

**10 LET ČLENSTVÍ ČESKÉ REPUBLIKY
V EVROPSKÉ UNII:**

MAKROEKONOMICKÝ VÝVOJ A EKONOMICKÁ INTEGRACE

**10 let členství České republiky v Evropské unii:
Makroekonomický vývoj a ekonomická integrace**

Vydal: Glopolis, Praha 2014

Autoři: Jiří Čáslavka, Aleš Chmelař, Václav Korbela, Zdeněk Kudrna

Grafický design: Creative heroes (www.creativeheroes.cz)

Vydavatel: Glopolis
Soukenická 23
110 00 Praha 1
Tel./fax: +420 272 661 132
www.glopolis.org



Publikace vyšla s finanční podporou Zastoupení Evropské komise v České republice.
Obsah publikace nemusí vyjadřovat stanovisko sponzora a nezakládá odpovědnost z jeho strany.



Glopolis je nezávislé analytické centrum se zaměřením na globální výzvy a příslušné odpovědi České republiky a EU. Ve spolupráci s těmi, kteří utvářejí politiku, byznys a veřejné mínění, je naším dlouhodobým cílem zlepšit politickou kulturu a přispět k přechodu na chytrou ekonomiku, k energetické a potravinové zodpovědnosti. Více informací na www.glopolis.org.

**10 LET ČLENSTVÍ ČESKÉ REPUBLIKY
V EVROPSKÉ UNII:**

MAKROEKONOMICKÝ VÝVOJ A EKONOMICKÁ INTEGRACE

Obsah

Shrnutí	.....	7
Úvod	.....	8
1. Ekonomický růst a konvergence k EU	.....	9
1.1. Období před vstupem	.....	9
1.2. Prvních pět let v EU	.....	10
1.3. Druhých pět let v EU	.....	13
1.3.1. Makroekonomická stabilita	.....	15
1.4. Reálná konvergence	.....	15
2. Přínosy členství v EU pro ekonomický růst	.....	18
2.1. Integrace do jednotného trhu	.....	18
2.1.1. Integrace trhu zboží	.....	18
2.2. Přejímání technologických a institucionálních standardů	.....	21
2.3. Strukturální fondy	.....	22
2.4. Příliv přímých zahraničních investic	.....	23
3. Nevyužitá příležitost členství v EU	.....	26
3.1. Nízká absorpční kapacita/směrování fondů EU	.....	26
3.2. Nedostatečné využití kapacit a spill-overs ve výzkumu, vývoji a inovacích a stagnující vzdělání	.....	27
3.2.1. Výzkum a vývoj	.....	27
3.2.2. Stagnující vzdělání	.....	28
3.2.3. Pozice ČR v hodnotových řetězcích	.....	32
3.3. Nízká atraktivita podnikatelského prostředí	.....	35
3.4. Neefektivní veřejná správa	.....	36
4. Vyhlídky pro hlubší integraci	.....	39
4.1. Makroekonomická koordinace/fiskální integrace	.....	39
4.1.1. Česká cesta fiskální konsolidace	.....	39
4.1.2. Fiskální koordinace na úrovni EU	.....	40
4.2. Finanční integrace/bankovní unie	.....	41
4.2.1. Český finanční sektor je stabilní a konzervativní	.....	41
4.2.2. Bankovní unie	.....	42
4.3. Přijetí eura	.....	42
5. Závěr	.....	45
Seznam literatury	.....	46

Shrnutí

Ekonomický vývoj České republiky lze v kontextu přínosů členství v Evropské unii rozdělit na tři zhruba pětiletá období. První započalo pět let před přistoupením k EU, kdy samotné očekávání vstupu napomohlo rychlému růstu přímých zahraničních investic, které vytáhly českou ekonomiku z transformační recese. V následujících pěti letech pokračovalo přibližování české ekonomiky i životní úrovně k průměru EU. Avšak v posledních pěti letech od vypuknutí finanční krize se tento proces „reálné“ ekonomické konvergence téměř zastavil. Klíčovou otázkou tak je, zdali přínos členství v EU k ekonomickému rozvoji postupně klesá, a nebo zdali Česká republika stále nedokáže plně využít příležitosti pro růst ekonomiky, které EU nabízí.

Masivní příliv zahraničních investic a přístup na jednotný trh představovaly pro českou ekonomiku jednorázový pozitivní šok, který přispěl k rychlejší konvergenci. Zároveň však potlačil roli tradičních faktorů dlouhodobého ekonomického růstu jako je vzdělanost, výzkum a inovace, kvalitní infrastruktura a přívětivé prostředí pro podnikání. Je nepravděpodobné, že by se podobný příliv investic mohl opakovat, takže další růst ekonomiky, zaměstnanosti i životní úrovně bude záviset na postupném zlepšování dlouhodobých faktorů ekonomického rozvoje.

Důsledky globální ekonomické krize vedly k recesi i růstu nezaměstnanosti v ČR, avšak celkové dopady byly mírnější než ve většině ostatních zemí na jižním a východním okraji EU. Česká ekonomika je úzce provázána s jádrem evropské ekonomiky kolem Německa, které bylo postiženo krizí relativně méně a rychleji obnovilo ekonomický růst. Také český finanční sektor v krizi obstál. Domácí banky byly po vstupu zahraničních strategických partnerů z EU restrukturalizovány, vyhnuly se rizikovým investicím, závislosti na zahraničních úsporách či úvěrům v zahraničních měnách, které by ohrozily jejich stabilitu v průběhu krize.

Relativně vysoká makroekonomická a finanční stabilita po roce 2008 měla být dobrým výchozím bodem pro další růst ekonomiky. Avšak růst HDP i konvergence k EU zaostává za sousedními ekonomikami. Vysvětlení lze hledat jednak v restriktivnější fiskální politice, avšak i ve stále zřejmější absenci dlouhodobých růstových impulzů. Kvalita podnikatelského prostředí dlouhodobě stagnuje, což podkopává především rozvoj malých a středních podniků, které táhnou růst a zaměstnanost v sousedních vyspělých ekonomikách. Absence reforem vzdělávání, výzkumu či systému investičních pobídek, stejně jako stagnující rozvoj infrastruktury zase nemotivuje již přítomné zahraniční investory ani ke zvyšování přidané hodnoty operací prováděných v ČR ani k reinvestování výnosů, které jsou v rostoucí míře vyváděny do zahraničí.

Institucionální reformy potřebné pro nové růstové impulzy, naráží na vysokou míru nestability českého politického a administrativního systému. Ačkoli existuje shoda na obecných záměrech reforem tradičních faktorů ekonomického rozvoje, neustálé střídání vlád, ministrů i klíčových úředníků opakovaně vrací reformní debatu na počátek. Výsledkem je téměř nezatelný pokrok při zlepšování podnikatelského prostředí, vzdělávání, infrastruktury či výzkumu a inovací a tedy i nejistý výhled pro další růst, zaměstnanost a konvergenci.

Nestabilita vlád a veřejné správy také brání využití existujících výhod členství v EU. Evropské fondy lze využít pro financování fyzické infrastruktury i institucionálních reforem, avšak jejich čerpání vyžaduje jak politickou shodu na prioritách, která přestojí změny vlád a ministrů, tak i stabilní veřejnou správu, která reformy a investice realizuje s potřebnou efektivitou a integritou.

Z prvního desetiletí členství v EU tedy plynou dvě zkušenosti. Zaprvé, budoucí růst HDP se bude opírat o tradiční pilíře dlouhodobého ekonomického rozvoje, neboť pozitivní šok v podobě masivního přílivu zahraničních investic se již nebude opakovat. Zadruhé, potřebná kultivace podnikatelského prostředí, infrastruktury, vzdělanosti i výzkumu, je podmíněna stabilizací veřejné správy i vyšší mírou konsenzuality politického systému. Dosavadní zkušenosti jasně ukazují, že bez fungujícího státu nelze ani plně využít výhody členství v EU ani obnovit dlouhodobý růst ekonomiky, zaměstnanosti a životní úrovně.

V květnu 2004 proběhlo největší rozšíření Evropské unie v celé její historii. Tato vlna zahrnovala Českou republiku, Estonsko, Kypr, Litvu, Lotyšsko, Maďarsko, Maltu, Polsko, Slovensko a Slovinsko. Evropská unie se tak rozrostla ze zhruba 381 na 456 milionů obyvatel. Ačkoliv nové státy představovaly zhmýněných 20 % obyvatelstva, na HDP se podílely pouze ze 7 %.

Členství v Unii bylo dovršením přechodu postkomunistických zemí od autoritativních režimů k právnímu státu a potvrzením jejich příslušnosti k demokratickému Západu. Rozšíření znamenalo milník v propojování Evropy po několika dekádách oddělení způsobených studenou válkou. Česká společnost byla od počátku jednání spíše nakloněna vstupu do Evropské unie, jak stabilně ukazovaly průzkumy veřejného mínění, kde se podpora pohybovala okolo 70 %.¹ To se potvrdilo také v referendu konaném 13.–14. června 2003, kde občané stvrdili vstup ČR do EU v poměru hlasů 77,33 % pro ku 22,67 % proti.

Češi však byli od počátku spíše realisty. Z průzkumu agentury STEM z konce roku 2001 vyplynulo, že nejdůležitějším symbolem našeho vstupu do EU nebylo očekávání zvýšení životní úrovně doma, ale možnost volného pohybu osob. Na tom, zda nám členství v EU samo o sobě přinese zlepšení životní úrovně, nepanovala shoda především proto, že se významná část veřejnosti obávala zvyšování cen zboží a služeb.² Podle průzkumu stejné agentury z roku 2004 byl vstup do EU svázán s přesvědčením, že zahraniční ekonomika představuje pro české hospodářství nebezpečnou konkurenci a více než polovina obyvatel (59 %) se dokonce domnívala, že se český průmysl po vstupu do Evropské unie ocitne v krizi.³

První léta členství v EU ukázala, že negativní očekávání zůstala nenaplněna, zatímco ta pozitivní ano. Nenastal žádný negativní šok. Cenová hladina byla v podstatě stabilní a také inflační očekávání nezaznamenala žádný zásadní výkyv a zůstala ukotvena blízko inflačních cílů ČNB.⁴ Naopak došlo k výraznému oživení vývozu i dovozu a velmi rychle došlo ke zlepšení salda obchodní bilance do kladných hodnot.⁵

Očekávané přínosy českého členství v EU se tedy postupně naplňují. Zároveň však jejich efekt postupně klesá, i proto, že je stále nedokážeme plně využít. Český model ekonomického rozvoje se opřel o volný přístup na jednotný vnitřní trh, přímé zahraniční investice a postupné přibližování institucionálního prostředí standardům jádrových zemí EU. Přínos těchto faktorů byl velmi silný už před vstupem a kulminoval během prvních pěti let členství, tedy před finanční krizí.

Cílem této studie je zhodnotit hlavní makroekonomické efekty přistoupení ČR k EU, což je zaměřeno především na dopad jednotného trhu a s ním spojených svobod a na využití redistribučních kanálů v rámci EU. Na základě této analýzy je poté formulováno, ve kterých oblastech Česká republika využila nebo nevyužila potenciál daný členstvím v EU a jaký je možný budoucí vývoj české ekonomiky ve vztahu k hlubší integraci do hospodářské a měnové unie.

Struktura studie je následující. Kapitola 1 hodnotí vývoj hlavních makroekonomických ukazatelů od vstupu České republiky do Evropské unie se zaměřením na reálnou konvergenci k EU. Kapitola 2 se následně zaměřuje na přínosy plynoucí ze vstupu do EU a kapitola 3 naopak identifikuje nevyužitá příležitosti, ve kterých oblastech Česká republika nevyužila potenciál. Kapitola 4 popisuje současné procesy makroekonomické koordinace v rámci EU a zamýšlí se nad rolí České republiky včetně vyhlídek na možné přijetí společné evropské měny.

¹ http://stem.cz/index.php?aktualita=&typ=0&typ_cl=-2&pocet=10&obor=0&autor=&ks1=0&ks2=0&ks3=0&find_str=vstup%20do%20EU&from=10

² <http://www.stem.cz/tisk.php?id=211>

³ <http://www.stem.cz/tisk.php?id=697>

⁴ https://www.cnb.cz/cs/menova_politika/zpravy_o_inflaci/2005/2005_cervenec/boxy_a_prilohy/c_05_cervenec_b1.html

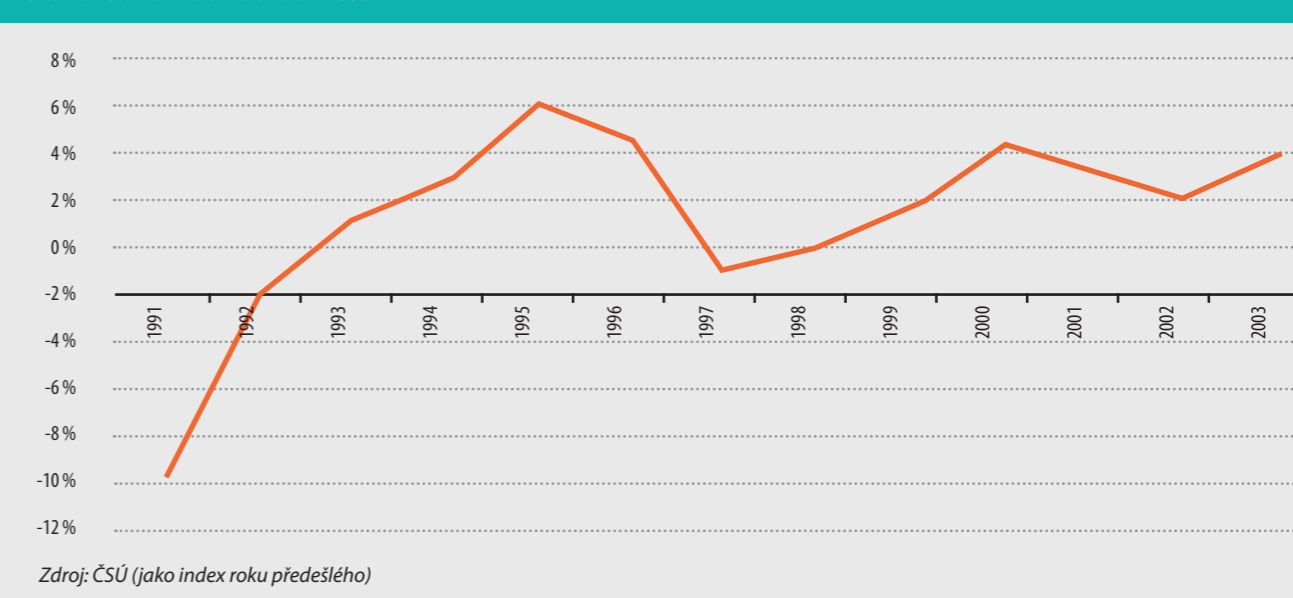
⁵ http://www.cnb.cz/cs/menova_politika/zpravy_o_inflaci/2005/2005_cervenec/boxy_a_prilohy/c_05_cervenec_b2.html

1. Ekonomický růst a konvergence k EU

1.1. Období před vstupem

Jednání o vstupu do EU začala již v polovině devadesátých let, kdy česká ekonomika procházela recesí a řešila důsledky hluboké bankovní krize. To se projevilo v roce 1997 poklesem HDP o 0,7 % a v roce 1998 o 0,2 % HDP. Víze splnění Kodaňských kritérií nutných pro vstup do EU byla signálem pro zahájení ekonomických a institucionálních reforem, které podpořily dokončení transformace a návrat na růstovou trajektorii. Perspektiva členství v EU byla zároveň důkazem rostoucí kredibility ČR jako destinace – s výrazným růstovým potenciálem a s vyhlídkou plné integrace do jednotného trhu EU – pro zahraniční investice.

Graf 1: Růst v transformaci 1991–2003



Členství v EU bylo spojeno s očekáváním rychlejšího ekonomického rozvoje jak pro staré, tak pro nové členské státy. Studie, které vznikly ještě před rozšířením v roce 2004, predikovaly přínos pro obě zmíněné skupiny. Většina z nich ukázala pozitivní dopad pro všechny členy EU ovšem s vyšším efektem na nové členské státy (viz Tabulka 1). Breuss (2001) odhadoval, že by Česká republika mohla během 10 let zvýšit svoje reálné HDP o 5–6 % oproti situaci, kdy by nepřistoupila. Celkový průměrný dopad na EU pak měl být 0,5 % reálného HDP za šest let. Evropská komise (DG ECFIN 2001) uváděla přínos ve výši 1,3 % – 2,1 % HDP za rok pro nové členské státy. Vliv na staré členské státy měl být sice relativně nižší, 0,5 % – 0,7 % HDP za rok, avšak stále pozitivní. Další studie (Baldwin et al. 1997; Hejdra et al. 2002; Maliszewska 2004) se také shodovaly na vyšším přínosu pro nové členské státy (v řádu několika procent HDP) a nižším pro staré členské státy (do 1 % HDP za rok). Ex post odhady se pak příliš neliší. Evropská komise (2009) uvádí, že celý proces rozšíření přispěl v letech 2000–2008 v nových členských státech k rychlejšímu tempu růstu v průměru o 1,75 % než by tomu bylo bez něj. Profitovat z toho měly i staré členské státy, a to rychlejším tempem růstu o 0,5 %. Odhady přínosů členství k růstu jsou ovšem metodologicky problematické, proto je nutné brát v potaz jejich omezenou vypovídající schopnost.

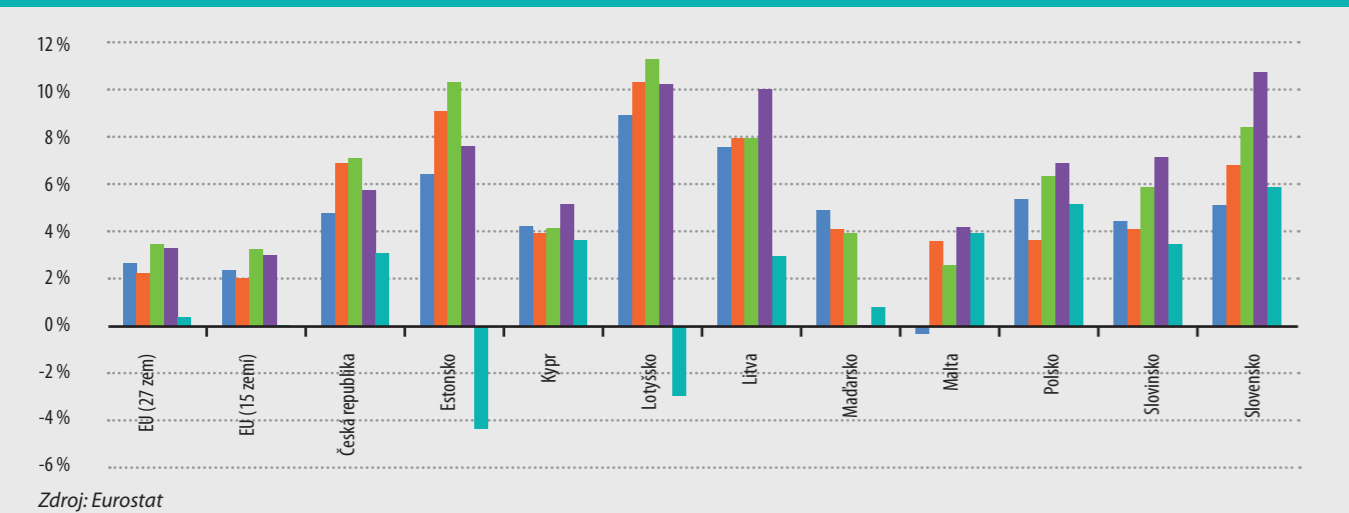
Tabulka 1: Studie odhadující dlouhodobý vliv rozšíření EU v roce 2004 na HDP

Studie	Země-region	Období	Míra v % HDP
Baldwin et al. (1997)	EU-15; Střední Evropa a východní Balkán	roční přínos	+ 0,2 %; + 1,5/18,8 %
DG ECFIN (2001)	Nové členské státy	roční přínos	+ 1,3/2,1 %
Breuss (2001)	Česká republika	2000–2010 2000–2006	+ 5,65 % + 4,03 %
Hejdra et al. (2002)	EU–15	roční přínos	+ 0,3 %
Maliszewska (2004)	EU–15 Maďarsko Polsko	roční přínos	+ 0,03 % + 7 % + 3,4 %

1.2. Prvních pět let v EU

Česká republika v letech 2004–2008 prošla obdobím bezprecedentního růstu HDP přes 6 % (viz. Graf 2). Co se týče inflace, od přechodu ČNB na cílování inflace vykazovala inflace zpomalující tendenci do roku 2003. Následně se tempo růstu spotřebitelských cen pohybovalo až do roku 2007 v rozmezí 1 – 3 %, poté došlo ke zrychlení – v roce 2008 inflace dosáhla 6,3 %. Srovnatelné přírůstky vykazovaly i ostatní nové členské státy EU. Například pobaltské státy zaznamenávaly dokonce 7–10 % růst hrubého domácího produktu ročně, jak je možno vidět z grafu 2. Ve starých členských státech byl vývoj HDP pozvolnější okolo 2 %. To bylo do určité míry způsobeno faktem, že firmy využívaly příležitosti na trzích nových členských států a investovaly v zahraničí. Proto při pohledu na hrubý disponibilní důchod (GNI) jsou míry růstu vyšší, v průměru přes 5 % pro EU-15.⁶

Graf 2a: Růst HDP v nových členských zemích (2004 – 2008) – růst HDP



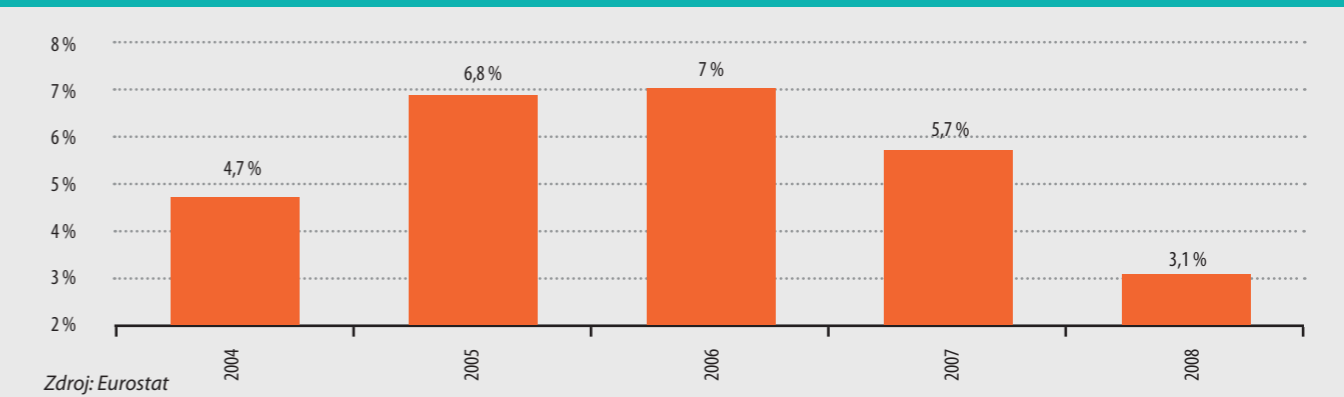
Graf 2b: Růst HDP v nových členských zemích (2004 – 2008) – růst HNI



Rozdílnost růstu HDP se dá částečně vysvětlit nejen různým zvýšením produktivity v průmyslu a službách díky zapojení do světových produkčních řetězců (Foster-McGregor et al. 2013), ale i prohlubováním finančních trhů v ekonomikách. Berkmen a Gelos (2012) uvádí, že růst HDP v předkrizovém období, ale i následná hloubka krize v jednotlivých státech, byla ovlivněna vývojem na finančních trzích. Tím je myšlena rozdílná změna v zadlužení finančního systému a růst úvěrů domácnostem a soukromému sektoru. Růst v období 2004–2008 byl proto v řadě členských zemí EU (např. v Pobaltí) vykopen rychlým zadlužováním všech sektorů a přehřátím ekonomiky. To ovšem neplatilo pro Českou republiku, kde růst úvěrů do ekonomiky v předkrizovém období byl komparativně nižší

oproti jiným novým členským zemím EU⁷ (ačkoliv bylo roční tempo růstu HDP v ČR – okolo 6 % v předkrizovém období – srovnatelné s okolními státy jako Polsko nebo Maďarsko).

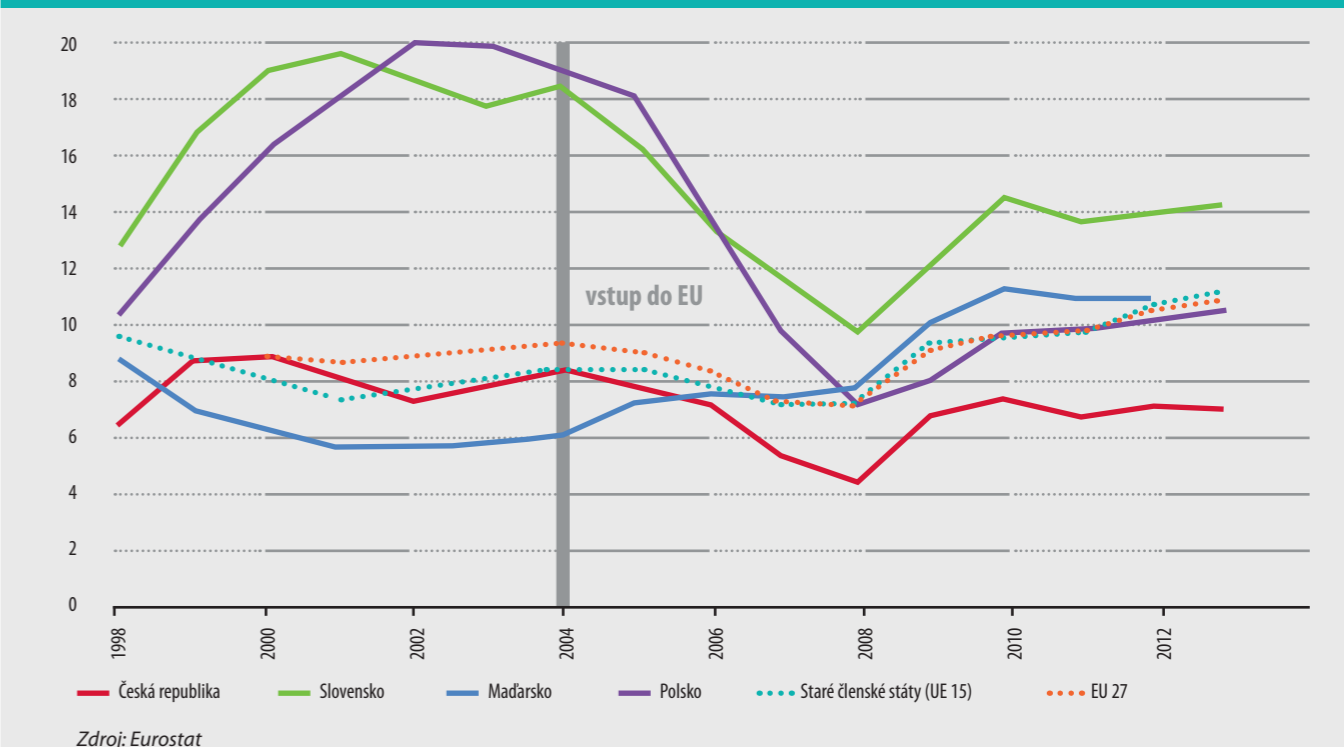
Graf 3: Růst HDP v České republice (2004 – 2008)



V období po vstupu do EU nastal v České republice výrazný pokles nezaměstnanosti. V roce 2008 dosáhla nejnižší úrovně od roku 1989, a to 4,4 % (viz. Graf 4). Z dlouhodobého pohledu se ČR jak před vstupem, tak po přistoupení k EU pohybovala ve výši nezaměstnanosti pod regionálním průměrem i průměrem Evropské unie.

