politický diskurz v této oblasti byl světovou finanční krizí, jejímž důsledkem byl v mnoha zemích obrovský úbytek tržní hodnoty aktiv spravovaných penzijními fondy, velmi vážně narušen a stav penzijních fondů budí ve společnosti pnutí.

Pokud se nepodaří nalézt v této oblasti minimální politický konsenzus, pak situace bude základem vývoje k dlouhodobé relativní chudobě seniorů České republiky v budoucnu. Oním, konsenzem by například mohlo být, že:

1. další parametrické úpravy průběžného solidárního pilíře jsou nezbytné a budou muset zahrnovat mj. řešení náhradních dob, přechod na indexaci podle indexu životních nákladů domácností seniorů, prodlužování odchodu do důchodu podle očekávané délky dožití jednotlivých kohort na bázi formule, tedy víceméně na bázi autopilotu;
2. druhý, fondový a plně zásluhový pilíř, byť veřejně spravovaný a státem garantovaný (jako Central Provident Fund v Singapuru), je pro zachování rozumného náhradového procenta nevyhnutelný,

### 5.3.2 Zdravotní pojištění a výdaje na zdravotnictví

1. Veřejné výdaje na zdravotnictví jako procento HDP v České republice ve srovnání například s Finskem, ale i s průměrem OECD nízké nejsou a odpovídají ekonomické úrovni země.
2. Udržení a zlepšení úrovně zdravotní péče v ČR, které by odpovídalo velmi rychlému (ale nákladnému) technologickému pokroku v medicíně při očekávaném demografickém vývoji, velmi negativní prognóze výskytu chronických onemocnění, namnoze spojených se životním stylem, nebude výhradně z veřejných zdrojů dosažitelné.

3. Spoluúčast populace na krytí nákladů na zdravotní péči, a to bez ohledu na to, jaký model organizace systému zdravotní péče bude zvolen, je tedy nevyhnutelná; může být však uplatňována se zvýšenou sociální citlivostí a větší možností volby pro pojištěnce.
4. Levnější zdravotnictví mít již nikdy nebudeme, ale výrazně dražší z hlediska veřejných výdajů, natož pak financované z rostoucího zdanění práce, si nebudeme moci dovolit.
5. Současný pluralitní model veřejnoprávních zdravotních pojišťoven má ekonomický smysl tehdy, pokud připustí reálnou cenovou konkurenci, neboť pluralita bez soutěže při minimální diferenciaci „pojistného produktu“ a navazujících služeb de facto postrádá opodstatnění.
6. Řešením je zavést dvousložkové pojistné podle současného holandského modelu (případně švýcarskou komunitní sazbu) a zároveň podstatně sofistikovanější klíč pro přerozdělování vybraného pojistného. Jedno bez druhého nebude fungovat, soutěž nebude dobrým sluhou, ale velmi zlým pánem.
7. V časech demografického stárnutí musí být vysokou prioritou důraz na preventivní opatření, především pokud jde o předcházení vzniku civilizačních chronických onemocnění, a na výchovu ke zdravému životnímu stylu včetně stravování. Tomu však bude nutné přizpůsobit celý zdravotní systém včetně jeho organizace, elektronizace, úhrad a zdrojů financování.
8. Dlouhodobě je finančně zcela neúnosné ignorovat skutečnost, že stále významnější část výdajů na zdravotní péči kauzálně souvisí s životním stylem jednotlivce, s jeho individuálními preferencemi a (ne)zodpovědností. Neexistuje jediný morální argument pro nezatížení rizikového chování jednotlivce ekonomickými sankcemi prostřednictvím zavedení spotřebních daní na substance či potraviny, jež jsou jasnou kauzální příčinou rostoucích výdajů na zdravotní péči hrazenou z veřejného zdravotního pojištění. Vícezdrojové financování zdravotnictví s využitím spotřebních daní jako rostoucího zdroje je podstatně přijatelnější alternativou než financovat následky prokazatelného nezodpovědného chování jednotlivců ze „solidárního“ zvýšeného zdanění pracovní síly se všemi negativními dopady na trh práce.

