

# e1 Ekonomické listy

03 | 2011

03 Makroekonomická nerovnováha  
– vážný problém světové ekonomiky

20 Směry užití HDP a veřejné rozpočty  
v mezinárodním srovnání

31 Transparentnost lobbingu v EU: mírný pokrok  
v mezích zájmů průmyslové lobby

# Obsah

---

## Recenzované odborné stati

<b>Makroekonomická nerovnováha – vážný problém světové ekonomiky</b>	<b>3</b>
Prof. Ing. Vojtěch Spěvák, DrSc.	
<b>Směry užití HDP a veřejné rozpočty v mezinárodním srovnání</b>	<b>20</b>
Ing. Růžena Vintrová, DrSc.	
<b>Transparentnost lobbingu v EU: mírný pokrok v mezích zájmů průmyslové lobby</b>	<b>31</b>
Ing. Šárka Laboutková, Ph.D.	

# Makroekonomická nerovnováha – vážný problém světové ekonomiky

Prof. Ing. Vojtěch Spěváček, DrSc.

Makroekonomická nerovnováha představuje vážný problém většiny zemí světa a je pokládána za jednu z příčin hluboké recese světového hospodářství. Je projevem vnitřních ekonomických a finančních nerovnováh, především nesouladu mezi národními úsporami a investicemi, který se v podmínkách volného pohybu kapitálu a dostatku zdrojů v letech expanze světové ekonomiky vyrovnával bez velkých otřesů světové ekonomiky. Důsledkem však byl vznik značných vnějších nerovnováh a závislost řady zemí na zahraničním financování. Finanční krize narušila tok kapitálu od zemí s přebytkem úspor k deficitním zemím a prohloubila krizi v zemích se značnými schodky běžného účtu platební bilance. Některé země se neobešly bez záchranné pomoci ze strany mezinárodních organizací a byly nuceny přijmout úsporná opatření, která vedla k drastickému snížení domácí poptávky a HDP. Potřeba snížení značných nerovnováh se ukázala jako vážný celosvětový problém, který vyžaduje koordinaci hospodářských politik, jež by vedla k potřebným změnám v deficitních a přebytkových zemích. Jde o obtížný a dlouhodobý úkol, který bude vyžadovat v deficitních zemích zvýšení konkurenceschopnosti, jež by posílila exporty, a omezení domácí poptávky cestou snižování fiskálních de-

ficitů a umírněného růstu mezd. Země se značnými přebytky běžného účtu by naopak měly posilovat domácí poptávku.

## K pojetí makroekonomické rovnováhy

Ekonomická rovnováha či nerovnováha se většinou posuzuje na základě jejích dílčích projevů, kterými může být vývoj inflace, deficity veřejných rozpočtů, vývoj kurzu měny či úrokové míry. Komplexní posouzení makroekonomické rovnováhy by však mělo brát v úvahu souvislost vnitřní a vnější nerovnováhy a tyto vztahy statisticky měřit. Významným nástrojem v tomto směru je systém národního účetnictví, který poskytuje ucelený a komplexní pohled na národní hospodářství.<sup>1</sup>

Z hlediska makroekonomické rovnováhy je klíčový **vztah mezi domácí nabídkou (HDP) a domácí poptávkou (konečná spotřeba a tvorba hrubého kapitálu)**, protože v interakci nabídky a poptávky se rovnováha vytváří. Významným zdrojem makroekonomické nerovnováhy bývá to, že země více statků a služeb užívá než vytváří (domácí poptávka převyšuje domácí nabídku). Tato mezera musí být zaplněna dovozem převyšujícím vývoz (čistý vývoz je záporný). Záporné saldo zahraničního obchodu zvyšuje

<sup>1</sup> V této souvislosti je třeba upozornit na to, že analýza vycházející pouze ze vztahů a rovnic obsažených v národních účtech (national accounting approach) není sama o sobě schopna odhalit všechny příčiny, které vedly k nerovnováze.

nerovnováhu, ale na druhé straně umožňuje vyšší domácí užití HDP proti jeho tvorbě. Platí zde známá rovnice:

$$HDP = C + I + (X - M),$$

kde

- HDP** – hrubý domácí produkt,
- C** – konečná spotřeba (výdaje domácností a vládních institucí na konečnou spotřebu)
- I** – tvorba hrubého kapitálu,
- X** – vývoz zboží a služeb,
- M** – dovoz zboží a služeb.

V případě, že  $C + I$  označíme jako  $A$  (domácí poptávka), pak platí rovnice:

$$HDP - A = X - M$$

Rozdíl mezi domácí nabídkou ( $HDP$ ) a domácí poptávkou ( $A$ ) se rovná saldu zahraničního obchodu se zbožím a službami. Toto saldo se zpravidla označuje jako výkonová bilance a významným způsobem ovlivňuje makroekonomickou rovnováhu. V mnoha zemích bývá základním zdrojem vnější nerovnováhy, která se souhrnně projevuje v bilanci běžného účtu platební bilance.

Širší pojetí makroekonomické rovnováhy vychází ze **vztahu mezi národními úsporami a domácími investicemi**, který bere v úvahu i vlivy rozdělování důchodu mezi národní ekonomikou a světem (viz Spěvák, 2006). Na straně nabídky nevychází z  $HDP$ , který vyjadřuje ekonomickou výkonnost domácí ekonomiky, ale z národního disponibilního důchodu, který vyjadřuje důchod, jenž národní ekonomice zbývá k dispozici po ztrátě (event. zisku) důchodů v procesu prvotního a druhotného rozdělení (jde o saldo prvotních důchodů a běžných transferů se zahraničím). Platí zde následující rovnice:

$$HNDD = HDP + NY + NCT \quad (\text{rovnice tvorby hrubého národního disponibilního důchodu})$$

$$HNDD = C + S$$

(rovnice použití hrubého národního disponibilního důchodu)

$$CAB = (X - M) + NY + NCT \quad (\text{rovnice běžného účtu}),$$

kde

- HNDD** – hrubý národní disponibilní důchod (gross national disposable income),
- NY** – saldo prvotních důchodů rezidentů s nerezidenty (net income from abroad),
- NCT** – saldo běžných transferů ve vztahu k zahraničí (net current transfers),
- CAB** – saldo běžných transakcí rezidentů s nerezidenty (current account balance),
- S** – národní úspory (savings).

Dosadíme-li do rovnice tvorby  $HNDD$  komponenty užití z rovnice použití  $HNDD$  a místo  $HDP$  obecnou rovnici národního účetnictví, dostaneme:

$$C + S = C + I + (X - M) + NY + NCT$$

Využijeme-li rovnici běžného účtu a  $C$  vykrátíme, dostaneme:

$$S = I + CAB, \text{ neboli } S - I = CAB$$

Země, které vytvářejí více úspor než jsou jejich investice, mají přebytek na běžném účtu platební bilance a mohou část svých úspor poskytnout jiným zemím (příkladem může být Japonsko, Německo, Čína a země vyvážející ropu). Řada zemí, především rozvíjejících se, ale i vyspělých (příkladem je USA), má naopak nedostatek národních úspor a část svých investic musí financovat z vnějších zdrojů. Vnitřní nerovnováha (vztah úspor a investic) se tak projeví ve vnější nerovnováze (bilance běžného účtu platební bilance).

V případě, že úspory a investice rozdělíme na soukromé ( $p$ ) a vládní ( $g$ ), dostaneme vztah:

$$(Sp - Ip) + (Sg - Ig) = CAB$$

Z rovnice je zřejmé, že deficit vládního sektoru ( $Sg - Ig$ ) musí být financován z úspor sou-

kromého sektoru (vytěšňovací efekt) nebo ze zahraničních zdrojů (nebezpečí dvojitého deficitu). Vysoké vládní deficity (deficity veřejných rozpočtů)<sup>2</sup> se v řadě zemí stávají jedním ze základních zdrojů schodků běžného účtu.

Vznik nerovnováh je dán mnoha faktory. Souvisí s ekonomickou úrovní země, průběhem hospodářského cyklu, situací na finančních trzích, chováním ekonomických subjektů či s měnovou a fiskální politikou. Země na nižší ekonomické úrovni mají značné investiční potřeby a nízkou schopnost generovat úspory. Potřebují proto zahraničních půjčky, které se projeví v deficitech běžného účtu platební bilance. V období hospodářské expanze se zvyšuje domácí poptávka, která velmi rychle převyší domácí nabídku (HDP), zvláště když výrobní kapacity, jež byly dosud volné, se začnou využívat. Poptávka je pak uspokojena dovozem, který začne převyšovat vývozy. Důraz na ekonomický růst spojený s růstem spotřeby a investic tak vytváří nebezpečí růstu nerovnováhy. V této souvislosti je zajímavé, že deficit běžného účtu bývá zpravidla vyšší v době expanze, kdy rychle rostou investice a klesá míra úspor, zatímco v době recese to bývá naopak a deficit se snižuje. Finanční trh a měnová politika ovlivňují nerovnováhu dostatkem či omezeností finančních prostředků, poskytováním úvěrů a výší úrokových měr. Významnou roli hraje mezinárodní tok kapitálu a s ním spojený příliv přímých zahraničních investic, který na jedné straně podporuje exportní výkonnost ekonomiky, ale na druhé straně vede k odlivu prvotních důchodů ve formě dividend a reinvestovaných zisků. V posledních letech se stala významným zdrojem nerovnováhy fiskální politika a deficitní financování veřejných

rozpočtů. Tato různorodost faktorů ovlivňujících makroekonomickou rovnováhu činí obtížnou jak její analýzu, tak i možnou terapii.

## Globální makroekonomická nerovnováha

Globalizace a intenzifikace obchodních a kapitálových toků mezi zeměmi podporovaly vznik značných vnějších nerovnováh. V období expanze světové ekonomiky vzrostla globální makroekonomická nerovnováha v důsledku značné rozvinutosti finančního sektoru, liberalizace kapitálových toků, dostatku volných finančních prostředků, nízkých úrokových měr i optimistických očekávání budoucího vývoje. Došlo k expanzi půjček a úvěrů, jež umožňovaly pokrýt deficity běžného účtu jedné skupiny zemí z úspor druhé skupiny zemí. Vnější nerovnováhy byly výsledkem řady vnitřních i vnějších faktorů a vedly ke snížení konkurenceschopnosti deficitních zemí. Paradoxně kapitál neplynul od vyspělých zemí k rozvíjejícím, jak by se dalo předpokládat, ale největším příjemcem zahraničních úspor byla americká ekonomika a největší přebytky běžného účtu vykazovala Čína, Japonsko a země vyvážející ropu. Finanční krize narušila dřívější toky kapitálu a ukázala značné nebezpečí plynoucí z vysokých deficitů, ale i přebytků běžného účtu. Země s vysokými schodky běžného účtu a značným zahraničním dluhem byly v době finanční krize vystaveny silnému šoku a potížím při financování deficitu, prohloubily recesi a ztížily průběh oživení. Země se značnými přebytky, které opíraly svůj růst o vývozy, byly v době recese negativně ovlivněny poklesem světové poptávky.

Recese, která zasáhla světovou ekonomiku ve druhé polovině roku 2008 a v roce 2009, byla

<sup>2</sup> Pro úplnost je třeba říci, že deficit vládního sektoru není dán pouze mezerou mezi úsporami a investicemi vládních institucí, ale též kapitálovými transfery a čistým pořízením nevyroběných nefinančních aktiv. V terminologii národních účtů jde o tzv. čisté výpůjčky vládního sektoru.

spojena s poklesem domácí poptávky<sup>3</sup> a s ním spojeným výrazným snížením dovozu, na které příznivě působil i pokles cen ropy. To vedlo ke snížení deficitů, ale i přebytků běžného účtu a ke zmírnění vnější nerovnováhy. Deficit vyspělých zemí se snížil ze 492,6 mld. USD v roce 2008 na 122,6 mld. USD v roce 2009 (tedy o 370 mld. USD) a americký deficit klesl ze 668,9 mld. USD na 378,4 mld. USD. Poklesy deficitů byly spojeny se snížením přebytků jiných zemí. Enormně poklesly přebytky zemí vyvážejících ropu (ze 587,3 mld. USD na 156,3 mld. USD). Přebytky asijských zemí s dominantní pozicí Číny se snížily méně (ze 435,6 mld. USD na 321,7 mld. USD – viz tabulka 1). V případě vyspělých zemí ke snížení schodku napomohlo i zlepšení bilance mezi úsporami a investicemi u domácností a podniků, zatímco enormní růst deficitu veřejných financí působil v opačném směru. Snížení čínského přebytku bylo výsledkem silného poklesu vývozu, zatímco dovoz poklesl mírněji v důsledku růstu domácí poptávky. S oživením ekonomické aktivity, zahraničního obchodu a s růstem cen ropy začaly nerovnováhy opět

**Tabulka 1 ▶**
**Bilance běžného účtu v mld. USD**

	2005	2006	2007	2008	2009
Vyspělé země	-409,7	-453,0	-343,5	-492,6	-122,6
z toho: USA	-747,6	-802,6	-718,1	-668,9	-378,4
Rozvíjející a rozvojové země	444,5	662,8	654,3	703,4	339,1
z toho: rozvíjející se Asie	167,5	289,2	418,3	435,6	321,7

**Pramen:** IMF World Economic Outlook, October 2010, s. 194.

narůstat. Jejich růst byl v roce 2010 prozatím mírný, ale není možné vyloučit opětovné zhoršení globální makroekonomické nerovnováhy. Toto nebezpečí je pokládáno za vážné a probíhají intenzivní diskuze na mezinárodních fórech, které se snaží odhalit příčiny nerovnováhy a hledat cesty jejího řešení. Problém je však v tom, že zájmy deficitních a přebytkových zemí se liší a kromě přijímání obecně uznávaných pravidel je obtížné zasahovat do hospodářské politiky jednotlivých zemí.

Ke snížení značně rozdílných sald běžného účtu (viz tabulka 2) a přetrvávajících nerovnováh doporučují mezinárodní organizace změny v makroekonomické politice, které by vedly ke změnám ve struktuře globální poptávky. V této

**Tabulka 2 ▶**
**Saldo běžného účtu platební bilance v % HDP**

	2007	2008	2009	2010	2011
USA	-5,1	-4,7	-2,7	-3,2	-2,6
Japonsko	4,8	3,2	2,8	3,1	2,3
Eurozóna	0,4	-0,7	-0,4	0,2	0,5
Vyspělé země	-0,9	-1,2	-0,3	-0,3	-0,1
Čína	10,6	9,6	6,0	4,7	5,1
Střední východ a severní Afrika	15,2	15,3	2,6	4,4	5,2

**Pramen:** IMF World Economic Outlook, October 2010, s. 195, 197 a 198.

souvislosti se hovoří o potřebě určité restrukturalizace ekonomického růstu. Dubnová zpráva MMF z roku 2010 má podtitul Rebalancing Economic Growth a doporučuje, aby země se značnými přebytky běžného účtu posílily domácí poptávku a měnový kurz, zatímco schodkové země by měly podporovat exportní orientaci cestou posílení strukturálních reforem. Zatímco

<sup>3</sup> Ve vyspělých zemích se v roce 2009 domácí poptávka snížila o 3,5 % proti poklesu HDP o 3,2 %. V USA domácí poptávka klesla o 3,6 % a HDP pouze o 2,6 %.

dříve se pozornost věnovala deficitním zemím, poslední analýzy hledají cesty vyváženého růstu i na straně přebytkových zemí. Tak např. MMF v samostatné analytické kapitole World Economic Outlook z dubna 2010 se věnuje potřebě zmírnění globální makroekonomické nerovnováhy z hlediska zemí, které vykazují přebytky běžného účtu (Getting the Balance Right: Transitioning out of Sustained Current Account Surpluses). Říjnová zpráva MMF z roku 2010 nazvaná Recovery, Risk and Rebalancing zdůrazňuje potřebu obnovy vnitřní i vnější rovnováhy, které spolu souvisí a jsou předpokladem obnoveného a udržitelného růstu světové ekonomiky. MMF doporučuje určitý přesun poptávky ve vyspělých zemích z veřejné poptávky na soukromou a v klíčových asijských ekonomikách z vnější poptávky na vnitřní. Prakticky by to znamenalo ve vyspělých zemích zpomalení veřejné spotřeby, jejíž rychlý růst v době recese v důsledku stimulačních opatření zmírnil hloubku propadu HDP a naopak oživení soukromé spotřeby, jejíž pokles patřil k důležitým faktorům recese. V asijských zemích se značnými přebytky běžného účtu by se měla posílit domácí poptávka (soukromá a veřejná spotřeba, ale i investice), což by umožnilo zvýšit vývozy ostatních zemí.

## Evropská unie

EU jako celek vykazovala v posledních letech schodky běžného účtu převyšující 1 % HDP (viz tabulka 3). Celkem 15 zemí zaznamenalo v roce 2009 deficit běžného účtu. V zemích eurozóny byla bilance běžného účtu v letech 2001–2007 více méně vyrovnaná a teprve v letech 2008 a 2009 přešla do schodku 1,7 a 0,6 %

**Tabulka 3 ▶**

*Bilance běžného účtu platební bilance (v % HDP)*

	2005–2007	2008	2009
EU-27	-1,0	-1,9	-1,1
Eurozóna-16	0,0	-1,7	-0,6
Belgie	2,3	-2,9	0,5
Bulharsko	-19,2	-24	-9,4
Česká republika	-2,3	-0,7	-1,1
Dánsko	2,9	2,2	4
Estonsko	-14,9	-9,4	4,6
Finsko	4,2	3,1	1,3
Francie	-0,7	-2,3	-2,2
Irsko	-4,1	-5,2	-2,9
Itálie	-2,2	-3,4	-3,2
Kypr	-8,2	-17,5	-8,3
Litva	-10,7	-11,9	3,8
Lotyšsko	-19,1	-13	9,4
Lucembursko	10,3	5,3	5,6
Maďarsko	-7,0	-7	0,2
Malta	-8,0	-5,6	-3,9
Německo	6,4	6,7	4,9
Nizozemsko	8,4	4,8	5,4
Polsko	-2,9	-5,1	-1,6
Portugalsko	-9,6	-12	-10,3
Rakousko	2,8	.	.
Rumunsko	-10,8	-11,6	-4,5
Řecko	-11,1	-14,6	-11,2
Slovensko	-7,4	-6,6	-3,2
Slovinsko	-3,0	-6,2	-1
Španělsko	-8,8	-9,7	-5,4
Švédsko	7,9	9,5	7,3
Velká Británie	-2,9	-1,5	-1,3

**Poznámka:** údaje za období 2005–2007 vyjadřují průměrnou roční výši salda běžného účtu v % HDP.

**Pramen:** EUROSTAT – Balance of payments (únor 2011).

HDP. V rámci EU však existují mezi zeměmi velké rozdíly, které ovlivnily průběh recese v letech 2008 a 2009 a ukázaly se jako velmi škodlivé pro eurozónu a její společnou měnu euro.<sup>4</sup> Největší

<sup>4</sup> *Vnější nerovnováze zemí eurozóny je věnována studie OECD: Current Account Imbalances in the Euro Area: A Comparative Perspective. Economics Department Working Paper No. 826. Paris: OECD 2010. Podrobnou analýzu vývoje konkurenceschopnosti a běžného účtu platební bilance zemí eurozóny nalezne čtenář ve zprávě ECFINu Surveillance of Intra-Euro-Area Competitiveness and Imbalances. European Economy 1/2010, Luxembourg: DG ECFIN 2010.*



schodky (v % HDP) mělo v roce 2009 Řecko, Portugalsko a Bulharsko. Nejvyšší přebytky pak Lotyšsko a Švédsko (viz obrázek 1). V absolutních hodnotách mělo v roce 2009 zdaleka největší přebytek Německo (117,2 mld. eur)<sup>5</sup>, následované Nizozemskem (26,2 mld. eur) a Švédskem (21,8 mld. eur). Největší schodek pak mělo Španělsko (58,3 mld. eur), následované Francií (36,8 mld. eur), Itálií (31,7 mld. eur) a Řeckem (25,8 mld. eur).

