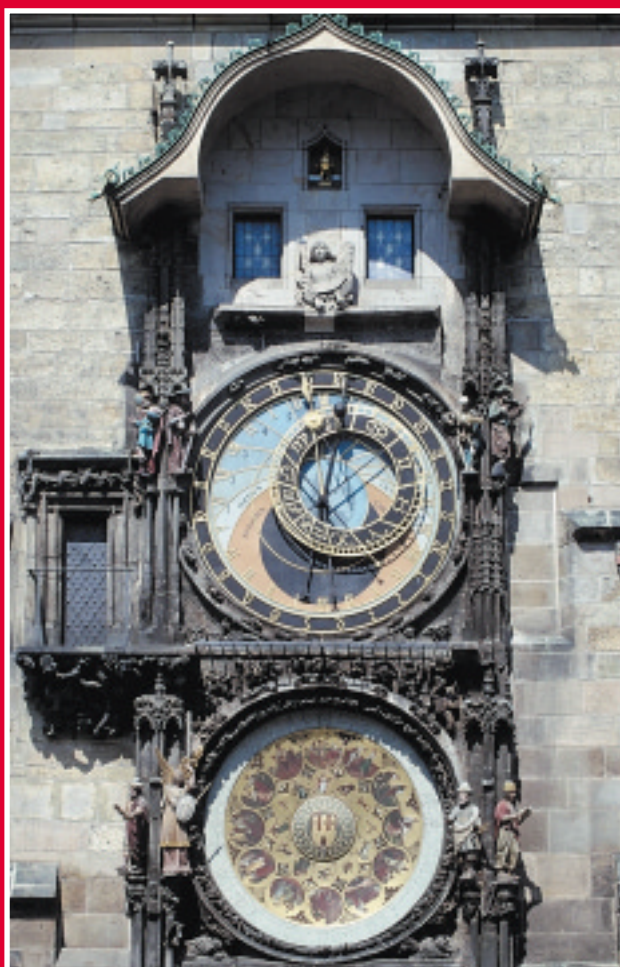




# Česká republika

*Na cestě ke vstupu do EU*

*1. díl: Souhrnná zpráva*



Copyright © 1999  
The International Bank for Reconstruction  
and Development/THE WORLD BANK  
1818 H Street, N.W.  
Washington, D.C. 20433, U.S.A.

All rights reserved  
Manufactured in the United States of America  
First printing September 1999

World Bank Country Studies are among the many reports originally prepared for internal use as part of the continuing analysis by the Bank of the economic and related conditions of its developing member countries and of its dialogues with the governments. Some of the reports are published in this series with the least possible delay for the use of governments and the academic, business and financial, and development communities. The typescript of this paper therefore has not been prepared in accordance with the procedures appropriate to formal printed texts, and the World Bank accepts no responsibility for errors. Some sources cited in this paper may be informal documents that are not readily available.

The findings, interpretations, and conclusions expressed in this paper are entirely those of the author(s) and should not be attributed in any manner to the World Bank, to its affiliated organizations, or to members of its Board of Executive Directors or the countries they represent. The World Bank does not guarantee the accuracy of the data included in this publication and accepts no responsibility for any consequence of their use. The boundaries, colors, denominations, and other information shown on any map in this volume do not imply on the part of the World Bank Group any judgment on the legal status of any territory or the endorsement or acceptance of such boundaries.

The material in this publication is copyrighted. The World Bank encourages dissemination of its work and will normally grant permission promptly.

Permission to photocopy items for internal or personal use, for the internal or personal use of specific clients, or for educational classroom use, is granted by the World Bank provided that the appropriate fee is paid directly to Copyright Clearance Center, Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, U.S.A., telephone 978-750-8400, fax 978-750-4470. Please contact Copyright Clearance Center prior to photocopying items.

For permission to reprint individual articles or chapters, please fax your request with complete information to the Reproduction Department, Copyright Clearance Center, fax 978-750-4470.

All other queries on rights and licenses should be addressed to the World Bank at the address above, or fax no. 202-522-2422.

Původní ISBN: 0-8213-4589-3  
ISSN: 0253-2123

Cover photo: Pražský orloj, the astronomical clock in Prague's old town square

**Library of Congress Cataloging-in-Publication Data has been applied for.**

Odborný garant překladu: CERGE-EI



ISBN: 80-86286-30-4 Univerzita Karlova v Praze, CERGE  
ISBN: 80-86288-25-0 Národohospodářský ústav AV ČR, Praha



STUDIE SVĚTOVÉ BANKY O STÁTU

---

# Česká republika

*Na cestě ke vstupu do EU*

*1. díl: Souhrnná zpráva*



## OBSAH

<b>Shrnutí .....</b>	<b>v</b>
<b>Měna a odpovídající jednotky .....</b>	<b>vii</b>
<b>Úvod .....</b>	<b>1</b>
<b>Makroekonomická politika v období před vstupem do EU.....</b>	<b>2</b>
<i>Podpora hospodářského oživení a udržitelného růstu .....</i>	<i>2</i>
<i>Fiskální udržitelnost a problémy fiskální decentralizace .....</i>	<i>4</i>
<i>Politika zahraničního obchodu a přímé zahraniční investice.....</i>	<i>7</i>
<i>Problémy v sociálním sektoru: reforma sociálního zabezpečení, zdravotnictví a školství.....</i>	<i>9</i>
<b>Maximalizace přínosů vstupu do jednotného trhu EU .....</b>	<b>15</b>
<i>Reforma finančního a podnikového sektoru .....</i>	<i>15</i>
<i>Podpora změn na trhu práce .....</i>	<i>18</i>
<i>Hospodářské úkoly v infrastruktuře .....</i>	<i>20</i>
<b>Minimalizace nákladů při přejímání <i>Acquis Communautaire</i> .....</b>	<b>21</b>
<i>Dodržování ekologických směrnic EU .....</i>	<i>22</i>
<i>Příprava zemědělství a venkovských sektorů na konkurenci v EU .....</i>	<i>25</i>
<i>Zlepšování veřejné správy .....</i>	<i>28</i>
<b>Závěrečné poznámky .....</b>	<b>31</b>



## Shrnutí

Tato studie vychází ze zjištění několika misí, které navštívily Českou republiku v druhé polovině roku 1998. Zpráva rozebírá hospodářský vývoj v České republice od roku 1997. Zaměřuje se na hodnocení stavu hospodářství České republiky z hlediska jejího úsilí o členství v Evropské unii.

Tato zpráva se skládá ze dvou dílů. První díl tvoří souhrnná zpráva, která shrnuje hlavní zjištění a závěry. Zpráva se především soustřeďuje na potřebu oživení udržitelného ekonomického růstu a odstranění zbývajících slabých stránek infrastruktury pro udržení makroekonomické stability při zvyšování konkurenceschopnosti českého hospodářství.

Druhý díl představuje hlavní zprávu. Obsahuje hodnocení a technický rozbor vybraných klíčových odvětví českého hospodářství. Přestože se každá kapitola zaměřuje na určité odvětví, všem dominuje proces vstupu do EU. Druhý díl má čtrnáct kapitol a následující strukturu: Kapitola I. zkoumá výkonnost hospodářství od měnové krize v roce 1997, přičemž se soustřeďuje na úsilí o stabilizaci a oživení, makroekonomickou zranitelnost a fiskální situaci. Kapitola II. rozebírá konvergenci růstu a důchodů ve vztahu k procesu vstupu do EU. Kapitola III. studuje podmíněné závazky a jejich dopad na fiskální situaci. Kapitola IV. se zaměřuje na fiskální vztahy správních orgánů. Kapitola V. se zabývá trendy, politikami a vývojem na trhu práce. Kapitola VI. hodnotí zahraniční obchod se zaměřením na obchodní politiku, přímé zahraniční investice, pronikání na trhy EU a míru hospodářské soutěže na tuzemských trzích. Kapitola VII. pokrývá problematiku finančního sektoru, přičemž hodnotí zejména otázky bank, ale dotýká se i kapitálového trhu. Kapitola VIII. se zabývá problematikou podnikového sektoru: soustřeďuje se na měnící se strukturu průmyslu, nedokončený program privatizace, snahy přilákat více přímých zahraničních investic (PZI) a problémy související s plněním norem EU v oblasti kvality a životního prostředí. Kapitola IX. rozebírá zemědělství a venkovský sektor ve světle konkurenčních tlaků po vstupu do EU. Kapitola X. zkoumá problematiku plnění směrnic EU o životním prostředí. Kapitola XI. se zabývá výkonností státní správy a možnostmi reformy. Kapitola XII. se analyzuje vývoj v sociální oblasti se zaměřením na síť sociálního zabezpečení, otázky etnik a vývoj systému vzdělávání. Kapitola XIII. zkoumá problematiku reformy zdravotnictví. A konečně kapitola XIV. rozebírá možnosti reformy politik v klíčových odvětvích infrastruktury, zejména v telekomunikacích, energetice, plynofikaci a dopravě.

Zprávu vypracoval tým Světové banky v následujícím složení: Carlos Silva-Jauregui (ECSPE, vedoucí týmu), Emily Andrews (ECSHD, sociální oblasti), Joel Bergsman (CFAFI, PZI), Julia Bucknall (ECSSD, životní prostředí), Sara Calvo (PRMEP, makroekonomická zranitelnost), Rita Cestti (ECSSD, životní prostředí), Amadou Cissé (WBIEP, vztahy správních orgánů), Csaba Csaki (ECSSD, zemědělství), Michel Debatisse (ECSSD, zemědělství), Simeon Djankov (FSPEU, podnikový sektor), Bernard Drum (EASPS, podnikový sektor), Robert Ebel (WBIEP, vztahy správních orgánů), Orskar Honisch (poradce, zemědělství), Gordon Hughes (ENV, životní prostředí), Burchak Inel (ECSPF, vnitrostátní úvěrový trh), Bart Kaminski (DECRG, zahraniční obchod a PZI), Ioannis Kessides (ECSPE, infrastruktura), Maureen Lewis (ECSHD, zdravotnictví), Zhicheng Li (ECSPE, fiskální a podmíněné závazky), Andrew Lovegrove (poradce, bankovníctví), Tina Mlakar (ECSPE, podnikový sektor a kapitálové trhy), John Nellis (PSDEN, podnikový sektor), David Newberry (poradce, energetika), Barbara Nunberg (EASPR, veřejná správa), Jana Orac (ECSPE, veřejná správa), Janusz Ordover (poradce, telekomunikace), Hana Poláčková (ECSPE, podmíněné závazky), Rossana Polastri (ECSPE, růst a makroekonomická zranitelnost), Gary Reid (ECSPE, veřejná správa), Katherine Terrell (poradce, trh práce a sociální zabezpečení), Anthony Wheeler (ECSHD, školství a problematika Romů), Clifford Winston (poradce, doprava) a Ilham Zurayk (ECSPF, bankovníctví).

K vypracování zprávy v různých fázích přispěli hodnotnými připomínkami a návrhy Hafez Ghanem, Michelle Riboud, Jan Švejnar, Jana Matesová, Sweder van Wijnbergen, Mandeep Bains, Roberto Rocha, Roger Grawe, Sanjay Pradhan, Gerard Viatte, Václav Vojtěch, Thomas Laursen, Pradeep Mitra, Kyle Peters, čeští vládní představitelé a účastníci seminářů Středoevropského setkání (CEM) ECSPE-Česká republika o podnikovém sektoru, zahraničním obchodu, podmíněných závazcích, reformě veřejné správy, regulačních aspektech infrastruktury, zemědělském sektoru a životním prostředí. Vypracování zprávy rovněž napomohly užitečné připomínky, návrhy a diskuse s českými vládními představiteli a účastníky z nevládních organizací v průběhu plenárních diskusí na českém Středoevropském setkání konaném v Praze.

Autoři využívali efektivní spolupráce s vládními představiteli, zejména s místopředsedou vlády a ministrem financí Pavlem Mertlíkem, bývalým ministrem financí Ivo Svobodou a náměstkem ministra financí Janem Mládkem. Členové mise měli příležitost projednat hlavní zjištění jednotlivých misí na úřadu místopředsedy vlády, v České národní bance, na ministerstvu zemědělství, na ministerstvu průmyslu a obchodu, na ministerstvu práce a sociálních věcí, na ministerstvu životního prostředí, na ministerstvu financí, na ministerstvu zahraničních věcí, ve Fondu národního majetku, v Českém statistickém úřadu, ve Výzkumném ústavu zemědělské ekonomiky, v CzechInvestu, v Agentuře na podporu obchodu, na Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a Komisi pro cenné papíry.

Členové mise měli příležitost projednat klíčovou problematiku s akademiky na Karlově univerzitě a CERGE-EI. K vypracování zprávy rovněž přispěla jednání se zástupci České a moravské komory odborových svazů, Bankovní asociace, Komerční banky, České spořitelny, Československé obchodní banky, Investiční a Poštovní banky, Expandie, Patria Finance, CA/IB Securities, Evropské komise, Mezinárodního měnového fondu, Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj a Evropské banky pro obnovu a rozvoj.

Jednotliví členové mise by chtěli vyjádřit svůj vděk všem našim českým protistranám ve vládě, akademické obci a mezi podnikateli za jejich čas strávený s námi při otevřených a přátelských diskusích. Bez jejich spolupráce by tato zpráva nevznikla. Zvláštní díky patří zejména Jiřímu Větrovskému, Dimitriji Loulovi a Veronice Znamenáčkové z Odboru mezinárodních finančních vztahů na Ministerstvu financí ČR za jejich účinnou podporu a organizaci programů několika misí. Zvláštní díky patří též Miloši Večeřovi, zástupci IFC v Praze, za jeho pohostinnost a podporu členům mise při přípravě této zprávy a našim kolegům v IFC za úzkou spolupráci. Tina Mlakar a Zhicheng Li zajistili podporu výzkumu. John Karaagac, Usha Rani Khanna a Wendy Guyette pomáhali s redakční úpravou. Dolly Teju tuto zprávu zpracovala.



## MĚNA A EKVIVALENTNÍ JEDNOTKY

Měnová jednotka = Česká koruna (Kč)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<b>Kč/USD</b>	29,16	28,78	26,55	27,14	31,71	32,27
<b>Kč/DEM</b>	17,64	17,75	18,52	18,06	18,28	18,33
<b>Kč/EUR</b>	34,11	34,06	34,31	34,00	35,80	36,16

## VÁHY A MÍRY

Metrický systém

## AKRONYMY A ZKRATKY

AB	Agrobanka	EBRD	Evropská banka pro obnovu a rozvoj
APTP	Aktivní programy na trhu práce	ECU	Evropská měnová jednotka
APoTP	Aktivní politiky na trhu práce	edv	Ekvivalent dotace výrobcům
AVE	Autorizovaní výrobci energie	EHS	Evropské hospodářské společenství
AT&T	American Telephone and Telegraph (telekomunikační společnost v USA)	EK	Evropská komise
BIS	Banka pro mezinárodní zúčtování (Bank for International Settlements)	EOP	Elektrárna Opatovice
BCPP	Burza cenných papírů Praha	EU	Evropská unie
CAP	Společná zemědělská politika (Common Agricultural Policy)	EUR	Evropská měnová jednotka
CED	Centrální elektrický dispečink	EUROSTAT	Statistický úřad Evropské unie
CEFTA	Středoevropská dohoda o volném obchodu	FNM	Fond národního majetku
CO	Oxid uhelnatý	FOBAPROA	Mexický bankovní fond na ochranu úspor
CPI	Index spotřebitelských cen (Consumer Price Index)	GAČR	Grantová agentura České republiky
CU	Celní unie	GARCH	Generalizovaný autoregresivní podmíněný heteroskedastický (Generalized Autoregressive Conditional Heteroscedastic)
ČEZ	České energetické závody	GATT	Všeobecná dohoda o clech a obchodu (General Agreement on Tariffs and Trade)
ČF	Česká finanční	GDR	Globální depozitní kvitance (Global Depository Receipt)
ČHA	Čistá hodnota aktiv	GE	General Electric
ČI	Česká inkasní	GSM	Groupe Speciale Mobile
ČNB	Česká národní banka	GSP	Všeobecný systém preferencí (General System of Preferences)
ČPP	Český plynárenský podnik	ha	Hektar
ČR	Česká republika	HDI	Hrubé domácí investice
ČS	Česká spořitelna	HDP	Hrubý domácí produkt
ČSA	České aerolinie	HIF	Maďarský regulační orgán v oblasti komunikací
ČSFR	Česká a Slovenská Federativní Republika	HMU	Hospodářská a měnová unie
ČSOB	Československá obchodní banka		
ČSÚ	Český statistický úřad		
DEM	Německá marka		
DPH	Daň z přidané hodnoty		
EAD	Evropská asociační dohoda		

IEA	Mezinárodní energetická agentura (International Energy Agency)	NDTBNN	Nejlepší dostupné techniky nevyžadující nadměrné náklady
IFC	Mezinárodní finanční korporace (International Finance Corporation)	NGO NHEŘ	Nevládní organizace Norma hodnocení ekologického řízení
ILO	Mezinárodní organizace práce (International Labor Organization)	NNS NO <sub>x</sub> NP	Nově nezávislé státy Oxid dusíku Netarifní překážky
IMZ	Index makroekonomické zranitelnosti	NVE OECD	Nezávislí výrobci energie Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (Organization for Economic Co-operation and Development)
IPB	Investiční a Poštovní banka		
IPF	Investiční privatizační fondy		
IPOZ	Integrovaná prevence a omezování znečištění		
I.Q	První čtvrtletí	OPN	Objektivní, průhledný a nediskriminační
ISO	Mezinárodní organizace pro standardizaci (International Standard Office)	OPS OÚP OVRE	Operátor přenosového systému Okresní úřady práce Odvětví výroby a rozvodu elektřiny
IST	Index spekulativního tlaku		
JK	Jediný kupující		
JNP	Jednotkové náklady práce	PAYG	Průběžně financovaný důchodový systém (Pay-As-You-Go)
KB	Komerční banka		
Kč	Česká koruna		
kg	Kilogram	PCB	Polychlorované bifenylly
KoB	Konsolidační banka	PCT	Polychlorované terfenylly
KTE	Kombinovaná výroba tepla a energie	PDS	Plynárenské distribuční společnosti
kW	Kilowatt	p.e.	Populační ekvivalent
LAK	Latinská Amerika a Karibik	P/E	Poměr cena/zisk
LZ	Lidský zdroj	PECAA	Panevropské dohody o hodnocení shody (Pan-European Conformity Assessment Agreements)
MATAV	Státní telefonní operátor v Maďarsku		
MEÚ	Maďarský energetický úřad		
MF	Ministerstvo financí	PGRLF	Podpůrný a garanční rolnický a lesnický fond
MFN	Doložka nejvyšších výhod (Most Favored Nation)	PHARE	program pomoci zemí v EU zemím střední a východní Evropy
MFS	Mezinárodní finanční statistiky		
MJK	Model s jediným kupujícím		
MKM	Miliarda kubických metrů	PKS	Parita kupní síly
MMF	Mezinárodní měnový fond	PKV	Projevená komparativní výhoda
MPO	Ministerstvo průmyslu a obchodu	PMP PO	Program masové privatizace Přenosový operátor
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí	POŠPMV	Pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem motorových vozidel
MPV	Místopředseda vlády		
MRZ	Méně rozvinutá země	PPI	Index cen výrobců (Producer Price Index)
MÚPS	Míry účasti pracovních sil		
MVM	Maďarská elektrorozvodná společnost	PPS PRIBOR	Průzkum pracovních sil Prague Interbank Offered Rate (referenční sazba)
MW	Megawatt		
NATO	Severoatlantický pakt	P&Ú	Provoz a údržba
N/C	Nekonvergence	PTS	Přístup třetí strany
NDT	Nejlepší dostupné techniky	PUKV	Přírůstkové ukazatele kapitálové výkonnosti