9. Nasazení výpočetní techniky do celého sektoru zdravotnictví (eHealth, telemedicína) musí přinést podstatné zvýšení role pacienta v systému a zvýšení transparency, pokud jde o nákup i efektivnost a medicínskou účinnost zdravotní péče, včetně zjevného zneužívání preskripce léků.
10. Současné úhradové mechanismy nepodporují ani kvalitu, ani transparentnost, ani spravedlnost mezi jednotlivými poskytovateli či odbornostmi. Prospektivní úhradové systémy, elektronické soutěže na zajištění poptávky po elektivní péči a další inovace mohou nejen zlepšit kvalitu, ale i efektivitu. S jejich zavedením není třeba otálet.

### 5.3.3 Zvýšení flexibility trhu práce

Vzhledem k ekonomické recesi se jeví jako vhodné hledat v rámci regulace zaměstnanosti a trhu práce efektivnější řešení – tedy sociální model s vyšší účinností. Je však zřejmé, že není možné provést tuto změnu příliš radikálně a v rozporu s historickou tradicí České republiky. Jako vhodná cesta se jeví implementace vybraných prvků severského modelu flexicurity (severský model je z obou modelů s vyšší účinností českému systému bližší, protože rovněž klade důraz na vyšší míru sociálních jistot); jednalo by se například o tyto prvky:

1. úpravy zákoníku práce zvyšující flexibilitu (nechránit pracovní místo), ale i životní úroveň zaměstnance ve vazbě na rekvalifikaci,
2. podpora alternativních modelů zaměstnání,
3. podpora rekvalifikačních projektů zaměřených specificky na osoby měnící zaměstnání (např. i již zmíněná „Kurzarbeit“ ve vazbě na zvyšování kvalifikace),
4. zavedení systémů celoživotního vzdělávání,
5. maximální využití finančních zdrojů a programů EU v této oblasti.

## 5.4 Návrhy v oblasti podnikatelského a institucionálního prostředí

### 5.4.1 Institucionální změny

- Nejvyšší kontrolní úřad: V zahraničí mají orgány typu NKÚ více pravomocí, nemusejí se obracet na ministry, ale mohou rovnou předepisovat sankce anebo přikazovat změny vnitřních předpisů. Český NKÚ je v tomto směru oslabený; je proto velmi důležité dát NKÚ pravomoc sankcionovat neehospodárné jednání a rozšířit oblast jeho působnosti na další subjekty, včetně obcí.
- Úřad pro ochranu hospodářské soutěže: ÚOHS na základě vlastního rozhodnutí nesleduje tzv. zakázky malého rozsahu (do 2 mil. Kč u nákupu zboží a služeb a 6 mil. Kč u stavebních činnostech); jejich objem však představuje 50 % všech veřejných zakázek. Na jedné straně je rozhodnutí ÚOHS pochopitelné, protože sledování řádově stovek tisíc zakázek je nemyslitelné. To však nemá znamenat, že uvedený problém je neřešitelný. Problém lze řešit namátkovým výběrem, zvýšením transparentnosti, důsledným používáním zákona o veřejné dostupnosti informací, povinnými elektronickými aukcemi. Lze také definovat podmínky, za kterých se malými zakázkami úřad bude zabývat; to ovšem znamená více zaměstnanců. V rámci zákona o veřejných zakázkách je nutná definice „péče řádného hospodáře“; stačilo by využít definice ze zákona o finanční kontrole.
- Kontrolní výbor Sněmovny: je předpokládána intenzivnější součinnost jeho členů v oblasti kontroly výkonu exekutivy.

### 5.4.2 Legislativní změny

- Zákon o státní službě: je nutné celkově odpolitizovat veřejnou správu a vytvořit podmínky pro vysoké úředníky (v této souvislosti například ÚOHS, NKÚ...); dále pak stanovit kritéria, podle nichž se budou tito úředníci vybírat.

Úřady by se pak neměly bát využívat svoje pravomoci v celé šíři a síle. Česká republika je jedinou zemí Evropské unie, ve které neplatí služební zákon řešící povinnosti a práva úředníků – s cílem eliminace zbytečné byrokracie, odpolitizování státní správy, odbourání korupce a stabilizace úředníků.

- Zavedení trestní, resp. delikt ní odpovědnosti právnických osob.
- Zavedení pravidel pro legitimní lobbying.

#### 5.4.3 Procedurální změny

- Zveřejnění všech uzavřených smluv veřejné správy na internetu.
- Zavedení povinnosti zadavatelů u zakázek malého rozsahu zajistit alespoň 3 nabídky.
- Zvýšení objemu zakázek alokovaných prostřednictvím otevřených soutěží a elektronických aukcí.

