

Hodnocení spolupráce  
České republiky a Světové banky  
**1998-2005**



## Zkratky

A&A	Accounting and Auditing (Účetnictví a audit)
AAA	Analytical and Advisory Activities (Analytická a poradní činnost)
CAS	Country Assistance Strategy (Strategie pomoci zemi)
CEM	Country Economic Memorandum (Memorandum o připravenosti ČR pro vstup do EU)
ČNB	Česká národní banka
EK	Evropská komise
ESA	Evropa a střední Asie
ECB	European Central Bank (Evropská centrální banka)
ERM	Exchange Rate Mechanism (Mechanismus směnných kurzů)
FATF	Financial Action Task Force for Money Laundering (Finanční akční pracovní skupina pro boj proti praní špinavých peněz)
FAU	Financial Analysis Unit (Útvar finanční analýzy)
FDI	Foreign Direct Investment (Přímé zahraniční investice)
FSAP	Financial Sector Assessment Program (Program hodnocení/posouzení finančního sektoru)
FSF	Financial Stability Forum (Forum o finanční stabilitě)
FSSA	Financial System Stability Assessment (Posouzení stability finančního systému)
GEF	Global Environment Facility (Fond na globální ochranu životního prostředí)
IAS	International Accounting Standards (Mezinárodní účetní standardy)
IDF	Institutional Development Fund (Institucionální rozvojový fond)
IFA	International Financial Architecture (Mezinárodní finanční architektura)
MMF	Mezinárodní měnový fond
ZE	Znalostní ekonomika
MIC	Middle and Upper Income Country (Středně a vysoce příjmové země)
MŽP	Ministerstvo životního prostředí
MF	Ministerstvo financí
MZd	Ministerstvo zdravotnictví
MSpr	Ministerstvo spravedlnosti
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí
NEES	National Energy Efficiency Study (Analýza efektivity národní energetiky)
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development (Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj)
OED	Operations Evaluation Department (Odbor pro vyhodnocování operací)
PER	Public Expenditure Review (Analýza veřejných výdajů)
PPP	Public-Private Partnership (Partnerství veřejného a soukromého sektoru)
QAG	Quality Assurance Group (Skupina pro zajišťování kvality)
ROSC	Report on the Observance of Standards and Codes (Protokol o dodržování standardů a předpisů)
SAL	Structural Adjustment Loan (Půjčka SAL = Půjčka na vybudování infrastruktury)
VZP	Všeobecná zdravotní pojišťovna

<b>SHRNUTÍ</b> .....	56
<b>I. ÚVOD</b> .....	<b>57</b>
<b>II. NAVRŽENÍ PROGRAMU POMOCI: HLAVNÍ PRINCIPY</b> .....	<b>60</b>
<b>III. PROGRAM POMOCI</b> .....	<b>61</b>
A. PRVNÍ OKRUH PRACOVNÍHO PROGRAMU: ŘÍZENÍ FINANČNÍCH ZÁVAZKŮ .....	61
ANALÝZA KAPITÁLOVÝCH TRHŮ .....	62
SKRYTÉ DLUHY .....	63
DOKONČENÍ TRANSFORMACE BANK A PODNIKŮ .....	64
PARTNERSTVÍ VEŘEJNÉHO A SOUKROMÉHO SEKTORU (PPP) .....	64
VÝSLEDKY PRVNÍHO OKRUHU PRACOVNÍHO PROGRAMU .....	66
B. DRUHÝ OKRUH PRACOVNÍHO PROGRAMU: VÝDAJOVÉ PROGRAMY A VSTUP DO EU .....	66
MAKROEKONOMICKÝ RÁMEC .....	66
ANALYTICKÁ A PORADNÍ ČINNOST (AAA), KTERÁ ŘEŠILA OTÁZKY SPECIFICKÝCH VÝDAJOVÝCH PROGRAMŮ .....	68
REGIONÁLNÍ INICIATIVY .....	71
JINÉ PRÁCE .....	72
VÝSLEDKY DRUHÉHO OKRUHU PRACOVNÍHO PROGRAMU .....	72
C. TŘETÍ OKRUH PRACOVNÍHO PROGRAMU: MEZINÁRODNÍ FINANČNÍ ARCHITEKTURA (IFA) .....	73
PROGRAM HODNOCENÍ/POSOUZENÍ FINANČNÍHO SEKTORU (FSAP) .....	74
PROTOKOLY O DODRŽOVÁNÍ STANDARDŮ A KODEXŮ (ROSC) A SOUVISEJÍCÍ PRÁCE .....	75
OCHRANA SPOTŘEBITELŮ A JINÉ PRÁCE VE FINANČNÍM SEKTORU .....	81
HODNOCENÍ A VÝSLEDKY TŘETÍHO OKRUHU PRACOVNÍHO PROGRAMU .....	82
SHRNUTÍ .....	82
<b>IV. PERSPEKTIVY ROZVOJE VÝSLEDKŮ PRACOVNÍHO PROGRAMU</b> .....	<b>83</b>
STRUKTURÁLNÍ POLITIKA .....	84
<b>V. CELKOVÁ KVALITA PROGRAMU POMOCI SVĚTOVÉ BANKY</b> .....	<b>85</b>
ROZSAH A STRATEGICKÁ RELEVANCE .....	85
INTERNÍ KVALITA .....	85
DIALOG A ŘÍŘENÍ VÝSLEDKŮ .....	85
KOHERENCE A INTEGRACE .....	85
VSTUPY A PROCESY ZE STRANY SVĚTOVÉ BANKY .....	86
<b>VI. PŘETRVÁVAJÍCÍ VÝZVY</b> .....	<b>86</b>
A. FISKÁLNÍ OTÁZKY .....	86
Důchodová reforma a reforma zdravotnictví .....	86
PPP .....	86
Řízení aktiv/pasiv .....	87
Státní pokladna .....	87
Regionální rozvoj .....	87
B. OTÁZKY MEZINÁRODNÍ FINANČNÍ ARCHITEKTURY .....	87
Nesolventnost .....	87
Integrovaný dozor .....	87
Účetnictví a audit .....	87
Ochrana spotřebitelů na finančním trhu .....	87
<b>VII. POZNATKY A POUČENÍ</b> .....	<b>87</b>
VYVÍJÍCÍ SE MODEL PARTNERSTVÍ .....	87
FORMY A METODY .....	88
KOMPARÁTORY .....	88
CHARAKTERISTIKY ÚSPĚŠNÉ SPOLUPRÁCE .....	89

HODNOCENÍ .....	89
<b>PŘÍLOHY</b>	
Příloha A.....	90
Příloha B.....	91
<b>TEXT BOXES</b>	
Box 1: Pomoc ze strany Světové banky před rokem 1998.....	58
Box 2: Perspektivy vztahu mezi Světovou bankou a Českou republikou: 1998-2005 .....	60
<b>ČÍSLA</b>	
Obr. 1 Česká republika: Hrubý národní důchod na 1 obyvatele (v USD).....	57
Graf 2 Česká republika: Přímé zahraniční investice (FDI) .....	83
Graf 3: Změny v počtu registrovaných podnikatelských subjektů, 2002-2005 .....	84
<b>TABULKY</b>	
Tabulka 1 Základní ukazatele bonity finančního sektoru, 2001-2005.....	84



## PŘEDMLUVA

Úspěchy, kterých dosáhla Česká republika za posledních několik let, jsou působivé. Hospodářství se vzpamatovalo z finanční krize r. 1997 a země toho využila také jako příležitost ke zrychlení přechodu k tržní ekonomice. Ukazatelé rozvoje lidských zdrojů, již tak na vysoké úrovni, se dále zlepšily. Vstup do Evropské unie v roce 2004 byl jasným potvrzením pokroku na všech frontách. Dalším signálem úspěchů České republiky byla její graduace ze statutu klientské země Světové banky v r. 2005.

Tato kniha poskytuje přehled o pomoci poskytované České republice od r. 1998 Světovou bankou a roli, kterou tato pomoc sehrála při ekonomické transformaci. Vychází z rozhovorů s klíčovými politiky tohoto období, technickými pracovníky, kteří hráli v daném procesu významnou úlohu, ale rovněž z rozhovorů s mnohými zaměstnanci Světové banky.

Kniha je strukturována podle tří témat nebo okruhů práce prováděné během tohoto období. První okruh se zaměřil na zlepšení řízení finančních závazků a uskutečnění transformace v klíčových oblastech ekonomiky. Druhý okruh se díval spíše kupředu a soustředil se na pomoc při formulování a realizaci politik, zaměřených na vstup do EU. V průběhu provádění těchto prací byla spolupráce velmi dobrá, a ještě více se zvýšila během realizace třetího okruhu, zaměřeného na Mezinárodní finanční architekturu, v jehož rámci byly společně vypracovány nové nástroje a stávající nástroje byly přezkoumány a zdokonaleny.

V rámci členství v EU se před Českou republikou objevují nové výzvy, avšak také nové příležitosti. Ačkoliv dosažený pokrok je předzvěstí dobré budoucnosti, stále ještě je zde nutno provést některé významné reformy a je potřeba stát v popředí rychle se měnícího světového ekonomického prostředí, s čímž se dnes potýkají všechny státy.

Tato kniha byla vypracována u příležitosti graduace České republiky ze statutu klientské země Světové banky. Světová banka vyjadřuje své uznání všem těm, kdož přispěli do této studie, i těm, kteří pomáhali s její publikací.

**Shigeo Katsu**  
*Vicepresident*  
pro region Evropa a střední Asie  
Světová banka  
*únor 2006*



## PŘEDMLUVA A PODĚKOVÁNÍ

Česká republika dosáhla významného pokroku v transformaci své ekonomiky. Tato kniha se zabývá jedním aspektem tohoto pokroku, úlohou pomoci ze strany Světové banky v období 1998 – 2005. Tento program se nejprve zaměřil na zdokonalení řízení závazků České republiky v soukromém a veřejném sektoru v průběhu překonávání finanční krize. Úspěch v této oblasti umožnil programu přejít do druhé fáze, zaměřené více na budoucnost a urychlení vstupu do Evropské unie, se zvláštním důrazem na zdokonalení výdajových programů. Jak se ekonomika dále rozvíjela, objevilo se nové téma rozpracování nástrojů Mezinárodní finanční architektury. Práce na tomto třetím okruhu probíhala v duchu těsné spolupráce ve dvou směrech. Zaprvé, klíčové instituce na české straně přispěly významnými zdroji a expertízou, která doplňovala pomoc ze strany Světové banky. Za druhé, tato práce byla přínosná nejen pro české instituce, které se do ní zapojily, ale také pro Světovou banku, protože v průběhu její realizace byly testovány a zdokonaleny nové nástroje Mezinárodní finanční architektury, což umožnilo jejich další použití pro méně rozvinuté země.

Tato kniha je výsledkem kolektivního úsilí velkého počtu lidí. Pracovníci Světové banky, kteří pracovali v České republice a jejich partneři, čeští úředníci, kteří se hráli klíčovou úlohu při formulování a implementaci tohoto programu, projednávali program a jeho komponenty s plným nasazením. Zvláště je potřeba zmínit náměstka ministra financí Tomáše Proudů pro jeho úlohu hlavního partnera mise, která proběhla v Praze v květnu 2005 a stala se důležitým východiskem pro tuto knihu. Jana Matesová z kanceláře Výkonného ředitele Světové banky hrála významnou úlohu při rozpracovávání a implementaci celého programu partnerství již od r. 1998 a ze svého výhodného postavení velkoryse věnovala mnoho času projednávání programu.

Shigeo Katsu, viceprezident regionu Evropa a střední Asie Světové banky, Roger Grawe, bývalý ředitel pro střední Evropu a Pobaltí, a Daniela Gressani, současná ředitelka pro střední Evropu a Pobaltí, ti všichni se hráli klíčovou úlohu při budování partnerského vztahu s Českou republikou a jejich skutečný zájem o Českou republiku umožnil přípravu a vydání této knihy.

Velmi pomohla Suman Mehra z odboru střední Evropy a Pobaltí, a zvláštní poděkování patří paní Ruta Ziogeliene za vynikající pomoc při přípravě a publikaci zprávy.

**Michael Lav**

*únor 2006*

## SHRNUTÍ

Pokrok, kterého dosáhla Česká republika v ekonomickém a sociálním rozvoji od r. 1990, ji nyní řadí k předním nově se rozvíjejícím ekonomikám. Tento pokrok je založen nejen na širokém domácím konsensu ohledně podpory reforem, které byly k dnešnímu dni provedeny, ale také co se týče vstupu země do Evropské unie. Proto je zcela správné, že Česká republika v r. 2005 graduovala ze statutu klientské země Světové banky.

Vztahy mezi Českou republikou a Světovou bankou v letech 1998-2005 byly nejprve šité na míru podle toho, jak vznikaly potřeby země v průběhu zotavování se z měnových otřesů a dokončování transformace směrem k rozvinuté tržní ekonomice. V nedávné době získaly tyto vztahy jiný rozměr. To se nejvíce projevilo ve spolupráci se Světovou bankou na rozpracování moderních nástrojů Mezinárodní finanční architektury, které mohou být využity nejenom ku prospěchu České republiky, ale také mohou napomáhat jiným zemím.

Vzhledem k tomu, že Česká republika si během tohoto období od Světové banky nepůjčovala, byly vztahy mezi Českou republikou a Světovou bankou poněkud neobvyklé; spočívaly výlučně ve sdílení znalostí. Ačkoliv program spolupráce byl z hlediska výstupů masivní, jeho rozpočtové náklady byly pro Světové banky mírné, zejména pokud je porovnáme s běžně uplatňovanými normami Světové banky. To bylo umožněno společným sdílením nákladů ze strany České republiky. Tato skutečnost je zvláště významná, pokud vezmeme v úvahu, že výše zmíněný program měl částečně i charakter veřejného statku.

Program vyžadoval i vytvoření nového mechanismu řízení, protože vzhledem k nečerpání půjček nebyla například požadována Strategie pomoci dané zemi (Country Assistance Strategy - CAS), která jinak představuje běžný nástroj řízení programů Světové banky. Každoročně docházelo k výměně dopisů, ve kterých byly kodifikovány navrhované programy na daný rok, a ty zajistily, že byly jasně a formálně komunikovány priority českých orgánů a zároveň potvrzen závazek Světové banky podpořit daný program.

Ministerstvo financí (MF) sehrálo úlohu efektivního partnera, který takovouto úroveň řízení a koordinace umožnil. Výkonní pracovníci na české straně sehrávali významnou úlohu jak při formulování úkolů, tak i při jejich realizaci. Navíc byla účinnost programu vysoce posílena ochotou českých partnerů věnovat programu významný objem času odborného personálu, a tak se podělit nejen o explicitně odsouhlasené náklady, ale nést i další implicitní náklady této spolupráce. Co se týče Světové banky, ta byla schopna reagovat rychle a efektivně alokovat potřebnou odbornou kapacitu. Prioritou banky bylo i udržení kontinuity tak, aby zaměstnanci Světové banky zapojení do této práce mohli předávat získané poznatky svým kolegům. A konečně, zejména v době, kdy již Světová banka neměla v České republice své zastoupení, koordinace výrazně posílilo efektivního využívání pozice představitele české vlády v Radě výkonných ředitelů Světové banky.

V tomto dokumentu se snažíme vysvětlit zaměření programu spolupráce České republiky a Světové banky, popsat jeho části, vyhodnotit účinnost programu a tam kde je to možné, i jeho dopad. Dokument byl zpracován s cílem poskytnout zkušenosti České republiky a Světové banky k širšímu využití s nadějí, že by mohly být užitečné i pro jiné země. Zároveň Světová banka využívá příležitosti graduace České republiky ze statutu klientské země Světové banky k tomu, aby ocenila pokrok, kterého Česká republika dosáhla v široké škále oblastí i přínosnost spolupráce založené na partnerského modelu, který se v jejím průběhu vyvinul.

Dokument shledává, že vztahy mezi Českou republikou a Světovou bankou se v letech 1998-2005 postupně posunuly nad rámec pomoci ke vzájemně výhodné spolupráci. Nejde jen o to, že české orgány nesly část nákladů spojených s programem Světové banky, ale (a to je nejdůležitější), že tento vztah se v České republice ve zvýšené míře zaměřil na pilotní inovační práci, na získání poznatků a rozpracování analytických nástrojů, které mohou být využity ku prospěchu ostatních zemí. I když se tento model spolupráce jeví jako vhodný a de facto žádoucí pro rozvoj partnerských vztahů mezi Světovou bankou a zeměmi, které se nacházejí na úrovni ekonomického a institucionálního vývoje České republiky,

v žádném případě neposkytuje jednoznačnou odpověď na složitou otázku angažovanosti Světové banky ve středně příjmových zemích.

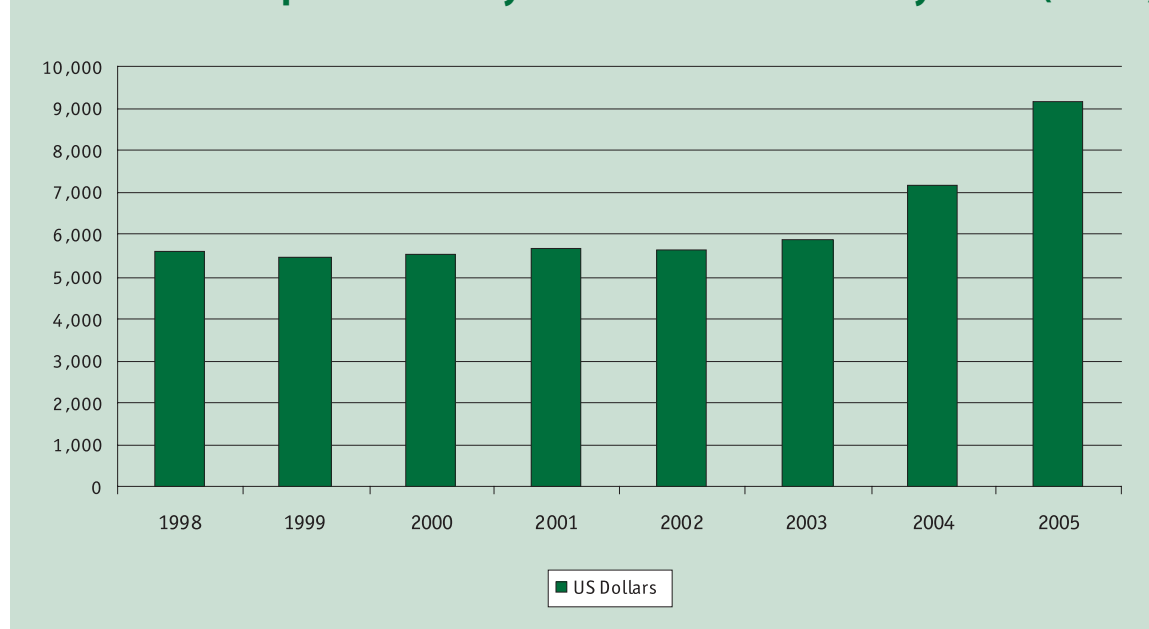
## I. ÚVOD

Česká republika oznámila svůj úmysl graduovat ze statutu klientské země Světové banky 4. dubna 2005. Český ministr financí, Bohuslav Sobotka poznamenal že „Po 15 letech ekonomických, sociálních a politických přeměn je Česká repub-

zahraniční investice během posledních pěti let kolísaly mezi 5–15 % HDP v porovnání s 2–6 % HDP z let 1994-1998.

Pokrok v oblasti vývoje lidského potenciálu je stejně působivý. Průměrná délka života se prodloužila z 71,4 let v r. 1990 na 75,2 v r. 2003, a zároveň se během tohoto období snížila dětská úmrtnost z 10,9% na 3,9% na 1000 narozených dětí a ve stejném období se výskyt tuberkulózy snížil z 36,6% na 11,6% na 100.000 osob. Podíl

**Obr. 1 Česká republika: Hrubý národní důchod na 1 obyvatele (v USD)**



Zdroj: Atlas Světové banky.

lika rozvinutou a rostoucí ekonomikou, členem Evropské unie, a usiluje o znovuzískání své pozice mezi světovými nejrozvinutějšími zeměmi.“

Úspěchy České republiky jsou skutečně významné. Výše zmíněný vstup do Evropské unie byl klíčovým krokem, opírajícím se o úspěchy a zároveň podporujícím významný pokrok v mnohých oblastech. Hrubý národní důchod na 1 obyvatele se rapidně zvýšil z 5.690 USD v r. 2000 na 9.150 USD v r. 2004 a míra růstu HDP se udržovala během daného období přibližně na 4% ročně. Hodnota exportu se zvýšila z 15,9 mld. USD v r. 1994 na 67,1 mld. USD v r. 2004 a hodnota zahraničního obchodu nyní přesahuje 125% HDP. Celková dluhová služba představovala v r. 2003 pouze 9% z hodnoty exportu zboží a služeb v porovnání s 20% v polovině 90. let. Čisté přímé

dívek a chlapců v základním a středním školství přesahuje 100% a předpokládaná délka školního vzdělávání dosáhla 15 let v r. 2003.