PZI	Přímé zahraniční investice	STET	Telekomunikační společnost v Itálii
RDÚ	Růst domácích úvěrů		
RES	Regionální energetické společnosti	SVE	Střední a východní Evropa
RESK	Reálný efektivní směnný kurz	TOS	Těkavé organické sloučeniny
RIF	Restituční investiční fond	TOZ	Trvale obnovované úvěry na zásoby
RMS	RM-System		
ROMZ	Rozpočet obecního nebo místního zastupitelstva	TWh	Terawatthodina
		UK	Velká Británie
RVHP	Rada vzájemné hospodářské pomoci	UN	Spojené národy
		US	Spojené státy
RVS	Reforma veřejné správy	USAID	Agentura Spojených států pro mezinárodní rozvoj (United States Agency for International Development)
ŘLZ	Řízení lidských zdrojů		
SBČS	Státní banka československá		
SČMOV	Směrnice o čištění městských odpadních vod	USD	Americký dolar
SFA	Státní finanční aktiva	ÚLVS	Úřad pro legislativu a veřejnou správu
SFTR	Státní fond tržní regulace		
SFŽP	Státní fond životního prostředí	VČR	Vláda České republiky
SHP	Státní hospodářský protokol	VÚPSV	Výzkumný ústav práce a sociálních věcí
SITC	Standardní klasifikace mezinárodního obchodu (Standard International Trade Classification)	VÚZE	Výzkumný ústav zemědělské ekonomiky
		V&V	Výzkum a vývoj
SO <sub>2</sub>	Oxid siřičitý	WTO	Světová obchodní organizace (World Trade Organization)
S&P	Standard and Poor's		
SPN	Systém podpory v nezaměstnanosti	ZaS	Zboží a služby
		ZS	Zbytek světa
SPP	Společensky prospěšné práce	ZSVE	Země střední a východní Evropy
SR	Státní rozpočet		
SS	Soukromý sektor	ŽB	Živnostenská banka
STE	Středočeská energetika, a.s.	ŽM	Životní minimum

## ÚČETNÍ ROK

1. leden až 31. prosinec

Viceprezident:	Johannes Linn
Ředitel pro stát:	Roger Grawe
Ředitel pro sektory:	Pradeep Mitra
Vedoucí sektoru:	Hafez Ghanem
Vedoucí týmu:	Carlos Silva-Jauregui



## Souhrnná zpráva

### Úvod

*Česká republika byla do roku 1996 považována za nejúspěšnější transformující se ekonomiku ve střední a východní Evropě (SVE).* Zdálo se, že díky příznivým výchozím podmínkám země bylo pouhých několik let po *sametové revoluci* v roce 1989 dosaženo makroekonomické stability. Strukturální transformace ekonomiky od státem řízené na tržní byla úřady a mezinárodním společenstvím vnímána jako rychlý posun vpřed. Novátorský program kupónové privatizace představoval nástroj k novému vymezení úlohy a významu státu a k převedení velkého množství majetku do soukromého sektoru. Takzvaný český zázrak — ekonomická transformace s minimální nezaměstnaností a bez hyperinlace — byl považován mnohými za vzorový, ovšem v jiných transformujících se ekonomikách nedosažitelný, model.

*Česká republika byla dávána za příklad úspěchu v regionu.* Na konci roku 1995 měla jednu z nejnižších inflací (9,1 procenta) a vůbec nejnižší míru nezaměstnanosti (2,9 procenta). Vysoká míra růstu HDP (6,4 procenta) budila zdání udržitelnosti, jelikož byla doprovázena mírným deficitem běžného účtu (2,6 procenta) a zdánlivě vyrovnanými rozpočty. Zdálo se, že růst se opírá o významné strukturální reformy. Mezi hlavní úspěchy ve strukturální oblasti patřila liberalizace mezd, cen a zahraničního obchodu, stejně jako program kupónové privatizace, který umožnil rozsáhlý přesun podniků do soukromého sektoru během velmi krátké doby. V roce 1996 činil podíl soukromého sektoru na HDP 74 procent, tedy nejvíce v regionu. Uskutečňovaly se rovněž reformy v klíčových sociálních sektorech. Současně s pokračujícími reformami v některých klíčových oblastech však začaly být dosažené úspěchy ohrožovány rostoucí makroekonomickou nerovnováhou a křehkými mikroekonomickými základy.

*V květnu 1997 přestal takzvaný český zázrak existovat.* V té době donutil spekulativní útok na korunu — vedený zčásti vnímáním neudržitelného deficitu běžného účtu (v roce 1996 rovný 7,4 procenta) na straně mezinárodního společenství — odpovědné orgány opustit režim směnného kursu udržovaný od roku 1991 a zavést přísně úsporný program zahrnující striktní fiskální a měnovou politiku. V listopadu 1997 odstoupil předseda vlády Václav Klaus, byla jmenována úřednická vláda a parlamentní volby v polovině roku 1998 znamenaly příchod nové vlády. Nedostatečná restrukturalizace v podnikovém a finančním sektoru stejně jako události, které následovaly po květnové krizi, měly za následek, že ekonomika začala stagnovat.

*Budoucí ekonomický rozvoj České republiky a její úspěšná integrace do Evropské unie (EU) závisí rozhodující měrou na její schopnosti obnovit udržitelný růst.* Je proto třeba využít příležitosti, kterou představuje nabídka na vstup do EU, provést nezbytné změny makroekonomické politiky a dále pokračovat ve strukturální reformě, která připraví ekonomické instituce na problémy, jež s sebou nese členství v EU. Členství v Unii bude od České republiky vyžadovat změnu zákonů podle norem obsažených v *Acquis Communautaire* — systému směrnic, pravidel a předpisů, které řídí ekonomické, sociální a politické vztahy v EU. Proto bude Česká republika muset vytvořit personální a institucionální kapacity pro účinné zavedení a kontrolu dodržování *Acquis*. Splnění některých směrnic EU bude vyžadovat značné investice do lidských a fyzických zdrojů. Na druhou stranu však *Acquis* fungují jako nejlepší standard a zároveň jako silná stimulace pro pokračování v programu rozvoje země.

### ***Makroekonomická politika v období před vstupem do EU***

***Hlavním cílem České republiky je v co nejkratší době vstoupit do Evropské unie (EU).*** Proto je nutné realizovat strategii, která v tomto ohledu zlepšit její perspektivu. Tato strategie musí vycházet z makroekonomické politiky, která obnoví klíčové ekonomické základy — jako např. fiskální a vnější rovnováhu — a udržitelný růst. To znamená podporovat ekonomické oživení, zavést rozváznou monetární a fiskální politiku, zlepšit fiskální disciplínu a zároveň se zaměřit na ostatní problémy transformace. Současně musí pokročit strukturální reforma, protože jen tak lze zlepšit vyhlídky na vstup do EU.

#### ***Podpora hospodářského oživení a udržitelného růstu***

***Česká republika zažívá první potransformační recesi.*** Po měnové krizi se značně zpomalila ekonomická aktivita a v roce 1998 došlo k naprosté recesi. V důsledku toho nyní Česká republika prožívá svou první potransformační recesi, s poklesem reálného objemu výroby o 2,3 procenta v roce 1998 a očekávaným poklesem o 1 procento v roce 1999. Kromě toho se zdvojnásobila nezaměstnanost, která v polovině roku 1999 dosahovala 8,3 procenta, což je nejvyšší úroveň v moderní české historii. Domácí poptávka klesla v roce 1998 o 3,2 procenta, spotřeba domácností o 3 procenta a tvorba hrubého kapitálu o 5,7 procenta (tvorba fixního kapitálu o 3,8 procenta). Recesi pomohla zmírnit, především v první polovině roku 1998, zahraniční poptávka. Polštář tvořený vnější rovnováhou se ale během druhé poloviny roku rozpadl. Následkem toho poklesl v posledním čtvrtletí 1998 objem výroby meziročně o 3,9 procenta a zahraniční poptávka o 4,9 procenta. V prvním čtvrtletí 1999 recese ještě zesílila a HDP meziročně poklesl o 4,5 procenta. Domácí poptávka meziročně poklesla o 1 procento a zahraniční poptávka během stejného období o 3,4 procenta.

***Recese sice v prvním čtvrtletí 1999 zesílila, ale ve druhém čtvrtletí se objevily první známky potenciálního zvratu v ekonomické aktivitě.*** První známky oživení přicházejí ze sektoru zahraničního obchodu. Začala se opět zvyšovat zahraniční poptávka a ve druhém čtvrtletí 1999 dosáhla meziročního růstu 0,8 procenta. Toto oživení ovlivnilo HDP, který ve stejném období zaznamenal pokles o 0,2 procenta. Domácí poptávka však dále klesala s meziroční mírou 1 procento. Zatímco celková spotřeba znovu roste (i když hlavně díky spotřebě vlády), investice dále stagnují. Tvorba fixního kapitálu ve druhém čtvrtletí 1999 zaznamenala ve srovnání s předchozím rokem pokles o 6,7 procenta. Vláda však musí být opatrná na poslední trendy zhodnocování české koruny a jeho dopad na exportní sektor, obzvláště s ohledem na značné kapitálové toky, které s sebou přinese revitalizace privatizačního procesu — včetně prodeje ČSOB. Pro udržení a podporu oživení bude nezbytná správná monetární a fiskální politika i politika směnného kursu.

***Česká republika se ve snaze o ekonomické oživení, udržitelný růst a vstup do EU potýká se závažnými problémy.*** Primárním úkolem je obnovit růst a přesměřovat ekonomiku k jejímu potenciálu. Makroekonomická a strukturální politika potřebná k dosažení těchto cílů bude v krátkodobém horizontu znamenat obtížná politická rozhodnutí a silné ekonomické a sociální napětí, ale velmi pravděpodobně položí základy pro udržitelný rozvoj a zlepšení vyhlídek na vstup do EU. Přestože měly být hluboce zakořeněné strukturální problémy v ekonomice řešeny již před několika lety, je lepší zaměřit se na ně nyní, než odkládat řešení na později.

***Za předpokladu uvážlivé monetární politiky, udržitelné fiskální situace a nekompromisního sledování programu strukturálních reforem bude koncem roku 1999 existovat prostor pro ekonomické oživení pokračující v roce 2000.*** Česká republika má ve střednědobém horizontu potenciál pro poměrně vysoký růst (řádově 4-5 procent HDP) podložený produktivními investicemi, hlubokými strukturálními reformami a lepším výkonem exportu. Má-li však být tento vývoj udržitelný, musí být omezena rizika a minimalizovány nebo eliminovány cykly reálného objemu výroby.

**Potřeba zachovat udržitelný deficit běžného účtu vyžaduje přísnější fiskální disciplinu a lepší koordinaci monetární a fiskální politiky.** Přísnější fiskální disciplína je nutná, zejména pokud jde o mimorozpočtové aktivity. Spolu s koordinací monetární a fiskální politiky je základem pro snížení zranitelnosti — vnější i vnitřní. Malý a udržitelný deficit běžného účtu může být pokryt přímými zahraničními investicemi. Díky mechanismu cílování čisté inflace zavedenému Českou národní bankou v roce 1998 již ukazuje slibné výsledky snaha o snížení inflace na úroveň EU. Při překročení inflačních plánů centrální banky činila v březnu 1999 roční míra inflace vyjádřená indexem spotřebitelských cen 2,5 procenta. Musí být dosaženo rovnováhy mezi růstem a plánovanou inflací. Pro zachování makroekonomické stability a dlouhodobý udržitelný růst je nezbytný poměrně rychlý růst produktivity v obchodních sektorech a mzdová zdrženlivost v neobchodních sektorech.

**Klíčem k oživení české ekonomiky je privatizace zbývajících podílů ve velkých, státem kontrolovaných bankách a ukončení nezdravých vztahů mezi těmito bankami a velkými průmyslovými koncerny.** Je nutné přilákat strategické zahraniční investory, kteří s sebou přinesou zdravou bankovní kulturu. Ti budou dále podporovat restrukturalizaci podniků tím, že do reálného sektoru vnesou skutečně striktní rozpočtová omezení. První krok tímto směrem učinila vláda v červenci 1999, kdy privatizovala vládní podíl v ČSOB. Očekává se, že v krátké době bude následovat privatizace ostatních státem kontrolovaných bank.

**Druhým krokem je ohlášení restrukturalizačního programu zaměřeného na situaci v podnikové sféře.** Byla zřízena Revitalizační agentura jako dceřinná společnost Konsolidační banky. Hlavní funkcí agentury je převzít pochybná aktiva z portfolií bank, které jsou navrženy k privatizaci, a restrukturalizovat — finančně i jinak — vybrané podniky v tísní. Řešení budou pravděpodobně sahat od restrukturalizace a prodeje podniků strategickým investorům až po likvidaci. Klíčové rozhodovací pravomoci budou uděleny renomované investiční bance vybrané v mezinárodním výběrovém řízení, která bude spravovat aktivity agentury a převezme své povinnosti do září 1999.

**Revitalizační program musí zlepšit řízení společností a přitom být připraven a realizován tak, aby byla eliminován morální hazard a vyloučena další existence života neschopných podniků.** Kontrakt se správcem musí především obsahovat pobídky pro hledání strategických investorů do revitalizovaných firem. Za druhé, program musí být strukturován tak, aby se správce nemohl zaměřit pouze na největší dlužníky a úplně vynechat z restrukturalizačního úsilí střední a malé, potenciálně životaschopné podniky. Za třetí, program musí být striktně časově vymezen (na 1-2 roky). Podniky, pro něž v tomto časovém rámci nebude možné najít kupce, musí být likvidovány. Pro stát by bylo velice nebezpečné, kdyby v důsledku revitalizačního plánu zůstal delší dobu vlastníkem života neschopných podniků. Aby k takovému výsledku nemohlo dojít, musí vláda zajistit vhodnou legislativu a právní prostředí pro konkursní řízení.

**Pokrizové zkušenosti nově vznikajících trhů ukazují, že omezená dostupnost úvěrů a nepružný trh práce brání ekonomickému oživení.** To znamená, že firmy, které si naplánovaly své budoucí aktivity na základě dostupnosti úvěrů, nemohou pokračovat v činnosti, a v důsledku toho nesplácejí své dluhy. Následkem je růst nedobytných bankovních úvěrů poskytnutých obzvláště malým a středním firmám v neobchodním sektoru, které prakticky nemají přístup k zahraničním úvěrům.

**V posledním desetiletí vyvinula česká vláda a celá česká společnost mimořádné úsilí, pokud jde o transformaci státem řízené ekonomiky na tržní.** Česká republika je jednou z nejotevřenějších ekonomik v regionu, která se může chlubit nízkými dovozními cly, omezenými netarifními překážkami, otevřeným kapitálovým účtem, značnými obchodními toky (většinou s EU), které představují velkou část hospodářských aktivit, dobrou úroveň přímých zahraničních investic (většinou z EU) a úroveň vzdělání srovnatelnou s EU. Přestože současná recese bude pravděpodobně citelná, pokud jde o objem výroby a zaměstnanost, je třeba připustit, že došlo ke znatelnému pokroku v ekonomickém rozvoji. Česká

republika je předním kandidátem na vstup do EU, ale úřady nesmí zapomenout, že jí ostatní transformující se ekonomiky ve střední a východní Evropě v tomto snažení konkurují.

#### *Fiskální udržitelnost a problémy fiskální decentralizace*

**Česká vláda od začátku transformace udržovala fiskální politiku zaměřenou na dosažení vyrovnaného rozpočtu.** Tato politika zdánlivě velké fiskální opatrnosti je částečně narušena skutečností, že mnoho rozpočtových operací probíhalo mimo rozpočet. Tyto operace byly prováděny mimorozpočtovými fondy a transformačními institucemi<sup>1</sup> financovanými přímo z výnosů privatizace přicházejících z Fondu národního majetku (FNM) nebo ze státních finančních aktiv (SFA).<sup>2</sup>

**V poslední době mimorozpočtová fiskální rizika zesílila, protože státní garance a organizace, za které se explicitně nebo implicitně zaručil stát, vznesly na rozpočet značné nároky.** Vláda již oficiálně uznala skryté veřejné závazky, které se vynořily mimo rozpočtový systém v důsledku úvěrů získávaných různými úřady na financování mimorozpočtových aktivit vlády. Tyto finanční závazky se ovšem zatím neobjevily ve fiskálních záznamech.

**Implicitní fiskální deficit v České republice je podstatně vyšší než schodek vypočítaný konvenčními metodami.** Implicitní fiskální deficit ústřední správy byl během roku 1997 a 1998 přibližně 5,2, resp. 4,9 procenta HDP, což je výrazně více než oficiálně oznámený schodek 1,1, resp. 1,5 procenta HDP během téhož období. Tento trend mimo rozpočtový systém je jistě problematický. Zatímco oznámené hrubé nevyrované zadlužení státu kleslo od roku 1994 do roku 1998 ze 17,6 na 13,2 procenta HDP, rychle rostly mimorozpočtové státní závazky vyplývající z financování skrytých deficitů. Tyto závazky vyvolají v budoucnu silné tlaky na rozpočet. Kromě toho tak vznikl značný skrytý dluh, protože tyto závazky budou muset být v budoucnosti správně vyúčtovány a pokryty. Jejich další růst může vážně ohrozit budoucí fiskální stabilitu, dokonce možná více než jiné důležité tlaky vyplývající z penzijních a jiných mandatorních programů v rámci rozpočtu. V současné době neexistuje žádný institucionální mechanismus pro sledování mimorozpočtových závazků státu. Fiskální riziko tak narůstá, stejně požadavky na nové záruky a programy financované různými mimorozpočtovými organizacemi.

**Hlavním zdrojem nároků na vládní finanční podporu zůstává bankovní sektor.** Bez ohledu na to, zda jsou aktivity ostatních bank politicky motivované nebo ne, velké banky reziduálně vlastněné státem trpí následky slabých portfolií a dále se spoléhají na státní podporu. Mezi tyto problematické banky patří Česká spořitelna a Komerční banka. ČSOB byla nedávno privatizována. Problémy můžeme ilustrovat na příkladu podpory České spořitelny. V prosinci 1998 převedla Konsolidační banka (KoB) na Českou spořitelnu 4 miliardy Kč, aby pokryla její ztráty — tím se zvýšily vlastní ztráty KoB na 14 miliard Kč — a nakoupila od České spořitelny špatná aktiva v hodnotě 6,5 miliardy Kč. Kromě toho vydala Konsolidační banka pro Českou spořitelnu podřízený úvěr ve výši 5,5 miliardy Kč, aby Česká spořitelna mohla splnit požadavek kapitálové přiměřenosti.