#### Zavedení centrálního nákupu s využitím elektronických aukcí

- Aktivní eliminování situací, kdy jsou zakázky rozdělovány na menší celky; tato praxe by měla přímo vyústit v postih zadavatele. Potřeba reformy institutu zakázek malého rozsahu, jež by se měla zabývat především racionalitou stanovení horního limitu a nastavením kontrolního mechanismu.
- Změna fungování obecních obchodních společností (obce dosud nezveřejňují seznamy společností, v nichž vlastní majetkový podíl, a tyto společnosti zase nezveřejňují výsledky hospodaření a často získávají zakázky bez veřejné soutěže).
- Zavedení systému černých listin – založeného na tom, že stát připouští do soutěže o veřejné prostředky pouze subjekty, které hrají v souladu s pravidly, a ostatní ze hry vyřazuje; účelem je přispět k pročištění trhu, ochraně veřejných financí a zprůhlednění zadávání veřejných zakázek.

- Zavedení paktů integrity. Prostřednictvím paktů integrity se všichni účastníci procesu veřejné zakázky – zadavatel, poradci, potenciální dodavatelé – zavazují, že se budou vyhýbat nedovoleným a neoprávněným (korupčním) praktikám, které zkreslují volnou soutěž a ovlivňují racionální rozhodování veřejného zadavatele při nastavování kritérií pro hodnocení nabídek.
- Arbitrážní řízení. Zavedení jasných pravidel vlády pro uzavírání rozhodčích doložek; revize a zveřejnění všech dosavadních.
- Whistleblowing (ochrana oznamovatelů korupčních praktik).
- Zavedení institutu agenta-provokátéra pro případy podezření z korupce.
- Kompetentní kontrola využívání fondů EU – 1–2 specialisté na každý operační program.
- Novela jednacího řádu Poslanecké sněmovny Parlamentu: omezení individuálních pozměňovacích návrhů poslanců.

## **5.5 Znalostní společnost**

### 5.5.1 Školství a vzdělávání

Vzhledem k poznatkům dosaženým v analytické části této práce NERV navrhuje tato opatření:

1. Provedení komplexní reformy školské soustavy s cílem změnit metody a principy vzdělávání a přístup k žákům a studentům a dosáhnout inovací vzdělávacích programů s důrazem na samostatné, aplikační a kreativní myšlení. Výsledkem by měla být flexibilní vzdělávací soustava, její otevření a respektování kvalitativních schopností jednotlivých žáků a studentů.

2. Za žádoucí je považováno provedení změn v terciárním vzdělávání ve smyslu variantnosti forem studia, a to pružnou aplikací nových učebních postupů a technologií, využíváním moderních sdělovacích a elektronických médií, vytvářením praktických výukových laboratoří a poradenských center. Velmi podstatný je další rozvoj partnerství mezi vysokými školami, především zahraničními.
3. Nynější stav systému dalšího vzdělávání ve smyslu celoživotního učení se postrádá jednotnou právní úpravu. Rovněž je nezbytné vytvořit obsahový podklad dalšího vzdělávání v podobě národní soustavy povolání a soustavy kvalifikací. A konečně, je žádoucí vytvořit účinný motivační nástroj který by vedl většinu pracovníků k potřebě trvale se vzdělávat.
4. Stejně jako v případě vědeckých a výzkumných institucí i ve školství existuje eminentní potřeba zavedení systému hodnocení úspěšnosti škol, a to i vzhledem k nákladové efektivnosti možných následných fúzí špatných škol do dobrých. Z důvodů nákladové optimalizace a úspor fixních nákladů je rovněž navrhována konsolidace škol, jejichž kapacity nejsou plně využity žáky a studenty.
5. Pro stanovení jistého kvalitativního společného jmenovatele je silně doporučováno zavedení státní maturitní zkoušky, která by obsahovala i část matematickou.
6. Vzhledem k stále nedostatečné jazykové znalosti je doporučováno výrazné zesílení a zkvalitnění jazykové výuky, především pak anglického jazyka – čemuž by mohlo rovněž pomoci alternativní vysílání zahraničních programů v televizi v původním znění s titulky, na úkor dabingu.
7. Dále je navrhováno zavedení systému tzv. odloženého školného a využití veškerých možností pro podporu studentů ze sociálně slabších rodin pomocí státem garantovaných půjček.