Cesta k záviděníhodné pozici České republiky nebyla přímá. Od Sametové revoluce v r. 1989 až do r. 1996 byly Československo a poté Česká republika, která vznikla na konci r. 1992, vnímány jako nejúspěšnější transitivity ekonomika ve střední a východní Evropě. Růst HDP byl přiměřený (a v ostrém kontrastu k prudkému dlouhodobému poklesu, který zažívaly jiné transitivity ekonomiky), nezaměstnanost byla nízká, inflace a bilance běžných účtů byly udržovány v rámci rozumných limitů.<sup>1</sup>

Dvě skupiny událostí změnilo toto vnímání. Zaprvé, v roce 1996 začal makroekonomický

<sup>1</sup> Viz *Czech Republic: Toward EU Accession*, září 1999, Světová banka

## Box 1: Pomoc ze strany Světové banky před rokem 1998

Světová banka zahájila svou podporu typicky širokým přístupem k unikátní situaci přechodových ekonomik východní Evropy během let 1991-1994. Technická pomoc řešila celou řadu klíčových zejména makroekonomických otázek, ale i energetiku, životní prostředí a právní rámec pro působení soukromého sektoru. Finanční pomoc začala Půjčkou na strukturální přizpůsobení (Structural Adjustment Loan - SAL) poskytnutou Československu ve fiskálním roce 91 s cílem podpořit program transformace; tato půjčka byla později, když z Československé federace vznikly dva samostatné státy, rozdělena na českou a slovenskou část. Byl realizován Projekt zlepšení elektroenergetiky a snížení jejích dopadů na životního prostředí pro ČEZ za 260 mil. USD. V r. 1994 následoval Projekt v oblasti telekomunikací za 80 mil. USD. Dále Global Environmental Facility (GEF) poskytli České republice tři půjčky a financoval vypracování strategického dokumentu. Výsledky jednotlivých projektů byly ze strany Odboru pro hodnocení operací (Operations Evaluation Department - OED) hodnoceny jako uspokojivé, to avšak již bylo za velmi rozdílných okolností. Půjčka SAL mohla podpořit pouze počáteční fáze procesu transformace a zdánlivě ponechat nedotčenu důležitou práci v oblasti rozvoje soukromého či finančního sektoru, stejně jako otázky důchodové reformy, reformy zdravotní péče a jiná témata. V telekomunikacích předstihla reforma projekt Světové banky, když byla společnost privatizována a později prováděla rychlý reformní program, který vedl k předčasnému ukončení a splacení půjčky Světové bance. Podpora společnosti ČEZ ze strany Světové banky měla jasnější dopad - vedla ke zvýšení efektivity a výraznému snížení znečišťování vzduchu v severních Čechách a napomohla propojení českých a německých distribučních sítí.

Po těchto třech půjčkách si již česká republika od Světové banky nepůjčovala. Světová banka ze své strany navrhovala jednání o možném poskytnutí půjčky. Po pravdě řečeno, Česká republika si po úvodní stabilizaci ekonomiky, které bylo dosaženo na začátku 90. let, nebrala půjčky ze žádných mezinárodních zdrojů. Tento postoj důsledně odrážel priority fiskální politiky té doby. Zatímco česká vláda využívala rady a fondy Světové banky v omezené míře, zároveň aktivně prosazovala svou kandidaturu na uspořádání Výročního zasedání MMF a Světové banky jako výraz dobrých – ačkoliv neobvyklých – vztahů s Breton-Woodskými institucemi. Od r. 1994 až do 1997 včetně se objevilo pouze několik požadavků na analytickou a poradní činnost (AAA); Česká republika sledovala svůj vlastní kurs vývoje vycházející z představy, že české odborné znalosti jsou odpovídající a dostačující pro rozpracování a realizaci transformace, a že externí finanční a poradenská pomoc není zapotřebí. Jedinými výjimkami byly požadavky na Analýzu kapitálových trhů na sklonku r. 1996 a malý, nicméně účinný program podporovaný z Global Environmental Facility.

výkon stagnovat a deficit běžného účtu bilance plateb dosáhl 6,7% HDP. K růstu deficitu vedl prudký pokles růstu exportu, který odrážel narušení konkurenceschopnosti; to bylo zapříčiněno celou řadou faktorů, včetně změny kursového režimu rozšířením flukтуаčního pásma. Rozpočtový deficit se ve druhé polovině 90. let zhoršoval. V květnu 1997 byla koruna vystavena spekulativním útokům. Ty byly zapříčiněny nejen zhoršujícím se vnímáním domácích podmínek, ale také díky měnovým krizím, ke kterým v té době docházelo ve východoasijských a jiných státech. Bankovní sektor, převážně vlastněný státem s velkým počtem malých slabých soukromých bank, byl vystaven velkému tlaku. V reakci na tyto skutečnosti byl v květnu 1997 jednak dovršen přechod kursového režimu směrem k

pohyblivému kurzu spojený s devalvací, jednak vláda vedená Václavem Klausem realizovala ve druhé polovině r. 1997 balíček úsporných opatření. Ani to však nezabránilo rozsáhlé recesi, která vypukla v roce 1998. Během následujících let 1997 a 1998 se ekonomický růst snižoval o více než 1% a tento pokles byl doprovázen rychlým růstem nezaměstnanosti. Pokračující ztráta důvěry ze strany spotřebitelů a investorů v kombinaci s těžkými záplavami z léta 1997, domácími problémy a politickými tlaky vedly v listopadu 1997 k rezignaci vlády, která byla nahrazena úřednickou vládou v čele s Josefem Tošovským, guvernérem České národní banky.

Druhá, navazující skupina událostí se týkala jádra procesu transformace. Kupónová privatizace

byla všeobecně vítána (také ze strany mnohých lidí ve Světové bance) jako standard, v porovnání se kterým by měly být vyhodnocovány ostatní privatizační programy. Avšak v kombinaci s neadekvátním řízením bankovního a podnikového sektoru nepřinesla očekávané výsledky. Podle analýzy Světové banky *Česká republika: Dokončení transformace bank a podniků* hodnota nesplacených úvěrů v rozvahách komerčních bank a specializovaných transformačních institucí dosáhla na konci roku 1999 výše 26% HDP.

V r. 1997 a na začátku r. 1998 nebyl s jistotou znám celkový rozsah těchto ztrát, ale úřednická vláda, která nastoupila, si uvědomovala potřebu nové politiky a hledala vnější technickou pomoc, která by podpořila její vlastní analýzu situace. Po čtyřletém přerušení dialogu byla Světová banka vyzvána, aby provedla diagnostickou studii, zjistila příčiny problémů a navrhla programy k pokrytí ztrát a zvrácení poklesu a aby pomohla zemi nastoupit cestu udržitelného rozvoje. Nicméně ani v té době si vláda u Světové banky prostředky nepůjčovala. Rozhodnutí bylo motivováno přiměřenou úrovní devizových rezerv, dobrým přístupem na mezinárodní trhy (díky uspokojivé úvěruschopnosti) a vysokou mírou přílivu přímých zahraničních investic.

Původní žádost o radu vedla k prvnímu okruhu technické pomoci, sestávajícímu z prací v oblasti rozvoje kapitálového trhu a dalších reforem potřebných k dokončení transformace a zaměřenému na řešení klíčových fiskálních otázek, včetně tzv. skrytých dluhů.

Nová vláda dále hledala možnosti jak zajistit stávající přímé zahraniční investice a zabránit jejich odchodu ze země, a jak přilákat do země nové přímé zahraniční investice, které by pobídly ekonomický růst. Proto se snažila zavést programy, které byly nejen rozumné, ale také tak byly vnímány ze strany zahraniční podnikatelské komunity. Vláda také chtěla urychlit proces přistoupení České republiky k Evropské unii, který v té době zaostával. Když byla Tošovského vláda v červnu 1998 nahrazena sociálně-demokratickou vládou zvolenou v mimořádných volbách, nová vláda pokračovala ve spolupráci se Světovou bankou na řešení uvedených cílů. To vedlo ke druhému okruhu pomoci ze strany Světové banky, který byl zahájen v r. 1999 obšírným

Memorandem o připravenosti ČR pro vstup do EU (Country Economic Memorandum - CEM). Po něm následovala Analýza veřejných výdajů (Public Expenditure Review - PER) a celá řada dalších prací. Shrnuto, první okruh se zaměřil na omezení ztrát, zatímco druhý okruh postoupil dále a zaměřil se na zlepšování řízení veřejných výdajů a na vstup do EU.

V souvislosti s tím, jak bylo dosahováno pokroku v plnění těchto cílů, přecházely vztahy mezi Českou republikou a Světovou bankou ke třetímu okruhu prací, vycházejícímu do značné míry z přání českých orgánů stát v čele reforem finančního sektoru a podporovat a napomáhat rozvoji inovačních prací Světové banky v oblasti Mezinárodní finanční architektury (International Financial Architecture - IFA). Tyto práce navázaly na Program hodnocení finančního sektoru (Financial Sector Assessment Program - FSAP) a Protokol o dodržování standardů a kodexů (Reports on the Observance of Standards and Codes - ROSC) Světové banky a Mezinárodního měnového fondu (MMF).

Kromě práce na IFA pokračovali zaměstnanci Světové banky v práci na obsáhlých reformách, které byly identifikovány v rámci druhého okruhu spolupráce; na těch, které byly zapotřebí pro fiskální udržitelnost. Tato práce se týkala sociálních sektorů a vytvoření rámce pro Partnerství veřejného a soukromého sektoru (PPP) jako prostředku financování veřejných statků v infrastruktuře i jiných oblastech. Tyto oblasti spolupráce měly zatím menší dopad.

Během tohoto období, od r. 1998 do r. 2005, probíhaly pracovní vztahy mezi Světovou bankou a Českou republikou spíše na základě neformálních než formálních mechanismů. Díky tomu, že neexistoval úvěrový program, nebyl zde ani přirozený rozhodovací moment, který by normálně vedl k vypracování formální Strategie pomoci zemi (CAS) ze strany Světové banky. Pracovní program spíše vycházel z každoroční výměny dopisů mezi vládou a Světovou bankou, podle potřeby doplňované další korespondencí v případě, že bylo žádoucí upravit stávající dohody.

Při příležitosti graduace České republiky ze statutu klientské země při absenci formálního hodnocení byla proto zpracována tato zpráva.

## Box 2: Perspektivy vztahu mezi Světovou bankou a Českou republikou: 1998-2005

Partnerství, které se vyvinulo mezi Světovou bankou a Českou republikou během těchto let bylo neobvyklé. Česká republika byla jednou z malé skupiny nepůjčujících si zemí s vyššími příjmy a s vysokou výkonností, které pokračovaly v hledání možností určitého zapojení do aktivit Světové banky. Dalšími zeměmi této skupiny byly Estonsko, Maďarsko a Malajsie, které stejně jako Česká republika jsou ze strany Světové banky klasifikovány jako vyšší středně příjmové země, a Slovinsko a Korea, klasifikované jako vysoce příjmové země. To jsou z investičního hlediska středně příjmové země se silným, stabilním přístupem na kapitálové trhy a s nízkou rizikovou přírůžkou na mezinárodních finančních trzích. Podpora v oblasti analytické a poradní činnosti poskytovaná ze strany Světové banky České republice byla větší než v průměru poskytovaná podpora ostatním zemím této skupiny. Tyto práce také těžily z podpory poskytované Českou republikou, včetně výrazného sdílení nákladů. To vedlo k pracovnímu programu, který se vymyká běžné praxi jak z hlediska své intenzity, tak z hlediska důrazu na partnerství mezi Českou republikou a Světovou bankou při vypracovávání nových nástrojů, které mohou být použity i v jiných zemích.

Jde v ní o zdokumentování programu, nakolik dosáhl svých cílů, a přínosu programu pro Českou republiku i Světovou banku a o identifikaci zbývajících otázek, které mají být řešeny během dvou- nebo tříletého období následujícího po graduaci, pro které Světová banka plánuje vyčleňnit ještě nějaké zdroje na technickou pomoc.

Zpráva také hodnotí model spolupráce, který byl použit, a předkládá návrhy na možné úpravy tohoto modelu v zájmu sdílení znalostí s ostatními zeměmi a pro programy Světové banky, pro které mohou být tyto poznatky relevantní. Tento model se v několika významných směrech liší od modelu standardně používaného Světovou bankou, jejímž hlavním posláním je sice půjčovat finanční prostředky, ale rovněž i šířit znalosti. S ohledem na zvyšující se zaměření Světové banky na institucionální rozvoj a sdílení znalostí je zapotřebí pozorně posoudit model, podle kterého se řídily vztahy mezi Českou republikou a Světovou bankou, a to z hlediska jeho platnosti i pro jiné situace. Tato zpráva se taktéž snaží nalézt poučení pro Světovou banku v rámci jejího formování partnerských vztahů s ostatními zeměmi, vstupujícími na cestu rozvoje podobného rozvoji České republiky.

V duchu spolupráce, která předznamenává vztahy mezi Českou republikou a Světovou bankou, byla tato zpráva vypracována (a nemohlo tomu ani být jinak) při aktivním zapojení velkého počtu partnerů z České republiky.

*“Dovolte mi, abych jménem české vlády vyjádřil naši naději, že po graduaci bude partnerství mezi Českou republikou a Světovou bankou stejně produktivní a uspokojivé jako v posledních několika letech.”*

**Bohuslav Sobotka**  
Ministr financí, duben 2005

## II. NAVRŽENÍ PROGRAMU POMOCI: HLAVNÍ PRINCIPY

Obnovení pomoci v r. 1998 bylo odsouhlaseno mezi vládou ČR a Světovou bankou na základě společného neformálního posouzení potřeb země. Následně se rozvinulo organizovanější, nicméně stále neformální a flexibilní uspořádání spolupráce. Ta vycházela z každoroční výměny dopisů mezi vládou ČR (reprezentované ministrem financí, neboť MF odpovídá za vztahy se Světovou bankou) a viceprezidentem pro Evropu a střední Asii (ECA) Světové banky.

Toto uspořádání a pracovní program, který z něj vyplynul, vycházelo z určitého souboru principů. Během prvních etap spolupráce hledala Česká republika výhody ze sdílení vědomostí a ze značné sjednocující síly Světové banky, která byla užitečná pro rozpracování a prosazování domácích reforem. Vláda a Česká národní banka také těžila z aspektu neformálního učení se vyplývajícího ze spolupráce se zaměstnanci Světové banky. Ze své strany se Světová banka snažila poskytovat nezávislé a nestranné pohledy na klíčové otázky.

V souvislosti s tím, jak se program posouval směrem k rozpracovávání různých aspektů české finanční architektury, nastoupilo spíše spolusdílení nákladů a přínosů jako klíčový aspekt kooperativního partnerství, než tradiční formy pomoci. Česká republika chtěla těžit z účasti na rozpracovávání nástrojů a diagnostiky společně se Světovou bankou, aby byla v čele programu rozvoje IFA. Z druhé strany, Světová banka nechtěla pouze napomáhat vývoji v České republice, ale také chtěla zdokonalit analytickou základnu nástrojů IFA. Vysoká kvalita příslušných institucí a zaměstnanců v České republice vedla k produktivnímu vzájemnému ovlivňování se a zaměstnanci Světové banky tak mohli účinně pracovat na rozšiřování své vlastní znalostní báze, která poté mohla být dále sdílena i s jinými zeměmi. Proto tato spolupráce přinesla jasné výhody na obou stranách.



Bylo dohodnuto, že náklady programu budou sdílet obě strany. Všeobecně řečeno: Světová banka poskytla zaměstnance a hradila s nimi spojené náklady, ze strany České republiky byly poskytnuty překlady dokumentů (a sofistikovanější rozpracování, například důchodových otázek – viz níže) a šíření výsledků spolupráce.

Kromě toho Česká republika příležitostně platila cestovní výdaje zaměstnanců a diety. Dále se Česká republika podílela na nákladech mezinárodních konferencí. V případě konference o PPP v r. 2004 představoval podíl České republiky zhruba dvě třetiny celkových nákladů.

Všeobecně to bylo chápáno tak, že Světová banka bude spoléhat především spíše na své vlastní zaměstnance než na konzultanty, aby bylo zajištěno, že poučení a poznatky budou interně využity a potenciál jejich sdílení s jinými zeměmi bude maximalizován. Navíc výhodou spoléhání se na vlastní pracovníky banky bylo, že na obou stranách mohly být startovací náklady jednotlivých úkolů minimalizovány. Nicméně obě strany uznaly, že příležitostně bude zapotřebí využít služeb externích konzultantů, pokud ve Světové bance nejsou určité specializované expertízy k dispozici.

### III. PROGRAM POMOCI

Pracovní program sestával ze tří okruhů. První okruh se zaměřil na řízení závazků (pasiv) ve smyslu transparentnosti případných záruk/skrýtych dluhů, jejich mapování a omezení závazků vlády vyvolaných nepříznivými důsledky kontroverzního programu kupónové privatizace, slabým finančním sektorem a jinými problémy. Toto bylo motivováno naléhavou potřebou regulace škod a zavedení rámce pro zodpovědné fiskální řízení. Druhý okruh se díval více kupředu a zaměřil se na zlepšení řízení výdajů („hospodaření s investičním majetkem“). Třetí okruh se zaměřil na reformy ve finanční architektuře České republiky.

#### A. PRVNÍ OKRUH PRACOVNÍHO PROGRAMU: ŘÍZENÍ FINANČNÍCH ZÁVAZKŮ

Úvodní jednání mezi Českou republikou a Světovou bankou na konci r. 1997 se zaměřila na identifikaci a měření potenciálních závazků státu, známých spíše jako tzv. skryté dluhy. Vznikly také pochybnosti ohledně kvality odhadů fiskálního deficitu. Dle tradiční analýzy podle Článku IV Konzultace MMF vypadal výsledek rozpočtového hospodaření dobře. Avšak kromě případných záruk za bankovní sektor financovala vláda celou řadu záchranných a restructuračních programů mimo oficiální

rozpočet, mimo jiné také prostřednictvím vládních záruk, které nebyly adekvátně v rozpočtu zachyceny a tím se i dostaly mimo rozpočtovou kontrolu .

Proto úřednická vláda požádala Světovou banku o provedení externí analýzy, která by vyjasnila velikost skrytých dluhů, a na jejím základě byla schopna předložit veřejnosti důvěryhodnou prezentaci jako výzvu k zahájení reformy. Z voleb na konci jara 1998 vzešla nová sociálně-demokratická vláda, která potvrdila svůj zájem pokračovat v tomto pracovním programu se Světovou bankou. Nová vláda také jasně stanovila, že tento program bude sestávat pouze z technické pomoci a nebude zahrnovat žádné půjčky.

### ANALÝZA KAPITÁLOVÝCH TRHŮ

Problémy finančního sektoru, se kterými se země potýkala, rychle zaměřily diskuse o pomoci ze strany Světové banky na reformy kapitálového trhu. První mise proběhla v dubnu 1998 a na začátku října 1998 potvrdila nově zvolená vláda svůj zájem o tuto práci. Partneři mise Světové banky sehráli velmi efektivní úlohu z hlediska stanovení úkolu a zajištění konstruktivní spolupráce. Vláda potvrdila svůj úmysl provést komplexní reformu kapitálových trhů a požádala Světovou banku, aby vyhodnotila daný program a navrhla jeho potřebné úpravy nebo rozšíření. Dále vláda požadovala, aby Světová banka vzala v úvahu potřebu harmonizovat institucionální zabezpečení a politiku s požadavky Evropské komise (EK), aby tak došlo k posílení vztahů s EK. EK se své strany souhlasila, že tyto práce podpoří.

Zpráva nazvaná *Capital Market Review (Analýza kapitálových trhů)* odhalila, že velké reformy z 90. let, včetně liberalizace obchodu a cen, zásadní změny systému daní a prudkého snížení dotací, byly nedostačující a nemohly vést k účinné transformaci a udržitelnému růstu. Jak je uvedeno na straně VIII zprávy: „*Interní mechanismy řízení podnikové sféry nebyly dostatečně posíleny a otevíraly prostor pro zneužívání ze strany velkých akcionářů i manažerů. Externí mechanismy řízení podnikové sféry byly taktéž očividně slabé – velké komerční banky zůstaly ve vlastnictví státu a podléhaly politickým tlakům. A konkursní systém zůstal nefunkční a neúčinný.*“

<sup>2</sup> Podíl soukromého vlastnictví těchto bank byl velký, avšak roztržitý, což umožňovalo státu vykonávat nad nimi účinnou kontrolu, proto termín „quasi-soukromé“.

Zpráva zaznamenala ztrátu důvěry obyvatelstva vyvolanou kupónovou privatizací, která byla zneužita k soukromému obohacení, a obsahovala odhad, že míra nedobytných půjček v portfoliu bank dosáhla v roce 1997 20% HDP. Také poznamenala, že česká Komise pro cenné papíry (KCP) byla založena v r. 1998 až poté, co byl kupónový trh extensivně vytunelován. Jinými slovy, majetek byl podvodně rozprodán nebo převeden z privatizovaných podniků a zisk převeden na jiné majitele (často prostřednictvím nelegálních transakcí na základě znalosti důvěrných informací za podmínek výhodných pro zasvěcené osoby a všeobecně nezveřejňovaných).