**Současný systém, kdy vláda podniká velké množství mimorozpočtových aktivit, má dvě hlavní slabiny.** Za prvé, skryté veřejné závazky vyvolávají náhlé a ne zcela očekávané tlaky na rozpočet, čímž ohrožují budoucí fiskální stabilitu. Za druhé, mimorozpočtové vládní programy se explicitně nevztahují ke strategickým rozhodnutím přijímaným v rozpočtovém procesu. Tyto slabiny můžeme vysvětlit malou průhledností vládních aktivit, fragmentací rozpočtového procesu a slabou pozicí parlamentu, pokud jde

<sup>1</sup> Mezi mimorozpočtové fondy patří Český pozemkový fond, Fond národního majetku, Státní fond pro kulturu, Státní fond pro ochranu životního prostředí, Státní fond pro zúrodnění půdy a Státní fond České republiky pro podporu a rozvoj kinematografie.

<sup>2</sup> Státní finanční aktiva (SFA) zahrnují centrální účet vlády u České národní banky, na němž se ukládají přebytky státního rozpočtu z předchozích let.



o rozhodování o veřejných financích a fiskální kontrolu. Rozpočtový proces nevyžaduje informace o vládních mimorozpočtových aktivitách fiskální povahy ani o jejich financování a fiskální zprávy takové informace neobsahují. To vytváří prostor pro fiskální oportunisty. Politici mohou příliš snadno realizovat málo důležité aktivity mimo rozpočet a zatěžovat tak budoucí rozpočtové zdroje jejich financováním. Zdá se rovněž, že ani další formy prosazování vládních programů mimo rozpočtový systém (jako je např. požadavek na Konsolidační banku, aby podporovala zdravotní pojišťovny) nejsou nijak omezeny.

***Mají-li se minimalizovat budoucí nároky vyplývající z podmíněných závazků, musí vláda zavést nové limity a pravidla pro zacházení s mimorozpočtovými programy.*** Vláda musí při navrhování programů podmíněně podpory především zavést účinné předpisy ohledně množství podmíněných závazků a vystavení vlády rizikům, která z nich plynou. Musí platit speciální požadavky na status a povinnosti organizací, jako jsou např. úvěrové a záruční fondy, které jsou pověřeny realizací vládních programů. Musí platit speciální požadavky na podávání zpráv, a to pro všechny programy a instituce včetně nebankovních finančních institucí a fondů, které by v budoucnu mohly explicitně nebo implicitně vyvolat fiskální rizika.

***Nová rozpočtová pravidla a procedury musí konkretizovat povinnosti vlády s ohledem na mimorozpočtové vládní závazky a fiskální rizika, a to v následujících bodech:***

- Identifikovat, analyzovat a pravidelně podávat zprávy o mimorozpočtových vládních závazcích, včetně skrytých a podmíněných, které mohou mít vliv na budoucí veřejné výdaje (jako např. nároky vyplývající ze státních garancí a reziduální závazky státem zaručených organizací) nebo na státní příjmy (jako např. osvobození od daní).
- Přísněji omezit státní záruky a mimorozpočtové programy, implicitní vládní závazky a přímé i podmíněné závazky související s mimorozpočtovými fondy, orgány místní správy a ostatními úřady spojenými s vládní politikou.
- Před schválením mimorozpočtové pomoci se seznámit s jejími riziky a celkovými potenciálními náklady. Programy, které nepotřebují hotovost ze současného státního rozpočtu, mohou vyžadovat značné rozpočtové zdroje v budoucnosti. Z makroekonomického hlediska je přísná regulace všech potenciálních vládních finančních závazků důležitější než vyrovnaný rozpočet doprovázený rostoucími skrytými veřejnými dluhy.
- Spojit rozhodování o garancích a mimorozpočtových programech s rozhodováním o rozpočtu a začlenit je do střednědobého strategického fiskálního rámce; na základě odhadů potenciálních nákladů vytvořit rezervy.
- Vytvořit vhodné stimuly pro věřitele, dlužníky a programové manažery s tím, že bude požadováno značné sdílení rizika spojeného se státními zárukami a jinými programy.
- Zlepšit podávání zpráv o aktuální činnosti státem garantovaných programů a programů mimo rozpočtový systém, stanovit konkrétní kritéria pro posuzování takových programů a kontrolovat jejich realizaci a vyžadovat odpovědnost, podobně jako u státního rozpočtu.
- Stanovit termíny dokončení (termínová doložka) záručních programů a mimorozpočtových aktivit.

***Oblastí potenciálních fiskálních rizik jsou vztahy v rámci územní samosprávy, které definují finanční závazky mezi územními samosprávnými celky a ústřední správou.*** Ústřední správa rozděljuje příjmy

z daní, uděluje dotace, poskytuje přímé úvěry a záruky na úvěry, aby místní správní orgány mohly zaplňovat mezery ve financování, nebo pro účely vyrovnání rozdílů mezi regiony. Jakékoli neplnění závazků vyplývajících z těchto úvěrů a uplatnění záruk za úvěry může znamenat závazek pro státní rozpočet. Zákon sice stanoví, že ústřední správa nenese žádnou finanční odpovědnost za pasivní bilanci územních samosprávných celků, včetně úvěrů a dluhové služby, zároveň ale neumožňuje, aby obce vyhlásily bankrot. V takovém případě ústřední správa nejspíše převezme podmíněné nebo implicitní závazky vytvořené místními orgány. Potenciální fiskální rizika plynou ze dvou faktorů souvisejících s povahou vztahů v rámci územní samosprávy: (i) převedení odpovědnosti za výdaje na místní úroveň a jí neodpovídající odpovědnost za zajištění příjmů a (ii) dluhové financování na místní úrovni, které může posílit pocit benevolentního rozpočtového omezení a vést k morálnímu hazardu.

**Český územní samosprávný a fiskální systém je organizován jako dvouvrstvý systém skládající se z ústřední správy a územních samospráv.** Ústřední správa je kontrolována voleným parlamentem, zatímco místní samosprávy jsou vedeny starosty, volenými místními zastupitelstvy, která jsou zase volena přímo občany. V České republice existuje 6.234 nezávislých obcí, z nichž většina je malých, s méně než 500 obyvateli. Mezi dvěma zmíněnými úrovněmi správy je 77 okresních úřadů, které fungují jako prostředníci realizující státní správu, aniž by měly samosprávné funkce. Rozpočet okresu a obcí v rámci příslušného okresu dohromady tvoří místní rozpočty. Při dřívější centralizaci a fragmentaci fiskálního prostředí bylo obtížné zajistit kompetentní správu místních jednotek, zčásti také kvůli omezeným finančním a personálním zdrojům. Proto bylo navrženo zřídit 14 krajů s regionální samosprávou. Nové kraje a krajské správní orgány budou po svém zřízení tvořit prostřední vrstvu napomáhající vzájemné součinnosti územních samospráv a centrálních orgánů.

**Do roku 1992 byly obecní rozpočty závislé především na finančních prostředcích od státu a téměř všechny kapitálové investice na obecní úrovni byly financovány z dotací nebo subvencí od ústřední správy.** V roce 1993 vedl nový systém daní a obecního financování ke vzniku "vlastních příjmů" ze sdílených daní a místních poplatků. Tento systém připravil cestu k větší místní finanční a fiskální autonomii. Současná samosprávná struktura odráží důležité změny v přerozdělování vybraných daní, k nimž došlo v roce 1996. V důsledku omezení provozních a investičních dotací se místní samosprávy začaly při financování svých investičních výdajů v čím dál větší míře spoléhat na vlastní rozpočtové přebytky. Kromě toho začaly financovat své výdaje s použitím úvěrů z komerčních i státních zdrojů.

**Česká republika se potýká s významnými problémy, pokud jde o efektivní fiskální decentralizaci.** Prvním problémem *rozsáhlé fragmentace* může být překonán zavedením prostřední správní úrovně zakotvené v Ústavě. Zkušenosti odjinud ukazují, že určité problémy, jako je např. ochrana životního prostředí, nezaměstnanost, privatizační proces a plánování územního rozvoje, se dají lépe řešit na krajské úrovni. Problém fragmentace lze pojmout také tak, že se budou prosazovat společné projekty obcí nebo se vytvoří zvláštní okresy.

**Druhý problém fiskální decentralizace v České republice představuje složení a sdílení příjmů.** Složení příjmů ponechává jen malý prostor pro přijímání nezávislých finančních rozhodnutí a brání soutěžení mezi obcemi. Protože příjmy v podstatě nelze využít, musí se místní orgány uchýlovat k půjčkám, aby udržely vyrovnaný rozpočet. Byl by zapotřebí systém zákonných norem, který by harmonizoval finanční rozhodnutí činěná místními zástupci. Rozhodnutí týkající se velikosti uvalených daní by byla přenechána obcím, které by tak přestaly být „pasivními“ příjemci finančních prostředků.

**Třetím problémem budoucnosti je vytvoření kapacit na správu místních daní, což je nezbytné před další decentralizací výběru daní.** Neexistuje pravidelná výměna informací mezi obcemi, pokud jde o jejich fiskální toky, nedochází k pravidelnému vyhodnocování vlivu změn v systému příjmů ani k posunu v povinnostech. Proto také není k dispozici dostatek údajů pro provedení fiskální analýzy zvětšujícího se obecního rozpočtového systému.

**Čtvrtým problémem je neexistence vhodných nástrojů pro sledování a kontrolu ze strany Ministerstva financí nad finančními operacemi na nižších správních úrovních, což mohlo vést k volání po kontrole ve formě sdílených daní a transferů.** Přestože zatím nedošlo k žádnému nedodržení závazků, vyvolaly komerční úvěry českých obcí určité starosti vzhledem ke svému poměrně rychlému růstu bez existujícího regulačního rámce a potenciálním rizikům pro státní rozpočet. Mezi tato rizika patří možné krytí nesplacených závazků, pokud nebudou existovat striktní rozpočtová omezení, a další zvyšování nadměrné zadluženosti vlády. Reakcí vlády bylo zpomalení růstu trhu a příprava právního rámce pro tyto dluhy, který však dosud nebyl odsouhlasen. Je nezbytně nutné zavést pro zadlužení nižších správních orgánů rozsáhlý, finančně hospodárný rámeček, doplněný centrálními monitorovacími kapacitami, aby se omezily riskantní nebo nadměrné obecní výpůjčky a aby se předešlo nepředvídatelným intervencím správních orgánů na trhu. Je také třeba posílit tržní disciplínu zavedením pravidel o informacích, které mají za povinnost zveřejňovat nižší správní orgány o svém zadlužení, vytvořením právního rámce pro ochranu a záruky investorů, i neustálým vysíláním jasného signálu, že obce podléhají striktním rozpočtovým omezením.

**Pátým problémem je zvýšení průhlednosti a zlepšení logické struktury systému státem poskytovaných úvěrů a investičních dotací.** Ačkoli značně vzrostly komerční úvěry, představují jen malý segment bankovních úvěrů a zanedbatelnou část domácího trhu s dluhopisy. Naproti tomu se zvýšilo spoléhání se na nejrůznější úvěry, které obcím poskytuje stát. To by mohlo vést k podkopání komerčního trhu a oslabení rozpočtových restrikcí. Systémy investičních dotací a dotovaných úvěrů musí být revidovány a založeny na racionálních a průhledných ekonomických kritériích. Dále musí být na různých úrovních státní správy posíleny institucionální kapacity pro přidělování, sledování a hodnocení využívání investičních dotací, aby bylo zaručeno efektivní a průhledné využití předstrukturálních a strukturálních fondů EU.

**Nakonec musí být posílena úloha soukromého sektoru při zajišťování veřejných potřeb.** Financování a rozdělování veřejných statků v současnosti probíhá politickými prostředky, nikoli tržními mechanismy. Vzhledem k tomu, že většina veřejných statků v České republice je financována nebo zajišťována vládou, má nepředvídatelná povaha různých příjmů za následek obrovské plýtvání. Je žádoucí zobecnit zásady pro přidělování prostředků. Kromě dotací, regionální decentralizované samosprávy a spolupráce mezi obcemi je pro řešení těchto problémů v malých samosprávních jednotkách důležité také přesunutí odpovědnosti ze správních orgánů na trh. Soukromý sektor může být využit jako poměrně hospodárný dodavatel místních veřejných statků, podléhající přítom místním předpisům.

#### *Politika zahraničního obchodu a přímé zahraniční investice*

**Vývoj českého zahraničního obchodu prošel dvěma odlišnými fázemi:** první fáze proběhla v letech 1989-95 a byla charakterizována výjimečně rychlým růstem, mnohem větším než v ostatních transformujících se ekonomikách; druhá fáze, probíhající od roku 1996 dodnes, je charakterizována podstatným zpomalením vývozu do EU. Ačkoli rychlost růstu zůstala úctyhodná, nárůst v roce 1996 stěží udržel krok s růstem poptávky po dovozech z EU. K počáteční expanzi přispěl trojí šok — zhroucení Sovětského svazu a RVHP, rozdělení Československa, a posun směrem k tržnímu režimu v zahraničním obchodě. Politické faktory, které formovaly zahraničně obchodní struktury v RVHP, zmizely, což vedlo ke kolapsu „východního“ trhu, jehož značná část se přeorientovala na trhy EU: hodnota českého vývozu na tyto trhy od roku 1990 do roku 1995 rostla v průměru o 30 procent ročně.

**Česká republika dnes na trzích EU čelí tvrdší konkurenci ze strany svých sousedů.** Spolu s pokračováním transformace a zotavováním ekonomik střední a východní Evropy z počátečního reálného šoku došlo v devadesátých letech k dravé soutěži o větší obchodní podíl v EU. Česká republika ve svém exportním pronikání do EU poněkud ztratila dynamiku. Západní firmy mají v regionu mnoho možností

a využívají je ve formě silnějších obchodních vazeb a přímých zahraničních investic (PZI). Většina zahraničního obchodu v regionu je úzce spojena s firmami s PZI. I když má Česká republika ve srovnání s ostatními předními transformujícími se ekonomikami poměrně liberální obchodní režim, nebyla schopna si udržet svůj počáteční proexportní trend.

**Několik faktorů brání České republice udržet si svou konkurenceschopnost.** Prvním faktorem jsou období zhodnocení reálného směnného kursu, která byla zčásti důsledkem silných přílivů kapitálu během let 1993-96. Druhým faktorem jsou tlaky na mzdy vycházející z veřejného sektoru a ze slabě řízených zprivatizovaných podniků, které zvýšily veřejné výdaje a negativně ovlivnily ziskovost podniků. Mzdové ústupky měly vliv také na posilování reálného směnného kursu, protože požadavky na reálné mzdy překračovaly růst produktivity. Tento trend však v posledních letech opadl. Třetím faktorem ovlivňujícím konkurenceschopnost jsou forma a tempo restrukturalizace v některých podnikových sektorech, které měly negativní dopad na růstovou kapacitu České republiky. Těmto komplikovaným problémům museli čeští politici čelit ve své snaze zajistit, aby si Česká republika zachovala svoji schopnost vyvážet do EU.

**PZI přispěly k rozvoji české ekonomiky, jejímu začlenění do světových trhů a k rozšiřování stabilních obchodních a výrobních vazeb s firmami sídlícími v EU.** PZI přispěly k exportnímu úspěchu českého automobilového průmyslu, který dosud přilákal okolo 13 procent všech PZI. Škoda Auto, součást skupiny Volkswagen, je nejen největší firmou v České republice, ale v současnosti také největším vývozcem — i dovozcem — zajišťujícím 7 procent českého exportu do EU. Společnost přispěla k rozvoji dodavatelských (nákladových) a odběratelských (poptávkových) vztahů mezi domácími firmami. Dodavatelé firmy Škoda se stali vývozci sami o sobě.

**Česká republika potřebuje zvýšit konkurenci na svých domácích trzích, a tím i zlepšit konkurenceschopnost českých firem a vytvořit prostředí příznivé pro podnikání.** Takové prostředí je důležité nejen pro přilákání nezbytných PZI, ale také pro zvýšení efektivity domácích firem. Konkurenceschopnost firem s domácími i zahraničními vlastníky závisí stejnou měrou také na vnitřní soutěži dovozů a domácích zdrojů. Ta zase rozhodujícím způsobem souvisí s liberálním obchodním a investičním režimem. Konkurenci na domácích trzích lze zvýšit několika opatřeními, která můžeme shrnout následujícím způsobem:

- Zlepšit *rámec politiky hospodářské soutěže*, stejně jako pravidla a vynucovací pravomoci orgánů pro hospodářskou soutěž. Je možné uvažovat o udělení antimonopolních pravomocí jediné nezávislé instituci. Ta by měla právo hodnotit konkurenční a sociální dopad důležitých strategických rozhodnutí a opatření přijatých firmami a majících vliv na konkurenci na domácích trzích, a monitorovat jejich dopad *ex post*;
- Zlepšit současný rámec *státní pomoci*. To by znamenalo zřídit průhledné monitorovací mechanismy, které by zvýšily produktivitu a snížily objem dotací. Státní pomoc také musí podléhat dohledu úřadu pro hospodářskou soutěž, jakmile tento projde reformou;
- Během příštích let *zpřístupnit státní zakázky* zahraničním investorům podle zásad Smlouvy o státních zakázkách v rámci GATT. To by s sebou mimo jiné neslo zrušení výhod nabízených domácím firmám; a
- *Vyrovnat celní sazby pro státy s doložkou nejvyšších výhod na průmyslové výrobky se sazbami uplatňovanými v EU.* To by nemuselo nutně znamenat formální snížení státem předepsaných cel, ale mohlo by to mít za následek změnu používaných sazeb.

*Problémy v sociálním sektoru: reforma sociálního zabezpečení, zdravotnictví a školství*

**Sociální politika České republiky se během transformace vyvíjela.** Prosazované změny měly sloužit k dosažení dvou klíčových cílů. Za prvé, české úřady musely vytvořit adekvátní bázi pro podporu přechodu na tržní hospodářství. Důležitou součástí této strategie byla rozsáhlá reorganizace výchovně vzdělávacího sektoru. Druhým cílem, úzce spjatým s ekonomickými reformami v období transformace, bylo vytvoření adekvátní sociální záchrané sítě. Následkem toho prošel český systém sociálního zabezpečení v devadesátých letech zásadní restrukturalizací s cílem vytvořit systém, který bude vyhovovat potřebám tržního hospodářství. Mezi tři hlavní složky sociálního zabezpečení patří: (a) penzijní systém, (b) sociální pomoc a podpora, a (c) program podpory v nezaměstnanosti.

**Penzijní systém v současné době nabízí tři typy dávek:** starobní důchody (pro důchodce), invalidní důchody (plné a částečné) a pozůstalostní důchody (pro vdovce, vdovy a sirotky). Starobní důchody činí kolem 70 procent veškerých penzijních výdajů, a to s kladným trendem (64 procent v roce 1980 a 69 procent od roku 1990). V lednu 1996 vstoupil v platnost nový zákon o důchodovém pojištění, který změnil věk pro odchod do důchodu, podmínky předčasného odchodu do důchodu a výpočet důchodů. Výdaje na důchody vzrostly z 8,2 procenta HDP v roce 1995 na 9,2 procenta v roce 1998.

**V minulosti řídila česká vláda svůj penzijní systém mnohem moudřeji než jiné transformující se ekonomiky.** Obzvláště v období nízké nezaměstnanosti nebyly předčasné odchody do penze využívány v takové míře jako jinde coby prostředek ke snížení nezaměstnanosti. V poslední době se sice zvýšil důchodový věk, ale toto dlouhodobé snížení nákladů bylo vykompenzováno úpravou sociálních dávek, opatřeními, která umožňují více odchodů do předčasného důchodu, a dalšími roky připsanými k dobru ženám starajícím se o děti. Je pravděpodobné, že tyto změny zvýší budoucí výdaje.