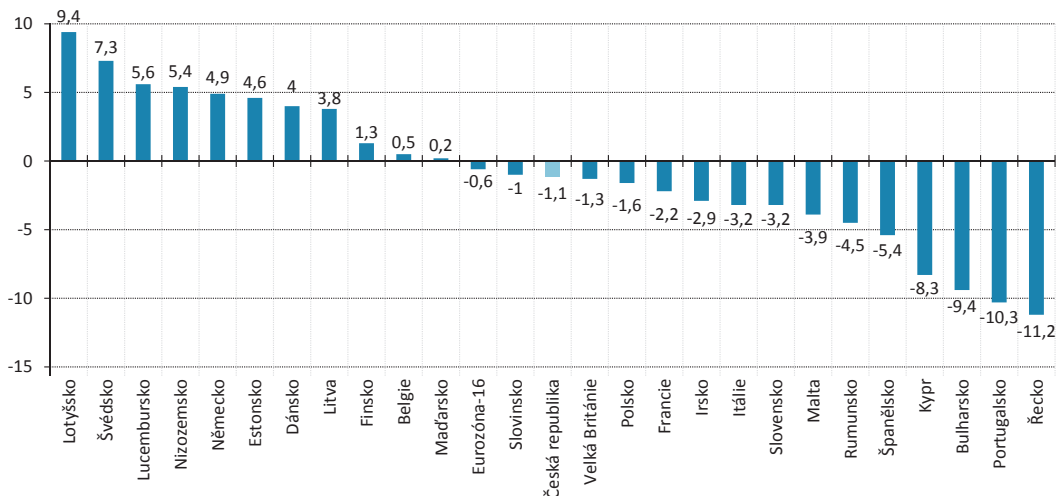
Významným faktorem ovlivňujícím schodkovost či přebytkovost běžného účtu byla ekonomická úroveň země. Mezi dlouhodobě přebytkové země patří ekonomicky vyspělé země jako Belgie, Dánsko, Finsko, Lucembursko, Německo, Nizozemsko, Rakousko a Švédsko. Naproti tomu vysokými deficity běžného účtu dlouhodobě trpí země na nižší ekonomické úrovni jako Bulharsko, Kypr, pobaltské státy, Maďarsko, Malta, Portu-

galsko, Rumunsko, Řecko a Španělsko. Existence deficitu běžného účtu je v méně vyspělých zemích pochopitelná, protože potřebují značné investice k dosahování vyššího ekonomického růstu a ke snižování mezery v ekonomické úrovni vůči vyspělým zemím. Země s nižším důchodem na hlavu většinou nedokáží generovat dostatek národních úspor ke krytí investic a potřebují využít zahraniční zdroje financování. V době hospodářské expanze se však deficity staly neúměrně vysoké a byly vytvářeny nejen potřebou investic, ale i dalšími faktory jako byl nadměrný růst mezd a spotřeby neodpovídající růstu produktivity práce, vznik bublin na trhu nemovitostí či rozsáhlé úvěry poskytované soukromému sektoru, které byly umožněny dostatkem volných finančních prostředků a nízkými úrokovými mírami.

V období expanze světové ekonomiky (2005–2007) dosáhly schodky běžného účtu

### Obrázek 1 ▶

#### Bilance běžného účtu zemí EU v roce 2009 (v % HDP)



**Pramen:** EUROSTAT – Balance of Payments (únor 2011).

<sup>5</sup> Tento přebytek byl dokonce vyšší než přebytek běžného účtu Japonska (101,6 mld. eur).



v Bulharsku, Estonsku, Litvě, Lotyšsku, Maďarsku, Maltě, Portugalsku, Rumunsku, Řecku a Španělsku velmi vysokých hodnot. V některých zemích zaznamenaly dvojciferné hodnoty. Vysoké deficity vedly k výraznému zvýšení zahraničního dluhu a ke zhoršení čisté investiční pozice deficitních zemí.

**V době finanční krize a recese** světové ekonomiky země s vysokými schodky běžného účtu platební bilance a značným zahraničním dluhem byly vystaveny silnému šoku a potížím při financování deficitu. Musely přijmout drastická úsporná opatření, která měla vážné dopady na investice a soukromou spotřebu a prohloubila recesi. Pozitivně se však projevila ve snížení makroekonomické nerovnováhy. V roce 2009 došlo k výraznému snížení vysokých deficitů ve většině zemí a v pobaltských zemích se dokonce vysoké deficity změnilo v přebytky. Krize tak alespoň částečně a dočasně korigovala značnou makroekonomickou nerovnováhu, která charakterizovala ekonomiku řady zemí před nástupem recese. Důvodem byl útlum nadměrné poptávky, splasknutí bublin na trhu nemovitostí a pokles poskytovaných úvěrů. Z hlediska vztahu úspor a investic byla recese v případě soukromého sektoru doprovázena silným propadem investiční aktivity a zvýšeným sklonem k úsporám. Na druhé straně řada zemí přistoupila ke stimulaci poptávky cestou zvýšení výdajů veřejných rozpočtů a zvýšením jejich deficitů. V důsledku toho vládní sektor nepříznivě ovlivnil bilanci běžného účtu a v mnoha zemích se základním zdrojem vnější nerovnováhy staly vládní deficity.

Vnější nerovnováha však přetrvává a oživení spojené s relativně značným růstem zahranič-

ního obchodu, které nastalo v roce 2010, ukázalo, že překonání nízké konkurenceschopnosti a nadměrné poptávky na straně deficitních zemí a nedostatečné poptávky na straně přebytkových zemí nebude jednoduchou ani krátkodobou záležitostí. Ukázala se potřeba mezinárodně koordinované a vyvážené makroekonomické politiky, která by usilovala o udržitelný růst podporovaný makroekonomickou stabilitou.

Vnější nerovnováha má významné **souvislosti s vnitřní nerovnováhou**. Základním zdrojem schodku běžného účtu je nedostatek národních úspor ve vztahu k investicím (záporná mezera mezi úsporami a investicemi), která může být způsobena buď vládním sektorem nebo soukromým sektorem. Ohromný nárůst deficitů veřejných rozpočtů v době krize byl bezesporu významným zdrojem vnější nerovnováhy (viz tabulka 4).<sup>6</sup> V Řecku a Portugalsku byl schodek běžného účtu téměř totožný se schodkem veřejných rozpočtů. To svědčí o tom, že v těchto zemích základním zdrojem nerovnováhy je vládní sektor a snížení vnější nerovnováhy vyžaduje výrazné snížení vládního deficitu. V některých zemích jako je Bulharsko a Malta byl deficit běžného účtu dokonce vyšší než vládní deficit. V těchto zemích vykazoval zápornou mezeru mezi úsporami a investicemi nejen vládní, ale i soukromý sektor. Ve většině zemí byl schodek běžného účtu nižší než schodek veřejných financí a tyto země nebyly plně odkázány na zahraniční financování a mohly k financování rozpočtového schodku využít i úspory soukromého sektoru. Řada zemí jako Belgie, Dánsko, Estonsko, Finsko, Litva, Lotyšsko, Lucembursko, Německo, Nizozemsko, Rakousko a Švédsko zaznamenala

<sup>6</sup> Deficit vládního sektoru se nemusí plně projevit v deficitu běžného účtu, protože kromě vztahu úspor a investic působí na vládní deficit chápaný jako čisté výpůjčky vládního sektoru i kapitálové transfery. Kromě toho bilanční vztah nevysvětluje kauzalitu vztahů.

Tabulka 4 ►

**Vztah salda běžného účtu a salda veřejných rozpočtů v roce 2009 (v % HDP)**

	Běžný účet	Veřejné rozpočty
EU-27	-1,1	-6,8
Eurozóna-16	-0,6	-6,3
Belgie	0,5	-6,0
Bulharsko	-9,4	-4,7
Česká republika	-1,1	-5,8
Dánsko	4,0	-2,7
Estonsko	4,6	-1,7
Finsko	1,3	-2,5
Francie	-2,2	-7,5
Irsko	-2,9	-14,4
Itálie	-3,2	-5,3
Kypr	-8,3	-6,0
Litva	3,8	-9,2
Lotyšsko	9,4	-10,2
Lucembursko	5,6	-0,7
Maďarsko	0,2	-4,4
Malta	-3,9	-3,8
Německo	4,9	-3,0
Nizozemsko	5,4	-5,4
Polsko	-1,6	-7,2
Portugalsko	-10,3	-9,3
Rakousko	.	-3,5
Rumunsko	-4,5	-8,6
Řecko	-11,2	-15,4
Slovensko	-3,2	-7,9
Slovinsko	-1,0	-5,8
Španělsko	-5,4	-11,1
Švédsko	7,3	-0,9
Velká Británie	-1,3	-11,4

**Pramen:** EUROSTAT – Balance of payments, Government finance statistics (únor 2011).

dokonce přebytek běžného účtu při rozpočtovém deficitu. Důvodem byla relativně značná kladná mezera mezi úsporami a investicemi u soukromého sektoru, která se zlepšila díky značnému poklesu investic a zvýšenému sklonu k úsporám, který se projevil jak u podnikatelského sektoru, tak i u domácností.

Z analytického hlediska je důležitá **struktura běžného účtu**, která zahrnuje čtyři ekonomicky rozdílné skupiny:

- obchodní bilanci zboží;
- bilanci služeb;
- bilanci výnosů (saldo příjmů a výdajů prvotních důchodů ve vztahu k zahraničí);
- bilanci jednostranných převodů (bilance běžných transferů).

Schodek či přebytek běžného účtu většinou vzniká na straně výkonové bilance (bilance zboží a služeb) či bilance výnosů. Většina zemí EU měla v roce 2009 schodkovou **bilanci zboží**. Vysoké schodky měl Kypr, Malta, Řecko a Portugalsko. Přebytkovou obchodní bilanci se zbožím mělo celkem 10 zemí EU. Velmi vysoký přebytek dosáhlo Irsko, Nizozemsko, Německo a Česká republika (viz tabulka 5).

V **bilanci služeb** je možné též pozorovat velké rozdíly mezi zeměmi. Země s významným přínosem cestovního ruchu jako Kypr, Malta, Řecko, Španělsko či Portugalsko dosáhly v bilanci služeb přebytky, které do značné míry kompenzovaly vysoké schodky v bilanci zboží. Nejvyšší přebytky vykazovalo Lucembursko zejména v důsledku rozvinutého systému finančních služeb. Většina zemí EU dosáhla v bilanci služeb vyšší příjmy než výdaje. Za EU-27 vykazovala bilance služeb přebytek ve výši 0,5 % HDP.

**Bilance výnosů** začala hrát významnou roli v důsledku ohromného nárůstu mezinárodního pohybu kapitálu, především ve formě přímých zahraničních investic, protože tyto investice znamenají trvalou přítomnost v zemi příjemců a jsou s nimi spojené toky dividend a reinvestované zisky. Saldo prvotních důchodů ve vztahu k zahraničí ovlivňuje nejen bilanci běžného účtu, ale i výši národního důchodu země. V zemích, které dosáhly kladné saldo prvotních důchodů, byl jejich hrubý národní důchod vyšší než hrubý domá-

Tabulka 5 ►

**Struktura běžného účtu zemí EU v roce 2009  
(v % HDP)**

	Běžný účet	Bilance zboží	Bilance služeb	Bilance výnosů	Běžné transfery
Belgie	0,8	-0,6	1,8	1,6	-1,9
Bulharsko	-9,9	-11,9	3,7	-4,4	2,7
Česká republika	-1,1	5,0	0,7	-6,4	-0,4
Dánsko	3,6	2,6	1,4	1,3	-1,7
Německo	4,9	5,6	-0,7	1,4	-1,4
Estonsko	4,5	-4,0	9,7	-2,8	1,6
Irsko	-3,0	20,3	-5,3	-17,5	-0,6
Řecko	-11,1	-13,2	5,4	-3,9	0,6
Španělsko	-5,5	-4,3	2,4	-2,9	-0,8
Francie	-1,9	-2,3	0,6	1,2	-1,4
Itálie	-2,1	0,1	-0,7	-0,7	-0,8
Kypr	-7,6	-25,5	24,4	-5,3	-1,2
Lotyšsko	8,6	-7,1	6,0	6,3	3,4
Litva	4,3	-3,1	2,0	1,0	4,4
Lucembursko	6,7	-8,0	46,8	-29,6	-2,4
Maďarsko	-0,4	3,6	1,5	-5,9	0,4
Malta	-6,8	-16,6	16,8	-6,4	-0,6
Nizozemsko	4,6	6,4	1,0	-1,5	-1,3
Rakousko	2,9	-0,9	4,7	-0,3	-0,6
Polsko	-2,2	-1,0	1,1	-3,8	1,5
Portugalsko	-10,3	-10,4	3,6	-4,7	1,3
Rumunsko	-4,2	-5,9	-0,3	-1,6	3,5
Slovinsko	-1,5	-2,0	3,2	-2,2	-0,5
Slovensko	-3,2	1,9	-2,0	-2,0	-1,1
Finsko	2,7	2,0	0,8	1,0	-1,0
Švédsko	7,5	3,5	3,4	1,9	-1,2
Velká Británie	-1,7	-5,9	3,4	1,9	-1,1

**Pramen:** EUROSTAT – Balance of Payments (únor 2011).

cí produkt. V Evropské unii to byla v roce 2009 Belgie, Dánsko, Německo, Francie, Lotyšsko, Litva, Finsko, Švédsko a Velká Británie. Na druhé straně řada zemí se silným čistým odlivem prvotních důchodů do zahraničí měla národní důchod

nižší než hrubý domácí produkt. Nejvýraznější to bylo v případě Lucemburska a Irska, ale mezi tyto země patřila i Česká republika, Maďarsko, Malta, Kypr, Portugalsko, Bulharsko a Řecko.

**Běžné transfery** zahrnují mezinárodní vládní transfery, platby běžných daní, sociálních dávek a pojistného mezi zeměmi, ale i posílání finančních prostředků cizinci, kteří mají trvalé bydliště v hostující zemi (a jsou tedy rezidenty), do svých domovských zemí (tzv. remittances – viz EUROSTAT, 2010). V některých zemích může být saldo běžných transferů pro bilanci běžného účtu významné (Bulharsko, pobaltské země, Rumunsko, Polsko, Portugalsko).

Z důvodu zmírnění nerovnováh přijala Evropská komise mechanismus určité kontroly (excessive imbalance procedure),<sup>7</sup> který by měl včas upozornit na vznikající nerovnováhy v jednotlivých zemích a navrhnout opatření vedoucí k jejich zmírnění. Ke kontrole a analýze nerovnováh by měla sloužit soustava ukazatelů (scoreboard), které budou s největší pravděpodobností obsahovat ukazatele charakterizující jak vnější, tak i vnitřní nerovnováhu. U vnější nerovnováhy půjde o vnější pozici země (běžný účet a zahraniční dluh) a cenovou (nákladovou) konkurenceschopnost charakterizovanou vývojem reálného efektivního směnného kurzu. Zahrnutí ukazatelů vnitřní nerovnováhy by mělo ukázat domácí zdroje nerovnováhy, mezi něž patří zejména vztah národních úspor a investic členěný podle institucionálních sektorů ekonomiky.

## Česká republika

Česká ekonomika se v posledních letech vyznačovala přijatelnou mírou makroekonomické nerovnováhy, která byla příznivě ovlivněna vývojem

<sup>7</sup> Viz *European Commission: Economic governance package (2): Preventing and Correcting Macroeconomic Imbalances. MEMO/10/454, Brussels, 29 September 2010.*

**zahraničního obchodu.** Bilance zboží vykazuje od roku 2005 přebytky, které se až do roku 2007 zvyšovaly a teprve v roce 2008 poklesly na 102,7 mld. Kč ze 120,6 mld. Kč v roce 2007 (viz tabulka 6). Recese v roce 2009 silně utlumila do-

**Tabulka 6** ▶

*Bilance běžného účtu ČR (v mld. Kč)*

	Běžný účet	Obchodní bilance	Bilance služeb	Bilance výnosů	Běžné převody
2005	-39,8	59,4	36,9	-143,4	7,3
2006	-77,2	65,1	45,1	-166,9	-20,4
2007	-113,1	120,6	49,7	-255,7	-27,7
2008	-22,9	102,7	65,9	-174,3	-17,2
2009	-37,0	180,6	27,0	-230,9	-13,7
2010	-90,8	152,2	-25,4	-215,8	-1,8

**Poznámka:** Rok 2010 je pouze za tři čtvrtletí.

**Pramen:** ČNB – statistika platební bilance (únor 2011).

mácí poptávku (zejména investice) a v důsledku toho se propadly dovozy. Pokles vývozu byl mírnější a to spolu se zlepšením směnných relací vedlo k rekordnímu přebytku bilance zboží ve výši 180,6 mld. Kč (5 % HDP). Tendence stoupajícího přebytku v bilanci služeb byla v roce 2009 přerušena a kladné saldo bilance služeb v důsledku recese prudce pokleslo z 65,9 mld. Kč v roce 2008 na 27 mld. Kč v roce 2009. Celková bilance zboží a služeb měla rostoucí tendenci a v roce 2009 se dostala na rekordní hodnotu 207,6 mld. Kč (5,7 % HDP). Oživení ekonomiky v roce 2010 a s ním spojený rychlý růst dovozu i zhoršení směnných relací přebytek obchodní bilance snížilo a bilance služeb se dostala do záporných hodnot.<sup>8</sup>

V protikladu k vývoji obchodní bilance byl vývoj **bilance výnosů**, jejíž záporné saldo silně narůstalo (ze 143,4 mld. Kč v roce 2005 na 230,9 mld. Kč v roce 2009). Důvodem byl silící odliv prvotních důchodů ve formě repatriovaných dividend a reinvestovaných zisků. Od roku 2005 byla rostoucí záporná bilance výnosů prakticky jedinou příčinou deficitu běžného účtu a převyšovala pozitivní vliv obchodní bilance a bilance služeb. Na změně struktury běžného účtu ČR se významně podílely dopady přílivu přímých zahraničních investic, které pozitivně působily na obchodní bilanci avšak negativně na bilanci výnosů.

