

DRAFT: Novozélandská hospodářská reforma

1984 - 1994

Libor Židek

Vlády Nového Zélandu uskutečnily od roku 1984 ekonomickou reformu, která nemá v posledních desetiletích mezi vyspělými státy obdobu.¹ Postupně byly provedeny deregulace trhů výrobních faktorů, změny v jednotlivých sektorech hospodářství a došlo i k dramatickým korekcím v oblasti hospodářské politiky. Důvodem pro reformy byla zejména slabá a v nejlepším případě stagnující výkonnost ekonomiky, projevující se několik dekád trvajícím relativním zaostáváním Nového Zélandu za ostatními vyspělými zeměmi. Nově zvolená labouristická vláda v roce 1984 navíc stála před vyhrocenou aktuální situací a odhodlala se proto k liberalizaci hospodářství. Následující vlády v reformních opatřeních pokračovaly a docházelo tak k trvalému prohlubování reformem. V předloženém textu se zaměříme jen na první desetiletí reformem, během něhož však byly provedeny nejvýznamnější reformní kroky. Nicméně v grafech zachytíme delší časové období, aby bylo zřejmé jaké byly dlouhodobé dopady reformem.

Struktura práce odráží hlavní směřování novozélandských reformem. V první části popíšeme hospodářskou situaci na Novém Zélandu před reformou a uvedeme důvody, které vedly k přijetí reformních kroků. V hlavní části potom zhodnotíme reformu v obecné rovině a poté se budeme věnovat situaci na jednotlivých trzích, průběhu reformy z pohledu jednotlivých sektorů hospodářství a změnám v hospodářské politice. V závěru provedeme celkové zhodnocení reformem.

Situace před reformou

Na počátku 20. století byl Nový Zéland jednou z nejrozvinutějších zemí světa. Základem jeho prosperity byla produkce a export surovin a zemědělských komodit s tím, že hlavním obchodním partnerem byla Velká Británie. Důvody pro tuto komoditní orientaci byly dvojí, jednak nepochybná komparativní výhoda Nového Zélandu a pak také preferenční přístup novozélandských výrobků na britský trh. Výsledkem byla vysoká životní úroveň obyvatel. Nový Zéland se také honosil vysokou účastí státu v hospodářství a štědrým sociálním systémem.²

¹ Nový Zéland se rozkládá na dvou ostrovech o celkové rozloze 270 534 Km² a jeho populace dosahuje 3,6 miliónu.

² Novozélandčané byli přímo pionýři v sociální legislativě – jako první v roce 1894 zavedli minimální mzdu, penzijní systém u nich fungoval od roku 1898, od roku 1926 byla uzákoněna státní podpora rodin s dětmi a v roce 1938 začal fungovat

Po 2. světové válce závislost na Velké Británii přetrvávala. Ještě v 50. letech tímto směrem putovalo 60–70% novozélandského exportu (Bollard, 1994). V polovině tohoto desetiletí se země těšila z třetí nejvyšší ekonomické úrovně na světě. Významnou změnou pro Nový Zéland bylo přistoupení Velké Británie k Evropskému společenství v roce 1973. Země tím přišla o preferenční přístup na britský trh. V 70. letech navíc na zemědělský export Nového Zélandu dopadla další rána v podobě podpory zemědělského exportu Evropského společenství v důsledku zavedení Společné zemědělské politiky. Tato skutečnost zhoršila exportní pozice novozélandského exportu do třetích zemí, podobně jako růst ochrany ve východní Asii a USA. I přesto novozélandská vláda trvale usilovala o růst exportu primárních surovin, protože ty byly hlavním zdrojem pro financování dovozů - vládou chráněný průmysl (ochrana byla zdůvodňována argumentem o nedospělém průmyslu) nedokázal svou produkci na mezinárodních trzích uplatnit. K problémům se zemědělským exportem se 70. letech přidaly i ropné krize, které dopadly na novozélandskou ekonomiku zvláště těžce. Reakcí vlády byla snaha o větší regulaci hospodářství a prohloubení izolace domácího trhu (ochrana na sebe brala celou řadu podob od kvót na dovozy, přes vysoká cla a cenovou kontrolu, až ke speciální ochraně pro „strategická“ odvětví).³ Přesto podíl státu na hospodářství nebyl v této době větší než v jiných zemích OECD, rozdíl byl ovšem v rozsahu oblastí, které vládní regulace postihovala: mimo zmíněných dovozů šlo i o mzdy, obchodování se zahraničními měnami, finanční a kapitálové trhy, a také o produkci, distribuci a ceny některých komodit.⁴ Státní vlastnictví se rozprostíralo od bank, pojišťoven, zdravotnických zařízení, škol, oceláren, stavebních společností (zejména pro stavbu dálnic), dopravních společností (aerolinie a loďařské společnosti), komunálních služeb přes energetiku, lesy až po hotely. Na počátku 80. let čítaly státní obchodní aktivity více než 12% HDP a asi 20% investic (Scrimgeour a Pasour, 1996). Úloha státu byla navíc značně umocňována nekonzistentní a stále se měnící hospodářskou politikou se stupňujícím se používáním nesystémových zásahů. Pokud se vyskytl problém, vláda ho řešila ad hoc a to bez toho, že by uvažovala o dlouhodobějších dopadech nebo širších ekonomických souvislostech svých kroků. Důsledkem

obsáhlý systém sociálního zabezpečení. Bollard (1996) pak argumentuje v tom smyslu, že Nový Zéland má tradici radikálních reforem a že jeho politické reprezentace jsou schopny změnit staré přístupy. Jako příklady uvádí právě sociální zákonodárství, v roce 1891 první liberálně – labouristická vláda v období dlouhé recese zavedla program sociálních reforem a podobně první labouristická vláda v roce 1935 v průběhu velké hospodářské krize zavedla radikální reformní opatření v sociální i makroekonomické oblasti.

³ Značné zásahy do hospodářství přetrvávaly již od dob velké hospodářské krize, v 70. letech došlo jen k jejich prohloubení a zvětšení jejich rozsahu.

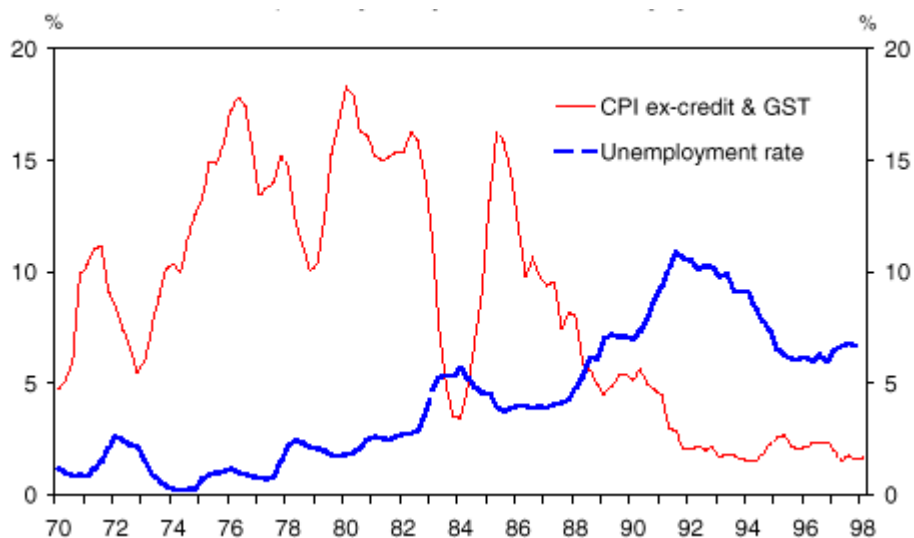
⁴ Na tomto místě je třeba zdůraznit, vzájemnou závislost mezi jednotlivými trhy. Například zemědělství značně trpělo ochranou trhů jiných komodit (jako například hnojiv nebo zemědělské techniky), kde tarify a dovozní licence zvedaly náklady na zemědělskou výrobu. Podobně byly produkční náklady zvyšovány regulací trhu práce, dopravy a financí.

zásahů byl pokřivený a neefektivní tržní systém, kde jednotlivé ceny nesly zkreslené informace a kde vláda vysílala signály, které tento systém dále křivilo.

Důvody pro reformu

Uvedená regulace a ochrana domácího trhu ústily v pokles výkonnosti novozélandského hospodářství. Klesala produktivita práce i dynamika růstu hospodářství, vládní deficit rostl (v roce 1984 dosáhl 6,5% HDP), což se promítalo do rostoucího veřejného zadlužení (dluh vzrostl ze 4 mld. NZ\$ v roce 1975 na 28 mld. NZ\$ v roce 1985; což znamenalo růst z 5% HDP na 32% HDP), souběžně se zvyšovala nezaměstnanost (v březnu 1973 byla na úrovni 0,2%, v březnu 1980 na úrovni 1,7% a v červnu 1984 již dosáhla 4,9%) a inflace se udržovala na dvojciferné výši i přes zmrazení mezd a cen v červnu 1982 – viz graf.⁵ Investice byly směřovány do neefektivních aktivit⁶ a klesající směnné relace přispívaly k trvalému deficitu běžného účtu platební bilance (v roce 1984 dosáhl deficitu úrovně 8,7% HDP). Další příčinou deficitu byla i kombinace inflace a fixní kurzu, což se projevovalo posilováním reálného směnného kurzu.

Graf č.1: Čistá inflace a míra nezaměstnanosti 1970-1998 v %



Zdroj: Reserve Bank of New Zealand

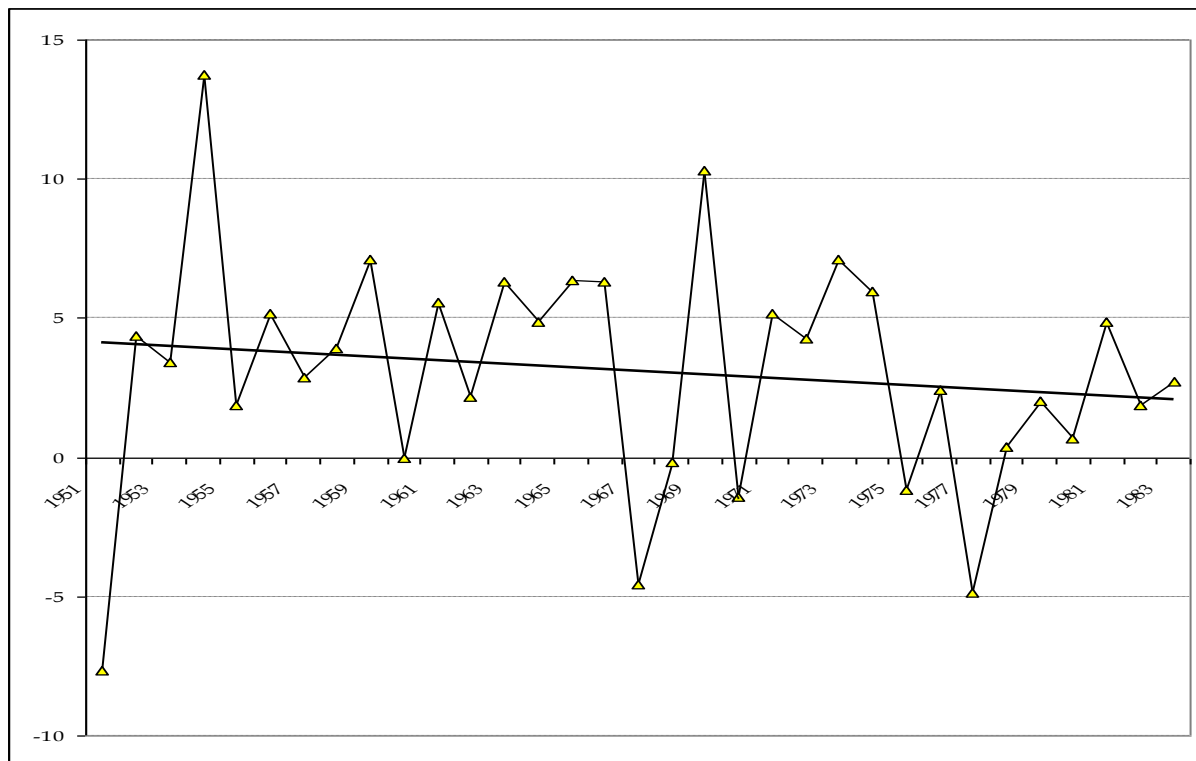
Celkovou neutěšenou situaci novozélandského hospodářství můžeme dokumentovat na vývoji relativních údajů o hrubém domácím produktu na osobu. Pokud Nový Zéland dosahoval v roce 1938 92% úrovně USA, pak v roce 1950 to bylo jen 70% a v roce 1990 dokonce jen

⁵ Úhrnný růst inflace (na bázi CPI) dosáhl mezi lety 1974 a 1988 (včetně) úrovně 480% (Mishkin, Posen 1997).

