

Masarykova univerzita
Ekonomicko-správní fakulta

HOSPODÁŘSKÁ POLITIKA

Antonín Slaný, Aleš Franc a kolektiv

Brno 2015



evropský
sociální
fond v ČR



EVROPSKÁ UNIE



MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ,
MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY



OP Vzdělávání
pro konkurenceschopnost



INVESTICE DO ROZVOJE VZDĚLÁVÁNÍ

Inovace studia ekonomických disciplín v souladu s požadavky znalostní ekonomiky

(CZ.1.07/2.2.00/28.0227)

Autorský kolektiv:

Vedoucí autorského kolektivu:

prof. Ing. Antonín Slaný, CSc.,

Zástupce vedoucího autorského kolektivu:

Ing. Aleš Franc, Ph.D.

Autoři:

Kapitola 1: prof. Ing. Antonín Slaný, CSc., prof. Ing. Milan Žák, CSc., Ing. Aleš Franc, Ph.D.

Kapitola 2: Ing. Michal Putna

Kapitola 3: Ing. Jitka Doležalová, Ph.D.

Kapitola 4: Ing. Aleš Franc, Ph.D.

Kapitola 5: Ing. Tomáš Paleta, Ph.D.

Kapitola 6: Ing. Tomáš Paleta, Ph.D.

Kapitola 7: Ing. Štěpán Mikula

Kapitola 8: Ing. Zdeněk Tomeš, Ph.D., Ing. Václav Šebek

Kapitola 9: Ing. Martin Kvizda, Ph.D.

Kapitola 10: Ing. Veronika Vlková

Recenzenti:

prof. Ing. Vojtěch Krebs, CSc.

Národohospodářská fakulta, Vysoká škola ekonomická v Praze

Mgr. Pavel Neset, Ph. D.

Vysoká škola obchodní v Praze, o. p. s.

© 2015 Masarykova univerzita

OBSAH

PŘEDMLUVA	9
1 TEORIE A PRAXE HOSPODÁŘSKÉ POLITIKY	10
1.1 Charakteristika hospodářské politiky.....	10
1.1.1 Role státu.....	11
1.2 Dosahování konsensu.....	11
1.3 Funkce společenského blahobytu.....	14
1.4 Teoretické zdroje hospodářské politiky.....	20
1.4.1 Intervencionistická hospodářská politika.....	20
1.4.2 Liberální hospodářská politika.....	22
1.5 Vývoj praktické hospodářské politiky	23
1.6 Cíle hospodářské politiky.....	28
1.7 Vztah mezi vnitřní a vnější rovnováhou	31
Shrnutí	33
Seznam literatury	34
2 NOSITELÉ A NÁSTROJE HOSPODÁŘSKÉ POLITIKY	36
2.1 Nástroje hospodářské politiky	36
2.2 Nositelé hospodářské politiky	39
2.3 Limity a omezení hospodářské politiky	43
2.3.1 Nejistota a riziko	44
2.3.2 Limity důvěry	45
2.3.3 Informační limity	49
2.3.4 Konflikt zájmů.....	51
2.4 Jak odstranit limity v hospodářské politice?.....	54
2.4.1 Delegování na nezávislou agenturu	54
2.4.2 Politika pravidel.....	57
2.5 Mezinárodní hospodářská politika	58
2.5.1 Koordinace mezinárodní hospodářské politiky.....	59
2.5.2 Limity plynoucí z koordinace mezinárodní hospodářské politiky.....	62
2.6 Informační zdroje pro hospodářskou politiku.....	63
2.6.1 Systém národních účtů	63

2.7	Fáze hospodářsko-politického rozhodování.....	65
	Shrnutí	69
	Seznam literatury.....	70
3	POLITICKÉ ASPEKTY HOSPODÁŘSKÉ POLITIKY	72
3.1	Ideologie a hospodářská politika	72
3.2	Politika a ekonomie.....	74
3.3	Volební cyklus a hospodářská politika	76
3.3.1	Výzkum politicko-ekonomického cyklu	77
3.3.2	Oportunistické a ideologické modely politicko-ekonomického cyklu.....	80
3.3.3	Racionálně oportunistické a racionálně ideologické modely politicko-ekonomického cyklu.....	85
3.3.4	Výzkum politicko-rozpočtového cyklu	88
	Shrnutí	96
	Seznam literatury	98
4	FISKÁLNÍ POLITIKA	101
4.1	Úvod do fiskální politiky.....	101
4.1.1	Státní rozpočet.....	102
4.2	Teoretická východiska	104
4.3	Deficit státního rozpočtu a veřejný dluh.....	109
4.4	Udržitelnost veřejného dluhu	111
4.5	Možnosti stabilizace veřejného dluhu	114
4.6	Politická ekonomie veřejného dluhu	116
4.7	Pravidla ve fiskální politice	118
	Shrnutí	123
	Seznam literatury	124
5	MONETÁRNÍ POLITIKA	125
5.1	Peníze.....	125
5.2	Inflace.....	126
5.2.1	Příčiny inflace	128
5.2.2	Důsledky inflace	130
5.3	Deflace	131
5.3.1	Příčiny deflace.....	132

5.3.2	Dopady deflace	134
5.4	Funkce a institucionální postavení centrálních bank.....	136
5.4.1	Nezávislost, transparentnost a kredibilita centrálních bank.....	137
5.5	Cíle měnové politiky.....	141
5.6	Nástroje centrálních bank.....	142
5.6.1	Přímé nástroje měnové politiky	142
5.6.2	Nepřímé nástroje měnové politiky	143
5.7	Transmisní mechanismy	144
5.7.1	Měnová kritéria	148
5.7.2	Operační měnová kritéria	148
5.7.3	Zprostředkující kritéria	149
5.8	Režimy měnové politiky.....	149
5.8.1	Nástroje měnové politiky ČNB	151
5.8.2	Inflační cíle ČNB.....	156
5.9	Česká národní banka a eurozóna.....	158
	Shrnutí	158
	Seznam literatury.....	159
6	KURZOVÁ POLITIKA.....	161
6.1	Směnný kurz	161
6.1.1	Výhody a nevýhody fixního kurzu.....	164
6.2	Kurzová politika při fixním kurzu	166
6.2.1	Změny kurzu a platební bilance.....	167
6.2.2	ČR v režimu fixního kurzu	169
6.3	Kurzové intervence v režimu řízeného floatingu	171
6.3.1	Změny kurzu a inflační cíl	171
6.4	ČR a eurozóna	172
	Shrnutí	178
	Seznam literatury.....	179
7	PRORŮSTOVÁ POLITIKA	180
7.1	Ekonomický růst v empirických datech.....	181
7.2	AK model: vysvětlení ekonomického růstu v dlouhém období.....	183

7.2.1 Dynamika v AK modelu	187
7.2.2 Změny produktu na osobu a dlouhodobého růstu.....	190
7.3 Institucionální prostředí.....	191
7.3.1 Transakční náklady	193
7.3.2 Vlastnická práva	195
7.3.3 Optimální institucionální prostředí	203
7.4 Další prorůstové politiky a jejich účinnost	204
7.4.1 Podpora přímých zahraničních investic.....	204
7.4.2 Podpora imigrace	206
Shrnutí	207
Seznam literatury.....	208
8 STRUKTURÁLNÍ POLITIKA.....	211
8.1 Úvod do strukturální politiky.....	211
8.2 Strukturální změna	212
8.3 Strukturální krize	219
8.4 Teorie životního cyklu odvětví.....	221
8.5 Strukturální politika v průběhu životního cyklu odvětví	227
8.5.1 Podpora upadajících	228
8.5.2 Vybírání vítězů	229
8.5.3 Clustery a jejich podpora	231
8.5.4 Investiční pobídky.....	232
8.6 Problémy a kontroverze strukturální politiky	234
Shrnutí	236
Seznam literatury	237
9 POLITIKA HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE.....	239
9.1 Mikroekonomické základy politiky hospodářské soutěže.....	239
9.2 Teoretické koncepce hospodářské soutěže.....	245
9.2.1 Klasický liberalismus a svobodná soutěž	246
9.2.2 Ordoliberalismus.....	246
9.2.3 Nová klasická škola a škola racionálních očekávání.....	247
9.2.4 Chicagská škola	248

9.2.5	Harvardská škola	249
9.2.6	Škola optimální intenzity soutěže	249
9.3	Cíle, nástroje a nositele politiky hospodářské soutěže	251
9.3.1	Cíle politiky hospodářské soutěže.....	251
9.4	Nástroje politiky hospodářské soutěže	252
9.5	Nositelé politiky hospodářské soutěže	253
9.6	Zneužití dominantního postavení	254
9.6.1	Teoretická koncepce monopolu a principy fungování trhu ..	254
9.6.2	Princip dominantního postavení na trhu a jeho vymezení ...	256
9.6.3	Relevantní trh a způsoby jeho vymezení	259
9.7	Zakázané dohody — kartely	261
9.7.1	Princip a formy kartelových dohod	261
9.7.2	Zakázané kartelové dohody	266
9.8	Dohody o sloučení firem – fúze	267
9.9	Cenová regulace a přirozený monopol.....	269
9.10	Veřejná podpora a veřejné zakázky	271
9.10.1	Veřejná podpora.....	271
9.10.2	Veřejné zakázky	274
	Shrnutí	276
	Seznam literatury.....	278
10	SOCIÁLNÍ POLITIKA, PŘEROZDĚLOVÁNÍ A WELFARE STATE	279
10.1	Sociální politika.....	279
10.1.1	Oblasti a pojetí sociální politiky	279
10.1.2	Teoretické přístupy k sociální politice.....	280
10.1.3	Subjekty a objekty sociální politiky	281
10.1.4	Funkce sociální politiky	283
10.1.5	Principy sociální politiky	285
10.1.6	Nástroje sociální politiky	286
10.1.7	Současné trendy ve směřování sociální politiky	288
10.2	Přerozdělovací politika.....	288
10.2.1	Filozofické přístupy k politice přerozdělování	289

10.2.2	Příčiny nerovnosti.....	291
10.2.3	Nástroje přerozdělovací politiky	292
10.2.4	Měření nerovnosti.....	294
10.2.5	Problémy spojené s přerozdělováním	298
10.3	Welfare state	301
10.3.1	Základní etapy vývoje welfare state	301
10.3.2	Typologie welfare state	304
10.3.3	Kritika welfare state	306
	Shrnutí	309
	Seznam literatury.....	311

PŘEDMLUVA

Hlavním posláním tohoto učebního textu je podat čtenářům ucelený přehled základních teoretických i praktických problémů hospodářské politiky. Je určen pro studenty bakalářského stupně studia na Ekonomicko-správní fakultě Masarykovy univerzity, ale i studentům na jiných vysokých školách a univerzitách v ČR. Učební text je rovněž určen i ostatním zájemcům, kteří chtějí pochopit hlavní problémy aplikované hospodářské politiky a mechanismy fungování jednotlivých nástrojů.

Po prostudování tohoto textu by měl čtenář vědět, jaké jsou možnosti a rizika hospodářské politiky při řešení konkrétního problému a schopen kvalifikovaně diskutovat o dalším směřování hospodářské politiky. Zároveň si od tohoto textu slibujeme, že čtenář získá a zároveň pochopí základní znalosti a souvislosti národohospodářských procesů a hospodářsko-politického rozhodování.

Struktura této učebnice je tvořena desíti kapitolami. První tři kapitoly jsou výkladem teorie a praxe hospodářské politiky. Je v nich vymezen základní rámec tvorby hospodářské politiky, cíle a nástroje a vzájemné vztahy mezi nimi. Ekonomický vývoj po druhé světové válce ukazuje, že hospodářská politika jako systematická činnost státu je realizována v kontextu určitých omezení vnitřních i vnějších. V samostatné kapitole je analyzován vliv politického cyklu na tvorbu hospodářské politiky. Další tři kapitoly charakterizují tři dílčí makroekonomické politiky, a to politiku fiskální, monetární a kurzovou a jejich ekonomické dopady. Následuje politika prorůstová, která se snaží vytvořit podmínky pro dlouhodobý ekonomický růst. V posledním bloku se čtenáři seznámí s hlavními mikroekonomickými politikami, politikou strukturální, politikou ochrany hospodářské soutěže a politikou sociální.

Autorský kolektiv se snažil o uživatelsky přívětivý přístup a výklad obohatit o případové studie (boxy), které by měly čtenářům umožnit na příkladech pochopit popísaný problém, mechanismus fungování určitého nástroje nebo příčiny úspěchu či neúspěchu konkrétní politiky. Boxy jsou dále využívány pro rozšiřující výklad nebo formální odvození. Autoři jednotlivých kapitol uvítají jakékoli připomínky ke svým textům.

Antonín Slaný a Aleš Franc
za autorský kolektiv

1 TEORIE A PRAXE HOSPODÁŘSKÉ POLITIKY

1.1 CHARAKTERISTIKA HOSPODÁŘSKÉ POLITIKY

Základem tržního mechanismu je trh, na kterém miliony anonymních výrobců a spotřebitelů nabízejí své zboží a uspokojují nákupy své potřeby. Každý z účastníků trhu se snaží maximalizovat svůj užitek, a to jak ve výrobě, tak i ve spotřebě. Výsledkem je, při dosažení podmínek dokonalé konkurence, maximálně možná výkonnost ekonomiky v daných podmínkách. Dokonalá konkurence však je ideálem. V reálném ekonomickém životě existuje celá řada faktorů bránících dosažení tohoto ideálu. Je to například problematika monopolů, existence externalit, nedosažitelnost dokonalé informovanosti a jiné. Dalším, velice významným a nezanedbatelným, vlivem je činnost státu v ekonomice. Od samých počátků vytváření tržní ekonomiky je kladena otázka o roli státu v ekonomice. Nejde přitom o problém pouze teoretický, ale zejména praktický.

Vymezení pojmu hospodářská politika je celá řada. Ve své definici budeme vycházet z toho, co tato různorodá vymezení mají společného. Zpravidla se uvádí - například Urban (1994) - že hospodářská politika je obecně přístup státu k ekonomice své země. Jde o činnost, při níž nositelé hospodářské politiky (zejména vláda, centrální banka) používají určitých nástrojů a svěřených pravomocí k tomu, aby ovlivnily ekonomický a sociální vývoj (ekonomiku jako celek nebo její část), přičemž se snaží dosáhnout určitých ekonomických (v širších souvislostech i celospolečenských) cílů. Samotný termín „hospodářská politika“ je složením dvou slov – *hospodářská* znamená, že se zabývá hospodářstvím – ekonomikou, *politika* vyjadřuje aktivní přístup založený na společenském konsensu. **Ekonomika**, ač se jeví jako velmi složitý systém (mechanismus), je řízena jedním z nejdůležitějších vynálezů lidstva – trhem. Snaha lidstva pochopit a popsat ekonomické zákonitosti je vyjádřena ekonomickou teorií, jejíž poznatky byly syntetizovány Adamem Smithem (1723-1790), pokládáným dodnes za zakladatele ekonomické vědy, politické ekonomie. Snahy o zásahy státu (vládců) do přirozeného vývoje jsou stejně staré jako trh, leč významné se staly mnohem později. Vznik disciplíny zvané „hospodářská politika“ se odvozuje od díla Johna Maynarda Keynesa (1883-1946). **Politika** je založena na konsensu. Termín konsensus pochází z latiny (jako kombinace slov *con* – spolu a *sensus* – cítění) a znamená souhlas členů určité skupiny se sledováním konkrétních společných zájmů. V případě celé společnosti hovoříme o společenském konsensu. Jsou-li zájmy všech členů společnosti stejné, dochází ke konsensu automaticky, nejsou-li stejné, je úkolem politiky snaha konsensu dosáhnout.

1.1.1 Role státu

Existují dvě základní role státu – **legislativní**, spočívající v tvorbě pravidel a **přerozdělovací**, napravující sociální nespravedlnost tržního rozdělení ve smyslu společenské dohody – konsensu. Transformace individuálních preferencí a zájmů do společenské dohody má obecně dvě základní polohy – tou první je pozitivní přístup, ve kterém jde o poznání a popsání aktuálních preferencí společnosti, tou druhou je identifikace cílů (dohodnutých preferencí), ke kterým by společnost mohla (měla) směřovat – přístup normativní ekonomie. Normativní teorie je rozšířením ryze ekonomického problému individuálních preferencí na preference společenské formulující se na bázi dlouhodobě (historicky) utvářených etických a politických podmínek ve společnosti.

V současné době se objevuje třetí přístup. Kromě pozitivní a normativní ekonomie se začíná hovořit o politické ekonomii,¹ kterou autoři chápou ve smyslu odkrytí „černé skříňky“ motivace chování politiků. V české odborné literatuře se tomuto jevu věnuje Martin Gregor,² který nově vznikající přístup založený na ekonomické teorii politiky nazývá novou politickou ekonomikou. Vychází z přesvědčení, že ekonom nemůže při popisu pozitivní vědy i normativní hospodářské praxe „rezignovat na popis politického procesu, neboť se tím zbavuje možnosti tvrdit, že zná konečný efekt určitého hospodářsko-politického opatření“³. Není možné, popisovat ekonomiku bez toho aniž bychom znali chování politiků, jejich motivace, a to jak v krátkém tak i v dlouhém období. To stejné platí nejen pro zájmové skupiny, nezávislé instituce, neziskový sektor apod., ale i pro centrální banky a nadnárodní instituce, které svým vlivem výrazně ovlivňují výkonnost hospodářství, a to jak pozitivně ve smyslu vyšší efektivity a konkurenceschopnosti, tak i negativně vytvářením podmínek pro nelegální prosazování dílčích zájmů, jež vede až ke korupčnímu jednání.

1.2 DOSAHOVÁNÍ KONSENSU

Při rozdílných zájmech je možné konsensu dosáhnout, když:⁴

- lidé konfliktnost zájmů nechápou,
- různé zájmy a prostředky k jejich dosažení se určitým způsobem kompenzují,
- individuální zájmy jsou zastíněny důležitějšími okolnostmi (např. během války).

Obsahem společenského konsensu je dohoda o základních hodnotách, pravidlech a cílech, která se v různých podmínkách historických, kulturních, etických, nábožen-

1 Viz Bénassy-Queré at al. (2010), s. 8

2 Viz Gregor (2005)

3 Gregor (2005), s. 15

4 Žaloudek (1996), s. 190

ských a ekonomických stává všeobecně přijatým rámem pro fungování společnosti. Tato společnost všeobecně přijatá a uznávaná pravidla vycházejí ze zvyků a tradic a tvoří základ i pro konsensus v ekonomice. Hlavní, pro společnost nejdůležitější, soubor těchto pravidel obsahuje právní řád společnosti, ty stěžejní pak ústava. Dodržování těchto psaných pravidel je státem sledováno a porušování je sankcionováno. Nejdůležitějším dokumentem zahrnující konsensus společnosti v otázkách hospodářských je odpovídající část vládního prohlášení bez ohledu na to, o jakou vládu se jedná (většinovou, menšinovou či koaliční). Z toho pak nutně plyne, že základem dosažení společenského konsensu v demokratické společnosti jsou volby.

Společenský konsensus je dohoda na úrovni celé společnosti a zahrnuje dva základní charakteristické momenty:

- Co je obsahem této dohody
- Jakým způsobem se k ní dospělo

Obsahem konsensu je dohoda o základních pravidlech fungování a základních hodnotách a cílech společnosti. Tyto hodnoty jsou obecně uznávány rozhodující částí společnosti a společnostmi jsou i respektovány na základě přesvědčení, že tento respekt je výhodný. Platí to jak pro jedince, tak i pro společnost jako celek. O společenském konsensu platí: nakolik se členové společnosti ztotožní s jeho obsahem – nejzákladnějšími cíli a principy fungování společnosti – natolik je společnost stabilní.

Všeobecně přijatá pravidla nemusejí být vždy jasně formulována. Vycházejí ze zvyků, z tradic, z konvencí a jsou obsažena v obecné morálce. Jen část těchto pravidel je jasně formulovaná, jsou to pravidla kodifikovaná v právním řádu, počínaje nejdůležitějšími zákony – ústavou a ústavními zákony. Mechanismy prosazování zájmů a cílů využívají nejrůznější nástroje – od násilí po jednání – a jejich kombinaci. Volba nástrojů z hlediska toho, kdo je použije, závisí kromě už zmíněných pravidel i na charakteristice jednotlivce či skupiny. Každý jedinec i skupina mají ve společnosti určité postavení a s ním související moc. Pro dosahování souhlasu existují různé metody. Demokratické vyjednávání, které je většinou spojováno v dnešní době s pojmem konsensus, je jen jednou z nich. V extrémních případech se může jednat i o vynucení souhlasu nebo respektu násilím. V podstatě se vždy jedná o proces vyjednávání, liší se jen ve způsobech a formě prosazování moci.

Vyjednávající strany se liší svými zájmy a cíli. Na počátku mají určité postavení, moc, váhu – nazvěme to výchozí pozicí v procesu vyjednávání. Tato pozice je odvozena formálně od jejich právního (občansko-právního) statutu a od jejich společenského statutu, který závisí na jejich moci. V průběhu jednání se tato pozice mění, jednak se může měnit samotné mocenské postavení, jednak se ale mohou měnit jak infor-

mace, tak i čas. Velmi totiž záleží na informacích a času, které mají vyjednávací strany k dispozici, což znamená, že čas a informace se v průběhu jednání také mění. V procesu vyjednávání tak není konstant. Každá ze stran uplatňuje během vyjednávání svou strategii a taktiku a jednání končí v okamžiku, kdy se podaří sladit zájmy jednajících stran. Jinými slovy to znamená, že každý z vyjednávacích dospěje k přesvědčení, že dohodnutá míra prosazení a respektování jeho zájmů je pro něj výhodná.

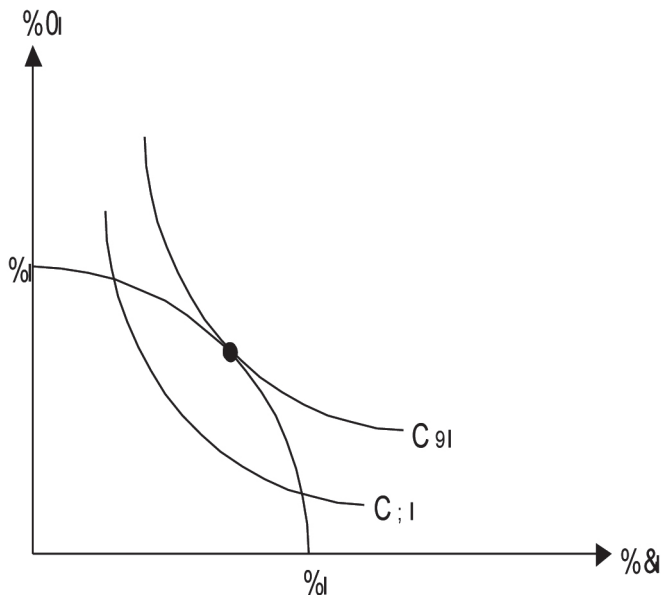
Důležitý moment ve většině těchto postupů hraje prvek nejistoty, neurčitosti v očekáváních jednotlivců i skupin, které se konsensu účastní. Neurčitost, ve smyslu „jak konkrétního jedince či skupinu lidí nová pravidla postihnou, až začnou platit“, motivuje tyto účastníky k objektivnímu pohledu a k racionálnímu jednání, které pak ve svém důsledku vede snáze k dosažení shody. Podmínka nejistoty není v praxi zcela splnitelná. V literatuře jsou uváděny čtyři postupy, které tuto nejistotu simulují. Jedná se o postup ústavodárného shromáždění (inspirované procesem tvorby konstituce USA), princip časového odkladu opatření (je dán časový prostor, ve kterém se postavení jednotlivých aktérů konsensu může změnit a tím se mohou změnit i důsledky těchto opatření), individuální rozhodování za vlastní i cizí potomky (což je obměna časového posunu) a postup posilující empatii – vcítění a pochopení do situace možných účastníků tvorby konsensu.

Možnost, že by ve společnosti došlo k naprostému souhlasu všech občanů, můžeme pokládat za ideál, leč ideál neuskutečnitelný. Proto obecně platí, že každý konsensus přináší určité náklady – náklady na dosažení konsensu. Tyto náklady zjišťujeme tzv. nákladovou analýzou souhlasu, kde základním kritériem je minimum celkových nákladů pro jednotlivce a hlavně pro společnost. V analýze jsou vymezeny dva druhy nákladů – externí a tzv. náklady souhlasu. *Externí náklady* vznikají jednotlivcům, případně skupinám, v důsledku jednání ostatních členů společnosti, jednání, které nejsou sami schopni ovlivnit. Sem patří i náklady, které vznikají v případě, že konečné rozhodnutí bylo učiněno bez jejich souhlasu. Například výstavba dálničního okruhu kolem obce může přinést obyvatelům v jeho bezprostřední blízkosti zvýšení hluku, zvýšení koncentrace škodlivých látek v ovzduší, estetické a funkční poškození jejich okolí. V důsledku toho pak hodnota jejich domů může klesnout. To vše představuje externí náklady. Tzv. *náklady souhlasu* představují jednak náklady spojené s vyjednáváním a jednak náklady realizace rozhodování. V případě dálnice jsou tedy náklady na její výstavbu, které se však zvýší v důsledku vyjednávání s obyvateli v bezprostředním okolí např. o náklady na výstavbu protihlukových stěn a podchodů.

1.3 FUNKCE SPOLEČENSKÉHO BLAHOBYTU

Ekonomie, konkrétněji vlastně hospodářská politika, se zabývá na jedné straně poznáváním aktuálních preferencí společnosti, což chápeme jako pozitivní přístup, na druhé straně zjišťováním preferencí na bázi konsensu neboli preferencí, které by společnost mohla (měla) mít při dohodě na bázi etických, náboženských, morálních a jiných obecných principů – normativní přístup. Tyto principy můžeme shrnout pod kategorii veřejného (obecného) zájmu,⁵ jež usiluje o společenský blahobyť vyjádřený funkcí společenského blahobytu. **Funkce společenského blahobytu** je založena na využití konceptu dvou mikroekonomických kategorií (křivky užitkových možností a indifferenční křivky) aplikovaných na teorii užítku, kde místo dvou jednotlivců vystupují dvě skupiny občanů, na které je společnost pro zjednodušení rozdělena.

Obrázek 1. Společenské optimum



Zdroj: Pearce (1994), s. 393

Obrázek č. 1 můžeme interpretovat následujícím způsobem. Mějme společnost rozdělenou na dvě skupiny, A a B. Pak horizontální osa představuje užitek skupiny A, vertikální osa užitek skupiny B. Křivka U-U je křivkou (hranicí) užitkových možností, která udává maximální možný užitek, který skupina může získat při dané výši užítku skupiny druhé. Křivky W_1 a W_2 jsou společenské indifferenční křivky, které udávají kombinaci individuálních užiteků, mezi kterými je společnost indiferentní.

⁵ Termín veřejný zájem vyvolává u mnoha ekonomů rozporuplné pocity. Pro potřeby tohoto textu chápeme veřejný zájem jako dohodu (konsensus) o konkrétních cílech společnosti.

Všimněme si bodu S, ve kterém se hranice užitekvných možností dotýká nejvyšší možné indiferenční křivky. Tento bod vyjadřuje nejvyšší dosažitelnou úroveň společenského blahobytu. Společenská funkce blahobytu je tak měřítkem pro variantní rozdělení zdrojů ve společnosti (jako nástroj analýzy následků působení státu) a podkladem pro volbu cílů společnosti.

Hranici užitekvných možností společnosti může ovlivňovat celá řada skutečností,⁶ pro další výklad ji však považujeme za danou. Pokud jde o společenské indiferenční křivky, ty mohou nabývat různých tvarů v návaznosti na preference společnosti, nebo jinak řečeno, na dosaženém konsensu při řešení vztahu mezi efektivností a rovností. Zde nám teorie nabízí hned několik možností řešení:

- utilitaristická funkce,
- Rawlsova funkce,
- ostatní přístupy (Bernoulli-Nash funkce, Bergson-Samuelsonova funkce).

Utilitaristická verze funkce společenského blahobytu je nazývána někdy také po zakladateli utilitaristického učení Jeremy Benthamovi jako *Benthamova funkce*. Utilitarismus vychází z názoru, že blahobyť společnosti se rovná prostému součtu blahobytu všech jejích členů. V grafickém zobrazení jde o přímku s jednotkovým záporným sklonem. To znamená, že možné přesuny blahobytu, které společnost může provést, nezávisí na postavení jednotlivce v rámci společnosti, ale závisí jen na zvýšení celkového užitku. Takto definovaná společnost je ochotna přesunout část blahobytu od nejchudšího člena ke členům bohatším, zvýší-li tím celkový užitek.