Tento protichůdný vývoj bilance obchodu a bilance výnosů se projevil v celkové bilanci běžného účtu platební bilance, jehož schodek vykazoval výkyvy dané meziročními změnami v bilanci zboží, služeb a výnosů. Deficit běžného účtu v % HDP se v letech 2008 a 2009 dostal na velmi nízkou úroveň (viz tabulka 7). V roce 2010 začal opět narůstat a prognóza platební bilance na roky 2010 a 2011 předpokládá zvýšení deficitu běžného účtu zhruba na 3 % HDP. Důvodem je zhorše-

**Tabulka 7** ▶

*Bilance běžného účtu ČR a jeho složek (v % HDP)*

	Běžný účet	Obchodní bilance	Bilance služeb	Bilance výnosů	Běžné převody
2005	-1,3	2,0	1,2	-4,8	0,2
2006	-2,4	2,0	1,4	-5,2	-0,6
2007	-3,2	3,4	1,4	-7,2	-0,8
2008	-0,7	2,8	1,8	-4,7	-0,5
2009	-1,1	5,0	0,7	-6,4	-0,4

**Pramen:** ČNB – statistika platební bilance, vlastní výpočty.

<sup>8</sup> ČSÚ spolu s ČNB provedly revizi údajů zahraničního obchodu vycházející z národního pojetí zahraničního obchodu, podle kterého je kritériem vývozu a dovozu změna vlastnictví mezi rezidenty a nerezidenty. Tradiční statistika zahraničního obchodu vychází z toků zboží a služeb přes státní hranice (přeshraniční statistika). Po této revizi se vývozy a dovozy snížily zejména o marže náležející nerezidentům (tzv. branding), kteří jsou v ČR hlášeni pouze k platbě daně z přidané hodnoty. V březnu 2011 ČNB publikovala nové údaje za roky 2009 a 2010, podle kterých se přebytek obchodní bilance snížil a schodek běžného účtu výrazně zvýšil z 1,1 % HDP v roce 2009 na 3,2 % HDP. V roce 2010 podle nové metodiky dosáhl deficit běžného účtu 3,8 %.

ní výkonové bilance (bilance zboží a služeb) a růst schodku bilance výnosů, kde sílí odliv prvotních důchodů do zahraničí ve formě dividend.

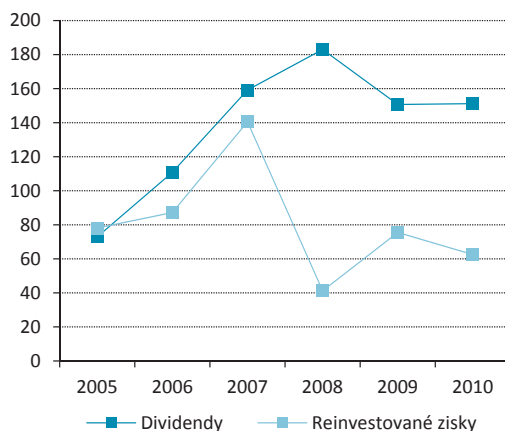
Rozhodující položkou ovlivňující deficit běžného účtu se v ČR stala bilance výnosů, která je dána toky prvotních důchodů mezi rezidenty a nerezidenty, mezi něž patří důchody z práce a kapitálu. Důchody z práce ve formě náhrad zaměstnancům nejsou příliš významné, protože se týkají pouze zahraničních pracovníků, kteří nejsou rezidenty (nemají trvalé bydliště v České republice). Převážně jde o krátkodobě či sezónně zaměstnané cizince. Zahraniční pracovníci, kteří mají trvalé bydliště v ČR, jsou rezidenty a jejich mzdy a platy nejsou pokládány za odliv důchodů do zahraničí. Odhadují se pouze částky posílané do domovských zemí (tzv. remittances), které jsou v platební bilanci zaznamenány jako běžné transfery. Ty ovlivňují výši disponibilního národního důchodu, nikoliv národního důchodu vytvořeného.

Rozhodující položkou bilance výnosů jsou výnosy z přímých investic (jejich saldo je dáno rozdílem mezi výnosy a náklady), které mají podobu dividend vyplácených zahraničním vlastníkům, reinvestovaných zisků a úroků (viz tabulka 8). Ve

struktuře výnosů z přímých investic začaly v posledních letech převažovat dividendy (viz obrázek 2). Potvrzuje se tak zkušenost jiných zemí, že v první fázi přílivu přímých zahraničních investic zpravidla převažují reinvestované zisky a v další fázi sílí odliv kapitálu v podobě repatriovaných zisků. Snižuje se tak ta část vytvořeného zisku, určená na posílení investic, ve prospěch vyplácených dividend. Této změně napomohla i recese ekonomiky, při níž došlo k silnému snížení investiční aktivity.

**Obrázek 2** ▶

**Struktura výnosů z přímých zahraničních investic (mld. Kč)**



**Poznámka:** Rok 2010 je pouze tři čtvrtletí.

**Pramen:** ČNB – statistika platební bilance (únor 2011).

**Tabulka 8** ▶

**Bilance výnosů a její dílčí salda (v mld. Kč)**

Rok	Výnosy celkem	Náhrady zaměstnancům	Výnosy z přímých investic	Výnosy z portfoliových investic	Výnosy z ostatních investic
2005	-143,4	-11,2	-147,7	6,3	9,2
2006	-166,9	1,0	-190,7	4,2	18,6
2007	-255,7	-5,0	-281,4	9,2	21,6
2008	-174,3	-19,2	-166,5	-9,0	20,4
2009	-230,9	-13,6	-221,9	-8,3	12,9
2010	-215,8	-2,7	-202,4	-14,9	4,1

**Poznámka:** Rok 2010 je pouze za tři čtvrtletí.

**Pramen:** ČNB – statistika platební bilance (únor 2011).

Z analytického hlediska jsou důležité vnitřní zdroje vnější ekonomické rovnováhy, které můžeme posuzovat na základě **vztahu mezi úsporami a investicemi** podle institucionálních sektorů ekonomiky (viz tabulka 9).

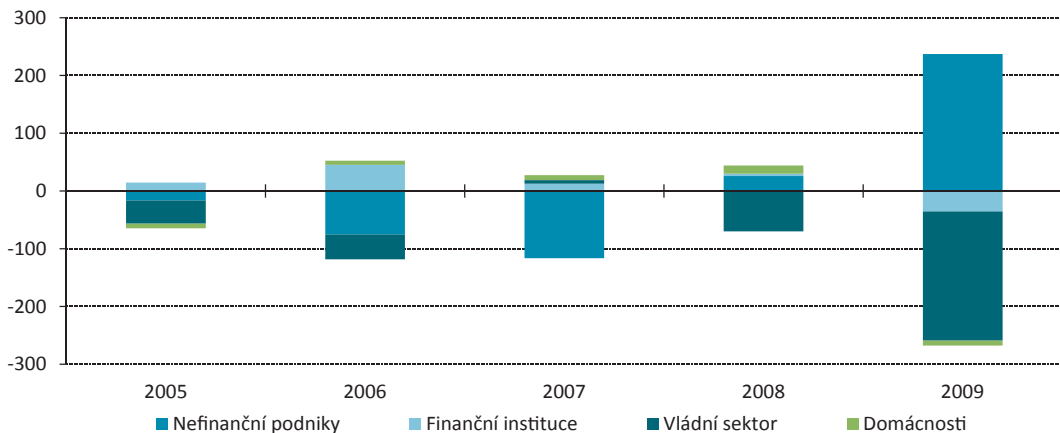
V roce 2006 a 2007 byl za schodek běžného účtu zodpovědný zejména sektor nefinančních podniků. V roce 2008 a především v roce 2009 přebírá zodpovědnost vládní sektor a nebyť mi-

**Tabulka 9 ▶**
**Sektorový vztah úspor a investic v ČR (mld. Kč, běžné ceny)**

	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Nefinanční podniky</b>					
Úspory (S)	452,9	452,2	463,4	564,2	621,6
Investice (I)	469,2	527,3	579,8	538,3	384,4
S-I	-16,4	-75,2	-116,4	25,9	237,2
<b>Finanční instituce</b>					
Úspory	27,0	62,1	29,8	22,3	-24,4
Investice	12,4	16,8	17,2	18,2	11,1
S-I	14,6	45,3	12,6	4,1	-35,5
<b>Vládní instituce</b>					
S	105,3	118,2	167,9	111,8	-32,9
I	145,5	161,3	161,8	181,7	190,7
S-I	-40,2	-43,1	6,2	-69,9	-223,6
<b>Domácnosti</b>					
S	127,6	161,0	199,7	204,9	188,7
I	135,5	153,9	191,1	190,7	197,3
S-I	-8,0	7,1	8,6	14,2	-8,6

**Pramen:** ČSÚ – roční národní účty (únor 2011).

možná velké přebytky úspor nad investicemi v sektoru nefinančních podniků, byl by schodek běžného účtu podstatně vyšší (viz obrázek 3).

**Obrázek 3 ▶**
**Mezera mezi úsporami a investicemi podle institucionálních sektorů (v mld. Kč)**

**Pramen:** ČSÚ – roční národní účty (únor 2011).

Sektor nefinančních podniků zaznamenal v letech 2008 a 2009 pozoruhodný vývoj, protože úspory tohoto sektoru výrazně vzrostly, přestože ekonomická aktivita zaznamenala silný útlum. Důvodem byl nejen vývoj provozního přebytku, ale též procesy prvotního a druhotného rozdělení, které byly příznivě ovlivněny snížením daní a úroků a nižším odlivem důchodů do zahraničí. Při enormním snížení tvorby hrubého kapitálu záporná mezera mezi úsporami a investicemi přešla do kladné a sektor nefinančních podniků byl schopen poskytovat půjčky ostatním sektorům. Schopnost financovat ostatní sektory byla značně vysoká v roce 2009 (237,2 mld. Kč) a více méně kompenzovala zápornou mezeru financování vládního sektoru (-223,6 mld. Kč). Tuto situaci je však třeba pokládat za mimořádnou, protože s oživením investiční výstavby a možným poklesem úspor se kladná mezera mezi úsporami a investicemi nefinančních podniků výrazně sníží a může se vrátit do záporných hodnot a vést ke zvýšení schodku běžného účtu. To potvrzují předběžné údaje za první tři čtvrtletí roku 2010,



kdy kladný rozdíl mezi úsporami a investicemi v prvních dvou čtvrtletích (53,7 a 10,2 mld. Kč) přešel ve třetím čtvrtletí do záporných hodnot (-15,5 mld. Kč).

Výrazná změna nastala v roce 2009 ve finančním sektoru, v němž silně klesla tvorba úspor z důvodu rostoucího odlivu prvotních důchodů do zahraničí ve formě dividend a reinvestovaných zisků. V letech 2008 a 2009 byl přitom jasně patrný posun od reinvestic k dividendám, což znamená, že zahraniční vlastníci vybírají ve větší míře zisky.<sup>9</sup>

V důsledku recese české ekonomiky a opatření hospodářské politiky se vládní sektor dostal do značně obtížné situace. Snížení daňových příjmů vedlo k poklesu disponibilních důchodů, na nichž závisí tvorba úspor, která je ovlivněna i výdaji na konečnou spotřebu.<sup>10</sup> Stimulační opatření k podpoře růstu vedla ke zvýšení výdajů na veřejnou spotřebu a hrubé úspory vládních institucí přešly v roce 2009 do záporných hodnot. Navíc investice pokračovaly v růstu a záporná mezera mezi úsporami a investicemi se stala neúnosně vysokou, což se projevilo ve skokovém zvýšení vládního deficitu a dluhu a vládní sektor se stal základním zdrojem makroekonomické nerovnováhy české ekonomiky.

Ve srovnání s vyspělými zeměmi EU je míra úspor domácností v ČR na relativně nízké úrovni a v roce 2009 se ještě snížila. Dopady recese na české domácnosti nebyly drastické, protože jejich disponibilní důchod v roce 2009 prakticky stagnoval a soukromá spotřeba se jen mírně snížila. Při mírném růstu investic klesla však tvorba úspor a kladná mezera mezi úsporami a investicemi přešla v zápornou.

Stav vnější nerovnováhy v kumulované podobě odráží zahraniční dluh, pokládaný za významný ukazatel mezinárodního postavení země, protože dluhová služba odčerpává zdroje, které by bylo možné využít v domácí ekonomice. Změny dluhu závisí na deficitech běžného účtu a na způsobu jeho financování (dluhové nebo nedluhové). V ČR je stále rozhodujícím zdrojem financování běžného účtu příliv přímých zahraničních investic. Ačkoli jsou tyto investice obecně považovány za převážně nedluhovou formu financování, jejich část (reprezentovaná ostatním kapitálem) do zahraniční zadluženosti vstupuje.

Zahraněční dluh ČR se dlouhodobě pohyboval pod 40 % HDP (viz tabulka 10), což byla přijatelná míra, která neodrazovala zahraniční investory. V letech 2008 a 2009 však byla hranice 40 % HDP překročena. Na zahraničním dluhu se ke konci třetího čtvrtletí 2010 polovinou podílely podniky, následované vládou (27 %) a bankami (23 %). Více než tři čtvrtiny zahraničního dluhu představovala dlouhodobá zadluženost. Ve srovnání se středoevropskými zeměmi má Česká republika nejvyšší zahraniční zadlužení, protože v roce 2009 zahraniční dluh Maďarska a Slovinska převýšil 100 % HDP, na Slovensku byl mírně vyšší než 70 % a v Polsku se pohyboval kolem 60 % HDP.

**Tabulka 10** ►  
**Zahraněční dluh ČR**

	2005	2006	2007	2008	2009
% HDP	38,3	37,0	38,9	43,6	43,8
mld. Kč	1142,2	1193,7	1374,7	1607,4	1589,7

**Poznámka:** Zahraněční dluh v mld. Kč k 31. 12. příslušného roku.

**Pramen:** ČNB – statistika platební bilance (únor 2011).

<sup>9</sup> Za celé národní hospodářství dosáhly v roce 2008 a 2009 platby dividend 5 a 4,2 % HDP, což představovalo nejvýznamnější formu odlivu prvotních důchodů nerezidentům.

<sup>10</sup> Úspory se rovnají disponibilnímu důchodu po odečtení výdajů na konečnou spotřebu.



## Závěr

Makroekonomická rovnováha je významnou podmínkou udržitelného ekonomického růstu. Přispívá k tvorbě nových pracovních míst, usnadňuje strukturální změny a příliv přímých zahraničních investic, vede k lepšímu fungování finančního sektoru a nízkými úrokovými sazbami i snazším přístupem k finančním prostředkům posiluje soukromé investice. Hospodářská politika kromě podpory růstu musí usilovat o vytváření stabilního makroekonomického prostředí.

Metodologickým východiskem zkoumání makroekonomické rovnováhy je systém národních účtů, především pak makroekonomické identity národního účetnictví, které vyjadřují základní vztahy v národním hospodářství. Klíčové jsou identity vyjadřující vztah mezi HDP (domácí nabídka) a jeho užitím a rovnice vztahu mezi úsporami, investicemi a saldem běžného účtu. Tyto rovnice umožňují dvojitý pohled na makroekonomickou rovnováhu. V obou případech je možné spojovat vnitřní a vnější nerovnováhu a odhalovat základní zdroje této nerovnováhy.

Globální makroekonomická nerovnováha vzrostla v období expanze světové ekonomiky v důsledku značné rozvinutosti finančního sektoru, liberalizace kapitálových toků, dostatku volných finančních prostředků, nízkých úrokových měr i optimistických očekávání budoucího vývoje. Finanční krize ochromila příliv kapitálu a prohloubila recesi v zemích se značnými schodky běžného účtu platební bilance. Některé země se dostaly do velmi obtížné situace a neobešly se bez finanční pomoci mezinárodních organizací.

V Evropské unii se v době hospodářské expanze v řadě zemí deficity běžného účtu staly neúměrně vysoké a byly vytvářeny nejen potřebou investic, ale i dalšími faktory jako byl nadměrný růst mezd a spotřeby, neodpovídající

růstu produktivity práce, vznik bublin na trhu nemovitostí či rozsáhlé úvěry poskytované soukromému sektoru, které byly umožněny dostatkem volných finančních prostředků a nízkými úrokovými mírami. Potřeba financování vysokých schodků ovlivnila průběh recese a ukázala se jako velmi škodlivá pro eurozónu a její společnou měnu euro. Vysoké deficity běžného účtu dlouhodobě vykazovaly země na nižší ekonomické úrovni jako Bulharsko, Kypr, pobaltské státy, Maďarsko, Malta, Portugalsko, Rumunsko, Řecko a Španělsko.

V době finanční krize a recese světové ekonomiky země s vysokými schodky běžného účtu platební bilance a značným zahraničním dluhem byly vystaveny silnému šoku a potížím při financování deficitu. Musely přijmout drastická úsporná opatření, která měla vážné dopady na investice a soukromou spotřebu a prohloubila recesi. Pozitivně se však projevila ve snížení makroekonomické nerovnováhy. Nicméně vnější nerovnováha přetrvává a oživení spojené s relativně značným růstem zahraničního obchodu, které nastalo v roce 2010, ukázalo, že překonání nízké konkurenceschopnosti a nadměrné poptávky na straně deficitních zemí a nedostatečné poptávky na straně přebytkových zemí nebude jednoduchou ani krátkodobou záležitostí. Ukázala se potřeba mezinárodně koordinované a vyvážené makroekonomické politiky, která by usilovala o udržitelný růst podporovaný makroekonomickou stabilitou.