Zpráva si též všímala pokračujícího reformního úsilí vlády a ČNB, včetně privatizace quasi-soukromých bank ovládaných státem.<sup>2</sup> Zpráva také odhalila mezery a předložila detailní strategická doporučení v oblasti reformy trhu s cennými papíry, investičních fondů, správy a řízení podniků ( corporate governance), penzijních fondů a pojišťoven. Koncept zprávy byl ke konci roku 1998 dán k dispozici širokému okruhu odborníků, byl široce diskutován a zpráva byla poté oficiálně zveřejněna v květnu 1999. Mnohá doporučení v ní obsažená byla realizována a stala se základem početných změn v Obchodním zákoníku a dalších zákonech a pravidlech, kterými se řídí kapitálové trhy. Z této zprávy také vycházely pozdější práce, včetně programů realizovaných v rámci FSAP a ROSC (viz níže). Zpráva nastavila pro spolupráci mezi Světovou bankou a Českou republikou vysoký standard (byla citována i Skupinou pro zajišťování kvality (Quality Assurance Group - QAG) jako studie nejlepší praxe); vysoká kvalita práce přispěla ke zdokonalení standardů v rámci Světové banky a výrazně napomohla rozvoji klientské země.

Zpráva těžila z odborných poznatků a připomínek mnohých českých úředníků, akademiků i oficiálních činitelů, včetně vyšších úředníků MF a KCP, představitelů z Karlovy university a Centra pro ekonomická studia a další vzdělávání absolventů Karlovy university (Center for Economic Research and Graduate Education of Charles University - CERGE Prague), čímž vytvořila precedent aktivního zapojení partnerů, který byl využit i v následujících projektech.

Tato studie má i zajímavý finanční aspekt. Rozpočet regionu ECA na privatizační analýzy a analýzy kapitálových trhů byl přidělen na jinou práci, která *inter alia* a na základě částečných dat naznačovala, že český privatizační program fungoval.<sup>3</sup> Rozpočet Světové banky poskytoval uprostřed fiskálního roku příslušnému oddělení jen málo flexibility, a proto financování *Analýzy kapitálového trhu* bylo poskytnuto především skupinou výzkumu a skupinou budování institucí Světové banky. Zájem těchto skupin o studii odrážel názor, že Světová banka riskovala svou dobrou pověst tím, že podporovala kupónovou privatizaci, která byla později (vzhledem k nevyhovujícím pravidlům a nedostačující vymahatelnosti práva) v České republice značně zdiskreditována (ačkoliv stále často vychvalována v zahraničí). EK také přispěla k provádění těchto prací; její zapojení bylo motivováno přáním podpořit transformaci v České republice a pomoci zemi při formulování přístupové strategie.

Existuje pět hlavních operačních dimenzí *Analýzy kapitálových trhů*, které jsou relevantní pro úkoly, které následovaly. Zaprvé: požadovala ji česká vláda v reakci na vážné problémy a podporovala studii prostřednictvím zapojení velkého počtu vysoce kvalifikovaných spolupracovníků. Za druhé: práce byly šité na míru specifické české ekonomiky a konkrétním otázkám transformace. Za třetí: bylo všeobecně uznáváno (jak v České republice, tak ve Světové bance), že tato studie je vysoce přínosná, jak z hlediska příslušných a specifických doporučení, tak pro její náročnou analytickou úroveň. QAG Světové banky ji hodnotila jako „vysoce uspokojivou“ a „dobře zaměřenou zprávu“, která „jasně specifikovala problémy“ a která „pravděpodobně bude mít významný dopad“. Za čtvrté: nehledě na to, že se týkala široké škály technicky náročných otázek, byla zpráva dokončena včas. Za páté: čeští partneři zručně řídili její efektivní šíření a zpřístupnění informací v ní obsažených.

Předběžný koncept *Analýzy kapitálových trhů* byl projednán s českými odborníky prostřednictvím veřejných konzultací, které byly organizovány v listopadu 1998. Tento postup jasně zavedl tradici veřejných projednávání všech nedůvěrných AAA prací Světové banky v souladu s požadavky české vlády. České orgány také požadovaly, aby Světová banka poskytla autorská práva pro

českou verzi zprávy. Nechaly přeložit konečnou verzi *Analýzy kapitálových trhů* do českého jazyka, zveřejnily ji a rozšířily v rámci státu. Vše bylo financováno plně z prostředků české vlády. To vytvořilo precedent pro šíření všech formálních výsledků AAA, který v sobě zahrnoval veřejné projednání konečných výstupů, nebo veřejné projednání předběžného konceptu zpráv na seminářích či fórech (většinou navštěvovaných 80-200 účastníky), zveřejnění anglické verze a publikování české verze, nejčastěji v některém z hlavních českých hospodářských týdeníků, přičemž veškeré náklady nesly české orgány.

Dále: tato zpráva sehrála významnou úlohu i pro působení Světové banky v jiných zemích (Bosna atd.), které prováděly kupónovou privatizaci podle schématu podobného modelu použitému v České republice, pro něž byl dokument *Analýza kapitálových trhů* užitečný i z hlediska navržení nápravných opatření. To vytvořilo standard, který později získal ještě větší význam. Tedy konkrétně: Světová banka a Česká republika odsouhlasily pracovní program, který bude mít vnější dopad a přinese výsledky užitečné i pro jiné země. Díky své kvalitě a počáteční úloze v rámci programu AAA přispěla zpráva *Analýza kapitálových trhů* do značné míry ke zvýšení důvěryhodnosti Světové banky.

## SKRYTÉ DLUHY

Fiskální management byl další důležitý problém. Nová vláda se obávala, že rozpočet nezahrnuje komplexně všechny závazky. Bylo známo, že skryté dluhy existují, avšak nebyly systematicky zaúčtovávány ani ze strany orgánů České republiky, ani jiných mezinárodních finančních institucí. Vládní úředníci se o tuto problematiku začali zajímat v rámci mezinárodního semináře organizovaného Světovou bankou a požadovali, aby se pracovníci Světové banky touto otázkou zabývali. Analytický a poradní program Světové banky těžil ze zapojení českých pracovníků, kteří byli obeznámeni s rozpočtovými otázkám. Ti byli schopni zdokonalit metodiku zohlednění skrytých dluhů v národním rozpočtu a podporovali účinné zavedení zdokonalené metodiky v České republice, napomáhali většímu rozšíření této metodiky, mimo jiné i na základě již probíhající spolupráce s EU. Tyto práce odhalily (v dokumentu opakovaně vydaném v rámci CEM, ale i na jiných fórech<sup>4</sup>)

<sup>3</sup> *Privatization and Restructuring in Central Europe*, Technický dokument Světové banky č. 368, srpen 1997.

<sup>4</sup> Včetně *“Dealing with Contingent Liabilities”* (Řešení skrytých dluhů) ve zprávě *Czech Republic: Crisis, Adjustment and EU Accession* zveřejněné Světovou bankou v r. 1999, a v dokumentu *Government at Risk: Contingent Liabilities and Fiscal Risk* vydaném Světovou bankou ve spolupráci s Oxford University Press, Washington, D.C. 2002.

„skrytý“ deficit rovnající se až 4,1% HDP v r. 1997 a 3,5% HDP v r. 1998. Ten vznikl z mimorozpočtových aktivit čtyř agentur a velkého počtu samostatně vydaných státních záruk.

*“Na konci 90. let nás úsilí posílit transparentnost našeho fiskálního systému spojilo se Světovou bankou v oblasti rozpracování metodiky hodnocení případných fiskálních záruk a vytváření rezerv na tyto záruky. Systém vypracovaný Světovou bankou v rámci této spolupráce zvýšil uvědomění si nezbytnosti správně řídit fiskální závazky a pomohl nám zdokonalit rozpočtový proces, a rovněž lépe řídit fiskální rizika...”*

**Bohuslav Sobotka**  
Ministr financí, duben 2005

Metodika původně použitá pro tuto analýzu byla ještě dále propracována, i když se ukázalo, že již původní odhady byly dosti přesné.<sup>5</sup> V současné době je Světovou bankou široce využívána. Tuto analýzu využívá, například, modul ROSC pro oblast fiskální transparentnosti. Světová banka aktivně doporučuje EU využívat tuto metodiku a MMF i jiné organizace již tuto analýzu zařadily do svého hodnocení.

Tato práce měla významný dopad. Byla zavedena nova přísná pravidla s cílem omezit vznik skrytých dluhů. Záruky jsou nyní posuzovány v souladu s novými pravidly a jsou uplatňována přísná omezení z hlediska vzniku nových nepřímých závazků. Široce uznávaná kvalita této práce přinesla Světové bance velkou důvěryhodnost jak v České republice, tak i v jiných zemích střední Evropy, které se s tímto problémem také potýkaly.

## **DOKONČENÍ TRANSFORMACE BANK A PODNIKŮ**

Na jaře 1999 požadovaly české orgány, aby byly provedeny další práce v oblasti transformace. Tato práce vyústila v misi Světové banky v říjnu 1999 a publikaci její závěrečné zprávy v říjnu 2000.

Dokument *Completing the Transformation* (Dokončení transformace) představoval širší pohled na českou ekonomiku a všiml si její problematické mikroekonomické základny vedoucí ke slabým makroekonomickým výkonům.

Zdůrazňoval přetrvávající problémy ve velkých bankách a v rozsáhlých segmentech podnikatelského sektoru, které vedly k velkému množství nesplacených půjček v bankách a transformačních institucích. Byl vypracován aktualizovaný a přesnější odhad těchto ztrát, které dosahovaly až jedné třetiny všech bankovních půjček a na konci r. 1999 se rovnaly až 26% HDP. Zpráva (strana VIII) také detailněji a podrobněji zopakovala vyjádření o „slabých interních a externích mechanismech podnikového řízení“, které „umožnily osobám s přístupem k vnitřním důvěrným informacím vytunelovat mnohé podniky ke svému osobnímu prospěchu a poškodit minoritní akcionáře (velkou část populace) a další osoby mající podíly v daných společnostech.“

Dokument *Completing the Transformation* (Dokončení transformace) si dále všiml úsilí urychlit reformy, včetně privatizace bank, navrhované fúze dvou důležitých transformačních institucí (Konsolidační banky a České finanční) a úsilí posílit práva věřitelů (které stále pokračuje). Zpráva odhalila přetrvávající výzvy, včetně řešení otázky velkého počtu nedobytných pohledávek, posílení právního rámce pro podniky procházející restrukturalizací a mnohých zdokonalení v oblasti konkursního práva. Doporučila diversifikovaný přístup k restrukturalizaci špatných úvěrů (s centrální složkou omezenou na několik největších a nejsložitějších případů a několika decentralizovanými složkami pro řešení situace zhruba 12 000 malých a středních podniků s nedobytnými pohledávkami). Také doporučila reformy, zaměřené na odstranění právních překážek bránících restrukturalizaci životaschopných podniků a rychlé likvidaci života neschopných podniků, a další posílení konkursního právního rámce. Mnohá z těchto a dalších doporučení byla realizována, včetně předání vypracovaných procesů ze státní banky vládní agentuře s rezervou na zánik a opatření zaměřených na mnoho úrovněv řešení procesu. QAG Světové banky to vyhodnotila jako zprávu obsahující nejlepší praxi.

## **PARTNERSTVÍ VEŘEJNÉHO A SOUKROMÉHO SEKTORU (PPP)**

Práce na PPP byly zahájeny v r. 2003 a s přestávkami pokračují až dosud. Projekty PPP s významným fiskálním dopadem vyvolaly opodstatněné

<sup>5</sup> Viz, například, *The Effect of Off-Budget Transactions on Czech Fiscal Policy* (Dopad mimorozpočtových operací na českou fiskální politiku), Vladimír Bezděk z ČNB a Aleš Krejdl z MF. Zdokonalená metodika potvrzuje dřívější zjištění.

obavy ohledně vývoje dalších PPP projektů bez výrazného zdokonaleného systému pro posuzování fiskálních dopadů projektů PPP.

Projekty PPP mohou být v některých případech užitečné z hlediska zlepšení kvality a efektivity veřejných investičních programů. Hlavním přínosem projektů PPP může být posílení kvality, za určitých okolností mohou být soukromé společnosti schopny realizovat projekty efektivnějším způsobem než veřejný sektor. Nicméně, tyto projekty mají v různých zemích různou historii. Populární, a politicky lákavý, je názor, že projekty PPP umožní vládám bez zadlužování realizovat infrastrukturní projekty, protože ty umožní z veřejných zdrojů/nebo uživatelskými poplatky platit pouze za poskytované služby a už nikoliv za investice, které se k poskytování služeb vážou. Naléhavost správného integrování projektů PPP a rizik, která představují pro veřejné finance, odráží na jedné straně tlak na zvyšování investic s cílem urychlení procesu konvergence a, na straně druhé, tlak vyplývající z nepříjemného fiskálního deficitu. Pokušení přesunout rizika mimo rozpočet prostřednictvím nesprávně realizovaných projektů PPP je reálné.

Počáteční experiment s projektem dálnice D47 odhalil nebezpečí provádění projektů PPP bez odpovídajícího fiskálního a politického rámce a motivoval vládu k rozpracování strategie a přehodnocení mechanismů programu PPP. Právě v tomto kontextu se vláda obrátila o pomoc ke Světové bance. Jednání začala v roce 2003 a pomoc ze strany Světové banky byla následně využita při vypracování strategie vlády pro PPP, která byla schválena v lednu 2005.<sup>6</sup> Regulační a monitorovací jednotka působící v rámci MF se nyní zabývá vypracováním rozpočtových pravidel pro transparentní účetnictví pro PPP projekty (přestože formálně tyto projekty nevstupují do vládního dluhu) a zajištěním dodržování pravidel Eurostatu. Česká vláda již schválila první soubor pilotních projektů, které jsou nyní realizovány v testovacím režimu.

Světová banka také pomáhala při vytvoření "Centra PPP" (akciové společnosti ve vlastnictví státu), což je nízkozdrojové centrum, poskytující technickou pomoc ministerstvům, krajským a obecním orgánům; centrum zajišťuje i další technické zdroje podle potřeby jednotlivých

konkrétních projektů. Při přípravě právního rámce pro projekty PPP sehrává aktivní úlohu také Ministerstvo pro místní rozvoj, mnoho potenciálních projektů PPP by totiž mohlo spadat pod jeho kompetence.

*"Naše spolupráce se Světovou bankou při stanovování principů dobrého řízení partnerství veřejného a soukromého sektoru byla rozšířením výše uvedeného cíle správně řídit fiskální nepředvídané výdaje a rizika. Regionální fórum „PPP – oboustranně výhodné partnerství mezi veřejným a soukromým sektorem“, iniciované Českou republikou a organizované ve spolupráci se Světovou bankou pro země střední a jihovýchodní Evropy, bylo dalším úspěšným inovačním projektem ..."*

**Bohuslav Sobotka**  
Ministr financí, duben 2005

S cílem podpořit vzájemné sdílení znalostí zorganizovala Světová banka a česká vláda v Praze v únoru 2004 Regionální fórum „PPP – oboustranně výhodné partnerství mezi veřejným a soukromým sektorem“, které zástupcům mnohých zemí střední a jihovýchodní Evropy umožnilo přístup ke globálním, a nejen regionálním zkušenostem a využívat doporučení expertů v této oblasti. Na oplátku, umožnilo expertům Světové banky seznámit se s regionálními zkušenostmi z projektů PPP. Na tuto konferenci navázal velmi užitečný seminář „Střední Evropa a Pobaltí – Současné otázky fiskální reformy“, organizovaný Světovou bankou ve spolupráci s českou vládou v listopadu 2005. Tento seminář se zabýval, kromě jiného, otázkami řízení fiskálních rizik v projektech PPP. Účastníci, mezi nimiž byli ministři financí a další nejvyšší činitelé zúčastněných zemí, dospěli k závěru, že další podobné akce poté, co bude více zkušeností s úspěšnými projekty PPP, mohou být velmi užitečné.

Výsledkem konference je, mimo jiné, vytvoření neformální sítě<sup>7</sup> zainteresovaných stran s cílem podporovat další kontakty a výměnu zkušeností mezi odborníky v oblasti projektů PPP ve střední a jihovýchodní Evropě.

Konference byla zajímavým příkladem sdílení nákladů. Česká republika přispěla dvěma třetinami nákladů, Světová banka pokryla zbývající část. Vzhledem ke značným nákladům a regio-

<sup>6</sup> Partnerství s Velkou Británií je také zmiňováno jako velmi užitečný zdroj informací.

<sup>7</sup> Tato síť je známa jako Pražská platforma partnerství mezi veřejným a soukromým sektorem – Pražská platforma PPP (Prague Public Private Partnership Platform), neboli "5P".

nální povaze této konference byla ochota České republiky vzít na sebe její financování konkrétním důkazem významné úlohy, kterou Česká republika sehrává v rámci svého nového partnerského vztahu se Světovou bankou.

## VÝSLEDKY PRVNÍHO OKRUHU PRACOVNÍHO PROGRAMU

První okruh pracovního programu sestával ze série vysoce kvalitních ESW, které měly významný dopad na řízení hospodářství, včetně dokumentů *Analýza kapitálového trhu, Dokončení transformace a Skryté dluhy*. Práce na projektech PPP se zdá být hodnotným doplňkem těchto prací, konkrétně s ohledem na posílení regionální znalosti problému prostřednictvím Pražské konference. Celkově byl tento první okruh vysoce uspokojivý z hlediska své kvality a přínosu.

## B. DRUHÝ OKRUH PRACOVNÍHO PROGRAMU: VÝDAJOVÉ PROGRAMY A VSTUP DO EU

Jak pokračovaly práce na řízení závazků a začaly být řešeny problémy vzniklé v polovině 90. let, byl iniciován druhý okruh. Země se začala obracet více do budoucnosti a bylo načase identifikovat politiku a programy, zaměřené na udržení ekonomického vývoje všeobecně a konkrétně na urychlení přistoupení k EU.

### MAKROEKONOMICKÝ RÁMEC

*Česká republika: Směrem ke vstupu do EU (Memorandum o připravenosti ČR pro vstup do EU)*

Přestože bylo přistoupení ČR do EU deklarováno jako priorita vlády již několik let, bylo zapotřebí proces přístupové agendy urychlit. Ve druhé polovině r. 1998 poté, co byly dokončeny práce na dokumentu *Analýza kapitálových trhů*, avšak před tím, než byly iniciovány práce na *Dokončení transformace*, začala Světová banka pracovat na Memorandu o připravenosti ČR pro vstup do EU (Country Economic Memorandum – CEM). Byla to do značné míry iniciativa Světové banky, nicméně v součinnosti s českou vládou. Byla motivována novým myšlením ve vedení Regionu Evropy a střední Asie Světové banky, které

považovalo dobře zaměřený ucelený program AAA za užitečný bez ohledu na existenci úvěrového programu. Toto CEM bylo jedním ze série CEM vypracovaných pro kandidátské země EU a zaměřilo se na přístupové otázky. Nehledě na jeho spíše „generický“ vznik ze strany Světové banky a chybějícího přímého českého „objednatele“ této práce bylo CEM považováno ze strany českých orgánů za užitečné z hlediska orientace politiky a programů na podporu vstupu do EU.<sup>8</sup>

CEM bylo souhrnným přehledem ekonomických znalostí a analýzou, která obsahovala detailní doporučení představující „road map“ pro realizaci reforem potřebných pro přistoupení k EU v takových oblastech jako, například, energetika a vodohospodářství a jejich dopad na životní prostředí, nebo doprava a další sektory; poskytlo makroekonomické analýzy a doporučení.

V rámci prací na CEM byl také ustanoven pevný „národní“ ekonomický tým Světové banky jako zdroj pro Českou republiku. Znalosti a zkušenosti získané týmem banky v průběhu prací na CEM umožnilo členům týmu být v těsnějším kontaktu s MF a ostatními zaměstnanci a dozvědět se o potřebách neformální technické pomoci. Čeští představitelé uváděli několik situací, kdy tým Světové banky reagoval velmi rychle na neformální žádosti o expertízu a poskytl klíčové vstupy, které měly významný dopad na prováděné reformy.

Zveřejnění CEM bylo velkou událostí. Hlavní prezentace se zúčastnilo více než 200 osob. Dále byly organizovány doplňkové semináře s vládou, tiskem, na akademické půdě i jinde. CEM bylo přeloženo do českého jazyka a široce distribuováno. To upevnilo a zakotvilo tradici procesu šíření výsledků práce zavedenou již dříve v souvislosti s *Analýzou kapitálových trhů*, která měla být dodržována i v budoucnosti v případě všech následujících úkolů.

CEM se řídilo stejným vzorcem jako *Analýza kapitálových trhů* ve smyslu těsné spolupráce s EK, což znamenalo zavedení těsných pracovních vztahů s EU jako standardu pro práci Světové banky v České republice i jiných zemích jako, například, na Slovensku, ve Slovinsku a

<sup>8</sup> Známý český exulant, ekonom Jan Švejnar, který také pracoval jako ředitel CERGE v Praze, sehrál významnou úlohu jako recenzent a interpretátor místního vývoje. Jeho významná práce při propagaci a prosazování CERGE také přinesla vedlejší efekt pro práci na širokém okruhu problémů.

Maďarsku. Nicméně během tohoto období neexistovaly těsné konkrétní pracovní vztahy mezi Světovou bankou a MMF. Například, neproběhly žádné společné mise a ani formální publikace MMF (včetně Článku IV Konzultace) se extensivně nezabývali otázkami jako skrytými dluhy, ani skladbou veřejných výdajů a jejich efektivností. Světová banka intenzivně spolupracovala s celou řadou partnerů na straně české vlády a také s mnohými institucemi mimo vládu, z nichž zvláště musí být zmíněna ČNB.