Pro srovnání, na Slovensku a v Polsku došlo v období vstupu do EU také k silnému poklesu nezaměstnanosti, a to z 19,5 % v roce 2001 na 9,6 % v roce 2008 resp. z 20,0 % v roce 2002 na 7,1 % v roce 2008. Oproti tomu ve stejném období klesla nezaměstnanost v České republice z 8,1 % na zmíněných 4,4 %. Jak v relativní, tak v absolutní míře se jedná o pokles výrazně nižší než ve dvou výše zmíněných zemích. Nízká cyklická nezaměstnanost v České republice před vstupem do EU – či změna ve strukturální nezaměstnanosti okolních zemí – může vysvětlovat i relativně nižší hodnoty HDP České republiky oproti ostatním zemím v období bezprostředně kolem přijetí do EU. Rozdílný vývoj nezaměstnanosti v nových členských zemích může také objasňovat rozdílné vnímání přínosů vstupu do EU obyvatelstvem v jednotlivých zemích. To částečně potvrzuje Graf 5, na kterém je zřetelná záporná korelace mezi nezaměstnaností a vnímáním přínosů. Nicméně hodnoty vnímání přínosů byly v Polsku a na Slovensku vyšší už při vysoké nezaměstnanosti. Zvýšení nezaměstnanosti v Maďarsku mohlo být asociováno s přistoupením k EU a tím pádem s nižšími přínosy.

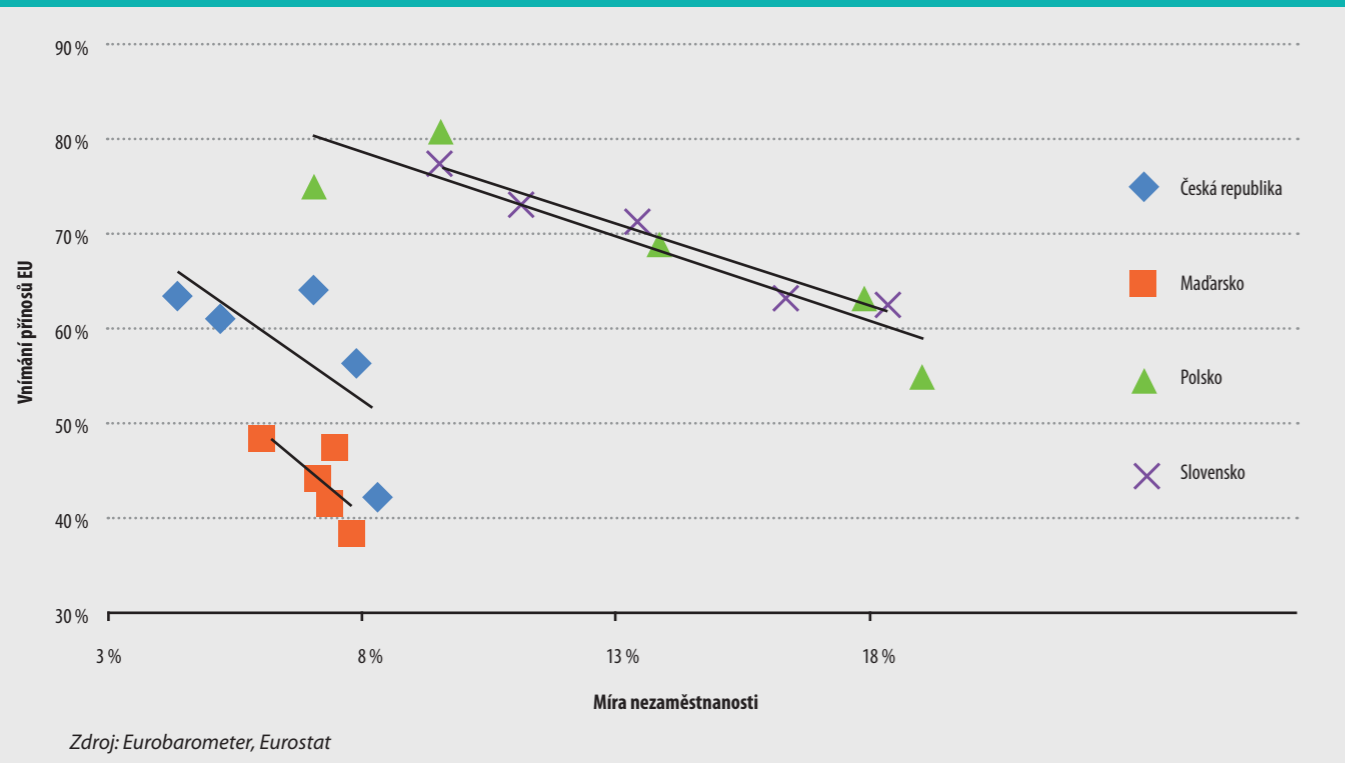
Graf 4: Míra nezaměstnanosti ve vybraných nových členských zemích (1998 – 2012)



⁶ World bank database – <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.PCAP.PP.CD>

⁷ Banka pro mezinárodní vypořádání (BIS) – <http://www.bis.org/statistics/credtopriv.htm>

Graf 5: Vztah vnímání přínosů Evropské unie a míry nezaměstnanosti



Míra zaměstnanosti výrazných změn nedosáhla a oscilovala kolem 66 %, což bylo nad regionálním průměrem a po určitou dobu i nad průměrem EU 15 (viz Graf 6).⁸ Česká republika nicméně nedokázala zvýšit podíl zaměstnanosti žen a lidí předdůchodového věku, a tak využít vysoké počáteční hodnoty k další konvergenci k zemím s vysokou mírou zaměstnanosti jako Švédsko nebo Dánsko. Jednou z možných „strukturálních bariér“ pro další zvyšování zaměstnanosti v České republice je nízká zaměstnanost žen v rodičovském věku – dopad rodičovství na zaměstnanost v ČR je nejvyšší v EU (tj. rozdíl v míře zaměstnanosti žen s dětmi ve věku 0–6 let a bez dětí) a rovněž využívání částečných úvazků je velice nízké ve srovnání s průměrem EU.⁹

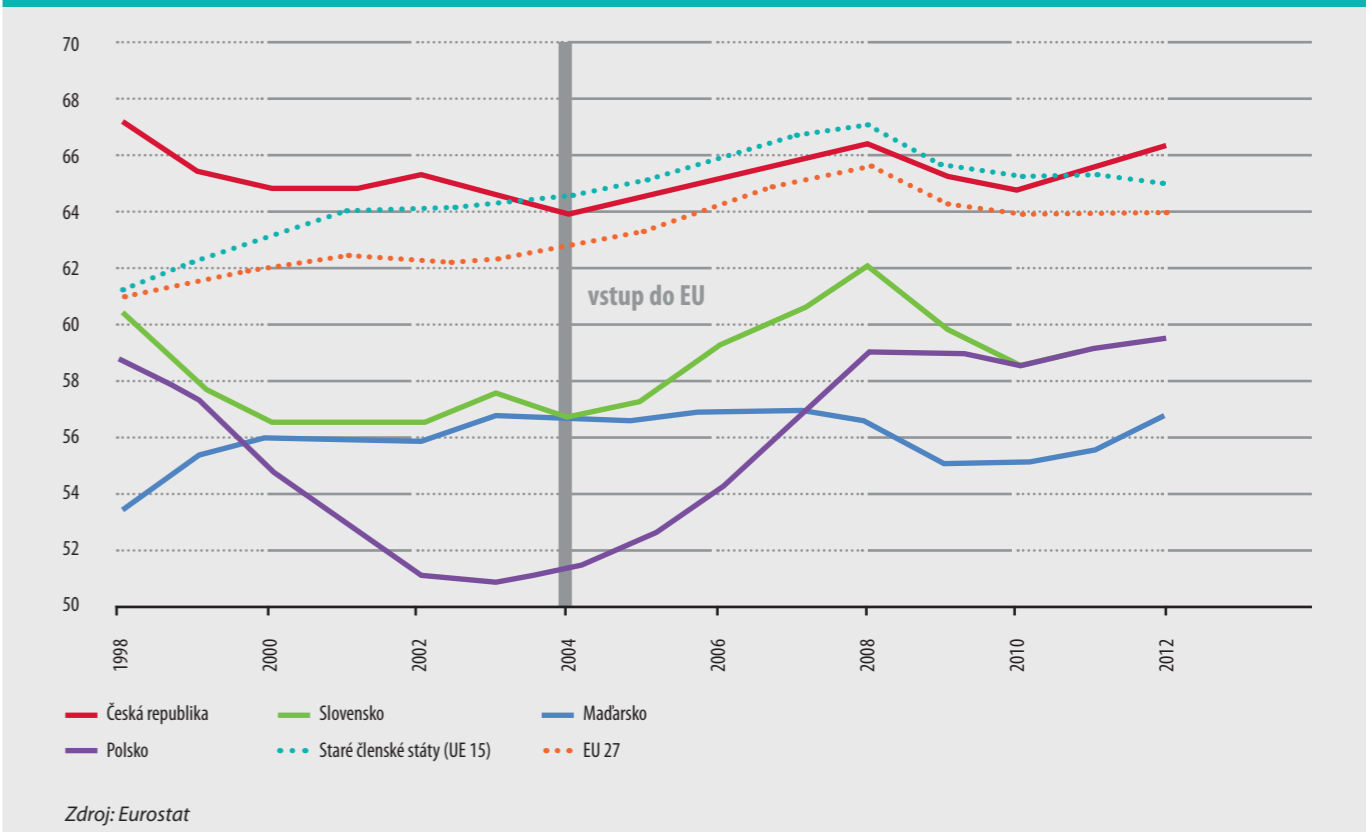
Tabulka 2: Míry zaměstnanosti v ČR (2004–2013)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Míra zaměstnanosti (15–64 let)	64,2	64,8	65,3	66,1	66,6	65,4	65,0	65,7	66,5	67,7
Míra zaměstnanosti (55–64 let)	42,7	44,5	45,2	46,0	47,6	46,8	46,5	47,7	49,3	51,6
Míra zaměstnanosti – ženy (15–64 let)	56,0	56,3	56,8	57,3	57,6	56,7	56,3	57,2	58,2	59,6

Zdroj: Eurostat

Na druhou stranu vyšší míra zaměstnanost v porovnání s novými členskými zeměmi může vysvětlovat relativně nízkou změnu od vstupu ČR do EU. Relativně dobré hodnoty zaměstnanosti a nezaměstnanosti kladly menší tlak na další strukturální reformy.

Graf 6: Míra zaměstnanosti ve vybraných nových členských zemích (1998 – 2012)



1.3. Druhých pět let v EU

Globální hospodářská a finanční krize měla negativní dopad na růst HDP a zaměstnanost v ČR v letech 2009 až 2014, i když Česká republika nebyla v porovnání s ostatními členskými zeměmi EU zasažena nejhůře (přesto v roce 2009 zaznamenala kontrakci ve velikosti 4,5 % HDP). Krize započatá v roce 2007 na finančních trzích USA a pokračující pádem investiční banky Lehman Brothers v září 2008 se rozšířila z finančního sektoru do reálných ekonomik evropských států. Komparativně nižší pokles výkonu ekonomiky ČR v roce 2009 odpovídal relativně nižší předkrizové úrovni růstu ve srovnání s ostatními zeměmi regionu. Ačkoliv se Česká republika navrátila v letech 2010 a 2011 do kladných čísel okolo 1 % růstu, rok 2012 znamenal další propad do recese. V období hospodářské krize se snížila také na 0,6 %, ale pak se postupně zvyšovala až na hodnotu 3,5 % v roce 2012. Jak už bylo částečně řečeno v minulé podkapitole, rozdíly v růstu a následné hloubce recese lze do značné míry vysvětlit třemi faktory: závislostí dané ekonomiky na exportní poptávce, závislostí poptávky na úvěrech ze zahraničí a na výdajích veřejného sektoru.

Pozitivním signálem posledního vývoje může být mezičtvrtletní růst koncem roku 2013 o 1,8 %. Tento růst byl do značné míry způsoben předzásobením z důvodu zvýšení spotřební daně od roku 2014, proto realističtější pohled na oživení dává reálná přidaná hodnota, která ve 4. čtvrtletí vzrostla o 0,8 %.¹⁰ I přes to, že oživení zůstává pozvolné, výhled na rok 2014 je poměrně optimistický a pohybuje se v rozmezí 1,4–2,2 % a na rok 2015 2,0–2,8 %.¹¹ Rizika pro další vývoj, která mohou oživení zbrzdřit, zůstávají slabá poptávka domácností, nízké investice spojené se špatným čerpáním evropských fondů a v poslední době také nestabilní situace ve východní Evropě.

⁸ Míra zaměstnanosti ve věkové skupině 20–64 pohybovala v letech 2004–2008 těsně nad 70 %, což je méně než vytyčený cíl 75 % v rámci Evropa 2020 (v roce 2013 to pak je 72,5 %) (viz. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe_2020_indicators/headline_indicators)

⁹ <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>

¹⁰ Predikce Ministerstva financí ČR (<http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/prognozy/makroekonomicka-predikce/2014/makroekonomicka-predikce-duben-2014-17576>)

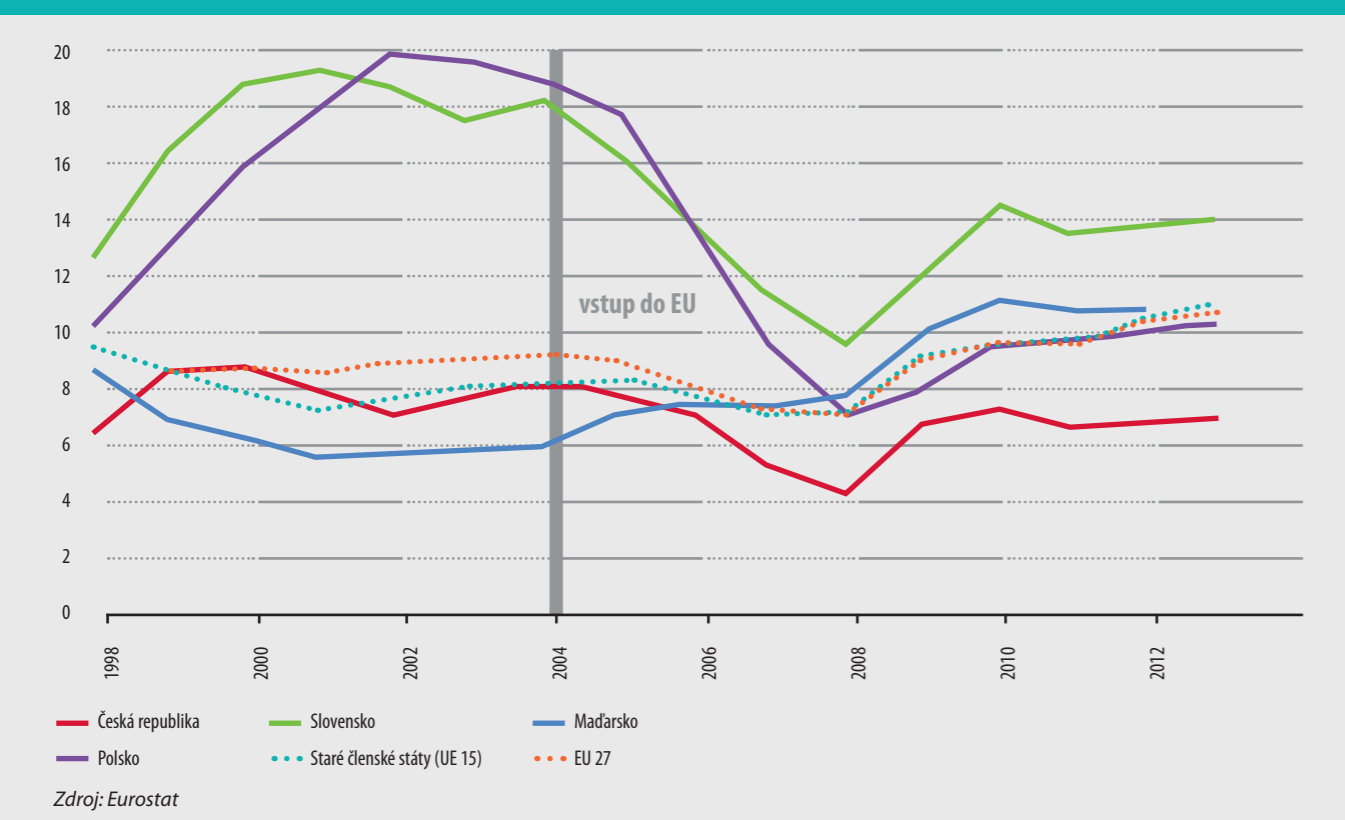
¹¹ Česká národní banka a Ministerstvo financí ČR (http://www.cnb.cz/cs/menova_politika/prognoza/index.html, <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/prognozy/makroekonomicka-predikce/2014/makroekonomicka-predikce-duben-2014-17576>)

Graf 7: Růst HDP ve vybraných členských zemích EU (2009 – 2013)



Období krize znamenalo nárůst nezaměstnanosti z 4,4 % v roce na 8,6 % začátkem roku 2014,¹² což je nejvyšší hodnota v historii samostatné České republiky (průměrná roční nezaměstnanost je ale pod úrovní 7 %). To je stále nejnižší hodnota v regionu, protože nezaměstnanost v Polsku, Slovensku i Maďarsku je vyšší než 10 % nebo se pohybovala okolo této hodnoty v roce 2013.¹³ Zhruba od poloviny roku 2013, shodně s hospodářským oživením, se pomalu začíná měnit situace na trhu práce. Po mírném zlepšení koncem roku 2013 sice dosáhla nezaměstnanost svého maxima začátkem roku 2014, ale zároveň se zvýšil počet volných pracovních míst, který předznamenává zlepšení situace na trhu práce.

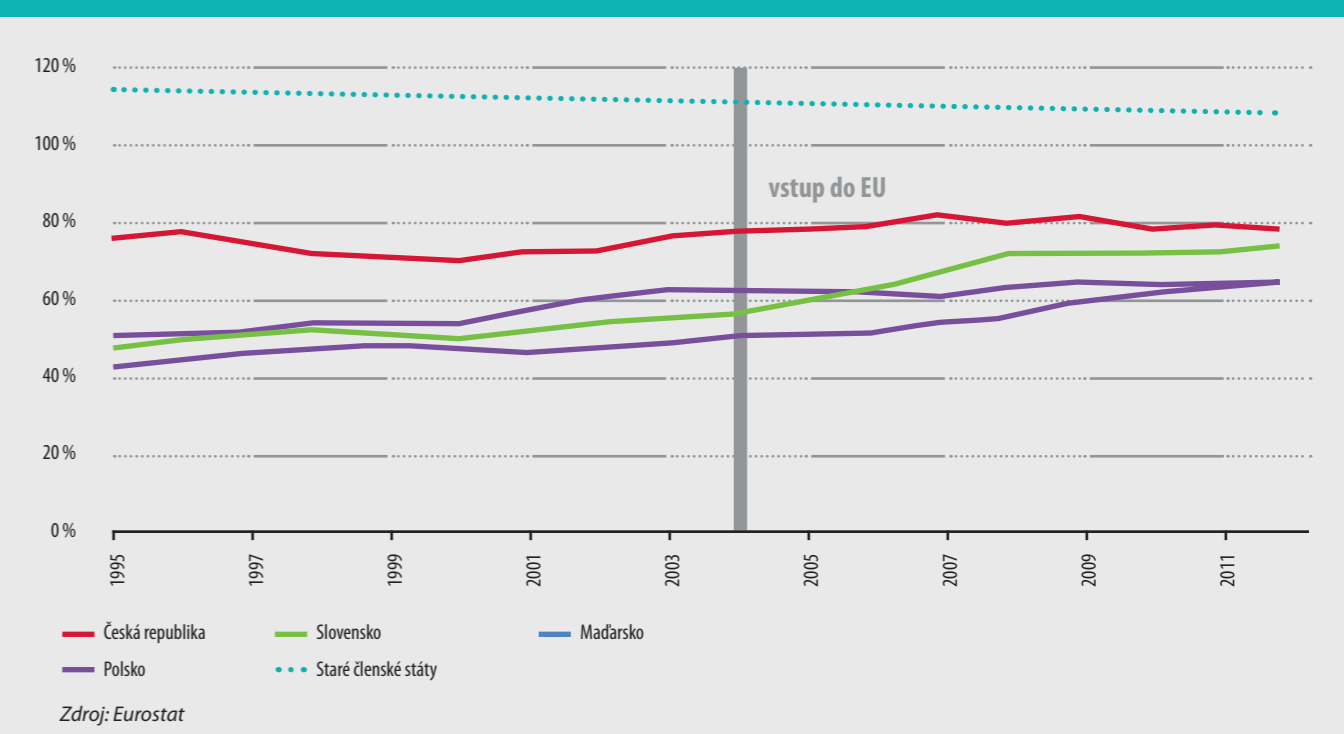
Graf 8: Míra nezaměstnanosti ve vybraných nových členských zemích (2009 – 2013)



1.3.1. Makroekonomická stabilita

I přes razantní posílení růstu v období po přistoupení k EU, se vládní deficit nacházel i nadále v "červených číslech". Při zhruba 7% růstu HDP v roce 2006 hospodařila Česká republika se schodkem 2,4 %. Česká republika nedokázala vykázat přebytek státního rozpočtu od počátku své existence, nejbližší tomu byla v roce 2007, kdy byl vládní schodek 0,7 %. To potvrzuje cyklicky očištěný deficit, který v roce 2006 dosahoval 3,3 %, v roce 2007 pak 2 %.¹⁴ S tím logicky vzrůstalo i zadlužení veřejného sektoru, které se prohloubilo z 28,9 % v roce 2004 na 46,04 % v roce 2013.¹⁵ Podobný obrázek s procyklickým působením veřejných rozpočtů byl realitou v mnoha dalších evropských zemích, Francii nebo Německo nevyjímaje. Tím se projevil určitý nedostatek koordinace fiskálních politik v rámci EU, zejména v souvislosti s fiskálním vývojem na vrcholu hospodářského cyklu. S příchodem krize od roku 2009, kvůli cyklickým i strukturálním výpadkům státních příjmů, se Česká republika ocitla za hranicí EDP, pod kterou se dokázala dostat až v roce 2013, kdy dosáhla schodku 1,44 %, cyklicky očištěný deficit pak dosáhl pouze 0,5 %. V době krize byl fiskální dohled nad členskými státy výrazně posílen, a to včetně dohledu nad rozpočtovými deficity v tzv. „dobrých časech“, zejména prostřednictvím reformy Paktu stability a růstu.¹⁶

Graf 9: Kupní síla HDP na hlavu PPS jako procento průměru EU 27 (2004–2012)



1.4. Reálná konvergence

Hlavní ekonomickou motivací pro členství v EU bylo od počátku přiblížení se k životní úrovni západoevropských států. Nejběžněji používaným ekonomickým indikátorem naplňování tohoto cíle je HDP vyjádřené v kupní síle na hlavu ve srovnání s průměrem EU (viz Graf 10). Česká republika byla na konci vstupního roku 2004 na 78 % průměru evropské sedmadvacítky. Do roku 2009 se ekonomika přiblížila o čtyři body na 82 %, avšak v následujících čtyřech letech došlo k poklesu na 80,8 %. Přínos prvních pěti let tak byl v relativním srovnání s ostatními zeměmi EU částečně eliminován.

