

POLICY PAPER

**PODPORA VNĚJŠÍCH EKONOMICKÝCH
VZTAHŮ
V ČESKÉ REPUBLICE A JEJÍ PROBLÉMY**

Jan Hřích

Listopad 2004

**Ústav mezinárodních vztahů
Nerudova 3
118 50 Praha 1**

Tento autorský text neprošel ediční úpravou.

Podpora vnějších ekonomických vztahů v České republice a její problémy

Jan Hřích

Politiku podpory vnějších ekonomických vztahů (VEV) lze chápat ve dvojitým smyslu: jako součást zahraniční politiky státu a zároveň jako nedílný prvek celkové domácí hospodářské politiky. Uvedenou politiku v určité formě a s větší či menší intenzitou realizuje naprostá většina států světa. Státy s vyspělou tržní ekonomikou, mezi něž ČR svým vstupem do EU prakticky již bez výhrad náleží, zpravidla na tomto poli provádějí velmi intenzivní a cílevědomou politiku.

Určitý institucionalizovaný systém podpory VEV, který je plně kompatibilní s mezinárodními standardy a závazky ČR, se v uplynulém desetiletí – přes určité váhání na počátku ekonomické transformace – zformoval rovněž v ČR. Uvedený systém sestává z několika dílčích oblastí. Především je to **podpora vývozu**, která má v zásadě trojí podobu: **informační a technická podpora** (v ČR realizuje *Česká agentura na podporu obchodu / CzechTrade*), poskytování **zvýhodněných vývozních úvěrů** (*Česká exportní banka*) a **zvýhodněné pojišťování vývozů** (*Exportní garanční a pojišťovací, a.s.*). Zvýhodnění je v obou případech poskytováno na základě veřejné dotace. Dalšími prvky zmíněného systému jsou **podpora přílivu přímých zahraničních investic** (v ČR zajišťuje *Agentura pro podporu podnikání a investic / CzechInvest*), podpora aktivního cestovního ruchu (*Česká centrála cestovního ruchu / CzechTourism*) a některé další aktivity, jako je zahraniční patentová politika, politika podpory přílivu kvalifikovaných pracovních sil (v ČR dosud na samém počátku: spadá pod *Ministerstvo práce a sociálních věcí*) aj. Do systému podpory VEV ovšem lze řadit rovněž **vlastní ekonomickou diplomacii státu** (mezinárodní smlouvy s ekonomickým obsahem a prosazování ekonomických zájmů po státní linii; v ČR náleží především do oblasti působnosti *obchodě-ekonomických úseků zastupitelských úřadů*) a celkovou prezentaci země (v ČR naplní činnosti tzv. *Českých center* spadajících pod *Ministerstvo zahraničních věcí*).

Nehledě na jeho celkově uspokojivé fungování lze ve stávajícím systému podpory VEV identifikovat zhruba **čtyři hlavní problémy**, jejichž odstranění by přispělo ke zvýšení efektivnosti systému:

1. Vnější ekonomická politika ČR v minulosti vznikala bez odpovídající koncepce, za pochodu, jako reakce na aktuální palčivé problémy a často musela překonávat odpor pramenící z převládajících (neoliberálně ideologicky podbarvených) základních paradigmat české transformace. Jedním z důsledků původní bezkonceptnosti je **relativní roztržitost jednotlivých aktivit a institucí** mezi několik resortů, kterou se později přijatým koncepcím nepodařilo zcela překonat.
2. Během zhruba poslední dekády došlo k určitému **vývoji, pokud jde o převládající motivaci aktivit** zaměřených na podporu VEV v širokém slova smyslu. Zpočátku šlo zejména o bezprostřední reakci na krajně neuspokojivý vývoj vnější bilance (vyvolaný především vysokou dynamikou nárůstu deficitu obchodní bilance), zatímco později byla ve hře širší škála motivů: snaha vytvořit předpoklady pro dlouhodoběji udržitelný vývoj celkové vnější bilance, podpora přílivu přímých zahraničních investic jako zdroje pracovních míst a pokročilých technologií a cílená snaha o průnik na různá teritoria výhodná z hlediska vývozní struktury ČR. Rovněž v dalších obdobích bude nutno **čelit nebezpečí stagnace celého systému** a jeho fungování pouze ve „vyježděných kolejkách“.
3. Systém podpory VEV, který je plně kompatibilní s přijatými mezinárodními závazky, je tedy již v ČR do velké míry konstituován. Sám o sobě přitom vykazuje poměrně dobrou výkonnost i flexibilitu. Uvedený systém však **nesmí zůstat izolován od ostatních složek celkové hospodářské politiky** státu a jejích cílů, s kterými by měl tvořit jednu komplexní, nosnou strategii. V opačném případě hrozí, že budou v rámci uvedeného systému vykonávány vyloženě neefektivní aktivity či dokonce aktivity, které jsou v rozporu s celkovým směřováním hospodářské politiky státu.
4. ČR v současné době prochází nelehkým procesem reformy veřejných financí (při níž je důraz kladen na snižování výdajů státního rozpočtu), která je nezbytně nutná k zajištění jejich dlouhodobě udržitelného vývoje a ke splnění tzv. maastrichtských kritérií pro přijetí společné měny euro. Za těchto okolností by se systém podpory VEV mohl stát dosti snadnou **obětí rozpočtových škrťů** (snížení výdajů v této oblasti totiž nevyvolá žádné protesty širších vrstev obyvatelstva), které by mohly snížit efektivitu jeho fungování, případně ho zcela ochromit. Pro jeho efektivní fungování je totiž nezbytná poměrně **vysoká úroveň**