Česká ekonomika se v posledních letech vyznačovala přijatelnou mírou makroekonomické nerovnováhy, která byla příznivě ovlivněna vývojem zahraničního obchodu. Základním zdrojem deficitu běžného účtu se stala bilance výnosů, především výnosy z přímých zahraničních investic v podobě dividend vyplácených zahraničním vlastníků, reinvestovaných zisků a úroků. Měnily se

i vnitřní zdroje nerovnováhy posuzované na základě vztahu mezi úsporami a investicemi. Zatímco v letech 2006 a 2007 byl za schodek běžného účtu zodpovědný sektor nefinančních podniků, v roce 2008 a zejména pak v roce 2009 přebírá zodpo-

vědnost vládní sektor, jehož deficit je základním zdrojem makroekonomické nerovnováhy. V mezinárodním srovnání patří Česká republika stále mezi země s relativně nízkou mírou makroekonomické nerovnováhy. ■

## LITERATURA

- Kolektiv CES VŠEM, NOZV NVF: *Konkurenční schopnost České republiky 2008–2009*. Praha: Linde 2010. ISBN 978-80-86131-87-0.
- ČNB: Zpráva o inflaci. Praha: ČNB 2011.
- ČNB: Statistika platební bilance. Praha: ČNB 2011.
- ČSÚ: Čtvrtletní a roční národní účty ČR. Praha: ČSÚ 2011.
- ČSÚ: Evropský systém účtů – ESA 1995. Praha: ČSÚ 2000.
- EC: Economic Governance Package (2): Preventing and Correcting Macroeconomic Imbalances. MEMO/10/454. Brussels: European Commission, 29 September 2010.
- ECFIN: Economic Forecasts, Autumn 2010. Brussels: DG ECFIN 2010.
- ECFIN: Statistical Annex of European Economy, Autumn 2010. Brussels: DG ECFIN 2010.
- ECFIN: Surveillance of Intra-Euro-Area Competitiveness and Imbalances. European Economy 1/2010. Luxembourg: DG ECFIN 2010.
- ECB: Statistics – Euro Area Accounts. Frankfurt am Main: European Central Bank 2011.
- EUROSTAT: Database. National Accounts, Balance of Payments, European Sector Accounts. Luxembourg: EUROSTAT 2011.
- EUROSTAT: Remittances from the EU Down for the First Time in 2009, Flows to Non-EU Countries More Resilient. *Statistics in Focus*, 40/2010. Luxembourg: EUROSTAT 2010.
- IMF: World Economic Outlook April 2010 (Rebalancing Growth). Washington: IMF 2010.
- IMF: World Economic Outlook October 2010 (Recovery, Risk and Rebalancing). Washington: IMF 2010.
- MF ČR: Makroekonomická predikce České republiky. Praha: Ministerstvo financí ČR, leden 2011.
- OECD: Economic Surveys. Euro Area 2010, Volume 2010/20. Paris: OECD 2010.
- OECD: Current Account Imbalances in the Euro Area: A Comparative Perspective. Economics Department Working Paper No. 826. Paris: OECD 2010.
- SPĚVÁČEK, V.: Makroekonomická rovnováha české ekonomiky v letech 1995 až 2005. *Politická ekonomie*, 2006, č. 6, s. 742–761. ISSN 0032-3233.
- UNCTAD: Trade and Development Report 2010. New York, Geneva: UNCTAD 2010.
- WB: Global Economic Prospects (Navigating Strong Currents). Washington: World Bank 2011.

---

# MACROECONOMIC IMBALANCES – SERIOUS PROBLEM OF THE WORLD ECONOMY

Prof. Ing. Vojtěch Spěváček, DrSc.

## ABSTRACT

*The study focuses on macroeconomic imbalances in the world economy which deepen the recession and represent a serious economic problem. The first part is based on the system of national accounting and offers two approaches to macroeconomic balance: from the point of view of the relationship between domestic supply and demand and between savings and investments. The analytical part examines the macroeconomic imbalances in the world economy, in the European Union countries and in the Czech Republic. The global macroeconomic imbalance increased in the years of the world economy's expansion, due to liberalisation of capital flows, available liquidity, optimistic expectations and low interest rates. The financial crisis caused a shock to the countries with large current account deficits and deepened their recession. There are major differences among countries in the European Union. On one hand, there are surplus countries (Germany, Sweden, Netherlands, Denmark), but the majority of countries are deficit countries and large imbalances formed an important factor of the deep recession of the European economy. The analysis shows the relationship between the balance of current account and the government deficit and examines the differences among countries from the point of view of the main components of the current account (trade balance, balance of services, balance of incomes and current transfers). The analysis indicates that keeping macroeconomic stability in acceptable boundaries is a serious problem. The Czech current account was positively influenced by the favourable development in foreign trade. The negative balance of incomes, (i.e. the outflow of primary incomes – mainly dividends and reinvested profits – is higher than their inflow), is the main source of imbalance. The gap between savings and investments in institutional sectors indicates an important change in the years 2008 and 2009, when non-financial corporations generated a positive gap, while the government sector became responsible for the largest portion of the macroeconomic imbalance.*

## KEYWORDS

*Macroeconomic balance, gross domestic product, gross national disposable income, domestic demand, national savings, domestic investments, current account balance, trade balance, balance of services, income balance, current transfers, government deficit.*

## JEL CLASSIFICATION

011, E21, P24, H62, F30

# Směry užití HDP a veřejné rozpočty v mezinárodním srovnání

Ing. Růžena Vintrová, DrSc.

Makroekonomické analýzy se obvykle soustřeďují na tvorbu hrubého domácího produktu (HDP) a její zdroje. Méně pozornosti bývá věnováno směrům užití HDP, které významně ovlivňují charakter a dynamiku dalšího vývoje. Věcnou strukturu užití HDP charakterizuje především poměr míry investic a spotřeby. Významným aspektem je rozdělení na část hrazenou ze soukromých a z veřejných zdrojů.

Následující analýza se člení na tři části, charakterizující mezinárodní pozici zemí EU a specifika České republiky z různých zorných úhlů. V první části se srovnává věcná struktura HDP – hrubá tvorba kapitálu (zvláště fixního) a celková spotřeba s vydělením spotřeby domácností a vlády (individuální i kolektivní), jakož i saldo vztahů k zahraničí (rozdíl vývozu a dovozu zboží a služeb, tj. tzv. výkonová bilance). Druhá část se zabývá strukturou veřejných výdajů na sociální účely při zaměření na peněžní sociální výdaje a výdaje na zdravotnictví. Ve třetí části se sledují rozpočtové deficity a míra zadluženosti vládního sektoru v souvislosti s rozsahem výdajů na sociální stát.

## Věcná struktura užitého HDP

Jednotlivé země a ekonomické celky se liší jak svou ekonomickou vyspělostí, tak i směry užití vytvářeného domácího produktu a mírou otevřenosti vůči zahraničí. Malé ekonomiky jsou obvykle více otevřené než větší soběstačné celky. Dohánějící ekonomiky věnují zpravidla větší část zdrojů na

investice k překonání své zaostalosti. V obou uváděných situacích však existují odlišnosti a výjimky z obecného zaměření. V rámci EU se v tomto ohledu odlišují jak ekonomiky Severu a Jihu, tak Východu a Západu (pokud za „východní“ zjednodušeně označujeme postkomunistické nové členské země, které prošly etapou centrálního plánování). Současné základní ekonomické proporce jsou ve značné míře poznamenány dlouhodobě se utvářejícími historickými rozdíly a tradicemi.

**Ekonomika zemí EU-27** se odlišuje od ekonomiky USA *výrazně nižším podílem spotřeby domácností* na HDP (58 % v relaci k 71 %). USA mají nadměrně vysokou domácí soukromou spotřebu, která se prosazuje jak na úkor salda k zahraničí, tak i na úkor investic do fixního kapitálu (jejich podíl na HDP je ve srovnání s EU nižší o více než 3 p.b.), a rovněž na úkor spotřeby vlády (její podíl je nižší o 5 p.b.). Z velkých zemí EU mají Německo a Francie téměř shodný podíl spotřeby domácností, přičemž Francie věnuje více do domácích investic, zatímco Německo má vysoké kladné saldo k zahraničí.

Na rozdíl od deficitní výkonové bilance v USA má **EU aktivum v relaci k zahraničí**. Je zajišťováno užší skupinou zemí, mezi které patří tradiční vývozci Německo s Rakouskem, Nizozemskem a skandinávskými zeměmi. Nové členské země jako celek mají saldo bilance zboží a služeb pasivní. Mezi země s aktivním ročním saldem se zařadily pouze Česká republika od roku 2005,

Maďarsko od roku 2008 a Slovinsko až v roce 2009. V posledním roce se k této skupině připojilo též Estonsko, které však mělo až do roku 2008 velké deficity, takže nakumulovalo vysoký zahraniční dluh. Ve středně velkém Polsku s nižší ekonomickou úrovní dochází v jednotlivých letech ke kolísání – v roce 2009 byla bilance zboží a služeb po řadě předchozích deficitů víceméně vyrovnaná, avšak v roce 2010 se znovu objevilo pasivum (viz tabulka 1).

**Česká republika** má nízký podíl spotřeby domácností na HDP – v letech 2009 a 2010 jen 51 % ve srovnání s průměrem za EU (přes 58 %). Nižší podíl mají v EU pouze Dánsko, Švédsko a Nizozemsko. V těchto zemích je však nízký podíl spotřeby domácností kompenzován ve srovnání s ČR téměř dvojnásobným podílem individuální spotřeby, hrazené z veřejných zdrojů. *Míra investic do fixního kapitálu* je v současnosti v evropském srovnání nadprůměrná (22,5 % v roce 2009, 21,8 % v roce 2010), i když se

**Tabulka 1** ▶

**Struktura užití HDP ve vybraných zemích EU a v USA v roce 2009 (HDP = 100)**

	Hrubá tvorba kapitálu		Spotřeba domácností <sup>(2)</sup>	Spotřeba vlády <sup>(3)</sup>		Saldo výkonné bilance <sup>(4)</sup>
	Celkem <sup>(1)</sup>	z toho fixní kapitál		Individuální	Kolektivní	
EU-27	18,2	19,0	58,4	22,4		1,0
Eurozóna	18,9	19,6	57,7	22,2		1,3
Německo	16,5	17,6	58,9	11,9	7,8	4,9
Rakousko	21,2	21,1	54,3	11,7	8,2	4,5
Francie	19,0	20,6	58,3	16,0	8,6	-1,9
Nizozemsko	18,4	19,0	45,9	16,9	11,6	7,2
Spojené království	13,5	14,6	65,3	14,9	8,6	-2,1
Dánsko	17,1	18,2	49,1	21,5	8,5	3,5
Švédsko	16,3	17,8	49,4	20,2	7,5	6,5
Finsko	18,4	19,5	54,8	16,7	8,6	2,3
Itálie	18,9	18,9	59,9	12,6	8,9	-0,4
Španělsko	24,4	24,0	56,6	...	...	-2,2
Řecko <sup>(5)</sup>	16,1	17,1	73,5	7,9	13,2	-10,7
Česká republika	21,7	22,5	50,7	11,3	10,8	5,6
Maďarsko	19,2	20,9	53,4	12,1	10,2	5,2
Polsko	20,4	21,2	61,1	10,7	7,8	0,1
Slovensko	19,5	20,6	60,9	9,4	10,6	-0,4
Slovinsko	23,0	23,9	55,4	12,3	8,0	1,3
Bulharsko	25,6	24,4	66,0	7,5	8,8	-7,9
Rumunsko	25,3	26,2	62,5	10,3	7,9	-6,1
USA	14,9	15,8	70,8	17,1		-2,7

<sup>1)</sup> Rozdíl mezi celkem a fixním kapitálem tvoří změna stavu zásob (v některých zemích v daném roce záporná).

<sup>2)</sup> Včetně NIPSH – neziskových institucí soukromého sektoru.

<sup>3)</sup> Individuální spotřebu vlády tvoří výdaje přinášející užitek jednotlivým domácnostem (do školství, zdravotnictví, kultury, bytového hospodářství aj.), kolektivní spotřebu představují výdaje pro kolektivní účely (tj. především na správu, obranu a bezpečnost, vědu a výzkum).

<sup>4)</sup> Výkonná bilance představuje bilanci zboží a služeb.

<sup>5)</sup> Předběžný údaj.

**Pramen:** EUROSTAT, National Accounts, 9. 3. 2011.

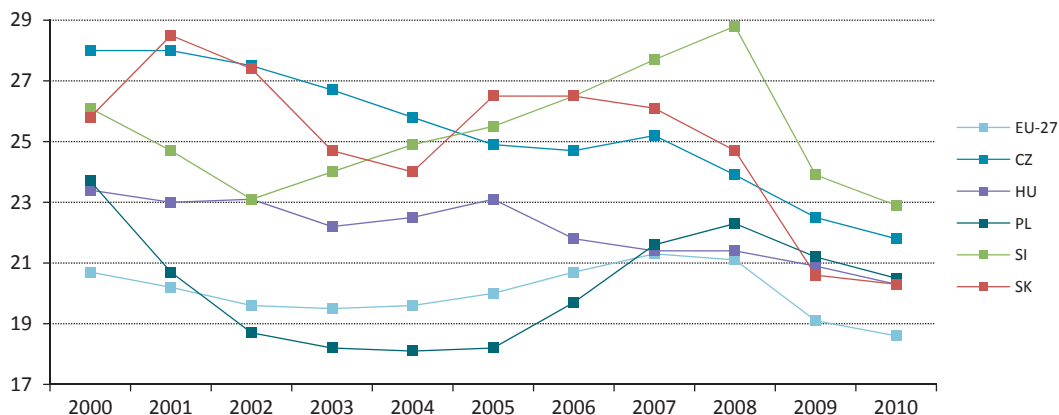
v čase snižuje (v roce 1995 činil tento podíl až 32 % a v roce 2000 ještě 28 %). *Výdaje sektoru vlády na individuální spotřebu* (školství, kulturu, zdravotnictví, podporu bydlení) činí v současnosti pouze kolem 11 % HDP a ve srovnání s vyspělými evropskými zeměmi jsou *hluboce podprůměrné*. Nižší jsou pouze v Řecku, v Bulharsku a na Slovensku, podobně velké jsou v Polsku a Rumunsku. Podle těchto omezených materiálních výdajů vlády na sociální účely lze Českou republiku stěží charakterizovat jako „sociálně přebujelý stát.“ Mírně nadprůměrný podíl ovšem mají výdaje sektoru vlády na kolektivní spotřebu, tj. správu, obranu a bezpečnost.

**Vývoj míry investic v zemích EU-5** v poslední dekádě ukazuje hluboké výkyvy s dlouhodobě klesající tendencí. V České republice byla v roce 2000 míra nejvyšší a nyní je na druhém místě za Slovinskem, kde v průběhu dekády silně kolísala. K hlubokým výkyvům docházelo rovněž v Polsku a na Slovensku, kde byla v roce 2010 míra nejnižší. Ve srovnání s EU-27 je míra investic ve všech zemích EU-5 nadprůměrná (viz obrázek 1).

**Rozdílnost struktury užití HDP v jednotlivých zemích EU** je nutno brát v úvahu při posuzování možných důsledků opatření společné hospodářské politiky. Tento moment vyniká například při srovnávání tak odlišných ekonomik, jako jsou ekonomika česká a řecká. Česká republika má hluboce podprůměrný podíl soukromé spotřeby na HDP, zatímco řecký podíl (74–75 % v letech 2009–2010) je nejvyšší v EU a přesahuje i zcela výjimečný podíl v USA. Česká republika má nadprůměrnou míru investic do fixního kapitálu, zatímco Řecko s 15–17 % se nachází silně pod průměrem. Česká republika má aktivní bilanci zboží a služeb, Řecko si naopak domácí zdroje v posledních letech doplňovalo až z 11 % ze zahraničí a mělo tak nejvyšší deficity výkonové bilance v rámci EU. Míra zadluženosti sektoru vlády (celkový veřejný dluh domácí i zahraniční) dosahovala v České republice jen 35 %, zatímco v Řecku 127 % HDP (2009). Protikrizová (anticyklická) opatření hospodářské politiky, jako je například rozpočtová stimulace, mají v tak rozdílných poměrech naprosto odlišné

### Obrázek 1 ▶

*Míra investic v zemích EU-5 v letech 2000–2010 (tvorba hrubého fixního kapitálu v % HDP)<sup>1)</sup>*



<sup>1)</sup> Rok 2010 předpověď.

**Pramen:** EUROSTAT, National Accounts, 9. 3. 2011.



důsledky, takže varování před „řeckým scénářem“ v českých podmínkách ztrácí opodstatnění.

### Výdaje veřejných rozpočtů na sociální účely

Při analýze jednotlivých směrů užití HDP, zejména výdajů na spotřebu, patří k důležitým aspektům členění na část hrazenou ze soukromých a veřejných prostředků (spotřeba domácností vs. spotřeba vlády). Po 2. světové válce je v EU ve srovnání s USA shromažďována větší část HDP ve veřejných rozpočtech státu a místních orgánů, jakož i v různých fondech. Jak vyplývá z předchozí analýzy věcné struktury užitého HDP, z celkového HDP bylo v EU-27 v posledních letech věnováno na individuální a kolektivní spotřebu hrazenou z veřejných rozpočtů přes 22 % HDP, zatímco v USA tento podíl dosahoval pouze 17 %. Přitom z celkové spotřeby vládního sektoru je v USA větší část než v EU věnována na kolektivní spotřebu, zejména na obranu a bezpečnost, takže na individuální spotřebu – školství, kulturu, zdravotnictví aj. zbývá podstatně menší podíl HDP než je běžné v evropských zemích. Podrobnější rozbor struktury výdajů sektoru vlády v jednotlivých zemích ukazuje, jaké preference jsou uplatňovány, nakolik se podporují veřejné služby ve zdravotnictví a jak intenzivní je celková sociální péče.

### Výdaje na zdravotnictví

Výdaje na zdravotnictví hrazené z veřejných rozpočtů jsou jedním z charakteristických ukazatelů, odlišujících hospodářskou a sociální politiku jednotlivých zemí. Nejvyšší celkové výdaje na zdravotnictví mají USA, avšak více než polovina z nich je zde hrazena ze soukromých zdrojů. Z veřejných rozpočtů poskytují USA menší podíl HDP na zdra-

votnictví než šestice ekonomicky vyspělých evropských zemí – Francie, Německo, Rakousko, Belgie, Nizozemsko a Švédsko. Celkové výdaje na zdravotnictví se ve vyspělých evropských zemích pohybují mezi 8 až 11 % HDP. Z veřejných rozpočtů jsou přitom hrazeny více než tři čtvrtiny – s výjimkou Švýcarska, kde je to pod 60 % (viz tabulka 2).<sup>1</sup>

### Tabulka 2 ▶

Výdaje na zdravotnictví ve vybraných zemích OECD v roce 2008 v % HDP

	Celkem v % HDP	Hrazeno z veřejných rozpočtů v %	
		z celkových výdajů	z HDP (hrubý odhad) <sup>1)</sup>
USA	16,0	46,4 <sup>2)</sup>	6,9
Francie	11,2	78,8 <sup>3)</sup>	8,4
Švýcarsko	10,7	59,1 <sup>3)</sup>	6,3
Německo	10,5	77,3	7,9
Rakousko	10,5	77,5 <sup>2)</sup>	7,5
Belgie	10,2	75,2 <sup>2)</sup>	7,4
Nizozemsko	9,9	82,1 <sup>2)</sup>	7,3
Švédsko	9,4	82,2	7,2
Itálie	9,1	...	...
Španělsko	9,0	72,1	6,3
Spojené království	8,7	...	...
Irsko	8,7	...	...
Finsko	8,4	74,1	5,9
Slovensko	7,8	70,0 <sup>3)</sup>	4,9
Maďarsko	7,3	70,8	5,0
Česká republika	7,1	82,1	5,7
Polsko	7,0	72,2	4,7
Jižní Korea	6,5	57,3	3,5
Mexiko	5,9	...	...

<sup>1)</sup> Spočteno jako násobek sloupců 1 a 2, bez ohledu na časový nesoulad údajů v některých zemích.