¹² Hodnota k 28. 2. 2014, Český statistický úřad

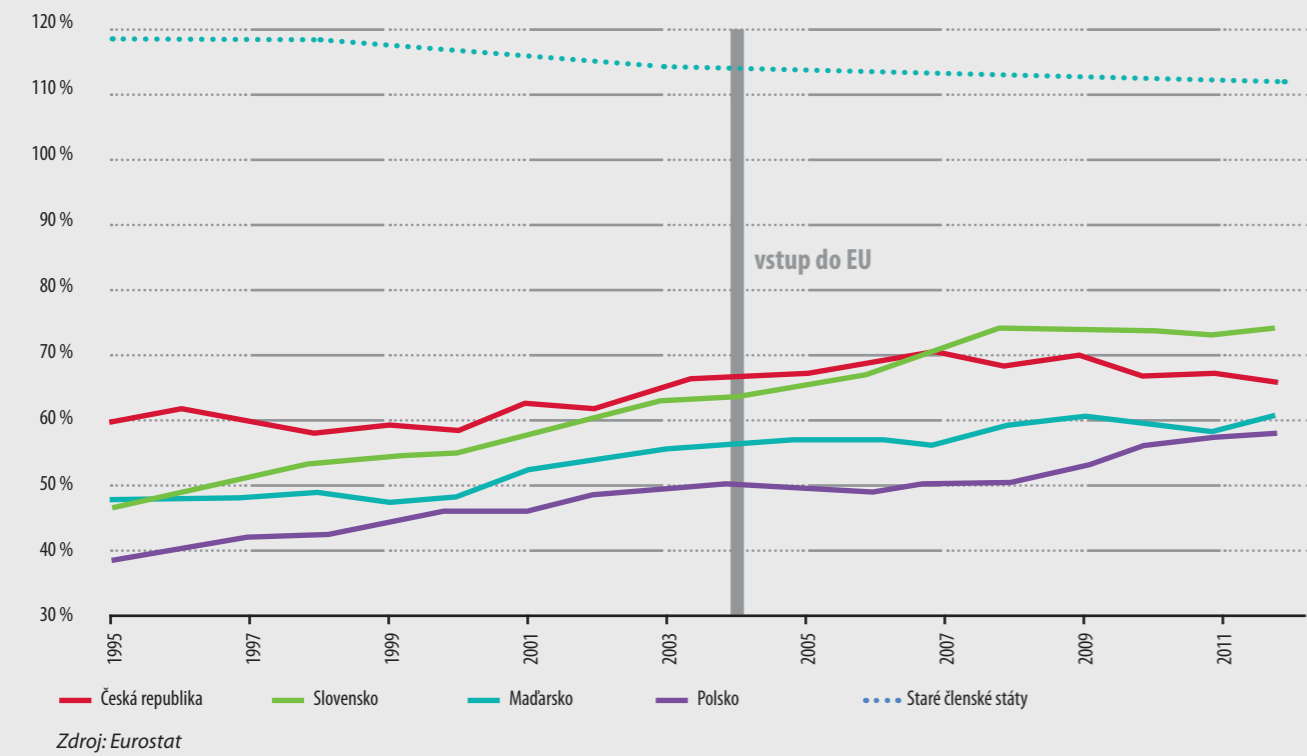
¹³ Eurostat: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&language=en&pcode=teilm020&tableSelection=1&plugin=1>

¹⁴ <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/prognozy/makroekonomicka-predikce/2014/makroekonomicka-predikce-duben-2014-17576>

¹⁵ Eurostat (<http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>) a Český statistický úřad (http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/notifikace_vladniho_deficitu_a_dluhu_20140401)

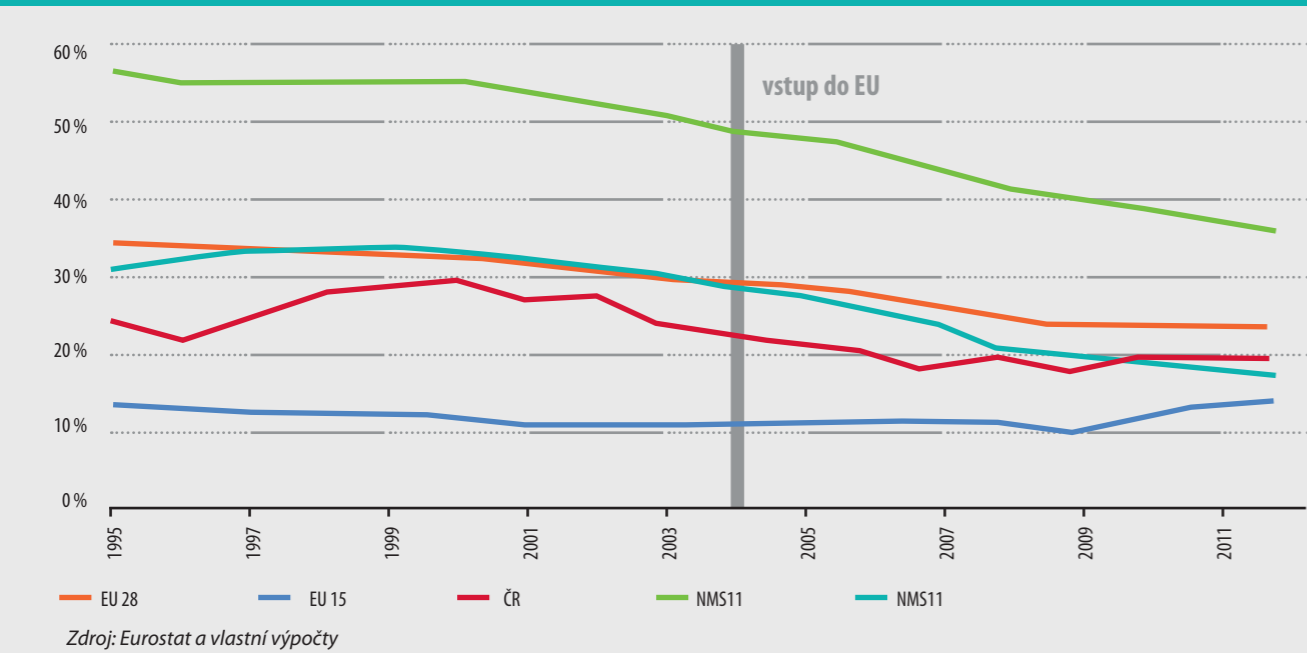
¹⁶ Viz: http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/governance/2012-03-14_six_pack_en.htm

Graf 10: Kupní síla HDP na hlavu PPS jako procento průměru EU 27 (2004–2012)

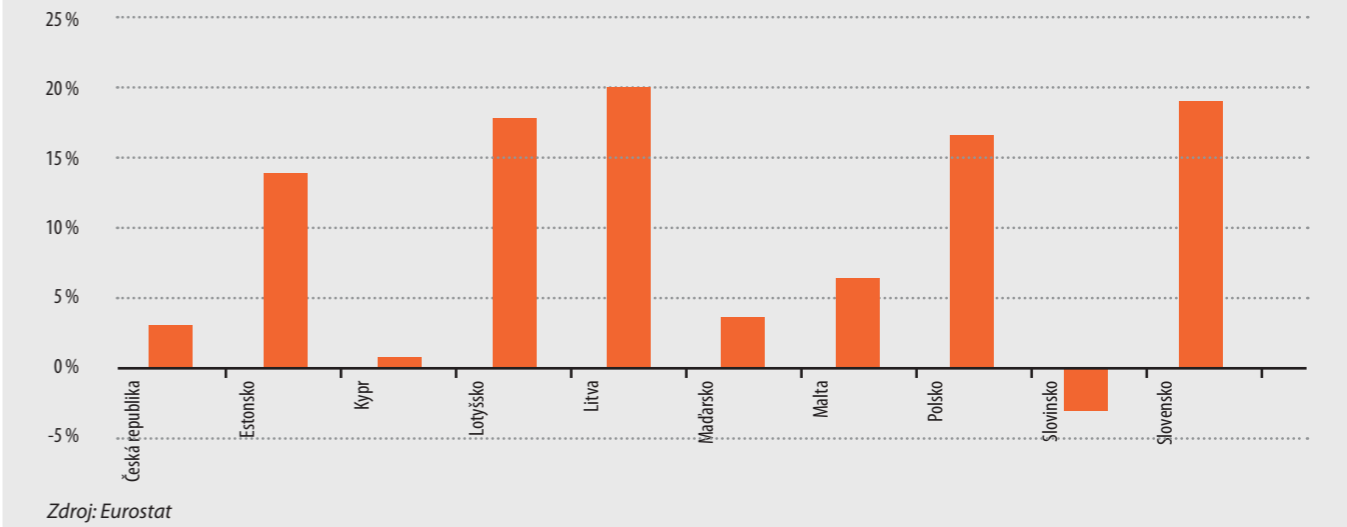


V tomto kontextu je třeba poznamenat, že jestliže má být vliv vstupu do EU hodnocen nikoli k samotnému datu rozšíření, ale jako dlouhodobý proces, jediné dlouhodobé období reálné konvergence od vzniku ČR proběhlo těsně před a v prvních letech po vstupu (v letech 2000 do 2006), přesto však v míře spíše omezené oproti ostatním zemím regionu. Česká republika od svého vstupu v roce 2004 do roku 2012 zvýšila relativní kupní sílu na hlavu pouze o 2,8 procentního bodu. Za stejné období zvýšilo Polsko a Slovensko tuto relativní míru o 16,4 a 19 procentních bodů. Maďarsko, které prošlo dluhovou krizí, se v tomto období přiblížilo k průměru EU–27 o 3,6 procentního bodu, zatímco staré členské státy pocítily snížení této relativní míry o 3,7 procentního bodu. To potvrzuje obecnou hypotézu o konvergenci nových členských zemí k průměru EU, i když pouze ve velice omezené míře v případě Maďarska a České republiky.

Graf 11: Sigma konvergence HDP v kupní síle ve starých a nových členských státech EU 28



Graf 12: Změna v kupní síle HDP na hlavu PPS k průměru EU27 v nových členských zemích mezi lety 2004 a 2013



2. Přínosy členství v EU pro ekonomický růst

Česká republika v roce 2014 zažívá desáté výročí od vstupu do Evropské unie, jejíž integrace probíhá už déle než půl století. Zhodnotit přínosy nebo náklady členství není snadné, protože nelze udělat porovnání se situací, kdy by Evropská unie neexistovala nebo kdy by Česká republika k EU nepřistoupila. Studie kvantifikující přínosy na úrovni celé Unie dochází k pozitivnímu dopadu evropské integrace na růst – vyšší růst oproti EFTA (Henrekson et al. 1997), vyšší růst než kdy by EU neexistovala (Badinger 2005; Eichengreen a Boltho 2010), zvýšení produktivity v EU15 (Kutan a Yigit 2007), přínosy pro nové členské státy 1,75 % HDP ročně (Evropská komise 2009). Nicméně všechny zmíněné studie jsou problematické z metodologického hlediska z důvodu nejasného určení srovnávacího scénáře.

Přístup této studie je proto odlišný. V následujících kapitolách se zaměřujeme na hodnocení přínosů Evropské unie a integrace v jednotlivých sektorech v ČR jako je zahraniční obchod, přímé zahraniční investice, fondy EU, věda a výzkum nebo fungování státní správy. To sice neumožňuje celkovou kvantifikaci, nicméně dává komplexní obrázek o trendech a změnách a ukazuje, do jaké míry ČR využila potenciál, který členství přinášelo.

2.1. Integrace do jednotného trhu

Jednotný trh je klíčovým prvkem architektury celé Evropské unie. Je definován čtyřmi svobodami – volným pohybem osob, zboží, služeb a kapitálu. To v konkrétních politikách znamená například možnost práce a studia v celé Evropské unii¹⁷ nebo uznávání kvalifikací, širší nabídku produktů a vyšší konkurenci nebo volné podnikání na jednotném trhu pro firmy s harmonizovanými pravidly (Evropská komise 2012). Další části textu se zaměřují na to, jakým způsobem se tyto politiky projevují do výkonnosti ekonomik států Unie, a především do české ekonomiky.

I přes velký pokrok od roku 1985 stále zůstávají některé bariéry bránící volnému pohybu, a to především na trzích služeb (Evropská komise 2014). Reakcí na tyto nedostatky bylo vytvoření Aktu o jednotném trhu v dubnu 2011, který si kladl za cíl urychlení procesu integrace trhu a nastartování udržitelného růstu. Dvanáct prioritních a na padesát doplňkových opatření zaměřujících se především na trh služeb a upravujících například regulaci energetických trhů, mobility pracovní síly v rámci EU nebo nastavení konkurzních pravidel ovšem nedosáhlo cíleného efektu. Proto následoval v roce 2012 Akt o jednotném trhu II, který se zaměřuje na stejné prioritní oblasti, ale klade si za cíl plné využití potenciálu k nastartování růstu. Poslední iniciativou, která se ovšem odehrává v globálním měřítku, jsou začátky vyjednávání o zóně volného obchodu mezi EU a USA (tzv. TTIP).

Evropská komise (2012) vypočítává celkové přínosy vzniku jednotného trhu kladně. Podle odhadů bylo HDP v EU27 v roce 2008 o 2,13 % vyšší než by bylo, kdyby se v roce 1992 jednotný trh nezavedl. To dělá pro představu rozdíl 500 eur na každého obyvatele sedmadvacítky jenom za samotný rok 2008. Za stejnou dobu, tedy od roku 1992 do roku 2008, bylo navíc vytvořeno 2,77 milionu pracovních míst. Obchod uvnitř Evropské unie vzrostl z 12 % HDP v roce 1992 na 22 % HDP v roce 2011 (Evropská komise 2012). Jakkoli se nedá zpochybnit pozitivní přínos, jeho výše a rozsah je nakonec nižší než původně odhadovaný například v Cecchiniho zprávě (Cecchini et al. 1988).

Vzhledem k relativně větší míře otevřenosti České republiky lze odhadovat, že příspěvek k růstu mohl být vyšší než zmíněných 2,13 % nebo že mohl přispět danou mírou k HDP dříve než za 16 let pro celou EU. V případě, že by dopad na hospodářství ČR byl stejný jako průměr ostatních států, tak již v horizontu osmi let od přistoupení by přínos jednotného trhu pro ČR tvořil jen pro rok 2013 přes 80 miliard korun.

2.1.1. Integrace trhu zboží

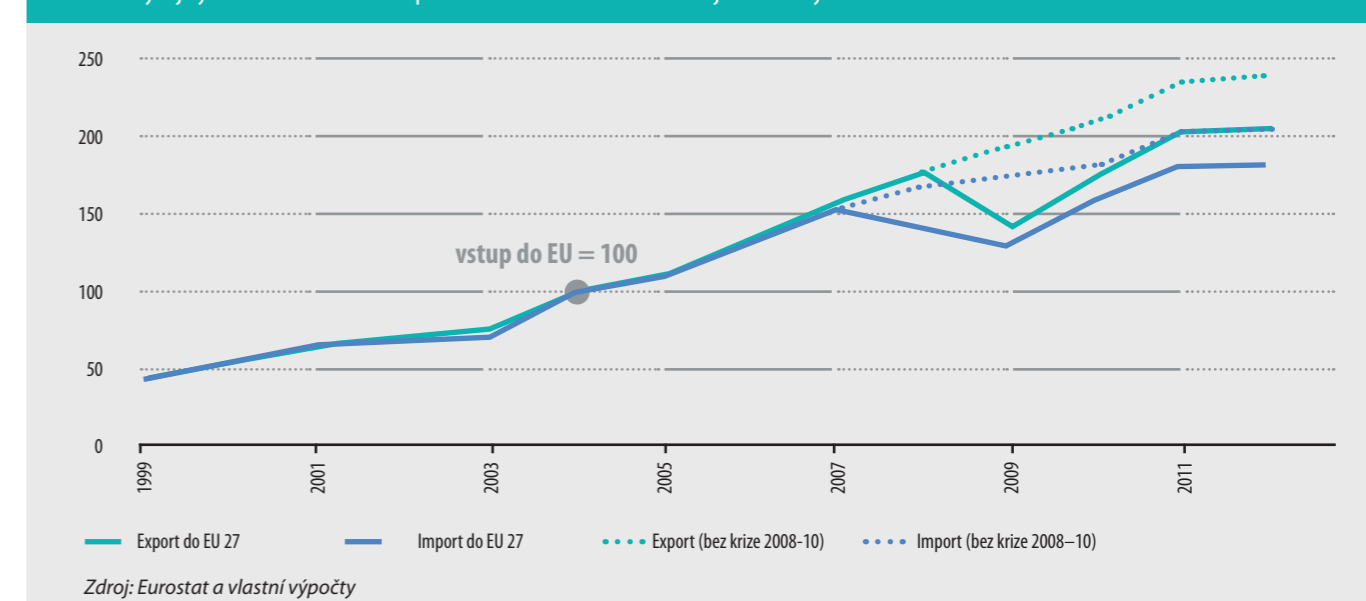
V důsledku politických změn po roce 1989, ztráty tradičních odbytišť a rozpadu RVHP výrazně klesl obchod s těmito teritorii a byl nahrazován obchodem s vyspělými tržními ekonomikami. Česká republika se začala postupně obchodně prolínat se zbytkem Evropy a v roce přistoupení už byla silně navázaná na vývoz do a dovoz ze států EU. Nicméně vstup samotný byl dalším impulzem pro další proces integrace. Ačkoliv je kvantifikovace impulzu vstupu

v případě České republiky obtížná jak kvůli nejasné kauzalitě, tak roztržitému časovému rozložení, shrnujeme v následujícím textu hlavní mechanismy a empirická zjištění.

Je možné identifikovat několik kanálů vlivu zahraničního obchodu na růst jako zvýšení tlaku na kvalitu a snížení ceny skrz mezinárodní soutěž, podpora rozšíření know-how a inovací skrz vzájemný obchod a v neposlední řadě vytváření příhodných podmínek pro investice (Evropská komise 2009). De Benedictis a Tajoli (2008) dále argumentují, že rozšíření Evropské unie v roce 2004 přispělo ke sblížení ve struktuře exportů mezi novými a starými členskými státy, což vedlo k větší konvergenci v Evropské unii. Navíc, obchod v rámci řetězce jednoho odvětví pomohl stimulovat posun výše k výrobkům s vyšší přidanou hodnotou (Palazuelos-Martinez 2007). Ačkoliv tento efekt byl měřen pro země střední a východní Evropy v 90. letech, je pravděpodobné, že při zvýšení navázání ČR na EU probíhal tento proces také po přistoupení. V širším kontextu, otevřenost země k obchodu měřená jako podíl importu a exportu na HDP přispívá pozitivně k růstu (Baldwin 2004).

Pohled na vývoj zahraničního obchodu v České republice ukazuje, že se od roku 2003 do roku 2008 vývoz zboží a služeb více než zdvojnásobil a i přes finanční a hospodářskou krizi, která znamenala pokles vývozu v roce 2009 a stagnaci v roce 2012, je už skoro na 2,5 vyšším objemu oproti roku 2003.¹⁸

Graf 13: Vývoj vývozu a dovozu z EU27 oproti roku 2004 a model odstraňující následky krize



Od roku 2004 se saldo obchodní bilance pohybuje v kladných číslech a v průběhu času se navíc přebytek zvyšuje. Výjimkou byly roky 2008 a 2010, kdy dovozy mírně převýšily vývozy, avšak kvůli prudkému zvýšení bilance v roce 2012 dosáhl přebytek rekordních 310,8 mld Kč.¹⁹ V roce 2012 exportovala Česká republika 80,8 % svého zboží do států Evropské unie, z čehož Německo tvořilo 39 % a Slovensko 11 %.²⁰

Není překvapením, že největšími obchodními partnery jsou naši sousedé – při vysoké otevřenosti české ekonomiky – hospodářský vývoj do velké míry závisí na vývoji v Evropské unii, především v Německu, kde je vazba nejsilnější. Komárek et al. (2012) popisují vliv Německa na Českou republiku jako efekt „lokomotivy“, kdy vysoká konkurenceschopnost německé ekonomiky se promítá pozitivně do výkonu české ekonomiky. Tedy propojování nemá vliv pouze na posun v obchodních řetězcích, ale také na výkon jako takový. Vazba na Německo a ostatní země EU je tak silná, že se ekonomické podmínky nutně projeví v České republice, a to jak pozitivně v období růstu, tak negativně v období recese.

Podíl jak vývozu, tak dovozu do a z EU stabilně klesá, kdy nejvyšší podíl exportu do EU byl 87,1 % v roce 2004.²¹ To je způsobeno především vzestupem nových ekonomik a tím pádem otevřením nových trhů, kde příkladem

¹⁸ Eurostat – international trade statistics <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tet00002&language=en>

¹⁹ Analýza vývoje ekonomiky ČR za rok 2012, Ministerstvo průmyslu a obchodu

²⁰ Analýza vývoje ekonomiky ČR za rok 2012, Ministerstvo průmyslu a obchodu

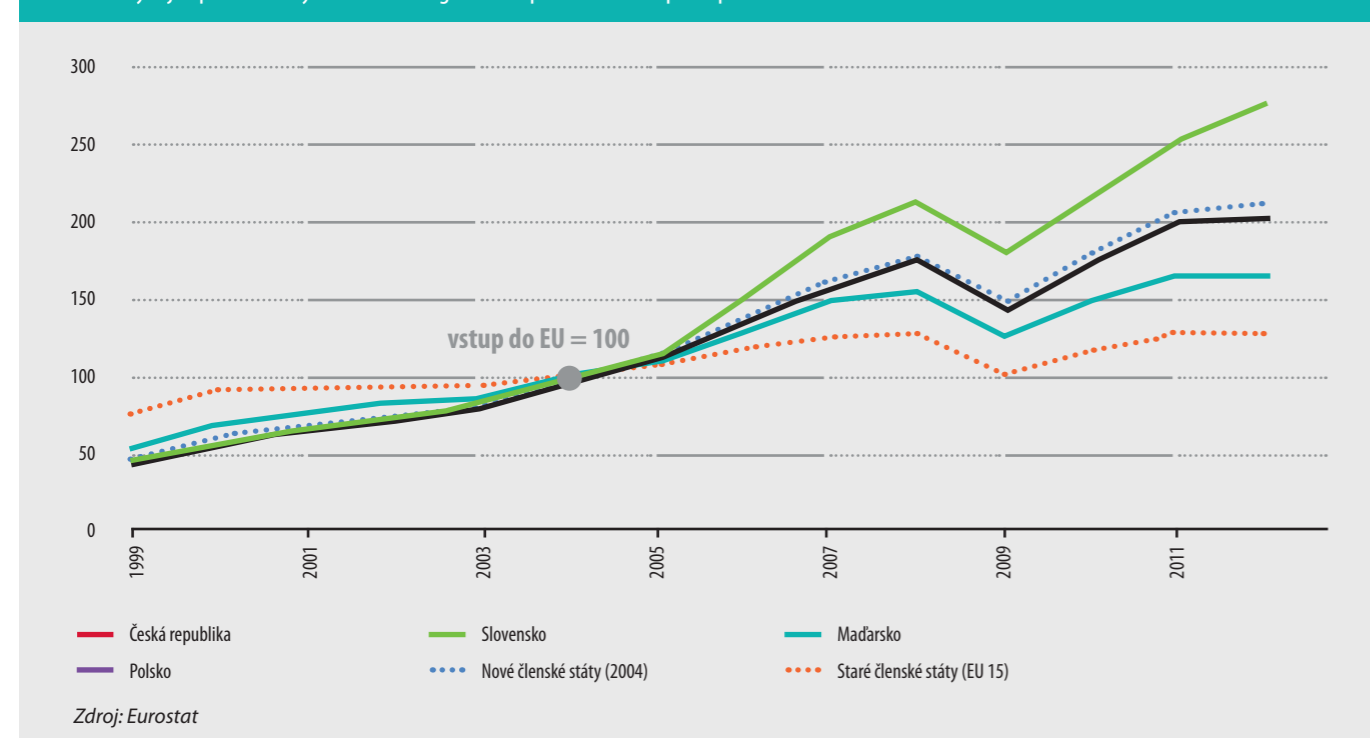
²¹ Český statistický úřad, Ministerstvo průmyslu a obchodu

¹⁷ S částečnými omezeními pro Chorvatsko

mohou být země BRIC. Zvýšená diverzifikace exportů může přispívat k menší zranitelnosti české ekonomiky na šoky ve státech EU. I přes hospodářské problémy posledních let se podařilo zemím střední Evropy integrovat ve výrobních trzích, což přispělo k větší konkurenceschopnosti EU jako celku (Foster-McGregor et al. 2013).

Výsledek vstupu České republiky do jednotného trhu lze také hodnotit v porovnání s okolními zeměmi. Vývoz z České republiky vyjádřený jako procentní změny od data přistoupení rostl zhruba stejnou rychlostí jako je průměr nových členských států, nicméně pomaleji než v Polsku a na Slovensku.

Graf 14: Vývoj exportu v daných zemích a regionech v poměru k datu přístupu do EU



V případě, že by podíl exportu na HDP byl v České republice na počátku větší, dal by se podobný vývoj u našich sousedů interpretovat jako přiblížení se k výši v ČR. Jak ukazuje Graf 14, podíl jak v Maďarsku, tak hlavně na Slovensku je ale vyšší než v případě České republiky a pozitivní vývoj v tomto poměru i v relativním měřítku je v těchto zemích výraznější (viz Tabulka 3). Polsko je v tomto případě v odlišné situaci, protože má oproti zbylým zemím daleko větší vnitřní trh.

Graf 15: Míra otevřenosti vybraných zemí střední Evropy 1995-2012



Tabulka 3a: Export ČR a vybraných zemích jako poměr k HDP 1995-2012 a relativní pořadí mezi zeměmi EU27

	Před vstupem						Po vstupu			
	1995	Pořadí 1995	2004	Rozdíl v procentuálních bodech	Pořadí 2004	Rozdíl v pořadí	2012	Rozdíl v procentuálních bodech	Pořadí 2012	Rozdíl v pořadí
Česká republika	48.1%	12	63.0%	+14.9 pb	9	+3	78.0%	15.0%	10	-1
Slovensko	57.8%	8	74.5%	+16.7 pb	5	+3	96.6%	22.1%	4	+1
Maďarsko	45.2%	14	63.3%	+18.1 pb	8	+6	94.7%	31.4%	5	+3
Polsko	23.2%	25	37.5%	+14.3 pb	21	+4	46.7%	9.2%	18	+3
EU 15	29.2%	.	34.9%	+5.7 pb	.	.	43.3%	8.4%	.	.

Tabulka 3b: Import ČR a vybraných zemích jako poměr k HDP 1995-2012 a relativní pořadí mezi zeměmi EU27

	Před vstupem						Po vstupu			
	1995	Pořadí 1995	2004	Rozdíl v procentuálních bodech	Pořadí 2004	Rozdíl v pořadí	2012	Rozdíl v procentuálních bodech	Pořadí 2012	Rozdíl v pořadí
Česká republika	0.5	9.0	62.1%	10.4%	9	0	72.4%	10.3%	10	-1
Slovensko	0.6	7.0	77.3%	21.8%	4	+3	91.4%	14.1%	3	1
Maďarsko	0.4	13.0	66.9%	22.0%	7	+6	87.3%	20.4%	5	2
Polsko	0.2	27.0	39.8%	18.8%	19	+8	46.4%	6.6%	16	3
EU 15	0.3	.	33.4%	5.9%	.	.	46.4%	13.0%	.	.

2.2. Přejímání technologických a institucionálních standardů

Standardizace byla další důležitou součástí tvorby jednotného trhu. Přejímání technických, technologických a institucionálních standardů mělo vliv na podnikatelské prostředí a přibližovalo ČR normám v západní Evropě. To

nutně nemusí znamenat pozitivní vliv na ekonomiku jako celek. Pro zahraniční investory se tím nicméně snížily náklady na vytváření lokálních specifikací, což jim umožnilo lepší využití potenciálu českého trhu. Standardizace navíc přispívá ke zvyšování soutěže na trzích a růstu inovací. Vliv standardizace na výzkum a inovace může být vyšší i než vliv patentů (Blind et al. 2011). Z pohledu spotřebitele se zvýšil tlak na kvalitu, která se odrazila například v zlepšení bezpečnosti produktů nebo ve zvýšení hygieny v oblasti potravin. Z obecného pohledu přispěla standardizace k vyššímu tlaku na ochranu životního prostředí.

Několik studií z různých zemí potvrzuje pozitivní dopady standardizace na výkon ekonomiky. Blind et al. (2011) ukazují, že standardizace zvýšila německé HDP přibližně o 0,72 % ročně. Podobný výsledek signifikantního zvýšení růstu byl měřen ve Francii (AFNOR 2009) a signifikantního, i když nižší dopadu, lze pozorovat ve Velké Británii (DTI 2005), Dánsku (CEBR 2007) nebo Austrálii (Centre for International Economics 2006). Jedním z důvodů nižšího přínosu v těchto zemích mohlo být využívání mezinárodních standardů už v předešlé době. Pro Českou republiku, která přejímala standardy především až od data přistoupení, by proto více odpovídal vyšší stupeň přínosů.

Evropská unie od 80. let přišla s takzvaným „Novým přístupem“, kdy by standardizace měla vznikat z diskuze všech aktérů na trhu a být přejímána na dobrovolné bázi.²² Existuje několik úspěšných příkladů, které se přejímají na dobrovolné bázi celosvětově. Takovým příkladem je GSM standard (Globální systém pro mobilní komunikaci) pro mobilní telefony používaný ve světovém měřítku, který přispěl k rychlejšímu rozvoji mobilních technologií. Obdobným příkladem je i sjednocování účetních standardů v rámci Evropské unie, ale i sblížení evropských a amerických norem, které usnadňuje operování zahraničních firem na různých trzích.

2.3. Strukturální fondy

Kohezní politika, neboli politika hospodářské, sociální a územní soudržnosti, je z fiskálního hlediska druhou nejvýznamnější politikou EU. Podíl kohezní politiky v dojíhacím programovém období 2007–2013 činí 35,7 % z celkového rozpočtu EU. Celkem tedy 347,410 mld. eur. Podíl kohezní politiky v nové finanční perspektivě 2014–2020 obnáší 351,8 mld. eur, což je 35,7 % celkového rozpočtu.²³ Obecným cílem kohezní politiky je podle článku 174 Lisabonské smlouvy (konsolidovaného textu Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie ve znění Lisabonské smlouvy)²⁴ snižování rozdílů mezi úrovní rozvoje různých regionů, snížení zaostalosti nejvíce znevýhodněných regionů a posilování hospodářské, sociální a územní soudržnosti za účelem harmonického vývoje Evropské unie. Nástrojem kohezní politiky jsou dva strukturální fondy a Fond soudržnosti, jejichž prostřednictvím mohou žadatelé čerpat finanční prostředky z rozpočtu EU. Česká republika čerpala z fondů už od svého vstupu, kde v období 2004–2006 byla celková alokace zhruba 2,6 mld. eur a v současném programovém období 2007–2013 možnost vyčerpat v rámci této politiky 26,7 mld. eur, což pro představu dosahuje 6 % velikosti státního rozpočtu v daném období.²⁵ Vlivem pravidla $n+3/n+2$ ²⁶ toto programové období skončí k 31. prosinci 2015. V programovém období 2014–2020 může ČR vyčerpat 20,5 miliard eur. Ačkoliv Česká republika přistoupila 1. května 2004, čerpat z fondů začala v rámci předvstupní pomoci už dříve. Konkrétně se čerpání uskutečňovalo z programů Phare nebo ISPA, které měly napomoci rychlejší konvergenci k ekonomikám členských států. Celkový objem finančních prostředků činil řádově desítky miliard korun (Phare – 27,46 miliard korun do roku 2000, ISPA – 2,5 miliard korun ročně v období 2000–2006).²⁷

Peníze z fondů mají podle principů stanovených ve strategii Evropa 2020, dle které byla programována finanční perspektiva 2014–2020, cílit na vytváření nových pracovních míst, boj proti klimatickým změnám a snižování chudoby a sociálního vyloučení. Prozatimní hodnocení účinnosti těchto redistribučních politik se různí. Jejich hodnocení je proto rovněž nutné brát s rezervou. Současná dojíhací perspektiva 2007–2013 se řídila Lisabonskou strategií, která se v mnohém lišila od Evropy 2020 a nebyla pro investice z kohezní politiky plně závazná. Zhodnocení současného, nejvýznamnějšího období není rovněž úplně možné vzhledem k jeho průběhu čerpání až do konce roku 2015 a dosavadního nedočerpání velké části prostředků.