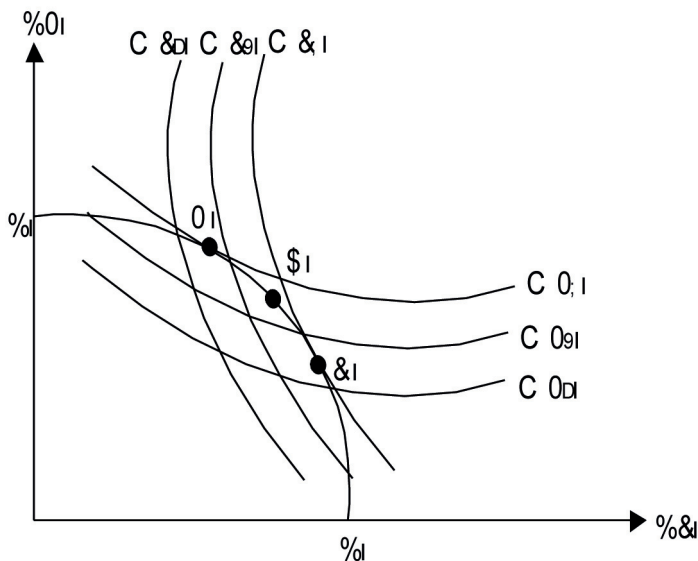
John Rawls je zakladatelem přístupu, pro který se vžil název „rawlismus“. Základem této teorie je tvrzení, že společnost zvyšuje svůj blahobyť pouze zvyšováním blahobytu svého nejhůře situovaného jednotlivce a jakýmkoliv zvyšování blahobytu ostatních nic nezískává.⁷ *Bernoulli-Nash* funkce společenského blahobytu je jedním z neznámějších způsobů vyjádření této funkce. Její jednoduchost je v tom, že chápe celkový užitek nikoli jako součet (u utilitaristické funkce), ale jako součin. Bernoulli-Nash funkci jsme použili v obrázku č. 1. Takto (v hyperbolickém tvaru) pojatá funkce společenského užitku řeší jeden závažný problém, a to problém obou předchozích, do jisté míry krajních řešení – nabízí kompromis ve smyslu, že pro společnost bude prospěšné a ospravedlnitelné, když zvýšení užitku jedné skupiny bude podstatně vyšší než snížení užitku skupiny druhé. Zde si musíme uvědomit, že existuje jen jeden

⁶ Mohou ji ovlivnit jakákoliv selhání trhu, vlády, bankovní soustavy nebo činnost zájmových skupin.

⁷ Tento názor bývá často (a omylem) pokládán za rovnostářský. Uvědomme si ovšem, že pro Rawlese je přijatelná změna, při které se užitek nejchudšího člena nepatrně zvýší, zatímco užitek ostatních členů se mohou zvýšit mnohem víc.

možný společný bod hranice užitkových možností a příslušné funkce společenského blahobytu. Funkce, která je sice jasně matematicky formulovaná, ale neříká nic o míře konsensu ve společnosti. Je tedy potřebné nalézt takový sklon společenských indifferenčních křivek, které by vedly k nalezení společenského optima na základě konsensu. Tento „recept“ dává koncept tzv. *Bergson-Samuelsonovy* funkce blahobytu, která se snaží nabídnout všechny možnosti tvaru společenských indifferenčních křivek – funkci lze tedy specifikovat v mnoha různých funkčních formách (zahrnujících jak sčítání, násobení či jiné formy, takže vlastně obsahuje i všechny výše uvedené funkce). Nejobecnější formu Bergson-Samuelsonovy funkce blahobytu graficky znázorňuje Obrázek č. 2, kde bod E je bodem společenského optima Bernoulliho-Nash funkce a body A a B představují alternativní společenská optima při společnos- ti přijatém (konsenzuálním) sklonu společenských indifferenčních křivek WA a WB. Výsledkem je skutečnost, že bod A z pohledu funkcí WA a bod B z pohledu funkcí WB jsou body společenského optima těchto rozdílných společenských postojů (leží na nejvyšší indifferenční křivce).

Obrázek 2. Nalezení společenského optima při různých (konsenzuálních) vyjádřeních tvaru funkce společenského blahobytu



Zdroj: Acocella (1998), Stiglitz (1998), vlastní úprava

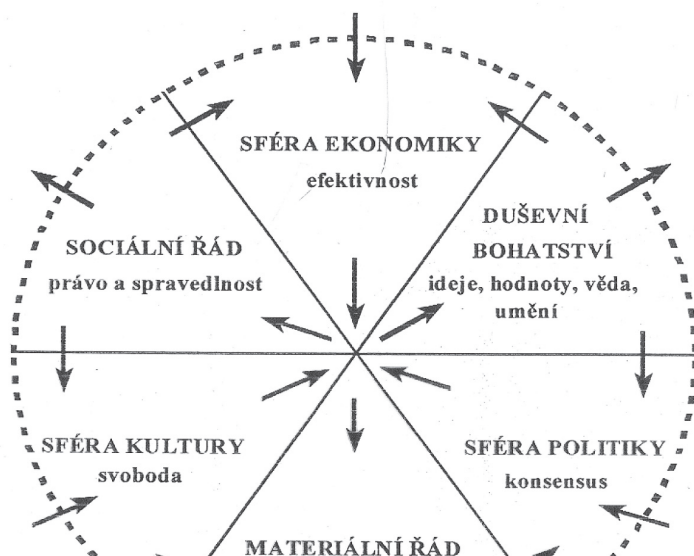
Situaci znázorněnou v obrázku č. 2 můžeme interpretovat jako deskripci skutečnosti, že vládní programy zvyšují blahobyť jedné skupiny na úkor skupiny druhé a ani společenské indifferenční křivky nám nedávají jednoznačnou odpověď na otázku, zda „cena za přerozdělení“ je pro společnost únosná. Pokus o konsenzuální dosaže-

ní společenské indifferenční křivky – přerozdělení je takové, na jakém se společnost demokraticky dohodne – je tak jedinou možností, jak definovat bod společenského optima. Stát se tak definuje jako dobrovolné společenství občanů, kteří se spojují za účelem uspokojení svých (individuálních) potřeb, což vede k tzv. smluvní teorii státu, ke skutečnosti, že stát s občany podepisuje smlouvu. Obsahem této smlouvy je povinnost státu poskytovat konsensuálně vymezené veřejné statky, povinností občanů je financovat toto domluvené poskytování daněmi. Výsledkem tohoto konsensu je takový stav, ve kterém se většině občanů zvýší celkový užitek po zdanění oproti situaci před zdaněním. Společnost se tak v konečných důsledcích neřídí pouze kritériem ekonomické efektivity, ale volí omezení této efektivity ve snaze o větší rovnost (spravedlnost).

V této souvislosti je třeba zmínit, jaké jsou vlastně skutečné cíle (hodnoty) společnosti v obecné, čistě abstraktní rovině. S určitým zjednodušením lze uvést, že hodnoty, které sdílí „euroamerická“ společnost dnes, na počátku 21. století, jsou následující: svoboda, spravedlnost, jistota a pokrok. Již na první pohled je zřejmé, že základní cíle (hodnoty) společnosti jsou chápány v mnohem širších souvislostech, nejen ekonomicky. Jedná se tedy v podstatě o obecnější přístup, který vyplývá z toho, že vývoj soudobé ekonomické teorie, čerpající zejména z neoklasické teorie, se v současnosti dostává do stále větších těžkostí při vysvětlování probíhajících změn ve společnosti. Jednou z hlavních příčin je určitá uzavřenost hlavního proudu ekonomické teorie, který jakoby nebral v potaz dynamický vývoj ostatních společensko-vědních disciplín.

V průběhu konce 20. století se začaly na pomezí ekonomie formovat teorie stojící mimo hlavní proud – zejména přístupy nové institucionální ekonomie, teorie veřejné volby, nové politické ekonomie apod., které se zabývají mimo jiné aplikací ekonomické teorie na analýzu „netržního“ rozhodování, zkoumáním vývoje a vlivu politických systémů na vývoj společnosti, pojmenováním zájmů a hledáním mechanismů jejich prosazování. Ukazuje se totiž, že zájmy a jejich sledování a prosazování nelze zjednodušeně chápat jen v rovině ekonomické, ale jsou obecnější veličinou působící ve všech sférách společnosti, a to nejen dnes, ale v historickém kontextu, navíc jako veličina neustále se měnící v čase. Následující Obrázek č. 3 ukazuje tuto skutečnost v určitém zjednodušení na tři základní sféry, sféru ekonomiky, sféru kultury a sféru politiky. Z tohoto zjednodušeného schématu vyplývá, že ekonomické zájmy nepůsobí samostatně, ale jsou ovlivňovány zájmy jinými či jinak vnímanými.

Obrázek 3. Harmonizace společenských zájmů



Zdroj: Ynayaullah (1992)

Kromě základních hodnot společnosti, které jsme definovali jako svobodu, spravedlnost, jistotu a pokrok je třeba ještě zmínit **normy chování**. U základních hodnot je třeba zmínit, že se vzájemně vylučují, platí, že čím více máme svobody, tím méně je společnost spravedlivá a naopak. To stejné platí pro jistotu a pokrok, čím více jistoty, tím méně pokroku – najít správný mix je základem konsensu. Jako normy chování jsou považovány **demokracie** a **racionalita**. Spojení demokracie a tržního hospodářství jsou dnes pokládány za základní normy chování současné společnosti. Demokracie je z definice „vládou lidu“ (z řeckého *démos* – lid a *kratos* – vláda, síla) a chápeme ji jako formu politického systému, která umožňuje na jedné straně nadvládu většiny nad menšinou při respektování menšinových práv. Možnost uplatnění vůle většiny dovoluje společnosti rozhodovat na základě dosažení konsensu při zabezpečení lidských a občanských práv. Součástí prosazování demokratických principů je dělba státní moci na tři nezávislé složky moci – zákonodárnou, výkonnou a soudní, které v ekonomice vystupují jako výzkumné subjekty, nositelé hospodářské politiky.

Racionalita je odvozena z takové volby mezi konkurujícími variantami, kde výnosy jsou vyšší než náklady. Tato volba je ekonomy chápána jako racionální a racionalita vystupuje zpravidla jako základní kritérium hodnocení nejen ekonomických, ale i politických (společenských) procesů. Cílem racionálního výběru je dosažení co nejvyšší efektivity, což v případě jednotlivce je snáze vysvětlitelné, neboť chování jednotlivce je konzistentní a to jak u výrobce a spotřebitele, tak i u voliče a politika. Racionální chování na úrovni společnosti vede k demokratickému způsobu dosahování konsensu, je však hůře definovatelné a formalizovatelné. Racionální chování by

mělo vést k formulování a výběru optimálních cílů a hledání cest pro jejich dosažení při minimalizaci nákladů. Problém je v tom, že na úrovni společnosti jsou náklady i efekty těžko měřitelné a nejefektivnější či nejracionálnější řešení mohou být společensky nepřijatelná. Mantinele pro racionální rozhodování vlády tvoří její mandát, který je v našich podmínkách čtyřletý – vyplývá z toho, že pokud vláda usiluje o znovuzvolení, pak preferuje krátkodobé efekty na úkor dlouhodobých akcí.

Přerozdělování je základním mimotržním nástrojem při rozhodování o spravedlivější společnosti a odvíjí se od něho celá řada dnes obecně přijímaných přístupů znamenajících (a ospravedlňujících) zásahy státu do spontánního ekonomického vývoje bez ohledu na to, zda důvodem jsou skutečná či domnělá selhání trhu. Podstatným znakem přerozdělování je fakt, že má konsensuální charakter a tudíž je závislé na přijatých hlasovacích procesech. Představme si společnost setříděnou od nejbohatšího k nejchudšímu občanovi a hlasujme o přerozdělení od bohatých k chudým, o kterém rozhodne nadpoloviční většina. Logickou úvahou dospějeme k tomu, že o přerozdělení rozhodne jeden jediný volič, který si může vybrat: buď bude nejbohatší chudý nebo nejchudší bohatý. Logicky se přidá k chudým, přehlasuje bohaté (tudíž vlastně i sám sebe), ale neudělá to „zadarmo“, na přerozdělení se jako vítěz voleb bude chtít podílet. Tato úvaha vedla mnohé teoretiky k tomu, že obecně platí, že přerozdělení je charakteristickým znakem demokratické společnosti a že vzhledem k nutné existenci hlasovacích procesů se děje vždy ve prospěch tzv. střední třídy.

Přerozdělování je fenoménem nejen současnosti, ale jeho rozmach je spojen s rozvojem společnosti jako takové. V tabulce č. 1 to dokumentuje růst vládních výdajů jako podíl na hrubém domácím produktu u nejrozvinutějších zemí světa za posledních téměř 150 let. Jakkoliv jsou některé výkyvy směrem nahoru vysvětlitelné válečnými konflikty dvou světových válek, je důležité si uvědomit fakt, že společnost nedisponuje účinnými mechanismy snižování vládních výdajů, neboli vždy je pro byrokracii lehčí utratit pro ně cizí peníze, než snížit rozpočet. Důvod se vždy najde.

Tabulka 1. Vládní výdaje jako podíl na HDP (v %) patnácti nejrozvinutějších zemí světa

	1870	1913	1920	1937	1960	1980	1990	1996
Průměr 1	8,3	9,1	15,4	18,3*	28,5	43,3	46,1	47,1
Průměr 2	-	-	-	-	25,4	39,5	39,1	40,4
Celkem	8,3	9,1	15,4	20,7	27,9	42,6	44,8	45,9

Zdroj: IMF, vlastní úprava

Poznámka:

Průměr 1: Belgie, Británie, Francie, Itálie, Japonsko, Kanada, Německo, Nizozemí, Norsko, Rakousko, USA, Španělsko, Švédsko, Švýcarsko

Průměr 2: Austrálie, Irsko, Nový Zéland

* Průměr bez Německa, Japonska a Španělska připravujících se v tomto období na válku.

1.4 TEORETICKÉ ZDROJE HOSPODÁŘSKÉ POLITIKY

Chápeme-li hospodářskou politiku jako vědomé zasahování státu (vlády) do hospodářského vývoje své země, pak se můžeme dopustit velkého zjednodušení a rozdělit ekonomická učení na ta, jež podporují roli státu a ta, která dávají přednost tržnímu mechanismu a role státu je zde potlačena ve prospěch soukromého rozhodování. První stopy tohoto „sporů“ můžeme vysledovat již v pradávné ekonomii, kde na jedné straně stojí učení Platóna (427-347 př. K.), který tvrdil, že o výrobě a rozdělování má rozhodovat stát, odmítal demokracii a soukromé vlastnictví. Jeho pojetí charakterizuje věta: „Platónova společnost je společností plánované ekonomiky, vše je zde určováno státem – volba povolání, výchova dětí, dokonce i básnictví bude probíhat pod dozorem státu.“⁸ Na druhé straně stojí učení Aristotela (384-322 př. K.), který „vystoupil proti Platónovu komunismu a obhajoval soukromé vlastnictví“⁹, iniciativu jednotlivce, jeho motivaci a osobní zodpovědnost v procesech výroby, rozdělování a směny.

V návaznosti na tento dávný „spor“ můžeme ekonomické teorie zabývající se rolí státu rozdělit na dvě skupiny. Tu první tvoří ekonomické teorie, kde jsou zásahy státu důležitým (v některých dokonce dominantním) faktorem vývoje ekonomiky a kde má hospodářská politika mít intervencionistický charakter. Druhou skupinou jsou ekonomické teorie, zdůrazňující autoregulační schopnost tržního mechanismus a propagující minimální zásahy státu do ekonomiky – liberální hospodářskou politiku.

1.4.1 Intervencionistická hospodářská politika

Historicky nejstarší teoretickou školou, na základě kterých se formovala intervencionistická hospodářská politika, je učení **merkantilismu**, teoretické ekonomické školy, která vznikla v Evropě (Anglie, Francie) na přelomu 16. a 17. století. Výchozí myšlenkou bylo chápání ekonomiky jako „hry s nulovým součtem“. Bohatství země tak pochází ze zahraničního obchodu a spočívá v hromadění plnohodnotných peněz v zemi. Není bez zajímavosti, že čelní představitelé merkantilismu byli převážně zaměstnání jako státní úředníci.

Počátkem 20. století vznikla v tehdejším Sovětském svazu „nejdrastičtější“ intervencionistická politika – **národohospodářské plánování**. Koncept této „revoluční“ doktríny vycházel z kritiky kapitalistické společnosti a jejího nahrazení novým společenským řádem – socialismem. Tato nová společnost je založena na převzetí veškeré moci ve státě dělnickou třídou a na likvidaci soukromého vlastnictví a jeho

8 Sedláček (2009), s. 85.

9 Sojka (2010), s. 21.

nahrazení vlastnictvím společenským. Zjednodušeně se dá tento systém charakterizovat jako systémová změna, kde horizontální koordinace lidských činností tržním mechanismem je nahrazena vertikálním řízením pomocí plánu. Řeší-li tržní koordinace spontánně otázky CO? JAK? PRO KOHO?, pak národohospodářské plánování, někdy nazývané také jako centrální plánování, řeší z jednoho centra i další otázky KDO? KOLIK? KOMU?. Plán je rozepisován centrálně a jeho plnění je závazné. Pro jeho závaznost se také nazývá plánováním imperativním.

Kromě imperativního plánování vzniklo plánování **indikativní**, které rovněž představuje intervencionistický přístup státu k ekonomice své země, které ale neruší fungování tržního mechanismu. Indikativní plán, ve Francii nejdříve hospodářského a posléze sociálně-hospodářského vývoje, má informativní charakter o hlavních prioritách a směrech činnosti vlády a vzniká na základě konsensu mezi hlavními subjekty hospodářské politiky - v případě již zmiňované Francie se jedná o státní plánovací orgán (Generální komisariát plánu), zástupce zaměstnavatelů a zástupce zaměstnanců (odbory).

Pro politiku intervencionismu je zcela klíčové učení **Johna Maynarda Keynesa** (1883-1946),¹⁰ britského ekonoma, který je považován za zakladatele oboru hospodářská politika a jeho dílo je chápáno jako „revoluce v ekonomické vědě“. Základem této revoluce byla obecně vnímaná ztráta přesvědčení o schopnosti automatického obnovování rovnováhy ekonomiky s tím, že nápravu hledá ve stabilizační hospodářské politice státu. Stabilizační hospodářská politika se tak stává první důsledně intervencionistickou hospodářskou politikou mající za úkol nahradit „neviditelnou ruku“ trhu viditelnou rukou státu. Stát se na základě teoretického konceptu „efektivní poptávky“ stává aktivním garantem prvků stability v ekonomickém systému zejména podporou agregátní poptávky jako prostředku proti hospodářskému poklesu. Praktická hospodářská politika se tak dá charakterizovat jako stabilizační, poptávkově orientovaná. Základní charakteristiky této politiky můžeme vyjádřit takto:

- stimulace agregátní poptávky
- snaha o plnou zaměstnanost
- záměrné zásahy státu do ekonomického mechanismu
- dominance fiskální politiky: státní výdaje, daňové změny
- podřízené místo monetární politiky: udržování nízké úrokové míry

Učení J. M. Keynesa se dostalo ve světě obecného uznání a stalo se nejen základem pro intervencionistickou hospodářskou politiku, ale také inspirací pro pokračovatele.

¹⁰ Nejznámějším dílem J. M. Keynesa je *Obecná teorie zaměstnanosti, úroku a peněz* z r. 1936, které vyšlo i v češtině – viz Keynes (1963).

Mezi nejznámější ekonomické školy vycházející z Keynesese, zařazujeme v době po druhé světové válce vzniklé neokeynesovskou makroekonomii, novou keynesovskou ekonomii a postkeynesovskou ekonomii,¹¹ všechny s nezanedbatelným vlivem na formování hospodářské politiky.

1.4.2 Liberální hospodářská politika

Formování liberálních teorií ve vztahu státu k ekonomice vychází z kritiky merkantilismu, obsažené v učení **fyziokratů**. Tento směr vznikl ve Francii a jeho hlavní odkaz je obsažen ve známém hesle „laissez faire“,¹² které je základem teorie přirozeného řádu. Tato idea odmítala zásahy státu do ekonomiky, dostatečným koordinačním prvkem byla ochrana soukromého vlastnictví a co nejnižší daně. Na fyziokraty navazuje **klasická politická ekonomie**, která se rozvíjela od 70. let 18. století do 70. let století devatenáctého. Jejím nejznámějším představitelem je Adam Smith (1723-1790),¹³ autor slavného výroku o „neviditelné ruce“. Touto koncepcí vysvětluje, že zákony trhu v podmínkách, kde každý sleduje svůj vlastní zájem, zajišťuje nejen nejefektivnější využití ekonomických zdrojů, ale i soulad soukromých a veřejných zájmů. Role státu spočívá pouze v tom, že stát garantuje bezpečnost před vnitřním i vnějším nepřítelem a vytváří legislativu. Na A. Smitha navazuje jeho žák Jean Baptiste Say, který zformuloval tzv. Sayův zákon, jehož populární interpretace je, že „každá nabídka si vždy vytvoří vlastní poptávku“. Sayův zákon vlastně vylučoval, že tržní systém může být poptávkově omezen, což je přesně to, co se později stalo základem kritiky J. M. Keynesese. Na klasickou politickou ekonomii navázala v dalších letech neoklasická škola, která si udržela výsostné postavení právě až do doby nástupu keynesiánství.

Návrat k liberálnímu pojetí, po krizi keynesiánství v 70. letech 20. století, přinesl **monetarismus**. Tak, jako se mluvilo v souvislosti s J. M. Keynesem o revoluci v ekonomické vědě, představoval monetarismus „kontrarevoluci“. Monetaristická kontrarevoluce, spadající svým vznikem do druhé poloviny minulého století, je produktem tzv. Chicagské školy, která vystoupila důrazně proti keynesiánství návratem k liberálním konceptům nezasahování státu do ekonomiky, k principům „laissez-faire“.¹⁴ Za ideového vůdce chicagské školy je považován Milton Friedman a hlavní doporučení

11 Čtenáře odkazujeme na některé z učebnic dějin ekonomických teorií, např. Sojka (2010).

12 Někdy se uvádí i rozšířená verze „laissez faire, laissez passer“. Česky se zjednodušeně překládá jako „nechat plynout“.

13 Adam Smith je pokládán za zakladatele politické ekonomie jako samostatné společenské vědy. Jeho nejznámější díla jsou Teorie morálních citů z roku 1759 a hlavně Pojednání o původu a bohatství národů z roku 1776, které je pokládáno za první ucelený výklad politické ekonomie.

14 Za ideového vůdce chicagské školy je považován Milton Friedman (1912-2006) a hlavní doporučení pro praktickou hospodářskou politiku spočívá v pravidle stálého tempa růstu peněžní zásoby, podle kterého by množství peněz v oběhu mělo růst proporcionálně s růstem potenciálního produktu. Monetarismus má kořeny již v padesátých letech minulého století a vychází z tzv. kvantitativní teorie peněz.

pro praktickou hospodářskou politiku spočívá v pravidle stálého tempa růstu peněžní zásoby – množství peněz v oběhu by mělo růst proporcionálně s růstem potenciálního produktu.

1.5 VÝVOJ PRAKTICKÉ HOSPODÁŘSKÉ POLITIKY

Politika vycházející z principu „laissez-faire“ dominovala světu až do Velké hospodářské krize třicátých let. Ta začala tzv. černým pátkem – krachem na newyorské burze 24. října 1929. Krize přinesla zhroucení bank, vysokou nezaměstnanost, výrazný pokles investic a rozvrat mezinárodního obchodu. Hloubka krize vyústila ve ztrátu přesvědčení o samoregulujících se trzích a vytvořila prostor pro nástup intervencionistické etapy v hospodářské politice. Reakce byla v obou tehdejších největších ekonomikách poněkud odlišná. V USA byla založena na snaze obnovit průmyslovou výrobu, podpoře farmářů a programech veřejných prací doprovázených změnami na trhu práce (zavedení minimální mzdy a ochrana odborů). Velká Británie jako první země přijala program aktivní hospodářské politiky inspirovaný učením J. M. Keynese.

Box 1. Růst role vlády po druhé světové válce

Vliv prací J. M. Keynese na tvorbu hospodářské politiky v poválečném období inspiroval pojmenování keynesiánská či intervencionistická etapa. Obava z vysoké nezaměstnanosti po Velké depresi byla mírněna vírou, že aplikace keynesiánské poptávkové politiky bude eliminovat nebo alespoň zmírňovat ekonomické cykly a nezaměstnanost. Hospodářsko-politická opatření byla zaměřena na regulaci poptávky v ekonomice (demand management), což vyplývalo z keynesiánské představy, že hnacím motorem ekonomiky je efektivní poptávka. Stimulací agregátní poptávky byly zdůvodňovány programy veřejných prací, podpor v nezaměstnanosti a růst aktivit veřejného sektoru obecně. Popularita socialismu mezi západními intelektuály a některými politickými lídry znamenala také větší význam redistributivní role vlády. Příjmová redistribuce byla považována za důležitý a legitimní politický cíl, a proto byly zaváděny opatření v podobě zdanění příjmů s vysoce progresivními sazbami, dotací k základním komoditám a sociální transfery. Je to období, kdy se rozvíjely systémy sociálního zabezpečení, které postupně nabyly charakteristik států blahobytu.

Intervencionistický charakter hospodářské politiky podporoval i rozvoj technických prostředků v ekonomii. Koncept veřejných statků zpopularizovaný Paulem Samuelsonem a Richardem Musgravem zdůvodnil poskytování určitých statků a služeb ze strany vlády. S veřejnými statky je těsně spojen koncept externalit. Poznání, že spotřeba nebo produkce některých statků může vytvářet pozitivní nebo negativní externality nerefléktované v ceně těchto statků, vytvořilo další případ tržního selhání

vyžadující státní intervenci. Tyto koncepty byly často používány k ospravedlnění expanze veřejného sektoru v oblasti zdravotnictví, školství, vědy, dopravy a mnoha dalších. Ve své vlivné knize *The Theory of Public Finance* z roku 1959 Richard Musgrave popsal alokační, stabilizační a redistribuční funkce moderní vlády v ekonomice a tato typologie je součástí ekonomických učebních textů i v současnosti.

Výsledkem aplikace keynesovské intervencionistické politiky byl poválečný vývoj charakterizován vysokým hospodářským růstem, nízkou nezaměstnaností a rozvojem mezinárodního obchodu do té míry, že období padesátých a šedesátých let je někdy označován jako zlatý věk kapitalismu. Do té doby rovněž spadá bipolární rozdělení světa – vznikem tzv. socialistického tábora odstartovaného poválečným uspořádáním v Evropě. Pod vnucenou patronací Svazu sovětských socialistických republik (SSSR) vzniklo vlastně první integrační uskupení v Evropě – rada vzájemné hospodářské pomoci (RVHP). Státy RVHP byly nuceny přijmout společný koncept ekonomické koordinace – princip národohospodářského plánování, což zejména v případě Československa znamenalo výraznou systémovou změnu. Soupeření obou systémů neprobíhalo jen v rovině ekonomické, ale i v politické a to v takové míře, že hrozil otevřený střet. Toto balancování na pokraji válečného konfliktu si vysloužilo označení „studená válka“. Hrozba válečného konfliktu měla i ekonomické důsledky, jednotlivé státy na obou stranách prováděly tzv. politiku soběstačnosti, která vedla zejména v zemědělství k enormní snaze využívat vlastní zdroje, a tím k ochraně před zahraniční konkurencí a přezaměstnanosti v tomto sektoru.

Za zaznamenání stojí aktivistická aktivní, někdy též nazývaná aktivistická hospodářská politika ve Velké Británii. Označuje je se jako *stop-go politika* (stop-go policy) a jejím principem bylo na základě *jemného ladění* (fine-tuning) vyhlazovat cyklické výkyvy (viz následující Box).

Box 2. Stop-go politika ve Velké Británii

Stop-go politika byla krátkodobá proticyklická politika uplatňovaná ve Velké Británii v 50. a 60. letech. V praxi fungovala tak, že v období, kdy měl kabinet signály snižující se ekonomické aktivity (fáze go), přijal expanzivní opatření (snížení daní, větší rozsah investic ze státního rozpočtu, snížení úrokové míry), které měly stimulovat agregátní poptávku. Naopak, v pokud konjunktura vyvolala růst inflačních tlaků nebo prohloubení deficitu obchodní bilance, která ohrožovala stabilitu britské libry, nastala fáze stop a vláda prostřednictvím restriktivních opatření zpětně utlumila ekonomickou aktivitu v zemi. Úspěch takovéto formy stabilizační politiky závisí na tom, zda má vláda dostatečné informace o pozici ekonomiky v rámci ekonomického cyklu a včasnosti vládního zásahu (délce časových zpoždění).

Krise intervencionistické politiky nastala počátkem sedmdesátých let. Důvodů bylo několik. Prvním z nich byl rozpad Bretton-woodského měnového systému, který vznikl na základě dohody 45 států v roce 1944 v USA. Jednalo se o systém regulace mezinárodních měnových vztahů, kde fixní kurzy zúčastněných měn byly vázány na dolar a dolar byl směnitelný na zlato. Dohoda přinesla do poválečných ekonomických vztahů určitý prvek jistoty, ta byla zrušena v srpnu 1971 rozhodnutím tehdejšího prezidenta USA, Richarda Nixona. V konečných důsledcích to znamenalo zrušení směnitelnosti dolarů za zlato a tedy přechod od fixních kurzů k soustavě kurzů plovoucích, a tím k výraznému zvýšení nejistoty ve vnějších vztazích. Dalším impulzem, který urychlil krizi intervencionistické politiky, byly ropné šoky z let 1973 a 1979, které znamenaly prudký nárůst cen ropy, v prvním případě z 2 na cca 16 USD za barel, v případě druhém až na 35 USD za barel s přímým vlivem na růst inflace. Ekonomický růst se zpomalil, čímž vyvolal i další podněty k růstu inflace, jako je tlak na růst sociálních výdajů vyvolávající nepříznivý vývoj příjmů a výdajů státních rozpočtů. Nastalo období, které ekonomika dosud nepoznala, klesala produkce a rostla inflace. Vznikl tak nový jen označovaný jako stagflace. V této situaci se státní finance dostaly do krize a keynesovská politika se ukázala jako neúčinná.

Osmdesátá léta znamenala v hospodářské politice konzervativní obrat, na kterém je zajímavé, že role mezi Velkou Británií a USA se obrátily. Velká Británie, zejména v teoretické rovině pokračovala ve vylepšování keynesiánského přístupu, zatímco v USA vznikla celá řada ekonomických škol, které posléze sehrály důležitou roli při formulování konzervativního obratu. Jednalo se zejména o monetarismus a ekonomii strany nabídky, které tvořily teoretický základ volebního programu Ronalda Reagana, který se stal prezidentem USA v roce 1981. Jeho hospodářská politika, kterou je možné charakterizovat jako návrat k liberalismu, si vysloužila samostatný název, *reaganomika*. Stejnou poctu si vysloužila i hospodářská politika britské premiérky Margaret Thatcherové (od roku 1979), známá pod označením *thatcherismus*, která na rozdíl od teoreticky podložené politiky v USA byla čistě pragmatickou reakcí na narůstající problémy britské ekonomiky. Nutnost změny, která narůstala v průběhu 70. let, byla vyvolána nezbytným bojem proti rostoucí inflaci a neúčinností fiskální politiky tyto problémy řešit. Ukazovala se nezbytnost řešit narůstající rozpočtové deficity, reformovat systémy sociálního zabezpečení a snížení podílu veřejného sektoru. Obecně se dá tato doba charakterizovat jako návrat k „laissez-faire“.