<sup>2)</sup> Rok 2006.

<sup>3)</sup> Rok 2007.

**Pramen:** OECD, 2010; ÚZIS ČR, 2010, s. 30 (celkové výdaje v % HDP); EUROSTAT, Government and Financial Statistics, 20. 2. 2011 (podíl výdajů z veřejných rozpočtů na celkových výdajích na zdravotnictví); vlastní propočty.

<sup>1</sup> Srovnatelné údaje za Spojené království o podílu z veřejných zdrojů nejsou k dispozici. Za předpokladu analogického podílu jako ve vyspělých zemích EU je zde však z veřejných rozpočtů na zdravotnictví věnována menší část HDP než ve výše citované šestici předních zemí EU a rovněž méně než v USA.

**Česká republika** má poměrně nízký podíl celkových výdajů na zdravotnictví na HDP, dokonce nižší než Slovensko a Maďarsko. Z evropských zemí OECD má menší podíl pouze Polsko, z mimoevropských Jižní Korea a Mexiko. Podobně jako v evropských severovýchodních zemích je zde však poměrně vysoká část zdravotních výdajů hrazena z veřejných rozpočtů, takže v této charakteristice je míra výdajů vyšší než na Slovensku nebo v Maďarsku. Větší jsou i celkové výdaje v propočtu na obyvatele v eurech, což je dáno vyšší ekonomickou úrovní České republiky ve srovnání s uváděnými zeměmi. Celkové výdaje na zdravotnictví v propočtu na obyvatele činily v roce 2007 v České republice 805 EUR, v Maďarsku 722 EUR a na Slovensku 800 EUR. V ekonomicky vyspělých sousedních zemích Německu a Rakousku dosahovaly 2 974 EUR, resp. 3 183 EUR, v nejlépe vybaveném Dánsku dokonce až 3 876 EUR (viz obrázek 2).

Vzhledem k celkově nižší ekonomické úrovni **nových členských zemí** představují zde výdaje na zdravotnictví v propočtu na obyvatele v eu-

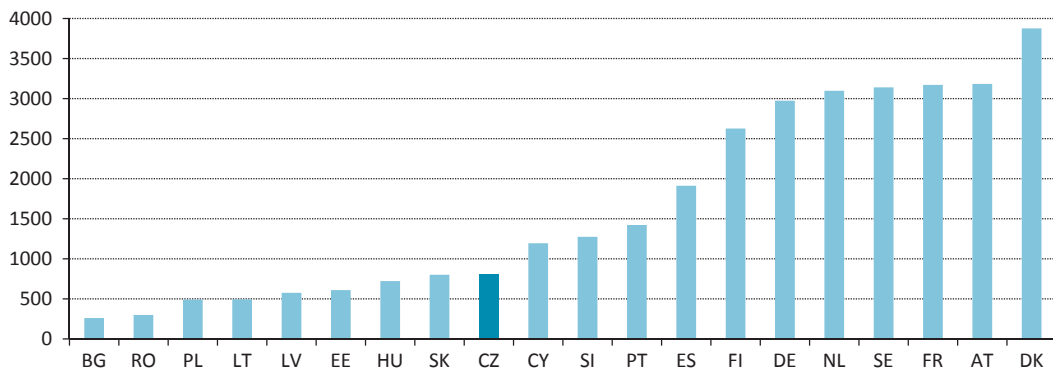
rech pouze zlomek ve srovnání s vyspělými zeměmi EU. Údaje v eurech jsou ovšem zachycovány v nominálním vyjádření, takže nerespektují rozdílné cenové úrovně, zejména nižší mzdy lékařů a zdravotnického personálu v nových členských zemích. V reálném vyjádření je pozice nových členských zemí o něco lepší, násobné rozdíly však zůstávají.

### Výdaje na peněžní sociální dávky

Poměrně velká část výdajů na sociální účely z veřejných rozpočtů je v zemích EU poskytována ve formě peněžních sociálních dávek, vyplácených jednotlivým občanům. **V průměru za EU-27** dosahovaly v roce 2009 peněžní sociální dávky 17,0 %, ve státech eurozóny 17,6 % HDP. Nejvyšší podíl těchto dávek v relaci k HDP byl v Rakousku, v Itálii a ve Francii, kde se pohyboval mezi 19 % až 20 %. Nízký podíl měly nejméně ekonomicky vyvinuté nové členské země EU Lotyšsko, Bulharsko a Rumunsko, kde na tyto účely bylo věnováno jen 12 až 13 % HDP. Nejnižším podílem 11,5 % HDP se vyznačuje Nizozemsko, které

## Obrázek 2 ▶

### Výdaje na zdravotnictví ve vybraných zemích EU v propočtu na obyvatele v eurech, rok 2007<sup>1)</sup>



<sup>1)</sup> Údaje za 5 chybějících členských zemí a za pozdější roky nejsou k dispozici. (Atypické Lucembursko s 5 087 EUR na obyvatele vpuštěno).

**Pramen:** EUROSTAT, Government and Financial Statistics, 20. 2. 2011.

ovšem dosahuje mnohem vyšší úrovně HDP na obyvatele, takže v absolutním vyjádření zdejší příspěvky představují ve srovnání s chudými zeměmi EU několiknásobky.

**Česká republika** patří k zemím s nízkou mírou peněžních sociálních dávek – v roce 2009 dosahovaly pouze 13,9 % HDP. Z nových postkomunistických členských zemí byla vyšší míra jak v Polsku, Maďarsku a ve Slovinsku, tak i v Estonsku a Litvě (viz obrázek 3).

### Rozpočtové deficity a veřejný dluh v relaci k výdajům na sociální stát

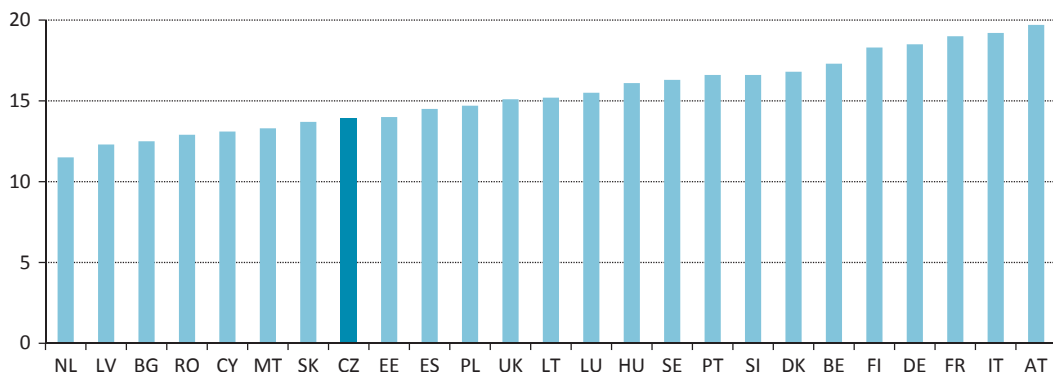
Hospodářská recese vyhroutil v zemích EU problém deficitů veřejných rozpočtů a narůstající míry zadluženosti vládního sektoru, která se kumulovala již delší období. Nutné snižování deficitů a snahy o vyrovnanost rozpočtů v průběhu ekonomického cyklu bývají spojovány s argumenty o přebujelosti evropského sociálního státu, i když údaje o rozsahu sociálních výdajů a míře zadluženosti jednotlivých zemí takovouto souvislost vyvracejí.

### Vzestup rozpočtových deficitů v letech hospodářské recese

**Schodek veřejných financí ve společenství zemí EU-27** se v krizovém období let 2008–2009 prudce zvýšil. Ještě v roce 2000 byl rozpočet v průměru za celé společenství přebytkový a ve druhé polovině minulé dekády se schodek pohyboval jen mezi 1 % až 2,5 % HDP. V roce 2009 však vzrostl na 6,8 % HDP, a to jednak v důsledku krizi snížených daňových příjmů a zvýšených mandatorních výdajů (zejména podpor v nezaměstnanosti a sociálních dávek), jednak v důsledku přijatých administrativních protikrizových stimulů. V uváděném roce neskončily veřejné rozpočty s přebytkem v žádné ze zemí EU, ačkoliv ještě v roce 2008 se tak stalo v 8 státech – ve Finsku, Švédsku, Dánsku, Nizozemsku, Německu, Lucembursku, na Kypru a v Bulharsku. Většina zemí EU přitom překročila hranici deficitu 3 % HDP, určenou Paktem stability a růstu. Pod touto hranicí se nacházely pouze rozpočty Švédska, Finska, Dánska a Lucemburska a tohoto cíle s velkým úsilím dosáhlo i Estonsko, usilující o vstup

### Obrázek 3 ▶

*Peněžité sociální dávky z veřejných rozpočtů v % HDP v zemích EU-27 v roce 2009<sup>1)</sup>*



<sup>1)</sup> Údaje za Řecko nejsou k dispozici.

**Pramen:** MF ČR, 2010, s. 64.

do eurozóny. Těsně na hranici se schodkem ve výši 3,0 % skončilo Německo.

Schodkovost veřejných rozpočtů se v jednotlivých zemích velice lišila. Saldo dosahovalo od minimálních hodnot -0,7 % až -0,9 % HDP v Lucembursku a Švédsku až po rekordních -14,4 % a -15,4 % HDP v Irsku a Řecku. **V České republice** byl schodek mírně podprůměrný a činil -5,8 % (viz obrázek 4).

### Eskalace veřejného dluhu

**Veřejný dluh zemí EU** se v důsledku stoupajících ročních deficitů v uplynulé dekádě soustavně zvyšoval. Zatímco v roce 2000 činila průměrná míra zadluženosti v zemích EU-27 jen 62 % (v eurozóně 69 %), v roce 2009 stoupla na 74 % (v eurozóně na 79 %). Tendence ke zvyšování zadluženosti bude doznívat ještě po řadu let i při postupně se snižujících ročních schodcích. V nových středoevropských členských zemích (EU-5) je stav celkové zadluženosti sice stále ještě příznivější, avšak zhoršení v průběhu dekády, a zejména pak v krizových letech, bylo výrazné (viz tabulka 3).

**Tabulka 3** ▶

*Veřejný dluh v zemích EU-5 v letech 2000–2009 v % HDP*

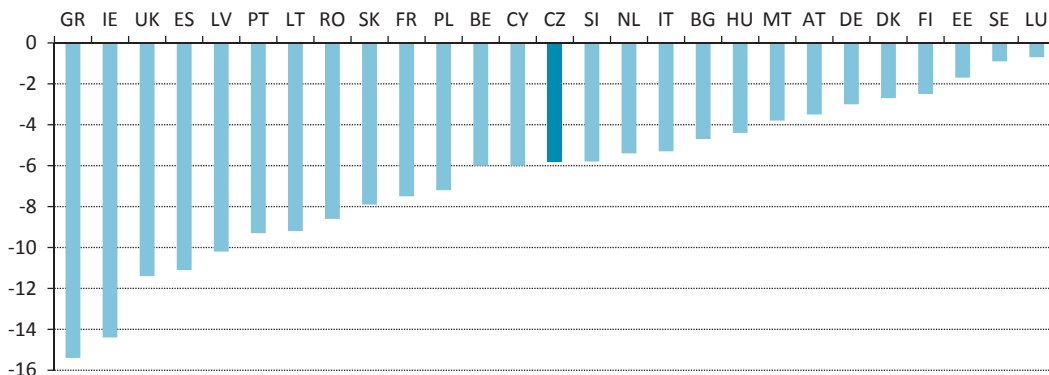
	2000	2005	2006	2007	2008	2009
Česká republika	18,5	29,7	29,4	29,0	30,0	35,3
Maďarsko	55,0	61,8	65,7	66,1	72,3	78,4
Polsko	36,8	47,1	47,7	45,0	47,1	50,9
Slovensko	50,3	34,2	30,5	29,6	27,8	35,4
Slovinsko	...	27,0	26,7	23,4	22,5	35,4
EU-27	61,9	62,8	61,5	58,8	61,8	74,0

**Pramen:** EUROSTAT, Government Financial Statistics, 18. 2. 2011.

**V České republice** činil dluh sektoru vlády v roce 2000 pouze 18,5 % HDP, do roku 2009 se míra zadluženosti téměř zdvojnásobila. Maďarsko a Polsko si na rozdíl od bývalého Československa přenesly velkou dluhovou zátěž již z období státního socialismu. Na Slovensku došlo k obtížím v prvním období po rozdělení společného státu, v současné dekádě se však při rychlém ekonomickém růstu míra zadluženosti až do roku

**Obrázek 4** ▶

*Deficity veřejných rozpočtů v zemích EU-27 v roce 2009 v % HDP<sup>1)</sup>*



<sup>1)</sup> V metodice GFS, čisté půjčky (+), čisté výpůjčky (-) podle procedury při nadměrném schodku.

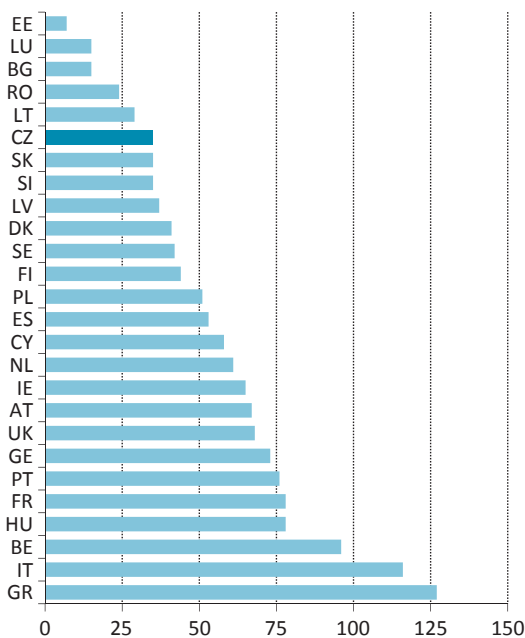
**Pramen:** EUROSTAT, Government and Financial Statistics, 18. 2. 2011.

2008 plynule snižovala. Poměrně nízkou zadluženost mělo v celém sledovaném období Slovinsko, tam však došlo k prudkému vzestupu v krizovém roce 2009. Po různých výkyvech měla trojice zemí – Česká republika, Slovensko a Slovinsko – v roce 2009 shodnou míru zadluženosti ve výši 35 % HDP. Polská míra přesahovala polovinu a maďarská překročila tři čtvrtiny HDP.

Hranici 60% zadluženosti, určenou Paktem stability a růstu, splňovaly v roce 2009 pouze nové členské země a z původních členských zemí jen Lucembursko, Dánsko, Finsko, Švédsko a Španělsko. *Česká republika patří mezi nejméně zadlužené země* – nižší veřejný dluh v relaci k HDP mají pouze Lucembursko, Estonsko, Litva a Bulharsko s Rumunskem (viz obrázek 5).

### Obrázek 5 ▶

#### Veřejný dluh v zemích EU-27 v roce 2009 v % HDP



**Pramen:** EUROSTAT, Government Financial Statistics, 18. 2. 2011.

### Závěr

Analýza věcné struktury užitého HDP odhaluje značné rozdíly mezi evropskými zeměmi a USA. Země EU se odlišují především výrazně nižší mírou spotřeby domácností při současně vyšší míře spotřeby vlády, určené k individuální spotřebě (výdaje na školství, kulturu, zdravotnictví, podporu bydlení atd.). Nižší soukromá spotřeba vytváří prostor pro vyšší míru investic a pro přebytek výkonové bilance v relaci k zahraničí (na rozdíl od vysokého deficitu v USA). Přebytky v bilanci zboží a služeb však zajišťuje jen poměrně úzká skupina tradičně vývozních zemí v čele s Německem, přičemž relativně nejvyšší kladná salda mají skandinávské země. Země jižní Evropy, ale i Francie a Spojené království mají zahraničně obchodní bilanci deficitní. Rekordní je schodek výkonové bilance Řecka, který v roce 2009 dosáhl až 11 % HDP.

Odlišnosti ve věcné struktuře užitého HDP jsou ovlivněny nejen současnou ekonomickou vyspělostí a mírou otevřenosti ve vztahu k zahraničí, ale i dlouhodobě se utvářejícími historickými rozdíly a tradicemi. Například jižní země EU mají na rozdíl od zemí severních pasivní výkonovou bilanci a zpravidla též vyšší podíl spotřeby domácností a nižší podíl investic než země severní (s výjimkou Španělska). Specifickou strukturu, přibližující se více k USA, má Spojené království. Česká republika, která patří mezi dohánějící země, se ve struktuře užití HDP odlišuje od evropského průměru vyšší mírou investic a vyšším aktivem ve vztahu k zahraničí, a to při výrazně nižší míře spotřeby domácností a mírně nižší míře individuální spotřeby, hrazené z veřejných rozpočtů.

Souvislost míry zadluženosti sektoru vlády s rozsahem výdajů na sociální stát se v praxi zemí EU neproказuje. Státy s vysokými výdaji na sociální účely a zdravotnictví (hrazenými z veřejných

rozpočtů) patří převážně k méně zadluženým a naopak státy s nízkými výdaji tohoto typu jsou předlužené. Platí to jak při srovnání věcné struktury HDP, tak i při srovnání peněžitých sociálních dávek nebo výdajů na zdravotnictví. Nejvyšší míru individuální spotřeby, která je hrazena z veřejných rozpočtů, mají Dánsko, Švédsko, Finsko a Nizozemsko. Tyto státy patří mezi nejméně zadlužené z původních členských zemí. Naopak nejnižší výdaje tohoto druhu má Řecko, jehož zadluženost je v EU nejvyšší. Peněžní sociální dávky jsou v relaci k HDP nejvyšší v Rakousku, Itálii, Francii, Německu a Finsku. S výjimkou Itálie ani tyto země nepatří mezi nejméně zadlužené.

Podobně výdaje na zdravotnictví hrazené z veřejných rozpočtů jsou nejvyšší ve Francii, Německu a Rakousku, tedy v zemích s průměrnou mírou zadluženosti.

Česká republika zaostává za vyspělými zeměmi EU jak v peněžních sociálních dávkách, tak i ve výdajích na zdravotnictví a v celkové míře individuální spotřeby, hrazené z veřejných rozpočtů. Zaostávání se týká nejen absolutní výše výdajů v počtu na obyvatele, což by bylo vzhledem k nižší ekonomické úrovni pochopitelné, ale i podílu z HDP, který je na tyto účely věnován. Vydávat za hlavní příčinu nevyrovnanosti veřejných rozpočtů přebujelý sociální stát tedy není na místě. ■

## LITERATURA

ČNB: Zpráva o finanční stabilitě 2009/2010. Praha: Česká národní banka, červen 2010(b). ISBN 978-80-87225-25-7.

ČSÚ: HDP – národní účty. Praha: Český statistický úřad 2011.

ECFIN: Economic Forecast Autumn (2010). Luxembourg: European Commission, Directorate General ECFIN – Economic and Financial Affairs 2010(a).