Dle aktuálních informací Ministerstva financí je ČR v rámci EU dlouhodobě čistým příjemcem. „Za rok 2013 dosáhla čistá pozice České republiky vůči rozpočtu EU nejlepšího výsledku od našeho vstupu do EU. ČR je tak dlouhodobě čistým příjemcem prostředků z rozpočtu EU. Rekordní rozdíl mezi příjmy a odvody v roce 2013 dosáhl 84,1 mld. korun a překročil čistou bilanci za rok 2012 o téměř 11 mld. korun. Z hlediska vztahu k hrubému domácímu produktu ČR činily celkové příjmy České republiky z rozpočtu EU ve výši 125,7 miliard korun přibližně 3,2 % HDP ČR, podíl čistých příjmů dosáhl 2,2 % českého HDP. Klíčovou úlohu v pozitivní bilanci ČR ve vztahu k rozpočtu EU za rok 2013 sehrály příjmy ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti, které dosáhly celkem 92,5 mld. Kč a tvořily přes 73 % celkových příjmů ČR z rozpočtu Unie. Další významnou položku příjmů ČR z evropského rozpočtu představovaly prostředky na Společnou zemědělskou politiku ve výši 31,3 mld. Kč“ (Ministerstvo financí ČR 2013). Fondy by se vzhledem k výši těchto částek neměly chápat pouze jako nástroj dodatečné redistribuce, ale naopak by měly být základem integrovaného přístupu k rozvoji regionů (Zahradník 2013) a významný makroekonomický stimulačním nástrojem a součástí hospodářské politiky České republiky.

V této části se zaměříme na pozitivní dopady existence fondů EU na základě starších evaluací a průběžného monitoringu. Starší studie hodnotící programovací období do konce roku 2006 v starých členských státech potvrzují pozitivní dopad na růst HDP v zaostalejších regionech (pod 75 % průměru HDP v EU), ale negativní v rozvinutějších (Mohl and Hagen 2010). Becker et al. (2010) hodnotí kladně dopad na HDP pro chudší regiony, ale nenacházejí pozitivní vliv na zaměstnanost (ta však byla až cílem Lisabonské strategie, podle které se řídila až perspektiva 2007–2013). Pro ČR Bradley et al. (2006) modelovali dopady pro roky 2007–2015, kde odhadli zvýšení za celé období HDP o 4,6 % vyšší než ve scénáři bez prostředků z fondů. U zaměstnanosti uvádí zvýšení počtu pracovních míst o 196 tisíc do roku 2013 a i přes snížení efektu s koncem programovacího období i tak vypočítávají přínos 56 tisíc pracovních míst v roce 2016. Vzhledem k tomu, že ekonomická situace se od roku 2007 vyvíjela odlišně než bylo předpokládáno v predikcích, uvedme prozatimní hodnocení vlivu kohezní politiky na zaměstnanost. Ministerstvo pro místní rozvoj (2010) vyhodnocuje, že v období mezi lety 2004–2008 přibylo díky kohezní politice 47 000 hrubých 32 640 čistých pracovních míst. Nicméně to, jestli nemohl být přínos vyšší, vyhodnocuje kapitola 4.

2.4. Příliv přímých zahraničních investic

Země střední a východní Evropy se po pádu tzv. železné opony těšily velkému zájmu zahraničních investorů. Obzvláště v období okolo přistoupení těchto zemí k EU se příliv přímých zahraničních investic většinou stabilně zvyšoval. Přímé zahraniční investice se mohou v ekonomice projevat různými způsoby, proto nejdříve shrnujeme teoretickou literaturu a po faktografickém popisu vývoje se soustředíme na interpretaci efektů v případě ČR.

Přímé zahraniční investice mohou mít jak přímé, tak nepřímé dopady na ekonomiku. PZI často stimulují produkci a export (Evropská komise 2009). Nepřímé efekty, takzvané „spill-over“ efekty, se mohou projevit v různých oblastech jako zlepšení managementu, přenosu inovací a know-how nebo zlepšení lidského kapitálu rotací zaměstnanců (Fosfuri et al. 2001). Další kanál může být skrz vyšší nároky na dodavatele, vyšší nabídku a kvalitu produktů na domácím trhu (Kugler 2006; Blalock a Gertler 2008) nebo zvýšením soutěže. Studie se shodují na pozitivních nepřímých efektech PZI (Barrell a Pain 1999; Baldwin et al. 2005; Lee 2006; Javorcik 2008), ale výše se liší v jejich velikosti. Iršová and Havránek (2013) ve své meta-analýze z 43 zemí dokonce nenacházejí žádné pozitivní efekty v horizontálních „spillover“ efektech.

V případě PZI v ČR se ukázalo, že nebylo klíčové datum vstupu samotné, ale závazek, že ke vstupu dojde. Ekonomiky v transformaci se totiž potýkaly s celou řadou reformních překážek, mezi které patřily i absence cílů a hrozba, že místo klasického vývoje směrem k institucím západní Evropy vzniknou pouze polovičaté reformy. Závazek o přistoupení k EU byl jasným signálem vůle celého státu ubírat se k právním a hospodářským standardům Unie. Bylo tedy možné očekávat, že příliv přímých zahraničních investic bude růst od tohoto data a empirická analýza tyto předpoklady potvrzuje (Gungor and Binatli 2010).

²² Viz. http://ec.europa.eu/enterprise/policies/european-standards/documents/vademecum/index_en.htm

²³ Viz. http://ec.europa.eu/regional_policy/the_funds/funding/index_en.cfm

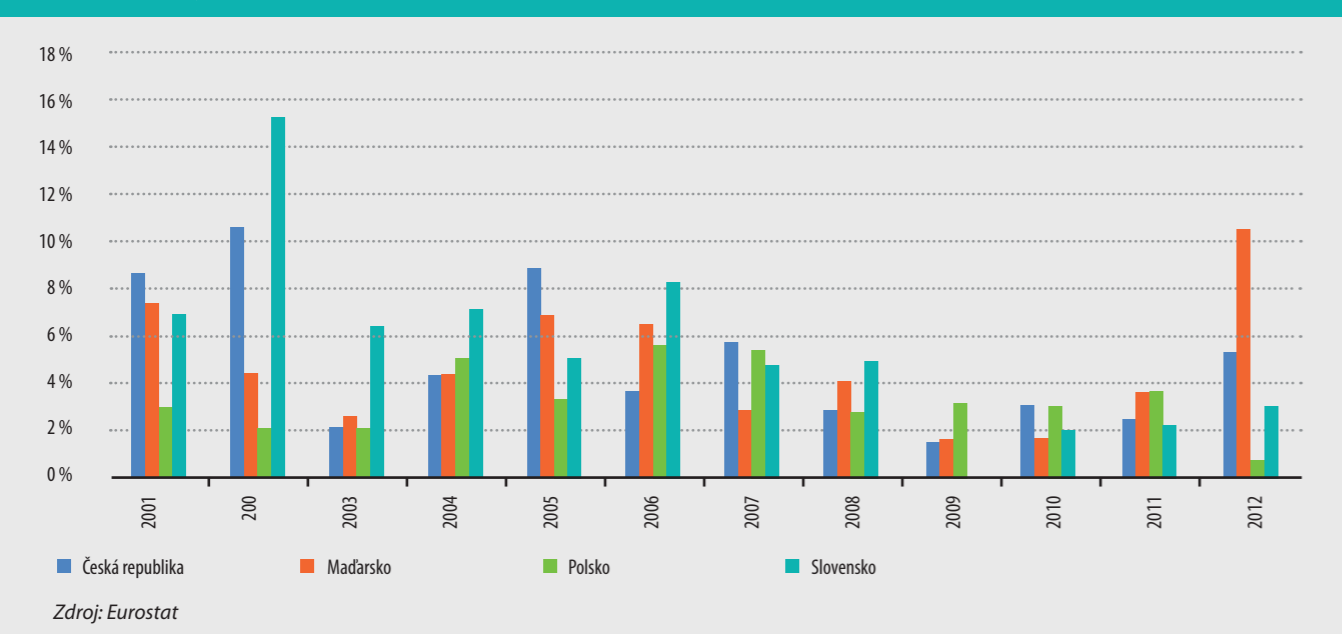
²⁴ <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/st06655-re01.en08.pdf>

²⁵ Zdroj: Eurostat; vlastní výpočet (vyjádřeno jako podíl výše zdrojů v programovacím období 2007–2013 a příjmů státního rozpočtu v období 2007–2012, kde údaje za rok 2013 v době psaní studie nebyly dostupné. Výše zdrojů byla proto přeškálována na pětileté období.)

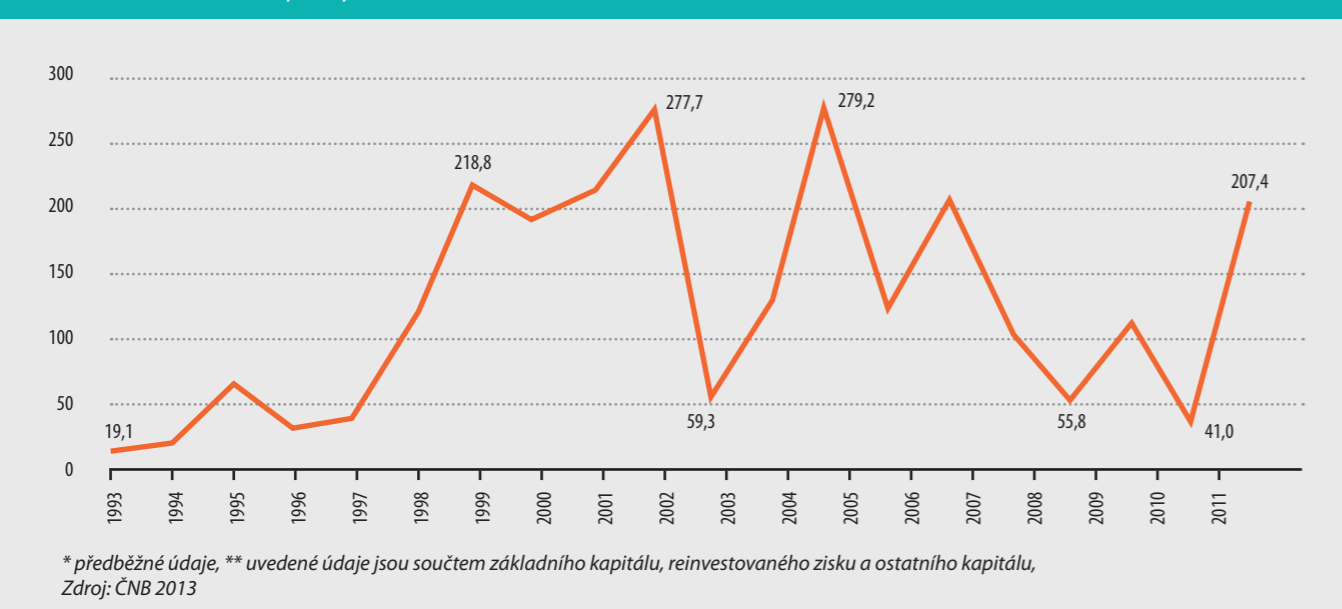
²⁶ Podle tohoto pravidla musí být alokace podpory pro n-tý rok vyčerpána v následujících třech / dvou kalendářních letech

²⁷ <https://www.euroskop.cz/168/sekce/predvstupni-pomoc/>

Graf 16: Příliv přímých zahraničních investic (PZI) k HDP



Graf 17: Příliv PZI do České republiky v letech 1993 – 2012* (v mld. CZK)**



Kromě faktorů levné, ale kvalifikované pracovní síly a geografické polohy blízko vyspělých i rozvíjejících se trhů (Ayyagari a Kosová 2010) lákala investory možnost získat kvazimonopolní podniky (skrze probíhající privatizaci v polovině 90. let). Svoji roli sehrály rovněž investiční pobídky v podobě daňových prázdnin, příspěvků na pracovní místa či vyškolení zaměstnanců anebo různých podpor pro výzkum a rozvoj, které byly populární zejména na přelomu tisíciletí. Problematickým bodem pobídek realizovaných v ČR koncem 90. let a po roce 2000 bylo kritérium velikosti firem, které se o dané pobídky mohly ucházet,²⁸ které znevýhodnilo střední a malé podniky oproti velkým investorům.

Většina PZI směřovala do exportně orientovaných sektorů (např. do automobilového průmyslu, elektroniky či služeb), což posilovalo ekonomiku ČR, i když zároveň zvyšovalo její zranitelnost vůči vývoji ve vnějším prostředí. Výhodou těchto investic bylo, že měly podobu dlouhodobých, nikoliv portfoliových investic (což byl například problém států takzvaného jižního křídla EU (Španělska, Řecka nebo Portugalska)), především v podobě investic

do nových výrobních kapacit. Druhou výhodou bylo, že tyto investice zvýšily díky transferu technologií a know-how jak přidanou hodnotu exportu, tak domácí přidanou hodnotu (MMF 2013). Geršl (2008) navíc uvádí, že PZI mají na českou ekonomiku pozitivní nepřímé efekty, a to jak vertikální, tak horizontální. Nicméně časová řada použitá v této studii nezachycuje poslední vývoj včetně finanční a hospodářské krize. Už Hanousek et al. (2011), kteří se zaměřují na země střední a východní Evropy, ale popisují pozitivní přímé i nepřímé efekty PZI, jejichž velikost se postupem času zmenšuje. Protože vývoj přílivu zahraničních investic do zemí střední a východní Evropy byl obdobný, lze předpokládat snižující se efekty i u ČR.

Proto se česká ekonomika již nemůže spoléhat pouze na kanál přílivu přímých zahraničních investic. Komparativní výhody tranzitivní a rozvíjející se ekonomiky vymizely a v období globální finanční krize v letech 2009–2011 čelila ekonomika poklesu přílivu PZI. Důvodem byla především špatná finanční situace některých zahraničních skupin vlastnících české banky, které přesouvaly zisky ze zdravých českých dcer do centra. Rok 2012 znamenal zastavení poklesu přílivu PZI, kde celkové přímé zahraniční investice stouply ze 41 na 207,7 miliard Kč, přičemž velkou část této položky tvořil reinvestovaný zisk (181,8 miliard Kč). To naznačuje příznivější ekonomické klima v ČR a v Evropě a vysílá signál, že investoři neztrácejí zájem o reinvestování svých zisků dále v ČR. Zlepšená situace v oblasti reinvestovaných zisků ovšem neznamená, že se dá očekávat příchod další vlny "nových" investic.

²⁸ Podmínky pro získání pobídky umožňovaly účast investorů s investicí vyšší než 350 mil. Kč – postupně snižováno novelizacemi nasoučasných 100 mil. Kč (viz zákon o investičních pobídkách, 72/2000 Sb. a pozdější novelizace), přičemž v případě regionů s vysokou nezaměstnaností mohla být výše investice nižší.

3. Nevyužité příležitosti členství v EU

3.1. Nízká absorpční kapacita/směrování fondů EU

Jak bylo uvedeno výše, Česká republika je příjemcem ze strukturálních fondů a kohezního fondu od svého vstupu a v programovacím období 2007–2013 bylo pro ČR vyčleněno 26,7 miliard eur.²⁹ Příspěvek na jednoho obyvatele tak je po Estonsku druhý nejvyšší v EU.³⁰ Celkově z EU–25 ČR obdržela pro programové období 2007–2014 čtvrtou nejvyšší nominální celkovou alokaci – po Polsku, Itálii a Španělsku. Nicméně výše využitých prostředků ku vyčleněným je velmi nízká. Relevantní kategorií pro čerpání fondů EU je vzhledem k existenci pravidla finanční disciplíny n+2/n+3 stav „certifikovaných výdajů“ předložených Evropské komisi. K 31. prosinci 2013, tj. na konci sedmiletého programového období 2007–2013 ČR vyčerpala celkem 47,7 % procent celkové alokace, která se ke dni zúčtování pohybovala na úrovni 808,1 mld. Kč.³¹ Tato čísla znamenají, že do konce roku 2015 musí být vyčerpána více než polovina zbývajících finančních prostředků. Vzhledem k průběhu projektového cyklu bude toto velmi nesnadný úkol. Vlivem pravidla n+3/n+2 ČR k 31. prosinci 2013 přišla o cca 9 – 12 mld. Kč. Částka bude ještě upřesněna, Ministerstvo pro místní rozvoj se snaží vlivem povodní v červnu 2013 (zásah vyšší moci) uplatnit u Evropské komise výjimky.³² Dle současné ministryně pro místní rozvoj Věry Jourové je ČR dle dat Evropské komise v čerpání fondů EU nejhorší v celé EU28. K 31. prosinci 2013 měla ČR bilanci 10 mld. Kč nedočerpaných z fondů EU. V rámci celé EU je to 16 mld. Kč, tj. ztráty ČR tvořily cca 63 % všech ztrát v EU.³³

Implementační struktura operačních programů se dělila na sedm regionálních a osm tematických operačních programů (OP) a dva operační programy spadající pod hlavní město Prahu. Řada OP tak měla v ČR decentralizovanou implementační strukturu, a to nejen geograficky (počet operačních programů), ale i obsahově. Ačkoliv je nutné poznamenat, že do této kategorie OP směřovalo zhruba 20 % celkové alokace. Taková struktura umožňuje plně respektovat potřeby daných regionů. Na druhou stranu podle řady kritiků přináší ztíženou možnost kontroly a koordinace. Bachtler and Gorzelak (2007) uvádí, že takové uspořádání, typické pro všechny nové členské státy, bylo problematické už od počátku čerpání, ale hlavní nedostatky vidí v chybějící dlouhodobé strategii, nedostatečné institucionální kapacitě a nevyhovujícím právním rámci.

Evropská unie sice nastavuje obecná pravidla pro čerpání fondů, nicméně hlavní zodpovědnost leží na jednotlivých státech, kolik prostředků vyčerpají a jak efektivně je dokáží využít. Dle primárního práva EU ale i sekundární legislativy EU³⁴ v programovém období 2007–2013, konkrétně dle čl. 14 Obecného nařízení je Kohezní politika EU implementována prostřednictvím tzv. sdíleného řízení mezi Evropskou komisí a členským státem. V praxi toto znamená, že Evropská komise nastavuje tzv. strategické či rámcové podmínky implementace prostřednictvím obou výše uvedených nařízení či pomocí metodických dokumentů v rámci tzv. komitologie a konkrétní nastavení implementační architektury je navrženo členským státem dle jeho potřeb a národních institucionálních zvyklostí či možností ve smyslu již existujících struktur. Jedním z hlavních problémů čerpání fondů EU byl často označován počet operačních programů. Nicméně se opomíná, že vyšší počet operačních programů nutně neznamená komplikovanost implementačního systému, jak dokazuje např. současný polský implementační systém. A již tomu tak vůbec není u sedmi (resp. počítáme-li i hlavní město Prahu u devíti) regionálních operačních programů, jejichž vazba na konkrétní území je srozumitelná a přehledná nejen pro žadatele ale i pro laickou veřejnost. Neřehlednost situace dle dosavadních zkušeností způsobují spíše nejasné tematické zacílení a rozdělení cílů mezi současnými operačními programy:

1. OP Vzdělávání pro konkurenceschopnost (MŠMT) a OP Výzkum a vývoj pro inovace (MŠMT),
2. dále pak OP Výzkum a vývoj pro inovace (MŠMT) a OP Podnikání pro inovace (MPO),

²⁹ Měsíční monitorovací zpráva – listopad 2013, Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, směnný kurz 27,4 CZK/EUR

³⁰ Ministerstvo financí ČR

³¹ Měsíční monitorovací zpráva za měsíc prosinec 2013, Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, strana strana 15: http://strukturalni-fondy.cz/getmedia/1a7a-f95d-525c-4b88-94a1-bdcf6a3b02d7/MMZ_2013_12.pdf

³² Viz: <http://zpravy.e15.cz/domaci/ekonomika/cesko-loni-destihlo-vycerpat-z-fondu-eu-pouze-deset-miliard-1054404>

³³ Viz: http://www.rozhlas.cz/zpravy/evropske-zalezitosti/_zprava/cesko-je-v-cerpani-dotaci-nejhors-i-v-evropske-unii--1314065

³⁴ [http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/general/ce_1083\(2006\)_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/general/ce_1083(2006)_en.pdf), [http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/fsfc/ce_1828\(2006\)_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/fsfc/ce_1828(2006)_en.pdf)

3. Regionální operační programy (kraje) a Integrovaný operační program (MMR),
4. částečně také OP Lidské zdroje a zaměstnanost (MPSV) a OP Vzdělávání pro konkurenceschopnost (MŠMT).

Navíc, zhodnotíme-li implementační strukturu všech členských států EU, zjistíme, že ČR má při druhé nejvyšší alokaci na jednoho obyvatele až sedmý nejvyšší počet operačních programů. Porovnáme-li však ČR se stejně lidnatými členskými státy EU (Maďarsko, Portugalsko, Řecko, Belgie, Švédsko a Rakousko) a zaměříme-li se na významné příjemce z Kohezní politiky EU (Maďarsko, Portugalsko a Řecko), zjistíme, že všechny tři mají podobný počet operačních programů v cíli 1 a 2, tj. ČR 17 OP, Maďarsko 15 OP, Portugalsko a Řecko 14 OP. Toto zjištění může indikovat, že tzv. nepřehlednost implementačního systému je spíše důsledkem nastavení Kohezní politiky na strategické (evropské) úrovni. Evropskou komisí navržené změny budoucího implementačního systému Kohezní politiky EU pro programové období 2014–2020 (konkrétní výčet viz předchozí kapitola) mohou tuto tezi potvrdit. Především tzv. koncentrace na několik málo tematických priorit sebou automaticky přinese redukci počtu tematických – tedy ministerských – operačních programů (Maláčová 2011).

Počet operačních programů je tedy zástupný problém. Hlavní problémy současného programového období lze shrnout pod pojmy nedostatečná institucionální kapacita a právní prostředí:

1. **Porušování legislativy ČR i EU:** Porušována je legislativa především v oblasti finanční kontroly. Také chybí jasné rozdělení kompetencí a odpovědnosti zainteresovaných institucí, především mezi Ministerstvem financí (auditní orgán, platební a certifikační orgán) a Ministerstvem pro místní rozvoj (národní koordinátor). Problémy převládají také v dodržování legislativy v oblasti veřejných zakázek a veřejné podpory. Kapitoulou samo o sobě je process EIA, tj. vyhodnocení vlivů na životní prostředí. Určité zásady pro posuzování vhodnosti projektů – jako např. princip 3e (hospodárnost, účelnost a efektivnost) nejsou v ČR zakotveny ani na metodické, natož na legislativní úrovni.
2. **Nedostatečné kontrolní mechanismy:** Ministerstvo financí ČR nezajistilo na centrální úrovni – tak jak se zavázalo a tak jak stanovuje sekundární legislativa EU – výkonný auditní orgán. Veškeré nesrovnalosti či podvody jsou odchyťovány až teprve evropskými auditory. Dochází pak k zastavování operačních programů a uplatňování plošných korekcí. Dle zprávy Evropského účetního dvora za rok 2011 každý druhý projekt v ČR nedodržel postupy při zadávání veřejných zakázek, má nadhodnocené ceny, několikanásobné pracovní úvazky pro ty a samé osoby, nejasný smysl podpořených projektů, pochybný výběr projektů, apod.
3. **Velmi vysoká fluktuace personálu:** Dochází k velmi vysoké fluktuaci zaměstnanců, především u tematických operačních programů, jejichž řídicími orgány jsou ministerstva, která sídlí v hlavním městě. Z přibližně tisíce lidí, podílejících se na implementaci, se každý rok čtvrtina vymění. Důvody jsou jednoznačné. Tito lidé jsou špatně finančně ohodnoceni, je na ně vytvářen politický tlak. Některé donutí k výpovědi neodborné a nekonceptní pracovní prostředí či mentalita “ono se to nějak udělá”. Volné pozice se obsazují absolventy. Neexistuje zde institucionální paměť.
4. **Nedostatek vůle fondy tzv. frontloadovat,** tedy přesunout dopředu jejich čerpání. Česká republika mohla vyčerpat všechny programové prostředky již během krize, jak tomu učinili např. Estonci, což by pomohlo především stavebnímu průmyslu (velký multiplikační efekt na HDP i zaměstnanost ve všech regionech), který se během krize výrazně propadl. Došlo by tak k proticyklickému efektu během krize, kdy dodatečně utracené finanční prostředkyměly největší multiplikační potenciál a zároveň by neohrožilo nedočerpaní z časových důvodů.

3.2. Nedostatečné využití kapacit a spill-overs ve výzkumu, vývoji a inovacích a stagnující vzdělání

3.2.1. Výzkum a vývoj

Výzkum a vývoj představuje jeden z hlavních zdrojů růstu. Proto je tato oblast jednou z nejvýznamějších oblastí strategie EU. Evropa2020 definuje cíl výdajů na vědu a výzkum ve výši 3 % do roku 2020 (1 % z veřejných pro-

středků, 2 % z prostředků soukromého sektoru).³⁵ Kromě přímého financování z programů EU, které by v období 2014–2020 mělo činit 80 miliard eur, usiluje Evropská unie o zlepšení spolupráce jak mezi jednotlivými státy, tak mezi veřejným a soukromým sektorem pomocí iniciativ jako Unie inovací nebo Společný výzkumný prostor.³⁶

Evropská unie může přispívat přímo skrz financování, ale neméně důležitá je funkce odbourávání překážek pro vzájemnou spolupráci. Taková spolupráce může nabývat komplexních vztahů, protože jde o propojování jednotlivých států, sektorů v nich, ale také jednotlivých výzkumníků. Komplexnost potvrzují Rodríguez-Pose a Crescenzi (2008), kteří uvádějí, že výše pozitivních přínosů spolupráce domácího a zahraničního sektoru ve vědě a výzkumu v EU25 závisí nejenom na proudu znalostí mezi jednotlivými zeměmi, ale také na socioekonomických a institucionálních podmínkách. Na druhou stranu i přes vliv mnoha faktorů nacházejí pozitivní spillover efekty ve všech regionech. Odbourávání překážek v Evropské unii znamená v podstatě sblížení, a to není potřeba chápat jen geograficky. Právě proximita je v empirických studiích uváděna jako jeden z nejdůležitějších faktorů pro zlepšení ve vědě a výzkumu (Varga 2000; Alcácer a Chung 2007; Moreno et al. 2005). V neposlední řadě, v akademickém sektoru mohla napomoci mobilita výzkumných pracovníků a jejich spolupráce, což potvrzuje (Science Europe a Elsevier 2013). Tyto mechanismy jsou obecně platné v rámci EU, nicméně se podívejme na konkrétní vývoj v ČR.