**Od roku 1994 bylo původní povinné penzijní pojištění doplněno novým, dobrovolným penzijním pojištěním se státním příspěvkem.** Dobrovolný systém však využívají pouze starší obyvatelé. Pro rozšíření jeho využití lze poskytnout několik doporučení: (i) musí být eliminovány krátkodobé příspěvky zaměstnanců, kteří se blíží důchodovému věku nebo ho již překročili, umožňující jim získat penzi; (ii) příspěvky a výnosy z penzijních účtů nesmí být zdaněny jako běžné příjmy; a (iii) musí být snížena vysoká míra náhrad ze státního penzijního systému, což více podpoří dobrovolné penzijní spoření.

**Soukromý penzijní sektor rovněž trpí řadou jiných slabin.** Za prvé, instituce zanedbávají prosazování penzijních připojištění tím, že nabízejí efektivní krátkodobé strategie spoření. Za druhé, vzhledem k tomu, že fondy mají poměrně krátký časový horizont, nemohou se stát poskytovateli dlouhodobých prostředků a méně účinně přispívají k tvorbě kapitálu a rozdělování prostředků. Za třetí, účastníci nejsou nuceni spořit určité minimální procento svých příjmů. To vede k nízkému průměrnému příspěvku a brání růstu systému. Za čtvrté, neexistují jasná pravidla pro účetnictví a zveřejňování informací a také žádné směrnice pro reklamu. Následkem toho je systém neprůhledný a veřejnost se nemůže kvalifikovaně rozhodovat. Nakonec, kontrolní funkce je velmi slabá a zdá se, že se zaměřuje na to, aby žádný z účastníků neobdržel více státních příspěvků; přehlíží však význam uvážlivé a průhledné politiky. Vláda však již navrhla několik novel zákona o penzijních fondech, které se vztahují k některým, ačkoli ne ke všem, výše uvedeným problémům.

**Vzhledem k demografické struktuře země bude muset být penzijní systém reformován, jinak by jeho výdaje vyžadovaly zvýšení daně z příjmu, které zaměstnaná část populace nebude schopna unést.** Vláda by měla být znepokojena demografickým vývojem, který, pokud nebudou přijata vhodná opatření, pravděpodobně povede krátce po vstupu do EU k destabilizaci penzijního systému. Jak jsme již uvedli výše, podíl výdajů na důchody na HDP vzrostl od roku 1995 do roku 1998 o 12 procent. Nyní je nejvyšší čas zahájit změny v penzijním systému, které povedou k jeho udržitelnosti. To znamená naplánovat další

zvýšení důchodového věku s ohledem na očekávané prodloužení průměrné délky života, zlepšit pojistně technickou spravedlnost předpisů o předčasném důchodu, eliminovat nárůst výhod během období, kdy lidé nejsou ekonomicky aktivní, a omezit mechanismus valorizací pouze na inflaci. Dále musí být posílena provázanost mezi příspěvků a dávkami a rovněž je třeba uvažovat o částečném „předplacení“ penzijního systému, což by umožnilo rovnoměrněji rozložit zátěž důchodového financování mezi více generací a zlepšit fiskální kázeň.

***V roce 1991 bylo uzákoněno právo každého člověka na pomoc nezbytnou pro zajištění základních životních potřeb.*** Byla stanovena životní minima (ŽM) pro různé typy domácností, která slouží jako východisko při zjišťování potřebnosti dávek. ŽM pro každou domácnost se počítá jako součet dvou složek: osobní minimum založené na tom, zda je příslušná osoba dospělá nebo dítě, a minimum domácnosti, jež závisí na počtu osob žijících ve společné domácnosti. Domácnosti mohou dostávat finanční dávky — sociální pomoc — ve výši rozdílu jejich příjmů a ŽM.

***V letech 1995-96 vstoupil v platnost nový, podstatně revidovaný systém sociální péče.*** Jedním z důležitých dopadů těchto změn bylo zvýšení počtu dávek závislých na příjmech. Obecně řečeno, příspěvky dnes můžeme rozdělit na dvě skupiny — *sociální pomoc* závislou na příjmech a *sociální podporu* pro rodiny s dětmi, která na příjmech nezávisí. U některých sociálních podpůrných programů však také záleží na potřebnosti.

***Do roku 1996 mohly všechny domácnosti s dětmi mladšími 20 let dostávat různé druhy rodinných příspěvků bez ohledu na své příjmy.*** Sociální podpůrné dávky nebyly zdanitelné, i když určité skryté zdanění spočívalo v tom, že tyto příspěvky byly zahrnuty do celkového příjmu domácnosti v případě žádosti o sociální pomoc. Od roku 1996 závisí přidělení či nepřidělení většiny těchto dávek na sociální potřebnosti. Nejdůležitějšími prvky podpůrných dávek pro rodiny jsou (i) přídavky na děti, (ii) sociální příspěvky, (iii) rodičovské dávky, a (iv) ostatní, jako např. příspěvky na domácnost a dopravu, pohřebné, příspěvky na pěstounskou péči a příspěvky v mateřství, které jsou považovány za podporu pro péči o zdraví.

***Některá z klíčových systémových vylepšení v sociální záchranné síti se vztahují k racionalizaci sociální pomoci díky systému podpor, který snížil veřejné výdaje a orientoval sociální dávky na nejchudší členy společnosti.*** Jako mechanismus směřování těchto dávek se používá životní minimum valorizované podle cen a pravidelně přizpůsobované tak, aby odrazilo spotřební koše českých rodin s nízkými příjmy. Plánuje se, že tento systém bude v budoucnu upraven tak, aby motivoval lidi pracovat a aby poskytoval sociálním pracovníkům větší volnost při posuzování finanční a osobní situace jednotlivých potenciálních příjemců.

***Bez ohledu na mnoho nedávných změn vykazuje struktura systémů sociální pomoci a podpory problematické znaky, pokud jde o motivování příjemců.*** Systém se pohnul správným směrem, protože se zvýšil počet dávek, které závisí na příjmech, ale úroveň, na níž je nastaveno životní minimum, je stále poměrně vysoká. V důsledku toho (i) cílová skupina není tak omezená, jak by bylo žádoucí; (ii) sociální příspěvky představují nezanedbatelnou část příjmů rodin s dětmi a (iii) schéma má silně negativní vliv na motivaci pracovat.

***Vzhledem k tomu, že se Česká republika připravuje na vstup do EU, je její povinností sladit svůj systém sociálního zabezpečení s ostatními zeměmi EU.*** V tomto směru již bylo vyvinuto značné úsilí. Je nicméně stejně důležité, aby Česká republika nebyla zatěžována některými problémy stávajících systémů sociálního zabezpečení řady zemí EU. V České republice by byly tyto problémy o to výraznější, že země nemá dostatečnou produkci pro podporu příliš nákladných sociálních výdajů.

*V systému podpory v nezaměstnanosti byly na začátku období transformace provedeny určité kroky, ale je jasné, že jsou nutná další vylepšení, obzvláště s ohledem na nedávný růst nezaměstnanosti. Problémem je navrhnout takový program, který by co nejméně snížil motivaci pracovat.*

*S rostoucí mírou nezaměstnanosti můžeme očekávat rozsáhlejší využívání sociálních programů, které povedou k většímu fiskálnímu deficitu. Kromě toho mohou sociální programy vytvářet také negativní stimuly, pokud jde o snížení nezaměstnanosti:*

- Rodičovské příspěvky mohou zvýšit nezaměstnanost žen, protože jsou stimulem pro delší přerušení pracovní činnosti.
- Vzhledem k zajištěnému příjmu ve výši životního minima pro čtyřčlennou rodinu existuje jen malá finanční motivace pro rodiče, aby si našli zaměstnání. To je dáno vysokou implicitní daňovou sazbou vyplývající z redukce několika druhů sociálních dávek po nástupu do zaměstnání — obzvláště u rodin s nejnižšími příjmy.
- Někteří jedinci se rozhodnou využít možnosti předčasného odchodu do penze a zvýší tím výdaje důchodového systému.

*Je nutné zhodnotit možnosti výdajových škrťů v systému sociálního zabezpečení s cílem dosáhnout vyrovnaného státního rozpočtu. Výdaje na sociální pomoc a podporu tvoří nejmenší ze tří programů a nemohou podstatně ovlivnit veřejné výdaje. V rámci tohoto rozpočtu však rychlým tempem rostou výdaje na handicapované osoby, obzvláště ve srovnání s výdaji na chudé obyvatelstvo. Vláda by proto měla přehodnotit programy, které by mohly být lépe zajišťovány jako spravedlivá finanční pomoc. Tím by se snížily nadměrné výdaje a převedly některé příspěvky poskytované „v naturáliích“ na vhodné nestátní organizace. Taková racionalizace by také uvolnila zdroje ve státní správě, které by se mohly zaměřit na chudobu.*

*V rámci snahy o rozvoj personálních zdrojů se česká vláda začala zabývat také sociálně izolovanou a znevýhodňovanou menštinovou populací Romů. Odhady předpokládají romskou populaci v řádu 300.000 osob, tzn. kolem 3 procent celkového počtu obyvatel. Tato menšina byla ovlivněna obdobím transformace několika způsoby:*

- Romové, kteří často vykonávají nekvalifikovaná povolání, byli obvykle prvními propuštěnými při vyjednávání o zaměstnání ve státem vlastněných podnicích. Mnoho Romů stále žije v izolovaných panelových domech, patřících dříve podnikům, ale je pro ně obtížné udržet si standard bydlení.
- Jejich přežití závisí na výplatách sociální pomoci, které někdy odrazují od práce. Izolace také komplikuje snadný přístup ke zdravotní péči, což společně s nezdravým způsobem života předurčuje Romy k vyšší nemocnosti.
- Vzhledem k tomu, že mateřským jazykem je romština, mají romské děti omezený přístup k českému vzdělávacímu systému.

*Kombinace omezeného vzdělání, vysoké nezaměstnanosti, nezdravého životního stylu, špatného ubytování a vysoké míry porodnosti i úmrtnosti učinily Romy enklávou třetího světa, izolovanou a zasazenou jako řada malých ostrůvků populace mezi český národ moderního světa. Tuto nepříznivou situaci dále prohlubují narůstající předsudky a diskriminace vůči Romům. Romové jsou ostatními obecně považováni za neschopné a náchylné ke kriminalitě. Tato diskriminace přerostla v časté odmítání přístupu k zaměstnání, takže Romové mají v praxi jen málo legálních možností, jak sami zlepšit svou situaci.*

Následkem toho mají předsudky vůči nim tendenci se skutečně naplňovat, protože Romové vzhledem k nedostatku produktivnějších možností upadají do apatie nebo drobné kriminality. V důsledku nezaměstnanosti, nízké kvalifikace, nedostatku příležitostí a diskriminace se z Romů stala komunita, která není hospodářsky životaschopná.

*Když v poslední době vzbudily tyto problémy zájem EU a jiných zemí, začaly se státní orgány situací zabývat a navrhly široký program opatření.* Přes neustávající projevy předsudků vůči Romům na místní úrovni se objevily slibné iniciativy ke zlepšení přístupu ke vzdělání pro romské děti (např. přípravné třídy) a k vymýcení předsudků mezi policejními a soudními orgány. Mnohem větší úsilí je stále nutné při vzdělávání dospělých, aby se zlepšil přístup Romů k zaměstnání a samostatnému podnikání a aby se jim usnadnilo využívání veřejných zdravotnických zařízení.

*Zdravotnický sektor v České republice prošel od roku 1990 radikální reformou.* Na rozdíl od zbytku regionu zahájila Česká republika rozsáhlou reformu, která změnila strukturu, financování a orientaci systému zdravotnictví. Navzdory úspěchům spojeným s těmito změnami, a v některých případech v jejich důsledku, přetrvávaly během téhož období fiskální tlaky. Úkoly systému zdravotnictví spočívají ve vytvoření a zajištění jasné a důsledné koncepce, zvládnutí stávajícího převisu zadlužení mezi poskytovateli zdravotní péče, řešení a posilování slabých stránek řízení v rámci současného systému a podpoře stimulačních prvků ke zlepšení výdajové zdrženlivosti včetně dalšího snížení počtu pracovních sil. Tyto prvky budou určovat výdaje a efektivitu systému zdravotnictví České republiky.

*Proces vstupu do Evropské unie pravděpodobně v České republice vyvolá značné výdajové tlaky.* K tomu dojde v době, kdy bude země čelit nutnosti racionalizovat svou výdajovou politiku, konsolidovat rozpočtový proces a zavést skutečnou fiskální disciplínu u operací prováděných mimo rozpočet, resp. transformačními institucemi. Zatímco přejímání *Acquis Communautaire* bude na zdravotnický sektor klást malé nároky, Evropská unie již vyjádřila své obavy ohledně financování systému zdravotnictví a jeho životaschopnosti v dlouhodobějším horizontu. S pokračujícím procesem vstupu do EU bude nutný cenově přijatelný a efektivní systém zdravotní péče, který nebude nadměrně zatěžovat státní výdaje a přitom bude poskytovat kvalitní služby.

*Současný systém financování je křehký.* Procentuální podíl výdajů na zdravotnictví na HDP zůstal relativně neměnný a současné deficity jsou zvládnutelné, ačkoli se, zejména v největší zdravotní pojišťovně, začíná projevovat nedostatek financí a vysoce zadlužení poskytovatelé zdravotní péče vnášejí do sektoru nestabilitu. Při postupném vývoji systému zdravotnictví tyto problémy hrát zásadní roli a zaslouží si pozorné sledování spolu se strategickými problémy zmíněnými výše.

*Reforma systému zdravotnictví v České republice měla zásadní vliv na zdravotní péči i na její financování.* Dosáhla velkého úspěchu v odbourání předchozího systému poskytování a financování péče a ve zvýšení výdajů na zlepšení zdravotní péče. V systému však přetrvává vážný převis zadlužení a též nedostatek stimulů, které by nadále podporovaly potřebná zlepšení vedoucí ke zvýšení účinnosti a účelnosti zdravotní péče. Taková zlepšení jsou přitom nutná jak k uspokojení odborníků působících v systému, tak i ke splnění finančních nařízení Ministerstva financí. Vzhledem k povaze trhu zdravotní péče spočívá kontrola veřejných výdajů v jasných zásadách, v předpisech, definujících a vynucujících pravidla hry, ve vhodných stimulech, začleněných v systému pro podporu žádoucího chování, a ve strategiích zaměřených na udržení objemů a cen poskytovaných služeb.

*Hlavním problémem je vysoce nesystematická koncepce zdravotnictví v České republice.* Změny v koncepci i jejich realizace vycházejí od několika aktérů, kteří často nepůsobí v souladu. Jde mimo jiné o Ministerstvo zdravotnictví, VZP a parlament. V sektoru neexistuje jasný vůdčí subjekt a myriáda novel původního zákona je důkazem chybějící jasné vize. Absence takové vize ovlivňuje jak povahu systému, tak i jeho výdaje. Vycházíme-li z vývoje v minulosti, pak bude složité dosáhnout jakéhokoli pokroku bez



sladnějšiho vedení. Množí se legislativa a předpisy zabývající se úzkými problémy bez ohledu na širší souvislosti systému nebo jeho finanční zdroje. Rozdělení odpovědnosti však není jednoznačné.

***Je třeba důslednější přístup vůči zdravotním pojišťovněm a jejich regulaci.*** V roce 1998 parlament odsouhlasil velké zvýšení mezd všech státních zaměstnanců, čímž se zvýšily náklady na zdravotní péči bez odpovídajícího zvýšení pojistného či kontrolování výdajů a objemu zdravotní péče poskytované ze zdravotního pojištění. Ačkoli se toto zvýšení formálně nedotklo všech pracovníků ve zdravotnictví, zvýšily se tím mzdy ve veřejných zařízeních, a to prakticky přinutilo soukromé nemocnice ke stejnému kroku, aby si udržely pracovníky. Vzhledem k již tak napjaté finanční situaci zdravotních pojišťoven narušil tento krok finanční řád dosažený v roce 1997. Nebude-li situace monitorována, vrátí se pojišťovny k dřívějším praktikám nedostatečných a pozdních plateb poskytovatelům péče, čímž se zvýší riziko nové kumulace dluhů nemocnic. Je tedy naprosto nutné posílit regulaci pojišťoven. Umožnění určité konkurence v produktech a diferenciaci pojišťoven, pokud jde o výhody a strategie, při udržení finanční disciplíny může nicméně přinést prospěch a zároveň udržet výdaje v únosných mezích.

***Důležitým prostředkem vytváření jasnější koncepce a větší vnitřní konzistence je provedení analýzy, která by zvýšila informovanost jejich tvůrců a působila jako určující prvek její tvorby.*** Sledování nákladů, hodnocení efektivity stimulů, vyhodnocování regulačních opatření nebo hledání způsobů jak zvýšit kvalitu při zachování nákladů, to vše jsou příklady problémů, o kterých může analýza informovat. Prostřednictvím takových kroků se lze zabývat mnoha problémy, sledovat je a vyhodnocovat. Některé země využívají granty a získávají tuto analýzu od univerzit nebo soukromých výzkumných skupin. Takový postup by se dal uplatnit i v České republice. Podrobná analýza umožňuje upravit systém zdravotnictví a jeho financování na základě průhlednějšího a důkladnějšího hodnocení a mohla by vést k lepšímu sladění zdravotnických jednotlivých koncepčních bodů.

***Je třeba zvýšit úsilí o omezení nákladů tam, kde jsou nepřiměřené.*** Některé stimuly začleněné ve stávajícím systému účinně kontrolují náklady a měly by zůstat zachovány. Jedná se o alternativní systém odměňování lékařů (např. paušálně (na pacienta) odměňovaná základní zdravotní péče), přejímání nových lékařských postupů, náhrady pouze základních služeb či technologií nebo o komisi pro dohled nad pořizováním lékařských technologií. Oblasti s nejvyšší prioritou jsou zejména tyto: (i) další snížení počtu lůžek a nemocnic a pokračující přesouvání služeb do ambulantních zařízení, kde bude zajištěna vyšší kvalita a efektivita; (ii) sledování počtu vychovávaných lékařů, aby nevznikala nadměrná nabídka, zvyšující celkové náklady; (iii) zlepšení předpisů pro určování cen léčiv a jejich hrazení tak, aby se zvýšilo povědomí o nákladech, vylepšení informačních systémů o používání léčiv a jejich cenách, které by poskytovaly informace tvůrcům koncepce, poskytovatelům péče, plátcům a spotřebitelům, a snížení veřejných dotací z 80 procent nákladů na úroveň bližší hodnotám v ostatních zemích OECD; (iv) povolení určité konkurence produktů a diferenciaci pojišťoven při současném zachování finančních požadavků; (v) povolení většího sdílení nákladů ze strany spotřebitelů u položek, kde je to vhodné, tj. např. u léčiv nebo nadstandardní kvality (např. nákladnější technologie pro diagnostiku či léčení nebo lékařské materiály vyšší kvality), jako je tomu nyní u nemocničních hotelových služeb. Tak zůstane zachována základní úroveň dotované péče a udrží se pacienti, kteří přispívají do fondů zdravotních pojišťoven, ale jsou ochotni si připlatit za malé zvýšení kvality; a (vi) řešení převisu zadlužení nemocnic, kterým se musí zabývat vláda. Spolu se splácením dluhů se v systému zdravotní péče musí uplatňovat velká finanční přísnost nezbytná k tomu, abychom se vyhnuli problémům minulosti, a signalizující závažnost problematiky v rámci celého sektoru.