ECFIN: Statistical Annex of European Economy. Autumn 2010. Luxembourg: European Commission, Directorate General ECFIN – Economic and Financial Affairs 2010(b).

ECFIN: Interim Forecast February 2011. Luxembourg: European Commission, Directorate General ECFIN – Economic and Financial Affairs 2011.

EUROSTAT: National Accounts (database). Luxembourg: EUROSTAT 2011(a).

EUROSTAT: Government Financial Statistics (database). Luxembourg: EUROSTAT 2011(b).

MF ČR: Fiskální výhled ČR. Praha: Ministerstvo financí ČR, říjen 2010.

MF ČR: Makroekonomická predikce České republiky. Praha: Ministerstvo financí ČR, leden 2011.

OECD: OECD Health Data. Paris: OECD 2010.

ÚZIS ČR: Ekonomické informace ve zdravotnictví 2009. Praha: Ústav zdravotnických informací a statistiky ČR, 2010. ISBN 978-80-7280-910-3.



# THE STRUCTURE OF GDP USAGE AND PUBLIC BUDGETS IN INTERNATIONAL COMPARISON

Ing. Růžena Vintrová, DrSc.

## ABSTRACT

*The EU differs from the USA, as it has a substantially lower rate of household consumption, higher rate of investment and of individual consumption paid from public budgets, as well as active trade balance. However, only a few traditionally exporting states, lead by Germany, report surpluses in the balance of goods and services. The southern EU members, such as France, and the United Kingdom show deficit trade balance. The Czech economy is characterised by a higher rate of investments, lower rate of household consumption and more active balance of goods and services, compared to the EU average. The healthcare expenditures per capita, quantified in euros, in the new EU member countries amount to just a small fraction of the expenditures in developed countries; the healthcare expenditures/total GDP ratio in the new countries is also smaller. The Czech Republic's healthcare expenditures total only 7.1 % of the GDP (paid from government budget 5.7 %). The social benefits paid in cash/GDP ratio is also substantially lower in all new member countries. The government deficit increased during the recession above the limits of the Stability and Growth Pact in the majority of EU countries, while only the new EU member countries and 5 developed „old“ countries fulfilled the limits for indebtedness. The Czech Republic belongs among the less indebted countries. There is a question of priority to solve the budget deficit in the most indebted economies in the danger of financial collapse. However, other countries must support further economic recovery.*

## KEYWORDS

*GDP usage, rate of investment, household consumption, government consumption individual and collective, balance of goods and services deficit/surplus, public budgets deficit/surplus, public debt, healthcare expenditures, social benefits paid in cash.*

## JEL CLASSIFICATION

E21, E22, E62, F10, F31, F40, H60, H62, O11

# Transparentnost lobbingu v EU: mírný pokrok v mezích zájmů průmyslové lobby

Ing. Šárka Laboutková, Ph.D.

„Zástupci zájmových skupin hrají zásadní úlohu v otevřeném a pluralistickém dialogu, na němž je demokratický systém založen, a jsou pro poslance významným zdrojem informací při výkonu jejich mandátu“ – takto začíná jeden z posledních publikovaných dokumentů Parlamentu *The Stubb Report* z května 2008 (EP Stubb Report, 2008b). Transparentnost a rovný přístup do všech orgánů jsou považovány za zcela nezbytné předpoklady legitimacy Unie. Mělo by být snadné zjistit, jak jsou rozhodnutí přijímána, jaké vlivy jsou v jejich pozadí a jak jsou rozdělovány zdroje, tj. peníze daňových poplatníků. Pravidla lobbování jsou tak v konečném důsledku otázkou legitimacy. Příspěvek nabízí přehled vývoje institucionalizace vztahu orgánů EU a zájmových skupin a analýzu aktuálního stavu regulace lobbingu v EU.

## Potřebujeme psaná pravidla?

V Bruselu působí více jak 13 000<sup>1</sup> profesionálních lobbistů; je druhým největším centrem lobbistů – prvenství má Washington D.C. s cca 25 000 lobbisty. Jedná se zhruba o 3 000 zájmových skupin (v 60. letech to bylo asi 10krát méně), které mají zřízenou kancelář přímo v Bruselu. Patří sem přes 1 500 evropských a mezinárodních profesních sdružení, a to od malých bruselských kanceláří zastupujících malé výrobce až po velká sdružení

čítající stovky zaměstnanců (např.: 150 zaměstnanců v sídle Evropské federace chemického průmyslu – CEFIC),<sup>2</sup> cca 250 zastoupení regionů, přes 200 firemních zastoupení, cca 100 poradenských firem v oblasti managementu a vztahů s veřejností a zhruba 80 think-tanků angažujících se v unijních záležitostech. Dále to jsou firmy zabývající se vztahy s veřejností jako jsou APCO, Burson-Marsteller, Hill & Knowlton, GPlus a Weber Shandwick, Creative Strategie či Polit Bureau. Navíc zde působí cca 100 právnických firem zaměřených na evropskou legislativu. Všichni výše zmiňovaní zaměstnávají tisíce lobbistů, kteří jsou schopni prosazovat zájmy jakéhokoli odvětví či firmy, jež si to mohou finančně dovolit. Také zde působí mnoho expertů často silně závislých na finančních zdrojích soukromých firem.

Většina z nich reprezentuje ekonomické zájmy,<sup>3</sup> jejichž vliv na rozhodovací procesy v EU neustále roste. Tento vliv oslabuje demokracii, neboť nesouvisí pouze s pozitivními cíli (zejména snahou o zvýšení ekonomické výkonnosti a konkurenceschopnosti), ale v řadě případů má negativní dopad ve formě vyhledávání rent na úkor jiných, vedoucí až ke korupci a snaze ovládnout rozhodovací procesy ve svůj prospěch. V zelené knize o Evropské iniciativě pro transparentnost (European Transparency Initiative; ETI – viz dále)

<sup>1</sup> Viz [www.eurolobby.net](http://www.eurolobby.net) – 2.9. 2008. Některé zdroje uvádějí i 15 000, např. ALTER-EU.

<sup>2</sup> Viz <http://www.cefic.eu>.

<sup>3</sup> Finanční služby, energetika, farmaceutický průmysl patří mezi nejvíce zastoupená odvětví.

(EC, 2006) jsou uvedeny tyto příklady negativních jevů spojené s lobbováním:

- poskytování zkrácených informací orgánům EU o možných ekonomických, sociálních a ekologických dopadech navrhovaných zákonů;
- moderní komunikační technologie (internet a e-mail) usnadňují organizaci masových kampaní pro či proti určitým záležitostem, aniž by bylo možné kvantifikovat, kolik má tato kampaň reálných příznivců, resp. nakolik reflektuje skutečné názory občanů EU;
- otázka legitimacy zájmů reprezentovaných NNO (NGOs), neboť některé z nich se zdají být závislé na finanční podpoře z rozpočtu EU, stejně tak jako na finanční a politické podpoře jejich členů;
- na druhé straně, podle mnoha NNO, zde neexistují rovné podmínky, protože podnikatelský sektor je schopný investovat do lobbingu mnohem více peněz;
- v obecné rovině je kritizován nedostatek informací o lobbistech, kteří ovlivňují rozhodovací procesy EU, včetně jejich finančních zdrojů.

## Etapy vývoje institucionalizace vztahů mezi orgány EU a zájmovými skupinami

### Parlament

EU se snaží o formalizaci vztahů se zájmovými skupinami více jak dvacet let. První institucí EU, která se formální úpravou vztahů se zájmovými skupinami začala zabývat, byl Evropský parlament (EP). Po složitých diskusích trvajících šest let byla v roce 1996 přijata pravidla doplňující

jednací řád,<sup>4</sup> která upravují některé povinnosti poslanců. Od té doby má poslanec Evropského parlamentu povinnost učinit podrobné prohlášení o svých profesionálních aktivitách a dalších finančních zájmech. Při výkonu svého mandátu je poslancům zakázáno přijímat jakékoli dary a výhody. Také registrovaní asistenti musí učinit prohlášení o všech svých placených činnostech. V současné době jsou k dispozici seznamy registrovaných lobbistů, prohlášení poslanců EP o finančních zájmech a seznamy registrovaných asistentů. V EP funguje akreditační systém. Každý, kdo chce navštívit parlament více jak pět dní v roce a kontaktovat členy parlamentu v souvislosti s výkonem jejich funkce ve svém vlastním zájmu či zájmu třetích osob, musí projít akreditační procedurou. Jeho jméno je zapsáno do veřejného rejstříku, musí dodržovat kodex chování a vše potvrdit svým podpisem. Za to získá průkaz a přístup do EP a k jeho dokumentům. Průkaz je platný jeden rok.

Evropský parlament je důležitý nejen proto, že je to přímo volená instituce, ale protože i jeho rozhodovací pravomoc v nedávné době rapidně vzrostla. Ve spoustě případů má teď moc schválit, zablokovat či pozměnit návrhy přicházející od Komise; svým způsobem má podobnou roli jako Rada ministrů. Z tohoto důvodu začal Parlament stále více a více přitahovat pozornost lobbistů, v současné době má přístup do Parlamentu okolo 4 500 registrovaných lobbistů, což v praxi znamená šest lobbistů na poslance.<sup>5</sup>

Problematické se z hlediska neregulovaných aktivit jeví, kromě často kritizovaného snazšího (privilegovaného) přístupu zejména zástupců ekonomické lobby k poslancům, tzv. meziskupiny (intergroups) a tzv. průmyslová fóra (MEP – indu-

<sup>4</sup> Čl. 9 a přílohy I a IX.

<sup>5</sup> Viz [www.alter-eu.org/book/bursting-the-brussels-bubble](http://www.alter-eu.org/book/bursting-the-brussels-bubble).

stry fora). Jedná se o neformální skupiny poslanců EP napříč politickým spektrem zřízené ohledně nějakého speciálního zájmu. V rámci těchto specifických skupin se zároveň vytváří kontakty se zájmovými skupinami na mnohem neformálnější bázi než např. v rámci parlamentních výborů. Jednací řád EP se o těchto meziskupinách nezmiňuje. Průmyslová fóra jsou skupiny, kde se potkávají členové parlamentu z různých parlamentních stran a frakcí s korporátními lobbisty, jako např. Forum for the Automobile and Society (FAS), the European Parliamentary Financial Services Forum (EPFSF) and the European Internet Foundation (EIF). Zatímco některé se věnují opravdu úzce vymezenému specifickému problému, např. právům Romů či uznání Tibetu, jiné mají daleko širší záběr jako např.: Kangaroo group,<sup>6</sup> jejímž cílem je odstranit všechny zbývající překážky k dosažení čtyř základních atributů jednotného trhu – svobodného pohybu zboží, práce, služeb a kapitálu. Dalším příkladem může být již zmíněné European Parliamentary Financial Services Forum,<sup>7</sup> jehož členy jsou velké pojišťovací společnosti a banky. Tato platforma byla založena v květnu 2000, aby posilovala dialog mezi členy Evropského parlamentu a odvětvím finančních služeb. Velmi diskutabilní je zde malá transparentnost ohledně financování těchto skupin: není povinnost zveřejňovat detaily ohledně finanční podpory pro poslance, kteří těmto skupinám a fóřům předsedají, stejně tak jako informace o členech, činnosti apod. V současné době existuje asi 25 registrovaných takovýchto iniciativ, i když celkový odhad je kolem 80. Některé z nich lobbují otevřeně, např. Evropské energetické fó-

rum je řízeno evropskými energetickými společnostmi, jehož členy je řada evropských poslanců, otevřeně brání zájmy energetických gigantů na půdě Evropského parlamentu.

### *Evropská komise*

Evropská komise se začala dialogem mezi ní a občanskou společností zabývat v podstatě ve stejném období. Její činnost se týká jednak přístupu k zájmovým skupinám (ZS) a jednak snahy formulovat základní opatření ve vztahu k zájmovým skupinám.

Přístupem k zájmovým skupinám se Komise zabývá v několika dokumentech publikovaných v roce 1992 pod názvem: *Otevřený a strukturovaný dialog mezi Komisí a zájmovými skupinami* (An Open and Structured Dialogue between the Commission and Special Interest Groups) (EC, 1992), ve kterém se vůbec poprvé oficiálně vyjádřila, jak se k ZS chovat. ZS zde identifikovala, rozdělila je do dvou kategorií: na neziskové (non-profit making organizations) a ziskové (profit making organizations). Komise také formulovala minimální standardy, které by měly platit ve vztazích mezi ní a zájmovými skupinami. V roce 2003 vstoupily v platnost *Obecné principy a minimální pravidla* (General Principles and Minimum Standards) (EC, 2003) vycházející z Aarhuské úmluvy,<sup>8</sup> které se týkají interakce mezi evropskými institucemi na straně jedné a občanskou společností na straně druhé. Cílem bylo zprůhlednit práci Komise. Principy definují prostředí, ve kterém konzultace probíhají. Jsou to:

- **participace:** konzultace má být co nejširší – od vytváření koncepce až po im-

<sup>6</sup> Viz <http://www.kangaroogroup.org>.

<sup>7</sup> Viz <http://www.epfsf.org>.

<sup>8</sup> Úmluva Evropské hospodářské komise OSN o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí z roku 1998.

plementaci např. politik či legislativních návrhů;

- **otevřenost a odpovědnost:** proces konzultací musí být pro okolní svět, tedy ty, kteří se přímo účastní, i pro širokou veřejnost viditelný a transparentní;
- **efektivnost:** konzultace musí začít co nejdříve;
- **konzistence:** konzultační proces musí obsahovat mechanismus pro zpětnou vazbu, hodnocení a revizi (EC, 2002).

Základní opatření představují druhou oblast aktivit Komise ve vztahu k zájmovým skupinám. Tato opatření mají podporovat výše uvedený dialog mezi Komisí a občanskou společností. K tomu využívá Komise tři nástroje:

- rejstřík zájmových skupin;
- etický kodex zájmových skupin;
- stanovení práv a povinností úředníků Komise.

První vytvořený adresář neziskových ZS byl oficiálně funkční od ledna 1993 fungující na bázi dobrovolnosti. V lednu 1997 zde bylo zaregistrováno více než 600 neziskových organizací ze 100 různých oborů lidské činnosti. V roce 1999 vznikla jeho elektronická verze a v roce 2001 byl tento celý projekt modernizován pod názvem CONECCS (Consultation, the European Commission and Civil Society). Slouží jako platforma pro poskytování informací výborů a ostatních útvarů komise s možností konzultovat s občanskými sdruženími – neziskovými zájmovými skupinami formální, strukturovanou cestou. Tato databáze fungovala na principu dobrovolnosti; být na seznamu CONECCSu nebylo podmíněno získáním akreditace Komise. Mohla se tam zapsat jakákoli organizace splňující základní podmínky.

Ačkoli neexistuje oficiální definice termínu „organizace občanské společnosti“ (civil society

organisations), Ekonomický a sociální výbor EU předložil definici občanské společnosti na základě vlastní typologie těchto organizací:

- takzvaní hráči na pracovním trhu (tzn. odborové svazy a zaměstnavatelské organizace, také nazývané jako sociální partneři);
- organizace reprezentující sociální a ekonomické hráče, kteří nejsou sociálními partnery v rámci striktní definice sociálního partnerství;
- nevládní organizace (NGOs – non-governmental organizations), které jsou výsledkem spojení lidí se společným zájmem, jako např. ekologické organizace, organizace zabývající se lidskými právy, spotřebitelské svazy, charitativní organizace, vzdělávací organizace apod.;
- organizace založené na společenském základě (CBOs – community-based organizations), např. mládežnické organizace, rodinné asociace a všechny organizace, jejichž prostřednictvím občané participují na místním životě v dané municipalitě;
- náboženské skupiny.

Pokud jde o ziskové zájmové skupiny – jako jsou poradenské a konzultantské firmy, PR agentury, právní společnosti a ostatní soukromé společnosti – Komise nenašla klíč, jak definovat přesně, které skupiny by v adresáři být měly a které ne. Demonstrovala pouze ochotu podpořit vytvoření vlastního adresáře lobby obsahující všechny podstatné informace. A odvolala se na spolupráci s Evropským parlamentem. Cíle viděla ve vytvoření společné databáze pro obě instituce, i když by to znamenalo, že požadovaná data by byla užita k různým záměrům každé instituce.

9. prosince 2005 Komise oficiálně představila další iniciativu – *Evropskou iniciativu*

pro transparentnost (EC, 2005), jejímž cílem je zlepšit průhlednost a předvídatelnost práce Komise a procesu jejího rozhodování. Součástí iniciativy je diskuse se všemi zúčastněnými jak vylepšit transparentnost evropských fondů, konzultace s občanskou společností a role lobby a nevládních organizací v rozhodovacím procesu evropských institucí. Komise od května do srpna roku 2006 dané téma důkladně a do hloubky konzultovala zejména prostřednictvím otevřené diskuze po internetu. V rámci internetové konzultace Komise obdržela příspěvky více než 160 zúčastněných stran. Ty zahrnují návrhy některých členských států EU, zájmových skupin soukromého sektoru, nevládních organizací a určitého počtu občanů. Konzultačního procesu se účastnily nejen evropské, ale i národní a regionální organizace. Někteří z účastníků konzultace se kriticky vyjádřili o používání termínu „lobbování“, který Komise použila pro popsání tohoto jevu. Ačkoli Komise výslovně zdůraznila legitimnost a užitečnost lobbování v demokratickém systému a definice slova „lobbování“ tak, jak ji předložila, v sobě nezahrnuje žádné negativní hodnocení – lobbování bylo popsáno jako „činnosti vykonávané s cílem ovlivnit formulování politiky a rozhodovací procesy evropských orgánů“, přesto se bude nový seznam Komise nazývat „Rejstřík zástupců zájmových skupin“ (viz dále).

V Zelené knize o evropské iniciativě pro transparentnost (květen 2006) Komise navrhla nový rámec pro lobbování, který by měl být založen na:

- dobrovolném registračním systému, jenž by měl lobbyisty motivovat k zaregistrování; podněty by měly zahrnovat automatická upozornění na pořádané konzultace o otázkách zájmu těchto subjektů;
- společném kodexu chování, který by byl závazný pro všechny lobbyisty, nebo alespoň na minimálních společných požadavcích;
- systému monitorování a sankcí, který se bude uplatňovat v případě nesprávných registrací a/nebo porušení kodexu chování (EC, 2006).

Zelená kniha definovala lobbying jako všechny aktivity, které ovlivňují rozhodovací procesy evropských institucí. Lobbyista je, podle zmíněného dokumentu, osoba takové aktivity provádějící a pracující pro organizaci z širokého spektra jako např. konzultantské firmy, právní kanceláře, nevládní organizace, „think-tanks“, lobbistické unie a korporace či obchodní asociace.

Druhým nástrojem Komise pro posílení dialogu se zájmovými skupinami je **etický kodex**. Komise vyzvala ZS, aby vytvořily dobrovolný kodex chování, který by vyhověl tzv. minimálním požadavkům chování, jež jsou formulovány v dokumentu „*Minimum Requirements for a Code of Conduct between the Commission and Special Interest Groups*“ z druhého prosince 1992 (EC, 1992, Annex II). Od této doby probíhaly konzultace mezi lobbistickými organizacemi o podobě takového kodexu.