Jak jsme zmínili v předchozích kapitolách, příliv kapitálu do ČR neznamenal pouze vytvoření nových výrobních kapacit, ale také přesun know-how a vznik nových soukromých výzkumných center, ačkoliv Knell a Srholec (2005) odhadují, že příliv zahraničních investorů měl vliv především na ekonomický růst, ale zanedbatelný pro přesun znalostí. Na druhou stranu, určitý posun ve výrobních řetězcích k technologicky náročnějším výrobkům nastal spíše až v posledních deseti letech (Hollanders a Es-Sadki 2013), kdy jsou i vyšší efekty přísunu znalostí (Srholec 2009).

Ačkoliv pozitivní přínos skrz různé kanály je nezanedbatelný, důležité je diskutovat, jestli Česká republika využila celého potenciálu. V roce 2012 byla ČR s výdaji na vědu a výzkum ve výši 1,88 % HDP pod průměrem EU28 (2,06 %), ale nad úroveň regionu střední Evropy, kde pouze Maďarsko přesahuje 1 % HDP. Z tohoto pohledu není pozice ČR nijak špatná. Vyšší výdaje ČR se ovšem nemusí nutně projevit v indikátorech vědy a výzkumu. Naopak, ČR zaostává oproti ostatním státům EU, kde v aplikaci patentů obsadila 18. pozici, v počtu vědeckých publikací je 21., tak v zaměstnanosti ve znalostních službách dokonce až na 24. místě. Z toho je možné vytvořit hypotézu, že prostředky plynoucí do vědy a výzkumu, ať už z veřejných nebo soukromých zdrojů, nemají takovou efektivitu.

3.2.2. Stagnující vzdělání

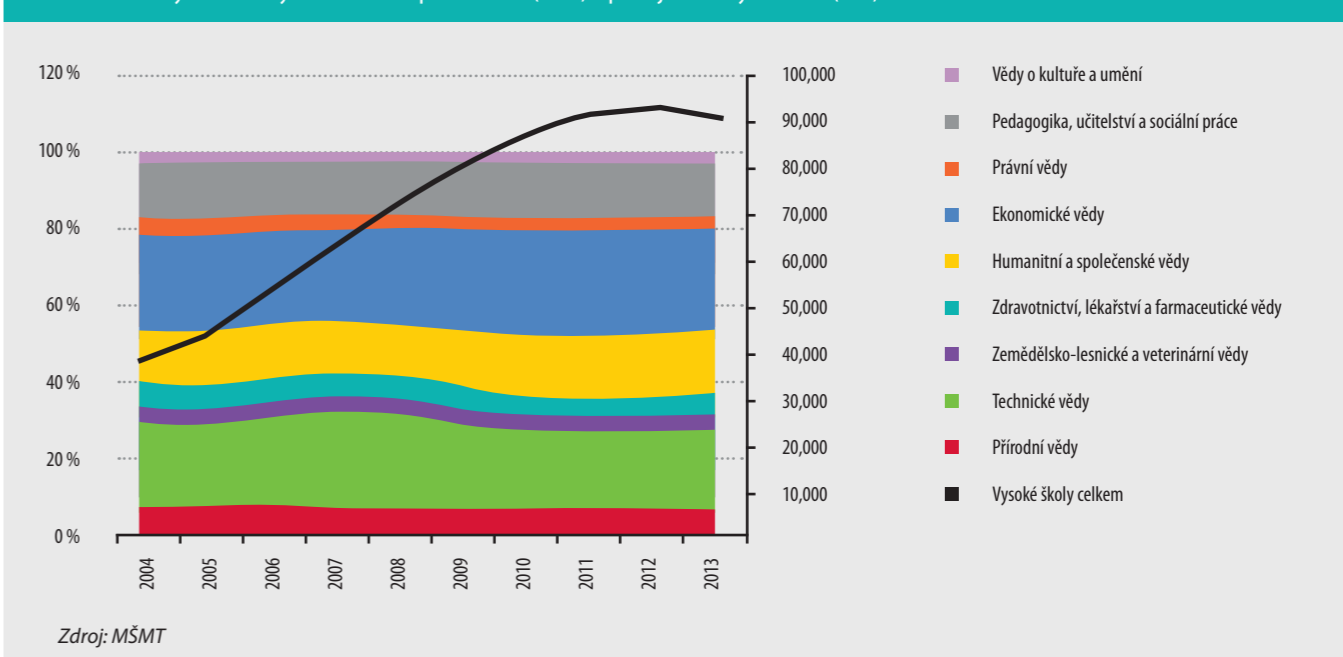
Vzdělávací politiky patří sice do gesce národních států, nicméně ty evropské se promítají ať už skrz cíle strategií jako Evropa2020 nebo skrz doporučení přes Evropský semestr nebo další dokumenty institucí EU. Proto zahrnujeme jak vývoj ve vzdělávání v ČR od vstupu do EU, tak i doporučení, která pro zlepšení vzdělávacích výsledků vydávají instituce Evropské unie a OECD.

Jednou z oblastí vzdělávání, kterou ovlivňuje přímo Evropská unie, je zahraniční mobilita studentů, především program Erasmus (pro období 2014–2020 Erasmus+). Mobilita studentů se v ČR zvyšuje rok od roku, a tak zatímco v roce 2008 vycestovalo do zahraničí necelých 6 tisíc studentů a v roce 2012 už 9,6 tisíce studentů. Cílem programu je zvýšit dovednosti a zaměstnatelnost studentů.³⁷ Kromě zvýšení znalostí studentů je přínos také v posílení sebedůvěry studentů a mobility práce.³⁸ Pro příští programovací období 2014–2020 je vyčleněna alokace 14,7 miliard eur.

Jaký byl vývoj ve vzdělávání od vstupu ČR do EU? Hlavní proměny ohledně struktury a participace probíhaly ve vysokém školství. Od roku 2004 se postupně zvyšoval počet absolventů v terciálním vzdělávání, kdy se nominálně více než zdvojnásobil a v roce 2013 dosahoval 91 tisíc. To je posun z 10,4 % na 17 % obyvatelstva s vysokoškolským vzděláním ve věkové kategorii 15–64 let, ve věkové kategorii 30–34 let pak podíl vzrostl z 13 % na 26,7 % v roce 2013, to je stále méně než cíl 32 % stanovený strategií Evropa2020.³⁹ Navíc v obou ukazatelích je poměr stále nižší než průměr jak EU15, či celé Evropské unie. Vysoká poptávka měla za následek zvýšení počtu akreditovaných oborů, stejně jako zvýšení kapacit v oborech stávajících. Zároveň se zvyšujícím se počtem vysokoškol-

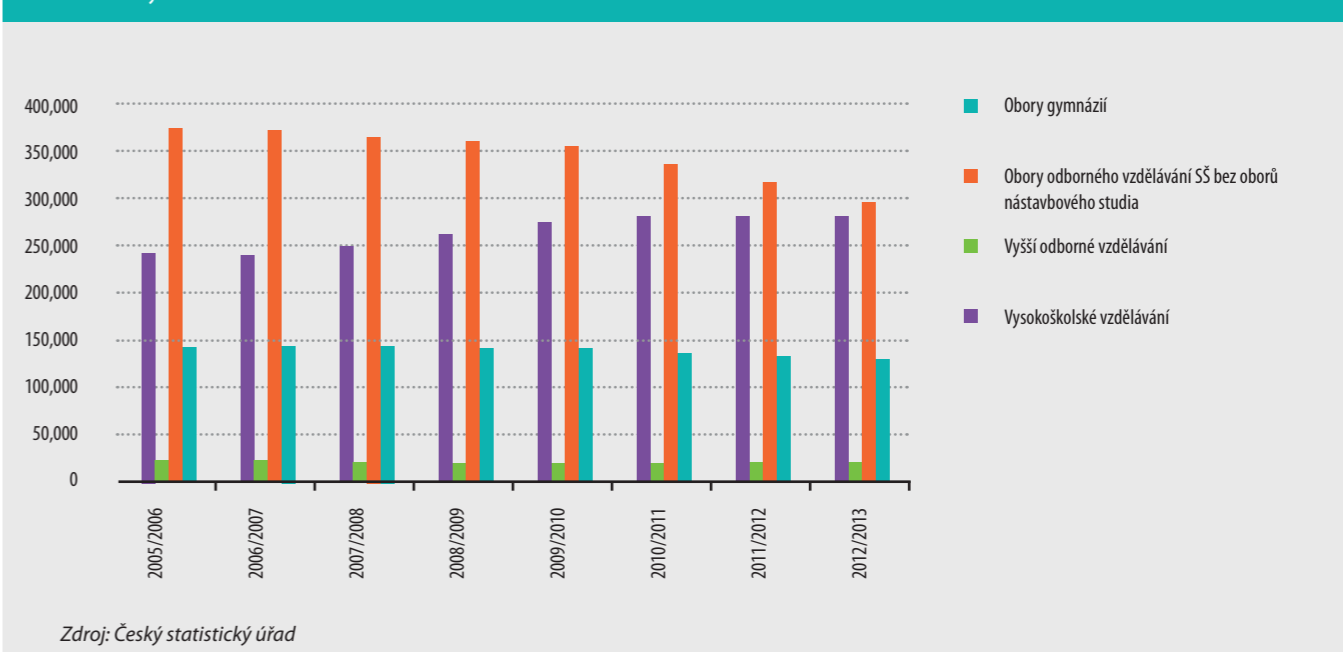
ských studentů se zvyšovala obliba některých oborů. Z Grafu 18 je patrné, že největší nárůst podílu zaznamenaly ekonomické a humanitní vědy, zhruba konstantní podíl mají technické a pedagogické obory.

Graf 18: Počet vysokoškolských absolventů podle oborů (v tis.) a podíl jednotlivých oborů (v %)



Zdroj: MŠMT

Graf 19: Počty žáků a studentů



Zdroj: Český statistický úřad

Zvýšený podíl společenských věd, který je do jisté míry pozůstatek doby porevoluční, kdy právě takto kvalifikovaných lidí byl nedostatek, a do jisté míry reakcí škol na poptávku studentů, může vést k nedostatku kvalifikovaných odborníků v jiných oblastech. S nedostatkem studentů se potýkají vysoké školy technického zaměření⁴⁰ a s nedostatkem technicky kvalifikované pracovní síly zase zaměstnavatelé.⁴¹ Není jasné, odkud pramení neschopnost škol a zaměstnavatelů přitáhnout na relevantní obory více studentů, zda je příčinou výběru studentů, nízkou kvalitou středoškolské výuky nebo zda existuje tržní nerovnáha v ohodnocení technických oborů.

³⁵ http://europa.eu/pol/rd/index_cs.htm

³⁶ http://ec.europa.eu/research/innovation-union/index_en.cfm, http://ec.europa.eu/research/era/index_en.htm a <http://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/home>

³⁷ http://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/index_en.htm

³⁸ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-83_en.htm?locale=en

³⁹ Eurostat – http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=edat_lfse_07&lang=en

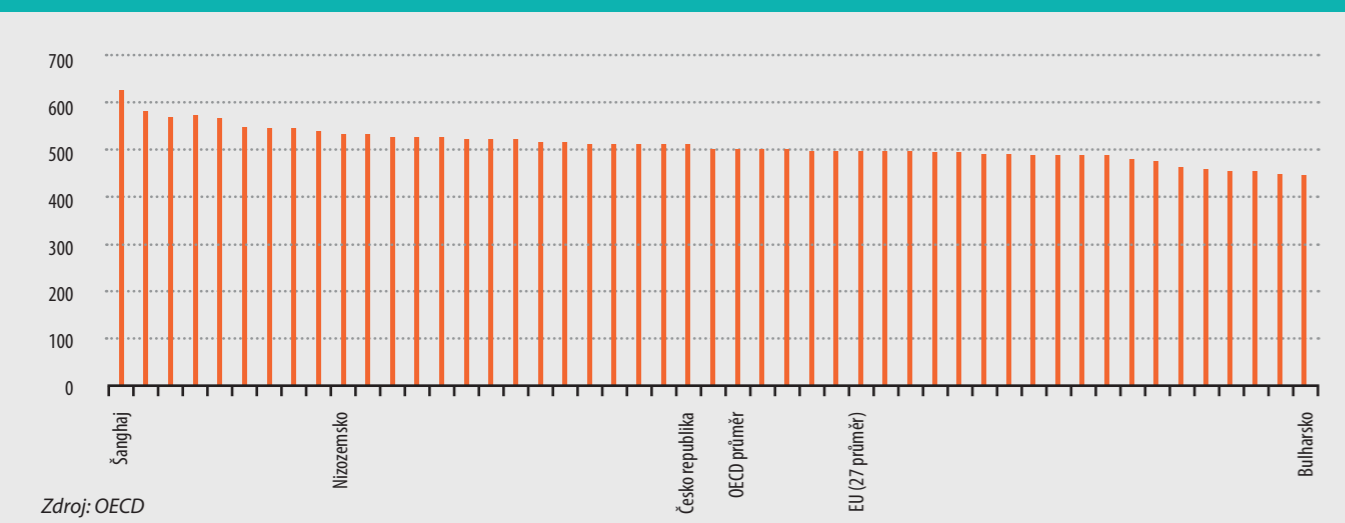
⁴⁰ <http://zpravy.ihned.cz/cesko/c1-60375900-inzenyri-netahnou-technicke-fakulty-v-cesku-maji-jeste-v-srpnu-stovky-volnych-mist>

⁴¹ <http://www.czechinvest.org/ceske-firmy-trapi-nedostatek-technicky-kvalifikovanych-pracovniku>

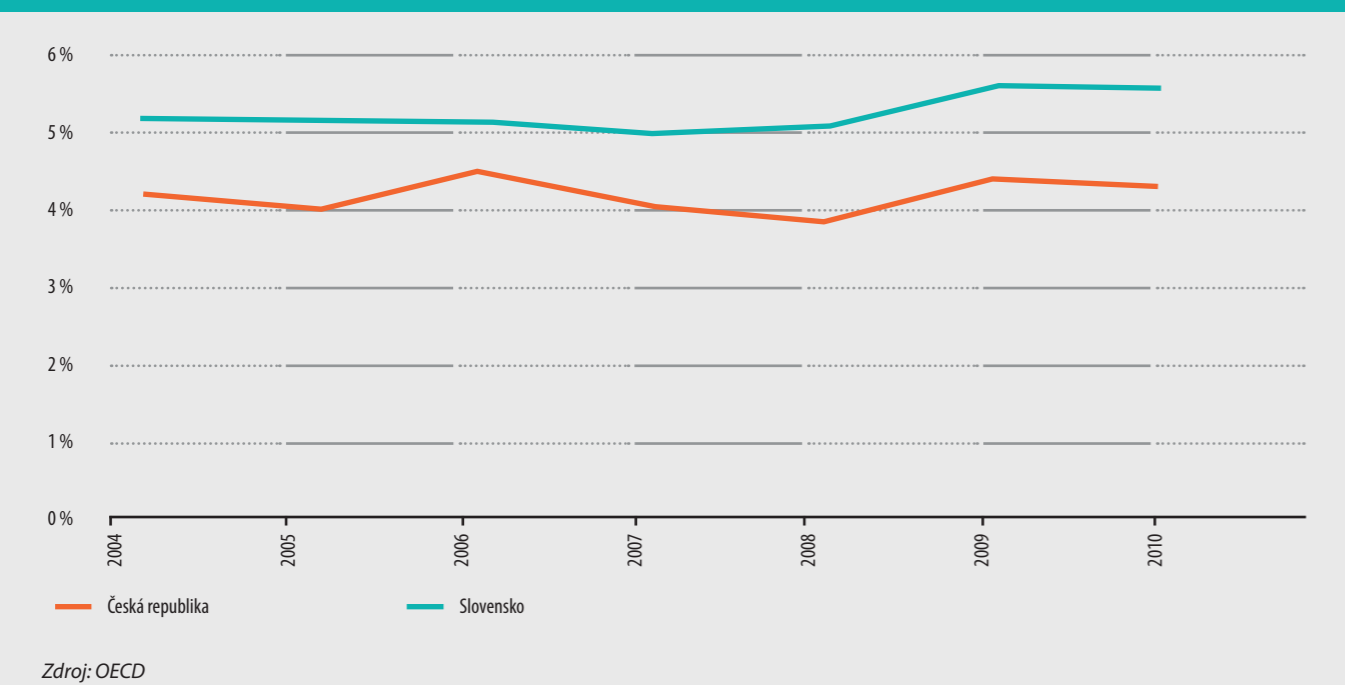
Na druhé straně vzdělávacího systému stojí předškolní vzdělávání kde podíl dětí zařazených do předškolního vzdělávání klesá už od roku 2005, kdy dosahoval 94,4 %, na dnešních 87,8 %, což je pod průměrem EU (93,2 %). Tento pokles není způsoben pouze nezájmem rodičů o předškolní péči, ale především nedostatkem kapacit, což se silně projevilo v posledních letech, kdy do této věkové skupiny dorostly silné ročníky. Přitom investice do vzdělávání dětí do 8 let se ukazují být jako nejnávratnější (Heckman 2006; Cunha a Heckman 2006). Kromě toho předškolní výchova přináší další pozitiva jako umožnění rodičům – a to zejména ženám (viz. cíl zaměstnanosti žen – Evropa2020) – snazší účast na trhu práce a tím snížení rozdílů v zaměstnanosti. Rychlejšímu rozvoji předškolních zařízení brání i složitá legislativa pro založení firemních školek a nemožnost veřejných školek čerpat z fondů EU.

Mimo vývoje účasti v různých fázích vzdělávacího cyklu se lze dívat i na studijní výsledky. Za nejrelevantnější indikátor jsou brány testy PISA, které provádí OECD. Jak vyplývá z Grafu 20, Česká republika se s výsledkem 499 pohybovala těsně nad průměrem zemí EU (489). Oproti nejlepší celosvětově (Šanghaj – 613, Korea – 554, Japonsko – 536) i v měřítku EU (Nizozemsko – 523, Estonsko – 521 a Finsko – 519) ČR zaostává. Výsledky PISA nemusí nutně korelovat s prostředky investovanými do vzdělávání. Některé země s vysokým podílem výdajů k HDP do vzdělání jako Švédsko, Norsko nebo Kypr dosahují podprůměrných výsledků oproti průměru EU i OECD.

Graf 20 : Výsledky testu PISA za rok 2012 a Výdaje na školství jako % HDP

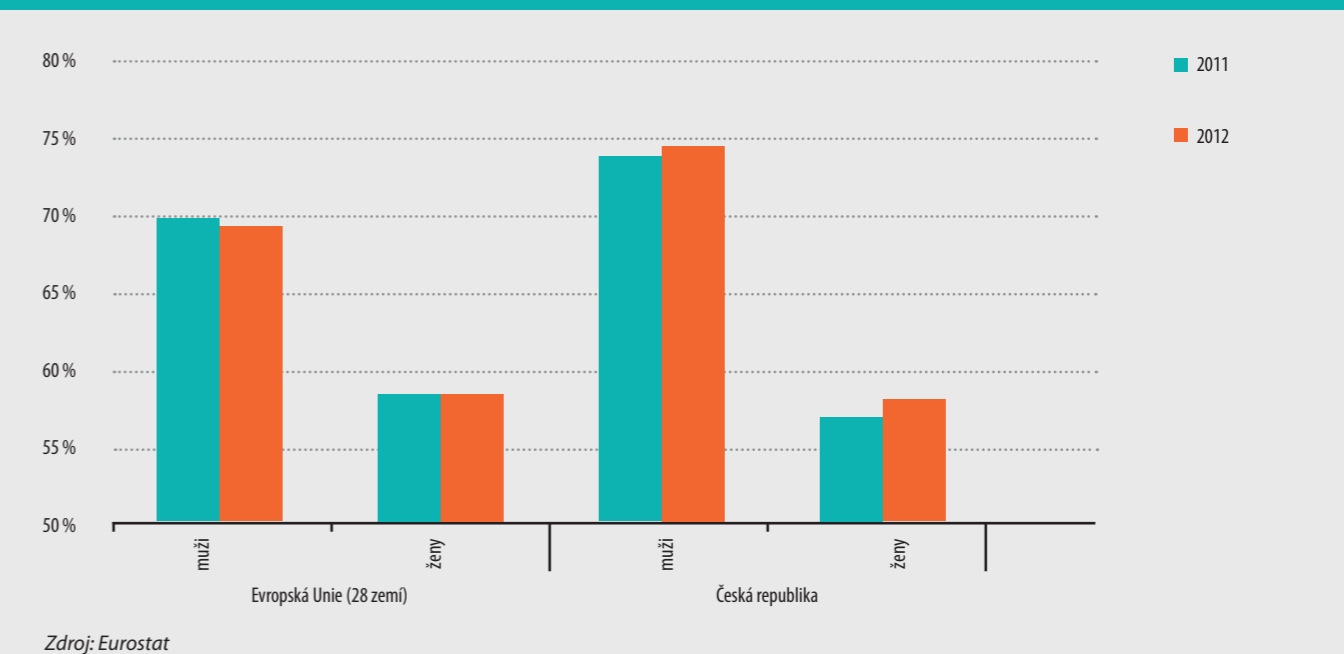


Graf 21: Výdaje na školství jako % HDP



Jaké kroky by napomohly zlepšení vzdělávacího systému? Je několik doporučení, na kterých se shodnou mezinárodní organizace (EU, OECD), pro to, aby český vzdělávací systém splnil cíle, které si vytyčil ve strategii Evropa2020 a zároveň dosahoval lepších výsledků v dovednostech žáků a studentů. Cílem také je, aby produkoval vzdělanou populaci, která bude mezinárodně konkurenceschopná na trhu práce. Stát by měl být schopen nabídnout dostatečnou možnost předškolního vzdělávání a flexibilně a s předstihem reagovat na měnící se strukturu a počet předškolních dětí, což má ve své strategii i Ministerstvo školství (Ministerstvo školství 2013). S tím je částečně i spojené snížení nákladů spojených s rodičovskou a mateřskou dovolenou a podpora (například i daňové, jak to funguje v Německu nebo Skandinávských zemích) otců v rodičovské dovolené. To by umožnilo zvýšit podíl žen zapojených do pracovního procesu, kde procento žen je o 17 procentních bodů nižší než procento mužů a rozdíl v zaměstnanosti je tak čtvrtý největší v EU. V některých zemích jako Dánsko nebo Švédsko je ten rozdíl menší než procento. Dopad rodičovství na zaměstnanost žen je v ČR pak nejvyšší z celé EU.⁴² Podpora předškolních zařízení a změna v rodinné péči o dítě by tak mohla pomoci k využití nevyužitého potenciálu pro nastartování ekonomiky.

Graf 22: % zaměstnanost muži a ženy



V oblasti základního a středního školství OECD (Santiago et al. 2012) i Evropská komise (2013) doporučují zvýšit prostupnost systému, což jinými slovy znamená snížit dělení žáků podle výkonnosti. Menší prostupnosti napomáhá současný systém učňovských oborů, víceletých gymnázií nebo například specializovaně zaměřených tříd na základních školách (bilingvuální, matematické apod.). Specifickým problémem je přespřílišné vyřazování znevýhodněných dětí do speciálních škol, což platí především pro romské děti. Větší důraz by měl být také kladen na vyžadování dovedností spíše než znalostí (Evropská komise 2013). Dlouho diskutovaným prvkem je kariévní řád pro učitele, který má za cíl zvýšit motivaci učitelů nejen skrz platové ohodnocení, ale také možností dalšího vzdělávání. Kromě toho by měl být zaveden systém dlouhodobého a systematického hodnocení učitelů (Santiago et al. 2012). Dlouhodobým úkolem je pak zvýšení prestiže učitelé profese, která se ukazuje být důležitou motivací pro výběr tohoto oboru. Vzorem v tom může být finský systém, který úspěch svého systému zakládá právě prestiži, díky čemuž se učitelé stávají nejlepšími studenty.

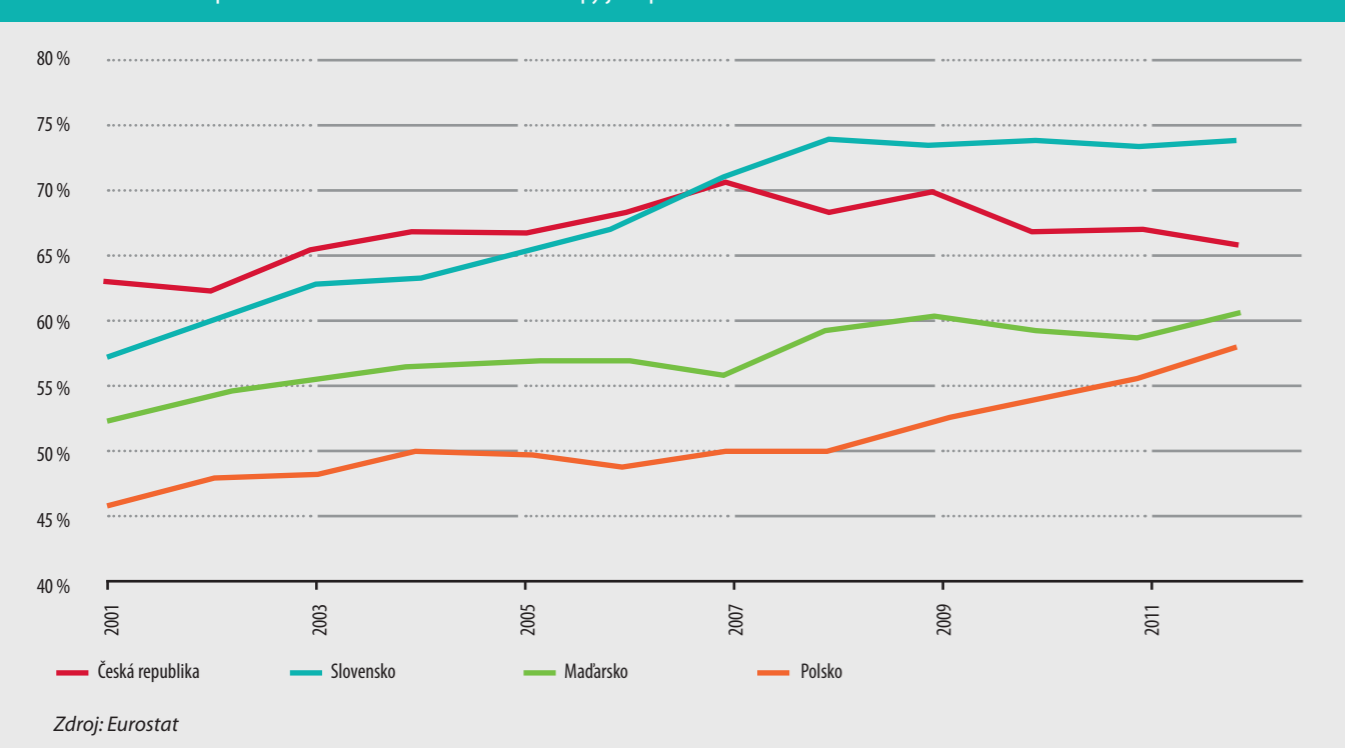
Technické obory středních i vysokých škol je vhodné propojit se soukromým sektorem. Ve vysokém školství by mělo být prioritou zajistit kvalitu vzdělávání pomocí upravené regulační funkce akreditační komise (Evropská komise 2013). Struktura oborů by pak měla více odpovídat situaci na trhu práce, čemuž by pomohla lepší facilitace informací státu mezi trhem práce, vzdělávacími institucemi a studenty. Snazšímu přechodu absolventů na pracovní trh by napomohlo rozšíření částečných a dočasných úvazků spolu s podporou stáží. Tento výčet představuje jednotlivé prvky, které by mohly českému vzdělávacímu systému pomoci, nikoliv komplexní soubor reforem. Z toho důvodu je nutné vést debatu o komplexních změnách systému s jasnou vizí.