***Dlouhodobějšími projekty, které si zaslouží pozornost i z krátkodobého hlediska, jsou informace a kvalita.*** Je zapotřebí vysoce kvalitního, interaktivního manažerského informačního systému (MIS), který by pomohl státu, pojišťovatelům a řídicím pracovníkům sledovat objem a náklady péče. Některé prvky MIS již existují, ale je nutné je systematizovat a prohloubit, aby se zlepšila celková úroveň řízení. Modernizovaný MIS by umožnil sledování výkonnosti vedoucích pracovníků nemocnic a posílil by jejich

úlohu. Zajištění kvality, kterému v některých oblastech evidentně není věnována pozornost, si zasluhuje vyšší prioritu, protože tato metoda nejen zvyšuje kvalitu, ale často může i snížit výdaje.

**Důležitým faktorem v boji s rostoucí mírou nezaměstnanosti a při prosazování rozvoje personálních zdrojů v České republice je vytvoření a konsolidace dynamického vzdělávacího systému.** Pouze vzdělávací instituce orientované na plnění požadavků tržní ekonomiky mohou pomoci České republice úspěšně překonat období transformace. Od roku 1948 do roku 1989 podléhal vzdělávací systém přísné ideologické kontrole realizované Ministerstvem vnitra. Po ukončení základního vzdělání odcházela většina dětí do několikaletých středních odborných učilišť, kde prošly specifickými profesními kursy vedoucími přímo do zaměstnání ve výrobních podnicích. Byla prosazována uniformita, a to nejen pokud jde o výkony žáků, ale též v řízení a financování školství a odměňování učitelů. To vedlo ke stagnaci systému.

**Na konci roku 1989 došlo k podstatným změnám souvisejícím s odpolitizováním a decentralizací školství, ukončením státního monopolu a zavedením možnosti výběru studia pro žáky i rodiče.** Mezi další velké změny patřilo zavedení normativního financování spolu s diverzifikací zdrojů financování mimo státní rozpočet a umožněním značné stupně flexibility v učebních plánech škol.

**Výchovně vzdělávací prostředí v České republice je dynamické v několika ohledech:** (i) celkový počet žáků zapsaných do škol klesá společně s klesajícím počtem obyvatel, (ii) v rámci možností daných tímto širokým trendem roste zájem o vysokoškolské vzdělání, o studium na jiných školách vyššího stupně, o střední průmyslové školy a do určité míry i o gymnázia, zatímco zájem o učňovské školství značně poklesl a také zvolna ubývá dětí v mateřských školách, (iii) vzniklo soukromé školství, obzvláště na střední odborné úrovni, (iv) došlo k rozsáhlé decentralizaci s tím, že klíčovou roli hrají okresní školské úřady, ale v oblasti mateřských škol a základního školství se angažují i orgány místní samosprávy, (v) normativní financování se stalo dominantní metodou rozdělování finančních prostředků na vzdělávání.

**V jiných ohledech systém odolává změnám:** (i) rozvoj soukromého školství se neprojevil znatelným úbytkem státních škol, (ii) počet učitelů zvolna klesá, ale pomaleji než počet žáků, takže se dále snižuje jejich vytížení (úbytek se týká především instruktorů na středních odborných učilištích a učitelek v mateřských školách, zatímco v ostatních kategoriích počet učitelů roste, někde dokonce značně), (iii) jen v omezené míře jsou zaměstnáváni mladí učitelé s moderním vzděláním, následkem čehož zůstává pracovní síla ve školství konzervativní a brání se inovacím, (iv) administrativní fragmentace, k níž došlo od roku 1989, komplikuje zavádění systémových zlepšení do školství (např. standardizované národní zkoušky).

**Nejproblematičtější se zdá být středoškolské vzdělávání, zvláště pak učňovské.** Ačkoli učňovské školství ztratilo zájemce, nesnížil se počet učilišť a toto odvětví pohlcuje stále větší podíl výdajů. Kromě toho mají absolventi středních odborných učilišť čím dál větší potíže s hledáním zaměstnání. Zdá se, že v systému školství stále existují silné zájmy preferující přípravu na konkrétní povolání před zaměřením vzdělání na dovednosti vyžadované v dynamickém tržním hospodářství. Vzhledem k tomu, že mnoho programů učňovského školství souvisí s prací v průmyslu a taková zaměstnání budou v ekonomice, která se čím dál více orientuje na služby, stále méně potřebná, prohlubuje se nevhodnost této velké části současného systému. Expanze nestátních iniciativ v tomto sektoru by mohla nabídnout prostor ke zvýšení jeho užitečnosti, ale tento vývoj není doprovázen všeobecným rušením zastaralých zařízení.

**Vyhlídky na vstup do EU mají pro český vzdělávací systém závažné důsledky.** Členstvím v EU se Česká republika dostane do velmi konkurenčního ekonomického prostředí. To znamená, že musí podporovat snahy o modernizaci v systému školství, obzvláště na střední a vyšších úrovních, což zahrnuje investice do rekvalifikace personálu a modernizaci vybavení. Jakékoli další investice do systému nutně předpokládají úspory ve stávajících výdajích, aby vznikl prostor pro nové iniciativy. Naléhavým úkolem

je rušení nedostatečně využívaných a nevýznamných zařízení, především v oblasti učňovského školství, spolu s nezbytným snížením stavů personálu nebo přesunem pracovních sil do jiných odvětví. Jednou z možných způsobů modernizace je rozvoj těsných institucionálních vztahů s podobnými školami v členských státech EU, kdy by výměny učitelů a studentů usnadnily přijímání inovací.

***Symetričtější struktura školské správy by umožnila Ministerstvu školství věnovat větší pozornost adaptaci školského systému na tržně orientovaném prostředí EU.*** To ovšem také vyžaduje, aby ministerstvo vyvinulo jisté úsilí směrem k vytvoření konstruktivních partnerství na úrovni krajů, okresů a škol tak, aby se tyto vztahy staly zdrojem iniciativy a inovací. Pro zajištění tohoto nového prostředí je zapotřebí rozsáhlé proškolení zaměstnanců školských správ, ředitelů škol i učitelů. Dále je nezbytné neustále se veřejně obracet na rodiče, studenty a místní komunity a přesvědčovat je, aby podporovali další rozvoj. Rostoucí systém nestátních škol by měl být v tomto měnícím se prostředí zaangažován jako aktivní partner.

### ***Maximalizace přínosů vstupu do jednotného trhu EU***

***Problém vstupu do EU vyrůstá z potřeby vytvářet postupy a instituce, které usnadní restrukturalizaci a zvýší schopnost českého hospodářství profitovat z větší konkurence na jednotném trhu EU.*** Má-li se toho dosáhnout, musí se úřady soustředit na zlepšení prostředí, v němž pracuje finanční a podnikový sektor, a na vytvoření strategie reformy klíčových složek ekonomické infrastruktury.

#### ***Reforma finančního a podnikového sektoru***

***Recese v letech 1998-99 zvýraznila nedostatky ve strukturální oblasti, obzvláště pokud jde o mikroekonomické základy bankovního a podnikového sektoru.*** Finanční podmínky bank zůstávají slabé. Mezi příčiny patří špatné řízení podniků, vysoké objemy klasifikovaných úvěrů, špatná schopnost zhodnotit rizika a přesvědčení, že české státní orgány nenechají banky padnout. V prostředí rostoucích záruk mají manažeři bank málo stimulů pro provádění správného hodnocení rizik a pomáhají tak zvyšovat zranitelnost finančního sektoru. Potřeba, aby se banky řídily přísnějšími předpisy bankovního sektoru — pokud jde o poskytování záruk u klasifikovaných úvěrů — měla za následek kolaps nabídky úvěrů. V poklesu poptávky po úvěrech sehrály významnou roli také úrokové sazby. Kromě toho zdejší banky zjistily, že se zhoršilo jejich úvěrové portfolio, a proto omezily poskytování úvěrů. Následkem toho velké banky prakticky přestaly půjčovat peníze. Růst objemu bankovních úvěrů podnikům i domácnostem klesl v roce 1998 na pouhých 5 procent. Omezení úvěrů ukázalo slabé ekonomické základy českého hospodářství a jeho podnikového sektoru.

***Nyní, když program české bankovní reformy získal na dynamice a zaměřuje se na klíčové nedostatky v sektoru, je důležité minimalizovat pravděpodobnost, že bude narušen možností vysokých krátkodobých výdajů spojených s některými prvky reformy.*** Hlavní část reformního programu spočívá v privatizaci velkých bank vlastněných státem. Níže uvedená doporučení se zaměřují na minimalizaci čistých nákladů státu na privatizaci jako celek:

- ***Urychlení legislativních reforem.*** V českých podmínkách je právní prostředí silnou externí proměnnou, která ovlivňuje čisté náklady privatizačních transakcí. Jestliže vláda urychleně změní legislativní podmínky pro propadnutí a prodej zástav a pro konkursní řízení, může se podstatně zvýšit hodnota klasifikovaných aktiv České spořitelny (ČS) a Komerční banky (KB). Stejně tak se může značně zvýšit potenciální zisk pro poprivatizační majitele těchto aktiv. Podobně je nutno uvažovat o urychlení harmonogramu pro přijetí nového zákona o konkursu.

- *Řízení privatizačního procesu.* Proces privatizace bank je spravován řídicím výborem sestaveným ze zástupců Fondu národního majetku (FNM), Ministerstva financí a České národní banky. Výbor dohlíží na aktivity těch investičních bank, které fungují jako finanční poradci FNM. Konečná rozhodnutí týkající se privatizačního procesu přijímá vláda. Vzhledem k očekávané technické složitosti privatizace ČS a KB, získání externího poradce, který by posílil výbor, by mohlo pomoci snížit náklady. Tento poradce by prováděl analýzy širších důsledků doporučení pro tu kterou banku, která by byla předložena jejími finančními poradci.
- *Předprivatizační řízení státních bank.* Lze učinit několik kroků, které zlepší řízení bank v předprivatizačním období. FNM nebo dozorčí rady si mohou najmout poradce, kteří jim pomohou definovat cíle pro vytvoření časově ohraničeného programu zlepšení provozu a kvality aktiv bank a monitorovat úspěchy provozního restrukturalizačního programu každé banky. Struktura řízení bank může být pozměněna, aby bylo zajištěno monitorování úvěrových rozhodnutí a efektivity kontrol tím, že se zlepší komunikace mezi dozorčími radami a interními i externími auditory. Vzhledem k rozsahu zlepšení činnosti bank mohou poměrně malé investice do dobrého řízení přinést velký zisk do doby, kdy budou banky privatizovány. Rovněž je třeba upravit daňové předpisy tak, aby umožňovaly rychlejší tvorbu rezerv již v předprivatizačním stadiu.

***K obavám vede zejména křehká finanční situace velké části podnikového sektoru.*** Špatný stav mnoha velkých průmyslových konglomerátů v rukou domácích vlastníků byl brzdou ekonomiky a především bankovního sektoru po celé období transformace. Nedostatečné řízení podniků, opomíjení ochrany investorů, špatná úvěrová rozhodnutí bank a neochota rušit životaneschopné výrobní jednotky, to vše vedlo k přežití velkých, neefektivních, politicky silných, sociálně významných a předlužených společností. A to je právě největším důvodem současné hospodářské nejistoty. Řešení problémů podnikového sektoru způsobem, který by nevytvořil špatnou stimulační strukturu, se ukázalo jako jedno z klíčových politických dilemat současné státní správy. Je nutné se zbavit tohoto odkazu minulosti a obnovit efektivní průmyslový systém.

***Opatření bankovní reformy musí doprovázet řada reforem souvisejících s budoucí výkonností podnikového sektoru:***

- *Kompletní privatizace zbývajících státního majetku v podnikovém sektoru prodejem strategickým investorům.* Předprivatizační restrukturalizace podniků nesmí zahrnovat nové kapitálové investice. Zkušenosti ukazují, že pokusy o zvýšení prodejních cen státních podniků pomocí předprivatizačních investic nebývají vykompenzovány kupní cenou. Restrukturalizace musí spíše spočívat v rozdělení konglomerátů, vytvoření adekvátní sociální záchranné sítě pro zaměstnance a v některých případech musí zahrnovat i restrukturalizaci některých dluhů podniku. Rovněž musí být připraven regulační rámec pro zvýšení konkurence v oblasti veřejně prospěšných podniků, a pak musí následovat privatizace.
- *Obnova aktiv transformačních institucí.* V České republice je velké množství klasifikovaných aktiv v rukou státu prostřednictvím transformačních institucí. Program restrukturalizace pod záštitou Revitalizační agentury musí být důkladně připraven a realizován se zaměřením na vytvoření vhodné motivace pro nezávislého správce. Musí být minimalizována role státu a podporována účast soukromého sektoru. Kromě toho musí být jasně oddělena funkce hospodářského rozvoje, kterou je v současné době pověřena Konsolidační banka (KoB), od spravování klasifikovaných aktiv této banky. Rozvojové bankovní aktivity musí probíhat pod dohledem České národní banky.

- *Musí být učiněny kroky ke zlepšení řízení podniků, obzvláště ke zvýšení odpovědnosti vedoucích pracovníků vůči vlastníkům, průhlednost, uplatňování práv podílníků a uzákonění předpisů pro prodej zastaveného majetku a konkurs. Řízení podniků by prospěla opatření, která jasně vymezí povinnosti ředitelů a lepší zveřejňování a kvalitu informací, vlastnickou strukturu komerčních bank a monitorování podnikových orgánů akcionáři.*
- *Je třeba usilovat o splnění požadavků EU na kvalitu, životní prostředí a bezpečnost v podnikovém sektoru, aby se česká produkce připravila na silnou konkurenci, kterou s sebou přinese vstup do EU, a aby se usnadnilo pronikání českých podniků do EU.*

***Dále musí být posílen kapitálový trh, aby se obnovila jeho důvěryhodnost a stal se skutečným zdrojem financování podniků.*** Vláda reagovala na problémy, které se vyskytly na kapitálovém trhu, posílením regulačního rámce v několika krocích. V roce 1996 bylo přijato několik novel obchodního zákoníku a zákona o investičních fondech. Tyto novely mimo jiné zlepšily předpisy pro zveřejňování informací a ochranu menšinových akcionářů a zabránily další konverzi investičních fondů na holdingové společnosti. V roce 1997 se však ukázalo, že tato zlepšení nevedla k podstatně lepšímu řízení investičních fondů ani nezabránila podvodům. Z tohoto důvodu byly v roce 1997 navrženy další novely, které vstoupily v platnost v roce 1998: mezi ně patřily novely zákona o bankách, zavedení autonomní Komise pro cenné papíry a novely zákona o investičních fondech. Kromě těchto změn připravuje vláda také zlepšení regulačního rámce pro penzijní fondy a pojišťovny, což může významně činnost těchto institucí a mít pozitivní dopad na celkovou efektivitu kapitálového trhu.

***Základní otázkou pro příslušné činitele je, zda změny, které nedávno vstoupily v platnost, spolu s těmi, na kterých se v současnosti pracuje, umožní kapitálovému trhu, aby efektivně vykonával všechny své funkce a přispíval k rozvoji české ekonomiky.*** Navzdory zlepšení je kvalita regulačního a institucionálního rámce kapitálového trhu mezi jednotlivými sektory stále nevyvážená. V případě investičních fondů se kvalita značně zvýšila schválením zákona o investičních fondech. Je ovšem nutné dosáhnout dalších zlepšení. Regulační rámec pro penzijní fondy a pojišťovny má stále vážné nedostatky. Novely pojišťovacího zákona a zákona o penzijním připojištění sice zlepšily průhlednost a disciplínu na trhu, ale je nutno provádět další reformy, obzvláště co se týče důchodů.

***Další zvyšování kvality kapitálového trhu bude vyžadovat soustředěné úsilí státní správy.*** Reformy jsou nezbytné s ohledem na trh cenných papírů, investiční fondy, penzijní fondy a pojišťovny a také ve všeobecné oblasti zlepšování podnikového řízení. Tyto reformy můžeme rozdělit do následujících kategorií:

- V oblasti zlepšení trhu s cennými papíry musí být širším cílem Komise pro cenné papíry omezit počet veřejně obchodovatelných podniků (na ty, které skutečně vyhovují tomuto profilu a mohou profitovat z otevřeného přístupu na kapitálový trh), integrovat různé obchodní kanály a zajistit dodržování regulačního rámce při současném navrhování a zavádění dalších legislativních zlepšení. Takové kroky by zajistily dosažení konvergence cen, zvýšily likviditu trhu, obnovily důvěru a otevřely další možnosti pro nové emise cenných papírů.
- V oblasti zlepšení činnosti investičních fondů musí Komise pro cenné papíry zajistit systematické otevírání investičních fondů. Kromě toho musí být upravena pravidla pro tvorbu cen, regulační rámec musí být přizpůsoben EU, musí být otevřen prostor pro skutečné fondy rizikového kapitálu a musí být regulovány holdingové společnosti, aby se zvýšila jejich průhlednost a zlepšilo řízení.

- Pokud jde o činnost penzijních fondů, musí být učiněna opatření, která zlepší současný dobrovolný systém, aniž by změnila jeho charakter, a posílí tak regulační rámec těchto fondů. Současně s řešením problémů v bankovním systému a na kapitálovém trhu však orgány mohou uvažovat o možnosti přijetí třípířového důchodového systému v duchu reformy, které proběhly v minulých letech v Polsku a Maďarsku.
- Pokud jde o posílení pojišťovnictví a zajištění větší shody se směrnicemi EU, uvažují orgány o několika změnách zaměřených na lepší fungování managementu v pojišťovnách, zjednodušení přístupu pro soukromý sektor, vyrovnání podmínek pro zahraniční účastníky a omezení monopolních pozic na některých trzích.

***K obnovení důvěryhodnosti institucí českého kapitálového trhu je zapotřebí značného úsilí.*** Výhody existence kapitálového trhu, který dokáže směřovat úspory do produktivních investic, však převyšují náklady. Zaměření se na nedostatky kapitálového trhu bude na cestě ke vstupu do EU nejen nezbytné, ale také strategické z hlediska zlepšení vyhlídek českého podnikového sektoru.

#### *Podpora změn na trhu práce*

***Ve srovnání s ostatními transformujícími se ekonomikami ve střední a východní Evropě se Česká republika v prvních letech transformace jedinečným způsobem vyrovnala s realokačními vlivy na zaměstnanost.*** Zatímco ostatní transformující se ekonomiky se potýkaly s trvale vysokými mírami nezaměstnanosti, české hospodářství tento bolestný aspekt transformace nepoznalo.

***Měnová krize v roce 1997 a následná recese pomalu mění tvář českého trhu práce.*** Od krize v roce 1997 nezaměstnanost rychle roste a rozšiřuje se rozdíl mezi počtem volných pracovních míst a počtem nezaměstnaných. Ve druhém čtvrtletí 1999 dosáhla míra nezaměstnanosti 8,3 procenta práce schopného obyvatelstva. Při současném tempu míra nezaměstnanosti během roku 1999 dosáhne nebo překročí úroveň 10 procent. I když je tato míra nezaměstnanosti ve srovnání s mnoha transformujícími se ekonomikami, zejména se Slovenskem, nízká, představuje přesto důvod k obavám, protože krátkodobé výhledy na hospodářské oživení nejsou příliš příznivé. Kromě toho existují vysoké — a stále rostoucí — rozdíly v nezaměstnanosti mezi regiony.