V roce 1997 vzniklo profesní neziskové fórum – SEAP (The Society of European Affairs Professionals) reprezentující jednotlivé organizace aktivní v evropských záležitostech – obchodní asociace, představitelé korporací, konzultanty, právníky, nevládní neziskové organizace, regionální zastoupení a ostatní, jehož cílem je zlepšení komunikace mezi evropskými institucemi a profesními i občanskými sdruženími a nastavení požadavků na profesionalitu těchto aktérů. Tyto organizace a organizace později sdružené v European Public Affairs Consultancies' Association – EPACA (založené v lednu 2005) podepsaly kodex

chování, který je inspirován těmito minimálními kritérii komunikace.

Evropská komise přijala svůj vlastní etický kodex<sup>9</sup> regulující chování lobbistů v květnu 2009 jako součást dobrovolného registru. Přijetí tohoto kodexu neznamená nahrazení kodexů stávajících vytvořených různými asociacemi lobbistů (EPACA, SEAP, ELTER-EU apod.) – registrující si mohou vybrat, pod který připojí svůj podpis (na požádání ho musí Komisi předložit), ale definuje obecné principy pro lobbisty, kterými by se měli řídit (jako je čestnost a průhlednost), ačkoli nezahrnuje problematiku korupce – ta je podle Komise dostatečně upravena v jiných dokumentech a pravidlech.

Nedílnou součástí zlepšení komunikace mezi institucemi EU a veřejností byla snaha jednotně stanovit práva a povinnosti úředníků Komise, tedy způsob, jakým by se úředníci měli chovat k veřejnosti. V dokumentech z roku 1992 je toto stanoveno v paragrafu „*Staff Regulations*“. V roce 2000 byl přijat kodex chování pro zaměstnance – „*Code of Good Administrative Behaviour*“ (EC, 2000), který formalizuje standardy profesionální etiky. Od té doby Komise modernizovala administrativní procedury, pravidla pro zaměstnance a svoji interní kontrolu a účetní systém. V červenci 2006 byl zorganizován první Den pro etiku (Ethics Day). V únoru 2007 Komise zahájila revizi etických principů chování zaměstnanců a v březnu 2008 přijala „*Communication on Stan-*

*dards of Professional Ethic for Its Staff*“. Cílem je zvýšit důvěru veřejnosti a poskytnout pomoc a průvodce zaměstnancům, aby pochopili svoji vlastní zodpovědnost za dodržování profesionální etiky (EC, 2008a).

Lobbisté vyhledávající cesty jak ovlivnit zákony EU většinou začnou právě u evropské Komise, neboť ta má výlučnou pravomoc iniciovat novou evropskou legislativu a hraje klíčovou roli v implementaci již schválených evropských zákonů. Relativně malá velikost bruselské administrativy je závislá na expertech zvenčí, kteří dodávají materiál k tvorbě legislativních návrhů. Evropská komise zaměstnává cca 25 000 pracovníků, z nichž více než jednu třetinu tvoří sekretářky a překladatelé. Aby Komise zaplnila mezeru svých odborných znalostí, provozuje více než tisícovku poradních skupin, v nichž v mnohých případech převažují zástupci průmyslu. Ačkoli tento jev je jedním z hlavních terčů kritiků, kteří poukazují právě na nevyrovnanost zastoupení jednotlivých zájmových skupin v expertních skupinách Komise, Komise toto vytrvale odmítá uznat jako zásadní problém (viz dále).

## Rejstřík zástupců zájmových skupin

Rejstřík zástupců zájmových skupin byl oficiálně otevřen v červnu 2008 (EC, 2008a). Organizace, které se zapíší do registru, musí identifikovat, kdo jsou, co je jejich předmětem činnosti, jaký sledují cíl a o jaké oblasti politiky se především

<sup>9</sup> Podle Etického kodexu jsou zástupci zájmových skupin povinni:

- uvést své jméno a název subjektu (subjektů), pro něž (něž) pracují či který (které) zastupují;
- neuvádět o sobě při registraci nesprávné údaje, jež by třetí strany a/nebo zaměstnance EU uváděly v omyl;
- uvést zájmy a příp. také klienty či členy, jež zastupují;
- zajistit, aby byly poskytnuté informace podle jejich nejlepšího vědomí a svědomí nezkreslené, úplné a aktuální;
- nezískávat a ani se nepokoušet získat informace či rozhodnutí nečestným způsobem;
- nenavádět zaměstnance EU k tomu, aby jednali v rozporu s pravidly a normami, jež se na ně vztahují;
- pokud zaměstnávají bývalé zaměstnance EU, respektovat jejich povinnost dodržovat pravidla a závazek mlčenlivosti, jimž podléhají (EC, 2009b).



zajímají. Spolu s registrem musí podepsat sedmidobový Etický kodex.

Registr rozděluje lobbisty do tří kategorií, které s sebou přinášejí různé požadavky na uvedení jejich financování:

- odborné poradenské společnosti a právnické kanceláře zapojené do lobbování u institucí EU musí uvést obrat související s jejich lobbováním u institucí EU, jakož i relativní podíl jednotlivých klientů na tomto obratu;
- „in-house“ lobbisté a obchodní sdružení zabývající se lobbováním musí předložit odhad nákladů souvisejících s přímým lobbováním u orgánů EU;
- nevládní organizace a expertní skupiny typu „think-tank“ musí uvést celkový rozpočet a specifikovat ho podle hlavních zdrojů financování, tj. uvést jejich výši a zdroj (veřejné prostředky, dary, členské příspěvky atd.).

V konzultacích mezi Komisí a zainteresovanými subjekty se otázka transparentnosti a etiky lobbování stala klíčovou a nejvíce diskutovanou. Velká většina diskutujících, zejména NGOs, se vyslovila pro povinnou registraci jako jedinou možnost plné transparentnosti. Debata se velmi brzo polarizovala do dvou táborů příznivců a odpůrců ohledně požadavku na zveřejnění finančních informací týkajících se lobbování. Otázky, které měly být jednoznačně zodpovězeny, jsou:

- jaké informace jsou užitečné pro posouzení vnějšího vlivu na legislativní proces;
- jak detailní by měly být, aniž by se narušila legitimní pravidla loajality administrativním odtajňováním důvěrných informací;
- zda mají pravidla registrace platit rovněž pro všechny zúčastněné od právních firem přes obchodní asociace až po NGOs a think-tanky.

Realita je taková, že:

- registr požaduje různé informace o finančních záležitostech od různých aktérů. To znamená, že registr neposkytuje veřejnosti srovnatelné informace o finančních záležitostech;
- k registraci jsou vyzvány pouze organizace, nikoliv individuální lobbisté, kteří pro ně pracují. To znamená, že registrace nepovede ke zjištění skutečného počtu lobbistů, pracujících na úrovni EU ani kdo pro koho pracuje. V USA, Kanadě a Austrálii mají jmenné seznamy lobbistů;
- zájmové skupiny, které se dobrovolně registrují, dostanou příležitost specifikovat svoji oblast zájmů a na oplátku budou průběžně Komisí upozorňovány a vyzývány ke konzultacím v dané oblasti. Většina aktérů však tento podnět nenalézá jako dostatečný, aby je motivoval k registraci. Ten, kdo se pohybuje v Bruselu a má tam svoji kancelář, má svoje vlastní zdroje informací. Parlament má podstatně silnější motivaci – registrace znamená vstupenku do Parlamentu;
- seznam lobbistických skupin vytvořený Komisí nezahrnuje další kategorie zájmových skupin, které mají v Bruselu důležité postavení – regionální zastoupení, která často lobbují ve prospěch společností a ostatních entit působících v jejich teritoriu. Dále to mohou být obchodní komory a účetní firmy, které nabízejí kompletní servis zahrnující lobbistické aktivity;
- právní firmy by se měly zaregistrovat, jestliže jejich cílem je spíše ovlivňovat politiku než precedenční právo. Z požadavku registrace by měly být vyjmuty jen v tom případě, kdy je nezbytné ochránit

práva klienta. Nicméně, stejná pravidla pro všechny jsou nezbytná. Právní kanceláře mohou být v soutěži s konzultační společností zastupující něčí zájem a v tomto případě je nutné, aby platila stejná pravidla pro všechny.

Aktuální události v registraci lobbistů je spolupráce Evropského parlamentu a Evropské komise na společném návrhu Dohody o zřízení tzv. Transparentního rejstříku či Rejstříku transparentnosti (*Draft European Parliament & European Commission Agreement on the Establishment of a „Transparency Register“*). Z přípravného dokumentu vyplývá, že společný registr se bude jmenovat Rejstřík transparentnosti, aby od registrace neodrazoval skupiny, které nechtějí být označovány jako lobbistické. Společný rejstřík by měl být oficiálně otevřen v červnu tohoto roku. Návrh nepřináší v podstatě nic nového. Dokonce z něj zatím není ani jisté, jestli registrace bude povinná jak je tomu u Evropského parlamentu či Rejstřík bude fungovat na principu dobrovolnosti, což je současná verze Rejstříku spravovaného Evropskou komisí: anglické **„expected to register“** může mít různý výklad. Podle dosavadního přístupu Komise a její politiky „step by step“ je však pravděpodobné, že registr mandatorní nebude, i když pro ty lobbisty, kteří chtějí získat přístup do Evropského parlamentu, bude stále platit povinná registrace. Přesto je zde možné najít snahu o přesnější definici těch, u kterých je „očekáváno“ se zaregistrovat (viz tabulka 1).

Oproti stávajícímu rejstříku by mělo dojít k následujícím změnám:

- jednodušší identifikace aktivit, které jsou považovány za lobbying a které nikoliv;
- zjednodušení finančních výkazů;
- přijetí opatření, která by zabránila zkreslování některých údajů – např. v budoucnosti se nebudou používat procentuální podíly;
- rejstřík by měl nabídnout možnost zaznamenat i další informace: počet jednotlivců jednajících v rámci každé organizace, zveřejnění identity jejich trvalých zástupců v Bruselu v každé organizaci;
- každá organizace bude mít povinnost zveřejnit údaje o finančních prostředcích plynoucích na její činnost z fondů EU.

Stávající rejstřík sklízí stále velkou kritiku za svůj princip dobrovolnosti: po více jak dvou letech své existence je ochotno zveřejnit informace o své činnosti 40 % lobbistů majících sídlo v Bruselu. Někteří z největších průmyslových lobbistických hráčů jako je např. potravinářská a nápojová lobby CIAA, lobby zajišťovacích fondů skupiny AIMA, lobby rizikového kapitálu EVCA, stejně tak i obří korporace jako je Royal Bank of Scotland, Deutsche Bank, BMW apod. rejstřík nadále ignorují a do zveřejňování jejich lobbistických aktivit se jim zjevně nechce.

Podle analýzy dat v Rejstříku provedené ALTER-EU<sup>10</sup> (ALTER-EU, 2010) se ukazuje, že pět z deseti největších společností (dle přiznaných výdajů na evropský lobbying) ve skutečnosti nejsou velkými hráči.<sup>11</sup> Nejméně 15 z top 50 největších společností (měřeno výdaji) by se v této padesátce

<sup>10</sup> *ALTER-EU – the Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation – koalice více jak 160 nevládních subjektů vedená The Corporate Europe Observatory (CEO), která prosazuje závazná a jasná pravidla pro lobbisty v EU. ALTER-EU urguje Komisi, aby zavedla plně přístupný elektronický veřejný registr všech lobbistů s relevantními finančními informacemi, aby bylo možné veřejně zkontrolovat zdroje informací, které vstupují do tvorby komunitárních politik.*

<sup>11</sup> *Analýzovaná data nezahrnují kategorii nevládních neziskových organizací ani think-tanků, neboť se po nich nevyžaduje zveřejnění jejich výdajů na lobbying, pouze celkový rozpočet.*

Tabulka 1 ▶

## Rejstřík transparentnosti – rozdělení

Sekce		Specifikace/Poznámky
<b>I – Profesionální konzultační/ právní firmy</b>		
podskupina	Profesionální konzultační společnosti	Firmy, jejichž činností je poskytování lobbingu, obhajování zájmů klienta ve vztahu k veřejnosti či státními institucím (vztahy se státní správou)
podskupina	Právní firmy	Právní firmy, jejichž činností je poskytování lobbingu, obhajování zájmů klienta ve vztahu k veřejnosti či státními institucím (vztahy se státní správou)
podskupina	Nezávislí konzultanti	Nezávislí konzultanti či právníci, jejichž činností je poskytování lobbingu, obhajování zájmů klienta ve vztahu k veřejnosti či státními institucím (vztahy se státní správou)
<b>II – Korporátní lobbisté, obchodní/ profesní asociace</b>		
podskupina	Společnosti (firmy) a skupiny	Samostatné společnosti či skupiny firem s formálním či neformálním statutem mající zaměstnance, jejich činností je lobbing, obhajování zájmů společnosti ve vztahu k veřejnosti či státními institucím (vztahy se státní správou)
podskupina	Obchodní, podnikatelské a profesní asociace	
podskupina	Obchodní unie	
podskupina	Ostatní podobné	
<b>III – NNO</b>		
podskupina	Neziskové nevládní organizace, platformy, sítě a podobné	Neziskové organizace s nebo bez formálního statutu, nezávislé na vládě, politických stranách či komerčních organizacích zahrnující také fondy, charity apod.
<b>IV – Think-tanky, akademické a výzkumné instituce</b>		
podskupina	Think-tanky, výzkumné instituty	Specializované výzkumné instituce, zabývající se mimo jiné činností a politikami Evropské unie
podskupina	Akademické instituce	Instituce, jejichž základním cílem je vzdělávání, ale které se také zabývají aktivitami a politikami EU
<b>V – Organizace reprezentující církve a náboženské komunity</b>		
podskupina	Organizace reprezentující církve a náboženské komunity	Církev jako takové nejsou předmětem registrace Právnícké osoby, kanceláře či sítě zřízené pro reprezentaci činnosti
<b>VI – Místní, regionální, municipální úřady, ostatní veřejné a smíšené organizace</b>		
podskupina	Místní a regionální zastupitelstva (nižší než celostátní úroveň)	Právnícké osoby, zastoupení, asociace či sítě zřízené k reprezentaci místních regionálních autorit
podskupina	Ostatní veřejné či smíšené organizace	Zahrnuje ostatní organizace s veřejným či smíšeným (veřejný/soukromý) statutem

**Pramen:** High Level Group of the European Parliament and the European Commission, 2010, vlastní úprava.

vůbec nemělo objevit. Nesrovnalost lze vysvětlit jednak nesprávným pochopením instrukcí, co uvádět jako výdaje, a jednak také tím, že zatímco některé společnosti poctivě přiznaly svoje výdaje

na lobbování, jiné průmyslové lobby a korporace s daleko většími lobbistickými aktivitami své „přiznané“ výdaje pravděpodobně poddimenzovaly. A tak se nabízí otázka, zda Komise uvedená

data nějakým způsobem kontroluje a verifikuje. Například WSP Environmental Ltd and Milan MXP Operators Users Committee uvedly, že na lobbistické aktivity v roce 2008 vydaly 247, resp. 182 milionů eur, což by znamenalo 20–30 krát více než všichni ostatní zaregistrovaní. Pravděpodobně se jedná o chybu a místo výdajů na lobbying uvedly zmíněné společnosti celkový obrat finančních prostředků. Top 50 zahrnuje také zambijské a jihoafrické firmy G.M. Alphatech Enterprises and BVI Consulting Engineers, které uvádějí velmi nepravděpodobné výdaje na evropské lobbistické aktivity – více jak 1 milion eur. A pak je tu zcela nesmyslná registrace Sanctuary Medical Ltd., která je registrována pod zkratkou Petloonie

a říká, že jejich úkolem je „léčit planetu a připravit se na Hvězdnou bránu 2012“. To jsou příklady důsledků zmatečných a nejasných pravidel registrace a zveřejňování finančních údajů. Rejstřík také odhaluje rozsáhlé poddimenzování zveřejňovaných informací průmyslové lobby. Hlavní lobbistické skupiny jako BusinessEurope či British Petroleum se v top 50 vůbec neobjevují, protože nejspíš uvedly nižší výdaje spojené s lobbováním než jaké mají ve skutečnosti. Největší lobbistickou skupinou podle Rejstříku se zdá být UEAPME (uskupení malých a středních podniků), které pravděpodobně přiznalo skutečnou výši svých výdajů – 1 561 000 eur a dostalo se tak na přední příčku před již zmíněné skutečné obry, kteří údaje

**Expertní skupiny či Skupiny nejvyšší úrovně (expertní skupiny, jejichž členové jsou také komisaři, poslanci EP a nejvyšší představitelé EU) hrají klíčovou roli v řadě příkladů rozhodování o evropských záležitostech:**

- Expertní skupina CARS-21 byl zřízena v lednu 2005 společně Komisařem pro podnikání a průmysl Günterem Verhaugem a prezidentem Asociace evropských výrobců automobilů (ACEA). Členství ve skupině ovládli zástupci velkých automobilových a benzínových korporací. Její práce spočívala ve vypracování metodologie tzv. integrovaného přístupu k emisím CO<sub>2</sub>, což ve výsledku zprostilo hlavní odpovědnosti za emise automobilový průmysl s použitím argumentu, že za emise jsou odpovědní všichni zúčastnění, tedy i řidiči, státní úřady apod.
- Poradní výbor pro konkurenci, energii a životní prostředí fungující v letech 2006–2007 byl složen z reprezentantů osmi členských států, 14 zástupců průmyslové lobby, jednoho zástupce odborů, dvou nevládních organizací zabývajících se životním prostředím (EP svoji účast odmítl s poukazem na ohrožení nezávislosti evropských institucí...). Prostřednictvím této skupiny se společností jako je Area, BP či Siemens podařilo přesvědčit EU, že technologie jako je jaderná energie, zachycování a ukládání uhlíku jsou řešením klimatických změn.
- Expertní skupina pro finanční dohled v EU (High Level Group on EU Financial Supervision) byla založena na konci roku 2008 hlavami států a vlád členů EU a předsedou EK Barosseem za účelem dohlédnutí na reformu evropského finančního systému. Pět z osmi členů pracuje pro soukromý finanční sektor. Komise plně podpořila její zprávu, kterou skupina vypracovala za dva týdny a poslala ji do dalšího procedurálního kolečka jako řešení globální finanční krize.

**Pramen:** [www.alter-eu.org/book/bursting-the-brussels-bubble](http://www.alter-eu.org/book/bursting-the-brussels-bubble).

o svých finančních záležitostech jednoduše zkreslují. UEAPM tedy vypadá mnohem větší než ve skutečnosti je. Stejně tak například jednotlivé společnosti – Prisma Electronics (malá řecká společnost) či Dealer Air Corporation se v Rejstříku jeví jako daleko významnější hráči v lobbistické aréně Bruselu než ve skutečnosti jsou.