Box 3. Reaganomika a thatcherismus

Americký prezident Ronald Reagan (1981-1989) realizoval hospodářský program, který byl založen na snižování vládních výdajů, omezení státní regulace, snížení daňového zatížení a provádění protiinflační monetární politiky. Hlavní zdroje ekonomických problémů nový prezident spatřoval v přílišných zásazích státu do ekonomiky a vysoké inflaci. Neefektivní regulace, příliš vysoké daňové sazby působily demotivačně z hlediska stimulů k práci, investování a tvorby inovací a podkopávaly tak dlouhodobý ekonomický růst. V oblasti daňové politiky došlo pod vlivem doporučení ekonomů strany nabídky ke snížení sazeb důchodových daní a ke snížení daňové progresse. Byla přijata úsporná opatření na výdajové straně státního rozpočtu.¹⁵ Kromě snížení sociálních dávek se vláda snažila omezovat sociální programy na pouhou garanci základní sociální sítě pro skutečně potřebné (Cohen, 2000).¹⁶ Smyslem deregulace bylo odstranění přímých regulačních zásahů v řadě odvětví a oborů (doprava, bankovníctví, telekomunikace) a uvolnění regulace mezd a cen ropy. Stabilizace cenové hladiny probíhala prostřednictvím omezování tempa růstu peněžních agregátů. Nákladem monetární restrikce byla desinflační recese v období 1981-1982. Vytvoření neinflačního prostředí umožnilo následnou hospodářskou expanzi, která byla do té doby nejdelší poválečnou konjunkturou.

K výrazné změně hospodářské politiky Velké Británie došlo v roce 1979, kdy do křesla britské premiéry usedla Margaret Thatcherová. Podobně jako v USA bylo prioritou makroekonomické politiky vytvoření neinflačního prostředí. Smyslem daňové reformy, která podobně jako v USA zahrnovala snížení daňové progresse, snížení přímých daní kompenzované zvýšením daní nepřímých, bylo rovněž zvýšit stimuly k pracovní a podnikatelské aktivitě. Snižování role státu v ekonomice probíhalo nejen v rámci procesu deregulace, ale (na rozdíl od USA) také privatizace.¹⁷ Průběžně byly přijímány zákony upravující postavení odborových svazů. Britská premiérka považovala příliš silné postavení britských odborů a jejich neodpovědné chování jako jednu z hlavních příčin pomalého průběhu žádoucích strukturálních změn.

Devadesátá léta charakterizují dvě výrazné, převážně politické, dějinné události – rozpad sovětského impéria a následný proces transformace centrálně plánovaných ekonomik na ekonomiky tržní a završení evropské integrace vznikem Evropské unie v roce 1993, čímž byly dovršeny integrační snahy, jejichž počátek spadá do padesátých let minulého století. Evropská unie je svým stupněm integrace sice na čele integračních procesů, ale devadesátá léta znamenala i nárůst integračních procesů nižších stupňů (jedná se o zóny volného obchodu) celosvětově. Proces transformace, který začal počátkem tohoto desetiletí, byl pro evropské země v podstatě završen jejich přijetím do EU. Proces znamenal zejména zrušení vedoucí úlohy komunistic-

15 Tato úsporná opatření se však netýkala výdajů na obranu, které se naopak zvyšovaly.

16 In Tomeš a kol. (2008)

17 Jak uvádí Urban (1999), převodem do státních rukou se řešila těžká finanční situace řady významných odvětví britského průmyslu. Důsledkem bylo, že v r. 1979 vznikalo ve státním sektoru 12 % HDP a bylo zaměstnáno 8,2 % pracovních sil.

kých stran ve společnosti a přechod k demokratickým politickým systémům a v ekonomické oblasti opuštění konceptu národohospodářského plánování a přechod k tržní ekonomikám. Obecným ideovým základem se stal tzv. washingtonský konsensus I, který vznikl jako návod pro řešení ekonomických problémů zemí Latinské Ameriky v 80. letech ve Světové bance. Skutečný průběh transformace pak vedl k revizi tohoto dokumentu do obecnějšího návodu nazvaného washingtonský konsensus II, kam byl zařazen nový závazný požadavek: vybudování klíčových institucí jako je nezávislá centrální banka, silný rozpočtový úřad, nezávislé nezkorumpovatelné soudy a agentury.

Tabulka 2. Původní a „rozšířený“ washingtonský konsensus

Původní washingtonský konsensus	Rozšířený washingtonský konsensus
<ul style="list-style-type: none"> • fiskální disciplína • přesměrování veřejných výdajů od subvencí do investic do infrastruktury, zdravotnictví a vzdělávání • daňová reforma (směrem k rozšíření daňového základu) • liberalizace úrokových měr • udržování konkurenčních směnných kurzů • liberalizace zahraničního obchodu • otevřenost vůči přímým zahraničním investicím • privatizace • deregulace • garance vlastnických práv 	<ul style="list-style-type: none"> • corporate governance • boj proti korupci • flexibilní pracovní trhy • dodržování pravidel WTO • dodržování mezinárodních finančních pravidel a standardů • opatrná liberalizace kapitálového účtu • kurzový režim, který není založen na zprostředkující měně • nezávislá centrální banka/inflační cílování • záchranná sociální síť • snižování chudoby

Zdroj: Rodrik (2007)

Devadesátá léta jsou obecně vnímána jako dekáda rostoucí globalizace, která je charakterizována výraznými proměnami obchodních, finančních a kapitálových trhů, vznikem nových, rychle rostoucích ekonomických center (Brazílie, Rusko, Čína, Indie), výraznou koncentrací, jež si vysloužila dokonce pojmenování „fúzování mánie“. Vznikly nové a ekonomicky významné a silné nadnárodní korporace a nové finanční instituce. V mezinárodních vztazích se projevil finanční krize a rostla turbulence a nejistota. Vlivem technického pokroku se ekonomika stále více stávala závislá na znalostech, kde v hlavní roli vystupuje lidský a sociální kapitál. Vlivem zkušeností z ekonomické transformace si svět začal více uvědomovat důležitost kvalitních a nezávislých institucí. V oblasti hospodářské politiky se tyto procesy projevil v oslabení účinnosti národních politik, navíc právě v institucionální oblasti došlo k oddělení

vlády a nezávislé centrální banky. V EU byl vytýčen hospodářský program s názvem Lisabonská strategie, který měl v období deseti let vytvořit z Evropy dynamičtější a konkurenceschopnější ekonomiku, než jsou ekonomiky USA a Japonska.

První desetiletí tohoto tisíciletí přineslo v prvních letech nárůst terorismu, který vyvrcholil atentátem na Světové obchodní centrum v září 2001. Dopad této katastrofy na ekonomiku nebyl zdaleka tak velký, jak se zprvu soudilo. Samoregulační adaptabilita ekonomiky se potvrdila a vytvořil se tak prostor pro další ekonomický rozvoj, kde dominantní roli hraje důraz na vzdělání, vědu a výzkum financovaný jak ze soukromých, tak i veřejných zdrojů. Pokračoval proces otevírání ekonomik, začaly se diskutovat klimatické změny a energetické problémy. Konec desetiletí poznamenala krize, zprvu vzniklá jako bankovní. V Evropské unii, zejména v její části používající od roku 2002 společnou měnu euro (v eurozóně) došla krize až k možnosti jejího rozpadu. Světová ekonomika se dostává z krize velmi pomalu. Do hospodářské politiky se vlivem tohoto vývoje dostávají dvě nová témata: fiskální konsolidace a kvantitativní uvolňování. Fiskální konsolidace je zaměřena na snižování rozpočtových deficitů a zvyšování rozpočtové odpovědnosti. Kvantitativní uvolňování je v podstatě měnová politika, která skupování cenných papírů centrální bankou pumpuje do ekonomiky nové „tištěné“ peníze ve snaze snížit úrokové sazby a podpořit růst. V rámci EU došlo k revizi relativně neúspěšné Lisabonské strategie jejím pokračováním v dokumentu Evropa 2020.

1.6 CÍLE HOSPODÁŘSKÉ POLITIKY

Pro pochopení hospodářské politiky je třeba si uvědomit, jak politici mohou ovlivňovat politiku své země. Bénassy-Quéré et al. (2010) uvádí, že politici mohou na základě společenského konsensu vykonávat následující činnosti:

1. nastavit a vynucovat pravidla hry,
2. vybírat daně a realizovat vládní výdaje,
3. vydávat a spravovat národní měnu,
4. produkovat zboží a poskytovat služby,
5. řešit aktuální problémy,
6. vyjednávat s ostatními státy.

První činnost ve výše uvedeném výčtu naplňuje legislativní roli státu a je výsledkem společenského konsensu. Druhá a třetí vycházejí z přerozdělovací a stabilizační role státu (fiskální a monetární politika) a čtvrtá vychází ze skutečnosti, že stát hraje důle-

žitou roli v zabezpečení některých veřejných statků a služeb, které vznikly historicky jako netržní oblasti na bázi společenského konsensu (např. školství, zdravotnictví, apod.). Pátá činnost znamená, že stát v rámci hospodářské politiky provádí konkrétní zásahy do spontánního ekonomického vývoje, např. snahou zmírnit dopady ekonomických krizí nebo účastí v tripartitě při mzdových jednáních. Konečně poslední, šestá činnost odráží proces vyjednávání o globálních pravidlech (např. liberalizace trhů) a vytváření globálních (Mezinárodní měnový fond, Světová banka, Světová obchodní organizace apod.) a regionálních (Evropská unie, Eurozóna) mezinárodních institucí. To vše vede k tomu, že role vlád zejména v posledních cca 150 letech výrazně roste.

Při formulování cílů hospodářské politiky vycházíme z obecnějšího schématu hierarchie cílů společnosti, kde na nejvyšší rozlišovací úrovni je maximalizace společenského blahobytu, následovaná základními společenskými hodnotami, které byly popsány výše. Skutečné, tradiční cíle hospodářské politiky pak představují třetí rozlišovací úroveň a jsou vyšším cílům podřízeny. Schéma hierarchie cílů ukazuje Obrázek 4.

Obrázek 4. Hierarchie cílů společnosti a hospodářské politiky



Zdroj: Urban a kol. (1994)

Prostředkem k dosažení základního společenského cíle a společenských hodnot jsou tzv. **tradiční cíle hospodářské politiky**. Za ty jsou považovány:

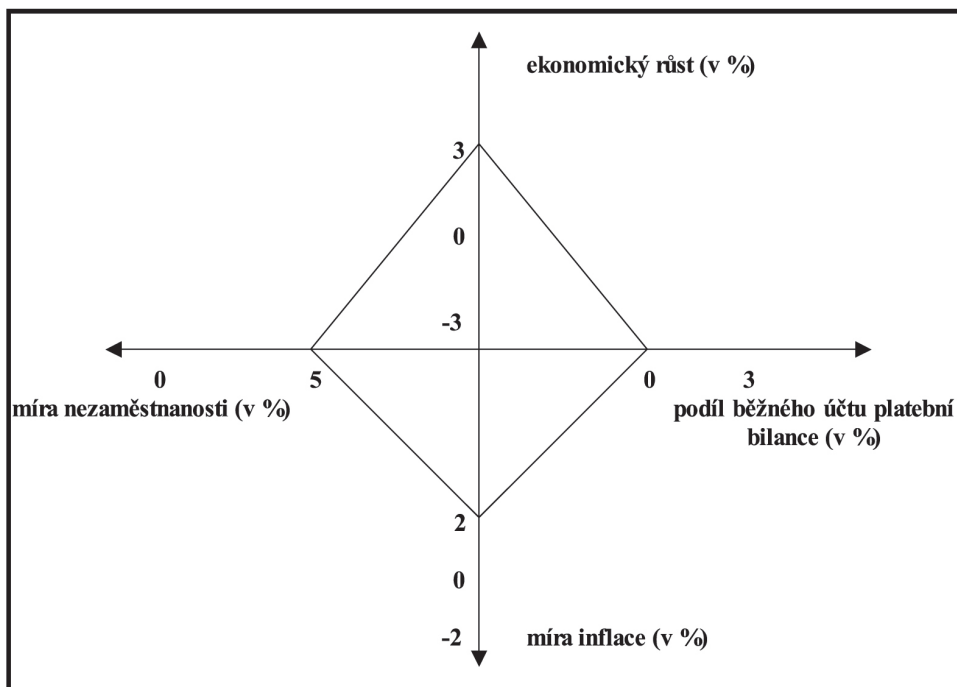
- vyvážený a stabilní ekonomický růst (měřený tempem růstu HDP v procentech),
- nízká míra nezaměstnanosti, měřená průměrnou roční mírou nezaměstnanosti v procentech,

- nízká a stabilní inflace, měřená roční mírou inflace v procentech,
- vnější rovnováha, měřená podílem salda běžného účtu platební bilance na HDP v procentech.

Ekonomický růst je považován za jeden z nejdůležitějších makroekonomických ukazatelů charakterizující výkonnost ekonomiky země. Nejčastěji používaným agregátem k měření produkce je hrubý domácí produkt (HDP) a od jeho objemu se odvíjí i úroveň celkových příjmů v ekonomice, a tím i životní úroveň každého občana. Další tři uvedené cíle, nízká nezaměstnanost, cenová stabilita a vnější rovnováha směřují spíše k zachování hospodářské stability.

Tyto čtyři tradiční cíle hospodářské politiky představují tzv. magický čtyřúhelník. Jde o populární způsob grafického zachycení základních cílů hospodářské politiky. Nejedná se však o důležitý nástroj makroekonomické analýzy, ale názornou pomůcku, která vznikla jako produkt ekonomické žurnalistiky. S určitou dávkou zjednodušení lze pomocí magického čtyřúhelníku posoudit úspěšnost makroekonomické politiky; čím větší obsah plochy magického čtyřúhelníku, tím je makroekonomická politika úspěšnější.

Obrázek 5. Magický čtyřúhelník



Zdroj: vlastní zpracování

Z konceptu magického čtyřúhelníku vyplývá, že dosažení některých cílů je možné dosáhnout na úkor cílů jiných (alespoň v krátkém období). Typickým příkladem konfliktních cílů hospodářské politiky v krátkém období je nízká míra inflace a nízká míra nezaměstnanosti. Hospodářská politika v tomto případě musí stanovit prioritní cíl. Jiným příkladem vztahu mezi cíli hospodářské politiky je vztah komplementarity, kdy se cíle vzájemně doplňují. Jako příklad může posloužit cíl zvýšení tempa růstu HDP, který se následně projeví v poklesu míry nezaměstnanosti.

Praktická hospodářská politika je charakteristická tím, že vlády obecně sledují velké množství cílů, přitom však disponují omezeným počtem (nezávislých nástrojů). Důsledkem je, že vláda musí stanovovat priority, sledovat vybraný cíl na úkor cílů jiných. Tato souvislost se označuje jako **Tinbergenovo pravidlo**, podle kterého vláda může sledovat jen tolik cílů, kolika nezávislými nástroji disponuje.

Box 4. Tinbergenovo pravidlo

Vláda obecně sleduje n ekonomických proměnných. Přepokládejme, že jde o míru nezaměstnanosti, míru inflace a saldo běžného účtu platební bilance (v tomto případě $n = 3$). Vláda má kvantitativně stanoven cíl pro každou proměnnou: míra nezaměstnanosti 5 %, roční míra inflace 2 % a vyrovnaný běžný účet. Vláda (centrální banka) zároveň disponuje p nezávislými nástroji, tzn. proměnné, které může přímo ovlivnit. Předpokládejme, že těmito nástroji jsou operace prováděné pomocí státního rozpočtu a krátkodobá úroková míra. V našem případě tedy $p = 2$.

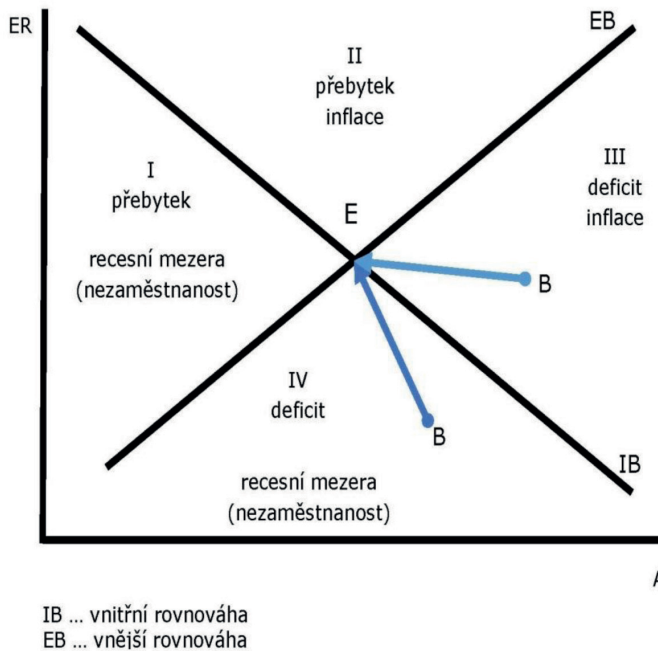
Jestliže $p = n$, potom může být dosaženo n cílů. V našem příkladě však $p < n$, což znamená, že vláda nemůže zároveň dosáhnout n cílů - musí provést trade-off a jednoho cíle se vzdát. Vláda se například musí vzdát cíle vyrovnaného běžného účtu, pokud chce snížit míru nezaměstnanosti na požadovanou úroveň a udržet cílovanou úroveň inflace. Oba uvažované nástroje totiž ovlivňují saldo běžného účtu platební bilance. Jak bude vysvětleno později, fiskální expanze či restrikce ovlivňuje množství dovozů do domácí ekonomiky, změna úrokové míry ovlivňuje měnový kurz. Oba dva nástroje tedy ovlivňují výši salda běžného účtu platební bilance.

1.7 VZTAH MEZI VNITŘNÍ A VNĚJŠÍ ROVNOVÁHOU

Vnitřní rovnováha je situace, kde je velikost produkce v ekonomice na úrovni potenciálního produktu, tzn. ekonomika pracuje s plně využitými zdroji. Nezaměstnanost je na úrovni přirozené míry a inflace je nízká a stabilní. **Vnější rovnováha** znamená zjednodušeně situaci, kde neexistují žádné tlaky na devizový kurz ani na zahraniční dluh. Ve vztahu vnitřní a vnější rovnováhy může nastat několik situací. V ideálním případě je dosaženo současně vnitřní a vnější rovnováhy a ekonomika nepotřebuje hos-

podářsko-politický zásah. Ostatní případy ilustruje tzv. Swan-Salterův diagram, který ukazuje, jak mohou země dosáhnout vnitřní (IB) a vnější (EB) rovnováhy zároveň. Na vertikální ose tento graf měří exportní cenovou konkurenceschopnost (reálný měnový kurz (ER)) a na horizontální ose domácí absorpci (A), což v keynesovské identitě představují složky C+I+G. Na obou osách jsou znázorňovány nezávislé proměnné.

Obrázek 6. Swanův-Salterův diagram



Zdroj: Tomšík (1997), s. 338

Pro porozumění diagramu je třeba vymezit dva základní typy nástrojů hospodářské politiky sloužících k současnému dosažení vnitřní a vnější rovnováhy. Jsou to nástroje politiky měnicí výdaje a nástroje přesunující výdaje. **Politika měnicí výdaje** mění výši celkových výdajů a používá například zvyšování či snižování úrokových sazeb, ovlivňování množství peněz v oběhu, změnu v daních a vládních výdajích. **Politika přesunující výdaje** vede k přesunu výdajů mezi domácím sektorem a zahraničním prostřednictvím devalvace či revalvace, zavedení cel a kvót apod.

Ve Swan-Salterově diagramu vyjadřuje průsečík přímek IB a EB současnou rovnováhu vnitřní a vnější. Tyto přímky zároveň vymezují čtyři různé kombinace nerovnováh. Těmito případy jsou:

- přebytek obchodní bilance a recesní mezera – zde nejde o konfliktní situaci. Pro

současné dosažení vnitřní a vnější rovnováhy je možné použít pouze politiku měnící výdaje, v tomto případě zvyšující výdaje. Stimulací výdajů lze odstranit recesní mezeru a zároveň dojde ke stimulaci importu do ekonomiky. Přebytek obchodní bilance se bude postupně zvyšovat.

- deficit obchodní bilance a inflační mezeru – zde rovněž nejde o konflikt cílů. Politikou snižující výdaje dojde k útlumu ekonomické aktivity, což povede k poklesu importu a zmenšení deficitu obchodní bilance.
- deficit obchodní bilance a recesní mezeru – zde se již jedná o konfliktní situaci, kde řešením je použití obou typů politik, a to jak politiky zvyšující výdaje, tak politiky přesunující výdaje směrem od zahraničního sektoru k sektoru domácímu. Jde např. o kombinaci devalvace měny, která povede ke zlepšení obchodní bilance doprovázené zvýšením výdajů, které povede k odstranění recesní mezery.
- přebytek obchodní bilance a inflační mezeru – i v tomto případě se jedná o konflikt cílů, kde je nezbytné použít opět kombinaci obou politik – měnící výdaje a přesunující výdaje. Příkladem je revalvace měny doprovázená zvýšením daní nebo snížením vládních výdajů.

SHRnutí

- Vznik hospodářské politiky jako vědní disciplíny je spojen s dílem britského ekonomy J. M. Keynesa, které bylo reakcí na Velkou depresi. Velká deprese otřásla důvěrou ekonomů v autoregulační schopnost trhu a umožnila nástup keynesiánství – ekonomické školy, která prosazovala aktivní státní zásahy do ekonomiky.
- Protože je tržní systém podle J. M. Keynesa poptávkově omezen, hospodářská politika vycházející z keynesovských doporučení je založena na stimulaci agregátní poptávky. Hlavním nástrojem hospodářské politiky je fiskální politika. Monetární politika je v podřízeném vztahu a je založena na udržování nízkých úrokových měr (tzv. politika levných peněz).
- V 70. letech se mnohé tržní ekonomiky nacházejí v situaci stagflace. Tradiční keynesiánská terapie selhává, a proto dochází k obratu jak na poli ekonomické teorie, tak hospodářské politiky.
- Neokonzervativní obrat je nejlépe vidět na hospodářské politice Velké Británie a USA (thatcherismus, reaganomika). Dochází k ústupu od poptávkového řízení ekonomiky a aktivní role státu v ekonomice. Důraz je kladen na neinflační

ekonomické prostředí. Hlavními znaky praktické hospodářské politiky je snaha o snižování daní a vládních výdajů, deregulaci a privatizaci.

- Nová politická ekonomie popisuje vliv ustálených politických procesů na tvorbu hospodářské politiky.
- Prostředkem k dosažení obecného cíle hospodářské politiky (maximalizace společenského blahobytu) jsou tzv. tradiční cíle hospodářské politiky. Těmi jsou vyvážený a stabilní ekonomický růst, nízká míra nezaměstnanosti, nízká a stabilní inflace a vnější rovnováha ekonomiky.
- Praktická hospodářská politika se vyznačuje tím, že musí provádět tzv. trade-off, tzn. upřednostňovat jeden cíl na úkor jiného (jiných). Je to dáno tím, že vlády sledují velké množství cílů, ale mají k dispozici omezený počet (nezávislých) nástrojů. Tuto skutečnost popisuje tzv. Tinbergenovo pravidlo, podle kterého vláda může sledovat jen tolik cílů, kolika nezávislými nástroji disponuje.

Otázky k zamyšlení:

- » Jakým způsobem je dosahováno konsensu v demokratické společnosti?
- » Vysvětlete, jak se změnila role státu v ekonomice po Velké depresi v 30. letech minulého století.
- » Zamyslete se nad příčinami selhání keynesiánské hospodářské politiky v 70. letech.
- » Jak je možné vyjádřit cíle hospodářské politiky?
- » V čem je význam Tinbergenova pravidla pro tvorbu hospodářské politiky? Uveďte příklady.

SEZNAM LITERATURY

- ACOCELLA, N. 1998. *The Foundations of Economic Policy*. Cambridge: Cambridge University Press
- ALESINA, A., ROUBINI, N. 1992. Political Cycles in OECD Economies. *Review of Economic Studies*.
- BÉNASSY-QUÉRÉ, A. et al. 2010. *Economic Policy. Theory and Practise*. Oxford: Oxford University Press
- BUCHANAN, J. M. 1992. Doména konstituční ekonomie. *Politická ekonomie*, č. 2, Praha: VŠE
- BUCHANAN, J. M., TULLOCK, G. 1965. *The Calculus of Consent*. Ann Arbor Paperbacks. Michigan: The University of Michigan Press
- BERG, H., CASSEL, D. 1992. *Theorie der Wirtschaftspolitik*. Mnichov: Oldenbourg Verlag
- BURDA, M., WYPLOSZ, CH. 1993. *Macroeconomics (a European Text)*. Oxford: Oxford University Press
- DOTI, J. L., DWIGHT, R. L. 1991. *The Market Economy*. Los Angeles. USA: Roxbury P.C.

- FREY, B. S. 1981. *Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik*. München: Verlag Vahlen
- FRIEDMAN, M. *Monetarist Economics*. Blackwell: Oxford, 1990
- FRIEDMANOVI, M. a R. 1992. *Svoboda volby*. Praha: Liberální institut
- GREGOR, M. 2005. *Nová politická ekonomie*. Praha: Karolinum
- HAYEK, F. A. 1990. *Economic Freedom*. Blackwell: Oxford
- HAYEK, F. A. 1995. *Kontrarevoluce měny*. Praha: Liberální institut
- HELÍSEK, M. 2000. *Makroekonomie*. 1. vydání. Slaný: Melandrium
- HOLMAN, R. a kol. 1999. *Dějiny ekonomického myšlení*. Praha: C. H. Beck
- KING, R. 1986. *The State in Modern Society*. New Jersey: Chatman House
- KIRSCHEN, E. S., BERNARD, J., BESTES, H. 1964. *Economic Policy in Our Time*. Amsterdam
- LINDBLOM, CH. E. 1997. *Politics and Markets*. New York: Basic Books
- Luptáček, M., Mahlberg, B. 2012. Efficiency change over time in a multisectoral economic system. Bratislava: EUBA, Department of Economic Policy Working Paper Series
- PEARCE, D. W. 1994. *Macmillanův slovník moderní ekonomie*. Praha: Victoria Publishing
- RAMB, B. T. 1987. *Grundlagen der Wirtschaftspolitik*. Mnichov: Oldenbourg Verlag
- RODRIK, D. 2007. *One Economics, Many Recipes : Globalization, Institutions, and Economic Growth*. Princeton : Princeton University Press
- SBORNÍK. 1993. *Liberální ekonomie*. Praha: Prostor
- SLANÝ, A., ŽÁK, M. 1998. *Hospodářská politika II (vybrané problémy)*. Brno: Masarykova univerzita
- SLANÝ, A., ŽÁK, M. 1999. *Hospodářská politika*. Praha: C. H. Beck
- SLANÝ, A. a kol. 2003. *Makroekonomická analýza a hospodářská politika*. Praha: C.H. Beck
- SOJKA, M., KONEČNÝ, B. 1996. *Malá encyklopedie moderní ekonomie*. Praha: Libri
- SOJKA, M. 2009. Stane se institucionální ekonomie paradigmatem 21. století. *Politická ekonomie 4/2009*
- SPĚVÁČEK, V. a kol. 2002. *Transformace české ekonomiky*. Praha: Linde
- STIEGLITZ, J. 1998. *Ekonomie veřejného sektoru*. Praha: Grada
- ŠULC, Z. 1993. *Hospodářská politika*. Praha: Consus
- ŠULC, Z. 1990. *Jak se zrodil západoněmecký hospodářský zázrak*. Praha: Práce
- TANZI, V. 1997. *The Changing Role of the State in the Economy. A Historical Perspective*. Washington: IMF
- TANZI, V., SCHUKNECHT, L. 2000. *Public Spending in the 20th Century : a global perspective*. 1st ed. Cambridge: Cambridge University Press
- TOMEŠ, Z. a kol. 2008. *Hospodářská politika 1900-2007*. Praha: C.H. Beck
- TOMŠÍK, V. 1997. Příčiny a možná řešení rostoucího schodu běžného účtu. *Finance a úvěr 6/1997*
- TINBERGEN, J. 1972. *Hospodářská politika: zásady a tvorba*. Praha: Svoboda
- TUCHTFELDT, E. 1987. *Bausteine zur Theorie der Wirtschaftspolitik*. Bern: Haupt
- URBAN, L. a kol. 1994. *Hospodářská politika*. Praha: Victoria Publishing
- URBAN, L. 1995. *Praktická hospodářská politika*. Praha: VŠE
- ŽÁK, M., NĚMCOVÁ, I. 1997. *Hospodářská politika*. Praha: Grada Publishing
- ŽÁK, M. 1998. Politicko ekonomický cyklus. *Politická ekonomie*, č. 4, str. 471-480, Praha: VŠE
- ŽALOUDEK, L. 1996. *Encyklopedie politiky*. Praha: Libri

2 NOSITELÉ A NÁSTROJE HOSPODÁŘSKÉ POLITIKY

2.1 NÁSTROJE HOSPODÁŘSKÉ POLITIKY

V této kapitole budou představeny prostředky – nástroje, které jsou k dispozici pro dosahování hospodářsko-politických cílů. Za **nástroj** hospodářské politiky je možné označit takový instrument, který má stát, resp. nositel hospodářské politiky pod svou kontrolou a může měnit jeho nastavení. Prostřednictvím různého nastavení tohoto instrumentu pak stát (nebo jiní nositelé hospodářské politiky) dosahují vytyčených cílů. Příkladem nástroje hospodářské politiky může být například: daňová sazba, úroková míra, celní sazebník, ale také zákon regulující konkrétní oblast ekonomické aktivity (např. antimonopolní zákonodárství), apod. Nástrojů hospodářské politiky je velké množství a jejich využití závisí na různých faktorech, především však na cíli hospodářské politiky a na míře kontroly státu nad daným hospodářsko-politickým nástrojem. Nástroje hospodářské politiky lze členit podle několika kritérií:

- podle úrovně působení se nástroje dělí na:
 - » makroekonomické
 - » mikroekonomické
- podle způsobu ovlivňování lze členit nástroje na:
 - » plošné
 - » selektivní
- podle charakteru změny ekonomického systému lze nástroje rozlišit na:
 - » systémotvorné (kvalitativní)
 - » běžné (kvantitativní)

Podle úrovně působení jsou **makroekonomické nástroje** zacíleny na dosahování změn v oblasti makroekonomických agregátů (HDP, inflace, nezaměstnanost, apod.) a svým působením ovlivňují celé národní hospodářství. Naopak **nástroje mikroekonomické** jsou zacíleny na změnu ekonomických proměnných, které ovlivňují mikroekonomické rozhodování jednotlivců a domácností (např. právní úprava hospodářské soutěže, sociální politika, apod.).