⁶ Během 70. a 80. let byl ukazatel investic k HDP v porovnání s jinými vyspělými zeměmi značně vysoký, problémem však bylo jejich pokřivené směřování v důsledku inflace, subvencí i ochrany domácího trhu (Brash, 1997).

50% (Evans 1996).⁷ V roce 1984 navíc propukla měnová krize.⁸ Situace začala být nakolik vážná, že bylo víceméně nezbytné přikročit k reformám. Trendy v ekonomickém růstu máme zachyceny v následujícím grafu. Vidíme, že tempo růstu HDP se dlouhodobě snižovalo.

Graf č.2: Reálné tempo ekonomického růstu 1950 – 1983 v % a dlouhodobý trend



Zdroj: MADDISON, A.: *Historical Statistics* - <http://www.ggdc.net/maddison/> (11. 10. 2008)

Novozélandská reforma

Nově zvolená labouristická vláda přistoupila okamžitě po svém zvolení v roce 1984 k celkové liberalizaci hospodářství.⁹ V následující kapitole budeme novozélandský reformní proces analyzovat z pohledu různých kritérií, ještě dříve je však nutné uvést několik skutečností o reformní procesu v obecné rovině.

⁷ Bollard (1994) uvádí srovnání se zeměmi OECD. Pokud v roce 1950 bylo HDP na osobu o 26% vyšší než byl průměr OECD, pak v roce 1990 již byl o 27% nižší.

⁸ Během volební kampaně se novozélandský dolar, podléhající režimu fixního směnného kurzu, dostal pod tlak a Reserve bank spolu s Treasury doporučily tehdejšímu premiérovi Muldoonovi devalvaci. Ten ji ovšem odmítl uskutečnit, z čehož pramenil další tlak na měnu. Po volbách zůstal (v době fungování většinového volebního systému) bývalý ministerský předseda ještě 10 dní v úřadu, měl se ovšem řídit doporučeními nově zvolené vlády, což Muldoon nedělal. Nový ministerský předseda David Lange podporoval okamžitou devalvaci, ale Muldoon trval i přes naléhání svých vlastních ministrů na svém. Začala se tak dokonce rýsovat ústavní krize a Nový Zéland ztrácel velká množství devizových rezerv. Stability bylo dosaženo až poté, co nová vláda okamžitě po uchopení moci měnu devalvovala.

⁹ Nutno podotknout, že o liberalizaci ekonomiky se pokoušely již předchozí vlády na konci 70. let. V té době však došlo ke zmíněnému růstu míry inflace, na což tehdejší vláda zareagovala zmrazením mezd a cen a také zvýšenou regulací finančního a kapitálového trhu. Jinými slovy místo uvolnění hospodářství došlo naopak ke zvýšení regulace.

Reformní proces obecně

Pro postup reform, které se týkaly jak makro tak i mikrosféry, bylo důležité všeobecné přesvědčení o nutnosti tuto strukturální reformu skutečně provést. Reformám nahrával i politický systém založený na jednokomorovém parlamentu, většinovém volebním systému s tříletým funkčním obdobím a neexistenci psané ústavy.¹⁰ Tyto aspekty vedly k tomu, že vláda měla jistou a stabilní pozici po tři roky a neměla tak žádné vážné překážky pro uskutečňování reform.

Dle samotných Novozélandčanů (Brash, 1996) je jejich reforma prvním případem tzv. „big bang“ reformy. Postup reformních kroků byl zejména v počátečním stádiu v některých oblastech opravdu velmi rychlý (prvním cílem reform se staly trhy vstupů – jako jsou doprava, finance či energie). Na druhou stranu například s výraznějším uvolněním na trhu práce bylo započato až po roce 1991. Zvolené rychlé tempo reform mělo dle jejich architektů řadu výhod:

- náklady na reformu v jednotlivých sektorech byly vyváženy zisky z jiných sektorů, z toho plynula podpora reform. Jednotlivé sektory relativně znevýhodněné v první fázi reform pak požadovaly další reformy (například deregulované zemědělství se zasazovalo o rychlejší pokles veškerých cel; zemědělství spolu s průmyslem pak požadovalo pokles vládních výdajů, aby tak došlo ke zmírnění tlaku na úrokové sazby i směnný kurz). Někteří autoři například Scrimgeour a Pasour (1996) považují toto celospolečenské rozprostření reform za nejdůležitější faktor rozhodující o úspěšnosti reform.
- rychlé tempo zajišťovalo, že iniciativa zůstávala v rukou vlády a pro oponenty bylo výrazně obtížnější „přesně střílet na rychle se pohybující cíl“.
- rychlá reforma, také zajišťovala „spravedlivé“ rozložení nákladů na reformu ve společnosti, z čeho plynulo větší akceptování celé reformy.

Nicméně někteří autoři (Kasper, 1995) se domnívají, že postup reform nebyl rozhodně optimální a že reformy byly prosazovány zejména tam, kde byl pro ně byl prostor s tím, že se předpokládalo, že oblasti s větším odporem se budou stejně nakonec muset přizpůsobit.

Cíle reformy se nacházely jak v mikroekonomické rovině, kde byla snaha o zefektivnění fungování trhů, tak i v rovině makroekonomické, kde byla hlavním cílem maximalizace střednědobého růstu za podmínky stabilní cenové hladiny (v prvním období byla snaha alespoň o snížení inflace). Tomu odpovídaly i dílčí cíle pro hospodářskou politiku, která měla být zejména maximálně stabilní a transparentní.

Nositelé reformy

Základní reformy v desetiletí po roce 1984 uskutečnilo několik vlád obou hlavních politických stran Labour i National party. V roce 1984 ve volbách jasně zvítězila Labour party a dostala se tak po 9 letech opět k moci.¹¹ Tato skutečnost byla poměrně významná, protože tímto relativně dlouhým obdobím, kdy nevládla, se zpřetrhaly kontakty na tradiční lobbystické skupiny a vláda tak mohla snadněji odolávat jejich tlakům. Souběžně s tím byla příznivá situace pro liberální reformu i uvnitř strany, protože její levé křídlo bylo relativně slabé. Ve prospěch reformy působily i další faktory jako bylo mládí vládních představitelů (Scrimgeour a Pasour, 1996), jejich znalosti moderní ekonomické teorie (hlavní představitelé ministerstev financí i obchodu a Treasury měli znalosti neoklasické ekonomie včetně určité představy o škole veřejné volby) a také mezinárodní instituce podporující reformu jako OECD a Světová banka. Klíčovou postavou reformy byl ministr financí Roger Douglas.¹² Po jeho rezignaci na konci roku 1988, způsobené neshodami s premiérem, se tempo reformy viditelně zpomalilo. Po opětovném vítězství Labour party (i když méně výrazným) v roce 1987 se navíc snížila i celková podpora reformy uvnitř strany a to i přes předvolební sliby o dokončení reformy. Došlo k poklesu její popularity (i v důsledku dvakrát větší míry nezaměstnanosti než jaká byla v roce 1984) a v dalších volbách v roce 1990 jasně zvítězila druhá velká strana – National party. Nová vláda pod vedením Ruth Richardson se snažila navázat tam, kde Labour party s reformami skončila.¹³ Byla provedena deregulace trhu práce, reforma sociálního systému (zdravotnictví, školství a sociální péče) i veřejných financí. Vláda se však s tímto programem stala značně nepopulární a musela čelit rostoucí kritice v médiích i u veřejnosti. National party však přesto vyhrála i následující volby, ale v parlamentu získala většinu pouhého jednoho křesla, což velmi ztížilo pokračování radikálních reformy. Nicméně reformní proces pokračuje byť pomalejším tempem do současnosti. Provedené reformní kroky by šlo navíc vrátit jen velmi obtížně a ve většině případů pro takový postup není ani politická poptávka.

¹⁰ V roce 1996 byl volební systém změněn, na základě referenda z roku 1990, a byly přidány prvky poměrného volebního systému. To někteří autoři (Bollard, 1994) interpretují jako možný výraz nedůvěry v radikální změny.

¹¹ Labour party získala o 20% víc hlasů a 50% víc křesel než National party. Bollard (1994) k tomu dodává, že voliči v těchto volbách volili spíše proti politice National party než pro Labour party. Protože předchozí premiér prováděl značně autoritativní politiku, vytvořila se na půdě Labour party široká koalice politických sil od přesvědčených labouristů, přes ekology, feministky, rasové aktivisty až po ekonomické liberály s cílem porazit ho.

Pro období před rokem 1984 byla celkově charakteristická politická i ideologická stabilita, protože pravice byla u moci 29 z předchozích 35 let (Halimi, 1997).

¹² Tehdejší ministerský předseda David Lange byl právník, prakticky bez ekonomických znalostí a proto se v ekonomických záležitostech nechával ovlivnit míněním tří ekonomických ministrů R. Douglasem, R. Prebblem a D. Caygillem. Z této trojce, která bývá někdy označována jako gang tří, měl mít hlavní slovo právě Douglas.

¹³ Politická rovina reformy po roce 1990 spočívá v tom, že zatímco předchozí labouristické vlády uvalily největší náklady spojené s reformou (odbourání dotací zemědělcům a průmyslu) na voliče National party, nová nacionální vláda naopak zaútočila na odbory (reforma trhu práce) - tradiční stoupence Labour party.

Následující kapitoly jsou analýzou samotného provedení reformy. Naši pozornost postupně zaměříme na deregulaci trhů, průběh reformy v jednotlivých sektorech a změny v hospodářské politice.

Deregulace trhů

Jedním z hlavních cílů reformy bylo zlepšení fungování tržního mechanismu a proto byly provedeny deregulace na jednotlivých trzích. Vedle rychlého zrušení kontroly cen proběhlo uvolnění regulací jak na finančním a pracovním trhu, tak i na trhu zboží, který byl otevřen mezinárodní konkurenci.