### *Posílení růstové perspektivy a fiskální stability (Analýza veřejných výdajů)*

Analýza veřejných výdajů (Public Expenditure Review – PER) byla vyvolána ohromným deficitem odhaleným analýzách v rámci CEM spojených i s vysokými předpokládanými náklady na životní prostředí v souvislosti s přistoupením do EU; tento problém již byl osloven v rámci CEM. PER doporučila Světové bance a České republice také EK, která se netajila obavami ohledně řešení problému fiskálního deficitu v kontextu vstupu ČR do EU. Koordinace spolupráce mezi Světovou bankou a EK byla velmi těsná. EK tento proces aktivně podporovala a byla o něm detailně informována. PER vycházela ze série misí uskutečněných v České republice v r. 2000.

PER pomohla vytvořit vhodný rámec a metodiku pro provádění ekonomických analýz a to se stalo základnou pro další práce a veřejné debaty. Také ukázala dalekosáhlé dopady fiskální politiky, například, ve své analýze úlohy negativních fiskálních stimulů na trhu práce. Přestože se CEM týkalo i ostatních ministerstev, bylo vnímáno především jako analytické cvičení, zatímco PER zasáhla příslušná ministerstva přímo ve vztahu k jejich zdrojové základně. PER přinesla celou řadu dobře promyšlených návrhů na další zdokonalení právního a institucionálního rámce pro řízení veřejných financí. Tento zdokonalený fiskální rámec byl také důležitý pro jednání ohledně přistoupení k EU a členství v EU. MF také podpořilo veřejnou prezentaci předběžného návrhu PER, která se konala v Praze v březnu 2001.

Prezentaci PER doprovázela řada akcí pro hromadné sdělovací prostředky a široká distribuce textu zprávy v českém jazyce. Úroveň veřejných rozprav se zvýšila v souvislosti s tím, jak novináři

prohloubili své ekonomické vnímání rozpočtových problémů, což vedlo ke zlepšení zpravodajství o hospodářské politice vlády.

Mnohá konkrétní doporučení navrhovaná v rámci PER byla realizována, i když některá s příslušnými úpravami. V důsledku PER a dalších doporučení je nyní fiskální management mnohem transparentnější. Bohužel systémové reformy nebyly realizovány v takových klíčových oblastech, jako jsou zdravotní péče a důchody. V době, kdy byla v září 2001 vydána konečná PER, se již blížil konec mandátu vlády, a ta nebyla schopna vážně uvažovat o zavedení systémových reforem. Nicméně tato práce nebyla zbytečná, protože PER vyložila otázku reformy důchodového systému a systému zdravotní péče na stůl k diskusi, což napomáhá definovat současné návrhy reforem.

Pracovníky Světové banky pracující na PER doplňovala řada konzultantů. Ačkoliv konzultanti sehrávají často užitečnou roli, mohou se v souvislosti s nimi projevit i určité nevýhody, zvláště z hlediska kontinuity. Pokud nemohl být stejný konzultant nasazen i na následující práci, docházelo ke ztrátě času a vzniku vícenákladů na straně partnerů, kteří museli novému týmu informace opakovat. Takovéto úvahy byly důležité a vyústily ve větší důraz na využívání pro práce v České republice spíše zaměstnanců Světové banky než externích konzultantů. K zapojení konzultantů se ještě vrátíme později při projednávání pracovního programu (viz část VII).

### *Fiskální reformy: Práce financované z grantu Institucionálního rozvojového fondu (IDF)*

V rámci prací na skrytých dluhách a řízení rozpočtu byl poskytnut grant z Institutional Development Fund ze skupiny SB(IDF) na financování práce v následujících čtyřech oblastech.

*“Strategie pro zavedení střednědobého a výkonnostně-orientovaného rozpočtování v České republice” (Strategies for Implementing Medium-Term and Performance-Oriented Budgeting in the Czech Republic)* byla velmi užitečnou prací, která byla přeložena do češtiny. Konala se celá řada seminářů na politické i technické úrovni s cílem zavést tuto koncepci ve větším měřítku v těch orgánech, kterých se týkala příslušná doporuče-

ní. Téměř všechna doporučení z této studie byla realizována. Z tohoto dokumentu vycházel nový zákon o rozpočtových pravidlech. Jako přímý důsledek této práce bylo zavedeno mnoho praktických pravidel pro sestavování rozpočtu.

*“Státní dluh a řízení skrytých dluhů: Strategie pro Českou republiku” (State Debt and Contingent Liability Management: Strategies for the Czech Republic)* byl velmi užitečný návod pro správné řízení zadluženosti ze strany MF a zahrnoval také specifické návrhy na vytvoření specializovaného týmu, který se bude touto prací zabývat. V té době mělo MF na tuto práci tým čítající pouze čtyři osoby s velmi malými zkušenostmi. Studie přinesla řadu praktických návrhů ohledně znalosti trhu, kritérií a také velký počet jiných velmi užitečných návrhů. Vynikající pomoc při vytváření právního rámce pro takovou práci na základě švédského modelu poskytl švédský tým financovaný z IDF grantu. V rámci realizace této práce tým také přispěl k posílení pracovních vztahů mezi ČNB a MF.

Zbývající prvek grantu IDF *„Rozpracování a posílení funkcí státní pokladny“ (Developing and Strengthening of Treasury Functions)* byl méně užitečný. Obě podpůrné expertní studie, *„Poradenské služby ohledně předpokladů pro budování funkce státní pokladny v České republice“ (Advisory Services on the Preconditions for Building a Treasury Function in the Czech Republic)* a následná studie *„Strategické směřování funkce státní pokladny v České republice“ (Strategic Direction of the State Treasury Function in the Czech Republic)* se ukázaly být spíše pro forma studii s malou praktickou hodnotou, byly příliš všeobecné a nepříliš užitečné.

Pokud bude chtít Česká republika zavést systém státní pokladny, bude zapotřebí provést mnohem více práce. Současný systém stále vychází ze systému minulého režimu a využívá systém zděděný v ČNB jako základ. Zahrnuje v sobě rozpočtový systém, který byl v 90. letech decentralizován na odvětvová ministerstva, což dává příslušným ministrům větší kontrolu, nicméně velká část každodenního řízení růstává v rukou ČNB.

Zároveň byl velmi dobře využit grant na semináře zaměřené na budování způsobilosti (capacity

building). Těchto seminářů o plánování a analýze rozpočtu připravených holandskými experty se zúčastnilo zhruba 200 místních odborníků a analytiků.

### *Fiskální vztahy mezi jednotlivými úrovněmi vlády v období transformace*

Tato práce začala jako součást PER, ale byla převedena do samostatné práce, aby se více zdůraznila její vysoká kvalita a význam pro diskusí o reformách. Odhalila celou řadu problémů v obecních a regionálních financích a předložila konkrétní návrhy na řešení takových otázek jako, například, řízení zadluženosti, kontrola a řízení výdajů, zmenšení fiskální roztržičnosti či racionalizace výdajů obcí.

Přestože vláda schválila reformní program regionálního rozvoje, mnohá doporučení z této zprávy zatím nebyla realizována. Navíc se zdá, že problémy v této oblasti narůstají. Je zde naléhavá potřeba podpořit spolupráci mezi obcemi s cílem sdružování zdrojů. Ačkoliv celková zadluženost obcí představuje pouze 4% HDP, je potřeba ji velmi pozorně sledovat vzhledem ke vlivu fiskální situace obcí na celkovou fiskální pozici vlády a řízení veřejných financí. Konec konců je zde možnost reformy, které by České republice umožnily větší součinnost s EK na subnárodní úrovni.

### **ANALYTICKÁ A PORADNÍ ČINNOST (AAA), KTERÁ ŘEŠILA OTÁZKY SPECIFICKÝCH VÝDAJOVÝCH PROGRAMŮ**

Byly prováděny sektorové práce, týkající se těch klíčových výdajových programů, kde byly na základě CEM a PER evidentně nedořešené otázky a kde bylo dosaženo konsensu o tom, že další pomoc Světové banky bude užitečná.

### *Důchodová reforma*

Důchodová reforma byla diskutována již od r. 1993. Bylo vypracováno několik scénářů, avšak v té době vláda rozhodla, že do tohoto procesu Světovou banku nezapojí. Důvodem bylo to, že v polovině 90. let Světová banka sama projednávala otázky důchodové politiky, a vydávaná doporučení se měnila. Zároveň Česká republika s určitými obavami sledovala reformy probíhající

v sousedních zemích jako, například, v Maďarsku a Polsku. Světová banka nabídla svou pomoc v oblasti důchodové reformy v letech 1997/98 jako součást pracovního programu zaměřeného na reformy kapitálových trhů, ale české orgány toto odmítly a odvolávaly se na smíšené zkušenosti s doporučeními Světové banky v sousedních zemích a na nepřeborné množství vlastní práce v oblasti sociálního zabezpečení. Do roku 1999 sestavilo Ministerstvo práce a sociálních věcí (MPSV) na základě svých vlastních expertíz několik modelů a práce v této oblasti byly explicitně vyjmuty ze žádostí České republiky o pomoc ze strany Světové banky, i když periodicky obnovovaný dialog pokračoval.

Nicméně program PER napomohl vysvětlit široké veřejnosti, proč je důchodová reforma zapotřebí, a vytvořil přirozenou základnu pro spolupráci v této oblasti. Při takovémto explicitním chápání byl program pomoci odsouhlasen. Práce se soustředila na spolupráci s odborem sociálního zabezpečení MPSV.

První dokument „Český penzijní systém: Výzvy a možnosti reformy“ (*Czech Pension System: Challenges and Reform Options*) stavěl na obecnější práci v rámci PER a detailněji definoval problémy v tomto sektoru. Hlubší materiál „Interaktivní model Českého penzijního systému“ (*Interactive Model of Czech Pension System*) byl velmi dobře zdokumentován, byl transparentní a stal se zvláště užitečnou základnou pro spolupráci, která následovala. Tento model byl vypracován specificky pro potřeby České republiky, protože běžně šířený produkt Světové banky pro tuto oblast, známý pod názvem PROST (Pension Reform Simulation Toolkit), byl považován za „černou skříňku“, a proto se nehodil pro modelování dopadů celé škály parametrických a systémových variant, které chtěl český technický tým posoudit. Zaměstnanci MPSV se zapojili do budování modelu a sestavili učební pomůcku vysvětlující navrhovaný model na CD ROM, který byl intensivně využíván v rámci seminářů a s besed, kterých se zúčastnil velký počet úředníků a dalších zainteresovaných osob.

Tento model byl užitečným doplněním již existujících technických produktů, které umožnily jasněji definovat náklady, přínosy a výhody a nevýhody jednotlivých návrhů. To pomohlo čes-

kým tvůrcům politiky a strategie (policy makers) lépe pochopit vztahy mezi demografickými a sociálně-ekonomickými faktory a regulačním systémem na jedné straně a výstupy důchodové reformy (z hlediska sociálně-ekonomických ukazatelů) na straně druhé.<sup>9</sup> Nicméně, politický konsensus potřebný pro konkrétní dopracování důchodové reformy stále chyběl. Proto v r. 2004, s cílem odpolitizovat debaty o důchodové reformě, rozhodl předseda vlády V. Špidla (který v době provádění PER zastával funkci ministra práce a sociálních věcí) zapojit do diskusí opět technokraty, aby posoudili návrhy důchodové reformy předložené různými politickými stranami a navrhli potřebné reformy. Výkonný tým, sestávající z pěti ekonomů z ČNB, MF a MPSV a jednoho externího poradce, začal pracovat v říjnu 2004. Také byl vytvořen paralelní orgán – Výbor pro důchodovou reformu. Každá z pěti politických stran měla v tomto výboru dva zástupce. Navíc se zasedání výboru zúčastňovali zástupci Úřadu předsednictva vlády, MF a MPSV. Výkonný tým rozpracoval své vlastní modely pro posouzení různých možností reformy. V tomto směru pomohly i starší modely, z nichž některé byly vypracovány díky aktivitám Světové banky. Práce Výkonného týmu a Výboru byla zcela transparentní. Všechny údaje a struktury modelů, i další předpoklady, byly zveřejněny na webové stránce, která je uživatelsky orientovaná. Byla zde velká odezva, kterou opět zpracovával Výkonný tým. Modelové simulace byly dokončeny v červnu 2005 a nyní je na politickém vedení země, zda se rozhodne navrhnout reformu před volbami, které se budou konat na konci jara roku 2006.

Světová banka poskytla také další pomoc důchodové reformě. Materiál *Hodnocení alternativ hypotetického příspěvkového penzijního systému* (*The Evaluation of Notional Defined Contribution Option for the Reform of the Pension System*) zkoumá dopad takového systému na Českou republiku a je koncipován jako všeobecný diskusní dokument. Byl ponechán ve formě otevřeného konceptu, který čeká na další požadavek ohledně zpracování. Další materiál *Posílení soukromého dobrovolného penzijního pojištění v České republice* (*Strengthening of the Private Voluntary Pension Scheme in the Czech Republic*) je považován za velmi jasný a užitečný dokument, zajímavý pro sektor penzijních fondů, který však vláda zatím

<sup>9</sup> Reference poskytnuté předsedou Výboru pro důchodovou reformu (popsáno níže).

nepovažuje za základnu pro reformu. Penzijní fondy věří, že v určitou chvíli budou reformy nevyhnutelné, jelikož dobrovolné důchodové pojištění není pro účastníky ani průmysl zajímavé a velké penzijní fondy jsou na trhu jenom proto, že svým klientům chtějí nabízet širokou škálu finančních instrumentů.

Další práce v oblasti penzijních fondů byly prováděny v rámci *Pilotního posouzení řízení pojišťovnictví (Pilot Assessment of Governance of the Insurance Sector)*, o kterém pojednáváme níže.

Práce Světové banky na důchodových reformách se týkala mnoha subjektů z různých sektorů. Tým pracovníků sociálního sektoru banky v součinnosti s MPSV, jako svým partnerem, řešil největší část práce v oblasti důchodové reformy. Současně pracovali zaměstnanci finančního sektoru banky se svým partnerem, MF, na problematice penzijních fondů, klíčové otázky pro reformy zahrnující třetí pilíř. Projevovaly se zde některé rozdíly v zaměření a perspektivách. Ty by byly bývaly minimalizovány, kdyby Světová banka měla jasně definováno jasné zadání své práce v oblasti důchodové problematiky.

### Zdravotní péče

A Česká republika byla, na rozdíl od některých jiných středoevropských zemí, ušetřena znepokojení nad špatnou a celkově se zhoršující kvalitou zdravotní péče, vyskytují se zde vážné pochybnosti ohledně nadbytečných kapacit, neefektivního využívání zdrojů a finanční udržitelnosti zdravotního systému. Na začátku transformace se vláda pokoušela zavést zásadní reformu zdravotní péče, avšak to se setkalo s širokým odporem a reforma byla přerušena. Nicméně jak CEM, tak PER odhalily celou řadu závažných problémů ve zdravotnictví, včetně faktu, že výdaje na zdravotní péči nyní představují 7% HDP a při současném systému při rychlém stárnutí české populace pravděpodobně ještě vzrostou. Tento fakt posílil obavy MF ohledně fiskální udržitelnosti výdajů na zdravotní péči a MF hledalo možnost pro využití zkušeností Světové banky a získání doporučení, jak udržet kvalitu při snižování nákladů.

Kromě celkové úrovně výdajů jsou zde ještě systémové otázky. Příkladem může být nadbytečná kapacita nemocničních lůžek pro akutní péči, což vede k vysokým fixním nákladům. V případě, že se zdravotní pojišťovna nedohodnou s poskytovateli lékařské péče, zasahuje do procesu Ministerstvo zdravotnictví (MZd) a samo stanoví podmínky smlouvy, často ve prospěch poskytovatelů lékařské péče a na úkor finanční stability pojišťoven. V sektoru nemocnic se projevuje nedostatečná autonomie řízení, ve veřejných (státních) nemocnicích je nedostatečná finanční disciplína a největší zdravotní pojišťovna VZP byla oslabena díky sérii „záchranných plateb“. Neexistuje zákon o poskytování informací ohledně nemocnic, který by umožnil veřejnosti dozvědět se o rozdílech v kvalitě poskytované péče mezi jednotlivými nemocnicemi. Sociální programy (jako léčebny dlouhodobě nemocných) jsou drahé a nemohou být i nadále financovány ze zdravotního pojištění bez omezení, má-li být zajištěna finanční udržitelnost. VZP má znepokojující deficit (na začátku r. 2005 zhruba 7,5% z výnosů), zatímco zbývajících osm zaměstnaneckých zdravotních pojišťoven vykazuje zisky v podobné výši, ty se však postupně snižují. Zdravotní pojišťovny fungují především jako agentury pro výběr prostředků a mají omezenou možnost kontroly nakupovaných služeb nebo plateb za služby. Současně je vykazován rapidní růst soukromé zdravotní péče.

V rámci svého všeobecného monitorování situace v transitivních ekonomikách udržoval tým sektoru zdravotnictví regionu ECA obecné kontakty se členy lékařské komunity v České republice prostřednictvím účasti na konferencích a příležitostných návštěv v Praze; avšak neexistoval žádný formální pracovní program nebo alespoň konzultace ohledně situace v oblasti zdravotní péče. Spolupráce byla obnovena v r. 2004 na základě žádosti MF, které iniciovalo vznik pracovní skupiny sestávající ze všech hlavních zainteresovaných stran. Pracovní skupina definovala klíčové oblasti práce pro tým odborníků Světové banky, který navštívil Českou republiku v květnu 2004. „Aide-Memoire“ napsané na konci června bylo přeloženo a MZd jej využilo jako základ pro formulaci problému. „Aide-Memoire“ navrhlo několik možností snížení finančního zatížení systému

sociálního zdravotního pojištěním, navrhlo cesty k optimalizaci poskytování zdravotních služeb, prozkoumalo možnosti spoluúčasti pacientů a lékovou politiku. Po několika změnách na postu ministra zdravotnictví a uprostřed zintenzivňujících se politických diskusí o budoucnosti zdravotnictví byl formální dialog mezi českými orgány a Světovou bankou pozastaven.

### *Životní prostředí*

#### **a) Studie efektivity národní energetiky (NEES)**

NEES, první komplexní studie efektivity energetiky provedená po r. 1989, byla spolufinancována vládou Nizozemí a České republiky a řízena Světovou bankou s Ministerstvem životního prostředí ČR a Ministerstvem průmyslu a obchodu ČR jako partnery. NEES, publikovaná v roce 1999, sestávala ze dvou částí: (1) Racionální využívání energie a (2) Obnovitelné zdroje energie. Každá část obsahovala detailní analýzu politiky, strategická doporučení a stručný Akční plán realizace. Ministr životního prostředí předložil závěrečný dokument české vládě. Dokument byl schválen jako užitečná základna pro reformní úsilí, a jako takový sloužil jako klíčový dokument pro: (1) Energetickou politiku České republiky (2000); (2) Environmentální politiku České republiky (2001); (3) Zákon o hospodaření energií č. 406/2000 a (4) Národní program hospodárného nakládání s energií a využívání jejich obnovitelných a druhotných zdrojů (2001).

#### **b) Vodohospodářská studie**

Tato studie byla financována z grantu technické pomoci vlády Dánska a řízena Světovou bankou během roku 1998. Z prostředků grantu bylo financováno 10 odborníků, kteří pracovali v MŽp až jeden rok, což umožnilo České republice seznámit se se způsobem uvažování o životním prostředí a vodohospodářství v EU. Výsledkem byl přehled projektů v oblasti vodohospodářství, který se stal užitečným vodítkem pro investice v České republice, a vycházelo z něj několik úspěšných projektů GEF. Co je nejdůležitější: část této práce, „Předpřístupové plánování pro účely splnění požadavků legislativy EU ve vodohospodářském sektoru České republiky“ (Pre-Accession Planning to Meet the Requirements of EU Legislation in the

Water Sector in the Czech Republic) se ukázala být zvláště užitečná z hlediska pomoci České republice naplňovat *Acquis Communautaire*. Avšak toto důležité vodítko pro konkrétní investice nesplnilo zcela očekávání Světové banky z hlediska vypracování zdokonalených rozhodovacích nástrojů pro českou vládu, aby mohla vyhodnocovat náklady a přínosy investic v této oblasti. Navíc z hlediska ekonomických nákladů a přínosů zde mohou být určité nadměrné investice pro zlepšení životního prostředí. Nicméně, protože zlepšení životního prostředí bylo klíčovým požadavkem pro přistoupení k EU, byla to zásadní a užitečná aktivita i přes její určité nedostatky.

#### **c) Fond na globální ochranu životního prostředí (GEF)**

GEF a environmentální práce sehrály speciální úlohu a byly vítány již v dřívějších etapách spolupráce. V průběhu času byl tento vztah posílen celou řadou faktorů. Světová banka poskytla českému elektrárénství půjčku na vyčištění severních Čech a měla dobré kontakty s ministerstvy energetiky a životního prostředí. Světová banka byla schopna poskytnout České republice dobré posouzení environmentálních nákladů spojených s naplňováním *Acquis Communautaire*.