⁴² Viz. http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/31_labour_market_participation_of_women.pdf

3.2.3. Pozice ČR v hodnotových řetězcích

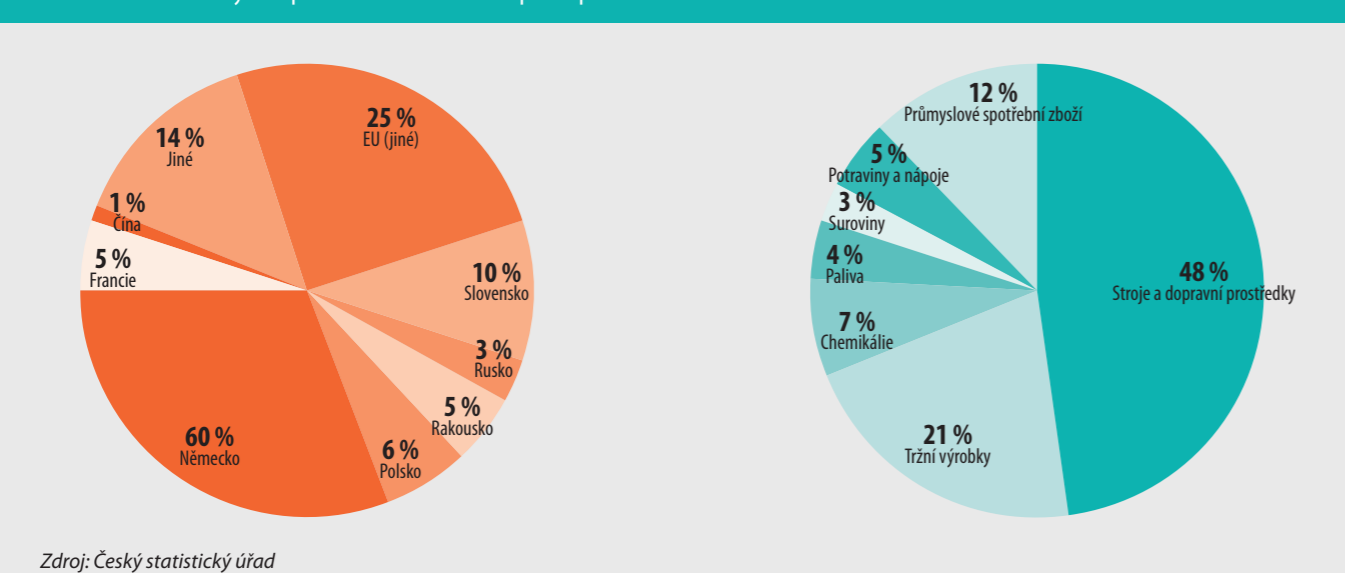
Levná a kvalitní pracovní síla byla jedním z hlavních motivů příchodu zahraničních investorů do České republiky. Při vstupu do EU vyčnívala ČR nejvyšší produktivitou práce v regionu a navíc srovnatelně drahou. Nicméně od roku 2007 agregátní produktivita od roku 2007 stagnuje a posléze i klesá. To samozřejmě snižuje atraktivitu země v regionu. To potvrzuje i fakt, že ve zprávě McKinsey Global Institute (2013) se Praha umístila až na 6. místě v regionu střední a východní Evropy ve vhodnosti pro založení nebo rozšíření investic v oblasti IT a služeb za Bukurešti, trojici polských měst (Vratislav, Varšava a Krakov) a Budapešti.

Graf 23: Produktivita práce ve srovnání se zeměmi střední Evropy jako procento k EU27



Od vstupu do EU mohla Česká republika těžit ze „spillover“ efektů z přímých zahraničních investic, ve vědě a výzkumu nebo mohla využít zdroje z fondů EU k posunu výroby k technologicky náročnějším výrobkům nebo více k informační ekonomice. Nicméně skladba exportů, ani jejich teritoriální seskupení se od vstupu do EU příliš nezměnily. Dominuje strojírenství, a především automobilový průmysl a co se týče geografického zaměření nejvíce exportů jde do Německa (viz. graf 21,22)

Graf 24 a 25: Skladba vývozu podle teritoriálního seskupení a podle SITC v roce 2013



Česká republika se zaměřuje na výrobu výrobků s nižší přidanou hodnotou, často je dokonce označována za „montovnu Evropy“.⁴³ Neplatí to samozřejmě úplně paušálně. Dobrým příkladem firmy, která se posouvá v produkčním řetězci vzhůru k technologicky náročnějším částem výroby, je Škoda Auto, která části výroby s nižší přidanou hodnotou již přesunula do jiných zemí. Ačkoliv si Česká republika vytkla posun v produkčních řetězcích za cíl ve své dlouhodobé strategii konkurenceschopnosti,⁴⁴ tak i přes mírný posun, se cíl prozatím nedaří naplňovat (Hollanders and Es-Sadki 2013).

Při rozdělení přidané hodnoty na jednotlivé sektory lze pozorovat určité trendy ve vývoji české ekonomiky. Ve fungujícím hospodářství budou nabírat na síle produktivní odvětví, kdežto ta neproduktivní budou slábnout. Tabulka 4 ukazuje vývoj jednotlivých odvětví od vstupu ČR do EU. Konvergence je typicky doprovázena zvyšující se přidanou hodnotou průmyslu a služeb. To potvrzuje snižující se podíl zemědělství z 3,2 % na 2,3 % a zvyšující se podíl stavebnictví, podnikání a služeb. Snižování hodnoty u průmyslu může být způsobeno silnou pozicí českého průmyslu už před samotným vstupem. Ke zvýšení významu uvedených odvětví nepochybně přispěl přesun technologií a znalostí ze starých do nových členských států a rozvoj finančních služeb.

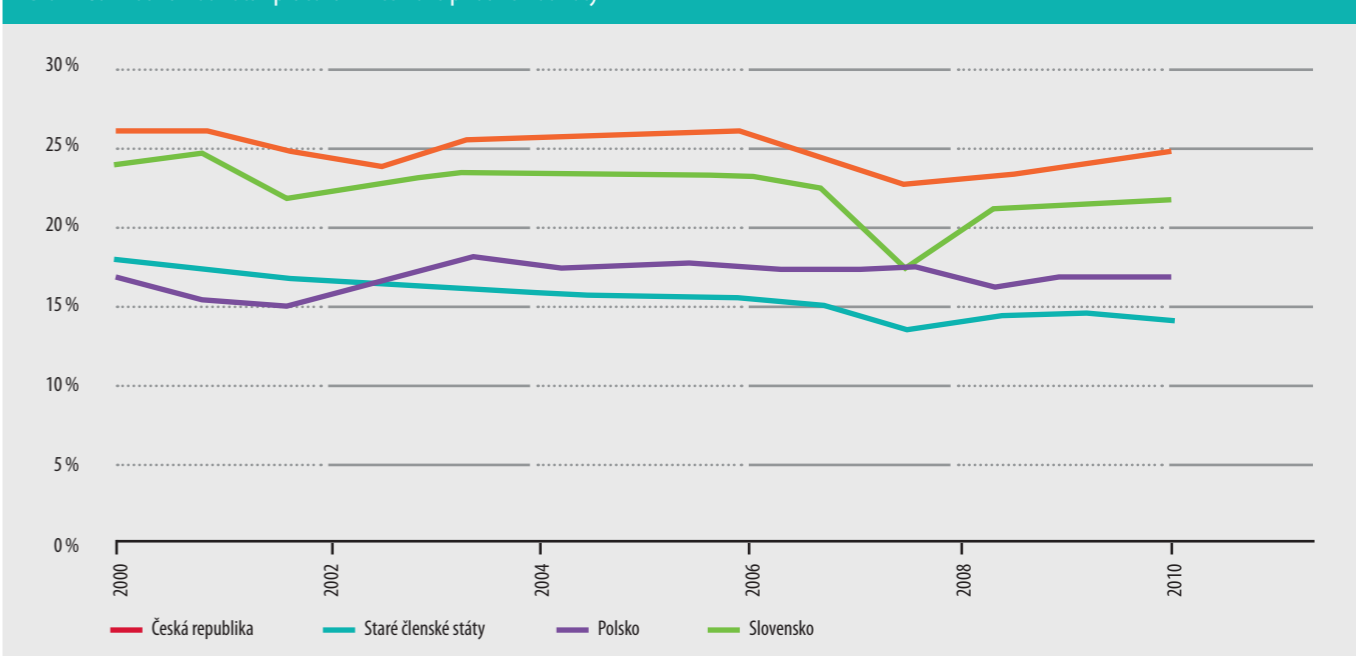
Tabulka 4: Podíl přidané hodnoty podle odvětví v ČR

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Zemědělství	3,2	2,9	2,5	2,4	2,4	2,2	2,3
Průmysl	30,7	30,1	30,5	30,8	29,6	29,2	29,4
Stavebnictví	6,2	6,0	6,0	6,2	6,3	7,1	6,9
obchod, doprava a komunikace	23,4	23,6	24,5	23,9	24,1	23,2	23,1
podnikání a finanční služby	15,8	16,0	15,7	16,8	17,1	17,6	17,7
ostatní služby	16,4	16,7	16,5	16,1	16,0	16,9	16,9

zdroj: Eurostat, data pouze do roku 2010

Ve zpracování, které obsahuje i aktivity pejorativně označované za „montovny“, kde ale přidaná hodnota může být vysoká, Česká republika vykazuje vyšší podíl přidané hodnoty než strukturálně podobní sousedé Německo a Slovensko a o polovinu více než staré členské státy (viz Graf 26). Stejně tak vývoj poměru přidané hodnoty v tomto sektoru spíše sleduje stabilní trend oproti západní Evropě, kde výrobní průmysl stagnuje. Ač tento podíl přidané hodnoty poukazuje na velký podíl reálné ekonomiky v celkovém mixu českého hospodářství, závislost na výrobě fyzických produktů je výrazněji podmíněná poptávkou v okolních zemích a je tedy náchylná ke změnám v hospodářském cyklu ve zbytku Evropy.

Graf 26: Přidaná hodnota zpracování z celkové přidané hodnoty

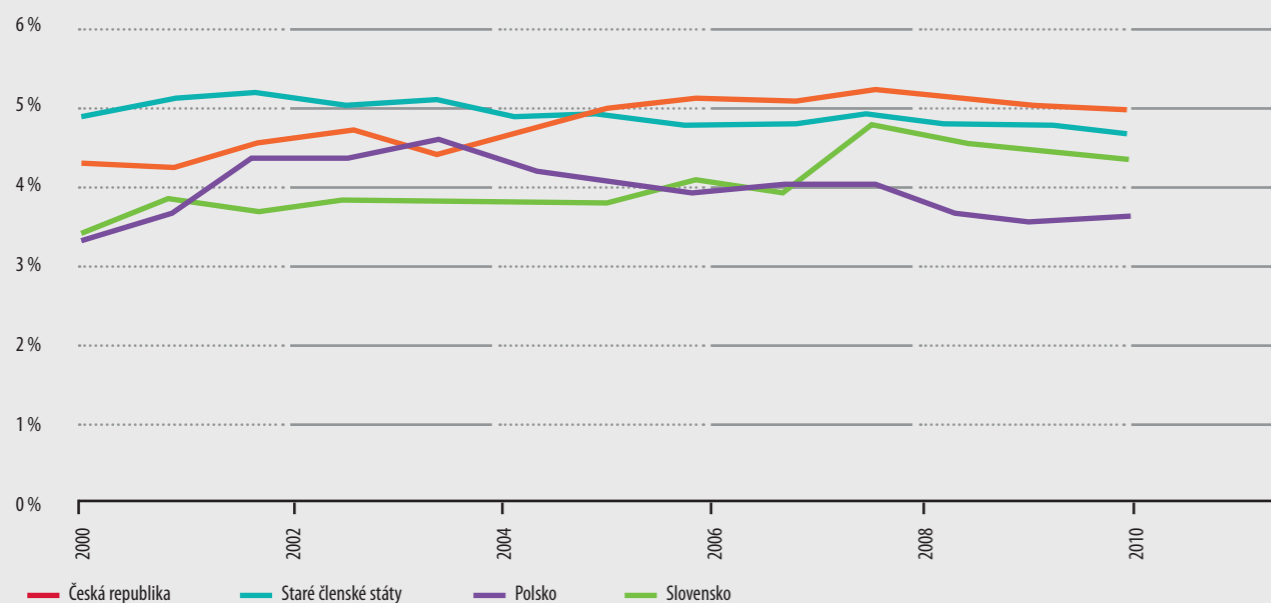


⁴³ <http://www.oecd.org/sti/ind/GVCs%20-%20CZECH%20REPUBLIC.pdf>

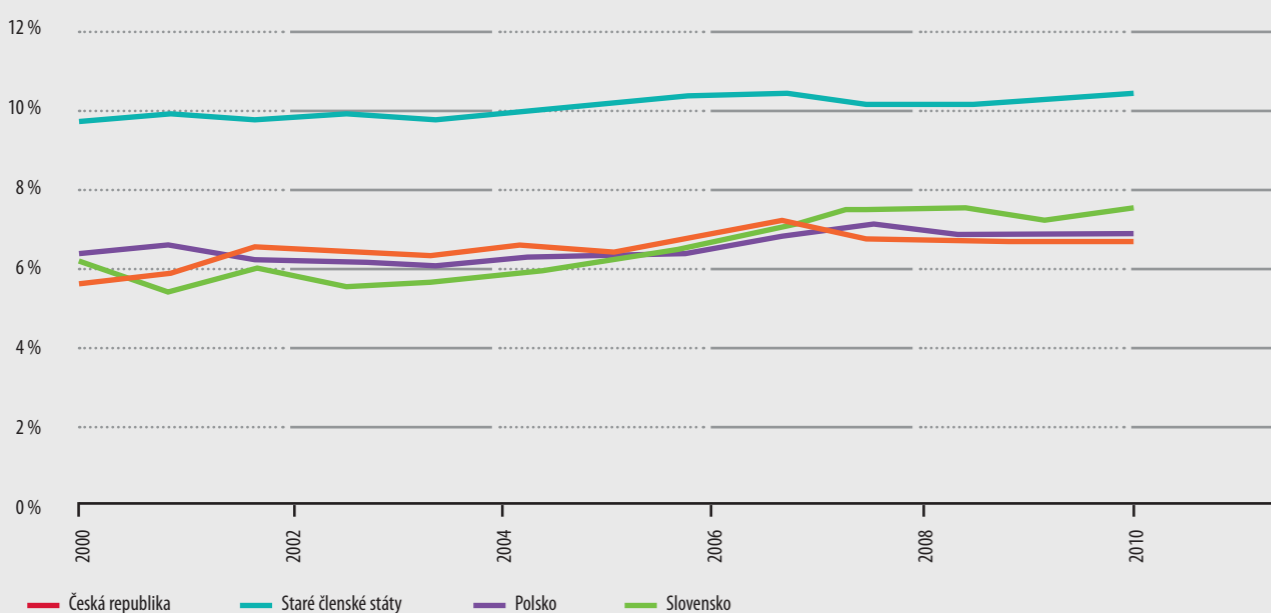
⁴⁴ Analýza mezinárodního vývoje konkurenceschopnosti ČR (Ministerstvo průmyslu a obchodu 2013)

Oproti tomu podíl přidané hodnoty v informačních a komunikačních technologiích stabilně roste a dostal se nad úroveň západní Evropy. Právě informační technologie tak představují jeden z dlouhodobých potenciálně silných sektorů s vysokou přidanou hodnotou, na který by se Česká republika mohla zaměřit (viz Graf 27). Spolu s ostatními státy regionu zato ČR výrazně zaostává za starými členskými státy v přidané hodnotě profesních, vědeckých, technických a administrativních aktivit (viz. Graf 28), kde je přidaná hodnota na jednotku vstupu jedna z největších.

Graf 27: Přidaná hodnota informačních a komunikačních technologií z celkové přidané hodnoty



Graf 28: Přidaná hodnota v sektoru profesních, vědeckých, technických a administrativních aktivit



3.3. Nízká atraktivita podnikatelského prostředí

Soukromý sektor vytváří většinu přidané hodnoty v ekonomice, a proto je atraktivita podnikatelského prostředí zásadní pro výkonnost ekonomiky. Nízká atraktivita odrazuje od podnikání nejen potenciální nové domácí firmy, ale i zahraniční investory. Podnikatelské prostředí je další oblastí, kde většinu politik spadá pod národní stát. Evropská unie se snaží přispět ke zlepšení podnikatelského v celé EU a dosažení jednotného trhu především přes unifikaci pravidel v oblastech podnikového práva, účetních standardů nebo auditování. Protože výše zmíněné aktivity Evropské unie mají plošný charakter, zrcadlí rozdíly mezi zeměmi spíše schopnost jednotlivých zemí zlepšovat atraktivnost podnikatelského prostředí.

Obrázek pro srovnání lze udělat z indexů měřících kvalitu podnikatelského prostředí. Jedním z nich je Index Doing Business (Světová banka 2013), který řadí Českou republiku na 75. místo ze 189 hned za Řeckem a Rumunskem, což je pokles o 7 příček oproti roku 2012. Porovnání ukazuje Českou republiku jako nejméně atraktivní zemi střední Evropy, když Polsko obsadilo 45., Slovensko 49. a Maďarsko 54. místo. Bližší pohled ukazuje, že v ČR trvá založení firmy 19,5 dne oproti 11,1, což je průměr OECD a obsahuje 9 kroků oproti průměrným 5 v OECD (146. místo z celkových 189). Atraktivnost podnikatelského prostředí sráží i složitý daňový systém, kde průměrná firma stráví ročně 413 hodin vyřizováním daňových povinností (122. místo), kdežto například na Slovensku tím firma stráví hodin 207. Vysoké je také daňové zatížení práce.⁴⁵ V doporučeních se instituce většinou shodují,⁴⁶ že zjednodušení legislativy, zvýšení flexibility trhu práce a snížení odvodů za zaměstnance jsou klíčové podmínky pro zvýšení atraktivnosti pro zahraniční investory, ale i pro zvýšení konkurenceschopnosti českých firem.

Komplexnější pohled nabízí indikátory konkurenceschopnosti, které sice zahrnují indikátory mimo oblast podnikatelského prostředí, ale které mají na ni nepřímo dopad. Mezi patrně nejznámější necenové žebříčky konkurenceschopnosti patří žebříček IMD (Institute for Management Development) a žebříček Mezinárodního ekonomického fóra (WEF), kde první z nich hodnotí v současnosti 60 a druhý 148 zemí. Oba indexy se skládají z řady objektivních a subjektivních kritérií, kterými se snaží co nejpřesněji postihnout konkurenceschopnost země. Jak lze pozorovat z Tabulky 3, období vstupu do EU znamenalo pro ČR největší posun v pořadí konkurenceschopnosti. Mírný posun se rokem 2009 změnil ve stagnaci a od roku 2010 se ČR začala propadat. Za poklesem stojí kromě ekonomického výkonu především vnímání fungování státní správy a korupce. Dva poslední atributy jsou již 4 roky konstantně uváděny jako nejproblematictější faktory pro podnikání (Schwab 2014).

Tabulka 5: Pořadí České republiky a zemí střední Evropy v žebříčcích konkurenceschopnosti

Stát	IMD	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Česká republika	WEF	43	36	31	32	28	29	29	30	33	35
	IMD	40	38	29	31	33	33	31	36	38	46
Slovensko	WEF	43	41	37	41	46	47	60	69	71	78
Polsko	WEF	60	51	45	51	53	46	39	41	41	42
Maďarsko	WEF	39	39	38	47	62	58	52	48	60	63
Slovinsko	WEF	33	32	40	39	42	37	45	57	56	62

Nízká důvěra v politiky, kde ČR v žebříčku Mezinárodního ekonomického fóra (WEF) obsadila 146. místo ze 148, a časté korupční skandály se dotýkají nejen firem ucházejících se o veřejných zakázky, ale všech podniků. Pokud zahraniční investor nevěří ve stabilitu a důvěryhodnost úřadů, přesune raději výrobu někam, kde je riziko nákladů spojených se špatně fungující státní správou nižší, popř. do ČR nezamíří. Další ukazatele, v kterých se kromě kvality institucí ČR za posledních 5 let v pořadí propadají, jsou infrastruktura (-27), zdraví a vzdělání (-24) nebo efektivita trhu práce (-61). Vůbec nejhůře jsme v důvěře občanů v politiky, kde ČR v roce 2013 dosáhla 146. místa ze 148 měřených. Tento ukazatel dokresluje, že zhoršené fungování institucí a míra korupce jsou velmi negativně vnímány občany, kteří tyto skutečnosti zpětně reflektují v nízkou důvěru ve státní aparát a politiky.

⁴⁵ <http://www.oecd.org/ctp/tax-policy/taxingwages-czechrepublic.htm>

⁴⁶ (Mezinárodní měnový fond 2012; Lisický et al. 2014; Tlapa 2014)

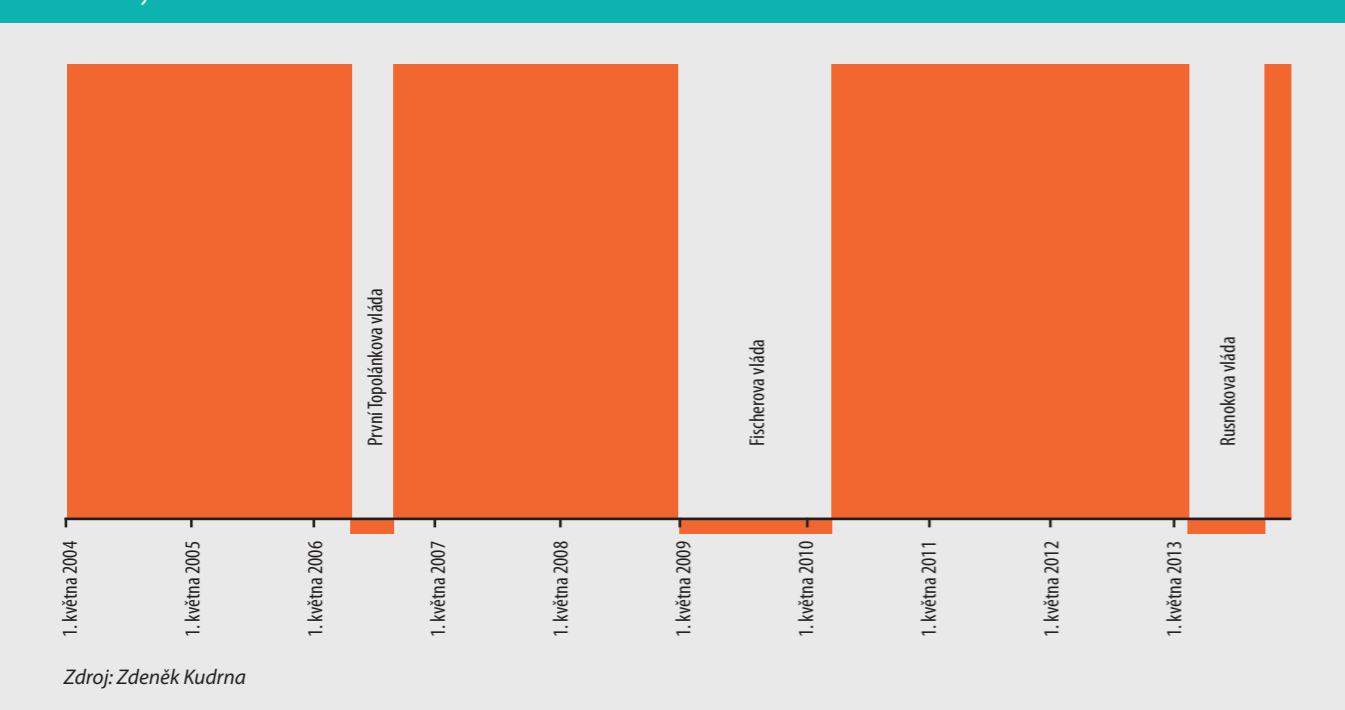
3.4. Neefektivní veřejná správa

Efektivní využití potenciálu EU jako třeba fondy EU lze pouze s dobře fungující státní správou. Kvalitní podnikatelské prostředí, vzdělaná pracovní síla či spolehlivá infrastruktura je ve všech úspěšných ekonomikách poskytována za spolupráce soukromého a veřejného sektoru, neboť rolu státu nelze plně nahradit. Proto je nezbytné, aby stát dokázal být stabilním a efektivním partnerem zaměstnavatelům při vyjednávání potřebných reforem. V letech 2004 až 2014 se však v ČR měnily vlády i klíčoví úředníci veřejné správy příliš často a příliš masově, aby mohli být dlouhodobým partnerem při hledání reformních kompromisů. Konečným důsledkem pak je, že ekonomika ztrácí konkurenční výhody.

Nestabilní politická scéna a odvozená nestabilita veřejné správy brání smysluplné spolupráci státu a soukromých subjektů při využívání výhod jednotného trhu. Systematické reformy pro zvýšení přínosů EU z různých oblastí předpokládají existenci stabilní vlády, která jednak (i) disponuje potřebnou většinou v Poslanecké sněmovně a jednak (ii) je ochotná dosáhnout elementárního kompromisu s opozicí, který zajistí pokračování hlavního kurzu reforem i po změně vlády.

České vlády potřebnou stabilitu nevykazují. V prvních 520 týdnech po vstupu ČR do EU však plných 114 týdnů (22 %) neexistovala v ČR vláda s alespoň teoretickou většinou v Poslanecké sněmovně (Graf 29). Více jak 2 roky z 10 neměla ČR legitimní většinovou vládu, která by mohla připravovat a prosazovat reformy. Z praktického hlediska by ovšem do období bezvlády měly být započteny i týdny koaličních krizí, kdy nebylo zřejmé, že vládní většina vydrží či období volebních kampaní, kdy koaliční spolupráce také nefunguje. Fakt, že byla nečekaně svržena vláda v období českého předsednictví EU jen podtrhuje obecnou míru nestability, stejně jako to, že žádná z koaličních vlád nedokázala udržet většinu, se kterou začínala. Navíc všechny vládní i opoziční strany selhaly ve vzájemné komunikaci, což ilustrují příběhy reforem zdravotnictví, penzí či daní z příjmu, které nevydržely bez zásadních strukturálních změn ani čtyři roky, což by odpovídalo očekávanému volebnímu období.