Finanční trhy

Reforma v oblasti finančních trhů proběhla jako jedna z prvních již v roce 1984. Došlo ke zrušení řízení úrokových sazeb, kontroly úvěrů, výplaty dividend, restrikcí na aktiva i pasiva (například na půjčky v zahraniční měně), uvolnění zahraničních investic i zrušení omezení v oblasti oběhu cizích měn (březen 1985). Závažnou reformou byla i změna systému směnného kurzu na floating. Od té doby centrální banka na devizových trzích neintervenovala. Větší pozornost v oblasti finančních trhů ještě věnujeme změnám v bankovním sektoru a přímým zahraničním investicím.

Bankovní sektor

V roce 1985 zasáhla deregulace i bankovní sektor, kde byly zrušeny všechny kvantitativní omezení poskytování úvěrů, povinnosti držet u centrální banky povinné minimální rezervy i restrikce s ohledem na vlastnictví. Trh byl otevřen každému, kdo přesvědčil centrální banku o schopnosti moudře řídit finanční instituci. Rovněž zahraniční banky byly postaveny na roveň tuzemským a jejich vstup na trh byl zbaven restrikcí. Na bankovním trhu, který byl před reformou velmi chráněn, tak vznikla plná konkurence. Pro reformu byla navíc charakteristická snaha o zvýšení transparentnosti fungování bankovního sektoru, což bylo charakteristickým rysem dalších změn uskutečněných v roce 1996.¹⁴ V roce 1997 bylo na Novém Zélandu registrováno celkem 18 bankovních ústavů, z toho pouze jedna banka byla v držení novozélandského kapitálu.

¹⁴ V lednu 1996 bylo uzákoněno, že banky musí vydávat čtyřikrát ročně veřejnou zprávu místo dřívější zprávy pro centrální banku, v jejím rámci pak mají povinnost zejména zveřejnit údaje o koncentraci rizik ve svém portfoliu.

Přímé zahraniční investice

Tradičně byl příliv i odliv kapitálu na Novém Zélandu silně regulován. Po reformách z let 1984 a 1985 však jakákoliv omezení přestala existovat a to jak pro otevření továrny na Novém Zélandu, tak i pro repatriaci zisku. Na druhou stranu však neexistovaly ani žádné výhody pro zahraniční kapitál. Očekává se, že hlavní výhodou novozélandské ekonomiky je politická a ekonomická stabilita a proto vládní podpora (ve formě vládních půjček a bezplatného poradenství) směřovala jen do několika málo oblastí. V zásadě však byly subvence zahraničnímu kapitálu odbourány a zahraniční kapitál měl v oblasti daní i odpisů stejné postavení jako kapitál domácí.

Otevření se světu se v oblasti přímých investic projevilo výrazným nárůstem. Pokud dosahovaly přímé zahraniční investice v roce 1984 jen 0,5% novozélandského HDP (119 mil. \$) pak v roce 1994 již přijal Nový Zéland přímé zahraniční investice ve výši 5,1% HDP (2 637 mil \$). Podobný nárůst zaznamenal i odliv přímých investic, který se zvýšil z 0,1% HDP na 4,2% HDP (OECD, 1996).¹⁵

Pracovní trh

Deregulace pracovního trhu nebyla náplní první fáze reformy po roce 1984, i když bylo zrušeno zmrazení mezd provedené předchozí vládou. Labouristé spíše činili kroky, které trh práce dále svazovaly, jako například opětovné zavedení povinného členství v odborech (toto opatření bylo odstraněno krátce před volbami v roce 1984). Labouristická vláda také příliš neusilovala o odstranění centralizovaného systému vyjednávání mezd, ale omezila členství vlády ve vyjednáváních a k jistému snížení ochrany zaměstnanců se odhodlala přijetím The Labour Relations Act v roce 1987.¹⁶

K většímu uvolnění na trhu práce tak došlo až po volebním vítězství National party v roce 1991, kdy byl přijat Employment Contracts Act. Kromě zvýšení flexibility vláda tímto zákonem sledovala i zvýšení mezinárodní konkurenceschopnosti novozélandských výrobců a pokles nezaměstnanosti (v roce 1991 11% pracovní síly) prostřednictvím předpokládaného snížení reálných mezd. Touto zákonnou úpravou se pracovní smlouvy dostaly téměř na úroveň ostatních obchodních smluv. Navíc nová legislativa oproti minulosti, kdy se apriori

¹⁵ Přesuny zahraničních investic mezi lety poměrně výrazně kolísají. Nicméně všechny údaje ukazují na dramatický nárůst přímých investic směřujících jak z tak i na Nový Zéland.

¹⁶ Jiní autoři (Kasper, 1997) však tvrdí, že labouristická vláda celkově trh práce ještě více regulovala ve snaze chránit zaměstnance před dopady deregulací v jiných oblastech. Tato skutečnost měla přispět ke snižování zisků podniků a k růstu nezaměstnanosti v tomto období.

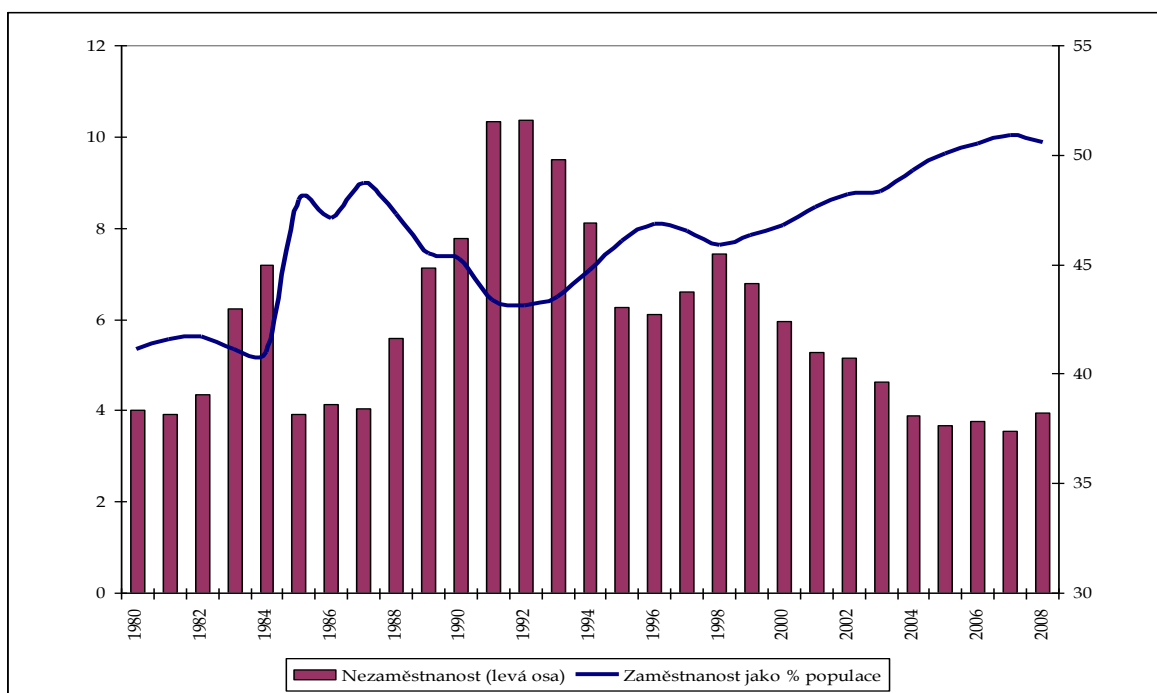
předpokládaly protikladné postoje zaměstnavatelů a zaměstnanců, uznává vzájemnou výhodnost zaměstnanosti pro obě strany.¹⁷ Ze zákona vyplývá mimo jiné následující:

- všichni zaměstnavatelé mají písemný kontrakt s každým zaměstnancem (kontrakt může být individuální, kolektivní nebo jejich kombinace).
- odbory mohou fungovat jako vyjednávač, ale nemají žádné speciální postavení (mimo to, že jsou vyjmuty z konkurenčního zákona).

Výsledkem uplatňování zákona byl rychlý růst produktivity práce bez nárůstu nezaměstnanosti¹⁸ spojený s růstem reálných mezd, větší diverzifikace mezd, růst individuálně vyjednaných a uzavřených smluv a ztráta vlivu odborů. V prosinci 1995 bylo již jen 17% pracovní síly kryto odborovými vyjednanými kontrakty (Brash, 1996). Souběžně s tím prudce poklesl počet prostávkovaných dnů.¹⁹

Dlouhodobý vývoj nezaměstnanosti a zaměstnanosti máme zachyceny v následujícím grafu. Vidíme, že nezaměstnanost od druhé poloviny 90. let klesala a souběžně rostla míra zaměstnanosti jako procenta celkové populace.

Graf č. 3: Nezaměstnanost (v% pracovní síly) a zaměstnanost (% celkové populace)



Zdroj: IMF, World Economic Outlook Database, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2006/02/data/index.aspx> (30. 10. 2008)

¹⁷ Na straně odborů panovaly ze zákona velké obavy takže například The Council of Trade Unions zorganizoval linku pomoci „sweatline“. Linka však byla velice brzy pro nezáměr zrušena (Kasper 1997).

¹⁸ V důsledku celkové příznivé hospodářské situace naopak došlo k jejímu snížení z 11% v 1991 na méně než 6% v 1996.

¹⁹ Za osm let před přijetím zákona bylo v průměru ročně prostávkováno 519 000 dnů za 4 roky po přijetí zákona v průměru jen 69 000 (Brash, 1996).

Mezinárodní obchod

Od samého počátku reformy docházelo i k poklesu ochrany novozélandského hospodářství, projevující se poklesem celních i ostatních překážek dovozu. Na tomto místě je potřeba zmínit skutečnost, že v této oblasti učinila výrazný liberalizační krok již předchozí vláda, která v roce 1983 uzavřela dohodu o volném obchodu s Austrálií (The Closer Economic Relations Agreement). Nový Zéland a Austrálie tak od té doby tvoří zónu volného obchodu.