Důležitým projektem GEF byl Kyjovský projekt Využití tepla z odpadu. Tento projekt se na začátku vyvíjel velmi slibně, ale dostal se do těžkostí v souvislosti s tím, jak se český trh otevřel dovozu a jak nastoupily dodávky nukleární energie, což vše vedlo k přebytku elektřiny. Nicméně poptávka se zvýšila a ceny elektřiny se opět vyrovnaly, tedy projekt je opět z finančního hlediska proveditelný.

Další iniciativou je Prototype Carbon Fund, práce na němž byly zahájeny po semináři konaném v r. 2001 za účasti početné české delegace a vyústily k vypracování právního rámce na základě spolupráce MF, MŽP, MSpr a dalších. Nyní je připravováno zhruba 20 projektů, včetně 15 projektů malých vodních elektráren. Seznam projektů GEF je uveden v příloze A.

### **REGIONÁLNÍ INICIATIVY**

České zapojení do regionálních aktivit ECS bylo velice hodnotné. Účast na konferenci

“Romové v rozšiřující se Evropě”, organizované maďarskou vládou, Světovou bankou a Open Society Institute v r. 2003 v Budapešti, a následná spolupráce s Mezinárodním řídicím výborem Dekády rómské inkluze, 2005-2015, byla přínosná z hlediska nastolení problémů, se kterými se česká republika potýká při začlenění romské menšiny do růstu a rozvoje, který přinesla česká transformace. Česká republika je potenciálním příjemcem grantů z Romského vzdělávacího fondu (spolu s Dekádou rómské inkluze výsledek budapešťské konference) na podporu lepších výsledků vzdělávání českých Romů. Co se týče rozvoje znalostní ekonomiky, se v letech 2002 – 2005 Česká republika (prostřednictvím Ministerstva informatiky) aktivně zúčastnila čtyř regionálních konferencí o znalostní ekonomice. Čeští účastníci organizovali v r. 2004 své vlastní Fórum znalostní ekonomiky, pro které Světová banka poskytla své odborníky jako přednášející.

## JINÉ PRÁCE

### *Počítačové systémy*

Světová banka poskytla České republice grant ve výši 75.000 USD na odstranění závad v počítačových systémech a zajištění hladkého přechodu do roku 2000. S tímto přechodem se nevyskytly žádné problémy. Nicméně je těžké zdokumentovat nebo vyhodnotit přesný dopad tohoto grantu.

### *Řízení finančních závazků*

V květnu 2005 obnovila Česká republika svou spolupráci se Světovou bankou při budování kompetencí v oblasti řízení závazků/pasiv prostřednictvím studie Posouzení potřeb řízení závazků MF, kterou realizoval odbor Treasury Světové banky.

## VÝSLEDKY DRUHÉHO OKRUHU PRACOVNÍHO PROGRAMU

Druhý okruh pracovního programu se zabýval širokou škálou témat. Jak CEM, tak i PER se vyznačovaly vysokou kvalitou a ze strany QAG Světové banky byly hodnoceny jako nejlepší praxe. Ačkoliv sehrály CEM i PER významnou úlohu při přípravě na vstup do EU a přinesly



konkrétní doporučení ohledně reformy, byla by PER ještě hodnotnější, kdyby byla vypracována dříve, v době, kdy by vláda byla schopna využít její doporučení ohledně systémových reformy efektivněji. Práce na důchodové reformě měla vysokou kvalitu, byla dobře přijímána ze strany orgánů a představovala dobrou základnu pro práce prováděné českými organizacemi. Přestože dopad této práce byl limitován nedostatkem politického konsensu ohledně provádění reformy, byla zcela určitě užitečná. Tyto výsledky mohly být větší, kdyby zde byla větší koordinovanost vstupů pro důchodovou reformu, což bylo zmíněno již výše. Práce na fiskálních aspektech reformy zdravotnictví byly velmi důležité a užitečné z hlediska zaměření debat na klíčové otázky. Proto tedy měly velkou návratnost nehledě na jejich krátkou dobu trvání a na to, že jejich jediným výstupem bylo „Aide-Memoire“. NEES měla dobrou kvalitu a značný dopad. Práce v oblasti vodohospodářství přinesly užitečný seznam projektů, avšak nezdá se, že by měly systémový vliv na řízení vodohospodářství. IDF grant přispěl k rozpočtové reformě, ale nedosáhl svého cíle z hlediska zavedení systému státní pokladny..

## C. TŘETÍ OKRUH PRACOVNÍHO PROGRAMU: MEZINÁRODNÍ FINANČNÍ ARCHITEKTURA (IFA)

V průběhu prací na prvních dvou okruzích programu pomoci nastíněného výše hledaly Česká republika a Světová banka zaměření své další vzájemně výhodné spolupráce. Při pohledu nad rámec tradiční úlohy Světové banky jako poskytovatele pomoci rozvojovým zemím hledaly Česká republika a Světová banka rámec pro spolupráci, v rámci které by rozpracování technicky náročných materiálů přineslo užitečné výsledky pro obě strany. Přirozeným „kandidátem“ pro spolupráci tohoto typu se stala chystaná práce na IFA, která měla být prováděna Světovou bankou a MMF v důsledku finančních krizí z let 1997/1998 a v kontextu Fóra o finanční stabilitě (Financial Stability Forum - FSF), které se konalo v dubnu 1999.

Na začátku tato práce zahrnovala FSAP, což je obsáhlá analýza/diagnostika sektoru.<sup>10</sup> FSF zavedlo 12 klíčových standardů zdravých finančních podmínek, každý z nichž je ošetřen předpisem nebo standardem. Tři z nich se týkají makroekonomické strategie a transparentnosti dat (transparentnost měnové a finanční politiky, transparentnost fiskální politiky a šíření dat), šest se týká institucionální a tržní infrastruktury (nesolventnost, správa a řízení podniků – corporate governance -, účetnictví, audit, placení a vypořádání, a integrita trhu, která zahrnuje Doporučení Finanční akční pracovní skupiny a Doporučení pro boj proti financování terorismu), a tři se týkají finanční regulace a dozoru (bankovní dozor, dozor nad trhem cenných papírů a dozor nad pojišťovny). Navíc byla vyvinuta, nebo se nachází ve stádiu rozpracovávání, celá řada jiných nástrojů vztahujících se ke správě a řízení podniků v konkrétním sektoru, včetně dozoru nad investičními fondy, posouzení správy a řízení penzijních fondů a správy a řízení v bankovním sektoru.

Za tuto práci společně odpovídají MMF a Světová banka. Všeobecně řečeno, MMF v zásadě odpovídá za ROSC týkající se transparentnosti makroekonomických politik

(data, finanční, měnová a fiskální politika), zatímco MMF a Světová banka sdílejí práci na regulaci finančního sektoru a dohledu nad ním (platební systémy, cenné papíry, dozor nad bankovním sektorem, pojišťovnictví a boj proti praní špinavých peněz), a Světová banka posuzuje integritu trhu (správu a řízení podniků, účetnictví, audit, nesolventnost a práva věřitelů). V případě České republiky odpovídal MMF především za práci v oblasti transparentnosti politiky a Světová banka v

*„Během posledních let se náš původní vztah klient-poskytovatel úvěru vyvinul ve skutečnou spolupráci a partnerství, které je skutečně potěšující. Hlavní část naší spolupráce se zaměřila na průkopnictví inovačních postupů, které mohou být využity mnohými zeměmi a regionálními i globálními programy Světové banky. Nejvýznamnější z nich je systém diagnostikování zranitelnosti finančního sektoru, známý jako Mezinárodní finanční architektura, neboli IFA, který byl vyvinut Světovou bankou a Mezinárodním měnovým fondem. Významná část systému, který je používán mnohými zeměmi, a rovněž jeho nástavby jako, například, Globální iniciativa proti nesolventnosti bank a série hodnocení správy a řízení podniků finančního sektoru, byly realizovány v České republice, často poprvé na světě. Naši odborníci se v rámci této spolupráce mnohemu naučili, naše regulace a dohled nad finančními trhy se zefektivnily a byla posílena jejich funkce...“*

**Bohuslav Sobotka**  
Ministr financí, duben 2005

zásadě odpovídala za práci v oblasti regulace finančního sektoru a dohledu nad ním, a za integritu trhu.

To je skutečně široká agenda, avšak každý z jejích prvků má pádné odůvodnění. Práce mohly postupovat kupředu pouze na základě spolupráce. Česká republika se jí zúčastnila skutečně na recipročním základě ve všech výše zmíněných bodech. Níže uvedený materiál nejprve pojednává o FSAP a pak o vybraných ROSC a Hodnoceních, které jsou zvláště zajímavá z hlediska této Zprávy.

<sup>10</sup> Přestože se práce na FSAP překrývaly s pracemi na PER a na dokumentu *Dokončení transformace*, a také do nich přispívaly, ve skutečnosti byly výchozím momentem pro podstatnou část prací na ROSC a Hodnoceních, a pro účely této analýzy jsou považovány za součást třetí etapy pomoci ze strany banky.

## PROGRAM HODNOCENÍ/POSOUZENÍ FINANČNÍHO SEKTORU (FSAP)

### Úvod

Účast České republiky v programu FSAP vycházela z návrhu učiněného MMF a Světovou bankou v r. 1999. Byl vypracován Protokol o důvěrnosti informací v rámci FSAP, který řešil otázku důvěrnosti informací v zájmu MF a od té doby MF poskytovalo FSAP silnou podporu.

ČNB cítila, že to má velkou prioritu a že to může přinést takový typ analýzy finančního sektoru, který ČNB v každém případě považovala za nezbytný. Spolupráce se Světovou bankou/MMF byla považována za užitečnou pro řešení různých aspektů reforem finančního sektoru a k získání politické podpory pro realizaci potřebných reforem, které budou identifikovány v rámci této spolupráce. Přestože to bylo, jak se později ukázalo, náročné z hlediska lidských zdrojů v ČNB, MF i ostatních institucích, proces byl považován za úspěšný. Na základě návrhu českých orgánů byly výsledky FSAP/FSSA využity EK rok po dokončení tohoto programu pro komplexní posouzení (PEER Review) stability a silných stránek českého finančního sektoru, což proběhlo v souvislosti s procesem přípravy České republiky na vstup do EU.

Česká republika byla aktivním účastníkem programu. Byla první zemí, která prováděla aktualizaci FSAP a zúčastnila se přípravy všech pilotních hodnocení ROSC. Také se zúčastnila Pilotního hodnocení všech nástrojů k posouzení nejlepší praxe ve finančním sektoru,<sup>11</sup> včetně těch, které zatím nebyly všeobecně rozšířeny, a šest z nich bylo v ČR aplikováno vůbec poprvé na světě.

Ačkoliv za strategii finančního sektoru odpovídá Ministerstvo finance, hlavním partnerem v této práci byla ČNB s tím, že MF bylo klíčovým partnerem pro práci v oblasti pojišťovnictví, boje proti praní špinavých peněz a správy a řízení podniků (corporate governance). Ministerstvo spravedlnosti (MSpr) sehrálo významnou roli v práci na otázkách nesolventnosti. Následovaly segmenty, které řešily otázku nesolventnosti a ochrany práv věřitelů, kde bylo klíčovým partnerem MSpr spolu s MF. Podpora a zájem ze strany MSpr během tohoto období kolísaly, zvláště co se týče práce v oblasti nesolventnosti a práv věřitelů.

<sup>11</sup> Globální iniciativa proti nesolventnosti bank, Hodnocení governance bankovního sektoru, Hodnocení governance v pojišťovnictví, Hodnocení governance v sektoru kolektivních investičních fondů, Hodnocení sektoru penzijních fondů.

<sup>12</sup> Navíc v roce 1999 proběhly práce na pilotním FSAP.

### Studie FSAP

FSAP byla připravena během misí v listopadu-prosinci 2000 a v únoru 2001 a zveřejněna byla v červenci 2001.<sup>12</sup> Misi vedl MMF se zástupcem vedoucího ze Světové banky, členy byli odborníci na kapitálové trhy, kteří výrazně přispěli k hodnotě FSAP. Nebyla to první mise FSAP (předcházelo Maďarsko), ale byla to jedna z prvních misí a část českého FSAP byla průkopnickou záležitostí (např. práce na konkurzu a správa a řízení podniků). Přestože v souladu se všeobecnými pravidly MMF/Světové banky pro FSAP je celá studie důvěrná, Posouzení stability finančního systému (FSSA) je veřejnosti k dispozici a obsahuje mnohé klíčové body z FSAP. Poznámává, že na straně českých orgánů, zvláště ČNB, byla silná motivace podporovat práce na FSAP vzhledem k velkým ztrátám bankovního sektoru zmíněným výše. Vláda, a zvláště MF, byla také zainteresována, protože před privatizací, a v některých případech před opakovanou privatizací, poskytl velké hotovostní injekce do bank a chtěla mít nový rámec pro strategické partnery.

ČNB zjistila, že tato první FSAP byla rozsáhlá, ale užitečná, protože ČNB musela projít celou legislativu a harmonizovat ji s právem EU a tedy bylo načase přijít s návrhy ohledně reforem. FSAP pomohla definovat pracovní program pro mnohé sektory, včetně bankovního, podnikového sektoru, pojišťovnictví, penzijních fondů, družstevních záložen a leasingových společností.

Ke klíčovým závěrům FSSA patří:

- Reformní úsilí výrazně posílilo finanční systém, a kdyby byla privatizována poslední státní banka, bylo by 90% bankovního sektoru vlastněno renomovanými zahraničními bankami.
- Ačkoliv první privatizace velké státní banky (Investiční a poštovní banka, IPB) nebyla úspěšná, následující privatizace byly vysoce úspěšné. Očištění bilancí bank (tehdy odhadované na 21% HDP, kdyby bylo zahrnuto v plné výši v rozpočtu) vyvolalo fiskální tlak, ale FSSA zaznamenala, že přímé zahraniční investice (FDI) a jiné přírůstky snížily inflační tlak

- Nebankovní sektor, s výjimkou pojišťovnictví, se také konsolidoval a nevyvolával žádné okamžité znepokojení z hlediska své stability.
- Právní a regulatorní rámec byl zdokonalen, ale bylo potřeba posílit vymahatelnost práva, která byla stále neuspokojivá. Zlepšení vymahatelnosti by vyžadovalo vybudovat dozorovou kapacitu, aktivnější přístup ze strany regulatorních orgánů a zdokonalení soudnictví.
- Přijetí investičních fondů jako modelu pro penzijní fondy by zlepšilo transparentnost a FSSA doporučilo, aby k tomu došlo co nejdříve.

## PROTOKOLY O DODRŽOVÁNÍ STANDARDŮ A KODEXŮ (ROSC) A SOUVISEJÍCÍ PRÁCE

### Úvod

Spolu s FSSA byly zahrnuty ROSC o šíření dat (1998 a aktualizace), fiskální transparentnosti (1999 a aktualizace), transparentnosti měnové a fiskální politiky (1999), fiskální politiky (1999 a aktualizace), bankovním dozoru (1999 a aktualizace), trhu cenných papírů (1999 a aktualizace) a platebních systémech spolu s následující prací v oblasti transparentnosti měnové a fiskální politiky, bankovního dozoru, regulace pojišťovnictví, regulace cenných papírů, správa a řízení podniků a platebních systémů. Informace o FSAP a obzvláště ROSC byly často aktualizovány v průběhu práce.<sup>13</sup> Poslední aktualizace FSAP proběhla v roce 2004. Provedl ji Mezinárodní měnový fond ve spolupráci se Světovou bankou, která poskytla konzultace ve specifických otázkách.

Hodnocení správy a řízení podniků v bankovním, pojišťovnictví, investičních fondech a penzijních fondech byla novým produktem obecně prosazovaným po první tranši ROSC. Tyto produkty byly vyvinuty zaměstnanci ECA ve spolupráci s odborníky na finanční sektor, i když ROSC pro správu a řízení podniků a správu a řízení penzijních fondů použili zaměstnanci ECA poprvé na Slovensku. ROSC pro platební neschopnost a práva věřitelů, boj s praním peněz, nesolventnost bank a účetnictví a audit také implementovali zaměstnanci Světové banky nebo při implementaci alespoň výrazně pomáhali.

### Hodnocení správy a řízení podniků

První analýzy správy a řízení podniků v České republice provedené Světovou bankou byly součástí *Analýzy kapitálového trhu* (1999).

V roce 2000 české orgány rozhodly, že ROSC o správě a řízení podniků bude provedena jako část FSAP (2001). Tenkrát se metodika hodnocení správy a řízení podniků země na základě Principů Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (OECD) (Protokol o dodržování standardů a principů správy a řízení podniků) vyvíjela během samotného hodnocení. Její implementace v České republice proběhla jako vůbec první na světě a významně pomohla rozvoji tohoto ROSC. ROSC byl součástí výstupu FSAP a byl publikován spolu s FSSA (2001).

V následujících měsících po zkušenosti s hodnocením OECD principů správy a řízení podniků v jednotlivých zemích se metodika ROSC správy a řízení podniků tak význačně rozvíjela, že výsledky základního českého hodnocení v této oblasti již nejsou srovnatelné s výsledky v jiných zemích. Světová banka a české orgány souhlasily s přehodnocením na základě nové metodiky. Přehodnocení proběhlo v březnu až květnu 2002, zveřejněné bylo v červenci 2002, prezentace proběhla na veřejném semináři v Praze v listopadu 2002 a v češtině bylo hned poté publikováno.

Bylo doporučeno několik reforem. Co se týče zainteresovaných stran společnosti (to znamená souvisejících stran) příslušná legislativa by měla být rozšířena tak, aby ošetřila půjčky a pronájmy a také zlepšila práva věřitele. Měla by se zavést přísnější pravidla pro případy, kdy společnosti mohou zatajovat kompromitující informace. Mělo by se prosadit lepší vymáhání práv akcionářů včetně plně dostupných valných hromad. Dále by se měla posílit nezávislost auditora. V České republice je často za najímání a propouštění auditorů odpovědný management, což může ovlivňovat jejich nezávislost. Požadovat, aby akcionáři a dozorčí rada na valné hromadě schvalovali propuštění auditora, by bylo správným krokem. Inštituční investoři jako jsou důchodové a investiční fondy obvykle nehlasují na schůzích akcionářů, protože nevěří, že to je pro ně důležité, čímž nepodporují zájmy mnoha malých akcionářů, které zastupují. Když nehla-

<sup>13</sup>Dokončené ROSC jsou k dispozici na [http://www.worldbank.org/ifa/rosc\\_cg.html](http://www.worldbank.org/ifa/rosc_cg.html).

sují, obvykle pouze souhlasí s managementem. Požadavek, aby tyto instituce ukázaly jak a zda by volily, by posílil transparentnost a zlepšil pravděpodobnost, že budou hlasovat odpovědně. ROSC také upozornil, že Komise cenných papírů ČR a také Komora auditorů by byly v lepší pozici pro zveřejňování a potlačení případů porušení, pokud by měly více zaměstnanců.

Jelikož je zde malý počet na burze registrovaných společností, tato práce ještě neměla větší dopad, i když její dosah se také rozšířil na společnosti, které jsou veřejně obchodovatelné, i když nejsou registrované.

Velká část českého finančního sektoru zůstala mimo rozsah tohoto hodnocení. Tudiž pilotní hodnocení správy a řízení podniků vyzdvihlo význam této oblasti. V zemích s malými kapitálovými trhy, malým počtem na burze registrovaných společností a těsně řízenými finančními institucemi nemohou hodnocení OECD principů správy a řízení podniků pro na burze registrované společnosti úplně postihnout faktor správy a řízení jako důležité instituční opory pro zdravé finance. Toto zjištění urychlilo přípravu hodnocení správy a řízení finančního sektoru.

### *Hodnocení správy a řízení finančního sektoru*

#### **a) Pilotní hodnocení správy a řízení bankovního sektoru**

Hodnocení správy a řízení v bankovním sektoru v České republice proběhlo v roce 2004 a na začátku roku 2005, přičemž toto hodnocení bylo prováděno vůbec poprvé ve světě. Oblast správy a řízení v bankovním sektoru se čím dál více považuje za docela rozhodující pro stabilitu finančního sektoru v zemích, kde bankovníctví dominuje ve finančním sektoru, a byla předmětem rozsáhlé práce různých mezinárodních orgánů. Nicméně zatím nebylo dosaženo mezinárodního konsensu o nejlepší praxi. Tudiž doporučení pilotního hodnocení se musí považovat za průzkumnou snahu vhodnou pro pilotní hodnocení, podrobnosti kterého se budou dopracovávat v průběhu budoucích reforem. V tomto kontextu a duchu hledání zlepšení bez mandátu absolutních standardů byla tato práce zahájena.

Ačkoli ve finančních sektorech, kterým dominuje bankovníctví, jako je například Česká

republika, by bylo hodnocení správy a řízení bankovního sektoru typicky nejzávažnějším mezi hodnoceními správy a řízení ve finančním sektoru, české orgány se kvůli strategickým prioritám rozhodly nejdříve pokračovat s pracemi v oblasti pojišťovnictví. Když práce na správě a řízení v pojišťovnictví dosáhla bariéry právně zaručených zájmů a musela být přerušena, rozhodly se české orgány zahájit hodnocení správy a řízení kolektivních investičních fondů jako úlohového modelu pro jiné sektory. Časové rozvržení hodnocení správy a řízení bankovního sektoru respektovalo čas odborníků na bankovní dozor jakožto nejvíce důležitý pro toto hodnocení.