Graf 29: Vlády s většinou v Poslanecké sněmovně



Politická nestabilita vede k častým změnám premiérů a ministrů v klíčových úřadech (Tabulka 6). Průměrný mandát premiéra po vstupu do EU trval pouhých 71 týdnů, což je jen o něco kratší než 77 týdenní průměr pro ministry financí či zahraničí. Ministr či ministryně školství v průměru vydržely ve vedení úřadu pouhých 47 týdnů, zatímco ministr pro místní rozvoj, který zodpovídá za čerpání fondů EU, jen 55 týdnů. Během rok či rok a půl trvajících mandátů prakticky nelze zahájit a legislativně dokončit jakoukoli náročnější reformu, neboť jen legislativní cyklus obvykle trvá přibližně dva roky. I kdyby se ministři podařilo dosáhnout kompromisní shody v rámci koalice a v elementárních rysech i s opozicí, není pravděpodobné, že by dokázal zajistit jejich legislativní schválení. Nikdo

z českých ministrů či ministryň pak neměl šanci dohlížet na implementaci reforem, které snad v legislativní fázi prosadily, neboť ani jejich nejdelší mandáty za Nečasovy vlády nepřekročily tři roky.⁴⁷

Tabulka 6: Délka mandátů premiéra a klíčových ministrů od vstupu do EU

	Průměr	Nejkratší	Nejdelší
Premiér	71	18	156
Ministr financí	77	18	156
Ministr zahraničí	77	18	156
Ministr školství	47	5	90
Ministr pro místní rozvoj	55	15	156

Zdroj: Zdeněk Kudrna

Politická nestabilita se v ČR přenáší do veřejné správy více než v jiných zemích EU, neboť neexistuje Zákon o státní službě a platové podmínky státních zaměstnanců jsou v poměru k průměrnému platu horší než ve starých členských státech. Časté změny vlád, koalic a ministrů nejsou unikátním rysem české politické scény, neboť k nim dochází i některých dalších zemích EU. Unikátní je ovšem míra, do které se časté změny na vládní úrovni promítají do změn na klíčových postech státní správy (Tabulka 7). Na ministerstvu zahraničí, které má systematický kariéerní řád, se v posledních třech letech vyměnilo kolem 20 procent úředníků a přibližně 60 procent zaměstnanců tam pracuje přes deset let. Na ostatních ministerstvech, kde podobný řád do jisté míry nahrazuje zákon o státní službě, je fluktuace násobně vyšší. Podle dostupných údajů se během stejného období na ministerstvu financí či pro místní rozvoj vyměnilo kolem 40 procent úředníků a desetiletou zkušenost má jen 42, respektive 28 procent. Jinými slovy, personální stabilita ministerstev, kde kariéerní řád ani chybějící zákon o veřejné službě negarantují přiměřenou míru nezávislosti a autonomie je výrazně nižší.⁴⁸ Navíc problém se stabilitou nemají jen ministerstva, ale i všechny ostatní státní organizace, neboť každá změna vlády přinese dle údajů Hospodářských novin změny na řádově 200 míst vrcholných pozic.⁴⁹

Tabulka 7: Fluktuace na klíčových ministerstvech

	Počet míst	Počet nových úvazků (%)	Počet zrušených úvazků (%)	Počet úvazků starších 10 let (%)
	2013	2011–2013	2011–2013	2013
Finance	1374	626 (46 %)	396 (29 %)	573 (42 %)
Zahraníčí	1805	308 (17 %)	416 (23 %)	1099 (61 %)
MMR	610	259 (42 %)	210 (34 %)	170 (28 %)

Poznámka: Informace o Ministerstvu školství nejsou ve srovnatelné podobě k dispozici.

Zdroj: Lidové noviny

Údaje o vysoké fluktuaci na klíčových postech ve státní správě jen ilustrují neustále opakovanou zkušenost všech potenciálních partnerů státu při projednávání reforem, které by mohly posílit ekonomický růst a zaměstnanost: než se podaří cokoli dojednat, změní se vyjednávací partner nebo jeho nadřízený, takže je třeba začít jednat od počátku. Ze začarovaného kruhu věčných začátků se v posledních deseti letech nepodařilo dostat téměř žádným reformám, což je bezesporu jedním z vlivů, které přispívají k ekonomické stagnaci.

Nestabilita politické scény a veřejné správy se promítá i do kvality legislativních návrhů. V roce 2011 byla ustavena Komise pro hodnocení dopadů regulace, která ověřuje kvalitu hodnocení dopadů navrhovaných právních předpisů na podnikatelské prostředí (posuzují se tzv. Regulatory Impact Assessments – RIA – podle metodiky OECD). V prvních dvou letech Komise vracela 70 až 90 procent zpráv RIA k přepracování (Legislativní rada vlády 2013), neboť předkladatelé z řad ministerstev často nedefinovali přesně problém, který má navrhovaná právní norma řešit, nezdůvodňovali potřebnosti a účelnost nové regulace, ani systematicky nesrovnávali alternativní řešení (Legislativní rada vlády 2013). Předkladatelé často zdůvodňují nové zákony prostým politickým zadáním, nikoli hledáním řešení pro skutečný problém (Legislativní rada vlády 2013), což zpravidla reflektuje rezignaci úředníků,

⁴⁷ Možnou výjimkou je ministr financí Miroslav Kalousek, který na svůj mandát z druhé Topolánkovy vlády navázal po roční přestávce v Nečasově vládě.

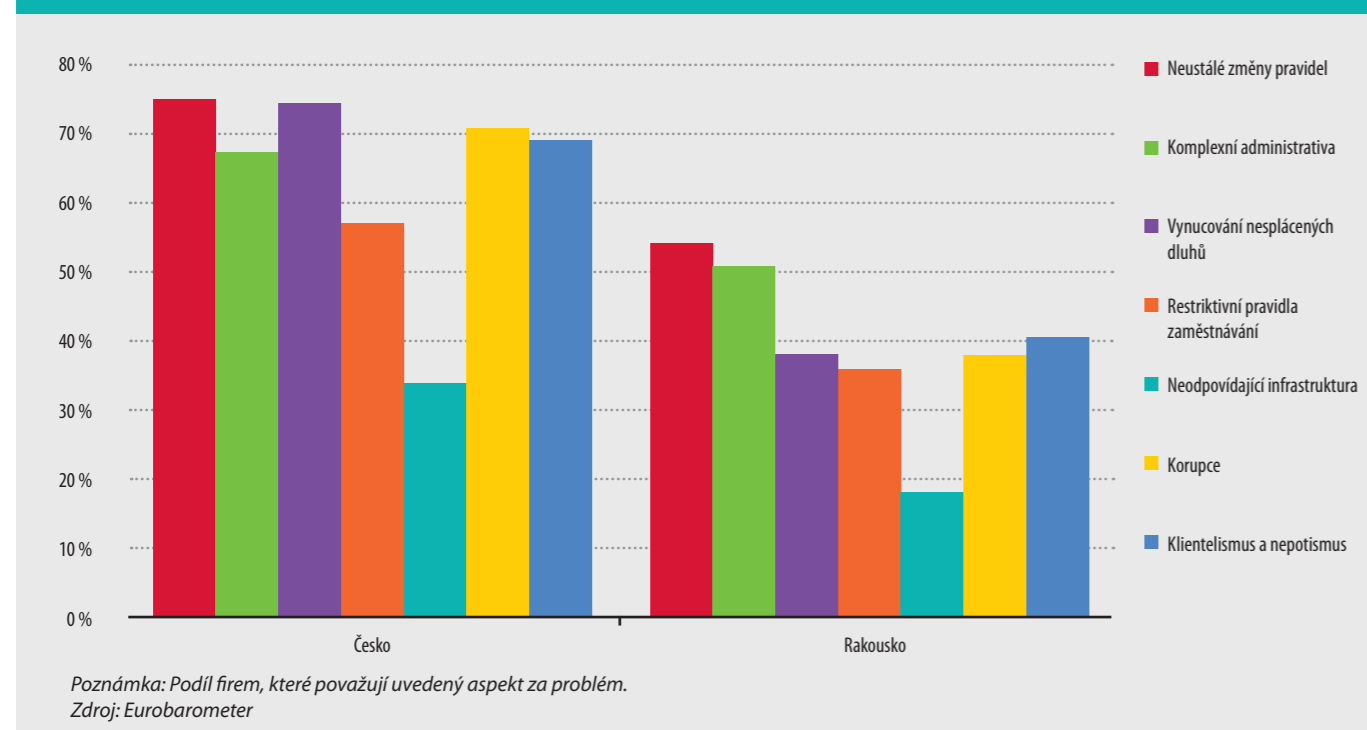
⁴⁸ Školství a kultura ADD.

⁴⁹ Viz: <http://zpravy.ihned.cz/politika/c1-61845840-mapa-moci-stridani-vlad-uz-smetlo-pres-dve-stovky-uredniku-a-statnich-manazeru>.

kteří i během relativně krátké kariéry na ministerstvu zažili několik změn ministrů a náměstků, a s nimi i změny politických priorit, které se narychlo a opakovaně promítají do návrhů. V nestabilním prostředí české veřejné správy pak nelze vytvářet systematické a promyšlené návrhy reform, které by reflektovaly politické priority vládní koalice, ale zároveň poskytovaly i smysluplné řešení.

Jedním z důsledků nepromyšlené a nesystematické přípravy nové legislativy je vytváření zbytečných konkurenčních nevýhod, jako je nestabilní podnikatelské prostředí. Nejvýraznějším příkladem tohoto fenoménu jsou změny daňových sazeb, které jsou někdy oznámeny s předstihem počítatelným spíše v hodinách než týdnech, a to přesto, že takové změny vyžadují náročnou a nákladnou adaptaci účetních systémů všech firem. Konečným důsledkem je, že firmám podnikajícím v ČR vadí neustálé změny pravidel více než korupce a nepotismus (Graf 30).⁵⁰

Graf 30: Rozdíly mezi českým a rakouským podnikatelským prostředím



Systémové řešení nestability by vyžadovalo reformy financování stran a možná i volebního systému, dosažitelným stabilizačním prvkem může být schválení Zákona o státní službě, který by zajistil úředníkům větší míru autonomie a kontinuity i při pokračující nestabilitě politické scény a zároveň by odpovídajícím způsobem ohodnotil jejich kvalifikaci.⁵¹

Řada poslanců koaličních stran se v předvolební kampani zavázala k podpoře Služebního zákona⁵² a rodící se koalice jej pod tlakem prezidenta začala projednávat v Poslanecké sněmovně.⁵³ Momentálně o nové předloze vyjednává koalice, měl by být schválen v polovině roku 2014 a vstoupit v platnost 1. ledna 2015. Zákon však bude jen prvním krokem k vyjednávání o reformách, které jsou potřeba pro efektivní poskytování veřejných statků a postupný rozvoj nových konkurenčních výhod.

⁵⁰ Zároveň z Grafu 38 vyplývá, že korupce spolu se špatnou vynutitelností nesplácených pohledávek je tím, co nejvíce odlišuje podnikatelské prostředí Česka od sousedního Rakouska.

⁵¹ Doporučení Rady pro reformní program ČR v roce 2013 také zmiňuje nutnost přijetí Služebního zákona. Viz. <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%2010626%202013%20REV%201>, strana 10.

⁵² Viz. <http://www.rekonstrukcestatu.cz/cs/pro-media/7480-rekonstrukce-statu-vyhrala-volby>.

⁵³ Viz. <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=71>.

4. Vyhlídky pro hlubší integraci

Nedávno prošla Evropská unie i eurozóna nejhlubší krizí své existence, která dosud není zcela zažehnána. Z finančních trhů se přelila do veřejných rozpočtů jednotlivých států a umocnila strukturální nerovnováhy jednotlivých států, ale i Evropské unie jako jednotného hospodářského celku. Přestože prvotní dopad finanční a hospodářské krize byl velmi rozdílný, zhoršení ekonomické situace v jedné skupině členských zemí mělo negativní dopad na zbytek Evropy a ušetřena následkům krize nezůstala ani Česká republika. Tím se ukázala provázanost mezi státy EU jak ve finanční, tak v hospodářské sféře. V plném světle se rovněž projevil chyby v hospodaření některých států. Vzhledem k systematickému porušování fiskálních pravidel v předkrizovém období se proto objevily argumenty, že problémy nastaly i důsledkem nedostatečné hospodářské a fiskální koordinace v rámci Evropské unie (Schuknecht et al. 2011) či kvůli systémovým nedostatkům struktury společné měny a Evropské unie jako takové (De Grauwe 2012). Od vypuknutí krize se proto projevil tendence k posílení kontroly a koordinace hospodářských politik.

Nová vláda již krátce po svém jmenování symbolicky pootočila kormidlem politiky vůči EU. Vedle oznámení, že nebude uplatňovat výjimku z Lisabonské smlouvy, jde především o rozhodnutí podepsat tzv. fiskální pakt (Smlouvu o stabilitě, koordinaci a správě v Hospodářské a měnové unii). Podepsání dokumentu minulá politická vláda odmítla, přestože zároveň připravovala svou vlastní a v mnoha ohledech přísnější verzi fiskální brzdy. Připravovaný podpis fiskální smlouvy bude mít tedy především symbolický charakter (ČR se rozhodla do doby přijetí eura nepřijmout závaznost fiskální části paktu). Oba kroky jsou tedy především zprávou o postojích tehdejší a současné vlády k hlubší integraci EU.

I institucionální a politická stránka jejich přijetí či nepřijetí by však neměla být podceňována. Implementace podobných pravidel má dlouhodobé následky na utváření dialogu a dalších politik uvnitř hlavního integračního proudu EU. Jinými slovy, účast na jednom mechanismu zvyšuje pravděpodobnost účasti na následujících dohodách a tím významněji ovlivňuje dlouhodobé směřování země. Původně malé rozdíly v účasti v jednotlivých proudech tak mohou mít dlouhodobé následky na pozici země uvnitř integračního proudu.

Přestože je budoucí podpis fiskálního paktu vnímán jako jeden z kroků vedoucích k budoucímu přijetí eura a pro přijetí společné evropské měny, tak ČR v této otázce zatím zaujímá nadále spíše vyčkávací taktiku. Přijetí eura a pravděpodobně i vstup do ERM II zůstává tedy nejspíše za horizontem tohoto volebního období.

Bude zřejmě i záležet na tom, jak se bude vyvíjet veřejné mínění. Zatím se Češi radí spíše k odpůrcům eura. Menší podporu než v České republice má euro jen ve Velké Británii a v poslední době také ve Švédsku a Dánsku.⁵⁴ Protože má euro tradičně nižší podporu v zemích, kde se jím dosud neplatí (což platí o třech výše zmíněných), zásadní je nejskeptičtější postoj České republiky k euru v rámci nových členských států, které euro ještě nepřijaly.

4.1. Makroekonomická koordinace/fiskální integrace

Finanční krize byla katalyzátorem pro změny v koordinaci a dohledu nad fiskálními politikami jednotlivých států EU. Pakt stability a růstu (Stability and Growth Pact – SGP) se ukázal jako nedostačující mechanismus pro kontrolu makroekonomických nerovnováh a vysoké úrovně zadlužování veřejného sektoru v jednotlivých zemích. O dysfunkci SGP se vědělo už před krizí (Grauwe 2003), kdy pravidla ze smluv EU byla nejprve uvolňována a následně porušována. Nedostatky tohoto mechanismu se zásadním způsobem projevil až v době krize, kdy státy se vzrůstající hodnotou rozpočtových schodků a veřejného dluhu nebyly schopny vyřešit nastalou situaci samy a byly nuceny požádat o pomoc Mezinárodní měnový fond a Evropskou unii. Týkalo se to nejen členů eurozóny (tedy Řecka, Irska, Portugalska, Španělska a Kypru), ale i nečlenů (Maďarska, Lotyšska a Rumunska).

4.1.1. Česká cesta fiskální konsolidace

Česká republika jako jediná země regionu střední Evropy zaznamenala po hospodářském útlumu v roce 2010 a 2011 kontrakci i v roce 2012. Tento nepříznivý vývoj posledních let je často přisuzován přístupu ČR k rozpočtové

⁵⁴ Viz. Eurobarometr (http://ec.europa.eu/ceskarepublika/pdf/140217_eb80_zprava.pdf)

politice, kdy se výpadek exportní poptávky znásobil procyklickou politikou úspor a škrťů, což způsobilo výraznější propad domácí poptávky a investic.

V době vrcholící finanční krize se většina vlád přiklonila k expanzivním opatřením a přijala fiskální stimuly a podpory pro finanční sektor. V letech 2010 a 2011 se politické kyvadlo vychýlilo k úsporným opatřením a ještě začátkem roku 2013 byla cesta úspor konsenzuálně prosazována všemi mezinárodními institucemi jako Evropské komise, Mezinárodní měnový fond nebo OECD (Buti a Carnot 2013). Někdy v té době však dochází ke zpochybnění této politiky, v neposlední řadě také z toho důvodu, že se ukázalo, že odhady úrovně fiskálních multiplikátorů jsou vyšší než se předpokládalo, i proto, že jejich účinky jsou zesíleny mezinárodním obchodem (Mezinárodní měnový fond 2012).

Průběh této globální diskuse měl významné důsledky i pro politická rozhodnutí v České republice. Česká ekonomika je relativně malá, extrémně otevřená, méně rozvinutá ve srovnání s hlavními obchodními partnery a do nedávna spoléhala na řízený, ale flexibilní režim směnného kurzu. Z tohoto důvodu splňuje všechny charakteristiky, které podle Ilzetzki et al. (2013) snižují hodnotu multiplikátoru. Úroveň zadlužení veřejných financí je relativně nízká a finanční sektor je stabilní a v podstatě překapitalizovaný. Tyto okolnosti také snižují předpokládanou hodnotu multiplikátorů v analýze Corsetti et al. (2012). I kdybychom zahrnuli nedávnou změnu názoru MMF, česká ekonomika nebude vzhledem ke své extrémní otevřenosti kandidátem pro rozsáhlou fiskální expanzi, proto ve svém protikrizovém plánu Národní ekonomická rada vlády (2009) předložila argumenty proti diskrečním fiskálním stimulům, jako bylo oblíbené „šrotovné“ a to na základě toho, že 80 % jakéhokoliv stimulu by uniklo do zahraničí výdaji na dovozy.

MMF kritizuje členské státy za přehnaná úsporná opatření jen ve velmi výjimečných případech. Ve své zprávě o stavu české ekonomiky však Fond uvedl, že fiskální konsolidace a cílové hodnoty deficitu pro rok 2012–13 jsou procyklické a prohlubují recesi při zhoršeném výhledu pro hospodářský růst v dalších letech (MMF 2012). MMF přijal skutečnost, že fiskální multiplikátor je na nízké úrovni a nedoporučil bezprostřední expanzi. Předložil ovšem argument ve prospěch uvolnění automatických stabilizátorů, tzn. zamezit zvýšení DPH a snížení důchodů v době recese, a to vzhledem k tomu, že zadlužení státu je nízké a Česká republika nemá problémy na trzích s dluhopisy (MMF 2012). Také Evropská komise ve svém doporučení k Národnímu programu reformy pro rok 2013 uvádí, že je vhodné upřednostnit výdaje podporující růst.⁵⁵

V souladu se změnou v globální diskusi i ČNB v roce 2012 poprvé připustila, že úroveň multiplikátoru v období fiskální restriktce, slabé externí poptávky a silné nejistoty ohledně vývoje v eurozóně může být vyšší než obvykle (Česká národní banka 2012). V souladu s těmito doporučeními a zvláště pak proto, že ČR byla jediná země v regionu střední Evropy, která v roce 2013 nezaznamenala pozitivní růst HDP, navrhla úřednická vláda Jiřího Rusnoka pro rok 2014 mírně expanzivní rozpočet.⁵⁶

4.1.2. Fiskální koordinace na úrovni EU

Finanční krize vedla instituce Evropské unie a jednotlivé státy k zavádění nových opatření zpřísňujících pravidla pro kontrolu fiskálních politik a postihy za jejich nedodržení. Jejich nominálním cílem je především předejít akumulaci makroekonomických nerovnováh uvnitř eurozóny, dosáhnout větší fiskální disciplíny, předejít nárůstu mezi jednotlivými státy a předejít i budoucím krizím podobného charakteru. Postupná fiskální integrace se dá rozdělit podle strukturálních podob do tří vln, ve kterých celý proces probíhá.

Tyto tři vlny fiskální integrace spolu souvisí, každá má však rozdílný koncepční charakter. Zatímco první vlna (Evropa 2020) je orientována na koordinaci hospodářských politik a jejich konvergenci, která by měla budovat konkurenceschopnou a vyváženou hospodářskou politiku celé Evropské unie, druhá vlna (Pakt stability a růstu, Šestibalíček a Dvojbaliček) je především o prohloubení dohledu nad rozpočty, kde se nejedná o koordinaci jako takovou, ale o kontrolu dodržování předem stanovených nominálních fiskálních parametrů.

Třetí vlna (Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v Hospodářské a měnové unii) je pak prvním pokusem o ústavní sjednocení těchto dvou principů, tedy fiskální disciplíny a koordinace hospodářských politik. Fiskálně disciplinární rozměr však výrazně převažuje. Tento vysoce diverzifikovaný a do určité míry i překrývající se preventivní systém byl pak postupně doplněn o krizové mechanismy, nejdříve dočasné účelové entity (special purpose entity), tedy nejdříve v podobě Evropského nástroje finanční stability (European Financial Stability Facility – EFSF),

⁵⁵ http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/csr2012_czech_cs.pdf

⁵⁶ <http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/vlada-schvalila-navrh-rozpoctu-na-rok-2014-111378/tmplid-47/>

k němuž se později připojil Evropský mechanismus finanční stability (European Financial Stability Mechanism – EFSM). Původně dočasný koncept se nakonec začal budovat na bázi permanentní mezinárodní instituce a tak vznikl Evropský stabilizační mechanismus (European Stabilisation Mechanism – ESM, či tzv. euroval), jehož fungování je inspirováno Mezinárodním měnovým fondem a má plnit stejnou funkci na úrovni eurozóny.

4.2. Finanční integrace/bankovní unie

Další odpovědí EU, která by měla řešit nejistotu kolem finanční stability bank a států, je bankovní unie. Jejím obecným cílem je doplnit institucionální architekturu eurozóny a EU o robustní regulační a zárukové nástroje, které by posílily stabilitu Ekonomické a měnové unie i jednotného trhu finančních služeb. Konečným cílem je rozvázání vazeb mezi solventností bank a států skrze zvýšené prudenční požadavky na solventnost, čímž se má omezit morální hazard na straně bank a zamezit možnost hlubší finanční krize eurozóny (Goyal et al. 2013). Vytvoření nadnárodního regulátora by pak mělo výrazně zlepšit fungování monetární unie a přispět k důvěře trhů v evropský finanční trh jako celek. Stabilizace finančního sektoru by pak následně měla pomoci nastartovat hospodářský růst a zaručit fungování monetární transmise, která byla blokována zejména strachem, že některé členské státy eurozóny nejsou schopny dlouhodobě udržovat svůj sektor solventní.

4.2.1. Český finanční sektor je stabilní a konzervativní

Vývoj českého bankovníctví byl v průběhu finanční krize mnoha ohledech méně problematický než v jiných zemích. Přechod těžké časy bez větších negativních důsledků umožnila tuzemským bankám kombinace celé řady příznivých parametrů, se kterými do nich vstupovaly, ale i obezřetnost a adekvátní reakce na nově vzniklá rizika. Situace bankovního sektoru byla do jisté míry v evropském měřítku unikátní: strukturální přebytek likvidity na domácím peněžním trhu, vysoká kvalita aktiv, silná kapitálová základna, nízký podíl půjček v zahraniční měně, orientace na tradiční bankovní operace, nízká angažovanost v aktivitách vůči zahraničním subjektům. To vše přispělo k tomu, že domácí bankovní sektor nebyl odkázán na pomoc ze strany státu a dokázal si udržet solidní úroveň ziskovosti.⁵⁷

V českém bankovníctví funguje stále ještě institucionální paměť a vzpomínky na devadesátá léta minulého století, kdy došlo k mnohým problematickým úvěrovým rozhodnutím (často pod politickým tlakem), která později vedla ke značným ztrátám. To v souvislosti s malou rozvinutostí českého kapitálového trhu a konzervativním přístupem občanů preferujících banky před investičními produkty, vede k postupně rostoucí výši primárních vkladů a úvěrů.

Graf 31: Pasiva bankovního sektoru (mld. Kč)



⁵⁷ www.czech-ba.cz/sites/default/files/dokumentyclanku/bankovnictvi-v-promenach-casu/cbasborniktexturijen2012.pdf

Finanční krize se na českém finančním trhu projevovala jen málo a postupně. Díky vysoké likviditě trhu i rozhodujících bank a podpoře trhu opatřeními ze strany centrální banky (rozvolněním přístupu k financování) nedošlo k zásadnímu porušení fungování trhu i přes nárůst rizikové přírážky. Dokonce ani poměrně velké oslabení koruny (v pololetí roku 2008 koruna dosáhla kurzu 23 Kč za euro, poté však soustavně oslabovala a v únoru 2009 se euro obchodovalo kolem 29,50 Kč) nevedlo ke vzniku paniky či kapitálového odlivu. I další měsíce potvrdily, že český finanční systém se s finanční krizí vyrovnává dobře a obejde se bez státních subvencí či mimořádných opatření. K relativně dobré situaci přispělo, že domácí vlády některých bankovních skupin působících v České republice poskytly svým institucím podporu.⁵⁸

4.2.2. Bankovní unie

Bankovní unie doplňuje již existující mechanismy kapitálové přiměřenosti bank a kontrolní instituce Evropský orgán pro bankovníctví (EBA) a Evropskou radu pro systémová rizika (ESRB). Celkově sestává ze tří pilířů. Prvním je jednotný evropský bankovní dohled, kde se od roku 2014 stala Evropská centrální banka institucí, která vykonává regulaci a monitoring všech bankovních institucí eurozóny. Druhou částí jsou jednotná evropská pravidla pro pojištění vkladů (původně i společný fond pro pojištění vkladů), jejichž podoba byla naposledy upravena v prosinci roku 2013. Stanovuje výši pojištění vkladů do výše 100 000 eur a ukládá participujícím státům vytvořit fond s prostředky ve výši 0,8 % pojištěných vkladů. Nejproblematičtější je třetí pilíř Společného evropského systému pro ozdravení a restrukturalizaci bank, který by měl poskytnout nástroje a zajistit přeshraniční spolupráci pro řešení insolvence bank. Mezi členy eurozóny prozatím panuje jen velmi obecná shoda o jeho podobě.

Bankovní unie je závazná pouze pro členy eurozóny, ovšem otevřená pro všechny členské země EU skrze dohodu o spolupráci. Česká republika nevyjadřovala posledních několik let ochotu k bankovní unii přistoupit, avšak pozice je silně závislá na postoji dané vlády. Do současné chvíle převládá negativní postoj z několika důvodů. Prvním je přesun dohledu z národní na evropskou úroveň (což by mohlo vést ke snížení dnes vysokých kapitálových požadavků na český finanční sektor) a vyššímu sdílení rizik v rámci nadnárodních celků bank, které vlastní český bankovní sektor. To by mělo údajně vést k vyšší míře rizika pro dnes zdravý český bankovní sektor.

Druhý důvod je neochota na účasti v systému pojištění vkladů a restrukturalizačních fondů z důvodu možných vyšších záruk a zvýšeného rizika pro český bankovní sektor. Třetí obavou je možnost převádění dceřiných společností na pobočky, což ovšem vychází z legislativy jednotného trhu, nikoliv bankovní unie, a podobný argument je proto irelevantní.

Ačkoliv je český bankovní sektor v současnosti zdravý, nemusí to platit v příštích letech. Neúčastí na projektu bankovní unie sice ČR může krátkodobě ušetřit náklady s tím spojené, v delším časovém horizontu by ale mohla ČR riskovat, že při problémech v budoucnu nebude součástí záchranných sítí. Nutno také dodat, že vytvořením bankovní unie se prohloubí rozdělení EU na členy a nečleny eurozóny, čímž by se ČR mohla dostat ještě dále od hlavního integračního proudu a částečně i ztratit vliv na rozhodování uvnitř EU.

Vytvoření bankovní unie velmi výrazně prohloubí rozdělení EU na členy a nečleny eurozóny a zároveň velmi posílí roli ECB, na jejíž rozhodování nemají nečlenské státy vliv. Současné návrhy se proto tento problém snaží vyřešit komplikovanou strukturou rozhodování, která by zapojila i nečlenské státy. Nová vláda se ve svém programovém prohlášení vyslovuje k procesu vytváření bankovní unie pozitivně.