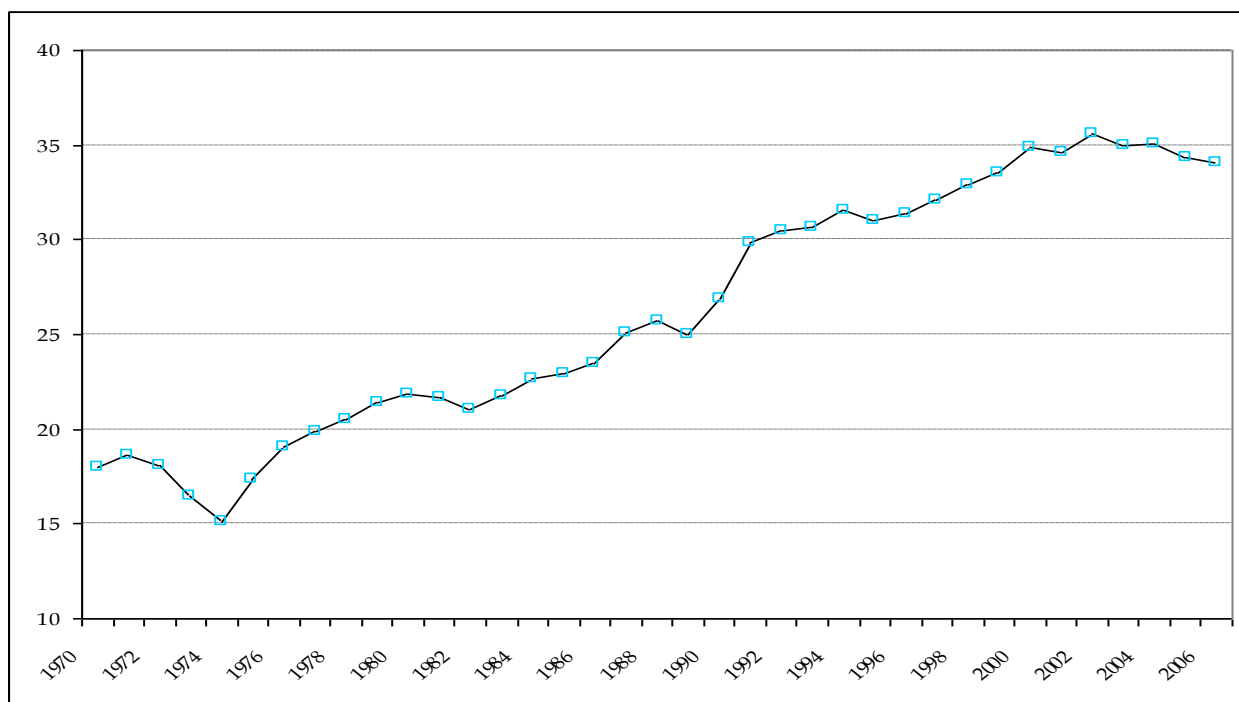
Novozélandčané od roku 1984 trvale usilovali a usilují o maximální uvolnění volného obchodu na mezinárodní úrovni, což se projevovalo jak v jednáních v rámci Uruguayského kola GATT, tak i později na půdě WTO. Většina liberalizačních kroků však byla provedena jednostranně a to jednak z důvodu malé vyjednávací síly ostrovní země, ale zejména díky přesvědčení novozélandské vlády o prospěšnosti těchto kroků pro novozélandské hospodářství.

K trvalému snižování cel dochází na Novém Zélandu od počátku reformy. Ke snižování se přitom využívá tzv. Švýcarský vzorec (Swiss formula), podle kterého jsou nejvyšší celní sazby redukovány nejvyššími procenty. Po roce 1994 byl navíc přijat čtyřfázový program dalšího snižování cel, který by měl být završen v roce 2000, kdy by mělo mít průměrné vybírané clo (mimo několik taxativně vymezených položek) velikost 5%.

Na počátku 90. let potom došlo i k úplnému odstranění dovozních licencí a kvót. Určitou bariérou pro dovozy zůstávají hygienické a zdravotní předpisy. V oblasti subvencování novozélandského exportu došlo v rámci změn daňového systému i k eliminaci těchto podpor.

Otevření se novozélandské ekonomiky vedlo k značnému nárůstu jejího zapojení do světového hospodářství. Mezi lety 1983-93 vzrostl ukazatel exportu plus importu k HDP o 42% (OECD, 1994). Otevřenost ekonomiky se dramaticky zvýšila – viz následující graf.

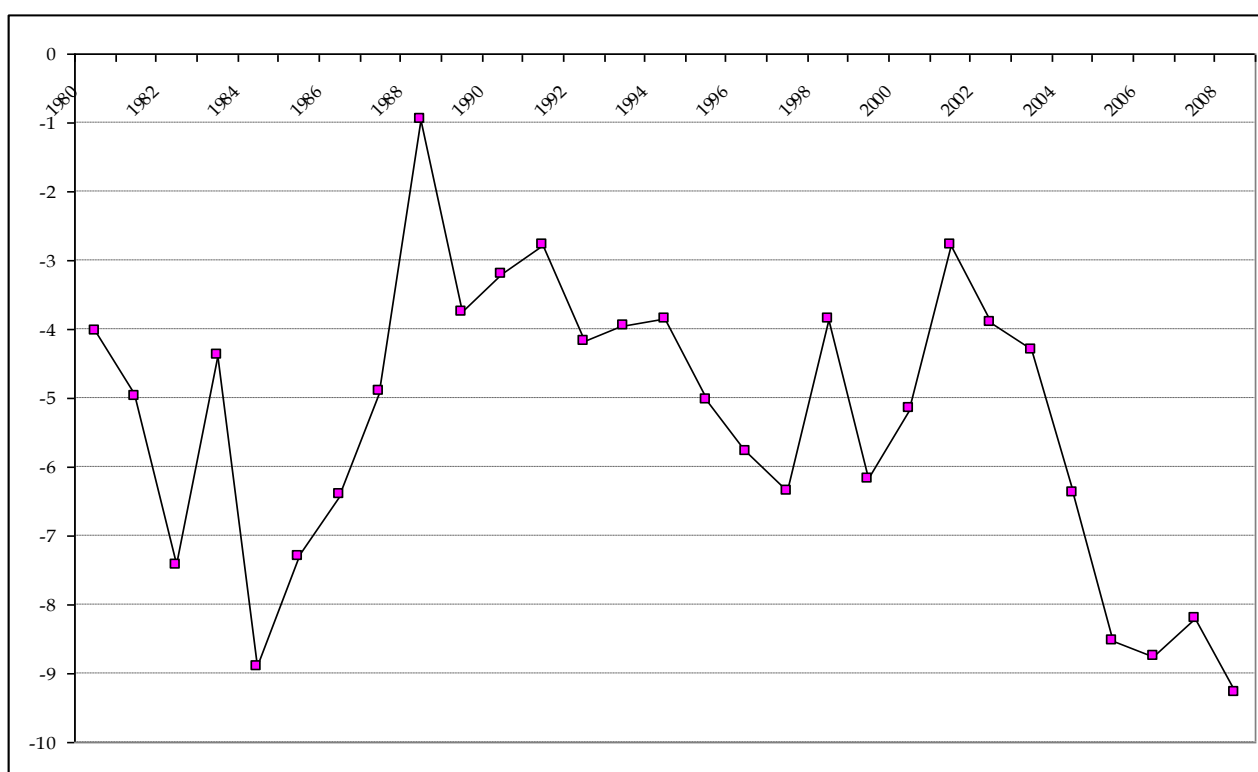
Graf č.4: Export ku HDP 1971-2006 (v %)



Zdroj: OSN: Statistical Databases - <http://unstats.un.org/unsd/snaama/dnllist.asp> (10. 11. 2008)

Dovozy rostly v období mezi lety 1984-94 v průměru o 6,2% (nadprůměrné tempo mezi zeměmi OECD), přičemž největší nárůst byl zaznamenán v oblasti spotřebního zboží. Vývozy oproti tomu ve stejném období vzrostly v průměru o 4,3% (OECD, 1996). Země proto měla trvale problémy s běžným účtem platební bilance, tak jak situaci dokumentuje následující graf.

Graf č.5: Běžný účet platební bilance 1981 – 2008 (% HDP)



Zdroj: IMF, World Economic Outlook Database, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2006/02/data/index.aspx> (30. 10. 2008)

Reformy v jednotlivých sektorech hospodářství

Následující kapitola sleduje průběh a dopady reforem na jednotlivé sektory hospodářství – zemědělství, průmysl a služby.

Zemědělství

Zemědělství bylo první oblastí, ze které vláda stáhla svoji podporu. Důvodů proč k tomu došlo právě v této oblasti bylo několik. Jednak to byla celkově krizová situace v sektoru,²⁰ dále značná velikost subvencí do něj směřujících (například náklady na výrobu skopového byly o 65% vyšší než na mezinárodních trzích. Walker, Bell, Elliott 1994), z toho plynoucí značné možnosti zvýšení efektivity, relativně malý voličský potenciál zemědělců a také to, že tato skupina historicky nepatřila k voličům Labour party.

Deregulace se nejdříve projevila odstraněním výstupních a později i vstupních subvencí. Výstupní subvence měly podobu dodatečných minimálních cen (Supplementary Minimum Prices) pro skopové, hovězí, vlnu a mléko. I přesto, že byly subvence zavedeny až v roce 1978, měly na zemědělskou produkci i příjmy značný vliv. Ke konci roku 1984 pak vláda rozhodla i o zastavení subvencování vstupů do zemědělství, jež mělo na Novém Zélandu mnohem delší tradici. Byla tak odstraněna podpora na nákup hnojiva, zavlažování, financování farem²¹ a kontrolu plevele. V roce následujícím pak byla zrevidována nebo eliminována různá daňová zvýhodnění zemědělců a v roce 1986 byly znovu zavedeny poplatky za dohled, výzkum, veterinární vyšetření a za karanténu.

Po odstranění subvencí následovala deregulace trhů. V letech 1986 - 87 byly zrušeny regulační subjekty na trhu drůbeže a pšenice. V období let 1992 – 3 pak byly například uvolněny trhy mléka, jablek či hrušek.

U zemědělců se celkem pochopitelně nastalé změny nesetkaly s pochopením a doslova nemohli uvěřit, že vláda stáhla svoji podporu definitivně. V roce 1986 před parlamentem demonstrovala jedna třetina zemědělské populace, ale vláda odmítla zastavení nebo ústup reforem, přislíbila však jejich pokračování reforem v jiných oblastech. Zemědělci postupně usoudili, že vláda jim skutečně nepomůže a jejich postoj se začal měnit směrem k větší aktivitě a podpoře reforem i v jiných oblastech hospodářství. Začali vyžadovat stabilnější

²⁰ O nevyhnutelnosti reforem argumentují například Walker, Bell, Elliott (1994).

ceny, pokles úrokových sazeb, pokles ochrany na dovážené zboží, deregulaci v oblasti dopravy a dopravních nákladů. A souběžně ustoupili od snahy o znovuzavedení podpory v zemědělství. Nicméně restrukturalizace zemědělství měla značné dopady i na podniky zpracovatelského průmyslu, protože s poklesem produkce se stávaly jejich kapacity nadbytečné, což vedlo k poklesu zisků a v některých případech i k bankrotům těchto podniků.

Jednou z mála oblastí, kde regulace přetrvávala byl marketing zemědělského exportu. Marketingové rady a Exportní úřady významně ovlivňovaly marketingová rozhodnutí ohledně 17% novozélandského exportu. Nicméně i v této oblasti byly provedeny kroky vedoucí k liberalizaci.

Počáteční dopad reformy na zemědělství byl velký. V roce 1984 poklesl, z důvodu růstu nákladů a poklesu subvencí, zemědělský zisk na polovinu. Zemědělci začali usilovat o snížení nákladů, což vedlo k poklesu výdajů na nové zařízení, propouštění zaměstnanců (zemědělci začali více práce provádět sami) a poklesu rodinných výdajů zemědělců. Souhrnně zemědělci přestali nakupovat, což vyvolalo na vesnici hospodářský pokles. Prakticky okamžitý byl také vliv na zemědělská aktiva, protože cena půdy i dobytku klesla téměř ihned po odstranění dotací na polovinu. V 90. letech došlo k opětovnému růstu cen těchto aktiv i příjmů zemědělců, novozélandské zemědělství se navíc stalo velmi efektivním²² a nejméně dotovaným na světě - zemědělci na Novém Zélandu dostávají podporu ve výši 0,2% HDP (prozatímní údaje za 1998), což je nejméně mezi zeměmi OECD (The Economist 5.6.1999).