Pilotní hodnocení poukázalo na významné změny v bankovním sektoru od konce devadesátých let a potvrdilo, že velmi vážené zahraniční banky vlastní 90 procent bankovního majetku. V tomto kontextu hodnocení zjistilo, že kvalita managementu, transparentnost vlastnictví a kontrola a standardy finančního výkaznictví českých bank se výrazně v posledních sedmi zlepšily a splňují relativně vysoké standardy. Na základě těchto silných stránek pilotní hodnocení také navrholo několik reforem vedoucích k dalšímu zlepšení kvality správy a řízení včetně posílení dozorové pravomoci ČNB, zlepšení zveřejňování informací, posílení kvality, nezávislosti a veřejného dohledu prostřednictvím auditů a přehodnocení regulačního rámce pro bankovní sektor prostřednictvím standardů pro konkurenci a soutěživost na trhu.

Navíc k těmto uvedeným doporučením hodnocení také poskytlo několik doporučení týkajících se úloh a funkcí managementu a/nebo dozorčích rad bank. Ta se týkala otázek odpovědnosti vůči akcionářům, formální odpovědnosti stanovovat strategický směr, externí prověrky práce členů představenstva a posílení řízení rizik včetně transakcí se souvisejícími stranami prostřednictvím mechanismu vnitřního auditu, nebo jiné struktury. Zatímco české zákony vyžadují dvoustupňovou strukturu řídicích orgánů, doporučení byla v kontextu oddělení managementu a dozorčích rad. Nicméně autoři pilotního hodnocení věří, že tyto otázky platí pro všechny banky a mohou být řešeny jakoukoli strukturou správy a řízení.

Jelikož dříve neexistoval mezinárodně uznávaný soubor principů a pokynů nejlepší praxe správy a řízení v bankovníctví, práce v českém bankovním sektoru také zahrnovala testování takovýchto principů nejlepší praxe. Hodnocení bylo zveřejněno v Praze v lednu 2005. Hodnocení vyvolalo konstruktivní reakce. Nicméně některá doporučení Světové banky, která se zdála být v nesouladu s českým prostředím a legislativou EU, vyvolala vážné námitky. Toto se týká například požadavku, aby banky všech velikostí založily Auditní výbor (názor byl, že je to zbytečné, protože stávající požadavek v Ustanoveních ČNB vydaný pro banky stanovil, že v případě, kdy neexistuje Auditní výbor, jeho povinnosti vykonává dozorcí rada banky), dále rozsahu zveřejňovaných informací apod. Několik doporučení se zaměřovalo na instituce odpovědné za obecné nastavení pravidel správy a řízení podniků, jiné než ČNB. Na základě názoru, že některá závěrečná doporučení a hodnocení nebyla relevantní v českém kontextu, a jelikož některá z navrhovaných opatření již byla přijata nebo zavedena před prověrkou hodnocení, ČNB neschválila její publikaci.

#### **b) Pilotní hodnocení správy a řízení v pojišťovnictví**

Bylo obtížné věnovat se oblasti pojišťovnictví, a to nejen v České republice. Neexistuje jasný model nejlepší praxe dohledu nad pojišťovnictvím a sektor pojišťovnictví vykazuje zvláštní problémy při analýze, protože odpovědnosti jsou pro pozorovatele vně sektoru obecně neprůhledné a zároveň proto, že některé třídy pojistných produktů, jako je například povinné ručení, generují velké toky peněz. Tyto dva faktory poskytují manažerům v pojišťovnictví velkou míru finanční flexibility, která bez řádné regulace/dohledu může vést k problémům.

V českém kontextu začala práce v pojišťovnictví *Analýzou kapitálového trhu*. Ale tenkrát nebylo možné provést podrobnou práci a bylo obtížné proniknout do některých aspektů sektoru. Následně sektor pojišťovnictví musel tenkrát být pokryt ve stejnou dobu jako FSAP, ale adekvátní informace od českých partnerů a účastníků trhu nebyly dostupné. Mělo by se poukázat na to, že dozorcí orgán pro sektor pojišťovnictví byl zpočátku proti spolupráci se Světovou bankou, ale díky neustále vedenému dialogu a zvyšujícímu se uvě-

domění, že program je racionální, bylo dosaženo podpory další práce. Zpráva OECD naznačila, že zlepšení v oblasti governance v sektoru pojišťovnictví bylo důležité. Z šablony bankovního dozoru byla vyvinuta obecná šablona, která však vyžadovala podstatné úpravy.

Práce na pilotním hodnocení správy a řízení v sektoru pojišťovnictví byly zahájeny v roce 2003, ale kvůli těmto potížím nemohly rychle pokračovat. Časem se spolupráce zlepšila natolik, že práce na hodnocení doopravdy znovu začala na přelomu 2004 a 2005 a koncept pilotního hodnocení byl publikován v říjnu 2005. Byla snaha vyvinout zkušební soubor srovnávacích testů (benchmarks) pro hodnocení správy a řízení v sektoru pojišťovnictví a provádět zkušební hodnocení správy a řízení rámce českého pojišťovnictví proti těmto „benchmarkům“. Zpráva poukázala na tři hlavní problémy: (a) pravděpodobnost, že transakce souvisejících stran překročí rozumnou úroveň, v kombinaci s neúplnou implementací směrnic EU o konglomerátech; (b) velmi neadekvátní funkce dozorcích rad ve správě a řízení velkých pojišťoven a (c) neoddělení životního pojištění a ostatních druhů pojištění, v kombinaci s konkurzním systémem, který v minulosti vedl k nesprávné alokaci deponovaných aktiv. Pilotní hodnocení se do určité míry<sup>14</sup> zabývá všemi těmito problémy.

V říjnu 2005 se o pilotním hodnocení dodržování nejlepší praxe správy a řízení v sektoru pojišťovnictví veřejně diskutovalo na semináři v Praze.

Již existují plány na posílení dozorcího systému v pojišťovnictví. Počátkem roku 2005 proběhly velké personální změny. V dubnu 2006 se dozor nad pojišťovnami spolu s dozorem nad penzijními fondy a kolektivních investičních fondech přesune na ČNB. Dozor nad všemi segmenty finančního sektoru bude takto integrován.

Toto je jasný příklad práce na ROSC a podobných hodnoceních, které byly ve prospěch Světové banky. Musí se vypracovat nová šablona pro pilotní hodnocení a je potřeba na ní pracovat v některých detailech s partnery v České republice. Výsledná šablona je vylepšená a bude užitečná při provádění práce v dalších zemích a pravděpodobně bude dále upravována.

<sup>14</sup> Viz komentáře k pojištění v ROSC k účetnictví a auditu.

**c) Pilotní hodnocení správy a řízení v sektoru kolektivních investičních fondů**

Reformování vzájemných fondů zaznamenalo výrazný pokrok. Nicméně klíčový problém spočívá v tom, že jsou nutné další reformy, aby se oddělila aktiva manažerů od aktiv příjemců.

Hodnocení správy a řízení v sektoru kolektivních investičních fondů v České republice bylo vůbec prvním použitím tohoto instrumentu. Jelikož předtím neexistovaly žádné mezinárodně uznávané principy nejlepší praxe pro správu a řízení v sektoru kolektivních investičních fondů, pilotní práce zahrnovala také rozpracování takového souboru navržených principů a pokynů.

Výstupy hodnocení byly diskutovány a zveřejněny na veřejném semináři v Praze v listopadu 2004 a byly publikovány jako „svazek v červené vazbě série ESW“ o České republice.

Pilotní hodnocení poukázalo na šest problematických oblastí, které se v tomto sektoru musí řešit:

- 1) Existují potenciální konflikty zájmů mezi manažery fondů, deponenty/vkladateli a akcionáři investičních fondů, obzvláště pokud jsou depozitní společnost a společnost řídicí fond součástí stejné finanční skupiny.
- 2) Musí se posílit kvalita dohledu dozorcích rad nad manažery fondů.
- 3) Musí se zavést vyspělé systémy řízení rizik a vnitřní kontrolní a řídicí mechanismy.
- 4) Pro ochranu legitimních zájmů vlastníků akcií a vlastníků podílových listů podílových fondů je nutná silná regulace a sankce pro případ zneužití.
- 5) Musí se prodloužit mandát Komise pro cenové papíry, aby zahrnovala i ochranu zákazníka před podezřelými postupy v marketingu a prodeji kolektivních investičních produktů.
- 6) Je nutné připravit náležité zákony a další aspekty regulačního rámce pro zvláštní fondy, aby nespádaly pod stávající zákony o kapitálovém trhu a sekundární regulaci, ještě před tím, než tyto fondy začnou v České republice fungovat.

**d) Pilotní hodnocení správy a řízení v sektoru penzijních fondů, chystané**

Růstem deficitu soukromých důchodových fondů se vytváří obrovské dluhy.. Potřeba

změny je všeobecně známa (viz výše materiál o důchodové reformě). V říjnu 2005 začala substantivní práce na tomto úkolu a o výsledcích bude podána zpráva, až budou k dispozici.

Práce v této oblasti vyvolala otázku koordinace mezi pracovníky Světové banky pro finanční sektor a odborníky na sociální ochranu. Je jasné, že zde musí být manažer pro celkový úkol, který bude koordinovat vstupy obou skupin odborníků, a že MF musí dostat úplné informace o veškerých iniciativách včetně těch, které zahrnují MPSV. Viz také komentář v sekci o důchodové reformě (výše).

**Protokol o dodržování standardů a předpisů v oblasti účetnictví a auditu**

Česká republika zaznamenala pozoruhodný pokrok v účetnictví a auditu (A&A) a všechny požadavky stanovené v *acquis communautaire* byly splněny. Ale A&A je pohyblivý cíl a zároveň je zde metodika méně jasná než v jiných sektorech. MF mělo motivaci zlepšit A&A a byl zde jasný a angažovaný partner. Nicméně pokrok byl zpomalen nedostatkem zaměstnanců a objevily se potíže při práci s některými komerčními bankami, které možná neviděly výhody navrhovaných změn.

Po prezentaci ROSC přijala vláda na základě doporučení obsažených v ROSC akční plán s velmi rozumným souborem priorit. Ale implementace akčního plánu závisí na přípravě studií o problémech, což při nedostatku kvalifikovaných zaměstnanců může také mít svůj vliv. Také v této oblasti musí být přesné formulace, a proto trvá proces překladu delší dobu.

Nehledě na tyto problémy Česká republika těžila z pomoci Světové banky, protože Světová banka byla dobrým odrazovým můstkem pro zlepšení A&A. Na *ad hoc* bázi byla Světová banka požádána o neformální rady a hledala se řešení, která nezahrnují vleklé formální postupy, které by mohly nastat, pokud by Česká republika pokládala tyto otázky EC. Samozřejmě EC má poslední slovo ohledně přijatelnosti, ale neformální rady Světové banky umožňují, aby reformy probíhaly rychleji při současném dodržování standardů EU, přičemž všechny české podniky a účetní profese jako taková získávají zřejmé výhody.

ROSC v oblasti A&A, který měl správnou (vysokou) technickou úroveň, byl velmi užitečný a posloužil jako motivace pro mnoho reforem. MF připravilo a koordinovalo veškerou činnost a bylo velmi efektivním partnerem. ROSC také propagoval implementaci směrnic EU. Finanční výkazy a výroční správy jsou nyní dostupnější a MF je zpřístupňuje elektronicky.

Světová banka měla také prospěch ze své práce na A&A v České republice z hlediska metodiky a praxe v kontextu EU. Tato práce byla užitečná při vytváření základů pro reformy A&A v jihovýchodní Evropě a pro rozvoj globální vzdělávací sítě (Global Development Learning Network).

Nicméně je zde několik nedořešených problémů. Například Mezinárodní účetní standardy (IAS) pro pojišťovnictví byly vydány před rokem a tyto mezinárodní standardy nejsou zatím v pojišťovnictví adekvátním „benchmarkem“. Banky málo vyžadují předkládání finančních výkazů podniků, protože, nehledě na nedávná zlepšení (jako například požadovaný dodatek o daňových nedoplatcích a nedoplatcích sociálních příspěvků), je jejich kvalita nízká. Má se implementovat směrnice EU o vytvoření veřejného orgánu pro dozor nad auditorskými společnostmi. Je nutné lépe definovat „subjekt sloužící veřejnému zájmu“ a povinnosti těchto subjektů. Je nutné šířit informace o potřebách IAS. Standardně spočívají tato úkoly na MF, ale funkci by mohla převzít nějaká profesionální asociace nebo instituce vyššího vzdělávání.

### *Nesolventnost a systémy práv věřitele (Protokol o dodržování standardů a předpisů) a Nesolventnost a zpráva o ochraně práv věřitelů*

Potřeba reformy v této oblasti byla již nějakou dobu zřejmá. Například od 1991 do 2005 bylo přijato 25 novel předpisů o konkurzu, ale ty nebyly příliš uspokojivé. Zatímco „Resolution Corporation“ (pozn. americká realie, profesní organizace zabývající se řešením konkurzů) řešila pár největších případů, soudní mechanismy používané k řešení menších případů nebyly efektivní. *Dokončení transformace bank a podniků* přineslo několik návrhů, ale jen několik doporučených v oblasti konkursů bylo implementováno. Vláda raději vynaložila velké částky peněz na rekapitalizaci podniků/bank před privatizací, což

bylo přímo v rozporu s doporučeními Světové banky. Při vypuknutí krize ve finančním sektoru České republiky v 1998 pokračovala vláda v rekapitalizaci často prostřednictvím netransparentních operací.

Počátkem roku 2000 Světová banka a IMF diskutovaly s českými orgány o obsahu chystaného FSAP a pilotním ROSC. V té době se práce Světové banky na rozvoji globálních mezinárodně uznávaných principů a pokynů nejlepší praxe při konkurzu a ochraně práv věřitele a na metodologii odpovídající ROSC blížila k pilotní fázi a české orgány se rozhodly vyzkoušet ROSC o nesolventnosti a právech věřitele jako součást FSAP. Byla to úplně první aplikace tohoto nástroje ve světě a do rozvoje českého pilotního programu bylo vynaloženo hodně úsilí.

Jak pokračovala práce na *Dokončení transformace* a zprávách FSAP/ROSC, záměrem reformy o nesolventnosti bylo pokračovat stejným tempem jako v případě reformy bankovního sektoru. Světová banka předložila úpravy Zákona o konkurzu, které nebyly přijaty (jako, například, 30 % financování převodem výnosů z budoucí produkce). Musely se řešit další problémy. Daňové povinnosti mohly při konkurzu způsobovat potíže, protože se požadovalo platit daně z odepisovaných pohledávek. Soudní systém pro konkursní řízení byl (a je) obvykle velmi pomalý (i když příležitostně může postupovat rychle). Velcí věřitelé nominují správce konkursní podstaty, kteří mohou zařídit prodej aktiv jiné zainteresované straně.

Legislativa EK o konkurzu v nepřesahujícím rámcem země není silná. Neexistují směrnice EU o nesolventnosti společnosti (je jich jenom pár pro pojištění). Nicméně existují nařízení o přeshraniční nesolventnosti v případě společností, které mají aktiva ve dvou nebo více zemích, a Česká republika bude muset přijmout příslušné zákony, aby její legislativa byla konzistentní s těmito předpisy.

V tomto kontextu byla práce Světové banky všemi silně podporována, kromě některých soudců a těch, kteří měli prospěch z vnitřofirmních operací (insider deals), které stávající systém chrání. Kvůli vlivu těchto sil byla spolupráce s českou stranou přerušovaná. Na podzim 2001

začala pracovní skupina připravovat program reformy. Světová banka formálně prověřila principy reformy a shledala je plně konzistentními s mezinárodně uznávanými principy a pokyny pro nesolventnost a ochranu práv věřitele. Formální pracovní program českých orgánů a Světové banky se domníval, že Světová banka by měla také přezkoumat návrh zákona, ale české orgány nikdy nic Světové bance k přezkoumání nepředložily a odpovídající pracovníky Světové banky o schůzích pracovní skupiny neinformovaly. V určitý moment se požádalo o vyjádření EBRD, pravděpodobně pod tlakem získat pohled zvenčí. Ale toto nebyla oblast, kde by měla EBRD požadovanou odbornost. To představovalo také nátlak na Světovou banku, jelikož její hlavní expert měl pořád jiné úkoly, takže strategický dokument, který Světová banka slíbila vydat v roce 2002, byl vydán až v roce 2004.

Tento dokument měl pomoci orgánům připravit nový Zákon o nesolventnosti. Dokument popisuje právní rámec pro nesolventnost a zmiňuje, že některé ze 17 novel Zákona o nesolventnosti byly užitečné, ale mnoho dalších ne. Poukazuje na to, že český zákon se příliš neliší od zákonů v ostatních 8 nových členských zemích EU, ale ty všechny zaostávají za zákony o nesolventnosti v původních 15 členských státech EU a také za zákony Spojených států. Slabý institucionální rámec pro nesolventnost má za následek nadměrné administrativní náklady a jiné nedostatky. Dalšími oblastmi, které je nutné vylepšit, jsou vybudování kapacity soudů, regulační systém pro monitorování činnosti správců a zrychlený systém mimosoudních řešení sporů.

Nehledě na tuto pestrou historii motivace k dalším reformám zůstávala silná. Česká republika nebyla příliš dobře hodnocena v rámci globálního projektu hodnocení podmínek pro podnikání „Doing Business“ SB. Práva věřitele byla shledána jednou z nejzaostalejších oblastí. Zatímco dřívější práce Světové banky před FSAP/ICR ROSC vedla k velkým změnám v regulaci společností registrovaných na burze, týkalo se to pouze šesti největších podniků. Podmínky pro podnikání pro obrovského množství neregistrovaných společností se v podstatě nezměnily. Následně v srpnu 2005 vláda (pod vedením místopředsedy vlády Martina Jahnna) dokončila přípravu nového návrhu zákona. Hlavním rysem českého návrhu zákona je výraz-

né snížení rozsahu možnosti zneužití pravomoci soudů a soudně stanovených správců konkursní podstaty, modernizace konkursního procesu a posílení potenciální možnosti zachovat společnost jako fungující organizaci. Návrh zákona by také zavedl instituci osobního konkursu, čímž by tento návrh zákona znamenal velký posun kupředu. Vláda se dohodla, že spojí dva návrhy zákona o nesolventnosti a sloučený návrh úspěšně prošel prvním čtením v parlamentu.

### *Hodnocení rámce pro řešení nesolventnosti bank*

Tato práce byla provedena jako součást Pilotního projektu Globální iniciativy proti nesolventnosti bank. Světová banka byla přizvána k práci na tomto tématu, i když podobnou expertízu mohla poskytnout i EU. Nicméně neformální výměna a spolupráce se Světovou bankou usnadnila získání neutrálního hodnocení problémů a pak možnost napravit je spíše než prosazovat formální postupy s EU.

Při příležitosti přípravy Směrnice EK o dodatečném dozoru nad finančními konglomeráty, která vstoupila v platnost v září 2005, iniciovala ČNB různé důležité změny v Zákoně o konkursu a Zákoně o bankách. Hlavním cílem těchto změn bylo sjednotit český právní rámec pro řešení problémů bank s právním rámcem EU. Například podle platného právního rámce se obecný konkurzní zákon vztahoval i na banky. Naopak nová ustanovení dala ČNB právo předložit návrh na konkurs banky po odnětí licence a specifikovala, že nelze prohlásit konkurs nebo vyrovnání na banku s platnou licencí, což je v případě bank zásadní věc..

Světová banka efektivně napomáhala České republice přípravě na splnění standardů EU v této oblasti. Dalším krokem bude spolupráce bankovního dohledu ČNB s partnerskými institucemi, aby zajistili odpovídající úroveň odbornosti. Práce Světové banky je nyní téměř dokončena. Vytvořila dobrý následováním model pro další země.

### *Pilotní projekt boje proti praní špinavých peněz a boje proti financování terorismu (AML/CFT) ROSC*

I když formálně není součástí IFA, týká se AML/CFT ROSC diagnostiky IFA a poskytuje hlubší

porozumění různých problémů, kterými se FSAP zabýval v předcházející ROSC. České orgány se dobrovolně přihlásily k pilotnímu hodnocení, které bylo úzce koordinováno a probíhalo paralelně s ROSC o účetnictví a auditu a také první fází Pilotního hodnocení pojišťovnictví. Práce tří týmů byla úzce koordinována, a to týmům umožnilo využít synergii, výměnu informací a v oblastech vnímaných jako zranitelná místa také proniknout do problému hlouběji než by to bylo jinak možné.

Tento ROSC ukazuje, že větší část českého programu je dobře organizována dle vysokých standardů<sup>15</sup> kromě pozoruhodné výjimky sektoru pojišťovnictví, ze kterého docházelo ke značnému úniku. Útvar finanční analýzy (UFA) MF uvítal hodnocení zvenčí jako základní krok ke zlepšení a UFA bude velmi rád spolupracovat s externími agenturami. Kromě ROSC hodnotila Českou republiku a UFA před dvěma lety Moneyval, Finanční akční pracovní skupina pro boj proti praní špinavých peněz (FATF) – regionální orgán založený radou Evropy. Ale hodnocení MMF/Světové banky dalo základ nedávnému hodnocení UFA a ukázalo se být nesmírně cenným při vytvoření společné perspektivy mezi místními a externími partnery. Pomoc MMF/Světové banky přišla v pravý čas. V té době, kdy UFA připravoval novely pro reformu a usiloval o více než pouze harmonizaci s druhou směrnicí EU, umožnila tato pomoc České republice předstihnout druhou směrnici a částečně harmonizovat i známé prvky chystané třetí směrnice EU.