Podle způsobu ovlivňování mají **plošné nástroje** hospodářské politiky za cíl komplexně postihnout celou oblast národního hospodářství, na kterou jsou zaměřené. Jako příklad lze uvést nastavení výše úrokových sazeb centrální bankou, které jsou plošně platné pro všechny ekonomické subjekty v dané ekonomice. Naopak **selektivní hospodářsko-politické nástroje** působí izolovaně pouze na určitý segment národního hospodářství. Příkladem může být zákonná regulace prodeje pohonných hmot, která postihuje pouze daný sektor ekonomiky.

Systémotvorné (nebo též systémové) nástroje hospodářské politiky mění systémové prvky - způsob koordinace hospodářství a samotné motivace jednání ekonomických subjektů. Jedná se o nástroje, které určují samotnou podstatu ekonomického systému. Patří sem přechod od centrálně řízené ekonomiky na tržní hospodářství, přeměna cenové regulace na systém liberalizovaných cen, uvolnění zahraničního obchodu, apod. Protože se jedná o zásadní změny v povaze (kvalitě) hospodářství, bývají tyto nástroje označovány také jako tzv. kvalitativní. Tyto nástroje hospodářské politiky je z povahy věci obtížné přesně kvantifikovat a dopředu odhadovat jejich dopady na ekonomiku. Zásahy do způsobu koordinace hospodářství jsou natolik komplikované a komplexní, že jejich důsledky je velmi obtížné předpovídat.

Běžné nástroje hospodářské politiky naopak nemění podstatu organizace ekonomického systému, ani způsob koordinace hospodářských aktivit a nemají tedy za následek zásadní změny v chování ekonomických subjektů. Běžné nástroje ovlivňují především kvantitativní nastavení různých proměnných (např.: výše zdanění, výše úrokových sazeb, apod.) a bývají proto označovány jako nástroje kvantitativní. Běžné nástroje jsou poměrně dobře kvantitativně definované, a tudíž je snazší predikovat jejich dopady do hospodářství. Rozlišování mezi systémotvornými (kvalitativními) a běžnými (kvantitativními) nástroji hospodářské politiky je proto důležité také z hlediska spolehlivosti hospodářsko-politických prognóz a možností predikovat budoucí ekonomický vývoj.

Je možné vysledovat a definovat také relativně nový typ nástroje hospodářské politiky, který bývá označován jako tzv. **vládní komunikace** (*government communication*). Tento nástroj hospodářské politiky je zajímavý tím, že se jedná převážně o ústní intervence, které mají za cíl ovlivnit očekávání a (následně také) chování ekonomických subjektů. Jestliže je tento „verbální“ nástroj úspěšně použit, nemusí tvůrci hospodářské politiky využívat „klasické“ národohospodářské nástroje. Označení tohoto nástroje jako vládní komunikace se však nevztahuje pouze na sféru vládní politiky, patří sem také slovní intervence guvernéra centrální banky (například proti apreciačnímu trendu domácí měny) a ostatní verbální intervence. Nástroje hospodářské politiky tedy mohou mít i podobu slovní intervence, jejímž účelem je (preventivně) působit na danou ekonomickou veličinu a přispět k naplnění cílů dané hospodářské politiky (Howlett, 2009).

Box 1. Slovní intervence centrální banky jako nástroj řízení měnové politiky

Koruna po včerejším oddechu otevírá k euru znovu slabší, kurz se ráno dostává na 25,73. Za výrazným oslabením stojí další ze slovních intervencí ČNB, konkrétně večerní vystoupení guvernéra Singera. Nejen že bylo znovu zopakováno upozornění na možnou devizovou intervenci, guvernér udělal v rétorice další krok kupředu, když naznačil možný cílový kurz. Bankovní rada by podle Singera při intervencích určila kurz, kterého chce dosáhnout, a využila k tomu nejen reálné prodeje koruny, ale i kredibilitu cíle - přítomnost ČNB na trhu by měla odrazovat od jeho překročení. Z vystoupení vyplývá, že by centrální banka ráda dotlačila kurz výš i bez reálného vstupu na trh.

Zdroj: Patria Online, 10.1. 2013

Za účelem naplnění cílů hospodářské politiky je většinou využíváno celé řady nástrojů současně. Tato kombinace nástrojů má za úkol zajistit plné naplnění hospodářsko-politických cílů. Konkrétní výběr nástrojů závisí vždy na dané situaci a oblasti ekonomiky, ve které se hospodářská politika uskutečňuje. Obecně je pro výběr vhodných nástrojů nutné zodpovědět minimálně tyto základní otázky:

- Je nástroj použitelný v dané situaci (může prakticky vyřešit konkrétní problém)?
- Jaké jsou (mohou být) vedlejší účinky působení zvoleného nástroje?
- Za jakou dobu začne nástroj působit?
- Mají nositelé nad konkrétním nástrojem dostatečnou kontrolu?
- Je využití nástroje slučitelné s ostatními cíli hospodářské politiky?
- Bude jeho působení dostatečně účinné, aby vyřešilo daný hospodářsko-politický úkol?
- Jaké budou celkové přínosy použití daného nástroje?
- Jaké budou celkové (očekávané) náklady spojené s použitím tohoto nástroje?

Tyto a podobné otázky je zapotřebí vždy pečlivě zvážit, než bude nějaký nástroj hospodářské politiky v praxi využit. Obzvláště důležité je sledovat, zdali využití daného nástroje není v protikladu, nebo nezhoršuje naplňování ostatních hospodářsko-politických cílů. V této souvislosti je používán pojem konformita, který označuje vzájemnou slučitelnost nástrojů pro dosahování různých cílů. Je zkoumána především vhodnost, účelnost, racionalita a vliv působení konkrétního nástroje na ostatní cíle hospodářské politiky.

Na závěr této kapitoly je třeba poznamenat, že k tomu, aby byl určitý cíl hospodářské politiky naplněn, musí být k dispozici relevantní nástroj. Jestliže hospodářská politika nemá k dispozici adekvátní nástroj, pak nemůže být daného cíle dosaženo.

Box 2. Systémotvorné nástroje hospodářské politiky

Dobrym příkladem použití tzv. systémotvorných (kvalitativních) nástrojů hospodářské politiky byla ekonomická transformace československého a později českého hospodářství, která se začala postupně uskutečňovat po roce 1989. Dřívější centrálně řízená ekonomika s regulovanými cenami a systémem centrálního plánování výroby a spotřeby byla s využitím systémotvorných nástrojů hospodářské politiky postupně nahrazována tržně orientovaným ekonomickým systémem. Mezi základní systémotvorné nástroje, které byly během ekonomické transformace použity, patřila především cenová liberalizace a deregulace cen, privatizace (nejen) výrobních podniků, liberalizace zahraničního obchodu, decentralizace ekonomického rozhodování, reforma finančního systému, apod. Všechny tyto nástroje zásadním způsobem změnilly povahu československého, resp. českého hospodářství. Jejich využití mělo za cíl zásadní - systémovou přestavbu celého národního hospodářství a jeho přechod od centrálního řízení na tržní ekonomiku. Systémotvorné nástroje hospodářské politiky tak zcela zásadním způsobem přeměnily charakter a způsob koordinace ekonomických činností v českém hospodářství. Podrobnější informace o průběhu a podobě ekonomické transformace lze nalézt např. v Židek (2006), nebo Holman (2000).

2.2 NOSITELÉ HOSPODÁŘSKÉ POLITIKY

Pojmem nositelé hospodářské politiky jsou označovány subjekty, které se podílí na tvorbě, implementaci a následné kontrole hospodářské politiky. Někdy je též užíváno termínu tvůrci hospodářské politiky. Nositeli hospodářsko-politických opatření bývají jedinci, nebo instituce, které k této činnosti mají legitimitu a moc. Legitimita dává tvůrcům hospodářské politiky právo politiku určovat a (politická) moc poskytuje reálnou základnu pro výkon hospodářských opatření. Obecně je možné instituce a subjekty podílející se na formulování hospodářské politiky rozdělit do tří hlavních kategorií. Klasifikace podle jejich podílu na hospodářsko-politickém rozhodování dělí nositele na:

1. decizní sféru – nositelé hospodářsko-politického rozhodování,
2. vlivovou sféru – nositelé hospodářsko-politického vlivu,
3. mezinárodní organizace.

První – **decizní sféru** reprezentuje jako hlavní nositel hospodářské politiky stát a jeho jednotlivé správní složky. Státní orgány mají klíčovou pravomoc přijímat a vynucovat implementaci hospodářské politiky. Jedná se též o subjekty, které mají díky svému volebnímu charakteru jasnou legitimitu pro rozhodování v národohospodářských otázkách. Stát a státní instituce jakožto nositelé hospodářské politiky se sestávají z několika kategorií orgánů, které je možné rozčlenit následujícím způsobem:

- **parlament:** představuje zákonnou složku, která stanovuje především základní (dlouhodobá) pravidla pro fungování hospodářského systému, avšak podílí se také na schvalování krátkodobých opatření v oblasti hospodářské politiky. Parlament schvaluje například právní ochranu vlastnických práv, podmínky pro podnikání, nastavení sociální politiky, státní rozpočet, velikost zdanění, apod.).
- **vláda:** představuje výkonnou a nejdůležitější složku při formulaci a výkonu hospodářské politiky. Vláda je vrcholným orgánem odpovědným za přípravu, realizaci a následnou kontrolu provádění hospodářské politiky. Vláda rozhoduje o nastavení jednotlivých parametrů v rámci hospodářských opatření a ve spolupráci s ostatními (nejen) státními institucemi hledá široký konsensus pro navrhované hospodářské politiky.
- **centrální banka:** je nositelkou hospodářské politiky v oblasti monetární. Její hlavní cíle jsou odvozené od měnově-politického režimu, ve kterém centrální banka operuje. V České republice, stejně jako v EMU, je měnovým režimem tzv. cílování inflace a hlavním cílem centrální banky je potom udržování stabilní cenové hladiny.
- **ostatní instituce:** do této skupiny patří široká škála, nejen státních, organizací, které mají (nebo usilují o) vliv na formulaci hospodářských politik. Klasickým příkladem jsou státní úřady, soudní orgány apod.

Druhá – **vlivová sféra** reprezentuje nositele, resp. subjekty hospodářské politiky, kteří mají díky svému postavení ve společnosti a národním hospodářství výrazný vliv, jež následně uplatňují v procesu formulace a realizace hospodářské politiky. Tyto subjekty - nositelé sice mají vliv a možnosti hospodářskou politiku ovlivňovat, avšak postrádají výkonné a rozhodovací pravomoci. Jedná se například o velké podniky, organizace zaměstnavatelů, hospodářské svazy, odborové organizace, vědecké instituce, tisk, lobbyistické skupiny, politické strany, apod. Tyto skupiny sice nepatří mezi formální (tj. decizní) nositele hospodářské politiky, avšak díky svému vlivu hospodářsko-politická rozhodnutí reálně spoluutvářejí.

Výsledná podoba hospodářské politiky je výslednicí působení jak vlády a parlamentu, tak také vlivových organizací. Zájmové skupiny (vlivová sféra) se snaží ovlivňovat připravovanou hospodářskou politiku a to prostřednictvím několika kanálů:

- prostřednictvím sdělovacích prostředků (přičemž média mohou být v některých případech samotnými aktéry požadovaných změn),
- lobováním v zákonodárném sboru,

- ovlivňováním politických stran, které získají-li ve volbách parlamentní zastoupení, se následně v exekutivní nebo legislativní roli budou podílet na přípravě hospodářsko-politických opatření,
- působením či přímým zastoupením ve veřejných institucích,
- prostřednictvím nátlakových akcí (kterými se snaží vynutit například nepřijetí, odklad platnosti, nebo přímo zrušení chystaného hospodářsko-politického zásahu),
- nezákonnými prostředky (úplatky, vydíráním, apod.).

Třetí skupinu nositelů hospodářské politiky představují **mezinárodní organizace**, které representují vnější podmínky hospodářsko-politického rozhodování. Tato skupina nositelů hospodářské politiky je obzvláště významná u těch zemí, které jsou integrovány do nějakého mezinárodního seskupení. Platí přitom, že čím vyšší je stupeň této (nejenom hospodářské) integrace, tím větší je vliv mezinárodních organizací na tvorbu národní hospodářské politiky. Může potom docházet i k omezování autonomie vlastní domácí hospodářské politiky ve prospěch hospodářských politik, které jsou společné a jednotné pro všechny členské země sdružené do nějakého integračního celku (např. společná celní nebo zemědělská politika v zemích Evropské unie). Dalším případem, kdy může docházet k omezení autonomie při formulaci národní hospodářské politiky ze strany mezinárodních institucí, je mimořádně nepříznivý ekonomický vývoj, který znemožní dané zemi efektivně uskutečňovat vlastní hospodářskou politiku. V této situaci typicky nastupují mezinárodní organizace jako je Mezinárodní měnový fond (MMF), nebo Světová banka (SB) a významným způsobem zasahují do tvorby hospodářských politik postižených zemí.

Box 3. Vliv mezinárodních organizací na řeckou hospodářskou politiku během ekonomické krize

Názorným příkladem, kdy byla národní suverenita tvůrců hospodářské politiky omezena ze strany mezinárodních organizací, je situace řecké ekonomiky po hospodářském propadu, který začal s finanční krizí v roce 2008. Řecká ekonomika nebyla schopna splácet svůj státní dluh a hrozil bankrot celé ekonomiky. V této ekonomicky i politicky vyhrocené situaci přišli inspektoři tzv. velké trojky (MMF, SB a EU) s plánem úspor a restrukturalizace řeckého hospodářství. Mezinárodní organizace svoji finanční pomoc Řecku podmínily uskutečněním nepopulárních reforem a omezily tak faktickou suverenitu Řecka při tvorbě vlastní hospodářské politiky. Dobové zpravodajství o těchto změnách referovalo následovně.

Řekům se opět zvýší daně. Dohodli se s EU a MMF na dalším úsporném plánu

Zástupci Řecka se ve čtvrtek v noci dohodli s EU a MMF na dalším, tentokrát pětiletém, úsporném plánu. Ten přinese další zvýšení daní a také razantnější výdajové škrty. Řecko se tak snaží získat další peníze pro svou ekonomiku. Samotná eurozóna se pak chce na novém záchranném programu domluvit na začátku července. EU a Mezinárodní měnový fond se ve čtvrtek v Aténách s řeckou vládou zároveň dohodly na pětiletém plánu úsporných opatření. Rozpočtovými škrty mezinárodní společenství podmiňuje jakoukoliv další pomoc Řecku, které již loni získalo 110 miliard eur pomoci, ale ani tyto finanční prostředky mu nestačí. Řecko se tak EU a MMF zavázalo k dalšímu zvyšování daní a dalším škrtům ve výdajích. „Jsme odhodláni, velmi odhodláni, pokračovat v důležitém programu, který přinese zásadní, až radikální změny, aby naše ekonomika byla životaschopná,“ řekl po dohodě novinářům řeckým premiér Jorgos Papandreu. Pokud by se současné vládě premiéra Jorgose Papandrea nepodařilo úsporná opatření prosadit, Řecko by nedostalo nutnou finanční pomoc od mezinárodního společenství, a zhruba v polovině července by mu došla hotovost. Země by tak definitivně zbankrotovala.

Zdroj: Hospodářské noviny, 24.6. 2011

Všechny tři kategorie nositelů hospodářské politiky (decizní, vlivová sféra a mezinárodní organizace) vystupují v celém procesu tvorby hospodářsko-politických rozhodnutí. Tento proces je pak možné rozdělit na:

- fázi formulování hospodářské politiky,
- fázi provádění hospodářské politiky,
- proces kontroly.

Zejména do fáze formulování hospodářské politiky jsou zapojeny mnohé subjekty státní i nestátní, včetně zájmových organizací. Na přípravě hospodářsko-politických opatření se podílejí především vláda a parlament, ministerstva, politické strany, vysoké školy, profesní svazy a komory, zájmové skupiny a mnoho dalších. Cílem je nashromáždit co nejvíce podnětů a (kritických) připomínek od relevantních partnerů, aby výsledná podoba hospodářské politiky měla vhodné nastavení, které je výsledkem debaty mezi zainteresovanými subjekty. Následná fáze realizace hospodářské politiky je doménou především státních institucí a orgánů, avšak průběžná spolupráce s nestátním sektorem při provádění hospodářské politiky zvyšuje šance na naplnění (všech) hospodářsko-politických cílů. Posledním krokem je kontrola, která poskytuje nositelům hospodářské politiky zpětnou vazbu a případné podněty na zlepšení. Nejvyšším kontrolním orgánem v této oblasti je parlament. Avšak také pro kontrolní fázi platí, že se na ní podílejí i ostatní nestátní a zájmové organizace, včetně nezávislého tisku.

Pro úspěšné naplňování cílů hospodářské politiky je důležité také jasné vymezení kompetencí mezi jednotlivé tvůrce hospodářské politiky. Zejména se jedná o problematiku vymezení kompetencí v národohospodářských otázkách mezi zákonodárnou a výkonnou mocí, mezi různými samosprávnými úrovněmi státu a ostatními nositeli hospodářské politiky. Pokud existuje dlouhodobý kompetenční spor o to, kdo je legitimním nositelem dané hospodářské politiky, tak potom dochází k oslabení celé politiky a k jejímu případnému selhávání. V této souvislosti je zapotřebí uvést ještě další riziko pro naplňování cílů hospodářské politiky, které je spojeno s politickým cyklem, resp. s obměnou parlamentních stran a vysokých státních úředníků.

Parlamentní (nebo například ve Francii nebo USA prezidentské) volby znamenají často vstup nových stran do zákonodárského sboru a změnu poměru sil. Tím dochází také k personálnímu obměnění postů ve státní správě, na ministerstvech, ve státních podnicích, apod. Všechny tyto změny s sebou nesou riziko, že nový parlament a nově obsazená vláda nebudou chtít pokračovat v hospodářské politice svých předchůdců. Toto riziko nekonzistence v provádění hospodářské politiky je výrazné zejména při střídání mezi levicově a pravicově orientovanými vládami či vládními koalicemi. Již ve fázi formulování hospodářské politiky je proto vhodné konzultovat zamýšlená hospodářsko-politická opatření také s názorovou (a parlamentní) opozicí. Tím se zvyšují šance na úspěšnou realizaci hospodářské politiky i v podmínkách odlišného parlamentního a vládního povolebního uspořádání.

Důležité je také neopomenout skutečnost, že vlády, které se skládají z několika koaličních partnerů, mívají většinou obtížnější pozici při formulaci hospodářské politiky, protože do těchto opatření musí zakomponovat zájmy všech koaličních stran. Platí přitom, že čím více je vládní koalice fragmentovaná, tím obtížnější je dosažení konsensu (nejen) nad hospodářskou politikou vlády.

Pro úspěšnou realizaci hospodářské politiky je proto zapotřebí počítat s proměnlivostí politické arény, která do tvorby hospodářsko-politických opatření inherentně zasahuje. Důležité je přesné vymezení kompetencí mezi nositeli hospodářské politiky a důraz na systematické vyjednávání podpory pro navrhovaná opatření jak mezi členy parlamentní opozice, tak mezi relevantními partnery z řad profesních a zájmových organizací. Dodržení těchto kroků výrazně zvyšuje šanci nositelů hospodářské politiky na naplnění požadovaných cílů.

2.3 LIMITY A OMEZENÍ HOSPODÁŘSKÉ POLITIKY

Možnosti nositelů hospodářské politiky jsou limitovány mnoha faktory, která determinují úspěch hospodářsko-politických opatření. V této kapitole budou představeny

hlavní limity a omezení, která jsou spojena s výkonem praktické hospodářské politiky.

Jak uvádí Bénassy-Quéré (2010) je možné rozlišit čtyři základní druhy limitů (omezení), které jsou inherentně přítomné v každé fázi hospodářsko-politického plánování a rozhodování. Mezi tyto limity patří:

1. Nejistota a riziko,
2. Limity důvěry,
3. Informační limity,
4. Konflikt zájmů.

2.3.1 Nejistota a riziko

Rozhodování o nastavení nástrojů hospodářské politiky je v ideálním případě odvozeno od dlouhodobě sledovaného vývoje relevantních kvantitativních ukazatelů, přičemž je vždy třeba vzít v potaz aktuální kontext ekonomické situace. Avšak ani nejlepší ekonometrické nástroje neumožňují zcela přesné posouzení výsledků a dopadů daného hospodářsko-politického rozhodnutí. Tvůrci hospodářské politiky tak vždy čelí riziku, že zamýšlená opatření jsou konstruována na základě minulých zkušeností a údajů, které nejsou plně přenositelné do aktuální situace. Nejistota ohledně vhodného výběru a nastavení daného nástroje hospodářské politiky pramení z omezených (často pouze odhadovaných) informací a neúplných dat tvoří jeden ze základních limitů pro nositele hospodářských opatření. S tím úzce souvisí schopnost a ochota tvůrců nést riziko, které z realizace hospodářských opatření vyplývá. Každé rozhodnutí, ať už se jedná o soukromé, firemní, nebo vládní je vystaveno určité míře nejistoty ohledně konečného výsledku – tj. riziku. V případě hospodářské politiky je toto riziko obzvláště vysoké, protože mnohá hospodářsko-politická opatření svým působením zasahují velkou část národního hospodářství a ovlivňují tak mnoho jednotlivců a firem.

Obtíže spojené s hospodářsko-politickým rozhodováním jsou o to závažnější, neboť se jedná o rozhodnutí často nezvratná, která není možné vzít zpět, nebo je to přinejlepším prohibitivně nákladné (nemluvě o ztrátě kredibility a konzistence celé hospodářské politiky). Protože jsou hospodářská opatření v zásadě nevratitelná, může být v některých otázkách účelné s danou politikou nespěchat, ale vyčkat na relevantní informace a teprve na jejich základě řídit hospodářskou politiku. Tento koncept „předběžné opatrnosti“ má v praktické hospodářské politice velmi mnoho reálných implikací. Nevratitelný charakter hospodářsko-politických rozhodnutí je velmi dobře patrný zejména v oblasti infrastrukturních projektů a staveb, v otázce těžení nerostného bohatství, spalování jaderného paliva apod. Dobrým příkla-

dem politiky „předběžné opatrnosti“ je například nepřipojení se Velké Británie a Švédska k Evropské měnové unii – obě země zvolily strategii počkat a sledovat praktické efekty fungování eurozóny. Také vládní opatření směřující k potlačení vypouštění skleníkových plynů jsou dobrou ukázkou, že tvůrci hospodářské politiky svými opatřeními mění motivace ekonomických subjektů a to často nezvratitelným způsobem.

Nejistota, riziko a omezené znalosti o transmisních mechanismech v národním hospodářství tvoří dohromady závažné limity omezující efektivní výkon hospodářské politiky. Mnoho chybných rozhodnutí bylo učiněno, protože vlády dostatečně nezohlednily rizika a nevratitelný charakter hospodářských opatření. Zejména u závažných hospodářsko-politických otázek je vhodné dodržovat přístup tzv. „předběžné opatrnosti“, kdy vláda nerealizuje hospodářské opatření, dokud nemá dostatek relevantních informací, které jí umožňují učinit kvalifikované rozhodnutí. Tímto postupem tvůrce hospodářské politiky minimalizuje riziko chybného rozhodnutí, které může mít navíc nevratitelný charakter.

2.3.2 Limity důvěry

Důvěra v to, že vláda, resp. nositelé hospodářské politiky dodrží, k čemu se zavázali, je klíčová pro efektivní naplňování cílů hospodářské politiky. Tato důvěra je však v realitě oslabována několika faktory, které jsou v různé intenzitě přítomné při každém hospodářsko-politickém rozhodování. Jedná se o tyto faktory, které uvádí (mimo jiné) Bénassy-Quéré (2010):

- kredibilita závazku,
- morální hazard,
- časová nekonzistence.

Kredibilita závazku

Závazek nositele hospodářské politiky je kredibilní, jestliže se nositel chová a postupuje tak, jak slíbil a avizoval. Porušení tohoto závazku vede k tomu, že vládní rozhodnutí nejsou důvěryhodná, čímž je narušena konzistence a úspěšné naplňování hospodářské politiky. Navíc, jestliže je závazek tvůrce hospodářské politiky ne-kredibilní, dochází ke změně očekávání ekonomických subjektů. Tyto změny jsou mimořádně důležité například v monetární politice, kdy centrální banka v režimu cílování inflace ex ante ukotvuje budoucí očekávání ohledně vývoje cenové hladiny. Jestliže by došlo k neočekávané změně cílované inflace, měla by tato skutečnost negativní vliv na reputaci centrální banky a tím by byla narušena také schopnost centrální banky v tomto měnově-politickém režimu dosahovat stanovených inflačních cílů.

Dalším příkladem, kdy často dochází k porušení závazku tvůrce hospodářské politiky, a tím klesá jeho kredibilita, je fiskální politika. Jestliže vláda (vládní koalice) před volbami jasně deklaruje, že během následujícího funkčního období nebude zvyšovat daně a tento závazek následně po volbách poruší, dochází k diskreditaci (nejen) tohoto závazku nezvyšovat daně a hospodářská politika vlády se stává nedůvěryhodnou. Platí přitom, že čím více je podkopána kredibilita vládních závazků, tím méně efektivní a obtížnější je dosahování hospodářsko-politických cílů. Dalším příkladem nekredibilního závazku, tentokrát na celoevropské úrovni, je systematické porušování fiskálních pravidel v rámci EMU – tzv. Paktu stability a růstu.

Box 4. Porušování fiskálních omezení Paktu stability a růstu

Německo a Francie navrhuji povzbudit ospalé hospodářství Evropské unie vydatnou finanční injekcí. Jak připomínají ekonomové, s touto iniciativou přicházejí dvě největší země eurozóny, jejichž ekonomiky patří svým tempem k nejpomalejším. Navíc se potýkají s prohlubujícím se schodkem veřejných financí a musejí se dále zadlužovat. Právě Německo a Francie loni porušily jedno z klíčových kritérií Paktu stability a růstu. Ten stanoví, že schodek veřejných financí nesmí přesáhnout tři procenta hrubého domácího produktu. Jak Německo, tak Francie ho loni výrazně překročily, a ani letos to nebude lepší. „Špatným směrem kráčí také Itálie,“ podotkl list Financial Times Deutschland. Přitom Berlín a Paříž byli hlavními „architektky“ zmíněného paktu a trvaly na tom, aby se veřejné finance v zájmu stabilní společné měny držely na uzdě. Těsně před včerejším německo-francouzským summitem to v rozhovoru pro list Berliner Zeitung znovu připomněl nizozemský ministr financí Gerrit Zalm. „Berlín a Paříž se musejí k paktu stability a růstu přihlásit nejen slovy, ale i skutky,“ řekl ministr Zalm. Podobná kritika nedávno zazněla i z Vídně. Jestliže tedy dvě největší ekonomiky EU samy porušují pravidla fiskální disciplíny, jejich závazek snižovat schodky veřejných financí je nedůvěryhodný a může vést/povzbuzovat také nové členské státy EU k obcházení pravidel. Pokud vláda, resp. nositel hospodářské politiky něco jiného říká a něco jiného realizuje, potom nelze hovořit o (vysoké) kredibilitě závazku.

Zdroj: Hospodářské noviny, 19.9. 2003.

Hospodářská politika, jejíž závazky (dlouhodobě) jsou kredibilní, je více efektivní při naplňování svých cílů a vytváří očekávání, která jsou konzistentní v čase. Díky stabilnímu a předvídatelnému prostředí je tak snazší realizovat danou hospodářskou politiku. Kredibilní závazek je obzvláště důležitý pro centrální banky, které svým působením ovlivňují budoucí (inflační) očekávání ekonomických subjektů. Z tohoto důvodu je většina světových centrálních bank nezávislých na výkonné moci, tj. oddělených od pokušení vlády manipulovat s mírou inflace za účelem zisku politické podpory. Nezávislost centrálních bank zvyšuje jejich kredibilitu a také kredibilitu jejich měnově-politických závazků, což podporuje naplňování cílů měnové politiky.

Morální hazard

V obecné rovině popisuje morální hazard situaci, kdy jedinec (nebo skupina) ví, že v plné míře neponese náklady svého jednání a z tohoto titulu se chová jinak (typicky víc riskuje), než kdyby tyto náklady skutečně v plné míře nesl. Morální hazard je dobře znám především z oblasti pojištění. Ten, kdo je pojištěn proti určité kategorii rizika, má právě díky tomuto pojištění tendenci se více vystavovat riziku. Velice přesně podstatu morálního hazardu vystihuje tzv. Pelzmanův efekt.