Průmysl

Subvencování průmyslu bylo také odstraněno v počátečních fázích reformy, podobně jako zmrazení cen průmyslových výrobců a práva státních monopolů. Vláda usilovala o vytvoření otevřeného konkurenčního prostředí a tomu odpovídaly i změny v zahraničním obchodě, daních i konkurenční zákonodárství. Změna systému v daňové oblasti prakticky znamenala ukončení vládních zásahů do investiční aktivity podniků. A ke snížení úlohy vlády došlo i u tvorby konkurenčního prostředí, kde na základě Commerce Actu z roku 1986 byl dán větší prostor tržním silám na úkor státní regulace.²³

Podniky jako celek reformy schvalovaly, podcenily ovšem velikost šoku, takže restrukturalizace v počátku reformy nepostupovala příliš rychle. Důrazněji se k reformám

²¹ Bylo stanoveno, že Rural Bank and Finance Corporation, která financovala zemědělce a poskytovala jim úvěry za zvýhodněných úrokových podmínek, bude zvedat úrokové sazby každý rok o 1% dokud nedosáhnou běžné výše.

²² V rámci zefektivnění výroby se přešlo od produkce ovcí k výnosnějšímu hovězí dobytku, zemědělci se zaměřili na kvalitu, diversifikovali aktivity (například chov jelenů, zahradnictví, lesnictví) a celkově začali produkovat to, po čem je poptávka.

²³ Podobně jako v jiných zemích však existuje možnost cenové kontroly monopolní firmy v případě, že zneužívá svého postavení.

začalo přistupovat až po roce 1987. Tehdy se situace v podnicích v důsledku klesajících zisků i marží začala zhoršovat, což vedlo k výraznějšímu propouštění i zavírání některých továren. Počet pracujících v průmyslu se snížil z 330 tisíc v roce 1986 na 240 tisíc v roce 1991 (Bollard, 1994) a některé sektory dříve zcela závislé na ochraně, jako keramika a spotřební elektronika, prakticky zmizely. Těm firmám, které restrukturalizaci přežily, se však výrazně zvýšila produktivita práce i efektivita výroby.

Služby

Oblast služeb patřila na Novém Zélandu mezi silně regulované. V průběhu reformy byl postupně odstraněn:

- ◆ monopol na domácí letecké služby
- ◆ přísné restrikce na silniční dopravu na dlouhé vzdálenosti (vláda tak před reformou ochraňovala vlastní železniční monopol)
- ◆ kvantitativní licence na taxi službu
- ◆ přísné restrikce na otevírací hodiny v obchodech
- ◆ restrikce na kurýrní služby (dříve ochrana pro Post Office)
- ◆ omezení podnikání v oblasti telekomunikací
- ◆ omezení v oblasti poskytování finančních služeb a podobně

Souběžně s procesem deregulace trhů probíhala i přeměna státních podniků na akciové společnosti a později i jejich privatizace (viz. kapitola Státní podniky), což se velmi výrazně dotklo i velké skupiny podniků v oblasti služeb (například telekomunikací nebo dopravy).

Celková deregulace sektoru vedla k využití konkurenčních výhod a tím ke značnému růstu podílu sektoru služeb ve struktuře hospodářství i zaměstnanosti, tak jak to můžeme vidět v následující tabulce.

Tabulka 1: Podíly civilních zaměstnanců dle sektorů na HDP v %

	Zemědělství	Průmysl	Služby
1984	11,2	32,1	56,7
1994	10,4	25	64,6

Zdroj: The OECD Observer 1996, OECD, Paříž, 1996

Hospodářská politika

V rámci kapitoly o změnách ve sféře hospodářské politiky se zaměříme na tři oblasti – fiskální politiku, sociální politiku a monetární politiku.

Fiskální politika

Ve fiskální oblasti se vlády musely vypořádat s vysokými zadlužením a deficity státního rozpočtu. Byla vyvinuta snaha o změny na obou stranách rozpočtu a tak proběhly reformy v daňové oblasti, v oblasti státních podniků a ve fungování státní správy. Těmito třemi oblastmi se bude zabývat následující podkapitola.

Daňový systém

V období před reformou byl daňový systém složitý, chaotický a velmi selektivní. Osobní daně byly výrazně progresivní (mezní sazba 66%) a navíc bylo nejvyšších sazeb dosaženo při relativně velmi nízkém důchodu (38 000 NZ\$ za rok). Široce se používaly i tzv. velkoobchodní daně, jejichž sazba kolísala od velmi nízkých až po 50%. Výsledkem byly velké daňové úniky, z čehož plynuly ztráty státní pokladny a také pokřivená alokace investic v důsledku rozdílných sazeb daní. Daňová reforma si kladla několik cílů: zjednodušení daňového systému, snížení sazeb, zjednodušení a zlevnění vybírání daní, zvětšení daňové základny a větší neutralitu celého daňového systému.

V roce 1986 byly velkoobchodní daně zrušeny a nahrazeny daní typu DPH (The Goods and Services Tax) ve výši 10% (v roce 1989 byla sazba daně zvýšena na 12,5%). Protože mezi důvody pro zavedení této daně byla i snaha po rozšíření daňové základny a zjednodušení daňového systému, byla daň uvalena na všechny výrobky i služby v jednotné výši.²⁴ Ve stejné době došlo i k poklesu sazeb u daně z příjmu osob. Předchozích pět sazeb bylo nahrazeno třemi - 15, 30 a 48%. V roce 1988 pak došlo k dalšímu posunu a byly zavedeny jen dvě sazby 24 a 33% (v roce 1996 došlo k dalšímu snížení daňové sazby z 24% na 21,5%). Ve snaze zamezit zneužívání a zjednodušit daňový systém došlo souběžně k poklesu daně z příjmu podniků ze 48% na 33%, takže tato sazba byla stejná jako maximální sazba u daní osobních. Mimo to byla zavedena opatření proti dvojitému zdaňování dividend a byla eliminována řada nepřímých i přímých daní (v roce 1992 byla například zrušena daň z nemovitostí).

Celkovým efektem bylo snížení podílu daní z příjmu na daňových příjmech státu a přesun daňové zátěže od zaměstnanců směrem k podnikům a samozaměstnanavatelům. OECD (1998) označovala novozélandský systém, ve kterém došlo ke snižování sazeb i v následujících letech, za nejjednodušší na světě a s minimem distorzí.

²⁴ Jednotná sazba tak byla aplikována i na „citlivé“ komodity jako jsou potraviny, zdravotní služby, knihy či dětské oblečení. Výjimku tvořily jen některé finanční služby u kterých bylo vybírání daně prakticky neproveditelné.

Státní podniky

Před rokem 1984 bylo státní vlastnictví široce rozšířeno, tak jak situaci popisujeme na počátku této práce. Většina ze státních podniků byla ztrátová (bylo je tedy nutno dotovat z daní), neefektivní a poskytující slabé služby.²⁵ K zásadní změně v této oblasti došlo v roce 1987 přijetím zákona o převodu státních podniků na akciové společnosti (State Owned Enterprise Act). Na základě tohoto zákona se bývalé státní podniky zařadily vedle ostatních podniků do tržního systému. Firmy byly nuceny dosahovat zisku, splácet dluhy (za běžných podmínek na finančním trhu), platit daně a vyplácet dividendy jako ostatní firmy, mohly i zbankrotovat a celkově podléhaly standardní podnikatelské legislativě. Jediným rozdílem zůstávalo, že akcie se veřejně neobchodovaly a vlastnila je vláda. Na základě zákona se přeměnilo na akciové společnosti 31 státních podniků a to včetně přístavů, letišť nebo energetických společností. Tento postup měl ovšem některá úskalí. Mezi nejzávažnější můžeme zařadit jednak skutečnost, že byl vládě vázán jistý kapitál, který by jinak mohla použít jinde, podniky navíc nebyly tak úplně vázány disciplínou trhu, protože se vlastnictví chápalo jako existence implicitní garance a v neposlední řadě byla vláda vlastně vystavena běžnému podnikatelskému riziku.

Tyto zmíněné nevýhody vedly k rozhodnutí o privatizaci státem vlastněných akciových společností a to s jedinou podmínkou - maximalizací ceny. Převládalo totiž přesvědčení, že prodávaný majetek je majetkem daňových poplatníků a proto bylo nutné ho prodat za co nejvyšší cenu. Z obavy, že by se aktiva musela prodávat pod cenou, čímž by daňoví poplatníci utrpěli ztrátu, ani nebyl učiněn žádný pokus o rozšíření vlastnictví akcií a vybudování jakékoliv formy "share-owning democracy". Důsledkem také bylo, že vláda nedělala rozdíl mezi domácími a zahraničními zájemci o privatizaci.²⁶ Mimo to vláda, z obavy před zneužitím monopolního postavení, odmítala privatizovat jakoukoliv státem vlastněnou firmu, která nefungovala na konkurenčním trhu.²⁷ Privatizační proces započal v roce 1987. Do poloviny roku 1995 bylo prodáno 27 společností (z oblastí jako telekomunikace, doprava, infrastruktura, zpracovatelský průmysl, cestovní ruch) za 13,2 mld. NZ\$ (Brash, 1996).²⁸

Již změna podniků na akciové společnosti přinesla zlepšení hospodářských výsledků, například příjmy firmy Electricorp vzrostly z 780 mil \$ v roce 1987 na 1030 mil \$ v roce

²⁵ Státní uhelné společnosti například dosahovaly ztráty ve všech předchozích 20 letech před rokem 1986 (Brash, 1996).

²⁶ Telekomunikace a železnice tak byly prodány americkým firmám, lesy americkým a japonským, banky australským, pojišťovny britským a aerolinie australským a britským.

²⁷ Příkladem může být letecká společnost Air New Zealand, která nebyla privatizována dokud nebyl deregulován novozélandský letecký trh a podobně ani Telecom nebyl privatizován dokud nebyl telekomunikační trh otevřen konkurenci.

²⁸ Privatizace pokračovala i v dalším období a do poloviny roku 1997 již bylo prodáno 35 společností za 15 mld \$ (Bale, Dale, 1998).

1990; Coal Corporation dosáhla růstu příjmů ve stejném období z 9 mil na 23 mil \$ (Walker, Bell, Elliott 1994). Ještě lepších výsledků dosáhly podniky po svém zprivatizování, například železnice zdvojnásobily svou produkci za souběžného snížení počtu zaměstnanců na jednu čtvrtinu a devítinásobného zvýšení produktivity práce (Kasper, 1997).²⁹ Celkově prosperují jak privatizované společnosti, tak i zbylé státní akciové podniky - obě skupiny podniků dosahují zisků a platí dividendy a daně.

Státní správa

Státní správa na Novém Zélandu trpěla podobnými problémy jako kterýkoliv jiný byrokratický systém kdekoliv na světě. Mezi nedostatky mimo jiné patřilo to, že byl kladen mnohem větší důraz na vstupy než na výstupy činnosti státní správy; účetní systém nedával úředníkům podněty ke sledování aktiv a k tomu aby s nimi moudře nakládali; měření výkonnosti celého systému bylo velmi obtížné; existence požadavku na vrácení finančních prostředků neutracených v průběhu roku vedl k jejich utrácení bez ohledu na výhodnost investice; za vzájemné služby mezi ministerstvy se neplatilo, což vedlo neefektivnímu využívání těchto služeb a celý systém byl výrazně netransparentní.