I když centrálou českého úsilí je UFA, je pouze jednou částí celého systému, který zastřešuje MMF/Světová banka. V porovnání s tímto dobře obecně fungujícím programem hodnocení MMF/Světové banky poukázalo, že UFA musí zlepšit personální zastoupení, aby mohlo plně vykonávat své funkce. UFA reagoval a snažil se zvýšit počet pracovníků, ale byl omezen rozpočtem. Jako alternativní řešení přenesl UFA ve své novele zákona pravomoci dozoru na regulační agentury v příslušných oblastech (například, ČNB v úloze regulátora bankovníctví, Komise pro cenné papíry ve své tehdejší úloze regulátora cenných papírů apod.). UFA pak dostává od těchto agentur zprávy a provádí řízení kvality prostřednictvím analýzy těchto

zpráv, což umožňuje stoprocentní výměnu informací mezi UFA a ČNB a jinými agenturami vykonávajícími dozor, a to na základě podepsaných smluv, což je lepší než částečné výměny za předchozího systému. Úplná výměna informací také nastává při přípravě k auditu. V případě potřeby si UFA vyhrazuje právo provádět audit určitých případů. Jelikož činnosti v následujících sektorech nevykonává regulátor, audit provádí UFA: nemovitosti, právní profese, auditoři, účetní, poradci v oblasti podnikání, směnárníci a některé další neregulované činnosti. Je důležité uvědomit si, že sektor pojišťovnictví spadá pod dohled nad pojišťovnami, který spadá pod MF, ale v roce 2006 se stane součástí integrovaného regulátora.

Pilotní ROSC také zaměstnancům jiných agentur pracujících s UFA doporučil více školení, ale UFA má jen omezený počet pracovníků a nemůže je vyčlenit pro externí školení. Alternativou je, že UFA bude informace regulačním agenturám předávat prostřednictvím webových stránek a písemných materiálů (byly publikovány dvě knihy s takovýmito informacemi). Tímto směrem se také vydaly spolupracující agentury a ČNB navrhla a publikovala celý soubor opatření; Komise pro cenné papíry také vydala kompletní soubor pokynů.

Nehledě na nedostatek pracovníků by UFA České republiky mohl, výjimečně, pomoci školit útvary UFA ve východních zemích, ve kterých se mluví rusky. Toto by pomohlo práci UFA pro Českou republiku, protože zlepšení v těchto zemích by prostřednictvím harmonizace systémů napomohlo i práci v České republice.

Nakonec v souladu s doporučeními ROSC také proběhla reforma Zákona o sankcích. Dříve sice existovala výměna informací o sankcích mezi vládami, ale v důsledku reformy má nyní UFA přímou korespondenci s UFA v jiných zemích, což urychluje a posiluje tuto výměnu informací.

## OCHRANA SPOTŘEBITELŮ A JINÉ PRÁCE VE FINANČNÍM SEKTORU

Světová banka začala pracovat na materiálu *“Jak posílit ochranu spotřebitelů ve finančních službách” (How to Strengthen Consumer Protection*

<sup>15</sup> Ředitel FAU je v seznamu Světové banky/IMF pro práci v oblasti AML/CFT.

*in Financial Services*) při své první misi na jaře r. 2005 a druhé v říjnu 2005. Studii si vyžádalo české MF, které vyvíjelo aktivní činnost v oblasti regulace finančních služeb, včetně ochrany spotřebitelů, prostřednictvím svého samostatného útvaru zřízeného pro tento účel na ministerstvu. Přestože bylo v souladu s požadavky přistoupení k EU zavedeno zdokonalené institucionální uspořádání v oblasti podvodů s kreditními kartami, ostatní oblasti, jako, například, bankovní poplatky a zveřejňování informací pro občany, nebyly regulovány. Dále bylo považováno za žádoucí provést hodnocení takových oblastí jako velkoobchodní a maloobchodní prodej finančních pojistných nástrojů a penzijních fondů a celé řady dalších produktů. Předpokládá se, že práce budou dokončeny na začátku jara 2006 a výsledky rozšířeny v České republice pod záštitou MF v dubnu 2006. Další práce je také potřeba uskutečnit v oblasti konkurzů finančních institucí.

### **HODNOCENÍ A VÝSLEDKY TŘETÍHO OKRUHU PRACOVNÍHO PROGRAMU**

České FSAP, ROSC, zpracovávaná hodnocení typu ROSC byla prvním a doposud jediným souborem diagnostiky IFA. Přestože to bylo pro české orgány extrémně náročné na kapacity, pilotní projekt umožnil zkontrolovat konzistenci, synergii, komplementaritu a redundance mezi komponenty diagnostiky IFA. Také poskytl hlubší představu a inspiraci ohledně posloupnosti segmentů, vzájemné vazbě mezi nimi a procedurálních otázek. V současné době probíhá samostatné vyhodnocení efektu tohoto významného počínu ze strany Světové banky a mělo by být v krátké době k dispozici.

Programy FSAP a ROSC se zcela řídily požadavky z hlediska české účasti, načasování, rozsahu, posloupnosti a využití výsledků. Světová banka vynaložila veškeré úsilí na splnění požadavků s ohledem na prioritu, kterou české orgány přiřadily této práci, a vědomí, že vysoce kvalifikovaní pracovníci českých partnerů budou k dispozici pro práci s odborníky ze Světové banky. Šíření výsledků bylo vynikající, s překladem do českého jazyka, veřejnými semináři, tiskovými konferencemi a dobrou publicitou ve sdělovacích prostředcích. ČNB a MF dobře využily výsledky programu. Byla změněna a zdokonalena celá

řada zákonů a postupů ČNB/MF. Jak tomu bývá u takovýchto rozsáhlých a různorodých programů, mohla být implementace v některých oblastech posílena, jak o tom pojednáváme níže.

Vrcholné vedení ČNB potvrdilo, že pokrok FSAP/ROSC je uspokojivý. Návratnost pro Českou republiku spočívala v zásadním navýšení kompetencí zaměstnanců v klíčových oblastech IFA. ČNB také soudí, že program posílil společné zájmy a vzájemné vztahy mezi ČNB a Světovou bankou. Světová banka byla vnímána jako vnější standard pro hodnocení a zdroj doporučení, který pomohl definovat reformy a posunout je kupředu.

Poté, co během posledních let ČNB těžila z tohoto těsného vztahu, cítí nyní vedení ČNB, že je zde potřeba být selektivnější tak, aby byla hlavní hybná síla reforem dobře ukotvena v národní způsobilosti, která byla vybudována během programu FSAP/ROSC. Reformy, které se vážou k tomuto programu, také zvýšily pracovní zátěž klíčových pracovníků ČNB a MF, výsledkem čehož je vyšší hodnota ušlého zisku při práci s přijíždějícími týmy finančních sektorů. (Není potřeba zmiňovat, že takovéto týmy musí být velmi dobře řízeny, aby se minimalizoval odtok kapacit zaměstnanců ČNB). A na závěr, ČNB se ubírá směrem k ještě užší spolupráci s EU a Evropskou centrální bankou (ECB).

### **SHRNUTÍ**

Zkrátka, z perspektivy Světové banky byla Česká republika ideální zemí pro počáteční práce na FSAP a ROCS vzhledem k podstatným profesionálním kompetencím, které má v ČNB a MF. Tedy jak pracovníci Světové banky/Fondu rozpracovávali šablony, nové postupy a technologie, tyto mohly být testovány v praxi a kolektivně vyhodnocovány ve spolupráci s erudovanými partnery v České republice. Vzhledem k velmi kolektivní povaze této práce, byla zde hodnotná návratnost i pro Světovou banku. Česká republika je považována za (téměř) nejlepší praxi v implementaci ROSC a bylo skutečně přínosné mít v této pozici členský stát EU, který poslouží jako příklad ostatním zemím ECA i celosvětově. Znalosti získané prostřednictvím programu ROSC se staly důležitou součástí celkové agendy země se střeními příjmy.

## IV. PERSPEKTIVY ROZVOJE VÝSLEDKŮ PRACOVNÍHO PROGRAMU

Tato kapitola přináší stručný přehled některých významných úspěchů České republiky za posledních sedm let. Všímá si těch částí programu, o kterých bylo pojednáno výše a které řešily problematiku mající vztah k těmto úspěchům. Nicméně, není možné dospět k nějakému přímému závěru nebo identifikovat silné vazby mezi implementací pracovního programu a tímto pokrokem. Zasahovalo zde mnoho jiných faktorů. Například, Česká republika dosáhla hlavních úspěchů především díky procesu přípravy na vstup do EU a následujícímu členství v EU, a části programu Světové banky k tomu také přispěly, ale není možné dopad programu Světové banky oddělovat od těchto faktorů a ani by nebylo užitečné se o to pokoušet. Tato kapitola je spíše zamýšlena tak, aby ukázala, do jaké míry program Světové banky splnil svůj cíl při řešení klíčových otázek a do jaké míry byla učiněna rozumná doporučení.

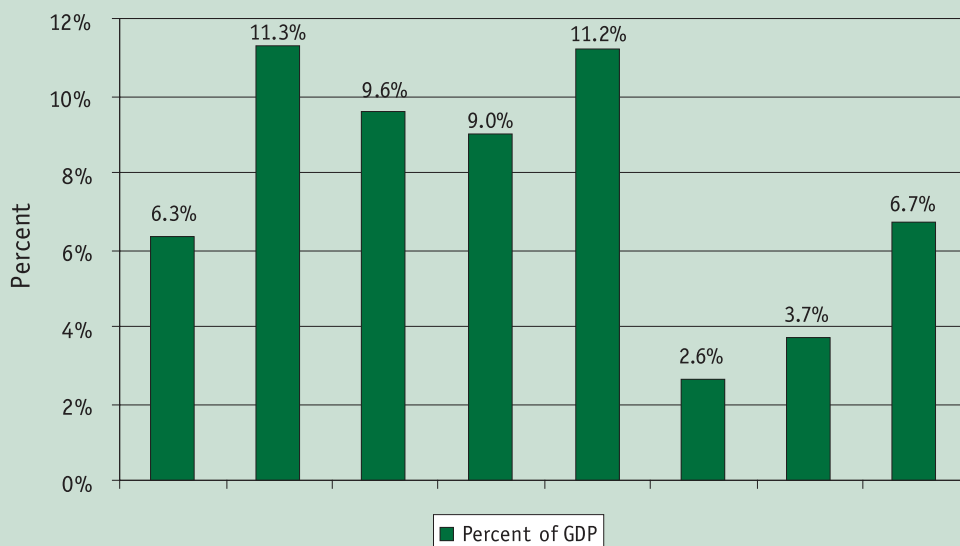
Jak je uvedeno výše, Světová banka je jediným partnerem v tomto procesu, ve kterém Česká republika sehrává ústřední a hlavní úlohu.

Světová banka přispívala selektivně. První cluster analytického a poradního programu Světové banky zlepšil průzračnost a srozumitelnost problémů, se kterými se Česká republika potýká, včetně nevhodného privatizačního programu, velkého fiskálního deficitu, a začal vytyčovat klíčové strukturální otázky. Hlavní komponenty tohoto pracovního programu, včetně dokumentů *Analyza kapitálových trhů a Dokončení transformace*, nastínily náklady a navrhly opatření k nápravě minulých chyb a k navrácení ekonomiky zpátky na cestu růstu. Druhý okruh se začal dívat kupředu a navrhl strukturální a fiskální reformy potřebné pro udržení pevného růstu, včetně reforem potřebných pro vstup do EU a pro přilákání přímých zahraničních investic. Třetí okruh odhalil konkrétní témata vztahující se k IFA, která je potřeba řešit, aby byla zajištěna odolnost finančního sektoru značně otevřené české ekonomiky.

### SOUČASNÝ HOSPODÁŘSKÝ VÝVOJ<sup>16</sup>

Růst HDP posílil ze zhruba 1 % v r. 2002 na 3,2 % v r. 2003, 4,7 % v r. 2004 a téměř 5% v r. 2005. Během uvedeného období se zvýšily investice a průmyslová výroba byla silná. Začala se zlepšovat důvěra spotřebitelů, zvláště v r. 2005. Míra nezaměstnanosti dosahuje 7-8 %, což je méně než ve většině evropských srovnatelných zemí.

**Graf 2 Česká republika: Přímé zahraniční investice (FDI)**



Zdroj: MMF

Pozn.: MF ČR odhaduje, že FDI dosáhly v r. 2005 7,5 % HDP.

<sup>16</sup> Čtvrtletní ekonomické zprávy EU8 jsou užitečným zdrojem aktuálních informací o zemích "osmičky", včetně České republiky.

Viz <http://lnweb18.worldbank.org/ECA/eca.nsf/0/02502ABF40FC4CBA85256E7D0054A94A?OpenDocument>

**Tabulka 1 Základní ukazatele bonity finančního sektoru, 2001-2005**

	2001	2002	2003	2004
Přiměřený kapitál na riziková aktiva (v procentech)	15.4	14.3	14.5	12.6
Klasifikované úvěry (v procentech z celkových úvěrů)	20.8	15.8	11.2	10.8
Nesplacené půjčky (v procentech z celkových půjček)	13.4	8.1	4.9	4.1
Likvidní aktiva v procentech z celkových aktiv)	20.8	32.5	35.9	32.8
Návratnost průměrných aktiv po zdanění (v procentech)	0.7	1.2	1.2	1.3

Zdroj: Článek IV 2005 Konzultace MMF.

Vývoj v oblasti platební bilance se zlepšuje. Deficit běžného účtu se snížil ze 6,3 % HDP v r. 2003 na 5,2 % HDP v r. 2004. Export zboží a služeb vzrostl v nominálních hodnotách o úžasných 24 % v r. 2004 a 8 % v r. 2005, v porovnání se 7 % navýšením v r. 2003. Na tom se podílelo zejména ohromné zvýšení exportu strojírenských a dopravních zařízení, které šlo převážně do zemí evropské „patnáctky“ (EU15). Hrubé přímé zahraniční investice se mezi r. 2003 a r. 2004 zvýšily z 2,3 % HDP na 4,1 % HDP a čisté přímé zahraniční investice vzrostly v uvedených letech z 2,1 % na 3,6 % HDP. Čisté přímé zahraniční investice vyjádřené v procentech HDP jsou vyšší než v kterékoliv zemi evropské „osmičky“ nových členských zemí EU (EU8), s výjimkou Lotyšska a Estonska. Fiskální deficit se snížil na téměř 3% HDP v r. 2004 i 2005 a státní dluh se stabilizoval na zhruba 37 % HDP.<sup>17</sup>

Při poslední konzultaci MMF podle Článku IV v ČR MMF konstatoval, že poslední dva roky se vyznačovaly zrychleným tempem růstu HDP a nízkou inflací. Investice se v loňském roce prudce zvýšily a ziskovost podniků se zlepšuje. Rekordní nárůst exportu výrazně zmenšil deficit obchodní bilance, fiskální situace státu se zlepšila.

### STRUKTURÁLNÍ POLITIKA

Přesto se české orgány i pozorovatelé shodují, že je nutno pokračovat ve strukturálních reformách, zvláště v managementu veřejného sektoru, pokud se mají tyto hospodářské výsledky udržet. Penzijní systém a zdravotnictví

<sup>17</sup> Údaje českého MF, podle metodiky ESA

budou vyžadovat další reformy. Zdokonalené sestavování rozpočtu a řízení výdajů prostřednictvím zavedení systému státní pokladny by mohl přinést výrazné úspory.

### Graf 3: Změny v počtu registrovaných podnikatelských subjektů, 2002-2005



Zdroj: EBRD, Transition Report 2005 (Zpráva o transformaci), strana 20

Je nutné zavést konzistentní soubor definic fiskálního deficitu, aby se předešlo dezorientaci veřejnosti.

Ve finančním sektoru se v důsledku reform, restrukturalizace a blahodárné úlože zahraničních partnerů posiluje pozice bank.

Podíl nesplacených úvěrů a půjček se v r. 2004 i nadále snižoval, základní ukazatele finanční bonity zlepšily, v některých případech dramaticky.

Co se týče rozvoje soukromého sektoru, z hlediska ukazatelů používaných Světovou bankou v rámci průzkumu *Doing Business* (Podnikání) se Česká republika nachází na průměru EU8. Vážně zaostává pouze v oblasti ukončení podnikání, na které potřebuje v průměru 9,2 let v porovnání s průměrem 3,3 let v zemích EU8 a 1,5 roku v EU14. Může to být dáno méně účinným právním rámcem pro konkursní řízení v České republice a zpožděním v implementaci reformy konkursního práva, jak již bylo zmíněno dříve.<sup>18</sup>

Co se týče správy a řízení podniků, podle bodování ukazatelů transformace EBRD za rok 2005 má Česká republika rating 3+, poněkud nižší než nejvýše hodnocené země Estonsko, Maďarsko, Polsko a Slovenská republika, ale vyšší než Litva, Lotyšsko a Slovinsko. Rating 3+ v roce 2005 je také příznivější než rating 2 z roku 1996 a rating 3 za období 1997-1999. Nicméně ratingu 3+ bylo dosaženo již v r. 2000. To poukazuje na potřebu silnějšího zaměření na implementaci a dosažení výhod z provedené kolektivní analytické práce, jak již bylo diskutováno výše.

Co se týče pracovních sil, je jasné, že další reformy by byly přínosné pro zvýšení mobility pracovních sil, bez které zůstane schopnost země přizpůsobovat se vnějším šokům a změnám relativních cen zůstane nepatřičně omezena, což přinese ztráty v celkové produkci větší než je žádoucí, až se takové šoky objeví.

Hospodářský přehled předložený výše potvrzuje, že Česká republika podnikla příslušné kroky k tomu, aby těžila z mnohem zdravějšího scénáře růstu HDP se zdravými domácími a zahraničními investicemi, zlepšující se zaměstnanosti, rozumně silnou platební bilanci a fiskální pozicí, která zemi zaručuje, že splní své konvergenční cíle.

Současně je také jasné, že je nutno udělat ještě více takových klíčových oblastech jako reforma důchodového systému a zdravotnictví, aby se zabránilo únikům zisků z této oblasti.

<sup>18</sup> Viz dokument World Bank: *Doing Business 2006* a údaje zveřejněné v Čtvrtletní hospodářské zprávě Světové banky ohledně zemí EU8, říjen 2005. *Doing Business* hovoří o EU14 namísto EU15, jelikož data ohledně Lucemburska nejsou k dispozici

<sup>19</sup> Za FY00-04 byly akutečně rozpočtové výdaje banky na pracovní program pro Českou republiku větší než pro mnohé jiné nepůjčující si středně příjmové země, a na 1 obyvatele dvakrát převyšily výdajovou úroveň Koreje.

## V. CELKOVÁ KVALITA PROGRAMU POMOCI SVĚTOVÉ BANKY

Tato kapitola je stručným hodnocením kvality programu pomoci a využívá stejnou metodiku jako QAG Světové banky.

### ROZSAH A STRATEGICKÁ RELEVANCE

Přestože nebyly celkové cíle programu pomoci definovány v žádném formálním dokumentu, což by umožnilo posoudit příhodnost cílů programu, z výše uvedeného je zřetelné, že rozsah pomoci byl zcela správný a v souladu se situací země. Dnes je ve stále větší míře uznáváno, že program pomoci (a konkrétně program AAA) pro středně- a vysoce příjmové země (MICs) musí odpovídat požadavkům a okolnostem země, a nemusí být doplňkem víceletého programu ve formě CAS. V tomto směru byly relevance a úspěchy českého programu silné. V tomto kontextu je důležité, že každá část programu pomoci měla velmi dobře definované publikum.

### INTERNÍ KVALITA

Jednotlivé části programu pomoci se vyznačovaly dobře definovanou problematikou, rozumnou analýzou, vhodným využitím empirických důkazů, logickým postupem od analýzy k závěrům a doporučením. Mnohé prvky obdržely od QAG hodnocení "nejlepší praxe" a "vysoce uspokojivé".

### DIALOG A ŘÍŘENÍ VÝSLEDKŮ

Komunikace, zapojení a příspěvek pracovních skupin do politického dialogu byly značné. Zapojení klienta bylo široké. Šíření výsledků bylo rozsáhlé a většina klíčových zpráv byla publikována v češtině a byla prezentována ve sdělovacích prostředcích. „Workshopy“ a semináře ve formativním a závěrečném stadiu hlavních výstupů hrály v programu významnou roli. Hlavním zaměřením programů FSAP a ROSC bylo budování kompetencí. Za závěr ne potřeba poznamenat, že české orgány na sebe vzaly hlavní odpovědnost za tento aspekt programu, zcela v souladu s partnerským přístupem.

### KOHERENCE A INTEGRACE

Každý ze tří okruhů programu pomoci se vyznačoval silnou koherencí a jejich komponenty byly součástí integrovaného pracovního programu.

## VSTUPY A PROCESY ZE STRANY SVĚTOVÉ BANKY

**Adekvátnost financování AAA a efektivní využívání zdrojů.** Český program těžil z ochoty vedení Světové banky podporovat neúvěrový program relativně vysokou úrovní zdrojů, minimálně v úvodních letech.<sup>19</sup> To se částečně pojilo se zájmem Světové banky zajistit, aby program sehrál konstruktivní a aktivní úlohu při úspěšném vstupu země do EU a stal se demonstrací úspěchu procesu transformace, který je úzce spojován se Světovou bankou.