Box 5. Pelzmanův efekt

Profesor ekonomie na chicagské univerzitě Sam Pelzman jako první ve svém textu z roku 1975 (*The Effects of Automobile Safety Regulation*) popsal důsledky povinného používání bezpečnostních pásů na amerických silnicích. Oproti všeobecnému očekávání, že používání pásů povede ke snížení počtu nehod, dospěl Pelzman k opačnému zjištění. Počet dopravních nehod se zvýšil, protože řidiči jezdili méně obezřetně a ve vyšších rychlostech kvůli pocitu většího bezpečí, který jim (povinné) připoutání poskytovalo. V obecné rovině je pak termín Pelzmanův efekt používán k popsání situace, kdy se dobře myšlená snaha (regulace) zvrhne a má kontraproduktivní výsledky. Hospodářská politika není výjimkou a také se musí vypořádat s rizikem morálního hazardu při realizaci svých opatření.

Praktickým příkladem morálního hazardu v měnové politice může být zavedení povinného pojištění vkladů, kdy vláda garantuje každému držiteli bankovního účtu, že v případě bankrotu jeho banky mu bude vyplacena proporční část z jeho depozit (dle aktuální právní úpravy jsou veškerá bankovní depozita v České republice pojištěna do 90 % výše vkladů, maximální částka je pak omezena na 25 000 EUR). Vláda tak sice na jednu stranu chrání držitele bankovních účtů před ztrátou prostředků v důsledku zániku banky, avšak na druhou stranu demotivuje klienty finančních ústavů, aby se zajímali o finanční zdraví své banky, neboť klienti vědí, že v případě krachu banky jsou jejich vklady pojištěny. Zákonné pojištění vkladů tak vede k omezení zájmu klientů o kapitálovou stabilitu své bankovní instituce a vytváří prostředí morálního hazardu. Jiným příkladem morálního hazardu z monetární oblasti je poskytování státní pomoci bankrotujícím bankám. Některé banky, které jsou díky své velikosti velmi důležité pro fungování národního hospodářství, mohou z titulu své velikosti a důležitosti pro ekonomiku podstupovat rizikovější operace, neboť spoléhají na případnou státní pomoc v případě krachu. V této souvislosti se hovoří o bankách, které jsou příliš velké na to, aby mohly zkrachovat (*too big to fail*).

Jiným příkladem situace morálního hazardu, který vytvořila vláda svojí politikou je způsob, jakým vláda řeší situaci vzniklou povodněmi. Jestliže vláda dopředu garan-

tuje, že odškodní oběti záplav, může tento její závazek vést k neuvážené výstavbě nových budov v záplavových oblastech. Jako vhodnější se jeví strategie, kdy vláda dopředu deklaruje, že oběti po povodních nebude odškodňovat a tím nevytváří motivace pro výstavbu v záplavových oblastech.

Časová (dynamická) nekonzistence

Nedostatek důvěry - nízká kredibilita a morální hazard jsou příklady obecnějšího fenoménu, který bývá v ekonomii označován jako tzv. časová nekonzistence. Časová nekonzistence je charakteristická tím, že určité rozhodnutí je ex-ante optimální, avšak není optimální ex post. V případě hospodářské politiky jsou její tvůrci (např. vláda) v pokušení odchýlit se v budoucnosti od původních plánů a předem vyhlášených pravidel. Takováto změna představuje závažný problém nejen z pohledu kredibility, ale také z pohledu časové nekonzistence.

Klasickým příkladem časové nekonzistence je způsob ochrany duševního vlastnictví v průmyslové výrobě. Za účelem garance duševních vlastnických práv (patenty, licence, apod.) je ex-ante optimálním rozhodnutím právní ochrana tohoto vlastnictví, která motivuje k inovativním činnostem v podnikové sféře. Nicméně ex-post optimálním rozhodnutím je tuto ochranu duševního vlastnictví porušit a zpřístupnit nové patenty a vynálezy širokému spektru ekonomických subjektů, čímž bude zajištěn (celo)společenský prospěch z vynálezů/patentů. Jestliže však bude hospodářská politika v oblasti ochrany duševního vlastnictví realizována v této časově nekonzistentní formě, dojde v dlouhodobém horizontu k demotivaci inovačních aktivit, které představují zásadní komponentu ekonomického růstu.

Příkladem problému časové nekonzistence hospodářských politiků může být již uváděný příklad z oblasti fiskální politiky. Jestliže vláda dopředu avizuje, že během svého funkčního období nebude zvyšovat daně, avšak po svém zvolení toto pravidlo poruší, nastává problém časové nekonzistence. V průběhu volebního období se totiž mohou změnit hospodářské podmínky a ponechání daní na původní úrovni by mohlo ohrozit např. výplatu mandatorních výdajů ze strany státu. Závazek vlády není v čase konzistentní, je porušen a klesá celková kredibilita vládních opatření.

V této části byly popsány limity a omezení hospodářské politiky, které jsou spojené s nízkou kredibilitou nositelů hospodářské politiky a s dodržováním již přijatých pravidel. Byla popsána časová dimenze hospodářské politiky a důsledky plynoucí z porušování (dlouhodobých) závazků vlády a ostatních (spolu)tvůrců těchto politik. Porušování daných slibů a přijatých pravidel podkopává důvěru v hospodářskou politiku a její nositele a tím snižuje efektivitu naplňování hospodářsko-politických cílů.

Východiskem z problémů spojených s nedostatkem důvěry a časové nekonzistence může být uskutečňování politiky pravidel, která omezuje diskreční (ad hoc) zásahy do nastavení hospodářské politiky. Kredibilita může být zvýšena také prostřednictvím integrace domácí hospodářské politiky do hospodářských politik nadnárodních uskupení, které často disponují obecně více důvěryhodnými politikami. Příkladem může být zvyšování kredibility měny prostřednictvím zapojení se do měnových unií, například do Evropské měnové unie. Země, která přijme euro, tak přebírá kredibilitu celé měnové unie, včetně rizik, která z toho vyplývají, viz problémy Řecka v ekonomické krizi z roku 2008. Dalším způsobem, který podporuje kredibilitu, zejména v oblasti centrálního bankovníctví, je garance nezávislosti měnové autority – centrální banky na výkonné moci. Také zvyšování transparentnosti v celém procesu přijímání hospodářsko-politických opatření zvyšuje kredibilitu hospodářské politiky a jejich tvůrců.

2.3.3 Informační limity

Nyní bude pozornost věnována informacím, které mají tvůrci hospodářské politiky k dispozici. Současně bude pozornost zaměřena na limity, které s sebou získání, zpracování a vyhodnocení informací přináší (jako např.: nedostatek, nečasnost a rozptýlenost informací). Žádný nositel hospodářské politiky (na rozdíl od modelových příkladů) není vševědoucí a nemá v okamžiku rozhodování k dispozici všechny potřebné informace. Tím vznikají informační limity, se kterými je třeba počítat a to nejen v hospodářsko-politické praxi. Mezi základní překážky v kvalifikovaném rozhodování patří tzv. informační asymetrie.

Informační asymetrie

Situaci, kdy jednotlivec, nebo nějaká skupina, disponuje informacemi, které nejsou (snadno a levně) dostupné ostatním, označujeme jako informační asymetrii. Jedna skupina, nebo jednotlivec má informační výhodu oproti ostatním ekonomickým subjektům. V prostředí moderních technologicky vyspělých ekonomik je informační asymetrie nedílnou a přirozenou součástí každodenního života. Není možné, aby každý člen společnosti disponoval všemi relevantními informacemi, neboť tyto jsou roztržštěné, často subjektivní a mnohdy nepřenositelné, jak upozorňoval již Hayek (1945). Cílem tvůrce hospodářské politiky proto není získat všechny dostupné informace, ale pouze ty, které jsou relevantní pro daný typ hospodářského rozhodování. Výkon hospodářské politiky je často limitován informační asymetrií mezi nositeli hospodářské politiky a ostatními ekonomickými subjekty, kteří potřebnými informacemi disponují a jsou tak často v informační výhodě oproti nositeli hospodářského opatření.

Box 6. Státní regulace telekomunikačního trhu

Klasickým příkladem situace s asymetrickými informacemi je státní regulace, například telekomunikačního trhu. Státní telekomunikační úřad, který vykonává ze zákona roli dohledu a regulátora tak tímto trhem, nedisponuje tak kvalitními, včasnými a relevantními informacemi jako jednotlivé telekomunikační společnosti, které reguluje. Vystává zde problém, jak kontrolovat někoho, kdo má o dané problematice lepší informace než samotný regulátor. Jedním ze způsobů jak překonat tuto formu informační asymetrie je zavedení tzv. informační povinnosti. Informační povinnost je zákonem stanovené usnesení, které předepisuje vybraným společnostem pravidelně a v požadované struktuře (či mimořádně na vyžádání) zveřejňovat státním orgánům potřebné informace o konkrétním odvětvím, či sektoru ekonomiky. Tímto způsobem získává regulátor nové údaje a informační vybavenost regulátora a regulovaného se tak srovnává. Podobným obtížím spojeným s informační asymetrií čelí i ostatní složky státního aparátu. Mezi takové patří například: Úřad na ochranu hospodářské soutěže, centrální banka, Energetický regulační úřad a další. V obecné rovině poukazuje problém asymetrických informací na skutečnost, že vláda a její orgány reprezentované byrokracií, často postrádají potřebné informace pro kvalifikované rozhodování nejen v politicko-hospodářských otázkách.

Nemožnost a neschopnost shromažďovat, vyhodnocovat a distribuovat relevantní informace v rámci jednoho centra vedla (mimo jiné) ke kolapsu systému centrálního plánování, kde hlavní úlohu koordinačního mechanismu v ekonomice plnil centrální plán. Ve většině současných tržně orientovaných ekonomik plní koordinační roli cenový mechanismus, který je de facto informačním systémem, který přenáší informace o motivacích pro jednotlivé účastníky trhu prostřednictvím neregulovaných cen.

Je důležité poznamenat, že problematika informační asymetrie se netýká pouze veřejného sektoru, ale také soukromých společností, které řeší, jak překonat informační znevýhodnění. V ekonomické teorii je tato problematika často označována jako tzv. *principal – agent model*, nebo též jako model pána a správce. Zjednodušeně je možné tento model představit jako situaci, kdy pán (principal) vlastní nějaké aktivum, například firmu, nebo nemovitost a najímá si správce (agenta), který jeho aktivum obhospodařuje. Díky tomu, že správce se dennodenně podílí na řízení svěřeného aktiva, má o tomto lepší informace, je v informační výhodě/převaze nad pánem a vystává otázka, zdali této informační výhody správce nezneužije, aby se na úkor pána obohatil. Jinými slovy, co zabrání lépe informovanému správci, aby nepodváděl svého pána? Možným řešením je vytvoření takového smluvního vztahu – kontraktu mezi pánem a správcem, který zajistí, že motivace a plány obou aktérů budou sladěné, tj. kontrakt dá oběma takové podněty, aby vyjevili informace, které mají a tím informační asymetrii oslabili (podrobněji se touto problematikou zabývá tzv. *contract theory*).

Také v oblasti hospodářské politiky je vhodné správně nastavit podobu jednotlivých opatření tak, aby motivoval ekonomické subjekty ke zveřejňování informací, které jsou pro řízení hospodářské politiky důležité. Jako možný nástroj překonání informačních limitů, nejen ve veřejné sféře, slouží odměňování, případně povyšování na základně výkonových kritérií. Tato politika je aplikovatelná jak na jednotlivce, tak na daná oddělení, nebo celé instituce, např. ministerstva. Konkrétním příkladem z oblasti měnové politiky je využívání tzv. Walshova kontraktu, který upravuje mzdu centrálních bankéřů. Ta je negativně závislá na rozdílu mezi aktuální a cílovanou mírou inflace. Čím se tedy aktuální míra inflace blíží inflačnímu cíli, tím vyšší je mzda centrálních bankéřů. Centrální bankéři jsou tak odměňováni za kvalitní řízení měnové politiky a dochází k omezení informační asymetrie mezi centrální bankou a trhy, neboť všichni vědí, že mzdy centrálních bankéřů se odvíjejí od toho, jak úspěšně dokáží dosahovat stanoveného inflačního cíle (Bénassy-Quéré, 2010).

2.3.4 Konflikt zájmů

Posledním typem omezení, které zde bude popsáno a se kterým se musí hospodářská politika vypořádat, je (paralelní) sledování různých zájmů a jejich vzájemný konflikt. Nositelé hospodářské politiky by ideálně měli sledovat obecný zájem a hospodářskou politiku tomuto zájmu podřídit. Slovy francouzského klasika společenské smlouvy Jean-Jacques Rousseaua by vláda (potažmo politika, kterou provádí) měla být nástrojem výkonu vůle lidu. Existuje však řada důvodů, proč vláda, resp. nositelé hospodářské politiky obecně, nemusí sledovat obecný zájem (slovy Rousseaua „vůli lidu“) a naopak mohou dávat přednost vlastním partikulárním zájmům, které nekorespondují s maximalizací společenského blahobytu (obecným zájmem). Nyní budou ve stručnosti uvedeny příklady, kdy tvůrci hospodářské politiky nesledují veřejný zájem.

Některé hospodářské politiky a politici obecně nemusejí sledovat veřejný zájem, protože v důsledku snahy o znovuzvolení a politického cyklu se jejich nositelé snaží udržet si parlamentní (vládní) většinu a tomuto cíli přizpůsobují také své politiky. Průběžný tlak, který na vládní politiky působí nejen prostřednictvím pravidelných průzkumů veřejného mínění, může způsobit, že se vládní politika odchýlí od původních plánů (obecného zájmu) a začne sledovat vlastní zájem o znovuzvolení. Tím dochází ke ztrátě kredibility, vzniká problém morálního hazardu a časové nekonzistence, jak bylo popsáno v předcházejících částech. Vláda, která řídí svoji hospodářskou politiku podle průzkumu volebních preferencí, pak logicky omezuje svoje hospodářsko-politické zásahy pouze na opatření, od kterých očekává zisk v podobě přízně voličů a politického kapitálu. Tím automaticky dochází ke oslabení politik, které jsou nepopulární, avšak z dlouhodobé perspektivy pro zdravý chod národního hospodářství nezbytné. Příkladem změn v hospodářské politice způsobených délkou

politického mandátu a výměnou vládní garnitury může být následující případová studie popisující změny v důchodové reformě po parlamentních volbách.

Box 7. Důchodová reforma v ČR a změna vlády

Od začátku roku 2013 mohou lidé část svých povinných odvodů na důchodové pojištění nově směřovat do soukromých penzijních fondů (společností) na svůj vlastní důchodový účet. Jde o takzvaný druhý pilíř penzijního systému, hlavní část důchodové reformy prosazené vládou ODS, TOP 09 a Věcí veřejných (poté LIDEM). Vstup je dobrovolný, nikoliv povinný. Nová vládní koalice ČSSD, ANO a KDU-ČSL chce druhý pilíř zrušit. Zbývá jen doladit, jak přesně rušení proběhne. Střídání vládní garnitury tak zcela zásadním způsobem změnilo způsob, jakým má být zabezpečena finanční stabilita seniorů. Pokud tedy konkrétní hospodářská politika a její realizace přesahuje jedno volební období, potom může změna vlády původní rozhodnutí zcela zvrátit.

Zdroj: aktualne.cz (3.1. 2014).

Jiným důvodem, proč se hospodářská politika může odchýlit od sledování veřejného zájmu, je délka politického mandátu nositelů hospodářské politiky. Některá hospodářsko-politická opatření jsou ze své podstaty dlouhodobá a vláda proto nemusí mít motivaci do nich investovat svůj politický kapitál, protože do příštích voleb se neprojeví (dostatečně) pozitivní účinky provedených změn. Příkladem zde může být vzdělávací politika.

Box 8. Vzdělávací politika

Prosadit systémové reformy ve vzdělávací soustavě je samo o sobě obtížný úkol, navíc výsledky uskutečněných reforem se mohou dostavit s mnohaletým zpožděním, kdy už vláda, která změny uskutečnila, nemusí být v úřadu. Vzniká zde riziko, že vláda, která reformy uskuteční, například zavede povinnou maturitu z matematiky a investuje svůj politický kapitál do této změny, nesklidí plody své práce, protože efekty povinné maturity z matematiky se projeví až s odstupem několika roků, kdy může vládnout jiná garnitura. Nová vláda navíc může lepší výsledky v matematických schopnostech středoškoláků vydávat za úspěch své vlastní vzdělávací politiky, čímž se ještě více oslabuje motivace současné vlády k realizaci nepopulárních opatření. Tímto způsobem může rozdílná délka mandátů hospodářských politiků a realizační doby hospodářské politiky omezovat výběr politik na ty, které poskytují krátkodobé výsledky a tím dochází k divergenci hospodářské politiky od obecného zájmu.

Dalším důvodem, proč se může hospodářská politika vzdalovat veřejnému zájmu je působení zájmových skupin na nositele hospodářsko-politických opatření. Zájmové skupiny mohou ovlivňovat např. členy vlády, aby byla přijata hospodářská politika,

kteřá zvýhodňuje daný zájem ve společnosti. S fenoménem zájmových skupin úzce souvisí také lobbying, jakožto forma ovlivňování veřejných rozhodnutí. Napojení zájmových skupin na vládu, respektive její členy, nebo přímo prorůstání zájmových skupin do vládních orgánů výrazným způsobem proměňuje agendu hospodářské politiky, která pak bývá činěna ve prospěch zájmových skupin a ne ve prospěch veřejného zájmu. Silné napojení zájmových skupin na hospodářské politiky mimořádně snižuje kredibilitu vládu, často bývá doprovázeno korupcí a ztrátou efektivity při výkonu hospodářských politik. Příkladem (pro ČR) může být výstavba a ukvapené připojování solárních elektráren do sítě s následnou soudní dohrou.

Skutečnost, že vláda (nebo vládní koalice) je utvořena kolem jedné politické strany, resp. kolem podobné ideologické základny, je dalším možným důvodem, proč se může hospodářská politika oddalovat od naplňování veřejného zájmu. Vláda se silným ideologickým nábojem může prosazovat politiky, které podporují „jejich“ voliče, avšak polarizují zbytek společnosti. Další komplikace nastává, pokud vládu tvoří koalice sestavená z ideologicky nesourodých politických stran. V tomto případě chce každá ze stran koalice prosazovat hospodářskou politiku, která je zaměřená na odlišné cílové voliče, a tím dochází k nárůstu požadavků na velikost veřejných rozpočtů, protože musí být uspokojeno mnoho různých zájmů. Je empiricky prokázáno, že ideologická roztržičnost vládních koalic a politická nestabilita zvyšují rozpočtové deficity a celkové zadlužení (Persson a Tabellini, 1990), Bénassy-Quéré, 2010).

V případě České republiky byl její politický systém (s jistými připomínkami až do parlamentních voleb v roce 2013) charakteristický silnou stabilitou stranického systému (parlamentní zastoupení získávaly primárně tradiční a etablované politické strany, které byly navíc snadno zařaditelné k některé z hlavních politicko-ideologických stranických rodin). Co je však poněkud paradoxní, je skutečnost, že silně stabilní stranický systém pravidelně generoval velmi slabé vládní většiny, které navíc byly ideově velmi heterogenní. „*Podstatné jsou tedy dva poznatky: z hlediska mezinárodního srovnání je český politický systém dlouhodobě velmi stabilní, pokud jde o soustavu politických stran, a současně velmi nestabilní, pokud jde o výkon vlády,*“ (Fiala, 2010: 18). A právě konflikt zájmů způsobený ideologickou vzdáleností vládních koaličních stran (nejen) v České republice značně limituje efektivní realizaci hospodářsko-politických opatření.

Poslední velkou skupinu příčin, které mohou odvádět hospodářskou politiku od naplňování veřejného zájmu je silná fragmentace společnosti. Pokud je nějaká země rozdělena na základě sociálních, etnických, náboženských, nebo silných regionálních charakteristik, potom je velmi obtížné dosáhnout konsensuální shody nad obecnou hospodářskou politikou. Částečně se zde opakuje logika popsaná na příkladu ideo-

logické roztržitosti a heterogenitě vládních koalic. Jelikož je třeba uspokojit velký počet zájmů, je těžké prosazovat dlouhodobě konzistentní hospodářskou politiku, která by současně neostrakizovala nějakou část společnosti. Problém se silně polarizovanými společnostmi a obtíže spojené s prosazováním a naplňováním hospodářsko-politických opatření jsou dobře patrné ve státech vnitřně rozdělených odlišným náboženským vyznáním, či etnickou příslušností. Eskalace etnického rasismu, který byl doprovázen vyvlastňováním zemědělských farem, je příkladem hospodářské politiky, která je realizována v prostředí (vyhrocené) etnické stratifikace v rámci jedné země. Podrobněji je tato politika popsána v následující případové studii.

Box 9. Mugabe deset let vyvlastňoval farmáře

Někdejší osvoboditel Zimbabwe od britské koloniální nadvlády Robert Mugabe začal vyvlastňovat majetek bílých Zimbabweanů v roce 2000 a rozdával ho bývalým vojákům a členům své strany ZANU-PF. Bylo to součástí politiky zaměřené na opětné získání úrodné půdy zabrané bělochy v dobách kolonizace, přineslo však s sebou do země bídu. Noví majitelé farem často neměli o zemědělství ponětí, sektor tak zchátral a hospodářství tím značně utrpělo. Mugabe za posledních deset let zabavil téměř všechny pozemky bělošských farmářů. Hospodářská politika založená na etnické příslušnosti (půda pouze pro rodilé Zimbabweany) tedy zcela selhala a ekonomická situace Zimbabwe je dodnes kvůli výše realizovaným opatřením velmi špatná.

Zdroj: idnes.cz (31.3. 2010)

2.4 JAK ODSTRANIT LIMITY V HOSPODÁŘSKÉ POLITICE?

V předcházejících odstavcích byly popsány hlavní limity a meze, které omezují realizaci hospodářské politiky. Jednalo se o omezení pramenící z nejistoty a rizika, limitů důvěry (kredibilita závazku, morální hazard a časová nekonzistence), informačních limitů a konfliktu zájmů. Hospodářská politika a její tvůrci využívá k překonání nebo alespoň omezení těchto limitů dva základní způsoby jednání:

- delegování pravomocí na nezávislou agenturu,
- dodržování politiky pravidel.

2.4.1 Delegování na nezávislou agenturu

Přenesení pravomocí – výkonu hospodářské politiky v konkrétní oblasti na nezávislou agenturu nebo instituci omezuje vliv vlády a byrokracie manipulovat hospodářskou politikou ve prospěch partikulárních zájmů.

Mezi typické instituce, na které jsou delegovány konkrétní hospodářské politiky, patří: centrální banky (monetární politika), úřady na ochranu hospodářské soutěže (antimonopolní politika), sektorově specifické regulační úřady (např. energetický regulační úřad, telekomunikační regulační úřad, apod.).

Delegování pravomocí jako forma ochrany nezávislosti a odbornosti výkonu hospodářské politiky je relativně velmi mladá. V roce 1960 dosahoval podíl evropských států, které měly antimonopolní, finanční a telekomunikační sektor regulovaný nezávislou institucí méně než 10 %. V roce 1980 to bylo méně než 20 %, avšak v roce 2000 již byly tyto sektory regulovány nezávislou agenturou v 90 % případů (Gilardi, 2005).

Například Evropská unie je dobrým příkladem nadnárodního integračního uskupení, které využívá ke koordinaci a regulaci sektorů národních ekonomik nezávislé orgány. Evropská centrální banka je tak hlavním gestorem a tvůrcem měnové politiky pro všechny státy EU, které platí eurem. Evropská komise je zase zastřešující institucí, která dohlíží například na ochranu hospodářské soutěže ve všech členských státech EU, apod. Nezávislé instituce, které vykonávají hospodářskou politiku ve vymezeném sektoru, však nemusejí být nutně státní, nebo státem zřízené instituce. Existují také soukromé agentury, které regulují například oblast finančního sektoru. Příkladem může být Mezinárodní komora pro účetní standardy (*International Accounting Standards Board*).

Úskalím spojeným s delegováním pravomocí na nezávislé instituce je problém koordinace hospodářské politiky. Delegováním dochází k roztržštění rozhodovacích pravomocí a kompetencí mimo politickou arénu a zvyšuje se počet nositelů hospodářské politiky. To může způsobovat koordinační potíže. Dobrým příkladem z Velké Británie, kdy tato koordinace proběhla úspěšně, byla spolupráce mezi různými nositeli hospodářské politiky v období po vypuknutí finanční krize z roku 2008. Britové za účelem stabilizace finančního sektoru úzce provázali činnost Ministerstva financí (vládní instituce), nezávislé centrální banky (Bank of England) a Financial Services Authority (nezávislé agentury pro dohled nad finančním trhem). Hospodářská politika tak byla určována třemi institucemi a díky jejich efektivní spolupráci přispěl vyšší počet tvůrců hospodářské politiky k efektivnímu (vyřešení problémů na kapitálovém trhu.

Je třeba také zmínit, že ani nezávislé agentury nejsou imunní vůči problémům a limitům, kterým jsou vystaveni vládní – politicky odpovědní nositelé hospodářské politiky. Také na nezávislé instituce dopadá tíha morálního hazardu, časové nekonzistence, informační asymetrie apod. Vyvstává tedy otázka, kdy a za jakých podmínek je vhodné pravomoci hospodářské politiky delegovat na nezávislou agenturu a kdy

naopak ponechat řízení hospodářské politiky v rukou vlády, tj. politicky zvoleného exekutivního tělesa. Maskin a Tirole (2004) a Alesina a Tabellini (2007) nabízejí, že splnění níže uvedených bodů indikuje vhodnou příležitost pro delegování hospodářsko-politického rozhodování na nezávislou agenturu:

- jedná se o velmi odbornou problematiku,
- přijatá rozhodnutí a jejich dopady nejsou jednoduše pozorovatelná voliči,
- daná rozhodnutí jsou velmi citlivá na problém časové nekonzistence,
- přijatá rozhodnutí mají pouze omezený vliv na rozdělení příjmů v rámci jedné generace,
- přijatá rozhodnutí ovlivňují rozdělení příjmů mezi generacemi,
- rozhodování není zatíženo problémem volby mezi různorodými cíli,
- rozhodování je spojeno s výhodami (nebo náklady) pro skupiny, které jsou pravděpodobně angažovány v politickém lobbyingu,
- společenské preference jsou stabilní a výkonová kritéria dobře definovaná.

Výše uvedený katalog kritérií slouží především jako seznam, přičemž žádná hospodářská politika, která je (má být) delegována na nezávislou agenturu nesplňuje stoprocentně výše uvedené body. Avšak tyto charakteristiky mohou sloužit jakou užitečnou vodítko při rozhodování, které konkrétní politiky by mohly být delegovány mimo vládní pravomoci. Monetární politika, s jistými výhradami, naplňuje téměř všechny uvedené body a je tedy vhodným kandidátem na delegování na nezávislou organizaci. Naopak politika fiskální téměř všechna vypsána kritéria porušuje a její výkon je ponechán v rukou vlády.

Jak uvádí Bénassy-Quéré (2010), je možné vysledovat několik oblastí, ve kterých dochází k postupnému delegování rozhodovacích pravomocí (hospodářské politiky) na nezávislé agentury. Mezi tyto oblasti patří především:

- Sektory národního hospodářství, které jsou velmi komplexní a jejich řízení vyžaduje vysokou odbornou erudici (například: regulace finančního trhu).
- Oblasti, které jsou charakteristické právní povahou přijímaných rozhodnutí (např: regulace hospodářské soutěže, schvalování fúzí a akvizic, kontrola dodržování a vynucování hygienických standardů, apod.).

- Sektor centrálního bankovníctví kvůli vzrůstající důležitosti mezičasové koordinace měnové politiky. Velká část budoucího bohatství je totiž závislá na míře inflace a nezávislost centrální banky slouží jako jistá forma záruky, že úspory nebudou v budoucnu znehodnoceny vysokým tempem růstu cenové hladiny.
- Oblast globální integrace světových ekonomik, která však postrádá politicky legitimního a zvoleného, zástupce (vládu) těchto integračních uskupení. Mezinárodní hospodářská politika tak přenáší část pravomocí na technokratické orgány (nezávislé agentury), které zajišťují chod mezinárodních organizací a zpětně jim poskytují politickou legitimitu.

Politická a technokratická (agenturní) rozhodnutí jsou dvěma nedokonalými metodami řízení hospodářské politiky. Je vždy třeba důkladně zvážit, zdali je vhodné konkrétní hospodářskou politiku delegovat na nezávislou agenturu, či ji ponechat v gesci vlády. V této kapitole byla představena některá kritéria, která mohou toto rozhodování usnadnit.

2.4.2 Politika pravidel

Již v úvodu kapitoly bylo řečeno, že existují dva základní způsoby pro překonávání limitů a omezení v oblasti formulování a realizace hospodářské politiky. Prvním způsobem je delegování (části) pravomocí hospodářsko-politického rozhodování na nezávislou agenturu a druhým způsobem je implementace a dodržování tzv. politiky pravidel.

Pravidla v hospodářské politice představují předpis, návrh řešení pro nositele hospodářské politiky, který je v čase stabilní, a tudíž vytváří a formuje budoucí konzistentní očekávání. Politika pravidel je potom dodržováním těchto předpisů v praktickém výkonu hospodářské politiky. Opakem politiky pravidel je tzv. diskreční politika, která je řízena ad hoc vnějšími okolnostmi a neopírá se o stabilní a v čase konzistentní systém pravidel. Výhodou politiky pravidel je její stabilita v čase, předvídatelnost a konzistence. Díky těmto vlastnostem dokáže správné dodržování politiky pravidel odstranit, nebo alespoň omezit některé limity hospodářské politiky. Politika pravidel je méně náchylná k potížím s časovou nekonzistencí, díky jasnému a dopředu vyhlášenému pravidlu předchází morálnímu hazardu, snižuje riziko, že se politika odkloní od obecného zájmu, apod.