***Migrační toky pravděpodobně nezmírní tlak na trh práce.*** Existuje řada důvodů domnívat se, že toky pracovních sil v rámci České republiky a směrem k zemím EU pravděpodobně zůstanou malé. Za prvé, regionální mobilita v České republice je slabá, částečně následkem nedostatku bytů. Za druhé, rozdíly v příjmech mezi EU a uchazečskými zeměmi jsou obvykle menší, než by bylo třeba ke zdatelné migraci.<sup>3</sup> Za třetí, problémy s nezaměstnaností, kterým čelí mnoho zemí EU, odrazují od migrace, a to dokonce v rámci jednotlivých zemí. Za čtvrté, během poslední vlny rozšíření nikdy nedošlo k očekávaným migračním tokům z Řecka, Portugalska nebo Španělska do zemí předchozích členů EU, ačkoli byly zrušeny státní hranice.

***Pro Českou republiku je nezbytné nastoupit cestu strategie, která vede k oživení trvalého udržitelného růstu, a tedy i k vytváření pracovních příležitostí, trvalému přizpůsobování a inovacím.*** Mzdová umírněnost by zlepšila vnější konkurenceschopnost. Veřejný sektor musí převzít vedoucí úlohu při signalizování tohoto úmyslu směrem k trhu.

***I když recese ztížila podmínky na trhu práce, v žádném případě se nedotkla každého stejně.*** Ženy byly postiženy více než muži. Již během transformace rostl rozdíl mezi příjmy mužů a žen; ženy mají

<sup>3</sup> Měřeno na základě PKS činil v roce 1998 příjem na hlavu v České republice 59 procent úrovně Německa a 92 procent úrovně Řecka.

nyní vyšší pravděpodobnost, že přijdou o místo, a menší, že opět nějaké najdou. Jelikož česká společnost klade velký důraz na rodinu, stávající politika na trhu práce činí ženy "nákladnější" než muže, a tím dává trhu práce špatné stimuly. Politická opatření týkající se žen na trhu práce by se proto měla upravit tak, aby byla zachována jejich společenská hodnota, aniž by nadále docházelo k deformacím motivace zaměstnavatelů, které ženy poškozují.

***Vzhledem k rostoucí míře nezaměstnanosti a tendencím k dlouhodobé nezaměstnanosti existuje prostor pro vylepšování programů na podporu zaměstnanosti.*** Měl by být revidován systém podpory v nezaměstnanosti, aby nedocházelo ke vzniku prahových efektů a pasti chudoby. Musí být prováděny pracovní zkoušky, které zabrání plýtvání omezenými veřejnými prostředky. Musí pokračovat snaha o hodnocení a zvyšování efektivity aktivních programů zaměstnanosti. Mají-li se zmenšit regionální rozdíly v nezaměstnanosti, je třeba uvažovat o jiných typech opatření doplňujících programy zaměstnanosti, především o takových, která budou podporovat rozvoj hromadné dopravy, bydlení a financování hypoték.

***V oblasti trhu práce vyžaduje harmonizace s Acquis Communautaire od České republiky uznání souboru minimálních práv pracujících i standardizovaných pracovních podmínek podobných těm, které platí v EU.*** Bílá kniha připravená Evropskou unií určila čtyři oblasti legislativy v sociální oblasti (související s trhem práce), kde je nutná právní harmonizace a konvergence. Jedná se o (a) rovné příležitosti pro muže a ženy; (b) ochranu zdraví a bezpečnost při práci; (c) pracovní právo a pracovní podmínky a (d) koordinaci systémů sociálního zabezpečení.

***Zajištění shody s některými předpisy EU by mohlo zvýšit náklady práce a negativně ovlivnit poptávku po práci a konkurenceschopnost podniků v zahraničí.*** Zavádění takových předpisů rovněž znamená stanovit způsoby sledování, jak firmy tyto předpisy dodržují (např. pracovní kontroly) a jak umožňují svým zaměstnancům uplatňovat jejich práva (prostřednictvím správních a soudních orgánů). Na tyto aktivity je třeba vyčlenit zdroje z rozpočtu. Po započtení širšího dopadu reforem je však pravděpodobné, že čistý vliv na hospodářskou efektivitu a blahobyt bude pozitivní. Předvstupní strategie se proto musí zaměřit na (a) brzké přijetí těch norem EU, které zajistí větší pružnost institucí na trhu práce; (b) postupné přijímání norem spojené s kontrolou dodržování stávajících zákonů v případech, kdy normy EU sice přinášejí užitek, ale zahrnují i přechodové náklady (ochrana zdraví a bezpečnost při práci) a (c) oddálení přijetí norem EU, které omezí flexibilitu (případ nákladů při propouštění).

***V rámci úsilí o vstup má Česká republika příležitost zvýšit efektivitu trhu práce.*** V době rychlých ekonomických změn by flexibilita na trhu práce usnadnila realokaci výrobních faktorů z konkurenceneschopných do konkurenceschopných firem, což by podnítilo hospodářský růst a zároveň snížilo nezaměstnanost. Rychlý pokrok směrem k vzájemnému uznávání vzdělávacích a školských systémů a odborných kvalifikací s EU pomůže České republice posílit svůj lidský kapitál. Investice do vzdělání budou mít zřejmě nejvyšší míru návratnosti. Součástí tohoto procesu musí být rychlá profesionalizace veřejné správy. Příprava, vyjednávání, přijímání a zavádění norem EU vyžaduje intenzivnější vzdělávání zaměstnanců ve veřejné správě, včetně středního a technického personálu.

***Pokud to finanční situace dovolí, je třeba usilovat o snížení zdanění pracovní síly, zejména příspěvků na sociální zabezpečení u zdravotního, důchodového a nemocenského pojištění a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti.*** Vysoké zdanění pracovní síly nejen negativně ovlivňuje tvorbu pracovních míst, ale může rovněž podporovat daňové úniky. I když je pravděpodobné, že tento problém není dnes v České republice tak závažný jako v jiných transformujících se ekonomikách, malé firmy si obvykle nemohou dovolit stejné mzdové náklady jako větší podniky; je také složitější se na ně zaměřovat v rámci finančních kontrol a vynuocování. Pokud tedy budou daně příliš vysoké, bude se zakládat méně malých firem, mzdy se nebudou hlásit v plné výši a poroste šedá ekonomika. Zkušenosti jiných transformujících se ekonomik naznačují, že se v hospodářství procházejícím rychlými strukturálními

změnami může roztočit začarovaný kruh čím dál vyšších daňových sazeb a neustále se snižujících daňových základů.

#### *Hospodářské úkoly v infrastruktuře*

**Česká republika musí vytvořit a realizovat vhodné mikroekonomické strategie v klíčových sektorech infrastruktury.** Jakýkoli program hospodářské reformy, snažící se o zvýšení efektivity a produktivity české ekonomiky, musí obsahovat určité klíčové prvky na úrovni mikroekonomie a průmyslové organizace. Jinak, jak vcelku jasně ukazují zkušenosti z několika zemí, budou blahodárné důsledky makroekonomických a obchodních reforem jen omezené. Zavedení vhodné mikroekonomické politiky má mimořádný význam v klíčových infrastrukturních sektorech hospodářství, protože jejich efektivní fungování je životně důležité jak pro trvalý ekonomický růst, tak i pro mezinárodní konkurenceschopnost. Nepřijetí strategií, které by podporovaly mikroekonomickou efektivitu, podstatně znevýhodní české hospodářství po stránce konkurenceschopnosti vůči ekonomikám současných členských států EU i ostatních uchazečských zemí.

**Stejně jako ostatní země střední a východní Evropy čelí i Česká republika v oblasti ekonomické infrastruktury několika náročným úkolům:** (i) návrh a realizace poprivatizačních struktur, tržních i firemních, které podpoří hospodářskou soutěž a věrohodně zamezí státním orgánům zasahovat do provozu a financí privatizovaných podniků; (ii) přijetí strategií tvorby (maloobchodních) cen konzistentních s cíli ekonomické efektivity a sociální spravedlnosti a (iii) vytvoření konkurenčně neutrálního mechanismu podporujícího všeobecné služby.

**Dosažení veřejně prospěšných cílů privatizace vyžaduje, aby byly státní orgány připravené na omezení svých regulačních pravomocí nad privatizovanými podniky.** Má-li privatizace opravdu uvolnit potenciál skrytý v soukromém podnikání, je zřejmé, že regulace nesmí být pouze další formou státní kontroly. Je potřeba vhodná regulační struktura, striktně omezující intervence pouze na případy, které svými základními ekonomickými a hospodářskými rysy porušují principy konkurence a volné hospodářské soutěže. Nejdůležitější ze všeho je pak důvěryhodný závazek vůči investorům, že jejich majetek nebude vyvlastněn z politických důvodů. Vytvoření mechanismu, který bude klást formální a procedurální překážky svévolným administrativním zásahům, má mimořádný význam v sektorech infrastruktury, kde zřízení dopravních a distribučních sítí vyžaduje obrovské investice, z velké části nenávratné.

**Jedním z klíčových prvků ochrany veřejných zájmů je eliminace jakékoli zbytkové regulace, která brání dosažení finanční životaschopnosti subjektů působících v různých sektorech ekonomiky.** Veřejnosti by sotva dobře posloužila řada regulačních předpisů, které by omezily tyto subjekty v jejich schopnosti získávat prostředky pro modernizaci a expanzi a které by je následně uzavřely do systému, jenž je zastaralý a vyznačuje se úpadkem služeb. Proto musí zachování finanční životaschopnosti hrát rozhodující roli v jakémkoli racionálním programu regulační politiky.

**Současná struktura cen v sobě obsahuje znatelné prvky křížového dotování.** Ať je jejich princip jakýkoli, jsou takové cenové struktury v prostředí otevřeném konkurenci neudržitelné. Takové prostředí je přitom nezbytným předpokladem pro vstup do EU. Hospodářská soutěž, zavedená do klíčových sektorů české ekonomiky tak, jak to vyžaduje vstup do EU, bude mít za následek zhroucení dnešních cenových struktur. Je proto třeba již nyní naplánovat hladký přechod ke konkurenční tvorbě cen. To je jediný způsob, jak se vyhnout vážným otřesům, které by jinak čekaly české podniky a jejich zákazníci. Při ignorování tohoto problému by téměř jistě nejvíce utrpěli zákazníci bez přijatelných alternativ, tj. malí spotřebitelé a chudí.



***Deregulace klíčových sektorů hospodářství vyžaduje značné úsilí při vytváření konkurenčně neutrálního mechanismu podporujícího univerzální službu a žádoucí sociální cíle a vytvářejícího pozitivní ekonomické externality.*** Tyto cíle ovšem musí být dosaženy efektivně a bez deformování hospodářské soutěže. Potřeba přijmout explicitní podpůrné mechanismy, dostatečné pro zajištění veřejně formulovaných zásad univerzální služby, a pomoci zákazníkům, kteří by jinak byli znevýhodněni, je v České republice zřetelnější, protože zde probíhá liberalizace klíčových sektorů ekonomiky. Tradiční regulace a veřejné vlastnictví v České republice vedly v mnoha oblastech k cenám se systematickými prvky křížového dotování. Jak ale bylo zmíněno výše, vzhledem k liberalizačním opatřením, která si vynucuje vstup do EU, není možné dlouhodobě udržet vysoké křížové dotace ve struktuře sazeb. Proto s pokračující liberalizací trhu musí být buď nalezeny nové zdroje dotací nebo musí být sazby pod úrovní odpovídajících nákladů, zvýšeny na rovnovážnou úroveň.

### ***Minimalizace nákladů při přebírání Acquis Communautaire***

***Česká republika se potýká s vážným úkolem převzít a zavést normy a směrnice EU, které jsou známé pod souhrnným názvem Acquis Communautaire.*** Nejnáročnější úkoly pro státní orgány se pravděpodobně skrývají ve třech sektorech. Především jde o otázky investic, které s sebou nese harmonizace s *acquis* v oblasti ochrany životního prostředí. Za druhé jde o přizpůsobení zemědělského sektoru novému hospodářskému prostředí. Jako třetí je zde problematika reformy státní správy ve světle požadavků na vstup do EU.

#### *Dodržování ekologických směrnic EU*

***Ekologická legislativa České republiky vychází ze zákona o ochraně životního prostředí z roku 1992, následných zákonů o ochraně určitých částí životního prostředí, jako např. přírody nebo ovzduší, a ze zásad státní ekologické politiky formulovaných v roce 1995.*** V posledních letech země pokročila v harmonizaci svých ekologických zákonů a předpisů s EU a tvrdě pracuje na dokončení tohoto procesu. Hlavní mezery se skrývají v legislativě týkající se vody, odpadů, integrované prevence a kontroly znečištění a geneticky modifikovaných organismů.

***Environmentální aspekty acquis představují pro Českou republiku náročné úkoly z několika důvodů:***

- *Rozsah a dosah legislativy EU týkající se životního prostředí je široký a vyžaduje značné investice.* Česká republika by se v určitém stadiu v budoucnosti musela pro takové nebo podobné investice rozhodnout i bez požadavků směrnic EU. Vstup do EU však investiční program urychlí a manévrovací prostor České republiky pro přijímání alternativních opatření.
- *Pozitivní dopad nezbytných investic bude zřetelný až v dlouhodobém horizontu, zatímco náklady jsou okamžité.* Ekologické náklady dopadnou na každou českou domácnost. Státní správa na všech úrovních musí systematicky přesvědčovat veřejnost a investovat do kampaní zvyšujících obecné povědomí. Z krátkodobého hlediska mohou být investice do životního prostředí považovány za daň vstupu do EU.
- *Požadavky směrnic EU ne vždy korespondují s bezprostředními prioritami České republiky.* Úkolem je identifikovat aktivity, které budou mít užitek jak vnitrostátně, tak mezinárodně, a pokud to není možné, důkladně zvážit všechna pro a proti.

- *Investiční programy potřebné pro modernizaci infrastruktury mohou prohloubit disproporce v příjmech a zaměstnanosti mezi jednotlivými regiony.* Proto musí být důkladně zváženy lokální a regionální dopad investičních programů a v případě potřeby zavedeny vhodné transferové mechanismy.

*Evropská unie má v plánu vytvořit fondy, které budou k dispozici uchazečským zemím, aby jim pomohly financovat investice spojené s environmentálním acquis.* To pro Českou republiku znamená obrovskou příležitost splnit své odvětvové a ekologické priority a při tom sejmout břemeno z domácností, především ze skupin s nižšími příjmy. Země si musí pečlivě naplánovat, jak tyto fondy co nejlépe využije. Existuje totiž značné riziko, že by mohly být využity nahodilým, nesystematickým způsobem, což by však nevedlo k realizaci jejich výhod.

*Přejímání environmentálního acquis ovlivní veřejný sektor dvěma způsoby.* Za prvé, výdaji na přizpůsobení institucionálního a regulačního rámce; za druhé, požadavky na investice, které musí stát a obce provést v různých oblastech životního prostředí.

*Páteří jakékoli úspěšné zaváděcí strategie je posílení institucionální kapacity,* aby byla přijata opatření, která přinesou za dané náklady co největší ekologický užitek, a která co možná nejlépe využijí veřejné i externí fondy, jak vzhledem k maximálnímu ekologickému užítku, tak s ohledem na co nejmenší deformace jinde v ekonomice. To je mimořádně náročné, protože u mnoha problémů se prolíná odpovědnost různých sektorů a různých úrovní veřejné správy. Navíc budou muset instituce, které se budou starat o kontrolu a zvyšování motivace dodržovat zákony, vyhovovat řadě předpisů týkajících se soukromého sektoru. Veřejná správa bude muset změnit mnoho svých institucí, které se zabývají ekologickými problémy, a možná také vytvořit úplně nové orgány. Předběžné odhady naznačují, že veřejná správa bude potřebovat alespoň 820 nových zaměstnanců.

*Pokud jde o realizaci, učinila země velký pokrok, stále jsou však zapotřebí značné investice.* Úroveň výdajů na životní prostředí se stabilizovala kolem 2,4 procenta HDP, což je více než ve většině členských států EU, a to i při jejich nejnákladnějších ekologických investičních programech. Výdaje na ekologické investice vzrostly od roku 1990 do roku 1996 v reálné hodnotě z 0,6 miliardy EUR na 1,2 miliardy EUR (v cenách roku 1996). Celkový podíl vládních výdajů od roku 1992 klesal, protože se v důsledku nové ekologické legislativy zvýšily investice soukromého sektoru.

*Investiční požadavky na shodu s EU jsou odhadnuty přibližně na 6,6–9,0 miliardy EUR<sup>4</sup> (v cenách roku 1998).* Když přičteme výdaje na provoz a údržbu a vezmeme do úvahy očekávanou životnost investic, dostaneme celkové roční náklady 1,2-1,7 miliardy EUR, neboli 2,5-3,7 procenta HDP v roce 1997. Ve financování těchto investic bude hrát důležitou roli veřejný sektor. Nejdůležitějšími oblastmi financování z veřejného sektoru budou pitná voda, kanalizace, úprava odpadních vod, komunální odpad a zlepšení kvality ovzduší. Odpovědnost za tyto oblasti leží většinou na orgánech místní samosprávy. Mnoho investic vykazuje úspory z rozsahu a vyžaduje tak spolupráci mezi orgány místní samosprávy i podporu vlády.

*Státní správa musí využít veřejné dotace a dotace z EU k přímým investicím zaměřeným na strategické cíle.* To je obzvláště důležité pro shromažďování a čištění odpadních vod a pro komunální tuhý odpad. Toto stanovení priorit má různé aspekty. V mnoha veřejných službách zůstává velký prostor pro zvyšování efektivity. Využití tohoto potenciálu sníží tlaky na ceny; kvalifikační kritéria pro dotace mohou být využita k tomu, aby veřejně prospěšné podniky zlepšily svou výkonnost. Navíc omezení podílu financování z dotací donutí obce, aby podstatně přispívaly ze svých vlastních prostředků, a tím je bude

<sup>4</sup> Tyto odhady nezahrnují náklady spojené s likvidací dřívějšího znečištění, které se odhadují na přibližně 2,2 miliardy EUR.

automaticky motivovat k efektivnějšímu provozování veřejných služeb. Ke zlepšení činnosti méně efektivních veřejně prospěšných podniků může napomoci také technická pomoc z EU a jiných zdrojů.

***Samotné výdaje na investice se mohou výrazně lišit v závislosti na několika základních parametrech.*** Například bude důležité zajistit dostatečnou velikost čističek odpadních vod, která jim umožní dosahovat úspor z rozsahu (ovšem s přihlédnutím ke zvýšeným nákladům na kanalizační síť), i když spolupráce mezi více obcemi může zvýšit institucionální obtíže spojené s realizací investic. Je důležité nezapomínat, že ne všechny investice stejné velikosti přinášejí stejný ekologický užitek. Dopad investic závisí na stavu prostředí, do něhož se investuje. Dalším mechanismem pro strategické směřování investic v přechodném období před dosažením plné shody může být vytváření podrobných plánů, z nichž příslušné orgány zjistí, které investice budou mít nejlepší ekologické výsledky.