Labouristická vláda se ve svém druhém funkčním období rozhodla tyto skutečnosti radikálně změnit. Vycházela přitom z předsvědčení, že ve skutečnosti nejde o problém byrokracie - státní úředníci nebyli špatní, jen racionálně reagovali na podněty, které dostávali. Problém byl tedy v podnětech a ty se novozélandská vláda rozhodla změnit.³⁰ Změny byly zakotveny zejména ve dvou klíčových zákonech The State Sector Act of 1988 a The Public Finance Act of 1989. Nejdůležitější změny se týkaly následujících oblastí:

- vytvoření jasných pravidel zodpovědnosti mezi ministry a jejich úřady
- definování výkonu jasným a měřitelným způsobem
- delegování autority na vedoucí exekutivy
- vytvoření možností pro odměňování a sankcionování na základě výsledků ve vztahu k dohodnutým cílům
- podávání zpráv a monitorování výkonu

V praktické rovině došlo k tomu, že vedoucím exekutivy byl nahrazen trvalý úvazek smlouvou na dobu určitou (Brash, 1996). Každý z nich je navíc vybírán na základě konkurzu

²⁹ Kapitoulou samou pro sebe je New Zealand Post, která díky vynikající logistice a organizaci práce dokázala jako jediná pošta na světě snížit cenu poštovního ve vnitrostátním styku, poskytuje širokou škálu služeb a je i velmi aktivní na mezinárodním poli, kde zvítězila v konkurzu na pětiletý kontrakt v poskytování poštovních služeb na Trinidadu & Tobagu a byla v užším kole výběru v Jižní Africe (Economist 3.4.1999).

³⁰ Reformátoři byli významně ovlivněni teorií veřejné volby, teorií transakčních nákladů, novou literaturou o veřejném managementu a také teorií principála a agenta.

a ve smlouvě s příslušným ministrem má jasně stanoveny cíle své činnosti. Na druhou stranu mají tito vedoucí činitelé veškeré pravomoci pro vedení svého úřadu a jejich činnost je velmi podobná činnosti manažera v soukromém sektoru (mají například možnost najímat a propouštět zaměstnance a stanovovat jejich plat, nakupovat službu za nejvýhodnějších podmínek od soukromého sektoru či veřejného sektoru nebo rozhodovat o investicích). Politická nezávislost byla zajištěna tím, že se jejich funkční období nekryje s funkčním obdobím politiků. Samotní zaměstnanci pak nemají žádná privilegia proti zaměstnancům v soukromém sektoru. Mimoto byly provedeny kroky ke zlepšení koordinace činnosti a vyřešení problémů spojených s tím, že vláda úřad na jedné straně vede a souběžně z něj nakupuje služby.

Charakteristickým rysem veškerých reforem na Novém Zélandu byl velký důraz na transparentnost, který se projevil i v oblasti veřejné správy. Úřady tak musí používat všeobecně uznávané účetní předpisy. Každý úřad má navíc povinnost měsíčně podávat svému ministrovi a Tresury finanční zprávu a každoročně potom vydávat auditovaný Statement of Service Performance srovnávající provedené výkony s příslibenými. Zprávy mají opět velice blízko k výročním zprávám poskytovaných soukromým sektorem. Vláda pak jednotlivé zprávy agreguje a sestaví zprávu za celý veřejný sektor, kterou předkládá parlamentu.

Změny, ke kterým došlo, si můžeme přiblížit na příkladu Ministerstva zemědělství a rybnářství. Před reformou bylo Ministerstvo masivní institucí s deseti různými odděleními a přibližně 5 600 zaměstnanci.³¹ V rámci reformy došlo k přesunu řady dřívějších činností do soukromého sektoru (privatizace a outsourcing) a vedoucí úředníci převzali zodpovědnost za chod úřadu. V lednu 1995 pak mělo Ministerstvo jen 2 263 zaměstnanců (Scrimgeour, Pasour, 1996).

Souhrnným výsledkem reformy bylo zlepšení jak kvality tak i rychlosti dodání služeb a také zvýšená efektivita celého veřejného sektoru. Reformy vedly k úsporám jež převážily náklady na zavedení reformy (Bale, 1998), došlo k poklesu nákladů na jednotku produkce a také ke zlepšení řízení lidských zdrojů. Reforma se pochopitelně dotkla i počtu státních úředníků, který klesl z 88 na 34 tisíc (Holman, 1999).³²

³¹ Značné problémy vyvolávala i regionální struktura ministerstva, kde každému oddělení odpovídal jeden region. Mezi odděleními byla špatná komunikace, koordinace a docházelo k dublování pozic. Ze systému vyplývala nutnost zaměstnávat velké množství manažerů a vysoké náklady, ke kterým přispívaly i neregulérnosti v účetnictví. (Walker, Bell, Elliott, 1994)

³² Centrální banka sice zmíněným zákonům nepodléhá, ale řídí se stejnými účetními principy. Poté co dle nového zákona přišla CB o příjmy v podobě ražebného musí guvernér vyjednat financování s Ministerstvem financí na pět let dopředu a tato dohoda musí být ratifikována Parlamentem. Důsledkem byl jak pokles výdajů tak i zaměstnanců (během 6 let do roku 1996 na méně než polovinu) - (Brash 1996).

Veřejné finance

Výrazná změna v oblasti veřejných financí nastala již v roce 1984, kdy byla přijata explicitní politika úplného financování fiskálního deficitu za tržní úrokové sazby. Ke konci 80. let sice došlo, v důsledku poklesu subvencí, růstu efektivity veřejného sektoru a nárůstu zdanění, k poklesu rozpočtového deficitu, ale fiskální situace zůstávala napjatá díky zvýšeným sociálním výdajům.³³ Nová vláda National party tak zdědila rostoucí vládní výdaje, zvyšující se státní dluh (52% HDP) a vysoký očekávaný deficit rozpočtu (5% HDP). Reakce nové vlády směřovala ke snížení sociálních výdajů (viz následující kapitola) a také ke snaze o uzákonění rámce pro zdravou fiskální politiku. Toto úsilí nakonec vyústilo do přijetí The Fiscal Responsibility Actu v roce 1994. Jeho základem je pět principů:

- dosáhnout obezřetné úrovně veřejného dluhu
- po dosažení obezřetné úrovně dluhu tuto úroveň dále udržovat
- udržovat veřejné finance v takovém stavu, aby tvořily nárazník proti nepříznivým šokům
- opatrně řídit rizika, kterým čelí veřejné finance
- udržovat rozumnou úroveň stability a dobře předpovídat budoucí vývoj v oblasti daní

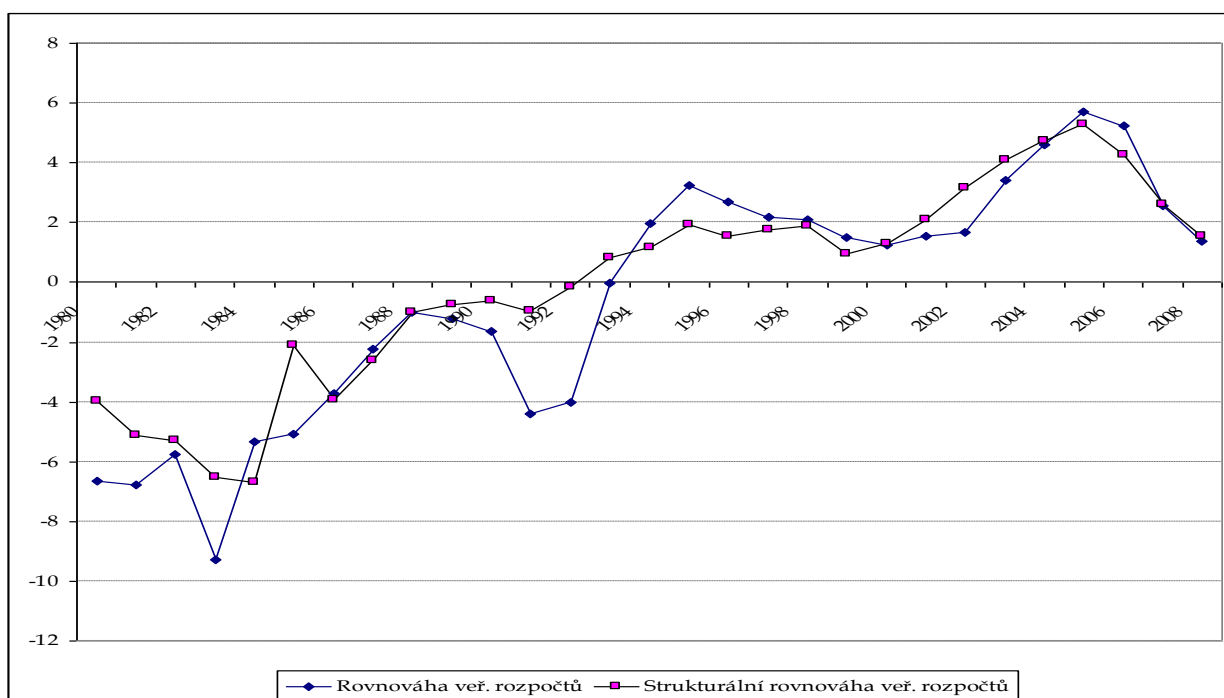
Konkrétně je vláda ze zákona nucena k vysoké míře transparentnosti počínání a k nutnosti objektivně prezentovat současnou fiskální situaci i odhad situace budoucí (Brash, 1996).³⁴ Zákon však nedefinuje „obezřetnou úroveň dluhu“ a vláda se navíc může odchýlit od zmíněných principů, ale důvody musí být jasně specifikovány a musí být určeno, kdy a jakým způsobem dojde k nápravě. Od vlády se tedy vyžaduje vysoká míra transparentnosti počínání a také určitá čestnost ohledně dlouhodobějších dopadů rozpočtových rozhodnutí.

Dlouhodobý vývoj veřejných rozpočtů je zachycen v následujícím grafu. Vidíme, že v důsledku změn se podařilo zásadně ozdravit novozélandské veřejné finance. Od roku 1994 dosahuje vláda přebytkového rozpočtu a souběžně s tím klesá i veřejný dluh. Kvalita i množství zpráv poskytovaných vládou jsou navíc vysoce hodnoceny jak finančními trhy tak i ratingovými agenturami.

³³ Během 80. let rostly výdaje na zdravotnictví, vzdělání, bydlení a sociální péči v průměru o 15% ročně (Bollard, 1993).

³⁴ Vláda předkládá jednak roční Budget Policy Statement (musí být předložen parlamentu před 31. březnem tedy ve značném předstihu před přijímáním rozpočtu) a také Fiscal Strategy Report, který porovnává aktuální ekonomickou situaci s plánem obsaženým v Budget Policy Statementu a s prognózami jdoucími až do vzdálenosti 10 let. Mimoto musí být parlament průběžně informován o všech změnách, které se rozpočtu týkají. Fiskální agregáty (například dluh, čisté jmění, přebytek/deficit, ...) jsou jasně definovány. Předpověď rozpočtu musí navíc obsahovat všechny výdaje, a to i takové, kde nedochází k hotovostní transakci (například odpisy a závazky za důchodovým fondem pro státní zaměstnance) a naopak neobsahuje kapitálové transakce (například prodej akcií). Tato pravidla omezují vládní možnosti manipulovat s rozpočtem i s jednotlivými agregáty mezi lety. Mimoto musí vláda svoje postoje obhájit před parlamentem i veřejností.