základních fixních nákladů (nutných např. pro fungování zahraničních kanceláří a zastoupení). V případě, že náklady klesnou pod tuto úroveň, stane se celý systém v podstatě neúčinným a neefektivním „torzem“, které by pravděpodobně bylo následně zcela odbouráno. Recidivy různých negativních vývojových trendů z 90. let by v tom případě byly značně pravděpodobné. Nestabilita celého systému spojená s jeho – byť pouze částečnou – závislostí na výsledcích voleb by navíc mohla vést k **odchodu nejschopnějších a nejvýkonnějších pracovníků** z jednotlivých organizací tvořících tento systém, neboť veřejný sektor stejně není dlouhodobě s to konkurovat soukromému, pokud jde o úroveň mezd takovýchto pracovníků. Co však může nabídnout, je větší stabilita pracovních míst.

Navrhovaná opatření pro ČR

1. **Překonání** stále přetrvávajícího **resortismu** při realizaci politiky podpory VEV nevyžaduje nutně další zásahy do institucionální podoby celého systému. K těm je nutno přistupovat velmi obezřetně a pouze v případě, kdy jsou skutečně nezbytné, neboť nutně vedou k určité destabilizaci a vyvolávají dodatečné režijní náklady za situace, kdy by velmi omezených dostupných finančních prostředků mělo být pokud možno beze zbytku využíváno k realizaci konkrétních aktivních opatření v dané oblasti. Uspokojivé řešení (s takřka nulovými dodatečnými finančními či personálními nároky) uvedeného problému by mohlo spočívat ve vytvoření určitého **Teamu ČR** (jeho řízením by mohl být pověřen např. některý útvar Úřadu vlády) zahrnujícího všechny zainteresované subjekty, který by zajišťoval **jednotné řízení celého systému**, pokud jde o prosazování stanovených základních strategických cílů, zatímco běžný provoz jednotlivých institucí by i nadále zůstal v pravomoci příslušných ministerstev.
2. Všichni zainteresovaní činitelé na politické a administrativní rovině by měli **uznat**, že podpora VEV představuje v čase se vyvíjející **dynamický systém sledující určitou soustavu cílů**, z nichž některé mají v určitém období vyšší prioritu než cíle jiné. Docházet ovšem může rovněž k **rozšiřování záběru** této politiky a k integrování cílů nových. Tyto posuny přitom představují reakci jak na vývoj domácí ekonomické situace, tak na změny vnějšího prostředí. V případě ČR se novým cílem uvedené politiky v současné době stává – zatím však zcela nedostatečná – podpora přílivu kvalifikovaných pracovních sil, což je důsledkem především neutěšené domácí populační situace. Potřeba posílit konkurenceschopnost ekonomiky (a rostoucí význam tzv. *obchodních aspektů duševního vlastnictví* v agendě mezinárodního obchodu) si zase vyžaduje mj. věnovat větší pozornost než dosud oblasti obchodu s výsledky výzkumných aktivit (dovoz a vývoz patentových práv).
3. V ČR by měla být vytvořena **komplexní strategie celkové hospodářské politiky**, která by se opírala o relevantní výsledky výzkumu v oblasti ekonomie a dalších společenskovedních disciplín. Tato strategie by měla vycházet z alespoň rámcových představ o celkovém směřování české společnosti. Jakožto člen EU přitom ČR samozřejmě nemůže zůstat stranou základních, nosných procesů probíhajících v současné době v rámci Unie, jejichž cílem je principiální pozvednutí konkurenceschopnosti této entity světové ekonomiky do roku 2010 (viz *Lisabonskou strategii* z roku 2000). Cíle této evropské strategie by měla zahrnovat a odrážet rovněž budoucí česká **strategie hospodářsko-politického směřování a v jejím rámci strategie podpory VEV. Politika podpory VEV** by přitom měla být využita jako **cílený nástroj pro** dosažení stanovených cílů v oblasti **posílení konkurenceschopnosti**.
4. Všechny zainteresované instituce by měly věnovat větší pozornost tomu, aby **přesvědčily** veřejnost (tzv. širokou a odbornou, včetně představitelů všech relevantních politických sil), že systém podpory VEV, který nijak nedeformuje působení tržních sil, představuje zcela **standardní součást celkové hospodářské politiky** státu uplatňovanou v naprosté většině zemí světa bez ohledu na politickou orientace jejich vlád. Jeho odbourání (či výrazné omezení v důsledku rozpočtových škrťů) by mohlo omezit celkovou konkurenceschopnost české ekonomiky či případně vést až k recidivě nekontrolovatelného růstu vnější nerovnováhy z let 1995 – 1997 se všemi jeho negativními důsledky, z čehož vyplývá, že **prostředky efektivně vynaložené** v této oblasti se z hlediska daňových poplatníků rozhodně vyplatí. K omezení nároků na prostředky ze státního rozpočtu by však mohlo přispět **zapojení soukromých prostředků** (především z průmyslové sféry) do financování systému podpory VEV v rámci partnerství mezi veřejným a soukromým sektorem.