#### 5.5.2 Výzkum, vývoj a inovace

Vzhledem k poznatkům provedené analýzy navrhuje NERV tato opatření:

1. V dlouhém období jako projev klíčové rozvojové priority zvýšit zejména podíl výdajů na výzkum, vývoj a inovace a okamžitě využívat strukturální fondy EU na tento účel.



2. Vzhledem k potřebě intenzivní kooperace a propojenosti mezi výzkumnými pracovišti a podnikatelským sektorem je navrhováno ustavení centrálního specifického pracoviště, jehož hlavním posláním bude právě podpora vzájemné součinnosti výzkumných a vývojových pracovišť na straně jedné a podnikatelského sektoru na straně druhé a dále podpora rozvoje aplikovaného výzkumu a efektivní činnosti klastrů a podnikatelských inkubátorů.
3. Rozhodujícím kritériem pro rozdělování veřejných prostředků podpory výzkumu a vývoje by se měly stát efektivnost technologického transferu a jeho výsledky. Pro tento účel je vhodné vytvoření objektivního a transparentního systému hodnocení.
4. Velmi podstatným je rovněž rozvoj partnerství soukromého a veřejného sektoru v oblasti výzkumu a vývoje. Nástroje směřující k zesílení tohoto partnerství jsou nanejvýš žádoucí, kupříkladu v podobě daňového zvýhodnění výsledků výzkumu nakupovaného soukromým sektorem od vědeckých a výzkumných institucí.
5. Dlouhodobým cílem je pak dosažení statutu výzkumné a vývojové vynikající kvality v celosvětovém měřítku, která by umožňovala generovat nejenom dostatečné výnosy z prodeje dosažených vědeckých a výzkumných výstupů, ale znamenala rovněž celosvětový respekt a prestiž v příslušném vědeckém a výzkumném oboru.

## 6. Závěr

Předložená zpráva byla zpracována členy NERV v období červen až září 2009 a odráží stav poznání současného stavu české ekonomiky i jejího budoucího vývoje v této době. Při současném, stále ještě turbulentním vývoji světové i evropské ekonomiky nelze vyloučit riziko, že především v krátkém období řadu v této zprávě uvedených závěrů bude nutné korigovat. Výše popsané problémy vývoje ekonomiky ČR ve středním a delším období a příslušné závěry lze však považovat za dostatečně robustní, a to i bez ohledu na možné opakování krizových projevů. Zpráva byla dokončena ve dnech, kdy podle většinového názoru ekonomů i řídicích pracovníků velkých firem světová ekonomika překonala nejhorší období krize a v polovině roku 2010 se očekává výraznější ekonomické oživení ve všech hlavních světových regionech.

Česká ekonomika a celá společnost nemusí čelit tak tvrdým dopadům krize jako jiné země našeho regionu. Stav veřejných financí i úroveň nezaměstnanosti se nacházejí na relativně solidnější úrovni a naše země nemusí realizovat mimořádně bolestné přizpůsobovací kroky hospodářské politiky, které dnes pozorujeme v některých okolních zemích; i tak však krize dopadá na část obyvatel naší země velmi bolestně. Podobně jako pro všechny země světa i pro nás krize představuje především lekci, ze které je nutné se poučit.

NERV se v této zprávě pokusil pojmenovat především ty problémy našeho dalšího hospodářského růstu, jejichž řešení bude významné jak pro posílení postavení naší ekonomiky v Evropě i ve světě, tak pro posílení odolnosti vůči podobným krizím v budoucnosti. Jde o otázky, které ve většině případů nejsou nové, a v řadě případů zcela nové nejsou ani návrhy řešení; důležité však je, že se jedná o problémy neřešené. Považujeme za nutné ještě jednou zdůraznit, že dnešní, relativně solidní ekonomická pozice naší země nesmí naše obyvatele, ale především naši politickou reprezentaci přivést k závěru, že řešení těchto problémů je možné znovu odložit. Pokud by se tak stalo, pak to již bude výrazně na úkor příštích generací.

Je logické, že při omezené kapacitě NERV celá řada otázek zůstává mimo záběr této zprávy. Přesto však její autoři věří, že splnili očekávání, která byla s ustavením NERV spojována. V první polovině roku 2009 se NERV zabýval především akutními otázkami, jež souvisely s ekonomickou krizí a s českým předsednictvím EU. Po alespoň částečné ekonomické stabilizaci a po skončení předsednictví EU byla zpracována zpráva, která je dnes předkládána. Členové NERV tím považují svojí práci za ukončenou.