Graf č.6: Veřejné rozpočty 1980-2008 (% HDP)



Zdroj: IMF, World Economic Outlook Database, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2006/02/data/index.aspx> (30. 10. 2008)

Sociální politika

Reformy v oblasti sociální politiky stále tvoří nejvíce diskutovanou a nejméně schvalovanou součást novozélandské reformy. Dopady reforem v některých oblastech po roce 1990 vedly dokonce k návratu k předreformnímu nastavení systému. Někteří autoři (Brash, 1996) však považují za úspěch, že se k reformě v sociální sféře vůbec přikročilo a to i přesto, že nebyly učiněny ani zdaleka tak radikální kroky jako v jiných oblastech.

Jak již bylo zmíněno, Nový Zéland byl průkopníkem v sociální legislativě. Vysoká úroveň sociálních výdajů přetrvávala až do převzetí moci labouristickou vládou v roce 1984.³⁵ V té době se objevily návrhy i na radikální reformu sociálního systému, ale labouristé se rozhodli jen k relativně malým změnám, zejména směrem k většímu cílení sociální pomoci.³⁶

V říjnu 1990, kdy se vlády ujala National party, vrcholila fiskální krize (viz předchozí kapitola). Za této situace vláda nechtěla zvyšovat daňové zatížení a naopak usilovala o snížení zatížení občanů. Tento cíl se projevil na výdajové stránce rozpočtu, kde se vláda zaměřila na

³⁵ Nicméně sociální systém pravděpodobně nikdy nebyl srovnatelný se skandinávskými zeměmi a dle některých autorů (Boston, 1993) byly veřejné výdaje na sociální účely v 80. letech relativně skromné i mezi zeměmi OECD.

³⁶ Nutno podotknout, že na sociální situaci obyvatel působil postup reforem v ostatních oblastech, takže například narovnávání osobních důchodových daní a větší důraz na nepřímé daně vedly k relativnímu poklesu příjmů chudších vrstev.

sociální výdeje. Ze strany bylo kritizováno jejich špatné cílení (sociální podporu dostávala i střední třída), slabá kvalita služeb a také to, že sociální výdaje podporovaly u občanů závislost na státu. Byl vypracován program reformy, na jehož základě měl stát poskytovat jen záchranou síť a souběžně usilovat o růst efektivity vládních výdajů.

V rámci rozpočtu z prosince 1990 tak došlo ke snížení nominální hodnoty většiny sociálních dávek o 5-27% (například nemocenská; starobní, vdovecké a invalidní důchody), přitvrzení kritérií pro poskytnutí dávek (například v oblasti podpor v nezaměstnanosti), většímu cílení podpor (například byly zrušeny plošné přídavky na děti) a zrušení indexace podle indexu spotřebitelských cen. V oblasti podpory příjmů se dále největší změny odehrály v systému důchodového zabezpečení, kde od roku 1977 fungovalo Národní důchodové schéma (National Superannuation Scheme). Jeho základ tvořily státem financované penze ve výši až 80% dřívějších příjmů (maximum pro manžele) náležející každému občanovi staršímu 60 let. Od roku 1979 byly důchody indexovány k čistým mzdám. V roce 1991 bylo rozhodnuto o postupném prodloužení (do roku 2002) doby odchodu do důchodu na 65 let a indexaci důchodů podle růstu indexu spotřebitelských cen dokud poměr důchodu k předchozí mzdě u párů neklesne na úroveň 65% (do dubna 1993 nerostly důchody ani o inflaci).

V oblasti bydlení byl dřívější systém vládní podpory, založený na poskytování subvencovaného bydlení a hypoték, nahrazen podporou v podobě hotovostních grantů nebo kupónů na bydlení. Ty jsou poskytnuty všem domácnostem s nízkými příjmy bez ohledu na to, zda bydlí ve státem vlastněných domech, v nájmu nebo v soukromých domech. Došlo tak ke rozšíření možností bydlení pro nízkopříjmové skupiny i růstu kvality poskytovaných služeb.

Ve školství došlo k určitým změnám již na konci 80. let, kdy byly zřízeny Školní rady s výraznými pravomocemi zasahování do řízení škol. Nacionální vláda po roce 1990 pak zavedla školné na třetím stupni, které mělo růst až do 25% nákladů. Vláda však garantuje půjčky na pokrytí školného a životních nákladů, které jsou později spláceny z daní.

Nejradikálnější reformou v sociální sféře se odehrála ve zdravotnictví, kde se veřejné nemocnice změnilly na státní podniky a musí konkurovat soukromému sektoru o vládní kontrakty na zdravotnické služby.³⁷ Navíc byla zavedena částečná úhrada léků.

Celkově došlo mezi lety 1991 a 1995 k poklesu podílu státních výdajů ve prospěch podpory příjmů, vzdělání a zdravotnictví z 25,8% HDP na 24,5%. To je stále velmi vysoký poměr ve srovnání s rokem 1983/4, kdy státní výdaje do zmíněných oblastí dosáhly jen 21,6%

³⁷ Byly ustaveny čtyři regionální zdravotnické úřady, které používají státní fondy na nákup zdravotnických služeb v jejich regionu.

HDP (Brash, 1996). Mimo to, že se nepodařilo dosáhnout výraznějšího snížení podílu sociálních výdajů, je často kritizován i samotný průběh reformy. Například Boston (1993) argumentuje tím, že reforma nebyla dobře připravena, zasáhla příliš široké spektrum služeb a byl kladen přílišný důraz na rychlost reformy proti kvalitě jejího provedení. Výsledky navíc zhoršilo podcenění recese v období 1990/91, které přimělo vládu v některých oblastech k návratu k původnímu stavu, čímž se prohloubila nekonzistentnost celého procesu. Celkově tedy došlo k ústupu sociálního státu, k růstu důrazu na vlastní odpovědnost a snížení podpory, která tvoří relativně skromnou záchrannou síť. Nicméně podpora reformy v této oblasti byla malá a možnosti dalšího pokračování reformy jsou již velmi omezené.

Monetární politika

Jak již bylo zmíněno, v období před reformou měl Nový Zéland značné problémy s udržení cenové stability. Nemalou měrou se na této situaci podepisovalo nejasné určení pozice centrální banky (Reserve bank of New Zealand), která měla dle zákona z roku 1964 za cíl udržovat a podporovat ekonomický a sociální blahobyt.³⁸

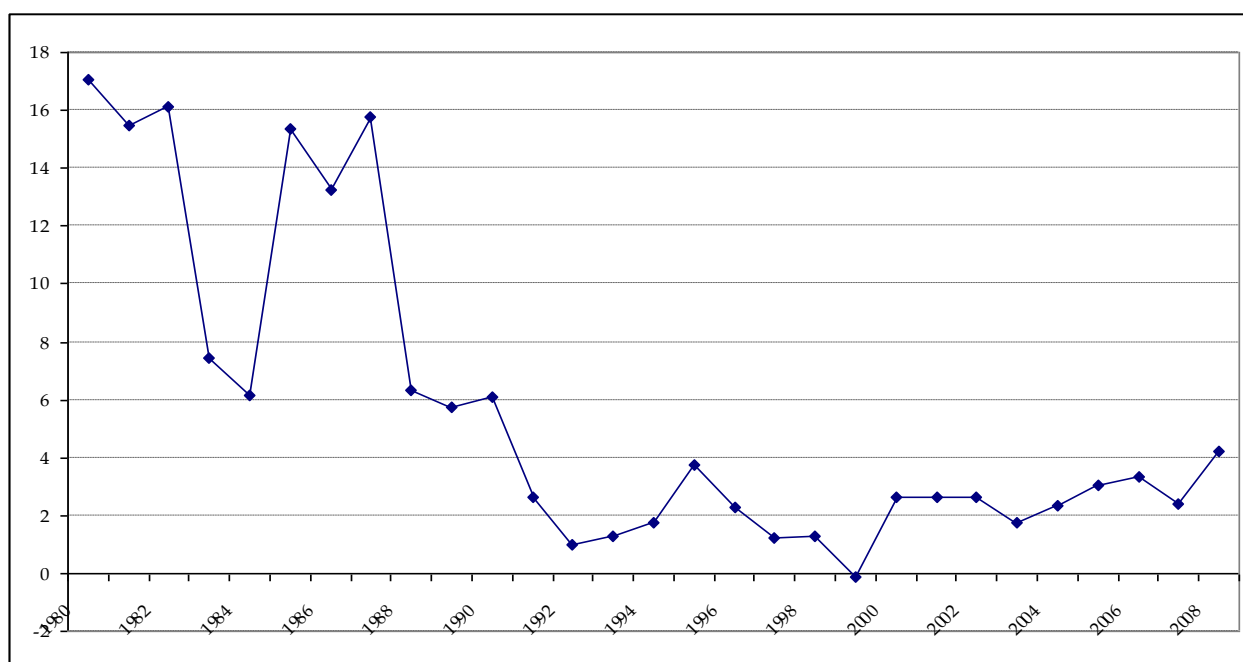
V úvodním období reformy se i přesto, že vláda učinila ihned v roce 1984 centrální banku zodpovědnou především za vývoj cenové hladiny, nedařilo inflaci snižovat takovým tempem, jak si vláda i úředníci banky představovali. V počátečním období naopak došlo k jejímu růstu (graf č.7) a to z celé řady důvodů:

- uvolnění regulace mezd v roce 1984 vedlo k jejich růstu.
- 20% devalvace novozélandského dolaru v roce 1984.
- zavedení daně z přidané hodnoty v roce 1984 a její zvýšení o dva roky později.
- problémy s prováděním monetární politiky. Tyto problémy se pojily zejména se zrušením předchozích nástrojů monetární politiky (kvóty a úvěrová omezení), které již v období po deregulaci nebylo možno používat a deregulace také zrušila historické vazby uvnitř hospodářství.³⁹
- přetrvávající inflační očekávání.

³⁸ V konkrétnější specifikaci cílů pak bylo uvedeno dosažení maximálního rozsahu produkce a obchodu, udržování nezaměstnanosti na hladině plné zaměstnanosti a až jako poslední udržování stabilní cenové hladiny.

³⁹ Například v září 1985 byl růst M3 za předchozí 12 měsíců 27% a souběžně vzrostly reálné úrokové sazby z 2,4% před 12 měsíci na 6,6% a reálný kurz se během roku zhodnotil o 19%. Pokud vývoj M3 svědčil o uvolněné monetární politice, pak vývoj úrokových sazeb a směnného kurzu ukazoval spíše na restrikcii. Za takových okolností je provádění monetární politiky velmi stížené. (Evans, Grimes, Wilkinson, Teece, 1996)

Graf č.7: Meziroční inflace – index spotřebitelských cen - 1980 – 2008 v %



Zdroj: IMF, World Economic Outlook Database, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2006/02/data/index.aspx> (30. 10. 2008)

Tyto problémy vedly Novozélandčany k přijetí revolučního zákona o centrální bance (The Reserve Bank of New Zealand Act) v roce 1989.⁴⁰ Jeho nejdůležitější zásady byly následující:

- byl stanoven jediný a jasný cíl - primárním cílem banky se stala cenová stabilita.
- publikování cíle – každý nově jmenovaný guvernér (pětileté funkční období) se dohodne s ministrem financí na konkrétním inflačním cíli a oba podepíší smlouvu stvrzující tuto dohodu (Nový Zéland se tak stal první zemí, která zavedla inflační cílení).⁴¹
- transparentní nastavení cílů – za určitých okolností je možné stanovený cíl nedodržet (pro období až 1 roku) a nahradit jej jiným cílem, ale je nutné provést tuto změnu veřejně, v předstihu a dát ji k projednání v parlamentu.⁴²
- nezávislost centrální banky - Reserve Bank je plně nezávislá na politickém vývoji a provádí takovou monetární politiku, aby dosáhla inflačních cílů.
- odpovědnost centrální banky - Reserve Bank musí každých 6 měsíců zveřejnit údaje o prováděné monetární politice za posledních 6 měsíců a také výhled na následující období.