4.3. Přijetí eura

Od rozšíření v roce 2004 vstoupilo do eurozóny několik nových členských zemí – Slovinsko, Malta a Kypr ještě v předkrizových letech 2007 a 2008, Slovensko už v počátcích krize roku 2009, Estonsko v roce 2011 a Lotyšsko nově v roce 2014. Česká republika se od počátečního optimismu přijetí přesunula ke zdrženlivosti a i přes změnu postoje nové vlády zůstává přijetí eura a pravděpodobně i vstup do ERM II nejspíše za horizontem tohoto volebního období.

Ze zpětného pohledu se ukázalo, že stavba eura v sobě nesla strukturální nedostatky. Eurozóna ve své předkrizové podobě především podcenila vnitřní makroekonomické mechanismy vyvolávající akumulaci nerovnováh mezi strukturálně rozdílnými členskými státy. Absence možnosti přizpůsobit cenu národní měny spolu s rozdílnými inflačními dynamikami vedly k výrazně rozdílnému vývoji v jednotkové ceně práce a tím i k rozdílnému vývoji konkurenceschopnosti exportu. Toto spolu s výrazně rozdílnými reálnými úrokovými sazbami způsobovalo systematickou akumulaci obchodních přebytků a schodků v různých zemích eurozóny a nerovnovážený vývoj salda jejich platební bilance.

Obchodní schodky akumulované v některých zemích později asociovaných s krizovým vývojem ve svém důsledku vyvolaly nárůst zadlužení soukromých a výrazně i veřejných sektorů. Rozdílné části těchto ekonomik vyrovnávaly zadlužením odliv likvidity způsobené právě deficitem obchodní bilance. Mezi země, které se dostaly do „záchranných“ programů kvůli dluhu soukromého sektoru, tedy především firem a domácností, jejichž insolvence se přelila do bankovních institucí a následně skrze státní záruky do státních rozpočtů, patřilo zejména Irsko, Španělsko a Kypr. Řecko a Portugalsko bývají na druhou stranu považovány za země, které se do podobných programů dostaly z větší části skrze zadlužením veřejného sektoru. Výše zmíněné mechanismy však naznačují, že předejití akumulace dluhu v jednom sektoru vede k akumulaci v jiném sektoru. Pro stabilitu státu uvnitř eurozóny je tak rozhodující celkové vnější zadlužení ekonomiky. Nositel tohoto zadlužení (stát, finanční a nefinanční sektor či domácnosti) jen ovlivňuje charakter následné krize.

Během běžného dluhového cyklu ekonomiky na sebe veřejný sektor přenáší část zadlužení soukromého sektoru, většinou skrze výše zmíněné záruky bankovnímu sektoru, který na sebe bere ztráty nefinančního sektoru. Země však svým vstupem do Hospodářské a měnové unie ztrácejí plnou kontrolu nad svou měnou, ve které emitují svůj dluh a tím i nad dluhem samotným, jehož výši nemohou přizpůsobovat měnovými mechanismy (De Grauwe 2012). Situace tedy nemohla být řešena jako ve většině případů zvýšenou inflací, která by vyrovnala reálný i nominální směnný kurz a tím nerovnováhu stabilizovala.

Na rozdíl od těchto strukturálních problémů však za příčiny krize byly většinou označeny spíše chyby ve fiskálních politikách jednotlivých států (Kuenzel a Ruscher 2013) či byly zmiňovány selektivní důvody spojené s nemožností fungování společné měny na evropské úrovni jako takové.⁵⁹ Ve skutečnosti tyto strukturální důvody naznačují, že pravými příčinami byla spíše nedokončená konstrukce společné měny, které chyběly mechanismy, kterými se s podobným typem krize vyrovnávají unitární státy.

Je přitom třeba poznamenat, že krize podobná zemím eurozóny, nebyla spojena jen s jejími členy. Do podobné situace se dostaly např. Maďarsko nebo Rumunsko. Závěry o následcích nedokončených institucí společné měny tedy nemohou být absolutní. Rovněž míra problémů se zadlužením soukromého a veřejného sektoru a naopak relativně klidný průběh krize v jiných státech eurozóny spíše poukazuje na asymetrii uvnitř eurozóny než na chyby ve společné měně jako takové. Je tedy velmi složité vytvořit kontrafaktický model členství, resp. nečlenství v eurozóně.

Do určité míry je však možné se poučit z průběhu krize v České republice a na Slovensku, tedy v zemích, ve kterých jedna země euro přijala a druhá nikoliv. Obě ekonomiky mají podobnou strukturu i stupeň vyspělosti a jak hospodářský vývoj, tak vývoj směnných kurzů vůči euru byl v obou zemích do roku 2009 podobný. (Jevčák 2011) ukazuje, že i přes jiné směnné režimy se ekonomiky obou zemí v krizi vyvíjely obdobně. Česká republika si vedla o něco lépe ve výrobě a zaměstnanosti, Slovensko profitovalo ze stabilnějšího finančního trhu. Z toho je vidět, že z krátkodobého hlediska nemělo přijetí eura velký efekt na výkon a fungování ekonomiky.

Z pohledu druhé fáze krize spojené s druhou recesí v Evropě však Česká republika z porovnání vychází hůře. Ač vliv přijetí eura pro Slovensko nebyl tak zásadní při pohledu na datum přijetí samotné, jak tvrdí guvernér ČNB Miroslav Singer,⁶⁰ že základním důvodem úspěchu byl závazek už z roku 2003 euro přijmout,⁶¹ který pomohl Slovensku nalákat hlavní příval přímých zahraničních investic již před krizí, z čehož se zemi podařilo těžit.

Důležitou otázkou pak může být i ztráta autonomní měnové politiky. Vzhledem k napojení České republiky na sousední země v rámci vnitřního trhu EU a vzhledem ke gravitační síle eura v měnové politice střední Evropy, je

⁵⁸ www.czech-ba.cz/sites/default/files/dokumentyclanku/bankovnictvi-v-promenach-casu/cbasborniktexturijen2012.pdf

⁵⁹ Argumenty, že EU či eurozóna nejsou optimální měnové zóny nebere v potaz, že měny se nikdy nevytváří a nefungují na půdorysu optimální měnové zóny, nýbrž ji buď napomáhají k fungování fiskálními transfery či změnou struktury ekonomiky skrze legislativu a změnu institucí.

⁶⁰ Viz. http://www.cnb.cz/cs/o_cnb/blog_cnb/singer.html#19_unora_2014

⁶¹ Viz. <http://finweb.hnonline.sk/spravy-zo-sveta-financii-126/euro-slovensku-pomohlo-odkazuju-bankari-599918>

však autonomie české měnové politiky zpochybnitelná, či její následky jsou omezené (lze ji provádět, ne vždy s kýženými následky na české hospodářství). Je tedy nejasné, zda by získáním křesla v Radě guvernérů či potenciálně ve Výkonné radě ECB nezískal větší vliv na měnovou politiku, než má reálně doposud.

Základní otázkou ve vlivu eura na českou ekonomiku by mělo být, zda se strukturálně řadí spíše k zemím deficitním či přebytkovým ve věci platební bilance a jak by tedy dopadaly na ČR akumulace jednotlivých nerovnováh v případě trvalého zafixování směnného kurzu. Je pravděpodobné, že by vzhledem k nevyhraněné situaci ČR a strukturálního napojení na německou ekonomiku, nedošlo k výraznějšímu rozdílu ve věci makroekonomických nerovnováh oproti současné situaci.

Důležitým aspektem přistoupení je pak i nejasný efekt vstupu vzhledem k potenciálně vyšší inflaci v ČR než v jádru EU (kvůli tzv. Balassa-Samuelsonově efektu). Vzhledem k následnému pravděpodobnému snížení reálné ceny kapitálu, jsou následky pro ekonomiku v tomto aspektu nejasné a mohou se pohybovat od mizivých přes stimulační po nezdravě přispívající k bublinám finančních aktiv či celých trhů. Vzhledem ke strukturální podobnosti ČR k jádru eurozóny jsou však následky méně pravděpodobné než u současných deficitních členů.

Ač v České republice převládá negativní pohled na společnou evropskou měnu, na Slovensku je většina lidí přesvědčena, že díky euru přečkala jejich země krizi lépe.⁶² Při bližším pohledu na data eurobarometru je patrné, že země, které euro nepřijaly, mají větší tendenci tuto měnu a její výhody hodnotit negativně. Ač se jedná o subjektivní pohled, přijetí nové měny za vlastní komparativní výhodu do velké míry dokáže vysvětlit rezervovanost Čechů vůči společné měně. Druhým faktorem, který mohl ovlivnit postoj společnosti k euru, byla negativní pozice vládnoucí reprezentace v posledních letech. Z výše zmíněných důvodů a také kvůli nepříznivým ekonomickým podmínkám byla debata o přijetí eura v posledních letech zablokována. Zlepšující se ekonomická situace a nová vláda potenciálně otevírají příležitost k nové diskuzi.

5. Závěr

Ekonomický vývoj v ČR jako malé otevřené ekonomice podléhá do velké míry světovým a regionálním ekonomickým cyklům. Orientovanost ekonomiky na obchod potvrzuje i míra podílu vývozu a dovozu na celkovém HDP, která se u obou ukazatelů v 3. čtvrtletí roku 2013 pohybovala na úrovni 79,5 %, potažmo 71 %. Jak míra otevřenosti,⁶³ která dosahuje 151 %, tak index otevřenosti obchodu⁶⁴ potvrzují význam zahraničního obchodu pro ČR.

Rozvoj na počátku nového tisíciletí byl stimulován několika hlavními faktory. Jedním z nich byl růst produktivity práce a zvýšení efektivity fixního kapitálu, kdy probíhala restrukturalizace průmyslu a rozvoj nových průmyslových odvětví už za přispění přílivu kapitálu ze zahraničí. Tento trend se ještě zvýšil po vstupu ČR do EU. Investoři do ČR přicházeli z několika důvodů. Prvním byla levná, ale kvalifikovaná pracovní síla a výhodná geografická poloha ČR v blízkosti západní Evropy. Dále příchodu napomohlo jak zlepšené makroekonomická stabilita (s nízkou inflací a zadlužením), tak vládní investiční pobídky. Zlepšení bylo docíleno i díky přípravným reformám pro umožnění vstupu do EU v oblastech jako fungování tržní ekonomiky, vymahatelnosti práva nebo sladění legislativy s EU.⁶⁵

Česká ekonomika už nemůže očekávat příliv nových zahraničních investic, jak tomu bylo začátkem nového tisíciletí. Masivní příliv zahraničních investic a přístup na jednotný trh představovaly pro českou ekonomiku jednorázový pozitivní šok, který přispěl k rychlejší konvergenci. Tehdy se jednalo o unikátní příležitost, kdy senstacio otevřít se zahraničním investicím a směřovat k členství v EU k tomu, aby se se z ČR stala destinace pro masivní objem zahraničních investic.

Relativně vysoká makroekonomická a finanční stabilita po roce 2008 měla být dobrým výchozím bodem pro další růst ekonomiky. Avšak růst HDP i konvergence k EU zaostává za sousedními ekonomikami. Vysvětlení lze hledat jednak v restriktivnější fiskální politice, avšak i ve stále zřejmější absenci dlouhodobých růstových impulzů. Kvalita podnikatelského prostředí dlouhodobě stagnuje, což podkopává především rozvoj malých a středních podniků, které táhnou růst a zaměstnanost v sousedních vyspělých ekonomikách. Absence reforem vzdělávání, výzkumu či systému investičních pobídek, stejně jako stagnující rozvoj infrastruktury zase nemotivuje již přítomné zahraniční investory ani ke zvyšování přidané hodnoty operací prováděných v ČR ani k reinvestování výnosů, které jsou v rostoucí míře vyváděny do zahraničí.

Institucionální reformy potřebné pro nové růstové impulzy, naráží na vysokou míru nestability českého politického a administrativního systému. Ačkoli existuje shoda na obecných záměrech reforem tradičních faktorů ekonomického rozvoje, neustálé střídání vlád, ministrů i klíčových úředníků opakovaně vrací reformní debatu na počátek. Výsledkem je téměř nezatelný pokrok při zlepšování podnikatelského prostředí, vzdělávání, infrastruktury či výzkumu a inovací tedy i nejistý výhled pro další růst, zaměstnanost a konvergenci.

Nestabilita vlád a veřejné správy také brání využití existujících výhod členství v EU. Evropské fondy lze využít pro financování fyzické infrastruktury i institucionálních reforem, avšak jejich čerpání vyžaduje jak politickou shodu na prioritách, která přestojí změny vlád a ministrů, tak i stabilní veřejnou správu, která reformy a investice realizuje s potřebnou efektivitou a integritou.

Ačkoliv se zdá, že se Evropa pomalu vzpamatovává z krize, následky budou mít patrně dlouhodobější charakter. Navíc zkušenosti z minulých krizí naznačují, že zotavování je velmi často pomalé a táhlé. (Van Ark et al. 2013) modelují možné scénáře budoucího vývoje v příštích 10 letech. Přestože pro budoucí vývoj bude záležet na velké řadě faktorů, studie uvádí jako hlavní faktory produktivitu a úroveň poptávky, jak domácí tak světové. Bez nastartování produktivity nebude EU schopna využít růstového potenciálu a růst HDP bude stagnovat.

⁶² Viz. <http://www.europarl.europa.eu/news/sk/news-room/content/20131018AVI22624/html/Eurobarometer-Slov%C3%A1ci-veria%C5%BEE-euro-po-mohlo-zmierni%C5%A5-n%C3%A1sledky-kr%C3%ADzy>

⁶³ Měřeno ukazatelem podílu obrátu zahraničního obchodu na HDP (Analýza vývoje ekonomiky za 3.čtvrtletí 2013, MPO)

⁶⁴ 2013 Open Markets Index (OMI), Mezinárodní obchodní komora (ICC)

⁶⁵ Více – Pravidelné zprávy Evropské komise o pokroku České republiky v procesu přistoupení

Seznam literatury

- AFNOR, 2009. *The Economic Impact of Standardisation – technological change, standards growth in France*.
- ALCÁCER, Juan and Wilbur CHUNG, 2007. Location Strategies and Knowledge Spillovers. *Management Science* [online]. 5., vol. 53, no. 5, pp. 760–776. ISSN 0025–1909. Retrieved z: doi:10.1287/mnsc.1060.0637
- AYYAGARI, Meghana and R KOSOVÁ, 2010. Does FDI facilitate domestic entry? Evidence from the Czech Republic. *Review of International Economics*. no. October.
- BACHTLER, John and Grzegorz GORZELAK, 2007. Reforming EU Cohesion Policy: A reappraisal of the performance of the Structural Funds. *Policy Studies*.
- BADINGER, H, 2005. Growth effects of economic integration: evidence from the EU member states. *Review of World Economics*.
- BALDWIN, R, H BRACONIER and R FORSLID, 2005. Multinationals, Endogenous Growth, and Technological Spillovers: Theory and Evidence*. *Review of International Economics*. vol. 13, no. 5, pp. 945–963.
- BALDWIN, RE, 2004. Openness and growth: what's the empirical relationship? *Challenges to globalization: Analyzing the economics*. vol. I, no. February.
- BALDWIN, Richard E., Joseph F. FRANCOIS and Richard PORTES, 1997. The costs and benefits of eastern enlargement: the impact on the EU and central Europe. *Economic policy*. vol. 12, no. 24, pp. 125–176.
- BARRELL, R and N PAIN, 1999. Domestic institutions, agglomerations and foreign direct investment in Europe. *European Economic Review*.
- BECKER, Sasha O, Peter H EGGER and Maximilian VON EHRlich, 2010. Going NUTS: The effect of EU Structural Funds on regional performance. *Journal of Public Economics*.
- BERKMEN, Pelin and Gaston GELOS, 2012. The global financial crisis: Explaining cross-country differences in the output impact. *Journal of International Money and Finance*. vol. 31, no. 1, pp. 42–59.
- BLALOCK, Garrick and PJ GERTLER, 2008. Welfare gains from foreign direct investment through technology transfer to local suppliers. *Journal of International Economics* [online]. [accessed. 18. April 2014]. Retrieved z: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0022199607000980>
- BLIND, Knut, Andre JUNGMITTAG and Axel MANGELSDORF, 2011. *The Economic Benefits of Standardization*.
- BRADLEY, John, Vítězslav PISA, Gerhard UNTIEDT and David VAVRA, 2006. Quantitative assessment of the estimated impact of the NDP/NSRF using a macroeconomic model for the Czech Republic. *GEFRA Münster*.
- BREUSS, Fritz, 2001. *Macroeconomic effects of EU enlargement for old and new members*.
- BUTI, Marco and Nicolas CARNOT, 2013. The debate on fiscal policy in Europe : beyond the austerity myth. *ECFIN Economic Brief*. no. 20.
- CEBR, Centre for Economic and Business Research, 2007. *Standards and Economic Growth in Denmark*.
- CECCHINI, Paolo, Michel JACQUEMIN and Alexis CATINAT, 1988. *The European Challenge 1992: The benefits of a Single Market*.
- CENTRE FOR INTERNATIONAL ECONOMICS, 2006. *Standards and the economy*.
- ČESKÁ NÁRODNÍ BANKA, 2012. Zpráva o inflaci. no. 4.
- CORSETTI, G, A MEIER and GJ MÜLLER, 2012. What determines government spending multipliers? *Economic Policy*.
- CUNHA, Flavio and James J HECKMAN, 2006. Interpreting the Evidence on Life Cycle Skill Formation. *Handbook of the Economics of Education*. vol. 1, pp. 697–812.
- DE BENEDICTIS, Luca and Lucia TAJOLI, 2008. Similarity in trade structures, integration and catching-up. *The Economics of Transition* [online]. 4., vol. 16, no. 2, pp. 165–182. ISSN 0967–0750. Retrieved z: doi:10.1111/j.1468–0351.2008.00313.x
- DE GRAUWE, Paul, 2012. The governance of a fragile eurozone. *Australian Economic Review* [online]. vol. 45, no. 3, pp. 255–268. Retrieved z: doi:10.1111/j.1467–8462.2012.00691.x
- DG ECFIN, 2001. The economic impact of enlargement. *Enlargement papers*. no. 4.
- EICHENGREEN, B and A BOLTHO, 2010. The economic impact of European integration. *The Cambridge Economic History of Modern Europe*. vol. 2.
- EVROPSKÁ KOMISE, 2009. Five years of an enlarged EU. Economic Achievements and Challenges. *European Economy* [online]. vol. 1. Retrieved z: doi:10.2765/11656
- EVROPSKÁ KOMISE, 2012. *20 YEARS of the European Single Market* [online]. ISBN 9789279258374. Retrieved z: doi:10.2780/66906
- EVROPSKÁ KOMISE, 2013. *Council recommendation on the Czech Republic's 2013 national reform programme and delivering a Council opinion on the Czech republic's convergence programme for 2012–2016*.
- EVROPSKÁ KOMISE, 2014. *Annual Growth Survey 2014*.
- FOSFURI, Andrea, Massimo MOTTA and T RØNDE, 2001. Foreign direct investment and spillovers through workers' mobility. *Journal of International Economics*. vol. 0663, no. January.
- FOSTER-MCGREGOR, Neil, Robert STEHRER and Marcel TIMMER, 2013. International Fragmentation of Production, Trade and Growth: Impacts and Prospects for EU Member States. *Directorate General Economic and Monetary Affairs (DG ECFIN), European Commission*. vol. 484.
- GERŠL, Adam, 2008. Productivity, export performance, and financing of the Czech corporate sector: the effects of foreign direct investment. *Czech Journal of Economics and Finance (Finance a ...)* [online]. no. 5, pp. 231–247 [accessed. 18. April 2014]. Retrieved z: <http://ideas.repec.org/a/fau/fauart/v58y2008i5-6p232-247.html>
- GOYAL, Rishi, Mahmood Pradhan PETYA KOEVA BROOKS, THIERRY TRESSEL, Giovanni DELL'ARICCIA, Ross LECKOW, Ceyla PAZARBASIOGLU and IMF STAFF, 2013. A Banking Union for the Euro Area. *IMF Staff Discussion Note*. vol. 13, no. 01.
- GRAUWE, P De, 2003. The Stability and Growth Pact in need of reform. *Intereconomics*. no. September.
- GUNGOR, Hakan and Ayla Ogus BINATLI, 2010. *The Effect of European Accession Prospects on Foreign Direct Investment Flows*.
- HANOUSEK, J, E KOČENDA and M MAUREL, 2011. Direct and indirect effects of FDI in emerging European markets: A survey and meta-analysis. *Economic Systems*. pp. 106–112.

- HECKMAN, James J, 2006. Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. *Science (New York, N.Y.)* [online]. 30.6., vol. 312, no. 5782, pp. 1900–2 [accessed. 12. December 2013]. ISSN 1095–9203. Retrieved z: doi:10.1126/science.1128898
- HEIJDR, Ben, Cristian KEUSCHNIGG and Wilhelm KOHLER, 2002. Eastern enlargement of the EU: jobs, investment and welfare in present member countries.
- HENREKSON, M, J TORSTENSSON and R TORSTENSSON, 1997. Growth effects of European integration. *European Economic Review*. no. 439.
- HOLLANDERS, Hugo and Nordine ES-SADKI, 2013. Innovation Union Scoreboard 2013. *Report prepared for the European Commission, Maastricht Economic and Social Research Institute on Innovation and Technology (UNU-MERIT), Maastricht*.
- ILZETZKI, E, EG MENDOZA and CA VEGH, 2013. How big (small?) are fiscal multipliers? *Journal of Monetary Economics*.
- IRŠOVÁ, Z and T HAVRÁNEK, 2013. Determinants of horizontal spillovers from FDI: Evidence from a large meta-analysis. *World Development*. pp. 1–28.
- JAVORCIK, B. S., 2008. Can Survey Evidence Shed Light on Spillovers from Foreign Direct Investment? *The World Bank Research Observer* [online]. 27.5., vol. 23, no. 2, pp. 139–159. ISSN 0257–3032. Retrieved z: doi:10.1093/wbro/lkn006
- JEVČÁK, Anton, 2011. Did nominal exchange rate flexibility matter during the global recession? A Czech and Slovak case study. *ECFIN Economic Brief*. no. 14, pp. 1–10.
- KNELL, Mark and Martin SRHOLEC, 2005. Innovation cooperation and foreign ownership in the Czech Republic. *Norwegian Institute for Studies in Innovation*. no. 1, pp. 1–26.
- KOMÁREK, L, Martin MOTL, F NOVOTNÝ and L PROKOP, 2012. Německá ekonomická“ lokomotiva“ a česká ekonomika. *POLITICKÁ EKONOMIE* [online]. pp. 442–458 [accessed. 17. April 2014]. Retrieved z: http://www.vse.cz/polek/download.php?jnl=polek&pdf=856.pdf
- KUENZEL, Robert and Eric RUSCHER, 2013. The Future of EMU. *ECFIN Economic Brief*. no. 22.
- KUGLER, M, 2006. Spillovers from foreign direct investment: within or between industries? *Journal of Development Economics*.
- KUTAN, Ali M. and Taner M. YIGIT, 2007. European integration, productivity growth and real convergence. *European Economic Review* [online]. 8., vol. 51, no. 6, pp. 1370–1395. ISSN 00142921. Retrieved z: doi:10.1016/j.euroecorev.2006.11.001
- LEE, G, 2006. The effectiveness of international knowledge spillover channels. *European Economic Review*.
- LEGISLATIVNÍ RADA VLÁDY, 2013. *Výroční zpráva o činnosti Legislativní rady vlády za rok 2012*. 2013.
- MALÁČOVÁ, Jana, 2011. *Možnosti rozšíření působnosti stávajících regionálních operačních programů v ČR pro programové období 2014–2020 na základě zkušeností z ostatních členských států EU*.
- MALISZEWSKA, Maryla, 2004. New Member States' Trading Potential Following EMU Accession: A Gravity Approach. *CASE-Center for Social and Economic Research*. no. 0286.
- MCKINSEY GLOBAL INSTITUTE, 2013. *A new dawn: Reigniting growth in Central and Eastern Europe*.
- MEZINÁRODNÍ MĚNOVÝ FOND, 2012. *Czech Republic: 2012 Article IV Consultation--Staff Report t: Staff Supplements; Public Information Notice on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Czech Republic*.
- MINISTERSTVO FINANCÍ ČR, 2013. *Čistá pozice České republiky vůči rozpočtu Evropské unie za rok 2013* [online] [accessed. 4. April 2014]. Retrieved z: http://www.mfcr.cz/cs/zahranicni-sektor/monitoring/pozice-cr-vuci-rozpoctu-eu/2013/cista-pozice-ceske-republiky-vuci-rozpo-17026
- MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ, 2010. *VLIV KOHEZNÍ POLITIKY NA ÚROVEŇ A KVALITU ZAMĚSTNANOSTI V ČESKÉ REPUBLICE*.
- MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, mládeže a tělovýchovy, 2013. *Zvýšení kvality a dostupnosti předškolní výchovy*. pp. 1–7.
- MMF, 2013. *German-Central European supply chain – Cluster report*.
- MOHL, P and T HAGEN, 2010. Do EU structural funds promote regional growth? New evidence from various panel data approaches. *Regional Science and Urban Economics*.
- MORENO, Rosina, R PACI and Stefano USAI, 2005. Spatial spillovers and innovation activity in European regions. *Environment and Planning A*.
- NÁRODNÍ EKONOMICKÁ RADA VLÁDY, 2009. *Národní ekonomická rada vlády Závěrečná zpráva*.
- PALAZUELOS-MARTINEZ, M, 2007. The structure and evolution of trade in Central and Eastern Europe in the 1990s. *Europe-Asia Studies*.
- RODRÍGUEZ-POSE, Andrés and Riccardo CRESCENZI, 2008. Research and Development, Spillovers, Innovation Systems, and the Genesis of Regional Growth in Europe. *Regional Studies* [online]. 2., vol. 42, no. 1, pp. 51–67. ISSN 0034–3404. Retrieved z: doi:10.1080/00343400701654186
- SANTIAGO, Paulo, Alison GILMORE, Deborah NUSCHE and Pamela SAMMONS, 2012. OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education – Czech Republic 2012. *OECD Publishing*.
- SCHUKNECHT, Ludger, Phillip MOUTOT, Phillip ROTHER and Jürgen STARK, 2011. The stability and growth pact: Crisis and reform. *ECB occasional paper*.
- SCHWAB, Klaus, 2014. The global competitiveness report 2013–2014. *World Economic Forum*.
- SCIENCE EUROPE and ELSEVIER, 2013. *Comparative Benchmarking of European and US Research Collaboration and Researcher Mobility*.
- SVĚTOVÁ BANKA, 2013. *Doing Business 2014 – Understanding Regulations for Small and Medium-Size Enterprises* [online]. Retrieved z: doi:10.1596/978-0-8213-9984-2
- UK DEPARTMENT OF TRADE AND INDUSTRY, DTI, 2005. The Empirical Economics of Standards. *DTI Economics Paper*. no. 12.
- VAN ARK, Bart, Vivian CHEN, Bert COLIJN, Wim OVERMEER and Marcel TIMMER, 2013. Recent Changes in Europe's Competitive Landscape and Medium-Term Perspectives: How the Sources of Demand and Supply Are Shaping Up. *Economic Papers* [online]. vol. 485. Retrieved z: doi:10.2765/42628
- VARGA, Attila, 2000. Local academic knowledge transfers and the concentration of economic activity. *Journal of Regional Science*.
- ZAHRADNÍK, Petr, 2013. *Analýza čerpání fondů EU v České republice*.

) (glopolis