***Plná shoda se směrnicí EU o pitné vodě vyžaduje nahrazení současných vodních zdrojů, které využívají mělké studny, alternativními zdroji vyhovujícími normám EU.*** To vyžaduje buď vybudování nového malého systému zásobování vodou nebo rozšíření existujících systémů. Investiční náklady na splnění této směrnice se pohybují od 0,8 do 1,7 miliardy EUR. Spodní odhad předpokládá, že se míra zásobování potrubními vodovody zvýší z 86 na 94 procent, horní odhad předpokládá 100% pokrytí. Institucionální náklady spojené s ochranou vod se odhadují na 3,6 milionu EUR ročně.

***Zdaleka nejvyšší náklady na zavádění environmentálního acquis jsou spojeny s direktivou o úpravě městských odpadních vod.*** Ta nařizuje, že všechny obce s více než 2000 obyvateli musí mít kanalizační systém a čističku odpadních vod. Požadovaný stupeň čištění závisí na vlastnostech odpadní vody. Směrnice obsahuje časový harmonogram pro dosažení shody, který závisí na velikosti obcí, ale Komise očekává, že si vstupující země vyjednájí své vlastní časové plány. U této direktivy má mimořádný význam přesná interpretace požadavků, protože z různých interpretací plynou různé náklady (rozdíl může činit až 1 miliardu EUR).

***Navzdory pozitivním trendům v sektoru likvidace odpadů během několika posledních let, existují určitá nezanedbatelná rizika spojená s neexistencí obecné koncepce likvidace odpadu na celostátní, regionální a místní úrovni.*** Soukromým sektorem vybudovaná infrastruktura pro likvidaci nebezpečných odpadů se potýká s problémy kvůli blízkým skládkám, které jsou daleko levnější. V současné době existuje přebytek kapacity na skládkách a nedostatek recyklačních zařízení, nebo zařízení zužitkovávajících odpad. Nový přístup k použitým obalům se zaměřuje na podporu ekologičtějších výrobků a obalů. Nová legislativa však není plně kompatibilní s direktivami EU. V roce 2000 se očekávají další novely. Celkové investiční náklady související s přejímáním legislativy EU v České republice se odhadují na 254-392 milionu EUR a roční rekurentní náklady na 59-97 milionu EUR. Místní samosprávy budou zodpovědné přibližně za 51 procent těchto investic.

***Česká republika vyvinula nesmírné úsilí na omezení znečišťování ze stacionárních zdrojů, především z elektráren.*** Celkové emise SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub> a prachových částic od začátku devadesátých let trvale klesají, ale stále jsou nad průměrem zemí OECD. Vzhledem k tomu, že hlavním zdrojem znečištění jsou velká statická zařízení, je nezbytné dále usilovat o snížení velkého podílu hnědého uhlí s poměrně vysokým obsahem síry. Sestupný trend je však z velké části důsledkem schválení a kontroly dodržování přísných předpisů pro ovzduší, které většinou vedly k instalaci přídavných čistících zařízení na konci procesu a k úpravám starých výrobních zařízení.<sup>5</sup> Česká republika stále potřebuje přijmout preventivní opatření a zavádět nové, čistší technologické procesy. Investiční náklady na dosažení shody s legislativou EU v oblasti znečišťování ovzduší jsou odhadovány mezi 1,0-1,6 miliardy EUR. Místní samosprávy budou hradit méně než 50 procent těchto investic.

<sup>5</sup> V roce 1996 ukázal průzkum ve 100 průmyslových podnicích, že pouze 30 procent z nich investovalo do nových technologických procesů. Viz kapitola o podnikovém sektoru v této zprávě.

***I přes značné úsilí snížit znečištění ovzduší na požadovanou úroveň má koncentrace tradičních znečišťujících látek v některých městských oblastech tendenci překračovat normy.*** Podle českého klasifikačního systému kvality ovzduší žije zhruba 23 procent obyvatel v oblastech vystavených silně znečištěnému ovzduší. Přijatá opatření pro prevenci znečišťování ovzduší pravděpodobně dostačují k dosažení hodnot stanovených v normách pro koncentraci poletavých částic, SO<sub>2</sub> a dokonce i CO. Splnění platných norem pro emise oxidů dusíku bude ovšem obtížné v důsledku očekávaného nárůstu automobilové dopravy. Snížení znečišťujících emisí souvisejících s dopravou vyžaduje velký počet specifických kroků — zvýšení technické účinnosti vozidel, přechod na palivový systém s nižšími emisemi, podpora používání druhů dopravy s nižšími emisemi, a řízení poptávky po dopravě. Národní dopravní strategie pro rok 2000 a následující období je ve stadiu diskuse a zahrnuje širší cíle zaměřující se na stabilizaci a snižování zatížení životního prostředí.

***České podniky sice stále vytvářejí značné množství nebezpečného odpadu, utrácejí však také velké částky za řešení ekologických problémů.*** Nedávný výzkum ukázal, že pouze asi 14 procent českých podniků očekává, že splnění norem EU od nich bude vyžadovat podstatné výdaje — ve srovnání s 61 procenty bulharských, 40 procenty polských a 30 procenty maďarských firem. Nezbytné soukromé náklady nicméně nebyly kvantifikovány a očekává se, že budou obrovské. Podobné investice např. v Irsku byly odhadnuty zhruba na 56 ECU na obyvatele (v cenách roku 1990). Při zavádění této direktivy musí příslušné orgány prosazovat investice, které omezí vytváření znečištění, spíše než instalace přídatných čistících zařízení na konci procesu. Likvidace již existujícího znečištění je obvykle nákladnější než změny technologie a má proto jen omezený dopad na zlepšení dlouhodobé udržitelnosti růstu výroby v českých podnicích.

***Investiční program výše naznačeného rozsahu s sebou nutně ponese zvýšení nákladů pro spotřebitele.*** Některé veřejně prospěšné podniky a obce budou mít přístup ke grantům EU nebo jiným dotacím, ale mnoho z nich si bude muset půjčit za běžných obchodních podmínek. Většina investic bude zahrnovat vysoké provozní a údržbové náklady, které nebudou dotovány ani vnějšími zdroji ani vládou. Následkem toho budou muset veřejně prospěšné podniky a obce přenést velkou část dodatečných nákladů na spotřebitele.

***Podíl „ekologických veřejných služeb“ na rozpočtech domácností poroste.*** V nejlevnějším scénáři — dosažení shody do roku 2015, s nízkými náklady a pružnou interpretací požadavků — se podíl veřejných služeb na rozpočtech domácností zvýší z 10 na 12 procent. Naopak nákladná, méně pružná interpretace požadavků by zvýšila podíl veřejných služeb na rozpočtech domácností až na 13 procent. Hlavním faktorem ovlivňujícím rozpočty domácností je časový harmonogram. Dosažení harmonizace do roku 2005 by podle levného scénáře znamenalo zvýšení na 16 procent výdajů domácností. Nezdá se však, že by na rozpočty domácností mělo výrazný vliv využití investičních dotací, protože existují vysoké provozní náklady. A konečně, dopad harmonizace bude mnohem na venkovské obyvatelstvo než na městské oblasti. Jestliže bude harmonizace rozložena až do roku 2015, sníží se podíl veřejných služeb na rozpočtu městských domácností, ale vzroste minimálně o 5 procent jejich podíl na rozpočtu domácností venkovských.

***Analýza dopadu ekologických výdajů na domácnosti přináší tři jasná sdělení.*** Za prvé, zvýšení cen ekologických veřejných služeb je nevyhnutelné, i když budou k dispozici značné finanční prostředky pro zmírnění dopadů. Za druhé, vzhledem k tomu, že dopad na venkovské domácnosti bude větší než na městské, musí vláda vytvořit mechanismus transferů, které rozloží zatížení mezi jednotlivé skupiny obyvatel. Za třetí, rychlejší harmonizace se silně dotkne domácností, především těch s nízkými příjmy. Vláda musí uvažovat o rozložení investic do delšího transformačního období, aby se spolu s rostoucími cenami mohly zvyšovat také příjmy.

*Příprava zemědělství a venkovských sektorů na konkurenci v EU*

**Podíl zemědělství na hospodářství se během transformace podstatně snížil a v roce 1998 dosahoval asi 4 procent.** Podíl zaměstnanosti v zemědělství klesl na 5,5 procenta v roce 1998. To mělo za následek zvýšení produktivity práce na více než dvě třetiny průměru EU. Všeobecné hospodářské oživení usnadnilo přechod pracovních sil ze zemědělství do jiných odvětví, takže celková míra nezaměstnanosti zůstala stabilní. Česká republika je čistým dovozcem zemědělských a potravinářských výrobků. Relativně špatná diferenciací produktů v potravinářském průmyslu a poměrně nákladné fungování zemědělského odbytového řetězce – od výrobců ke spotřebitelům a zahraničním zákazníkům – omezily schopnost vyvážet a dokonce i schopnost konkurovat dovezenému zboží.

**Reformy v zemědělském sektoru jsou pomalé.** Reformy byly rozloženy do dlouhého časového období a bohužel se jim nepodařilo vytvořit životní prostor pro zemědělství ještě před nástupem současných obtížných podmínek na mezinárodních trzích. Do roku 1996 se také snižovala úroveň státní podpory zemědělství. V roce 1997 se tento trend změnil a nedávna opatření vedla ke zvýšení podpory a ochrany zemědělství. Úroveň podpory však v porovnání s většinou rozvinutých tržních ekonomik nelze považovat za nadměrnou.

**Hlavním nástrojem podpory jsou přímé intervence na trhu.** Mezi ně patří opatření týkající se dovozů a vývozů, stejně jako přímé a nepřímé zásahy na trhu ze strany Státního fondu tržní regulace v zemědělství. V letech 1994-96 se tržní intervence omezovaly na pšeničné a mléčné výrobky. Nyní zahrnují všechny obilné výrobky, mléko a mléčné výrobky, a hovězí maso.

**Druhou největší složkou podpůrných programů jsou úvěrové dotace a záruky.** Ty jsou realizovány prostřednictvím Podpůrného a garančního rolnického a lesnického fondu. Úvěrová politika se posouvá od poskytování bezúročných půjček rolníkům k úvěrovým zárukám a dotacím úroků a k větší podpoře velkokapacitních zemědělských provozů. Současná situace Fondu vyvolává určité znepokojení, pokud jde o střednědobé až dlouhodobé rozpočtové výhledy, protože hodnota aktiv Fondu se podstatně snížila oproti původní hodnotě, která ovšem nevycházela z tržní situace.

**Zvyšování přímé tržní podpory a ochrany na hranicích (tj. opatření ohledně dovozu) by bylo zavádějící a nepřírozenou reakcí na skutečné problémy zemědělství.** Je důležité dokončit zbývající úkoly transformace: finanční konsolidaci zemědělských podniků, privatizaci zbývajících půdy vlastněné státem, zvýšení konkurenceschopnosti a vytvoření institucionálního rámce vyhovujícího trhu. Zdá se však, že v době nízkých cen na mezinárodních trzích vede silnější sociální pnutí v zemědělských oblastech k větším intervencím a ochraně. To by ovšem byla zavádějící a nepřírozená reakce na skutečné problémy v době, kdy zemědělské struktury potřebují celkovou reorganizaci a zvýšení své konkurenceschopnosti před vstupem do EU.

**V zemědělství je ještě třeba konsolidovat vlastnictví a vyřešit otevřené finanční problémy.** Mezi hlavní charakteristiky struktury zemědělství patří: (i) dominance větších podniků (75 procent veškeré zemědělské půdy, průměrná velikost podniku je 1.000 ha); (ii) nájem půdy jako hlavní forma držby (především krátkodobý až střednědobý horizont, proto většinou nedochází k dlouhodobějším investicím do této půdy); (iii) nízká ziskovost; (iv) značná zadluženost, obzvláště zemědělských družstev; a (v) málo restrukturalizovaná zemědělská družstva fungují stále stejně jako před transformací, s omezenou motivací na straně členů. Počáteční problémy privatizace a restituce půdy byly z velké části vyřešeny a nové zemědělské organizace odpovídají principům tržního hospodářství. Má-li se vytvořit životaschopná struktura zemědělství vyhovující podmínkám EU, musí státní orgány dále transformovat zemědělská družstva; vyrovnat jejich dluhy, prodat zbývajících půdu vlastněnou státem a zpřístupnit zemědělskou půdu i zahraničním investorům. Členství v EU bude v zásadě vyžadovat, aby se trhy se zemědělskou půdou otevřely konkurenčním subjektům odkudkoli z Unie. V současné době není v České republice dovoleno

zahraničním majitelům vlastnit zemědělskou půdu a jde navíc o poměrně citlivý problém, stejně jako v ostatních zemích ucházejících se o vstup do EU.

**Dobře fungující trhy výrobních faktorů by vytvořily základ pro dobré, tržně orientované strukturální změny českého zemědělství.** To by znamenalo méně rušivých zásahů státu nebo zastaralých zákonů. Představovalo by to rozvoj moderních nástrojů směny půdy, pracovních sil, financí a také prvku, na který se v transformujících se ekonomikách často zapomíná: směny rizik s využitím moderních, tržně orientovaných metod řízení rizik. V době, kdy české zemědělství čelí novým úkolům souvisejícím se vstupem do EU, představují trhy faktorů zcela jasně závažnou překážku. Česká republika se jí bude muset zabývat, aby si zajistila přiměřené šance přizpůsobit se těmto novým úkolům s použitím správných nástrojů. Prioritou státní politiky v zemědělství musí být soustava moderních, dobře fungujících trhů faktorů i výrobků.

**Sít' velkoobchodních podniků obchodujících se zemědělskými produkty zůstává v některých sektorech slabá a neefektivní.** To bude mít negativní následky po vstupu do EU, která na velkoobchodní úrovni prosazuje Společnou zemědělskou politiku. Bez konkurence na velkoobchodních trzích se nedostanou výhody tržní podpory až k zemědělcům, ale zůstanou zachyceny u velkoobchodníků.

**Potravinářský průmysl je vysoce diverzifikován a žádné z jeho základních odvětví nefunguje jako hlavní odbytiště zemědělských produktů.** Vezmeme-li v úvahu geoklimatické podmínky země, zdá se, že odvětví zpracování ovoce, zeleniny a mléka jsou méně vyvinuté, než by se dalo očekávat. Kromě toho jsou malé potravinářské zpracovatelské provozy poměrně nedostatečně rozvinuté, jak pokud jde o jejich počet tak i o jejich přínos pro hospodářství. PZI v potravinářském zpracovatelském odvětví zůstávají omezeny především na několik velkých podniků. PZI nehrají významnou úlohu v zemědělsko-potravinářském sektoru tím, že by přinášely nové technologie, nové know-how a značný kapitál (včetně provozního) jako součást privatizačního procesu. Konkurenceschopnost většiny zemědělských zpracovatelských podniků v jejich stávající formě by v podmínkách EU byla pravděpodobně omezená: rychlejší rozvoj tohoto sektoru je tedy nezbytným předpokladem pro zvládnutí hospodářské soutěže po vstupu do EU.

**Česká republika musí posílit soukromé zastoupení v odvětvích zemědělství a potravinářství.** Zastoupení soukromých zájmů každé profese v různých zemědělských a potravinářských odvětvích představuje významný chybějící prvek. To je nápadná společná vlastnost zemí střední a východní Evropy s výjimkou Maďarska, kde je takové zastoupení vysoce rozvinuto ve většině zemědělsko-potravinářských odvětví. V EU je takové zastoupení rozhodujícím prvkem realizace Společné zemědělské politiky: přispívá k lepšímu pochopení soukromých zájmů ze strany Evropské komise a vlád zemí EU i pochopení státních opatření ze strany soukromého sektoru. Kromě toho mohou mnoho rozhodnutí týkajících se obchodu, výzkumu a technologií, informací o trhu a vzdělávání provádět společně odborníci, kteří patří ke stejné profesní skupině nebo do stejného odbytového řetězce. Je nutné prosazovat a usnadňovat rozvoj takových organizací. Je možné využít technickou spolupráci s obdobnými organizacemi v zahraničí k důkladnému pochopení jejich úlohy.

**Rámec zemědělské politiky a systém podpor v České republice se musí zaměřit na následující cíle:**

- Efektivnější využívání rozpočtové podpory zemědělství vyžaduje revizi programů podpory tak, aby se soustředily spíše na zvyšování efektivity než na cenové dotace a vývozní subvence.
- Různé nástroje státních zásahů v sektoru, zejména různé podpůrné programy, musí být začleněny do konzistentnějšího a předvídatelnějšího rámce.

- Změny v rámci české zemědělské politiky musí brát v úvahu vyvíjející se charakter nástrojů a požadavků Společné zemědělské politiky vyplývající z rozhodnutí berlínského summitu konaného v dubnu 1999, a nadcházející změny vyžadované Světovou obchodní organizací.
- Plné přizpůsobení podpory cen úrovním EU musí být odloženo až na dobu skutečného vstupu.
- Opatření k omezení sociálního napětí a zajištění sociálního zabezpečení ve venkovských oblastech musí být oddělena od hlavních nástrojů zemědělské politiky, zaměřených na zvýšení efektivity a konkurenceschopnosti.
- Strukturální opatření pro podporu fungování zemědělských trhů (faktorů a výrobků) musí být preferována před přímou podporou částečně neproduktivního a dosud nereformovaného sektoru zemědělských družstev.

***Je nezbytný důkladný přístup, který zahrne zemědělství do celkového rámce rozvoje venkova.*** Takový přístup musí zahrnovat řadu opatření pro podporu konkurenceschopného zemědělství a další rozvoj sektoru služeb na venkově a příbuzných odvětví, která zajistí zaměstnanost venkovských obyvatel i mimo zemědělství a zvýšenou poptávku po zemědělských a jiných produktech. Dále musí zahrnovat zlepšení infrastruktury venkova, včetně vzdělání a sociálních služeb, a vytvoření vhodné sociální politiky, která bude řádně řešit konkrétní sociální problémy tížící venkovské obyvatelstvo.

***Rozvoj venkova, obzvláště v méně příznivých regionech České republiky (hlavně v horských oblastech), naráží na několik problémů:***

- *Decentralizovaný přístup.* V zemi relativně malých rozměrů a se silnou historickou tradicí centrálního plánování je problémem zajistit, aby program rozvoje venkova koncipovaly, rozvíjely, realizovaly a částečně i financovaly místní venkovské instituce — tzv. “přístup zdola”. Jinými slovy je třeba, aby rozvoj venkova poháněla místní poptávka vyjádřená subjekty, kterých se rozvoj venkova dotýká především, a to venkovskými obcemi a jejich obyvateli;
- *Vícesektorový přístup.* Různé a často se doplňující aspekty rozvoje venkova vyžadují spolupráci mezi různými ministerskými resorty (doprava a infrastruktura, zdravotnictví, školství, životní prostředí, zemědělství apod.) při hodnocení, zda decentralizované programy odpovídají národním strategiím a pravidlům a předpisům EU;
- *Finanční řízení většinou malých až středně velkých projektů.* Zde je problémem zajistit aktivní účast různých finančních institucí (českých i zahraničních) na mobilizaci různých zdrojů financování, které má země k dispozici. Tyto zdroje se podstatně liší v závislosti na typu projektu, který obce připravily;
- *Spravedlivé určení priorit pro financování, vycházející z technických kritérií, které by snížilo riziko upřednostňování určitých obcí oproti jiným na základě politické náklonnosti.* Důkladná technická analýza priorit ze strany místních nebo regionálních činitelů, kterou by posoudila vláda na základě jednoduchých technických kritérií (např. nezaměstnanost, úroveň školství v regionu, projekty soukromého sektoru čekající na veřejnou infrastrukturu apod.); a
- *Spolupráce se soukromým sektorem (podniky, nevládní organizace apod.).* Tato spolupráce představuje zásadní problém pro subjekty veřejného sektoru, jako jsou obce a vesnice, i když zároveň přispívá k posílení pocitu vlastnictví v regionu a usnadňuje realizaci projektů.