Z uvedených zásad je zřejmé, že byl kladen důraz na maximální zjednodušení, transparentnost⁴³ a také na minimalizaci možných zásahů vlády do monetární politiky. Vláda

⁴⁰ Pro přijetí tohoto zákona, který začal platit od 1.2.1990, byla v parlamentu i opozice.

⁴¹ Pozice RBNZ je tedy principiálně odlišná například od pozice Bundesbanky, která si sama stanovila cíl a byla odpovědná pouze dobrovolně. RBNZ je agent (a ne principal), který je plně odpovědný vládě. (Miskhin, Posen 1997)

⁴² Zákon počítá s možností nedodržení stanoveného inflačního cíle v případě externího šoku, jakým je například změna vládní politiky nebo přírodní katastrofa.

sice zasahuje do stanovení inflačního cíle, ale později je velmi obtížné tento cíl změnit. Naopak centrální banka musí provést veškeré kroky k tomu, aby byl cíl splněn.⁴⁴ Její guvernér podepisuje smlouvu a tak nese plnou zodpovědnost za splnění cíle a může být dokonce propuštěn, pokud se mu cíl nepodaří splnit.

Již první stanovený cíl (přijatý v únoru 1990) byl značně ambiciózní. Inlace měla být snížena a udržována, měřeno formou jádrové inflace,⁴⁵ v rozmezí 0 - 2%. Bylo ovšem ustaveno přechodné období, protože inflace v té době dosahovala 6%. Třetí inflační cíl v prosinci 1992 již byl stanoven tak, že se inflace měla v daném pásmu udržovat. V prosinci 1996 bylo rozpětí rozšířeno na 0-3%⁴⁶ a v roce 1997 pak došlo i ke změně hlavního ukazatele, který novozélandská centrální banka sleduje.⁴⁷

Inflační cíle se podařilo dosáhnout již v prosinci 1991. Po té byl cíl udržován až do června 1995, kdy došlo v důsledku silného hospodářského růstu a dramatického zvýšení cen ovoce a zeleniny k přestřelení cíle o 0,2%. Následujících šest měsíců byla inflace opět v daném koridoru, aby se v roce 1996 udržovala mírně nad vrchní dohodnutou hodnotou. V prosinci 1996 došlo po vzájemné dohodě vlády a centrální banky k zmíněnému rozšíření pásma na 0–3%. Následně byla míra inflace po většinu času udržována v tomto rozmezí. Celkově je proto přijetí Reserve Bank Actu hodnoceno kladně a stalo se vzorem pro přijetí podobných zákonů v celé řadě dalších zemí.

Výsledky

Díličí výsledky reformem v jednotlivých oblastech jsme uváděli vždy v závěru každé subkapitoly. Na jejich základě je zřejmé, že reforma přinesla pozitiva v podobě lepšího fungování tržních mechanismů, změnění struktury hospodářství směrem k oblastem, ve kterých má Nový Zéland komparativní výhodu a ve stanovení jasnějších pravidel pro fungování státu. Tyto změny se promítly do růstu konkurenceschopnosti země a dokládají to i mezinárodní srovnání - Nový Zéland byl například označen vybranými ekonomy za nejliberálnější zemi na světě (The Economist 13.1.1996). Status velmi liberální ekonomiky si

⁴³ RNBZ vydává každý půlrok Monetary Policy Statement. Mimoto zveřejňuje množství prognóz a výklad hospodářské situace a monetární politiky. Guvernér poskytuje řadu přednášek vysvětlujících jednotlivé kroky měnové politiky a centrální banka zveřejňuje velké množství informací v tištěné podobě i na internetu.

⁴⁴ Pro celou reformu je navíc příznačné, že zákon stanovil cíle monetární politiky, ale nestanovuje jaké nástroje má centrální banka používat a nechává jí tak naprosto volnou ruku v provádění monetární politiky.

⁴⁵ Jádrová inflace (underlying) je ukazatel indexu spotřebitelských cen očištěný od přímého efektu úrokových sazeb, změn v daňových sazbách a cenových šoků u hlavních surovin.

⁴⁶ V této době bylo také explicitně stanoveny, že cenová stabilita není cíl sám o sobě, ale jako příspěvek k růstu, zaměstnanosti a rozvoji.

⁴⁷ Inflační cílení je dnes založeno na indexu CPIX, jde o index spotřebitelských cen od kterého je odečten vliv úvěrových služeb (credit services).

země trvale udržuje – například v roce 2006 jí patřilo 3. místo v indexu ekonomické svobody (Gwartney, Lawson, 2008).

Kritika reform

Průměrný roční růst HDP za prvních deset let reform (mezi lety 1984 –1994) dosáhl jen 1,7% (v tržních cenách), což můžeme označit za podprůměrný výsledek mezi zeměmi OECD (OECD, 1996). Na tomto výsledku se podepsal zejména slabý ekonomický růst v druhé polovině 80. let a hospodářská krize na počátku let 90. Celkové výsledky nedokázal převážit ani silný ekonomický růst nastartovaný od roku 1993.

Kritici reform tedy poukazují na skutečnost, že změny se měly projevit zejména v oblasti ekonomického růstu, respektive růstu HDP na osobu, k čemuž nedošlo v krátkém období nedošlo. Ve střednědobém horizontu se zdá, že se tempo ekonomického růstu zvýšilo - viz následující graf.

Graf č.8: Tempo růstu HDP mezi léty 1984 a 2007 v % a dlouhodobý trend



Zdroj: MADDISON, A.: *Historical Statistics* - <http://www.ggdc.net/maddison/> (11. 10. 2008)

Druhou hlavní kriticky hodnocenou oblastí je rostoucí nerovnost. Giniho koeficient dosahoval v polovině 80. let 0,271 a od poloviny 90. let se pohybuje okolo 0,335 (OECD.StatExtracts, 10. 11. 2008). Podobně se zvýšilo i procento obyvatel jejichž příjem nedosahuje 50 % medianu z 6,2 % v polovině 80. let na 10,8 % v polovině prvního desetiletí nového století (OECD.StatExtracts, 10. 11. 2008). Zdá se tedy, že daní za efektivněji fungující hospodářství je rostoucí nerovnost uvnitř novozélandské společnosti.

Novozélandská komplexní reforma se dotkla všech sektorů novozélandského hospodářství a velmi výrazně ovlivnila i fungování státního aparátu. Jejím výsledkem je výrazně konkurenceschopnější ekonomika (ve srovnání s rokem 1984) ovšem za cenu větší nerovnosti v příjmech. Zdá se, že se podařilo splnit hlavní cíl a došlo ke zvýšení růstového potenciálu země.

LITERATURA:

- BALE M., DALE T.: Public Sector Refrom in New Zealand and Its Relevance to Developing Coutries, The World Bank Research Observer, 1998, vol.13, č. 1, str 103 – 21
- BOLLARD A.: New Zealand, in The political economy of policy reform - editor Williamson, Insitute for International Economics, Washington DC, 1994, ISBN 0-88132-195-8
- BOLLARD A.: New Zealand: Economic Reforms, 1984 – 1991, An International Center for Economic Growth Publications, ICS Press, San Francisco, 1992, ISBN 1-55815-214-8, str.52
- BOSTON J.: Resheping Social Policy in New Zealand, Fiscal Studies, 1993, vol. 14, č. 3, str. 64-88
- BRASH D. T.: How Fast Can the New Zealand Economy Grow?, přednáška pro Auckland Rotary Club, 6.10.1997 - z Reserve bank of New Zealand - <http://www.rbnz.govt.nz/speeches/sp971006.htm>
- BRASH D. T.: New Zealand's remarkable reforms, The Institute of Economic Affairs, occasional paper, č. 100, 1996, z Reserve bank of New Zealand <http://www.rbnz.govt.nz/speeches/sp960604.htm>
- Building Bosnia on banknotes, Economist, 1.5. 1999
- DALZIEL P.: Economic Reform in New Zealand: Comment, paper presented to the Annual Conference of the New Zealand Association of Economists in August 1997, <http://www.pq.godzone.net.nz/dalziel.html>
- DOSTÁLOVÁ I.: Finance v novém kabátě, Ekonom, 1998, č. 26, str. 27
- EVANS L., GRIMES A., WILKINSON B., TEECE D.: Economic Reform in New Zealand 1984-95: The Pursuit of Efficiency, Journal of Economic Literature, 1996, vol. 34, č. 4, str. 1856-1902
- GWARTNEY, J., LAWSON, R., NORTON, S.: Economic Freedom of the World: 2008 Annual Report, Economic Freedom Network, 2008, ISBN 978-0-88975-240-5
- HALIMI S.: New Zealand, from welfare state to market society, Le Monde Diplomatique, duben, 1997
- HOLMAN R.: Manažerskými smlouvami proti byrokracii, Ekonom 1999, č. 37 str. 25 <http://stats.oecd.org/WBOS/Index.aspx?QueryId=11112&QueryType=View> (10. 11. 2008)
- HUXFORD J., REDDELL M.: Implementing monetary policy in New Zealand, Reserve Bank Bulletin, 1996, Vol 59, č. 4
- In the eye of the beholder, The Economist, 13.1.1996
- INTERNATIONAL MONETARY FUND: World Economic Outlook Database. URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2006/02/data/index.aspx> (30.10.2008).
- KASPER W.: Right to Work: Job Creation New Zealand Style, INTERCONOMICS, November/December, 1997, č.6, str. 293

MADDISON, A.: Historical Statistics - <http://www.ggdcc.net/maddison/> (11. 10. 2008)
MALÝ J.: Hledání fiskální odpovědnosti, Ekonom, 1999, č.43
McCALLUM B. T.: Inflation Targeting in Canada, New Zealand, Sweden, the United Kingdom, and in General, NBER working paper 5579, 1996, 38 str
MISHKIN F.S., POSEN A.S.: Inflation Targeting: Lessons from Four Countries, NBER working paper 6126, 1997, 130 str
OECD Observer 1996, OECD, Paříž, č. 200, 1996
OECD Observer 1998, OECD, Paříž, 1998
OECD.StatExtracts -
OSN: Statistical Databases - <http://unstats.un.org/unsd/snaama/dnllist.asp> (10. 11. 2008)
Partners for now, Economist, 4.12.1999
SCOTT G.C.: Government Reform in New Zealand, International Monetary Fund, Washington DC, Occasional paper 140, říjen 1996
SCRIMGEOUR F.G., PASOUR E.C. Jr.: A Public Choice Perspective on Agricultural Policy Reform: Implications of the New Zealand Experience, American Journal of Agricultural Economics, 1996, vol. 78, str. 257-267
Stamp duty, The Economist, 3.4.1999
The Economist: A kiwi conundrum, 2.5.1998
The Economist: The good (and bad) model guide, 10.4.1999
WALKER A. B., BELL B., ELLIOTT R.: Aspects of New Zealand's Experience in Agricultural Reform Since 1984, Ministry of Agriculture and Fisheries, Technical Paper 94/5, Wellington, 1994 – z <http://www.maf.govt.nz/MAFnet/articles-man/reform/>