Dalším „bolavým místem“ na celé snaze o vyšší transparentnost se zdá být fungování expertních skupin zřízených Evropskou komisí. Drtivá většina lobbistů v Bruselu jedná ve jménu ekonomických zájmů. Občanské skupiny a ideové (neekonomické) zájmové skupiny se zdají být překvapivě mnohem titěrnější. Některé odhady naznačují, že pět komerčních lobbistů připadá na jednoho ideového lobbistu. Firemní lobbisté mají také snazší přístup k finančním zdrojům. Ačkoli lobbisté zabývající se veřejnými zájmy mohou těžit z dobré pověsti svých organizací a entuziasmu svých zaměstnanců, obecně bojují ve velmi těžké a nerovné bitvě. Nerovné finanční zázemí mezi komerčními zájmy a obránci veřejných zájmů je ještě umocněno častým privilegovaným přístupem k osobám s rozhodujícími pravomocemi, kterému se velké ekonomické zájmové skupiny těší. Výsledkem jsou evropské směrnice, regulace a další politiky často oslabené mocí průmyslové lobby. Privilegovaným přístupem je možné v této souvislosti rozumět právě složení expertních skupin, o jejichž práci a výstupy se Komise opírá. Expertní skupiny jsou nejčastější formou konzultací, které Komise využívá. Jejich vstupy tvoří páteř návrhů Komise a v dalších schvalovacích procedurách už často zaznamenají málo změn. V roce 2009 zde bylo více než 1000 expertních skupin čítajících cca 38 000 členů. Expertní skupiny obvykle sdružují zástupce jednotlivých národních vlád, průmyslu, akademiky, zástupce odborů a nevládní organizace apod. Ačkoli hlavními účastníky těchto skupin jsou úředníci národních

vlád, není jasně definováno, podle jakého klíče jsou do skupin přizváni ostatní nevládní účastníci. Z nevládních členů je nejsilněji zastoupen obchod a průmysl – cca 7 500 členů. Zástupci těchto odvětví dominují více než stovce odborných skupin. Na nátlak některých významných zájmových uskupení, která upozorňovala Komisi, že netransparentní systém zpochybňuje důvěryhodnost expertů a legitimitu poradních výborů, neboť poradní výbory by neměly být místem vyjednávání, ale pracovním týmem Komise, Komise na jaře 2009 zřídila on-line Rejstřík poradních výborů (Register of Expert Groups). Zároveň však umožňuje výjimky a některé skupiny či jejich členy „osvobozuje“ od povinnosti transparentního chování. Toto opatření se týká:

- expertů působících v poradních výborech na základě „osobní kapacity“, čili nikoli v zájmu firmy či odvětví,
- skupin, které řeší „čistě technické problémy“.

ALTER-EU se zaměřila na 328 poradních výborů s nevládní účastí a zjistila, že 105 expertních skupin má problém s transparentností. Sedm z těchto skupin nemělo vůbec vypracovaný seznam členů, minimálně ve 26 případech bylo v seznamech uvedeno, že jsou zde také zástupci průmyslu, ale nebyla uvedena žádná jména organizací ani jednotlivců, v 8 případech nebylo možné zjistit celkový počet členů, ve 24 skupinách bylo uvedeno, že účast přijali také experti působící zde na základě „osobní kapacity“ či řešící „technické problémy“, takže nebylo možné zjistit, kdo a jaké zájmy v těchto poradních výborech zastupuje. Dalších 40 skupin zřízených Komisí nemělo v seznamu uvedena žádná jména osob, většinou bez vysvětlení či s odkazem na regulaci ochrany osobních dat opět bez dalšího vysvětlení.

Zhruba stovce těchto poradních výborů z nevládního zastoupení dominují zástupci korporací,

i když v pravidlech Komise pro zřízení expertní skupiny se výslovně hovoří o pravidlu pluralismu.<sup>12</sup>

## Závěr

Ačkoli zahájení Evropské iniciativy pro transparentnost v roce 2005 vyvolalo hodně debat o lobbingu, o smysluplné a funkční transparentnosti se dá jen stěží hovořit. I když lze konstatovat, že orgány EU otevřeně hovoří o vlivu zájmových skupin na jejich práci a jejich aktivní účast na tvorbě evropských politik považují za legitimní, kolem transparentnosti tohoto vlivu a vztahů z něj vyplý-

vajících zatím opatrně přešlapují. Je to dáno mimo jiné i sporem mezi samotnými lobbisty ohledně povinnosti se registrovat. Zatímco korporátní lobby prosazuje samoregulační mechanismy a vyhovuje jí Rejstřík na principu dobrovolnosti, neziskové organizace odmítají funkčnost takového systému a volají po povinné registraci lobbistů bez rozdílu. Dále požadují zrušení výjimek z registrace poradních výborů Komise a v neposlední řadě volají i po nových, přísnějších pravidlech o konfliktu zájmů a legislativní úpravě pro odcházející politiky a úředníky z veřejné politiky do privátní sféry. ■

---

<sup>12</sup> *European Commission, Towards a Reinforced Culture of Consultation and Dialogue – General Principles and Minimum Standards for Consultation of Interested Parties by the Commission [COM(2002) 704] (Brussels: 11 December 2002). European Commission, The Collection and Use of Expertise by the Commission: Principles and Guidelines; “Improving the Knowledge Base for Better Policies” [COM(2002) 713] (Brussels: 11 December 2002).*

## LITERATURA

EC: An Open and Structured Dialogue between the Commission and Special Interests Groups. [online]. Brussels: Commission of the European Communities. 93/C63/02. Brussels, 1992. [cit. 2009-10-29]. 10 p. Dostupné z URL: <[http://ec.europa.eu/civil\\_society/interest\\_groups/docs/v\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/civil_society/interest_groups/docs/v_en.pdf)>.

EC: Code of Good Administrative Behaviour: Relations with the public [online]. Brussels: European Commission, Secretariat General, 2000. 12 p. [cit. 2009-10-30]. Dostupné z URL: <[http://ec.europa.eu/civil\\_society/code/\\_docs/code\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/civil_society/code/_docs/code_en.pdf)>.

EC: European Transparency Initiative: A framework for relations with interest representatives (Register and Code of Conduct) [online]. Brussels: Commission of the European Communities, 2008a [cit. 2009-10-30]. COM(2008) 323 final. 8 p. Dostupné z URL: <[http://ec.europa.eu/transparency/docs/323\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/transparency/docs/323_en.pdf)>.

EC: Communication from the Commission: European Transparency Initiative – A framework for relations with interest representatives (Register and Code of Conduct) [online]. Brussels: Commission of the European Communities, 2008b [cit. 2009-07-05]. 8 p. Dostupné z URL: <[http://ec.europa.eu/transparency/docs/323\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/transparency/docs/323_en.pdf)>.

EC: General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission, 2002, COM(2002)704. Dostupné z URL: [http://ec.europa.eu/civil\\_society/consultation\\_standards/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/civil_society/consultation_standards/index_en.htm).

EC: Green Paper: European Transparency Initiative [online]. Brussels: Commission of the European Communities, 2006 [cit. 2011-03-15]. COM(2006) 194 final. 17 p. Dostupné z URL: <[http://ec.europa.eu/transparency/eti/docs/gp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/transparency/eti/docs/gp_en.pdf)>.

EC: Rejstřík zástupců zájmových skupin [online]. Brussels: Commission of the European Communities, 2009a [cit. 2009-12-20]. Dostupné z URL: <<http://ec.europa.eu/transparency/eti/regrin/>>.

EC: Staff Regulations of Officials of the European Communities and the Conditions of Employment of Other Servants of the European Communities [online]. Brussels: European Commission, Directorate-General Personnel and Administration, 2004. 163 p. [cit. 2009-10-30]. Dostupné z URL: <[http://ec.europa.eu/dgs/personnel\\_administration/statut/tocen100.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/personnel_administration/statut/tocen100.pdf)>.

EP: Jednací řád [online]. Luxembourg: Evropský parlament, červenec 2009 [cit. 2009-10-16]. 215 s. Dostupné z URL: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/get>>.

EP: Stubb Report, 2008. [online]. Luxembourg: Evropský parlament. Dostupné z URL: <[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/pr/707/707844/707844en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/pr/707/707844/707844en.pdf)>.

EP: Draft European Parliament and European Commission Agreement on the Establishment of a „Transparency Register“ [online]. Brussels: Evropský parlament, 2010. Dostupné z URL: <[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/afco/dv/aci/\\_aci\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afco/dv/aci/_aci_en.pdf)>.

Dostupné z <http://www.alter-eu.org/book/bursting-the-brussels-bubble>.

Dostupné z <http://www.kangarogroup.org>.

Dostupné z <http://www.epfsf.org>.



---

# THE TRANSPARENCY OF LOBBYING IN THE EU: MODERATE PROGRESS WITHIN THE INTERESTS OF INDUSTRIAL LOBBIES

Ing. Šárka Laboutková, Ph.D.

## ABSTRACT

*The objective of this paper is to provide a survey of the development of institutional communication between EU bodies and special interest groups in the EU, including the current position. The paper is based on previous working documents drawn up by the European Commission, the reactions of the relevant players and an analysis of the recent steps in the regulation of lobbying practices and special interest groups in the EU. The Commission runs a voluntary register. According to many stakeholders, the voluntary system is not strong enough to increase the democratic scrutiny of the role of lobbyists in EU policy-making. They call for a mandatory lobby register, covering all EU institutions. The aim is to provide a system with higher transparency that would enable EU citizens to see who is influencing the decision-making in the EU, on which issues, on whose behalf, and with what budgets. The High Level Group of the European Parliament and the European Commission are working on an Agreement to establish a common "Transparency Register". The draft is not clear about the nature of the Register, though. Not only can the mandatory lobbying register improve the transparency, but there are also other measures, such as closing the revolving door between the European Commission and industry lobbies, full transparency and safeguards against corporate capture of Commission advisory groups, effective conflicts of interest rules for Commissioners, Commission officials and Commission Special Advisers and upgrading European Parliament transparency and ethic rules to prevent conflict of interest.*

## KEYWORDS

*Interest groups, lobby, transparency, EU, Register, conflict of interest, privilege acces, ethic rules.*

## JEL CLASSIFICATION

D72, D74, H19, L28



# Centrum ekonomických studií Vysoké školy ekonomie a managementu

Centrum ekonomických studií VŠEM (CES VŠEM) je výzkumné pracoviště Vysoké školy ekonomie a managementu. Výzkum je zaměřen zejména na analýzu faktorů konkurenceschopnosti české ekonomiky v mezinárodním srovnání a na identifikaci souvisejících hospodářsko-politických implikací pro podporu ekonomického dohánění a přechodu na znalostně založenou ekonomiku. Realizace výzkumných aktivit probíhá od roku 2005 v rámci dlouhodobého výzkumného projektu (Centrum výzkumu konkurenční schopnosti české ekonomiky, MŠMT 1M0524).

Tematicky je výzkum zaměřen na čtyři oblasti: (1) Růstová výkonnost a stabilita, (2) Institucionální kvalita, (3) Strukturální konkurenceschopnost a (4) Inovační výkonnost. Specifická pozornost je věnována strukturálním aspektům konkurenceschopnosti na odvětvové a regionální úrovni. CES je odborným garantem magisterského studijního programu Vysoké školy ekonomie a managementu ([www.vsem.cz](http://www.vsem.cz)). Spolupracuje rovněž na řadě mezinárodních výzkumných projektů v problematice znalostně založené konkurenceschopnosti a podílí se na expertizních aktivitách pro veřejnou správu v oblasti růstové výkonnosti a stability, výzkumu a vývoje a inovační výkonnosti.

## Pokyny pro autory

Odborný vědecký časopis *Ekonomické listy* se skládá ze dvou částí, recenzované a nerecenzované. V recenzované části jsou uveřejňovány pouze příspěvky, o jejichž zařazení rozhodla redakční rada na základě recenzního řízení; v nerecenzované části pak zejména ekonomické přehledy vycházející ze šetření převážně mezinárodních odborných institucí, zprávy z konferencí či recenze publikací aj.

Autoři sami uvádějí, do které části nabízejí své příspěvky.

Redakce přijímá pouze dosud nepublikované příspěvky.

Na zařazení příspěvku nevzniká právní nárok.

Rukopis příspěvku do recenzované části (v členění úvod, vlastní stať; abstrakt, klíčová slova a JEL klasifikace v anglickém jazyce; literatura) o celkovém rozsahu do 45 000 znaků může být předkládán v českém, slovenském nebo anglickém jazyce, a to pouze v elektronické podobě zasláním na e-mailovou adresu: [elisty@vsem.cz](mailto:elisty@vsem.cz). Grafy předkládejte v Excelu, tabulky ve Wordu. Seznam literatury uvádějte v abecedním pořadí; vzor zpracovaný dle ČSN naleznete na [www.ekonomickelisty.cz](http://www.ekonomickelisty.cz).

---

**Ekonomické listy Centra ekonomických studií Vysoké školy ekonomie a managementu jsou vydávány s podporou grantu MŠMT výzkumná centra 1M0524.**

## Ekonomické listy

### číslo 3, ročník 2.

Odborný časopis Centra ekonomických studií Vysoké školy ekonomie a managementu;  
vychází 10 čísel ročně

#### Vydavatel

Centrum ekonomických studií Vysoké školy ekonomie a managementu, o.p.s  
Národní 2600/9a, 158 00, Praha 5, [www.cesvsem.cz](http://www.cesvsem.cz)  
IČ: 25473361

**Redakce:** Mgr. Petra Pučalíková, [elisty@vsem.cz](mailto:elisty@vsem.cz)

**Redakční radu řídí:** Prof. Ing. Milan Žák, CSc., výkonný ředitel CES VŠEM

#### Redakční rada

Dr. Adam Drab, Faculty of Social Sciences, Jan Długosz University Częstochowa

Doc. Ing. Jaroslava Hyršlová, Ph.D., Vysoká škola ekonomie a managementu

Prof. Ing. Christiana Kliková, CSc., Ekonomická fakulta, Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava

Ing. Václav Klusoň, DrSc., bývalý vědecký pracovník Ekonomického ústavu

Ing. Šárka Laboutková, Ph.D., Ekonomická fakulta, Technická univerzita v Liberci

Ing. Renáta Madzinová, Ph.D., Vysoká škola medzinárodného podnikania ISM Slovakia v Prešove

Doc. Ing. Ladislav Průša, CSc., Výzkumný ústav práce a sociálních věcí

Prof. Ing. Antonín Slaný, CSc., Ekonomicko-správní fakulta, Masarykova univerzita Brno

Doc. Ing. Ivo Straka, CSc., Vysoká škola obchodní v Praze

Ing. Bořek Vašíček, Ph.D., Universitat Autònoma de Barcelona

Ing. Josef Vlášek, Český statistický úřad

Doc. Ing. Norbert Žid, CSc., Fakulta informatiky a statistiky, Vysoká škola ekonomická v Praze

Doc. Ing. Mojmír Helísek, CSc., Vysoká škola finanční a správní

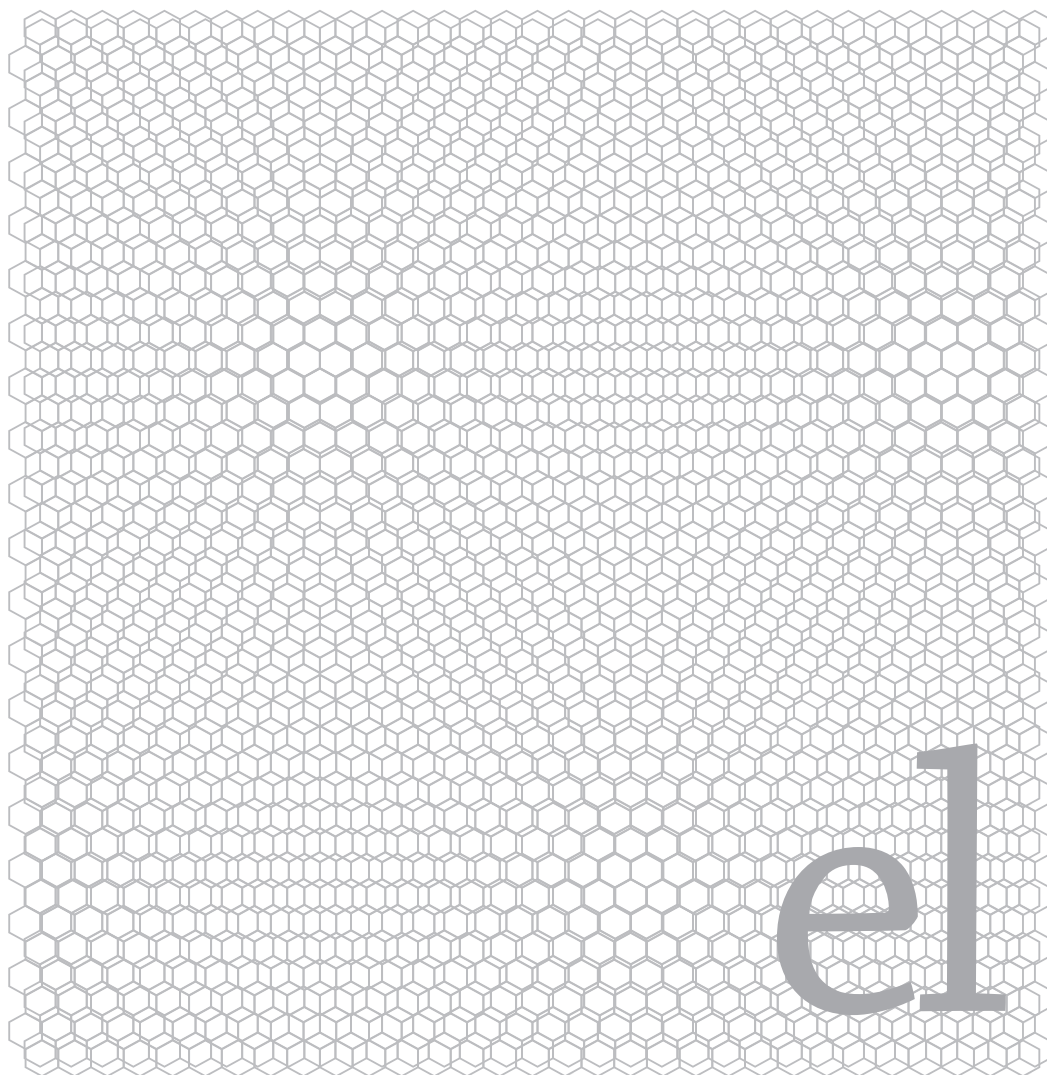
**Jazyková redakce:** Ing. Hana Rosická

**Grafická úprava:** PrintActive, s. r. o.

Vyšlo dne: 31. 3. 2011

ISSN: 1804-4166

© Centrum ekonomických studií Vysoké školy ekonomie a managementu, o.p.s.



e1