Klasickým případem, kdy je určitý segment národního hospodářství řízen pomocí politiky pravidel, je centrální bankovníctví. Emisní banka (např. v měnověpolitickém režimu cílování inflace) cíluje budoucí očekávání růstu cenové hladiny a tím ukotvuje inflační očekávání ekonomických subjektů. Politika pravidel je v některých

případech využívána také k řízení směnného kurzu, kdy v rámci tzv. měnového výboru (*currency board*) dochází k zafixování kurzu domácí měny vůči zahraniční měně a tím k ukotvení cenových očekávání a „importu“ cenové stability ze zahraničí. Toto navázání kurzu na cizí měnu slouží také jako silný výraz závazku stabilizovat cenový vývoj v domácí ekonomice a představuje jasné pravidlo pro řízení měnové politiky.

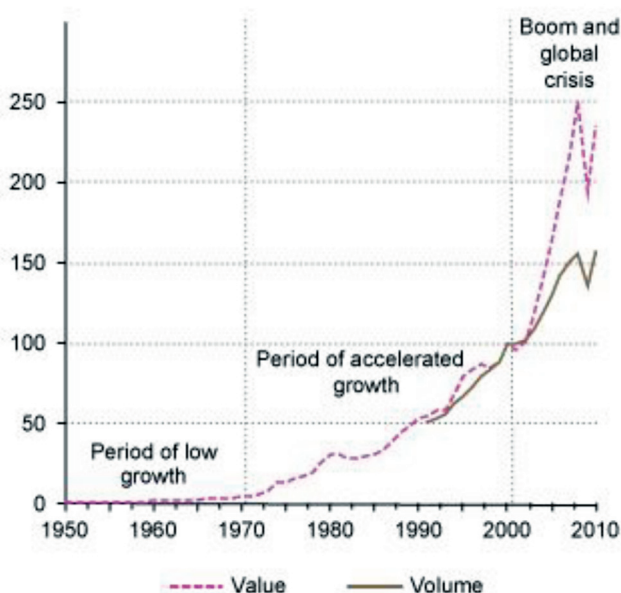
Ne vždy je však vhodné hospodářskou politiku řídit pomocí pravidel. Jsou oblasti národního hospodářství, které vyžadují korekce hospodářské politiky a v těchto případech by naopak politika pravidel vedla k suboptimálním výstupům. V některých oblastech hospodářské politiky má proto přednost dynamické řízení na základě aktuálních informací (například regulace dohledu nad finančními trhy). Je třeba mít také na paměti, že politika pravidel by byla bezzubou, pokud by nedocházelo k důvěryhodnému, pravidelnému a efektivnímu dodržování v minulosti již přijatých pravidel.

2.5 MEZINÁRODNÍ HOSPODÁŘSKÁ POLITIKA

V předešlé části byly zmíněny limity hospodářské politiky, které pramení z vnitrostátní – domácí politické a hospodářské situace. Postupující globalizace, integrace trhů a internacionalizace výrobních procesů však vytváří nové hospodářsko-politické limity, které vycházejí z nutnosti koordinovat hospodářskou politiku s ostatními zeměmi. Mezinárodní regulace svým působením omezují domácí hospodářskou politiku, snižují její míru suverenity a autonomie a mění pohled na hospodářskou politiku jakožto výsostně národní záležitost.

Nutnost mezinárodní koordinace hospodářských politik vychází z rostoucí vzájemné provázanosti světových ekonomik. S tím, jak postupně roste zapojení jednotlivých zemí do mezinárodního obchodu, jak se zvyšuje vzájemná směna produktů, služeb, práce, technologií, investic, tak roste i mezinárodní ekonomická vzájemná provázanost. K lepšímu pochopení vzájemné provázanosti výrobních procesů je velmi vhodné znát (dnes již kanonický) text Leonarda Reada: *Já, tužka* (v originále: *I, pencil*), který na příkladu výroby obyčejné dřevěné tužky popisuje provázanost výrobních postupů. Koordinace mezinárodní hospodářské politiky je přitom mnohem náročnější než výroba dřevěné tužky a Readův text velmi názorně ilustruje nutnost vzájemné spolupráce a kooperace. Proto je tento text velmi vhodný pro pochopení složitosti a komplexnosti nejen hospodářsko-politických koordinačních problémů. Praktickou ukázkou vzrůstající mezinárodní provázanosti a integrace ekonomik představuje následující graf č.1, který zachycuje rostoucí velikost a objem světového exportu.

Obrázek 1. Velikost a objem světového exportu (rok 2000 = 100)



Zdroj: UNCTAD (2012)

S rostoucí vzájemnou provázaností roste také nutnost vzájemné spolupráce a to včetně spolupráce v oblasti koordinace hospodářských politik. Příkladů mezinárodní koordinace hospodářských politik je celá řada. Konkrétně lze uvést například: regulaci bankovního sektoru prostřednictvím tzv. Basilejského výboru, členství v Evropské měnové unii podmíněné splněním Maastrichtských kritérií, kontrola hospodářské soutěže ve všech státech EU prostřednictvím Evropské komise, kontrola mezinárodního obchodu ze strany Světové obchodní organizace (WTO) a mnoho dalších. Všechny výše uvedené typy regulace představují ukázky mezinárodních forem hospodářských politik, které omezují výkon suverénní domácí hospodářské politiky.

2.5.1 Koordinace mezinárodní hospodářské politiky

Rostoucí hospodářská provázanost vytvořila poptávku po mezinárodní koordinaci hospodářských politik. Tato koordinace je motivována dvěma hlavními faktory:

- poskytováním globálním veřejných statků,
- nutností koordinovat hospodářské politiky, jejíž výstupy ovlivňují sousední státy.

Poj pojmem globální veřejné statky je v kontextu koordinace mezinárodní hospodářské politiky myšleno např.: zajišťování mezinárodní stability finančního systé-

mu, ochrana klimatu, garance mezinárodních bankovních standardů apod., protože z nich mají prospěch všichni obyvatelé planety. Druhý motiv pro mezinárodní koordinaci hospodářsko-politických opatření představuje efekt přelévání (*spillover effect*), kdy domácí rozhodnutí silně ovlivňuje ekonomickou situaci a výkon hospodářské politiky v sousední zemi, resp. v ostatních světových ekonomikách. Příklad hospodářsko-politického rozhodnutí, které je učiněno na domácí půdě, ale má velmi silné mezinárodní efekty přelévání (externality) je například rozhodnutí americké centrální banky (Fed) o zvýšení amerických úrokových sazeb. Tento krok může vést k posílení amerického dolaru vůči ostatním měnám, může způsobit problémy se splácením dluhů denominovaných v dolarech, pravděpodobně dojde k růstu investic do americké ekonomiky na úkor ostatních regionů apod. V takovémto případě může být rozhodování založené čistě na domácích faktorech a oddělené od ostatních ekonomik suboptimální a potřeba mezinárodní koordinace je zde jasně patrná.

S problematikou koordinace hospodářské politiky souvisí také otázka odpovědnosti za výkon mezinárodních hospodářských opatření. Mezinárodní rozměr koordinace rozměňuje odpovědnost za přijatá rozhodnutí a tím může docházet k podkopání legitimacy přijímaných opatření, která mohou být považována za „hospodářský diktát“ určovanými vnějšími silami. Velmi dobře bylo možné tyto tendence vysledovat v případě záchrany řecké ekonomiky ze strany mezinárodních organizací (především MMF a SB) při řešení dopadů finanční krize z roku 2008. Velká část řecké veřejnosti včetně politických elit považovala přísná úsporná opatření, kterými MMF a SB podmiňovaly další finanční pomoc Řecku, za porušování suverenity domácí hospodářské politiky. Mezinárodní koordinace hospodářsko-politických opatření proto čelí dalšímu omezení, a sice problému s nejasně definovanou legitimitou a odpovědností za přijatá rozhodnutí.

Box 10. Hlavní mezinárodní organizace

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) - Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj je mezivládní organizace 34 ekonomicky nejrozvinutějších států na světě, které přijaly principy demokracie a tržní ekonomiky. OECD vznikla v roce 1961 transformací Organizace pro evropskou hospodářskou spolupráci (OEEC), která byla původně zřízena roku 1948 k administraci poválečného Marshallova plánu. ČR je členem OECD od roku 1995. OECD koordinuje ekonomickou a sociálně-politickou spolupráci členských zemí, zprostředkovává nové investice a prosazuje liberalizaci mezinárodního obchodu. Cílem organizace je napomáhat k dalšímu ekonomickému rozvoji, potlačení nezaměstnanosti, stabilizaci a rozvoji mezinárodních finančních trhů.

IMF (International Monetary Fund) - Mezinárodní měnový fond (MMF) je mezinárodní organizace přidružená k OSN, jež si klade za cíl usnadňovat mezinárodní měnovou spolupráci, podporovat stabilitu směnných kurzů a prostřednictvím půjček podporovat státy, jež zažívají hospodářské potíže. IMF byl založen v červenci 1944 a má v současnosti 188 členských států, včetně ČR.

UN (United Nations) - Organizace spojených národů (OSN) je mezinárodní organizace, založená v roce 1945 v San Franciscu na základě Charty OSN padesáti státy včetně tehdejší ČSR. Cílem OSN je zachování mezinárodního míru a bezpečnosti a zajištění mezinárodní spolupráce. Členství v OSN je založeno na principu suverénní rovnosti, každý členský stát má své zástupce na tzv. Valném shromáždění a disponuje jedním stejně platným hlasem.

WTO (World Trade Organization) - Světová obchodní organizace je instituce, která zakládá pravidla mezinárodního obchodu a kontroluje/vymáhá jejich dodržování. WTO také řeší mezinárodní obchodní spory mezi členskými státy. Organizace vznikla v roce 1995 jako nástupce Všeobecné dohody o clech a obchodu (GATT). Sídlem WTO je Ženeva a aktuálně má organizace 159 členů, včetně ČR (vstup v roce 1995).

EU (European Union) - Evropská unie je politická a ekonomická unie, kterou od posledního rozšíření 1. 7. 2013 tvoří 28 evropských států (ČR vstoupila v roce 2004). EU vznikla v roce 1993 na základě Smlouvy o Evropské unii, známější jako Maastrichtská smlouva, která navazovala na evropský integrační proces probíhající od padesátých let. Hlavním cílem EU je podpora a rozvoj demokracie, hospodářské a kulturní spolupráce (nejen) mezi členskými zeměmi.

EFTA (European Free Trade Association) - Evropské sdružení volného obchodu je mezinárodní organizací založenou v roce 1960 s posláním podporovat hospodářskou spolupráci mezi členskými státy. EFTA vznikla jako protiváha k Evropskému hospodářskému společenství (dnes EU). Členy EFTA jsou Island, Lichtenštejnsko, Norsko a Švýcarsko.

OPEC (Organization of the Petroleum Exporting Countries) - Organizace zemí vyvážejících ropu je mezivládní organizace sdružující 12 zemí exportujících ropu. OPEC koordinuje hospodářskou politiku členských zemí, a to zejména v oblasti vyjednávání s ropnými společnostmi ohledně objemu produkce a cen ropy. Členské země OPEC kontrolují přibližně 75 % veškerých světových ropných zásob ropy a zajišťují jednu třetinu veškeré ropné produkce. OPEC je jedním z mála příkladů kartelu, který dlouhodobě a úspěšně funguje.

2.5.2 Limity plynoucí z koordinace mezinárodní hospodářské politiky

Mezinárodní koordinace hospodářských politik s sebou nese také rizika, mezi která patří především omezení suverenity při výkonu hospodářských opatření.

Jedním z koordinačních problémů je také riziko, že vláda, resp. nositelé hospodářské politiky, nebudou sledovat veřejný zájem a odchýlí svoji politiku a její implementaci od dohodnutých cílů (veřejného zájmu). Zejména v případě výrazné informační asymetrie mezi jednotlivými partnery je toto riziko odklonu od původních plánů vysoké. Omezením při mezinárodní koordinaci hospodářských politik je také již zmínovaná problematika legitimacy a přenesení odpovědnosti z národní na nadnárodní úroveň tvorby hospodářské politiky.

Koordinace hospodářských politik může být neefektivní v případě, že převládá (vysoká) nejistota ohledně funkčních modelů, které dostatečně precizně nepopisují fungování národního hospodářství. V případě, že je některá z hospodářských politik, typicky měnová politika, silně závislá na predikční síle ekonometrických modelů, je jejich kvalita, pravdivost a přesnost klíčovou podmínkou vhodného nastavování hospodářské politiky, včetně její mezinárodní podoby.

Koordinace může vést v některých případech k horším výstupům než nekoordinovaný postup jednotlivých zemí – akterů hospodářské politiky. Koordinace může být též nahlížena jako forma koluzního jednání, které zamezuje realizaci konkurenční hospodářské politiky. Společný postup při koordinaci hospodářsko-politických opatření eliminuje konkurenci v této oblasti, což může vést k horším výstupům, než kdyby byla zachována soutěživost v jednotlivých hospodářsko-politických otázkách. Feldstein (1988) argumentuje, že koordinace nesprávných hospodářských politik vede k horším výsledkům, než nekoordinovaný postup, kdy dochází k realizaci vhodnějších (konkurenčních) opatření. Stejně jako na firemní úrovni tedy i při realizaci hospodářské politiky platí, že konkurence (resp. konkurenční hospodářsko-politická opatření) mohou přinášet alternativní pohled na řešený úkol a tím přispět k jeho efektivnímu vyřešení (např. konkurenční celní sazebníky, konkurence v oblasti daňové politiky, apod.)

Částečná – neúplná, nedokončená koordinace, může výstupy sladovaných politik spíše zhoršit. Koordinace, která není dokončená a je realizována pouze částečně nemůže dostatečně efektivně naplňovat cíle hospodářské politiky a stává se spíše škodlivou. Příkladem může být nedotažená koordinace v oblasti daňové politiky, kdy existence zemí s výrazně nižší mírou zdanění (tzv. daňové ráje) narušuje snahu ostatních harmonizovat velikost daní. Země s nízkým zdaněním lákají (zahraniční) investory a daňové inkaso těchto zemí narůstá na úkor ekonomik, které se do daňové harmonizace zapojily. Na druhou stranu je třeba zmínit také argument, který akcentuje svobodu každého státu stanovovat si velikost zdanění a konkurenční charakter neharmonizovaných daňových sazeb, který přispívá k soutěživosti jednotlivých ekonomik.

2.6 INFORMAČNÍ ZDROJE PRO HOSPODÁŘSKOU POLITIKU

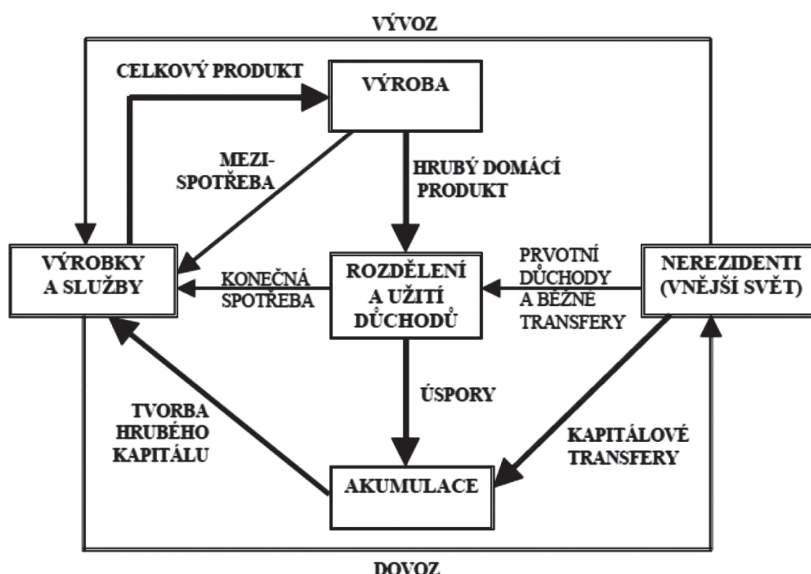
Pouze kvalitní, včasné a relevantní informace mohou posloužit jako dobrý základ pro kvalifikované hospodářsko-politické rozhodování. Informace obecně je pak možné zařadit k tradičním ekonomickým výrobním faktorům (práce, půda, kapitál), neboť moderní a globálně propojené ekonomiky potřebují informace a aktuální data ke svému každodennímu fungování.

Proces hospodářsko-politického rozhodování je ve svém důsledku procesem zpracovávání informací. Kvalita dostupných dat tak výrazně ovlivňuje kvalitu přijímaných rozhodnutí. V oblasti (makro)ekonomických opatření je základním zdrojem informací pro tvůrce hospodářské politiky tzv. **systém národních účtů (SNÚ)**.

2.6.1 Systém národních účtů

Systém národních účtů (nebo také Systém národního účetnictví) poskytuje základní informace o makroekonomických charakteristikách dané země. Představuje proto důležitý zdroj informací pro nositele hospodářské politiky, umožňuje provádět makroekonomické analýzy (včetně predikcí) a mezinárodní komparaci. SNÚ zachycuje hlavní ekonomické toky v národním hospodářství, které se vztahují k **výrobě, spotřebě, akumulaci kapitálu a vnějšímu světu** (zahraniční obchod). Struktura SNÚ je založena na mezinárodních standardech a její schematické znázornění ukazuje Obrázek č. 1.

Obrázek 2. Zjednodušené schéma systému národních účtů

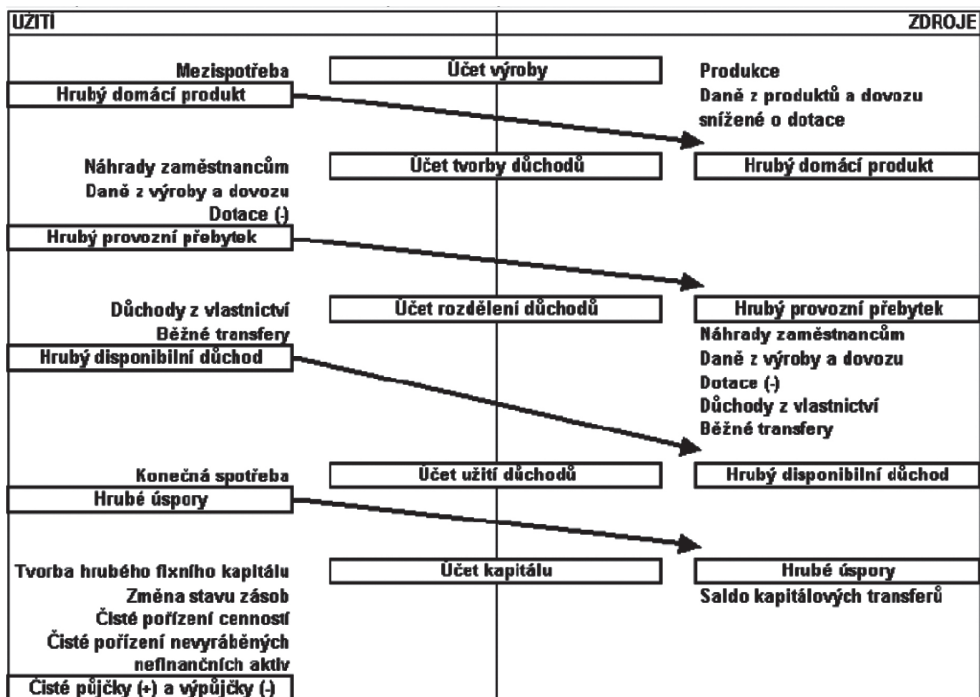


Zdroj: Spěváček (2001: 17)

Systém národních účtů používá termín **zdroje** pro označení příjmové strany účtu (pravá strana) a pojem **užití** k vyjádření výdajů (levá strana účtu). SNÚ tak odpovídá za základní makroekonomické otázky: kdo vyrábí co a s jakým využitím prostředků (zdrojů) to vyrábí. SNÚ zachycuje také účel výroby (spotřeba, nebo investice). Systém národních účtů je ex post analýzou, která poskytuje tvůrcům hospodářské politiky informace o dopadech a účincích hospodářsko-politických opatření

Systém národních účtů tvoří několik tříd (třída I, II a III). **Třída I** představuje souhrnné (svodné) účty celého systému SNÚ. Tyto svodné účty se tvoří jako shrnutí jednotlivých účtů ve třídě II a III. Třída I zachycuje hlavní ekonomické toky, které souvisí s výrobou, spotřebou, akumulací a vnějším světem. Podrobnější představení těchto toků je popsáno níže. **Třída II a III** představuje detailnější zachycení procesů popsaných ve třídě I. Třída II reprezentuje účty výroby, spotřeby a investic sestavené za jednotlivé sektory ekonomiky a skupiny výrobců. Třída III obsahuje účty příjmů, výdajů a kapitálové účty sestavené dle jednotlivých institucionálních sektorů, jako jsou vládní instituce, finanční instituce, nefinanční instituce, domácnosti, apod. V tomto textu se omezíme na základní popis fungování SNÚ a jeho logiku v případě hlavní třídy I. Následující schéma zachycuje základní mechanismy fungování a vazby mezi jednotlivými účty v rámci třídy I.

Obrázek 3. Systém národních účtů – vazby mezi účty



Zdroj: Spěvák (2001: 19)

Podrobnější informace o systému národního účetnictví jsou dostupné např. v Hronová (2000), nebo Spěvák (2001).

2.7 FÁZE HOSPODÁŘSKO-POLITICKÉHO ROZHODOVÁNÍ

Hospodářská politika a její úspěšná realizace vyžaduje správné nastavení a to včetně načasování jednotlivých kroků. Výkon hospodářské politiky je proces, ve kterém se pravidelně opakují základní fáze hospodářsko-politického rozhodovacího a implementačního cyklu. Obecně je možné rozlišit tyto hlavní fáze (etapy) rozhodovacího procesu:

- kontrola předcházející hospodářské politiky,
- příprava rozhodnutí,
- rozhodování,
- provedení rozhodnutí.

V prvním kroku dochází k vyhodnocení již uskutečněné hospodářské politiky. Je provedena analýza, zdali daná politika splnila své cíle a zdali se shoduje skutečný vývoj s původním předpokladem. Jestliže hospodářská politika splnila očekávání, není důvod ke změně. Pokud nebylo cílů hospodářské politiky dosaženo, je třeba tuto politiku upravit, nebo zcela změnit. V úvodní fázi celého cyklu je proto důležité nejdříve vyhodnotit účinnost minulé politiky, než se přistoupí k realizaci nových hospodářsko-politických rozhodnutí.

V druhé fázi, přípravě rozhodnutí, je daná problematika detailně studována a analyzována. Jsou připraveny různé varianty budoucího možného vývoje a je diagnostikována hlavní příčina řešeného problému. Součástí této fáze je také vytvoření **variantní prognózy**, která ukazuje alternativní postupy k vyřešení konkrétní hospodářské otázky.

Rozhodovací fáze se skládá ze dvou hlavních složek: (1) vyhodnocení jednotlivých variant řešení a (2) výběr varianty, která bude realizována. V této fázi je důležité při výběru správné varianty hospodářsko-politického řešení zvažovat především účinnost navrhovaných opatření a jejich rizika.

V posledním kroku je vybraná varianta realizována a následně se hodnotí její výsledky, čímž se celý cyklus uzavře a vrátí se na začátek. Kontrola výsledků přijatého opatření poskytuje cennou zpětnou vazbu, která je důležitá pro budoucí rozhodování. Výše popsaný obecný model aplikovaný na proces tvorby hospodářské politiky má tyto základní fáze:

- makroekonomická analýza a diagnóza,
- prognóza a tvorba programu,
- zavedení,
- působení,
- kontrola (makroekonomickou analýzou).

Tyto fáze se souhrnně označují jako **makroekonomické plánování** a každá fáze je charakteristická jinou časovou náročností nutnou k přípravě relevantních podkladů. Z tohoto důvodu vznikají při hospodářsko-politickém plánování, rozhodování a přijímání opatření různé druhy **zpoždění**, která je zapotřebí mít na paměti, aby byl celý cyklus realizace hospodářských opatření správně a včasně proveden. Jednotlivé druhy zpoždění spojené s konkrétními fázemi tvorby hospodářské politiky jsou uvedeny v následujícím obrázku.

V první fázi – makroekonomické analýze je zapotřebí zjistit skutečný stav a identifikovat příčiny, proč dochází k rozchodu mezi skutečností a stavem žádoucím. To je úkolem makroekonomické analýzy. Čas potřebný k jejímu vypracování je označován jako poznávací zpoždění.

Rozhodovací zpoždění vzniká v důsledku nutnosti volit mezi možnými alternativami, které nabízí prognóza. To je jedna složka rozhodovacího zpoždění. Druhá je spojena s časem nutným ke schválení vybraného opatření. Obě složky dohromady tvoří rozhodovací zpoždění a délka tohoto zpoždění je závislá na závažnosti změny, na tom, zdali je jedná o změnu, kterou schvaluje vláda, nebo celý parlament, apod.

Realizační zpoždění zahrnuje dobu od okamžiku přijetí rozhodnutí do konce jeho realizace. Délka realizačního zpoždění závisí na charakteru hospodářsko-politického opatření, na rychlosti s jakou se nové informace dostanou k relevantním subjektům, apod.

Účinnostní zpoždění reflektuje rychlost, s jakou se ekonomické subjekty přizpůsobily na novou situaci vyvolanou hospodářsko-politickou změnou. Jedná se o časovou prodlevu mezi realizací daného opatření a jeho reálným působením v ekonomice. Délka účinnostního zpoždění je vysoce subjektivní v závislosti na konkrétní politice. Některá opatření jsou ekonomickými subjekty akceptována okamžitě, některá vyžadují delší dobu pro přizpůsobení, čímž se účinnostní zpoždění prodlužuje. Celý výše popsaný proces plánování hospodářské politiky by nebyl možný bez kvalitně zpracované makroekonomické analýzy a prognózy, které představují vstupní informace pro každého tvůrce hospodářské politiky.

Makroekonomická analýza

Makroekonomická analýza je zaměřená na zkoumání národního hospodářství a jeho jednotlivých sektorů. V rámci makroekonomické analýzy dochází k hodnocení účinnosti hospodářských politik a formulaci doporučení pro další opatření. Kvalitní makroekonomická analýza je nezbytnou součástí každého kvalifikovaného rozhodnutí vlády, nebo jiných tvůrců hospodářské politiky. Makroekonomická analýza předchází samotnému rozhodnutí a přináší variantní možnosti řešení a diagnózu řešeného úkolu. Nedílnou součástí této analýzy je kvantitativní zpracování zkoumaného problému a jeho empirické uchopení. Makroekonomická analýza se věnuje především těmto oblastem národního hospodářství: ekonomickému růstu, vývoji poptávkové strany ekonomiky, problematice vnitřní rovnováhy, zahraničnímu obchodu, zaměstnanosti a trhu práce, inflaci a stabilitě finančního systému, apod.

Makroekonomická prognóza

Makroekonomická prognóza inherentně navazuje na makroekonomickou analýzu a rozpracovává (většinou v několika variantách) možný budoucí vývoj sledovaného makroagregátu, nebo jiné ekonomické veličiny. O budoucí výhled vývoje makroekonomických veličin se při svém rozhodování opírá hospodářská politika a její nositelé. Makroekonomické prognózy může členit dle různých kritérií, pokud je použito časové hledisko sledující období, pro které je prognóza sestrojena, pak rozlišujeme:

- krátkodobé prognózy – pokrývající období do jednoho roku,
- střednědobé prognózy – připravené pro období 2 – 5 roků,
- dlouhodobé prognózy – zaměřené na období delší než 5 roků.

V souvislosti s časovým roztríděním makroekonomických prognóz je zapotřebí upozornit na klesající spolehlivost prognóz spojenou s prodlužováním prognózovaného období. Dlouhodobé prognózy se většinou zaměřují na postihnutí hlavních tendencí a trendů, než na přesnou kvantifikaci zkoumaného problému.

Makroekonomické prognózy je možné rozlišit také podle metodologie, na základě které byly vypracovány. Odlišné druhy prognóz vyžadují odlišný metodologický přístup. Mezi nejčastěji využívané metody prognózování patří:

- metoda extrapolace – založená na předpokladu, že budoucí vývoj je analogií minulých událostí,
- ekonometrické metody – spoléhající na soustavu rovnic, která popisuje základní vztahy a motivace v modelovaném (prognózovaném) systému,

- expertní metoda – shromažďuje názory expertů v daném oboru a tím se snaží objektivizovat subjektivní předpovědi o budoucnosti,
- metoda scénářů – vytváří několik variant budoucího vývoje s využitím výše uvedených metod a nabízí alternativní budoucí scénáře,
- metody reflexní a intuitivní – vycházejí ze subjektivních názorů jednotlivců, nebo skupin a opírají se o zkušenosti pracovníků v daném sektoru národního hospodářství.

Box 11: Proces tvorby makroekonomické prognózy ČNB

Makroekonomická prognóza je základním podkladem ČNB o rozhodování o úrokových sazbách. Na vypracování prognózy se podílí tým specialistů v rámci tzv. predikčního týmu ČNB. Proces tvorby prognózy celkově trvá zhruba jeden měsíc, má podobu série schůzek a je rozdělen do několika fází.

1. Fáze: Na prvních schůzkách se diskutují tzv. počáteční podmínky prognózy, především pak pozice domácí ekonomiky v hospodářském cyklu. Souběžně s odhadem počátečních podmínek se na prvních schůzkách predikčního týmu diskutuje rovněž tzv. krátkodobá prognóza, která vzniká s pomocí jednorovnicových i složitějších modelů a expertního posouzení a která popisuje vývoj ekonomiky v nejbližších čtvrtletích.