**Kvalifikace pracovních týmů a efektivnost českého týmu při plánování a implementaci analytického a poradního programu.** První okruh programu těžil z blízkosti českých a odborných pracovníků banky, obeznámených s problémy ovlivňujícími finanční sektor v transitivních ekonomikách, protože tito zaměstnanci banky byli z kanceláře Světové banky v Budapešti. To pomohlo při sestavování silného týmu pro úvodní práce na kapitálových trzích. Tak byly dány standardy pro následující pracovní program a vyvolán velký zájem o program mezi zaměstnanci Světové banky, který trval po celou dobu programu. Velký zájem a angažovanost ze strany českého zástupce ve Výboru výkonných ředitelů Světové banky také napomohly zapojení vysoce kvalifikovaných pracovníků z odborů mimo Region.

**Pozornost věnovaná kvalitě programu ze strany vedení jak na začátku programu tak během implementace.** Decentralizace a přesun působnosti regionálního ředitele do Budapešti na sklonku r. 1997 určitě podpořilo schopnost Světové banky rychle a vhodně reagovat, když vznikla příležitost, což nastalo v souvislosti se změnou vlády na konci r. 1997. Regionální management viděl v České republice modelový případ, na kterém mohl demonstrovat význam Světové banky pro vyšší země se střeňmi příjmy v neúvěrovém kontextu. Ačkoliv byly úvodní ujednání mezi Světovou bankou a vládou spíše pragmatická než plánovaná, konečná forma každoroční výměny dopisů potvrzujících program a více méně kontinuální monitorování programu oběma stranami, vládou a příslušným odborem Světové banky, potvrdila, že se jedná o silné a spolehlivé uspořádání.

Jak se program vyvíjel směrem k partnerství, zvláště v okruhu FSAP/ROSC, jevílo se zaměstnancům Světové banky a stejně tak i českým partnerům tradiční

hodnocení ze strany QAG Světové banky jako neadekvátní pro zachycení podstaty budování kompetencí v rámci pracovního programu ROSC/Hodnocení. Posouzení přínosu pro Světovou banku by mělo být dalším prvkem v hodnocení programů tohoto typu.

## VI. PŘETRVÁVAJÍCÍ VÝZVY

Výše uvedená diskuse pokrývala mnohé oblasti, ve kterých by bylo žádoucí provést další práce. Přestože zde uvedené úvahy vycházejí z hodnocení výsledků dosažených do této doby, je jasné, že budoucí práce budou značně omezeny vzhledem ke graduaci České republiky a že veškeré práce, které budou realizovány, budou probíhat na základě požadavku českých orgánů. Proto, jak by se dalo očekávat u země v postavení České republiky, je tento seznam především navrhovanou agendou pro orgány České republiky, pro počáteční fázi.

### A. FISKÁLNÍ OTÁZKY

#### *Důchodová reforma a reforma zdravotnictví*

Zatímco fiskální cíle konvergenčního programu mohou být splněny se škrty ve výdajích dle uvážení, poté, co se Česká republika připojí k ERM II, budou náklady na důchody a zdravotnictví pokračovat v růstu a budou ohrožovat fiskální stabilitu, což je důvodem pro pokračování aktivit v těchto oblastech v rámci omezeného post-graduačního programu Světové banky. Práce na reformě zdravotnictví již byly zahájeny, ale je možno udělat mnohem více ve smyslu vypracování programu s Českou republikou. Naopak, velký kus práce byl udělán v penzijní reformě a nyní musí být klíčové kroky učiněny na politické úrovni v České republice. Nicméně, v určitém momentu může být užitečné sáhnout po "sjednocující síle" a využít ji k vytříbení akcí v oblasti penzijní reformy. Další důležitou oblastí by mohla být pomoc při zavádění reformy v managementu penzijních fondů, potřeba čehož byla analyzována v rámci programu ROSC.

#### *PPP*

Další práce v oblasti PPP mohou být skutečně zajímavé poté, co Česká republika nasbírá určité zkušenosti z realizace svých probíhajících pilotních projektů.

<sup>19</sup> Za FY00-04 byly akutečně rozpočtové výdaje banky na pracovní program pro Českou republiku větší než pro mnohé jiné nepůjčující si středně příjmové země, a na 1 obyvatele dvakrát převýšily výdajovou úroveň Koreje.

### Řízení aktiv/pasiv

Právě probíhá posouzení potřeb v oblasti řízení zadluženosti, řízení skrytých dluhů a všeobecně širšího přístupu k řízení zadluženosti, včetně vývoje na domácím trhu. Má být vytvořen samostatný útvar pro řízení zadluženosti, nebo to má být ponecháno v rámci MF? Má být zachováno úsilí o diversifikaci, nebo má být změněno. Jsou využívány deriváty, jako, např. „Swapy,“ jsou správně řízeny? Má být posílen systém zaznamenávání zadluženosti?

### Státní pokladna

Do dnešního dne zde není zaveden systém Státní pokladny, nehledě na grant IDF (viz výše). Protože je systém Státní pokladny vnímán jako posílení pravomocí MF a oslabení pravomocí odvětvových ministerstev, je zde významný odpor proti zavedení systému Státní pokladny.

### Regionální rozvoj

Zbývá implementovat doporučení z dokumentu *Intergovernmental Fiscal Relations in the Transition* (Mezivládní fiskální vztahy v období transformace).

## B. OTÁZKY MEZINÁRODNÍ FINANČNÍ ARCHITEKTURY

### Nesolventnost

Jak je uvedeno výše, v létě r. 2005 schválila vláda návrh nového zákona o konkursu firem. Pokud v nejbližších měsících parlament zákon neschválí, je možné, že se vláda bude chtít obrátit na Světovou banku, aby v této záležitosti učinila nějaké kroky a působila jako katalyzátor na příslušné zainteresované osoby.

### Integrovaný dozor

Otázky dozoru byly řešeny v rámci celé řady ROSC a Hodnocení. Program integrovaného dozorového orgánu může přinést mnoho výhod z hlediska zvýšení účinnosti a efektivity. Česká republika se rozhodla sloučit všechny části dozoru nad finančním sektorem od 1.4.2006 (příslušný zákon byl schválen Poslaneckou

sněmovnou a nyní má být projednán Senátem). Zkušenosti z jiných zemí ukazují, že takováto integrace je náročná a že vybudování institucí a kompetencí pro efektivní implementaci takového systému může trvat přibližně tři roky. Možná, že by stálo za to prozkoumat, zda by pomoc Světové banky mohla být v této oblasti užitečná.

### Účetnictví a audit

Implementace doporučení (viz ROSC v oblasti účetnictví a auditu) vyžaduje další práci. Je to *de facto* probíhající program. Navíc k tomuto programu, a jak budou práce na realizaci těchto doporučení postupovat, měla by být prostudována možnost pomoci v oblasti posouzení dopadu těchto reforem na základ daně z příjmů právnických osob a důsledků používání IAS v účetnictví z hlediska dopadu na základ daně a je možné, že to bude vyžadovat další práci.

### Ochrana spotřebitelů na finančním trhu

Jak je uvedeno v části „Jiné práce ve finančním sektoru“ v kapitole III., práce na otázkách ochrany spotřebitelů začaly v r. 2005. Tyto práce by měly být dokončeny, protože zdokonalený rámec pro ochranu spotřebitelů bude důležitým aspektem silnější tržní ekonomiky.

## VII. POZNATKY A POUČENÍ

### VYVÍJEJÍCÍ SE MODEL PARTNERSTVÍ

Vztahy mezi Světovou bankou a Českou republikou zřetelně překročily rámec pomoci a vycházely ze vzájemně výhodné spolupráce, což se jeví správné pro vztah se zemí na úrovni rozvoje České republiky. Světová banka by měla svou práci v České republice zaměřit na technicky náročné oblasti, ze kterých mohou těžit obě strany z hlediska rozpracování nových nástrojů, diagnostiky a přístupů, kde získaná poučení mohou být užitečná i pro ostatní země. Světová banka by měla maximalizovat předávání znalostí ze své práce v České republice a měla by v co největší míře využívat spíše své zaměstnance než konzultanty, kteří nemusí být vždy k dispozici pro následné práce nebo pro práce v jiných zemích.

V tomto typu modelu partnerství se vyskytuje komponent veřejných statků, který se jasně projevil při práci na ROSC a s ním spojených hodnoceních. Je zde i významná zátěž pro Českou republiku z hlediska času jejich pracovníků zapojených do pilotních hodnocení a dalších nových nástrojů, které mohou být rozpracovány a dopracovány pouze při intenzivním zapojení vysoce kvalifikovaných pracovníků na české straně. Poté, co jsou tyto nástroje rozpracovány, mohou být dány k dispozici i ostatním zemím, které pak nemusejí věnovat těmto pracím příliš mnoho času, což již učinila Česká republika. Například, v oblasti správy a řízení finančního sektoru (governance) práce s Českou republikou zahrnovala rozpracování souboru detailních kritérií pro vyhodnocování kvality správy a řízení v bankovníctví, pojišťovnictví a kolektivních investičních fondech. Přístup uplatněný pro zprávu o řízení bankovníctví byl dále dopracován a použit pro další země, jako je Slovenská republika nebo Makedonie. Podobná hodnocení jsou v současné době prováděna v Jordánsku a Indonésii. Tento aspekt práce ocenila Světová banka, která začlenila IFA mezi své globální priority v oblasti veřejných statků; ale jelikož je IFA uplatňována v programech jednotlivých států, musí být na ni obrácena pozornost již v počátečních stádiích procesu s ohledem na její dopad na financování, jedná-li se o veřejné statky. Pochopitelně, že k vyhodnocování programu je potřeba přistupovat také z této perspektivy.

Důležitým manažerským aspektem programu byla úloha, kterou sehrál během tohoto období český zástupce při Radě výkonných ředitelů Světové banky. Ačkoliv byl tento vztah vždy důležitý, během úvodních etap programu, kdy probíhaly práce na *Dokončení transformace*, CEM a PER, měli zaměstnanci Světové banky mnohem přímější a častější kontakty s českými orgány. V souvislosti s tím, jak se program více zaměřoval na několik málo témat, do kterých byl zapojen relativně malý počet klíčových zaměstnanců banky, především ve Washingtonu, nabývalo na významu přímé napojení na Ministerstvo financí, které zajišťoval právě český zástupce, jehož úloha byla kritická z hlediska artikulování potřeb klienta a poskytování zpětné vazby. Je nutno také poznamenat, že podíl českého zástupce na úspěchu partnerského modelu také závisel na kontinuitě jeho práce v tomto období. Navíc, takovéto zapojení do programu země a spolupráce s týmem dané země

se vymyká pravomocím vyplývajícím z pověření zástupce při Radě výkonných ředitelů.

V důsledku výše zmíněných aspektů vychází program spolupráce s Českou republikou (během posledních etap, a určitě tomu tak bude i v blízké budoucnosti) z konkrétních potřeb, ale zároveň odráží globální priority a institucionální sílu Světové banky. Žádosti o provedení prací byly prověřovány a konzultovány s příslušnými úřady a orgány tak, aby byly uvedeny do souladu s prioritami vlády a absorpční kapacitou. Tedy, centrální úloha českého MF je klíčem k úspěchu tohoto modelu partnerství.

Tento program měl jasný přínos pro Světovou banku dokonce při absenci půjčky. Je to pádný důvod pro využití rozpočtových zdrojů k pokrytí alespoň části nákladů takovýchto operací. Nicméně sdílení nákladů ze strany české vlády bylo také důležitým aspektem. Ochota českých orgánů nést výraznou část nákladů je jasným potvrzením jejich zájmu o tento program a alespoň částečnou zárukou jeho relevance a pokračování.

## FORMY A METODY

Formy a metody, kterými se nyní program řídí, se odvíjely od jednání na vysoké úrovni, která probíhala mezi Světovou bankou a MF vždy na jaře a na konci roku. Jarní jednání se kryla s programovacím cyklem Světové banky, tedy se jednání přirozeně zaměřovala na aktivity nadcházejícího fiskálního roku. Bylo logické, že po takovýchto jednáních následovala formální výměna dopisů, které se pak staly základem pro program. S ohledem na zvláštní povahu tohoto programu je jeho výhodou flexibilita a tedy takovéto dopisy jsou přínosnější než formální dokumenty, protože mohou být (a taky byly) v průběhu roku modifikovány v reakci na vývoj situace.

## KOMPARÁTORŮ

Spolupráce se Světovou bankou může být považována za užitečnou pouze, pokud vychází (a pokud je tak i vnímána) z nezávislého pohledu, který napomáhá nejlepší praxi. Jestli zahrnuje regionální nebo globální komparátory, to záleží na tom, jaká omezení jsou pro Českou republiku důležitá. V prvním stadiu se zdá být

užitečné mít k dispozici nejlepší myšlenky k dané problematice a pak, podle potřeby, upravit tyto nejlepší nápady podle regionální perspektivy, pokud některé regionální aspekty vedou k nutným omezením. I když tato situace nastane, je pravděpodobně vždy užitečné mít přístup k nejlepšímu řešení a uvědomovat si ta omezení a náklady, které se vážou k limitujícím komparátorů na regionální bázi. Budou případy, možná, že jich bude většina, kde budou regionální alternativy nejrozumnějším řešením; ale toho rozhodnutí je nejlépe udělat s plným vědomím toho, jedná-li se o nejlepší řešení či nikoliv. Dále, v mnohých oblastech, které představují zájem České republiky, je nejlepší praxe (jak regionální tak globální) často pohyblivým cílem a rozhodnutí o tom, jak dospět k co nejlépe cíleným reformám, musí brát tento aspekt v úvahu. V tomto kontextu je důležité, aby se zaměstnanci Světové banky zapojili do plnohodnotného dialogu se svými českými partnery, který bude obsahovat i vysvětlení doporučení z perspektivy českých připomínek. To je, pochopitelně, fundamentální pravidlo jakéhokoliv vztahu, nebo budování kompetencí, založeného na partnerství.

## CHARAKTERISTIKY ÚSPĚŠNÉ SPOLUPRÁCE

V každé úspěšné spolupráci nastíněné výše se vyskytují dva důležité faktory. Prvním je přítomnost bojovníka na straně klienta – odhodlaného, erudovaného činitele, který cítí nutnost reforem a je schopen uplatňovat svou formální i neformální autoritu při provádění změn. Druhým je úloha komunikace mezi tímto bojovníkem a vedoucím projektu probíhající v duchu vzájemného respektování.

## HODNOCENÍ

Programy realizované ve spolupráci s Českou republikou a podobnými zeměmi budou vždy obsahovat prvek experimentu. Proto je smysluplné je vyhodnocovat a zajistit, aby tato hodnocení byla k dispozici jak zaměstnancům Světové banky, tak zástupcům klientských zemí.

## PŘÍLOHA A

GEF (US\$)	Spolufinancování (US\$)	Celkové náklady na projekt(US\$)	Projekt	Splnění cílů
2.00	0.75	2.75	<p><b>Ochrana biodiverzity</b></p> <p>Klíčovým cílem tohoto pilotního projektu GEF je najít inovační a dále využitelné odpovědi na globální výzvy životního prostředí. Projekt má chránit biodiverzitu ekosystému ve třech reprezentativních ekosystémech (zóny, ve kterých se nacházejí vysokohorské louky, nížinné lesy a mokřiny) a podpořit aktivity tří nadnárodních sítí pro ochranu biodiverzity. Také zavádí uživatelské poplatky a související poplatky návštěvníkům a také koncese, aby tyto oblasti byly řízeny finančně udržitelným způsobem v rámci únosnosti.</p>	Přehled není k dispozici.
0.10	0	0.1	<p><b>Strategie biodiverzity, akční plán, národní zpráva konferenci stran</b></p> <p>Formulovat strategie a akce, které jsou nezbytné k ochraně a udržitelnému využití biodiverzity České republiky, a také připravit plán jejich implementace. Primárním produktem bude BSAP. Kromě toho Česká republika připraví první národní zprávu.</p>	Přehled není k dispozici.
2.3	1.85	4.15	<p><b>Vyřazení látek poškozujících ozónovou vrstvu</b></p> <p>Základním cílem bylo pomoci České republice při vyřazení látek poškozujících ozónovou vrstvu (ODS) a zastavení jejich výroby a spotřeby ekonomicky efektivním způsobem do 1996, v souladu s mandátem MP a : (a) zahájit zastavení výroby chlorovaných fluoruhlodíků - freonů (CFCs); (b) zahájit provoz národní sítě pro obnovu/recyklaci ledniček a (c) podpořit aplikované inženýrské snahy použít náhražek ODS ve vyráběném zboží, a tím snížit okamžité a budoucí potřeby regulovaných subjektů.</p>	Cíle projektu byly splněny. Veškerá výroba ODS a použití nových CFCs bylo pozastaveno prostřednictvím implementace dílčích projektů a přijetí odpovídající legislativy. 1.1.96 byl v souladu se závazky MP vyhlášen zákaz výroby a dovozu ODS. Když počátkem roku 1998 projekt skončil, <b>byl hodnocen jako jeden z prvních úspěšně dokončených projektů vyřazení ODS na světě.</b>
5.8	19.1	24.9	<p><b>Využití tepla z odpadů v Kyjově</b></p> <p>Cílem projektu bylo (a) představit plynem vytápěný systém kombinované výroby tepla v České republice, kde tato technologie nemá široké použití; (b) stimulovat technologické a institucionální změny podporující energetickou účinnost prostřednictvím vývoje systémů kombinovaného cyklu teplo-elektrina pro společné průmyslové i obecné využití; (c) získat výhody pro místní životní prostředí díky snížení podílu černého a hnědého uhlí v palivových směsích pro výrobu tepla a elektřiny a (d) demonstrovat možnost společných snah MŽP a soukromého sektoru při podpoře výhod pro životní prostředí.</p>	Cíle projektu hlavně snížit GHG byl splněn. Veškeré části projektu úspěšně proběhly a byly dokončeny včas a byly uvedeny do provozu. Hodnocení splnění: instituční rozvoj (H); životní prostředí (H); fyzický (SU); finanční (M); sociální – rozvoj soukromého sektoru (H); řízení veřejného sektoru (SU)

## PŘÍLOHA B

### Bibliografie pracovního programu AAA

World Bank. 1999. *Czech Republic: Capital Market Review*. Studie Světové banky. Washington, D.C.

World Bank. 1999. *Czech Republic; National Energy Efficiency Study*, Vypracováno pro Světovou banku, Ministerstvo průmyslu a obchodu a Ministerstvo životního prostředí ČR. Washington, D.C.

World Bank. 1999. *Czech Republic: Towards EU Accession*. Studie Světové banky. Washington, D.C.

World Bank. 2000. *Czech Republic: Completing the Transformation of Banks and Enterprises*, Studie Světové banky. Washington, D.C.

#### *Nepublikované grantové studie IDF:*

- 1) 2000. *Strategies of Implementing Medium-Term and Performance Oriented Budgeting in the Czech Republic*, Alan Schick. K dispozici na <http://www.mfcr.cz/static/IDF/En/Budgeting.htm>
- 2) *State Debt and Contingent Liability Management: Strategies for the Czech Republic*, Tomas Magnusson and Pal Bergstron. K dispozici na [http://www.mfcr.cz/IDF/EN/State\\_debt.htm](http://www.mfcr.cz/IDF/EN/State_debt.htm)
- 3) 2001. *Advisory Services on the Preconditions and Strategy for Building a Treasury Function in the Czech Republic*. Stuart Webster/Eddie Fogarty, TWS International, Dublin Ireland. K dispozici na [http://www.mfcr.cz/static/IDF/En/Treasury\\_Webster.htm](http://www.mfcr.cz/static/IDF/En/Treasury_Webster.htm)
- 4) 2001. *Strategic Direction of the State Treasury Function in the Czech Republic*, Brian Olden, FTI Debt Management Ltd. K dispozici na [http://www.mfcr.cz/static/IDF/En/Treasury\\_Olden.htm](http://www.mfcr.cz/static/IDF/En/Treasury_Olden.htm)

World Bank. 2001. *Czech Republic: Intergovernmental Fiscal Relations in the Transition*, Joao do Carmo Oliveira and Martinez-Vazquez, Jorge, Technický document Světové banky č. 517. Washington D.C.

World Bank. 2001. *Czech Republic: Enhancing the Prospects for Growth with Fiscal Stability*, Studie

Světové banky. Washington, D.C.

World Bank. 2001. *Ownership Structure and the Temptation to Loot: Evidence from Privatized Firms in the Czech Republic*, Pracovní dokument Světové banky z oblasti výzkumu strategie č. 2568. Washington D.C..

*Pilot Assessment of Governance in the Banking Sector*, březen 2005 (prozatím neuvolněno pro zveřejnění)

*Accounting and Auditing ROSC*, 17. července 2003

*Insolvency and Creditor Rights Systems*, duben 2001

*Policy Note: Insolvency and Creditor Rights Systems*, únor 2004

*Assessment of the Collective Investment Fund Sector*, září 2004

*Pilot Assessment of Governance of the Insurance Sector*, březen 2005

*Legal, Institutional and Regulatory Framework to Deal with Banking Resolution and Insolvency: A Review of the Czech Case*, 17. března 2005