### *Zlepšování veřejné správy*

**Důležitým aspektem kandidatury České republiky na členství v EU je přizpůsobení veřejné správy a státních úřadů členským zemím EU.** Jedná se o kritický úkol, protože připojení k EU bude znamenat silné tlaky na veřejnou správu jak při přejímání *acquis*, tak při jejím vynuocování.

**Reforma veřejné správy v České republice zůstává v několika klíčových oblastech stále v raném stadiu.** Po letech vášnivých debat se zdá pravděpodobné, že bude zřízena prostřední vrstva státní správy, skládající se ze 14 krajů. Protože zatím není jasné, kdy bude vytvořena, zůstává nedořešeno mnoho realizačních problémů (např. kompetence a personální otázky). Kvůli své důležitosti se problém regionální reformy stal téměř synonymem pro reformu veřejné správy, v důsledku čehož byly stejně závažné složky reformy — včetně legislativního a správního rámce pro státní zaměstnance — odsunuty na vedlejší kolej. Nejistota v otázce vztahů mezi územními samosprávnými celky a chybějící vymezení vertikální struktury veřejné správy měly za následek i to, že vládní orgány volně vytvořily nepřehlednou síť víceméně samostatných úřadů (např. finanční úřady a úřady práce nebo nejružnější inspektoráty) na nižších správních úrovních. Navzdory deklarovaným úmyslům vytvořit jednotný právní rámec pro státní zaměstnance zůstává řízení lidských zdrojů doménou jednotlivých ministerstev. Podobně je efektivní formulace a koordinace opatření na centrální úrovni komplikována tendencí resortních ministerstev prosazovat úzké odvětvové zájmy na úkor širšího meziresortního pohledu.

**Snaha o zkvalitnění veřejné správy České republiky nebyla od „sametové revoluce“ příliš intenzivní.** To pravděpodobně není příliš překvapující vzhledem k tomu, že veřejná správa České republiky funguje ve srovnání s jejími sousedy ve střední a východní Evropě poměrně dobře. Toto „mírné zanedbání“ zřejmě také odráží vyšší prioritu přisuzovanou rozvoji soukromého sektoru ve srovnání s modernizací veřejného sektoru. Tato upřednostňování bylo pravděpodobně nejsilnější za Klausových vlád. V současné době však neoddiskutovatelný pokrok v rozvoji domácího soukromého sektoru vytváří podmínky, které by mohly zajistit širokou podporu modernizaci veřejného sektoru. Mezi ně patří např. rostoucí nároky na straně podnikatelské veřejnosti i ostatních občanů ohledně kvality veřejné politických rozhodnutí a jejich realizace. Zvýšené nároky se týkají například menšího množství ideologicko-politických diskusí, větší průhlednosti a předvídatelnosti regulačních opatření, omezování rozšířených korupčních praktik a rychlejšího a včasnějšího poskytování kvalitnějších veřejných služeb. Modernizace veřejné správy by pomohla tyto rostoucí nároky splnit a posílit úspěchy dosažené v rozvoji soukromého sektoru.

**Mzdové náklady byly v posledních několika letech poměrně stabilní.** Mzdové náklady představovaly v roce 1997 u konsolidované státní správy<sup>6</sup> odhadem 9,1 procenta celkových výdajů. Tato hodnota se zdá nízká, i když ne příliš, v porovnání s mediánem 11,2 procenta pro současné členské státy EU a 12,5 procenta pro vzorek osmi uchazečů o vstup do EU.<sup>7</sup> Předběžný údaj pro rok 1998 je ještě nižší, a sice 8,5 procenta. Vzhledem k velké variabilitě funkcí a velikosti státní správy mezi jednotlivými zeměmi je třeba při porovnání tohoto typu postupovat velmi opatrně. Uvedené srovnání však ukazuje, že se Česká republika nepotýká s břemenem nadhodnocených mezd. Jako procentuální podíl celkových výdajů na zboží a služby je mzdový účet České republiky v porovnání s ostatními uchazeči o vstup do EU sice poměrně vysoký, ale při srovnání s členskými zeměmi se pohybuje okolo průměru.

**V České republice není v platnosti žádný zákon o státní službě a také neexistuje oficiální kategorie „státního zaměstnance“.** Státní zaměstnanci se stejně jako všichni ostatní řídí Zákoníkem práce (zákon č. 65/1965 Sb.) a mají tedy smluvní zaměstnanecký poměr s konkrétním ministerstvem, ne se

<sup>6</sup> Konsolidovaná státní správa v České republice zahrnuje úřad vlády, parlament, ministerstva, Prezidentskou kancelář, Nejvyšší soud, vládní instituce, orgány místní samosprávy, mimorozpočtové fondy a zdravotní pojišťovny.

<sup>7</sup> Bulharsko, Česká republika, Estonsko, Litva, Lotyšsko, Maďarsko, Polsko a Rumunsko.



státem jako celkem. Ačkoli tato mezera rozhodně nenese odpovědnost za nedostatečný pokrok České republiky při vytváření moderní a pružně reagující veřejné správy, představuje stále jednu z nejvýznamnějších překážek v úsilí vlády splnit vstupní normy EU v oblasti veřejné správy.

***Vytváření rámce pro státní službu musí být věnovány značné prostředky a maximální pozornost na nejvyšších místech.*** To znamená zajistit vhodné odborné kapacity, které vytvoří nový návrh zákona, schopný úspěšně projít rigorózní interní revizí a parlamentními a kabinetními procesy. Kromě dořešení některých komplikací v řízení lidských zdrojů musí takový zákon položit základ pro následné vyladění problémů spojených se státní službou prováděcími předpisy. Důležité body, kterými se takový zákon musí zabývat, jsou např. nedostatečná ochrana proti politizaci státní služby, málo lákavé podmínky zaměstnání, nepřiměřená institucionální opatření, pokud jde o odpovědnost úředníků za své výkony, a institucionální opatření, která nevytvářejí adekvátní tlaky a mechanismy pro zajištění odpovědnosti úřadů za své výkony.

***Pokud jde o technickou podporu potřebnou pro formulaci a koordinaci politiky, jsou struktury, procesy a kapacity ve vládě České republiky směsí silných a slabých stránek.*** Na straně kladů lze uvést, že oddělení vládní agendy v úřadu předsedy vlády stabilně a zdatně podporuje proces formulace vládní politiky. Personál resortních ministerstev hlásí, že rámec stanovený v procedurálním zákoně a nedávno revidovaných legislativních pravidlech je uspokojivým kompromisem mezi potřebou revizí politických návrhů a požadavkem na jejich včasné zpracování. Kromě toho tento proces plní svoji úlohu účinně řešit mnohé (i když ne všechny) konflikty před zasedáními vlády. Oddělení vládní agendy je zřejmě dobře řízenou skupinou, které si vysoce váží její protistrany na ministerstvech a která hraje významnou roli v hladkém fungování tohoto systému.

***Absence profesionálního kádru analytiků v kabinetu představuje významný slabý článek ve struktuře technické podpory vlády.*** Zatímco resortní ministerstva jsou zřejmě schopna technicky hodnotit dohody ze své vlastní perspektivy, je důležité, aby vláda měla nezávislé odborníky, kteří by taková technická hodnocení integrovali (ale ne opakovali). Vytvoření takové skupiny v rámci úřadu předsedy vlády by mohlo být také součástí střednědobé strategie pro vytvoření profesionální, státní služby se systémem odměňování založeným na zásluhách. Existence takové skupiny by mohla zvýšit lákavost kariéry ve státní službě tím, že by nabízela možnost získání prestižního místa v úřadu předsedy vlády jako potenciální vyvrcholení kariéry státního úředníka.

***V oblasti vytváření pevnější báze pro státní službu a řízení lidských zdrojů jsou obzvláště naléhavé následující kroky.***

- ***Navržení a schválení zákona o státní službě.*** Existující návrh zákona o státní službě je značně problematický. Nebylo dosaženo prakticky žádného pokroku v nápravě závažných problémů tohoto zákona uvedených v ostrém a podrobném komentáři, který připravila společnost SIGMA v srpnu 1994. Vzhledem k nedostatečnému pokroku ve zlepšování tohoto zákona během posledních více než 4 let se zdá, že dozrál čas začít znovu s úplně novým týmem. Jeho členy určitě budou muset být právníci, vedení by však mělo být svěřeno osobám s bohatými zkušenostmi v oblasti řízení lidských zdrojů.
- ***Příprava doplňující legislativy k zákonu o státní službě.*** Jakmile začne platit zákon o státní službě, bude třeba vyvážit právní rámec pro vytvoření profesionální, státní služby se systémem odměňování založeném na zásluhách. Ten by měl zahrnovat např. zásady a směrnice zaměřené na zajištění průhledného a konkurenčního náboru, procedury výběru a povyšování, zásady a směrnice pro oceňování výkonnosti personálu s důrazem na zásluhy, mechanismy pro administrativní odvolání se proti krokům personálu, apod.

- *Revize struktury, zásad a praxe odměňování ve veřejném sektoru.* Stávající úroveň a struktura odměňování ve veřejném sektoru není konkurencí pro domácí soukromý sektor, obzvláště na odbornějších místech. Aby se zvýšila atraktivita pracovních podmínek ve veřejném sektoru, musí vláda připravit fiskálně udržitelnou strategii pro zvýšení konkurenceschopnosti odměňování vzhledem k soukromému sektoru. Taková strategie se musí zaměřit také na potřebné zlepšení průhlednosti procesů a praktik, podle nichž se provádějí rozhodnutí o odměňování, a monitorují jejich důsledky.
- *Posílení mechanismů pro zajištění odpovědnosti organizačních jednotek za realizaci programů a koncepcí.* Poskytnutí správní samostatnosti (delegace pravomocí) je nezbytné, ale možná probíhá trochu příliš benevolentním způsobem na to, aby bylo zaručeno, že tato autonomie bude využita k důslednému a efektivnímu plnění strategických cílů. Zatímco existuje finanční odpovědnost rozpočtových jednotek (např. pro široké rozpočtové kategorie), mechanismy pro zajištění odpovědnosti za výsledky dosažené s těmito fiskálními (i personálními) zdroji prakticky neexistují.
- *Posílení administrativních jednotek odpovědných za zajištění kvalitní státní služby i řízení lidských zdrojů.* Oddělení veřejné správy v rámci Ministerstva vnitra má nedostatek personálu a prostředků. Nemá kapacity ani na poskytování užitečné technické pomoci rozpočtovým institucím v záležitostech personálního řízení ani na zajištění adekvátního dohledu nad strategiemi personálního řízení. Navíc obdobné kapacity v osobních odděleních resortních ministerstev jsou očividně proměnlivé. V obou případech se snaha o posílení těchto kapacit musí zaměřit na vytvoření jednotek řízení lidských zdrojů, které budou *podporovat* dobré personální řízení realizované resortními agenturami a jejich manažery, spíše než by se zabývaly personálním řízením samy.
- *Posílení mechanismů na výchovu lidského kapitálu specifického pro veřejný sektor podporou profesního postupu ve veřejném sektoru.* Zatímco všeobecný lidský kapitál lze přímo přilákat, bude-li veřejný sektor nabízet přitažlivé podmínky pro zaměstnance, důležitý specifický lidský kapitál a znalosti jsou jedinečné pro daný veřejný sektor a jeho úřady. Mezi příklady patří znalosti konkrétních koncepcí, procedur a praktik, které jsou jedinečné např. pro český veřejný sektor a jeho úřady. Frází, která vystihuje důležité aspekty takového specifického lidského kapitálu, je institucionální paměť. Právě proto je důležité, aby zásady a praxe řízení lidských zdrojů zajišťovaly adekvátní mechanismy pro výchovu takového lidského kapitálu. Za zmínku stojí alespoň tři obecné druhy takových mechanismů: (a) ty, které činí kariéru ve veřejném sektoru *přitažlivou*; (b) ty, které *pomáhají* profesionálnímu rozvoji; a (c) ty, které *chrání* veřejné zaměstnance proti svévolným překážkám v profesionálním růstu.

***Při zaměření na nejnaléhavější úkoly s cílem zlepšení kapacit pro formulaci a koordinaci politiky z ústředí by vláda měla uvažovat o následujících možnostech:***

- *Revize současné struktury kabinetu.* Současné vztahy v rámci vlády, vycházející z pravomocí místopředsedů, pravděpodobně nezaručují stabilní a dobrý pracovní institucionální základ pro formulaci a koordinaci politiky. Vláda musí uvažovat o možnostech vytvoření struktury kabinetu více podporující předsedu vlády, který sám přebírá břímě rozhodování na politické úrovni. Taková struktura by se při jednání o koncepční podstatě konkrétních návrhů, před jejich předložením celému kabinetu, pravděpodobně spoléhala spíše na systém výborů a podvýborů než na místopředsedy. Tyto výbory a podvýbory by byly podporovány jedinou profesionální analytickou skupinou v rámci úřadu předsedy vlády (viz následující doporučení). Taková struktura výborů by mohla eliminovat hlavní rizika, která s sebou v současnosti nese uspořádání se čtyřmi místopředsedy.

- *Vytvoření jediné profesionální analytické skupiny v rámci úřadu předsedy vlády.* Taková skupina by prováděla profesionální analýzy koncepčních návrhů s hlavním zaměřením na meziresortní dohody a koordinaci problémů, které by tyto dohody provázely. Procesy personálního obsazení takové skupiny by měly být začleněny do celkové strategie pro vytvoření profesionální, státní služby se systémem odměňování založeným na zásluhách s tím, že by taková místa představovala vrchol profesionální kariéry státního úředníka.
- *Posílení kapacit pro vytváření koncepcí na úrovni ministerstev.* Pro efektivní fungování rozhodovacích procesů kabinetu jsou nezbytné analytické kapacity na úrovni ministerstev. Proto musí být jednou z významných priorit reformy veřejné správy také posílení kapacit pro analýzu resortních politik v rámci jednotlivých ministerstev.

### **Závěrečné poznámky**

**Strategie rozvoje České republiky se musí skládat ze tří různých druhů koncepcí a/nebo reforem:** (i) oboustranně výhodné koncepce a reformy, jejichž rychlé zavedení je pro ČR žádoucí bez ohledu na vstup do EU; (ii) koncepce a reformy, které nepatří mezi formální požadavky EU, ale jsou přesto nezbytné pro růst a stabilizaci — např. privatizace a penzijní reforma; a (iii) politiky a reformy požadované vstupním procesem, jejichž přijetí vyžaduje více času a důkladné rozvržení kroků, aby byl maximalizován jejich prospěch. Mezi příklady takových koncepcí a reforem patří přijetí Společné zemědělské politiky a celé řady norem EU v oblasti životního prostředí.

**Příkladem prvního druhu oboustranně výhodných reforem je deregulace infrastruktury — energií, telekomunikací a dopravy — kde direktivy EU počítají s výraznější rolí trhu a účastí soukromého sektoru.** Rychlé přizpůsobení institucionálního a regulačního rámce, tak aby umožnil konkurenci v infrastrukturních službách, zřejmě přiláká značné soukromé investice a pomůže zvýšit konkurenceschopnost České republiky. Dalším příkladem jsou některé reformy finančního a podnikového sektoru, kde privatizace bank a podniků, restrukturalizace a zkvalitnění řízení a právního rámce zlepší vyhlídky na udržitelný rozvoj a vstup České republiky do EU.

**Druhá skupina obsahuje takové reformy, které je třeba realizovat, i když nejsou formálním předpokladem vstupu.** Mnoho velkých, sociálně citlivých nebo politicky mocných podniků se brání zásadní restrukturalizaci; jejich ztráty jsou nadále brzdou růstového potenciálu hospodářství. Privatizace, ačkoli pokračuje, je stále nedokončeným programem, obzvláště v klíčových sektorech, kterým dál dominuje veřejný sektor. Bez strategické privatizace mohou firmy a banky ve státních rukou čím dál hůř konkurovat evropskému jednotnému trhu a v budoucnu by mohly vytvářet fiskální tlaky a tlaky na nezaměstnanost. Kromě toho veřejné finance zůstávají citlivé na nepříznivé trendy v podmíněných závazcích. Urychlení tempa reforem v těchto oblastech (reforma sociálního zabezpečení, privatizace a restrukturalizace) je rozhodující pro zvýšení domácích úspor a pro udržení dynamiky hospodářství.

**Třetí skupina reforem se dotýká oblastí, kde splnění norem EU vyjádřených jako *Acquis Communautaire* vyžaduje pozvolný a postupný přístup.** Česká republika samozřejmě podstatně zlepšila své životní prostředí tím, že splní některé normy EU, což zároveň zlepšilo zdraví obyvatel a přilákalo další turisty. V určitých oblastech, jako je např. kvalita ovzduší, je užitek pravděpodobně velký ve srovnání s náklady. V jiných oblastech, jako je např. kvalita vody a úprava odpadních vod, jsou přímé zisky menší, ne okamžité a obtížně měřitelné, zatímco potřebné investice jsou tak velké, že rychlá harmonizace prakticky není finančně nebo technicky možná. Existují ještě jiné oblasti, kde je ekologická legislativa EU svázána s fungováním jednotného trhu, např. manipulace s nebezpečnými chemikáliemi, likvidace odpadu a normy pro paliva. V takových případech jsou výhody plynoucí ze vstupu do EU bezprostřední a převyšují očekávané náklady na dosažení harmonizace. Strategie zaměřující se nejprve na splnění

nejnaléhavějších ekologických cílů si zřejmě získá širokou veřejnou podporu. Tím vznikne příležitost učinit smělá rozhodnutí, která by jinak mohla být politicky obtížná. Tato strategie bude rovněž výhodná pro budoucí přístup ke strukturálním nebo transformačním fondům pro investice do životního prostředí.

*Členství v EU je pro Českou republiku nejvýznamnějším bodem programu rozvoje.* Vstup však znamená podstatně více než pouhé zavedení speciálních ekonomických nástrojů nebo prvků evropského práva. Vstup je v první řadě otázkou vytvoření vhodných podmínek, za kterých bude Česká republika schopna sklídit plody integrace. Přijetí *acquis* je nutno vidět jako nástroj ke zvýšení blahobytu obyvatel, urychlení restrukturalizace a modernizaci hospodářského a právního systému. Odchýlení se od správného směru při pohledu na takové požadavky může narušit hladké fungování hospodářství. Vstup do EU je obrovským úkolem, který vyžaduje soustředění a plné odhodlání státu a společnosti v nejširším slova smyslu.



**THE WORLD BANK**

1818 H Street, N.W.  
Washington, D.C. 20433 USA  
Telephone: 202-477-1234  
Facsimile: 202-477-6391  
Telex: MCI 64145 WORLDBANK  
MCI 248423 WORLDBANK  
Internet: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)  
E-mail: [books@worldbank.org](mailto:books@worldbank.org)

Odborný garant překladu: CERGE-EI



ISBN 80-86286-30-4



9 788086 286303

Univerzita Karlova v Praze, CERGE

ISBN 80-86288-25-0



9 788086 288253

Národohospodářský ústav AV ČR, Praha