2. Fáze: Dále se diskutuje očekávaný zahraniční ekonomický vývoj. Mezi sledované vnější ukazatele patří především: ceny energetických surovin, cenové indexy v zahraničí, průběh hospodářského cyklu v zemích nejvýznamnějších obchodních partnerů ČR, úrokové sazby v eurozóně, kurz EUR/USD, apod.

3. Fáze: Krátkodobá prognóza je následně vložena do jádrového střednědobého predikčního modelu, který je tvořen desítkami rovnic. Rovnice popisují klíčové vztahy uvnitř české ekonomiky a její vztahy k zahraničí. Jedna ze základních rovnic modeluje reakci krátkodobých úrokových sazeb na budoucí ekonomický vývoj. Předpověď vytvořená jádrovým predikčním modelem je opět předmětem odborné debaty v predikčním týmu.

4. Fáze: Na konci celého procesu je finální verze základního scénáře makroekonomické prognózy ČNB, kterou posuzuje Bankovní rada ČNB při svém rozhodování o nastavení úrokových sazeb.

Zdroj: ČNB

SHRNUTÍ

- Za nástroj hospodářské politiky je možné označit takovou veličinu, kterou má stát, resp. nositel hospodářské politiky pod svou kontrolou a může měnit její nastavení.
- Nástroje hospodářské politiky lze členit podle několika kritérií: nástroje mikro/makroekonomické, plošné a selektivní, systémotvorné a běžné.
- Nositeli hospodářské politiky jsou subjekty, které se podílí na tvorbě, implementaci a následné kontrole hospodářské politiky.
- Nositele hospodářské politiky je možné rozdělit do tří hlavních kategorií na decizní sféru, vlivovou sféru a mezinárodní organizace.
- Realizace dané hospodářské politiky je limitována řadou faktorů. Mezi nejvýznamnější patří nejistota a riziko, limity důvěry, informační limity a konflikt zájmů.
- Mezi nejzávažnější limity důvěry při výkonu hospodářské politiky patří kredibilita závazku, morální hazard a časová nekonzistence.
- V oblasti informačních limitů je zásadní překážkou tzv. informační asymetrie.
- K překonání, či alespoň omezení limitů při realizaci hospodářsko-politických opatření, slouží delegování pravomocí na nezávislou agenturu a dodržování politiky pravidel.
- Důležitým hráčem na poli globální hospodářské politiky jsou mezinárodní organizace, které navrhuji, koordinují a napomáhají vymáhat schválené politiky.
- Mezi nejdůležitější nositele hospodářské politiky na mezinárodní úrovni patří: OECD, IMF, UN, WTO, EU, OPEC a další.
- Hospodářská politika potřebuje pro svoji úspěšnou implementaci včasné, relevantní a spolehlivé informace.
- Mezi hlavní informační zdroje tvůrců hospodářské politiky patří: Systém národních účtů.
- Výkon hospodářské politiky je proces, ve kterém se pravidelně opakují základní fáze rozhodovacího a implementačního cyklu. Mezi hlavní etapy rozhodovacího procesu patří: kontrola předcházející hospodářské politiky, příprava rozhodnutí, rozhodování a provedení rozhodnutí.

Otázky k zamyšlení

- » Které nástroje mají nositelé hospodářské politiky k dispozici a jaké limity jsou s použitím jednotlivých nástrojů spojeny?
- » Kterí nositelé hospodářské politiky patří do tzv. vlivové sféry a jak se liší od ostatních hospodářsko-politických nositelů?
- » Jakým limitům a omezením je realizace hospodářské politiky vystavena?
- » Co znamená pojem morální hazard a časová nekonzistence v souvislosti s uskutečňováním hospodářské politiky?
- » Které mechanismy lze použít k odstranění/zmírnění limitů hospodářské politiky?
- » Které mezinárodní organizace vystupují na poli globální hospodářské politiky a jaká je jejich role?
- » Jaké jsou fáze hospodářsko-politického rozhodování?
- » Které informační zdroje mají nositelé hospodářské politiky k dispozici a jak se jejich využívání pojí s tzv. informační asymetrií?

SEZNAM LITERATURY

- Aktuálně.cz: Druhý pilíř penzí podle důchodové reformy. [online]. [cit. 2014-07-30]. Dostupné z: <http://www.aktualne.cz/wiki/finance/druhy-pilir-penzi-podle-duchodove-reformy/r~i:wiki:3795/>
- Alberto Alesina & Guido Tabellini, 2007. „Bureaucrats or Politicians? Part I: A Single Policy Task,“ *American Economic Review*, American Economic Association, vol. 97(1), pages 169-179, March.
- Bénassy-Quéré, A. (2010). *Economic policy: theory and practice*. (xii, 709 p.) New York: Oxford University Press.
- Česká národní banka (ČNB): *Jak vzniká prognóza*, (online), dostupné na: http://www.cnb.cz/cs/faq/jak_vznika_prognóza.html, cit. 9.9.2014.
- Fabrizio Gilardi (2005) *Annals of the American Academy of Political and Social Science* Vol. 598, The Rise of Regulatory Capitalism: The Global Diffusion of a New Order (Mar., 2005), pp. 84-101, Article Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/25046081>
- Feldstein, Martin S. 1988. „Distinguished Lecture on Economics in Government: Thinking about International Economic Coordination.“ *Journal of Economic Perspectives*, 2(2): 3-13.
- Fiala, P. (2010). *Politika, jaká nemá být*. (1. vyd., 163 s.) Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury.
- Friedrich a Brzezinski (1965): *Totalitarian dictatorship and autocracy*, Harvard University Press; 2 Revised edition, January 1, 1965
- Global Trade Trends. In: *UNCTAD* [online]. 2012 [cit. 2014-07-30]. Dostupné z: <http://dgff.unctad.org/chapter1/1.1.html>
- Hayek, A. (1945). „The Use of Knowledge in Society,“ *American Economic Review*, 35(4), pp. 519-530

- Holman, R. (2000): *Transformace české ekonomiky: v komparaci s dalšími zeměmi střední Evropy*. Centrum pro ekonomiku a politiku, Praha. http://www.cepin.cz/docs/dokumenty/Transformace_holman.pdf
- Howlett (2009): Government Communication as a Policy Tool: A Framework for Analysis, *The Canadian Political Science Review*, 3(2). <http://ojs.unbc.ca/index.php/cpsr/article/viewFile/134/184>
- Hronová, S. (2000). *Národní účetnictví: koncept a analýzy*. (Vyd. 1., x, 258 s.) Praha: C. H. Beck.
- Já tužka. In: *Laissez Faire* [online]. 2000 [cit. 2014-07-30]. Dostupné z: <http://www.nechtenasbyty.cz/?-page=clanek&id=163>
- Koruna dál propadá po nové slovní intervenci, euro čeká na ECB. In: *Patria Online* [online]. 2013 [cit. 2014-07-30]. Dostupné z: <http://www.patria.cz/zpravodajstvi/2238608/koruna-dal-propada-po-nove-slovni-intervenci-euro-ceka-na-ecb.html>
- Kliková, C. (2012). *Hospodářská politika*. (3. vyd., 293 s.) Ostrava: Institut vzdělávání Sokrates.
- Maskin, Eric, and Jean Tirole. 2004. „The Politician and the Judge: Accountability in Government.“ *American Economic Review*, 94(4): 1034-1054.
- Mugabe deset let vyvlastňoval farmáře. Teď oni vzali dům zimbabwské vládě In: *Idnes.cz* [online]. [cit. 2014-07-30]. Dostupné z: http://zpravy.idnes.cz/mugabe-deset-let-vyvlastnoval-farmare-ted-oni-vzali-dum-zimbabwske-vlade-149-/zahranicni.aspx?c=A100331_120121_zahranicni_ip1
- Partneři v EU vyzývají Berlín a Paříž, aby ctily Pakt stability a růstu. In: *Ihned.cz* [online]. [cit. 2014-07-30]. Dostupné z: <http://hn.ihned.cz/c1-13387090-partneri-v-eu-vyzyvaji-berlin-a-pariz-aby-ctily-pakt-stability-a-rustu>
- Peltzman, S. (1975). The Effects of Automobile Safety Regulation. *Journal of Political Economy*, vol. 83(issue 4).
- Persson, T., & Tabellini, G. (c1990). *Macroeconomic policy, credibility and politics*. (x, 187 p.) New York, N.Y.: Harwood Academic Publishers.
- Proudhon: *Co je vlastnictví? What is Property? An Inquiry into the Principle of Right and of Government* (1840), <http://www.gutenberg.org/ebooks/360>
- Řekům se opět zvýší daně. Dohodli se s EU a MMF na dalším úsporném plánu. *Hospodářské noviny* [online]. [cit. 2014-07-30]. Dostupné z: <http://byznys.ihned.cz/c1-52162070-rekum-se-opet-zvysi-dane-dohodli-se-s-eu-a-mmf-na-dalsim-uspornem-planu>
- Slaný, A. (2003). *Makroekonomická analýza a hospodářská politika*. (Vyd. 1., xiii, 375 s.) Praha: C. H. Beck.
- SPĚVÁČEK, V.(2001) : *Soustava národního účetnictví jako informační a metodologický základ makroekonomické analýzy*, VŠE Praha, [online] Dostupné z: [http://www.horska.com/ext/hajek.nsf/vyukafiles/9B0070D332/\\$File/material_ApMAE_2_NU_Spevacek.pdf](http://www.horska.com/ext/hajek.nsf/vyukafiles/9B0070D332/$File/material_ApMAE_2_NU_Spevacek.pdf)
- Taylor, John B. (1993). „Discretion versus Policy Rules in Practice“. *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy* 39: 195–214.
- Zakaria, F. (2004). *The future of freedom: illiberal democracy at home and abroad*. (295 p.) New York: W.W. Norton.
- Židek, L. (2006). *Transformace české ekonomiky: 1989-2004*. (Vyd. 1., ix, 304 s.) Praha: C. H. Beck.

3 POLITICKÉ ASPEKTY HOSPODÁŘSKÉ POLITIKY

3.1 IDEOLOGIE A HOSPODÁŘSKÁ POLITIKA

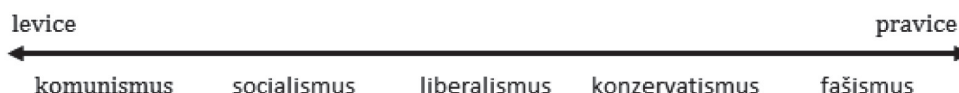
Ideologie se staly součástí politiky koncem 18. století (Heywood, 2008). Jejich vznik a následné proměny byly důsledkem ekonomických, sociálních, technologických nebo kulturních změn ve společnosti. Výraz **ideologie** byl poprvé veřejně použit za francouzské revoluce, kdy ho ve znění nové „vědy o idejích“ šířil Antoine Destutt de Tracy (1784-1836). Ucelená definice ideologie však dodnes neexistuje. V nejširším pojetí nám ideologie říká, jaký by svět měl být, nikoliv jaký je (Doležalová, 2014). Pro člověka tak představuje mapu, díky níž vidí, jak společnost funguje (Heywood, 2008). Poskytuje mu zjednodušený ovšem ucelený obraz světa. Ideologie má zároveň emocionální podtext. Je nástrojem vyjádření nadějí a obav, sympatií i nenávisti a poznatků nebo názorů. Fakta v ideologii splývají s hodnotami a mnohdy je těžké je od sebe oddělit.

Politické ideologie se zrodily při přechodu od feudalismu k průmyslovému kapitalismu (Heywood, 2008). Vyvinuly se jako vzájemně si konkurující postoje, které vysvětlovaly transformaci industriální společnosti. Konkrétně se jednalo o liberalismus, konzervatismus a socialismus. Velmi záhy začaly být spojovány se společenskými třídami. V centru pozornosti liberalismu stál jednotlivec a prvky svobody, rozumu, spravedlnosti a tolerance. Jeho příznivci prosazovali individualismus, důvěřovali neviditelné ruce trhu a usilovali o co nejmenší zásahy státu do hospodářství. Nositeli myšlenek **liberalismu** byli zejména zástupci střední třídy. Představiteli **konzervatismu** byli aristokraté, kteří dbali na tradice a zachování „starého řádu“. Upozorňovali na nedokonalost člověka, jeho touhu patřit do společnosti a vyhledávání bezpečí. Pro konzervativce bylo důležité zachování hierarchie, autority a ochrany majetku. O zcela jiné hodnoty usilovali socialisté. Stále početnější dělnická třída věřila, že lepších životních podmínek lze dosáhnout díky pospolitosti, spolupráci, rovnosti a nastolení společenského vlastnictví. Ideologie odrážely životní zkušenosti, zájmy a tužby společenských tříd a posilovaly jejich sounáležitost. Jejich charakteristiky byly významně propojeny s ekonomikou. Se vznikem politických stran se ideologie staly součástí volebních programů a tím i oficiálně deklarované hospodářské politiky.

V politickém prostoru se rozlišovalo mezi pravicí a levicí. Pravice zastávala principy autority, pořádku, hierarchie a povinnosti. Zahrnovala tak v sobě především prvky

konzervatismu. Levice naopak sympatizovala s principy svobody, rovnosti, bratrství a pokroku.¹⁸ Obsahovala některé z vlastností liberalismu a typicky byla spojována se socialismem. K vyjádření vztahu mezi pravíci a levíci bylo používáno tzv. **lineární ideologické spektrum** (viz Obrázek 1).

Obrázek 1. Lineární ideologické spektrum



Zdroj: Heywood (2008)

Ve 20. a 30. letech 20. století bylo lineární spektrum na svých krajích rozšířeno o **komunismus** a **fašismus** (Heywood, 2008). Jejich příznivci však stále častěji prezentovali podobné názory a uchýlovali se k utlačovatelské formě vlády. Lineární spektrum tím bylo zpochybněno. Místo toho byl od 50. let zobrazován vztah mezi ideologiemi ve tvaru podkovy. Lépe tak byla vystižena konvergence mezi komunismem a fašismem a jejich odlišení od ostatních ideologií, které respektovaly demokratické zásady.

Klasický liberalismus¹⁹ nahradil v 30. letech 20. století tzv. moderní liberalismus. Ten nově akcentoval potřebu sociální soudržnosti a řízení ekonomiky. Tyto potřeby vyplývaly z těžkostí Velké hospodářské krize. Myšlenka stimulace ekonomiky skrze podporu agregátní poptávky pomocí růstu veřejných výdajů nebo nižších daní byla prosazována britským ekonomem Johnem Maynardem Keynesem (1883-1946) (Holman, 2001). Řešena jí měla být vedle propadu ekonomiky také vysoká nezaměstnanost, která sužovala Evropu a Spojené státy v 30. letech. Keynesiánství se pak stalo hlavním myšlenkovým proudem po 2. světové válce, kdy ovlivňovalo reálnou hospodářskou politiku vlád západních demokratických zemí. Na klasický liberalismus navázal v 70. letech **neoliberalismus** (Heywood, 2008). Mezi jeho zastánce patřil ekonom rakouské školy Friedrich August von Hayek (1899-1992) nebo představitel monetarismu Milton Friedman (1912-2006). Spojením neoliberálních myšlenek a konzervatismu vznikla tzv. **Nová pravice**. Svůj vliv na hospodářskou politiku uplatňovala v 80. letech (viz vláda Margaret Thatcherové v Spojeném království nebo Ronalda Regana ve Spojených státech v kapitole 1). Socialismus, resp. komunismus (vycházející z díla Karla Marxe (1818-1883) a následně Vladimíre Iljiče Lenina (1870-1924)) byl prosazován v SSSR a později také v zemích tzv. východního bloku až do 90. let.

¹⁸ Je třeba upozornit na to, že obsah termínu liberální nebo liberál se liší mezi Spojenými státy a Evropou. Ve Spojených státech odkazuje na pokrokovou nebo levicovou politiku. V Evropě je termín spojován se svobodou, a to zejména v ekonomické oblasti (Haidt, 2013).

¹⁹ Klasický liberalismus 19. století byl v ekonomické rovině zosobňován Adamem Smithem (1723-1790) nebo Davidem Ricardem (1770-1823).

Od 60. let docházelo nejen k prolínání stávajících ideologií (viz odstavec výše), ale také ke vzniku ideologií nových (Heywood, 2008). Šlo například o **feminismus**, **ekologismus**, **náboženský fundamentalismus** nebo **multikulturalismus**. Jejich význam sílil s přechodem od industriální k postindustriální společnosti a globalizací. S tím, jak se společnost stávala bohatší, věnovala méně pozornosti ekonomickému zápasu o „zdroje“ a více jí zajímala kvalita života. Řešeny byly otázky morálky, spravedlnosti, rovnosti pohlaví, rasové či náboženské diskriminace, ochrany životního prostředí, práv zvířat, apod. Více se prosazovala individualizace a otázka vlastní seberealizace. Ideologie se tak staly spíše otázkou kultury než organizace ekonomiky.

Složitost ideologického prostoru druhé poloviny 20. století vedla k nutnosti vytvořit nový přístup ke stranickému systému. Na počátku 80. let prezentoval Klaus von Beyme koncept tzv. **stranických rodin** (Hloušek, Kopeček, 2010). Von Beyme vymezoval jednotlivé rodiny podle toho, jak historicky vznikaly, zohledňoval konfliktní linie a snažil se postihnout jejich proměny v čase. Rozlišoval mezi těmito stranickými rodinami: liberální a radikální; konzervativní; dělnickou (sociálnědemokratickou a socialistickou); regionální a etnickou; agrární; křesťanskodemokratickou; komunitickou; extrémně pravicovou; ekologickou. Jeho koncept stranických rodin (v různých modifikovaných podobách) se stal běžnou součástí ekonomických studií. V teoretické rovině se zpravidla využívalo základního členění politiků (politických stran) na levičové a pravicové. Teorie pracuje s modelovým viděním světa, pro které je zjednodušené vyjádření ideologické škály postačující.

3.2 POLITIKA A EKONOMIE

Studium politiky skrze nástroje ekonomické teorie bylo započato na půdě školy veřejné volby na přelomu 50. a 60. let 20. století. Škola veřejné volby se zařadila na okraj tehdejšího názorového spektra.²⁰ Své zkoumání založila na metodologickém individualismu. Nově se tedy dívala na politiky, byrokraty či členy zájmových skupin jako na jedince, kteří mají své sobecké zájmy a snaží se maximalizovat svůj osobní užitek (Holman, 2001). Tímto jednáním mohou ekonomice prospět i uškodit. V druhém případě hovořili představitelé školy veřejné volby o tzv. selhání vlád. Mezi průkopnické poznatky školy patřil Arrowův teorém nemožnosti nebo Downsův model středního voliče.

Arrowův teorém nemožnosti vycházel z otázky, zda lze na základě individuálních preferencí nalézt společenskou škálu preferencí (Holman, 2001). Obrázek 2 znázorňuje příklad tří jedinců (1, 2, 3) a tří alternativ (politiky A, B, C), které hodnotí. Jednotlivé

²⁰ Jak bylo zmíněno výše, hlavním ekonomickým proudem bylo v této době keynesiánství. Keynesiánství považovalo stát za abstraktní celek, jehož cílem bylo usilovat o co největší blahobyt společnosti.

alternativy jsou seřazeny podle principu většinového hlasování. Alternativu A hodnotí jako lepší než B dva ze tří jedinců. Obdobně je tomu u posouzení alternativy B, jež předčí alternativu C. Na závěr se ukazuje, že i alternativu C hodnotí dva ze tří jedinců jako lepší než A. Podle většinového hlasování proto nelze tyto tři alternativy seřadit do žádné společenské škály preferencí. Jinak řečeno, Arrow prokázal, že společenského preferenčního uspořádání dosáhnout nelze.

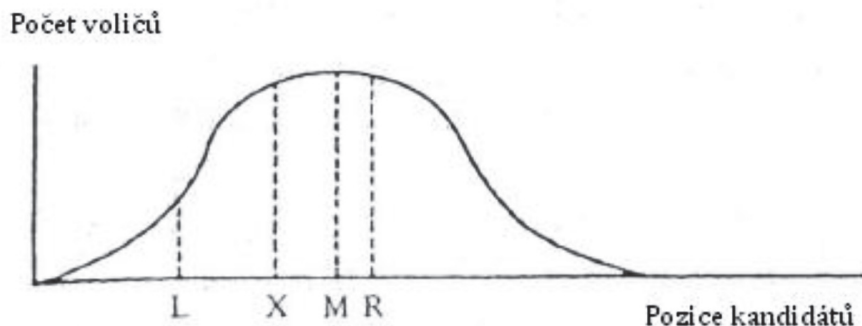
Obrázek 2. Arrowův teorém nemožnosti

	A	B	C
1	A lepší než B	B lepší než C	C
2	C lepší než A	A lepší než B	B
3	B lepší než C	C lepší než A	A

Zdroj: Holman (2001)

Downsův **model středního voliče** pracoval s jednoduchým ideologickým spektrem (Mueller, 2003). O hlasy voličů se v něm ucházejí dva politici, z nichž jeden reprezentuje levici (L) a druhý pravici (R). Každý z voličů má podél ideologického spektra svoji nejvíce preferovanou pozici. Preference jsou zobrazeny jako symetrické jednovrcholové rozdělení (viz Obrázek 3). Downs (1957) předpokládal, že čím dále se politik nachází od preferované pozice voliče, tím méně je volba tohoto politika pro voliče žádoucí. Z Obrázku 3 vyplývá, že politik L obdrží všechny hlasy voličů ležící nalevo od bodu X. Bod X představuje střed výseče mezi pozicí politika L a politika R. Politik R obdobně získá všechny hlasy napravo od X. Politik R dostane od voličů více hlasů, a proto volby vyhraje. Pokud chce politik L vylepšit svoji pozici a získat více volebních hlasů může se posunout směrem doprava. Stejně tak si může polepšit politik R posunem doleva. Oba kandidáti se tím pohybují směrem ke středu politického spektra, tj. kloní se ke střednímu voliči. V realitě může vést tato situace k tomu, že oba politici prosazují přibližně stejnou hospodářskou politiku. Z pohledu voličů je tedy lhostejné, kterou z politických stran budou volit. Druhým možným důsledkem může být pokles volební účasti. Voliči se k volbám nemusí dostavit, protože pro ně politické strany nepředstavují alternativy nebo jsou příliš vzdáleny od jejich preferované pozice. Současně se tím otevírá prostor pro strany na okraji ideologického spektra, ke kterým se mohou voliči začít přiklánět.

Obrázek 3. Model středního voliče



Zdroj: Mueller (2003)

Downsův model byl dále rozvíjen a docházelo k uvolnění jeho předpokladů, které jsou vzdáleny od složité reality. Byl používán například pro vysvětlení fungování redistribučních politik. Středním voličem byl ten, z jehož pohledu přesně polovina voličů preferovala vyšší úroveň veřejných výdajů (typicky jedinci s vyššími příjmy) a druhá polovina upřednostňovala nižší úroveň veřejných výdajů (voliči s nižším příjmem). Rovnovážná úroveň veřejných výdajů tedy je ta, která je žádoucí pro středního voliče (Strecková, Malý a kol., 1998).

Tyto a další poznatky školy veřejné volby se rovněž uplatnily při zkoumání volebních cyklů. V 90. letech došlo ke spojení teorie veřejné volby, teorie racionálních očekávání a teorie racionální volby (používána v politologii) a vzniku tzv. nové politické ekonomie. Nová politická ekonomie patří v současnosti mezi jeden z dynamicky se rozvíjejících směrů makroekonomie. Problematika politických cyklů v ní však tvoří jen malou část. Její tematický záběr je velmi široký. Průřez výzkumu nové politické ekonomie lze nalézt například v Drazen (2002).

3.3 VOLEBNÍ CYKLUS A HOSPODÁŘSKÁ POLITIKA

Výzkum volebních cyklů se zabývá mapováním chování politiků v průběhu minulých volebních období. Má dvě podoby: historicky starší zkoumání politicko-ekonomického cyklu a aktuální výzkum politicko-rozpočtového cyklu.

Politicko-ekonomický cyklus je iniciován prostřednictvím monetární politiky a dotýká se hlavních makroekonomických veličin (Mueller, 2009). **Politicko-rozpočtový cyklus** definují Brender, Drazen (2004) jako opakované zneužití fiskální politiky vládami za účelem jejich znovuzvolení. Projevuje se snížením daňových příjmů nebo nárůstem veřejných výdajů, které mohou mít v letech konání voleb za následek zhoršení sald státních rozpočtů.

V krátkém období může záměrná předvolební monetární nebo fiskální expanze vychýlit ekonomiky z jejich rovnováhy. Pokud se v ekonomikách prosazují autoregulační mechanismy trhu, dojde po čase pouze k nárůstu jejich cenové hladiny. Reálné efekty monetární nebo fiskální expanze na ekonomiky budou nulové.

Z dlouhodobého hlediska může vést fiskální expanze prováděná vládami k jejich neschopnosti vymanit se z rostoucích deficitů. Důsledkem je pak významný nárůst zadlužení státu. Pokles veřejných úspor může vytlačovat soukromé investice a přispívat k působení tzv. efektu vytěsnění. Ten nepříznivě ovlivňuje růstový potenciál ekonomik. Zneužití hospodářských politik vládami k podpoře volebního vítězství je proto řazeno mezi tzv. selhání vlád.

3.3.1 Výzkum politicko-ekonomického cyklu

Pravděpodobně první důkladně propracovanou studii o vlivu makroekonomických veličin na hlasování voličů ve volbách publikoval v roce 1971 ekonom G. Kramer (Drazen, 2002). Za hlavní dvě determinanty, které podle jeho názoru ovlivňovaly rozhodování amerických voličů ve volebním roce, si zvolil ve svém výzkumu růst reálného příjmu na obyvatele a růst míry inflace.

V roce 1972 poskytl silný impulz ke zkoumání účelové manipulace ekonomikou před volbami sám vývoj na politické scéně ve Spojených Státech (Drazen, 2002). Republikánský prezident Richard Nixon se tehdy snažil v rámci předvolební kampaně znovu obhájit svůj post. Nixon byl přesvědčen, že pokud stimuluje americkou ekonomiku tím správným způsobem, viditelný hospodářský růst mu zajistí volební vítězství.

Obrázek 4. Změny v transferových platbách ve Spojených státech v letech 1971-1973 (v billionech dolarů)

Čtvrtletí roku	Sociální dávky pro veterány	Federální granty na pomoc státní správě a místně samosprávě
1971-1	10,8	27,1
-2	11,1	29,5
-3	11,4	29,8
-4	11,7	30,8
1972-1	12,0	32,2
-2	12,1	38,0

Čtvrtletí roku	Sociální dávky pro veterány	Federální granty na pomoc státní správě a místně samosprávě
-3	12,6	34,4
(election quarter) -4	14,1	46,1
1973-1	13,3	41,1
-2	13,4	40,5
-3	13,8	40,5
-4	13,9	42,5

Zdroj: Tufte (1978)

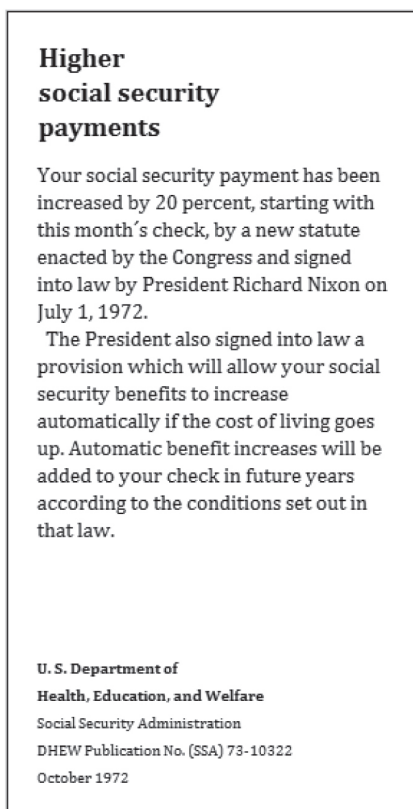
Nixon vycházel z negativní zkušenosti, která byla spojena s volební porážkou republikánů v kongresových volbách v letech 1954 a 1958 a jeho vlastním neúspěchem v prezidentských volbách v roce 1960.²¹ Za viníka těchto volebních neúspěchů prohlásil slabou předvolební výkonnost americké ekonomiky. Rozhodl se proto využít expanzivní fiskální a monetární politiku k dosažení volebního vítězství. K zabezpečení své výhry v prezidentských volbách zneužil zejména systém sociálního zabezpečení (viz Obrázek 4).

Box 1. Politika Richarda Nixona těsně před volbami v roce 1972

Nixon si vědomil, že demokraty ovládaný Kongres bude chtít před volbami získat politické body pro svého kandidáta a bude nakloněn zvýšení příspěvků na sociální zabezpečení. Nixon navrhl jejich zvýšení o 5%. Kongres ve snaze prezidentův návrh překonat, schválil zvýšení o výrazných 20%. Podobný postup byl zvolen i u dalších transferů, jako byly příspěvky pro veterány. Osobním dopisem pak v říjnu 1972, tj. těsně před prezidentskými volbami, Nixon voliče informoval, že to byl právě on, kdo podepsal příslušné zákony, které pozvednou jejich osobní příjmy (viz Obrázek 5). Tato Nixova strategie vedla k zamýšlenému cíli a skutečně mu zajistila jeho znovuzvolení. Po volbách se však musel Nixon díky nárůstu rozpočtových deficitů některých svých předvolebních slibů a opatření vzdát (Tufte, 1978).

²¹ Nixon prohrál v souboji s demokratickým kandidátem Johnem F. Kennedym velmi těsným poměrem hlasů. Kennedy získal 34 226 731 hlasů voličů (49,7%) a Nixon 34 108 157 (49,5%) (Tufte, 1978).

Obrázek 5. Dopis prezidenta Nixona z října 1972, který byl zaslán 24 760 000 příjemcům sociálního zabezpečení



Zdroj: Tufte (1978)

Jednání prezidenta Nixona ve volebním roce 1972 motivovalo ekonomy k hlubší analýze vztahů mezi makroekonomickými veličinami a hlasováním voličů. Podnětnými se v tomto směru staly studie Fair (1978) a kniha Tufte (1978). Fair (1978) podrobil zkoumání americké prezidentské volby v letech 1916-1976 a dospěl k závěru, že se voliči před volbami zajímali nejvíce o vývoj svých reálných příjmů a změny v míře nezaměstnanosti. Při pohledu do minulosti se pak neohlíželi více jak dva roky nazpět. Tufte (1978) soustředil svoji pozornost pouze na prezidentské volby, které se konaly ve Spojených státech po druhé světové válce. Podrobně však analyzoval důsledky předvolebního chování amerických politiků na ekonomiku. Formuloval dvě obecná východiska, která byla klíčová pro iniciaci dalšího výzkum této problematiky: „stav ekonomiky před volbami ovlivňuje rozhodnutí voliče o přidělení jeho volebního hlasu politické straně“ a „politici jsou si této skutečnosti vědomi a snaží se jí co nejvíce využít ve svůj prospěch“ (Drazen, 2002).

3.3.2 Oportunistické a ideologické modely politicko-ekonomického cyklu

V roce 1975 byl rovněž vypracován první model politicko-ekonomického cyklu (Drazen, 2002). Jeho autorem byl **W. D. Nordhaus**. Model vystihoval vztah mezi vývojem makroekonomických veličin a jednáním voličů. Nordhaus ve svém modelu pracoval s oportunistickými politiky a iracionálními voliči. Oportunismus politiků vyjadřoval jejich snahu zapůsobit na voliče bez ohledu na jejich politické zaměření. Iracionalita voličů se odvíjela od jejich krátkodobé paměti. Voliči se tak v modelu rozhodovali pouze na základě informací z minulosti a nebyli prozíraví směrem do budoucnosti. Průběh politicko-ekonomického cyklu vysvětloval pomocí krátkodobé Phillipsovy křivky.

Box 2. Formální zápis Phillipsovy křivky

Phillipsova křivka měla tuto podobu (Alesina, Roubini, Cohen, 1999):

$$y_t = \bar{y} + \gamma (\pi_t - \pi_t^e), \quad \gamma > 0 \quad (1)$$

kde y_t představovalo míru růstu reálného HNP, π_t byla míra inflace a π_t^e vyjadřovala očekávanou míru inflace. Symbolem \bar{y} byla označena míra růstu potenciálního produktu. Koefficient γ vystihoval citlivost míry nezaměstnanosti na odchýlení skutečné inflace od očekávané.

Phillipsovu křivku bylo možné obdobným způsobem zapsat i pro míru nezaměstnanosti:

$$u_t = \bar{u} - \gamma' (\pi_t - \pi_t^e), \quad \gamma' > 0 \quad (2)$$

kdy u_t označovalo skutečnou míru nezaměstnanosti a \bar{u} přirozenou míru nezaměstnanosti. Pro zjednodušení modelu se předpokládalo, že koeficienty $\gamma = \gamma' = 1$. Rovnici (1) pak bylo možné přepsat:

$$y_t = \bar{y} + \pi_t - \pi_t^e. \quad (3)$$

Nordhaus považoval ve svém modelu inflační očekávání za adaptivní. Akceptoval tímto Friedmanovu kritiku Phillipsovy křivky (Holman, 2001). Friedman tvrdil, že ekonomické subjekty nejsou schopny v krátkém období rozlišovat mezi nominálními a reálnými mzdami (tzv. peněžní iluze). Nordhaus předpokládal, že jsou pracovní smlouvy mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem uzavírány v určitých časových intervalech (zpravidla jednoho až tří let). Nominální mzdy se tak přizpůsobují změnám cenové hladiny pouze pomalu (tj. jsou strnulé). Současně vycházel z předpokladu, že jsou centrální banky závislé na vládě. Monetární politika se díky tomu stala hybným mechanismem

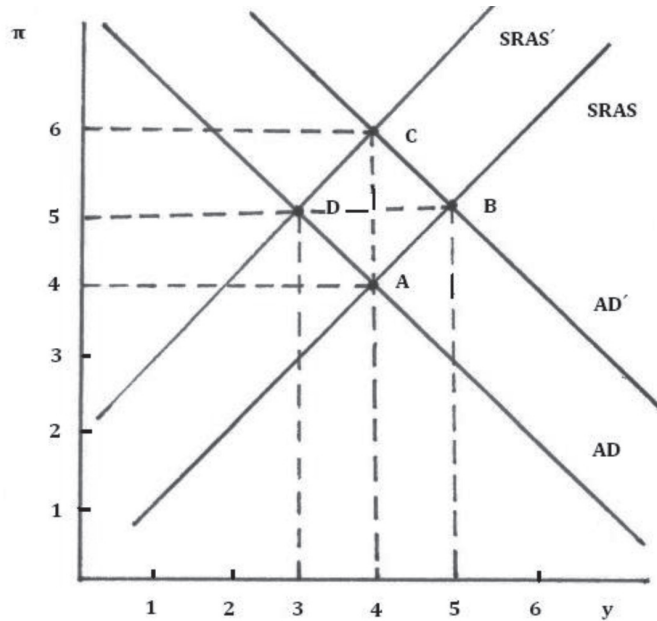
jím navrženého modelu politicko-ekonomického cyklu. Pokud centrální banka uskutečnila z rozhodnutí vlády před parlamentními volbami monetární expanzi, zvýšila tím nabídku peněz v ekonomice. Očekávaná inflace, která se byla součástí pracovních smluv, se začala rozcházet se skutečnou inflací. Skutečná inflace dočasně očekávanou inflaci převýšila a až po čase došlo opět k jejich vyrovnání (více Obrázek 6a, 6b níže).

Parlamentních voleb se v Nordhausově modelu účastnily pouze dvě politické strany. První politická strana vládla (resp. tvořila hospodářskou politiku). Druhá politická strana se nacházela v opozici. Obě politické strany, přesněji řečeno jejich představitelé, si přáli být u moci. Při dosažení tohoto cíle postupovali podle stejného oportunistického vzorce chování.

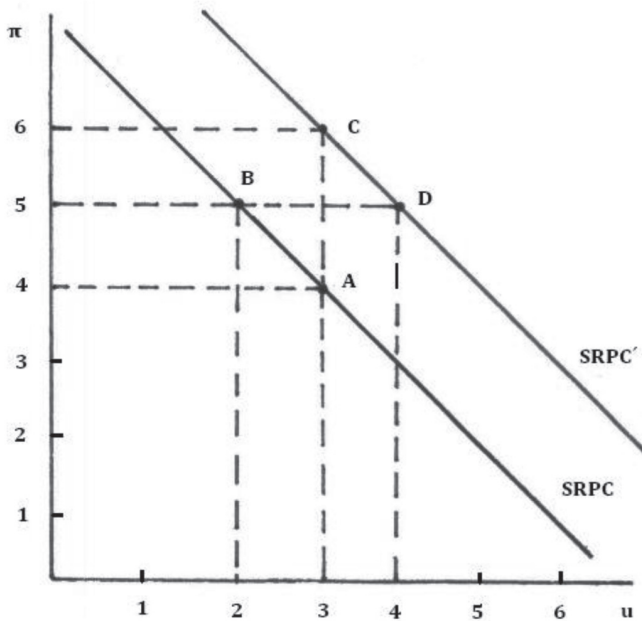
Politicko-ekonomický cyklus v Nordhausově modelu probíhal v několika fázích. Na Obrázku 6a. je zobrazen model ASAD a Obrázku 6b. krátkodobá Phillipsova křivka (SRPC). Nejprve se ekonomika nacházela v bodě A, v němž skutečná inflace v čase t byla rovna čtyřem. Parlamentní volby se konaly na konci roku $t+1$. Politici u moci ve snaze naklonit si voliče stimulovali prostřednictvím monetární politiky ekonomiku k vyššímu růstu. Monetární expanze zvýšila nabídku peněz v oběhu, projevil se efekt peněžní iluze a křivka agregátní poptávky (AD) se na Obrázku 6a. posunula směrem doprava. V bodě B na Obrázku 6a. pak byla skutečná inflace (5%) vyšší než očekávaná (4%) a růst reálného HNP (5%) převyšoval růst potenciálního produktu (4%). Na Obrázku 6b. došlo v důsledku expanzivní monetární politiky k posunu po krátkodobé Phillipsově křivce (SRPC) z bodu A do bodu B. V bodě B platilo, že inflace se zvýšila na úroveň 5% a skutečná míra nezaměstnanosti (2%) klesla pod přirozenou míru nezaměstnanosti (3%). V čase parlamentních voleb tak voliči pozorovali růst ekonomiky, pokles nezaměstnanosti a mírný nárůst inflace. Tyto cíle byly v souladu s preferencemi voličů. Voliči proto ocenili politickou stranu u moci znovuzvolením.

Obrázek 6a, 6b. Nordhausův oportunistický model politicko-ekonomického cyklu

a Model ASAD



b Phillipsova křivka



Zdroj: vlastní zpracování

Po parlamentních volbách došlo k přizpůsobení očekávané inflace té skutečné. Vyšší inflace vstoupila do nových pracovních smluv, docházelo k nárůstu mezd a poklesu poptávky po pracovní síle. Výrobci omezili svoji produkci, což se v Obrázku 6a. projevilo posunem krátkodobé křivky agregátní nabídky (SRAS) směrem doleva do bodu C. V bodě C platilo, že inflace se nacházela na úrovni 6% a růst ekonomiky se navrátil na potenciál (4%). V Obrázku 6b. došlo k posunu krátkodobé Phillipsovy křivky (SRPC) doprava, kdy bod C odpovídal vyšší míře inflace (6%) a míře nezaměstnanosti (3%).

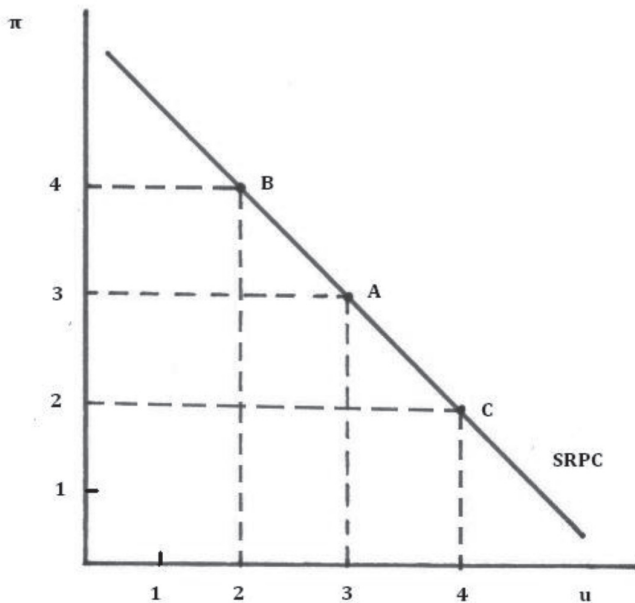
Po parlamentních volbách se politici u moci rozhodli navrátit míru inflace do bodu A. Učinili tak opět prostřednictvím monetární politiky. Monetární restrikcí omezili nabídku peněz v oběhu a způsobili posun agregátní poptávky (AD) směrem doleva do bodu D (viz Obrázek 6a.). Bod D se vyznačoval nižší inflací (5%) i ekonomickým růstem (3%). Obdobně přispěla monetární restrikce k nárůstu míry nezaměstnanosti nad přirozenou míru nezaměstnanosti v Obrázku 6b. Díky opětovnému přizpůsobení očekávané míry inflace nižší skutečné inflaci se ekonomika před volbami dostala zpět do výchozího bodu A.

Vytvoření tohoto volebního cyklu bylo projevem selhání politiků u moci. Vedlo pouze k vyšší míře kolísání reálných veličin, ovšem nijak nepřispívalo k dlouhodobému ekonomickému růstu.

Na Nordhausův model politického-ekonomického cyklu navázal svojí studií **Hibbs** (Drazen, 2002). Podle jeho názoru politici u moci neusilovali pouze o znovuzískání úřadu. Chtěli také uskutečnit maximum ze svého volebního programu. Voliči měli různé ideologické preference, které museli politici ve své předvolební kampani postihnout. Náklonnost voličů k levé či k pravé straně ideologického spektra je totiž činila různě citlivými na změny makroekonomických veličin. Voliči s nízkými příjmy se zajímali o to, zda jim budou zachována jejich pracovní místa. Naopak voliči s vysokými příjmy se obávali inflace, která mohla znehodnotit jejich majetek (Hibbs, 1997).

Hibbsova studie však měla čistě empirický charakter. K formálnímu odvození teoretického modelu přistoupili až další autoři (Alesina, Roubini, Cohen, 1999). V Hibbsově pojetí si voliči zachovali iracionální charakter svého chování, tzn., že tvořili svá očekávání adaptivním způsobem (Drazen, 2002). Politici se odlišovali svým ideologickým zaměřením a podle toho volili cíle hospodářských politik. Rozdílnost jejich cílů byla zachována díky nejistotě volebního výsledku (Alesina, Roubini, Cohen, 1999). Vyjádřeny byly opět prostřednictvím krátkodobé Phillipsovy křivky. Na rozdíl od Nordhause se Hibbs zajímal spíše o inflaci a míru nezaměstnanosti nikoliv o ekonomický růst.

Obrázek 7. Hibbsův ideologický model politicko-ekonomického cyklu



Zdroj: vlastní zpracování

Na Obrázku 7 je znázorněna krátkodobá Phillipsova křivka (SRPC). Ekonomika se nachází v bodě A. Podle Hibbsovy interpretace došlo v čase t ke zvolení levicové vlády. Ta se snažila během volebního období dosáhnout bodu B, což znamenalo posun po krátkodobé Phillipsově křivce (SRPC) směrem vzhůru. Hibbs se příliš nevěnoval zdůvodnění tohoto posunu z pozice teorie adaptivních očekávání (Alesina, Roubini, Cohen, 1999). Phillipsovu křivku považoval za poměrně stabilní přinejmenším v průběhu jednoho či dvou volebních období. Jinak řečeno, Hibbs tvrdil, že levicové vlády budou držet ekonomiku v cílové úrovni nezaměstnanosti (2%) s rozumně stabilní inflací (4%) po několik let nebo k nim přinejmenším pozvolna několik let směřovat.

Pokud následující volby vyhrála pravicová politická strana, usilovala podle Hibbse o posun po krátkodobé Phillipsově křivce z bodu B do bodu C. Z Obrázku 7 je patrné, že se jednalo o bod s nižší inflací (2%) a vyšší mírou nezaměstnanosti (4%). Dosáhnout ho pravicová vláda mohla díky uplatnění restriktivní monetární politiky. Opět do něj směřovala či v něm setrvala po celé volební období. Ve shodě s Nordhausovým modelem tak politické strany u moci mohly ovlivnit nominální i reálné veličiny (Drazen, 2002).

3.3.3 Racionálně oportunistické a racionálně ideologické modely politicko-ekonomického cyklu

Nordhausův i Hibbsův model politicko-ekonomického cyklu se poměrně záhy staly terčem kritiky (Drazen, 2002). Vlna nesouhlasu se zvedla vůči jejich předpokladu iracionálního chování voličů. Iracionalita nedovolovala voličům rozpoznat, že vlády před i po parlamentních volbách opakovaně manipulují ekonomikou ve svůj prospěch. Tento předpoklad byl podle mnohých v rozporu s realitou. Řešení poskytla teorie racionálních očekávání, která změnila pohled na výklad fungování Phillipsovy křivky (Holman, 2001). V průběhu 80. let 20. století byly postupně vytvořeny **racionálně oportunistické modely politicko-ekonomického cyklu** (např. Persson, Tabellini, 1990) a racionálně ideologické modely politicko-ekonomického cyklu, kdy první z nich prezentoval Alesina v roce 1987.

Persson a Tabellini (1990) doplnili původní Nordhausovy předpoklady o kompetence politika. Kompetentní politik se byl schopen efektivně řešit problémy (vypořádat se s exogenními šoky, zpružnit trh práce, vyjednávat se zájmovými skupinami, apod.). Zároveň měly kompetence politika trvalý charakter. Nepřenášely se však v čase, pokud byla vláda u moci nahrazena po parlamentních volbách opozicí. Kompetence opozičních politiků byly ve volebním období rovny nule. Rozlišeny byly dvě úrovně kompetencí: vysoká nebo nízká. Persson a Tabellini dále předpokládali, že inflační očekávání subjektů jsou racionální.

V racionálně oportunistickém modelu se parlamentní volby konaly v období t . Voliči znali před volbami míru růstu reálného produktu a samozřejmě očekávanou míru inflace. Nepozorovali však skutečnou míru inflace. Ta se stala známou až v roce $t+1$. Díky tomuto načasování se voliči v modelu dozvídali o kompetentnosti politiků až se zpožděním jednoho roku. Pokud by byly skutečná inflace a růst reálného produktu známé voličům v roce voleb, mohli by kompetentnost politiků lehce odvodit a model by pak nevytvářel žádný volební cyklus.

Voliči byli v modelu chápáni jako identičtí. Rozhodující tedy bylo, jak vnímali očekávané kompetence politiků u moci vůči kompetencím opozičních politiků. Voliči samozřejmě preferovali politiky, kteří se vyznačovali lepšími kompetencemi. Pokud tedy byly očekávané kompetence politiků u moci větší než nula (tj. nad úrovní kompetencí opozice), došlo k jejich znovuzvolení. Kompetentní politici navíc byli ve vyšší míře motivováni informovat o svých schopnostech voliče. Aby tak mohli učinit, potřebovali ekonomice napomoci k takové míře růstu, která by byla pro nekompetentní politiky nedosažitelná. Voliči v roce voleb nevěděli, kteří z politiků jsou kompetentní nebo nekompetentní. Proto byla v modelu očekávání míra inflace chápána jako průměr vysoké inflace kompetentních politiků a nízké inflace politiků nekompetentních.

Tento průměr byl vypočítán na základě přesvědčení voličů o schopnostech politiků u moci. Jinak řečeno, skutečná inflace byla ve volebním roce nad očekáváním v případě kompetentních politiků a naopak.

Kompetentní politici monetární expanzí v předvolebním období vytvářeli vysoký růst reálného produktu, který byl pozorován voliči. Voliči na jeho základě rozpoznali, že jsou politici u moci kompetentní a mohou je zvolit i pro následující volební období. V modelu Perssona a Tabelliniho (1990) tedy vytvářeli politicko-ekonomický cyklus pouze politici u moci nikoliv politici, kteří se nacházeli v opozici. Autoři se dále nezabývali možnou povolební restrikcí a z ní plynoucího poklesu reálného produktu i inflace.

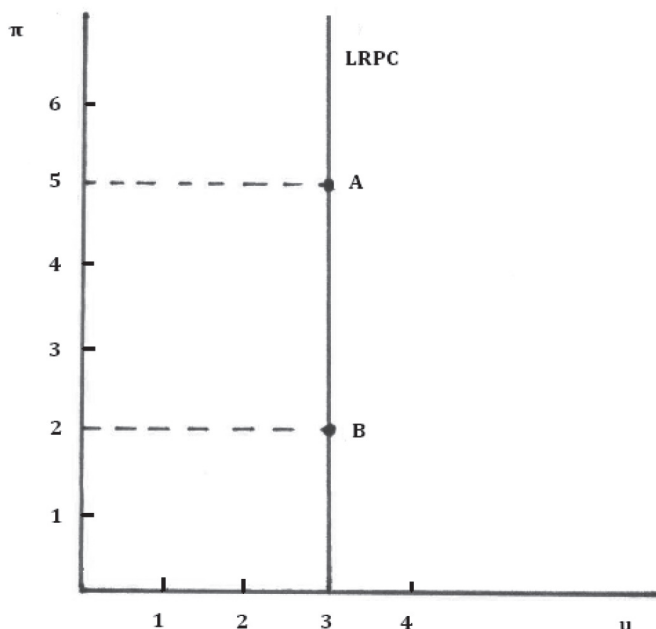
Racionálně ideologický model politicko-rozpočtového cyklu rozpracoval ve své studii z roku 1987 Alberto Alesina. Alesina rozdělil volební období do dvou let a předpokládal, že parlamentní volby se konají v každém dalším období (t , $t+2$, $t+4$, atd.) (Alesina, Roubini, Cohen, 1999). Voliče považoval za racionální, což znamenalo, že hleděli směrem do budoucna a znali inflaci za levicové i pravicové vlády. V roce voleb t se reálný produkt nacházel nad potenciálem, pokud se u moci nacházela levicová vláda. Naopak pod úroveň potenciálu byla ekonomika za vlády pravice. V roce $t+1$ pak byl výkon ekonomiky totožný s potenciálním produktem bez ohledu na ideologické zaměření vlád.

Podrobněji řečeno, že čím více od sebe byly v modelu politické strany vzdáleny na ideologické škále, tím více se odchyloval růst reálného produktu od potenciálu (Alesina, Roubini, Cohen, 1999). Současně tím docházelo ke zvyšování rozdílu mezi inflací za vlády levice a pravice. Větší polarizace v rámci stranického systému tak přispívala k větším fluktuacím ekonomiky. Podobný efekt měl také neočekávaný volební výsledek. Pokud byla pravděpodobnost zvolení pravicové politické strany nízká, a přesto v parlamentních volbách uspěla, tím větší byl pokles výkonu ekonomiky po jejím nástupu k moci. Pravicová vláda mohla způsobit recesi přesto, že preferovala růst reálného produktu nad potenciálem. Důvodem byla očekávaná inflace, která se držela na vysokých hodnotách díky původnímu působení levicové vlády u moci.

Rozšíření modelu Alesiny o další časová období by nezpůsobilo žádné změny v jeho interpretaci. Odchylka růstu reálného produktu od potenciálu by se opět vyskytovala pouze v roce konání parlamentních voleb.

Z racionálně ideologického modelu politicko-rozpočtového cyklu tedy vyplývalo, že ideologie ovlivňovala reálné veličiny jen krátkodobě, a to bezprostředně po parlamentních volbách. Inflace naopak zůstala rozdílná. Vyšších hodnot inflace bylo dosaženo, pokud se u moci nacházela levicová politická strana. U pravicové politické strany tomu bylo naopak.

Obrázek 8. Racionálně oportunistický (resp. racionálně ideologický) model politicko-ekonomického cyklu



Zdroj: vlastní zpracování

V oportunistickém i ideologickém modelu umožňovala racionální očekávání voličům rozhodovat se před volbami na základě všech dostupných informací (Drazen, 2002). Neznamenalo to však, že všichni voliči disponovali stejným typem informací a nedopouštěli se ve svých úsudcích chyb. Chyby voličů se díky své různorodosti měly tendenci vyrušit. Voliči pak jako celek učinili efektivní většinové rozhodnutí. Racionální očekávání dovozovala voličům pružně se přizpůsobovat změnám hospodářských politik vlád. Pokud bychom k vysvětlení použili dlouhodobou Phillipsovu křivku (LRPC), znamenalo to, že se nacházela na úrovni přirozené míry nezaměstnanosti (3%) (viz Obrázek 8). Monetární expanze iniciovaná vládou by způsobila odchýlení skutečné míry nezaměstnanosti od přirozené míry nezaměstnanosti, které by mělo pouze krátké trvání. Uskutečnilo by se v samotném roce voleb (ať už před parlamentními volbami či po nich) a v dalších letech by se ekonomika nacházela zpět na přirozené míře nezaměstnanosti (resp. potenciálním produktu). Racionální očekávání tudíž nedovoľovala vládám měnit reálné veličiny, a tak jedinou pohyblivou veličinou zůstala v oportunistických i ideologických modelech inflace.

Z hlediska empirického výzkumu byly oportunistické modely politicko-ekonomického cyklu testovány více než modely ideologické (Drazen, 2002). Platnost oportu-

nistických teoretických modelů byla ověřována, jak na vývoji hlavních makroekonomických agregátů, tak na datech, která měla vystihnout změny nástrojů hospodářských politik. Ekonomové většinou dospěli k závěru, že předvolební vývoj HDP (resp. HNP) či nezaměstnanosti neodpovídal předpokladům teoretických modelů. Úspěšnější byly výsledky jejich zkoumání v případě inflace, která měla tendenci v povolebním období narůstat. Přesvědčivé důkazy o existenci politicko-ekonomického cyklu byly nalezeny mezi nástroji monetární politiky - a to u množství peněžních prostředků v oběhu. Peněžní agregáty M1 a M2, pomocí nichž je množství peněz v ekonomice měřeno, obvykle zaznamenaly v roce voleb vyšší růst. Úrokové sazby centrálních bank či povinné minimální rezervy zůstávaly v tomto směru nedotčeny. Potvrzení relevance ideologických teoretických modelů bylo ztíženo neexistencí konsenzu o tom, jak skutečně pracují.²² Empiricky byl u nich prokázán pouze pozitivní vztah mezi politickým cyklem a růstem reálného produktu.

Ekonomové si tedy na základě empirických zjištění kladli otázku: „Co stojí za očividným rozparem mezi obtížností odhalit předvolební změny u veličin, jako byl výstup ekonomiky či nezaměstnanost, a povolebním nárůstem inflace, který byl ve studiích prokázán?“ Zmiňována byla tři možná vysvětlení, která promluvila do dalšího výzkumu účelové manipulace ekonomikou před volbami (Doležalová, 2014). Objevily se názory, které vyvracely samu existenci politicko-ekonomického cyklu s tím, že je pro politiky u moci nesmírně těžké zvolit vhodné načasování manipulace ekonomikou tak, aby přineslo své ovoce právě v době konání voleb. Pozornost se začala více obracet k fiskální politice, o níž se předpokládalo, že může mít reálné efekty na ekonomiku, i když jsou její změny voliči očekávány. V neposlední řadě bylo zvažováno, zda růst ekonomiky zůstává nedotčen proto, že se cílem změn v hospodářské politice vlády stávají pouze vybrané skupiny voličů a efekt expanzivní politiky na ekonomiku jako celek je díky tomu pouze malý.

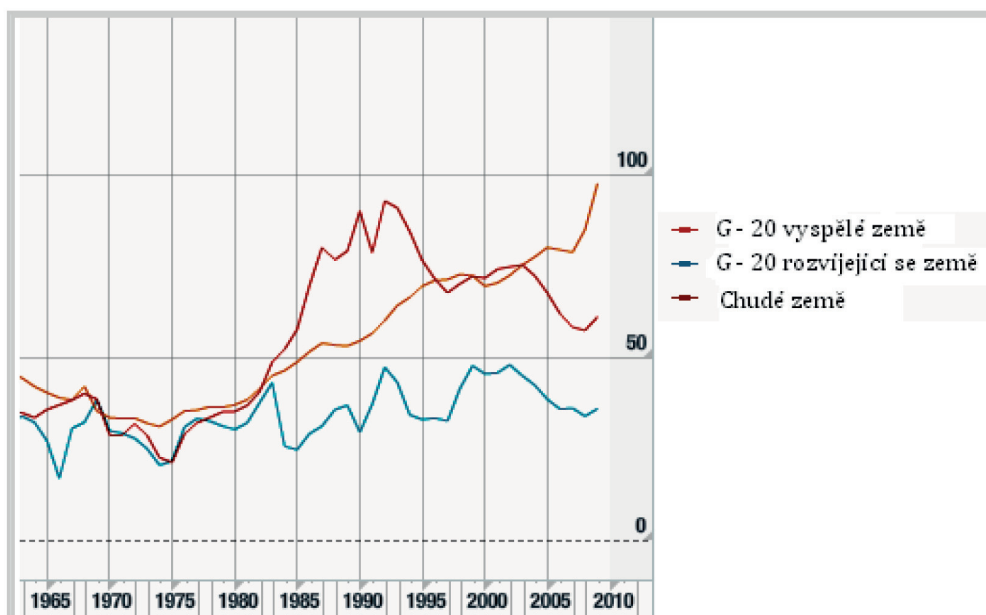
3.3.4 Výzkum politicko-rozpočtového cyklu

Příčiny přechodu výzkumu od politicko-ekonomického cyklu k politicko-rozpočtovému cyklu se nacházely ve dvou rovinách. První spočívala v teoretickém výkladu ekonomie. Pramenila z akceptace teorie racionálních očekávání, která zpochybnila interpretaci o reálných efektech změn monetární politiky na hospodářství (viz podkapitola 1.2). Druhá se odvíjela od praktické hospodářské politiky. V poslední třetině 20. století docházelo celosvětově k posilování nezávislosti centrálních bank. Uplatnění vlivu vlád na monetární politiku se vytrácelo nebo mělo nepřímý charakter. Fiskální politika se stala jediným potenciálním nástrojem manipulace v rukou vlád (Drazen, 2002).

22 Spory se týkaly problematiky mzdových a cenových rigidit.

Ve stejném období se u některých vyspělých západních ekonomik začaly vyskytovat rozsáhlé rozpočtové deficity, které se měly tendencí s postupem let kumulovat (viz Obrázek 9). Na přelomu 80. - 90. let mělo mnoho vyspělých zemí trvale vysoký poměr státního dluhu k HDP, který přesahoval i 100% HDP (případ Belgie nebo Itálie) (Franzese, 1998). Ekonomové se proto ptali, proč se zvyšují rozpočtové deficity (resp. zadlužení státu) jen u vybraných vyspělých zemí, zvláště když se žádná z nich neúčastní válečného konfliktu. Odpověď se snažili nalézt v chování vlád.²³

Obrázek 9. Státní dluh v % HDP mezi vybranými skupinami zemí v letech 1963-2009



Zdroj: Abbas, Belhocine, ElGanainy, Horton (2010)

V tomto období vznikly i první **teoretické modely politicko-rozpočtového cyklu**, jejichž autory byly Rogoff, Sibert (1986) a Rogoff (1990). Modely byly založeny na tzv. morálním hazardu politiků. Konkrétně Rogoff (1990) považoval ve svém modelu voliče za racionální jedince. Současně však předpokládal, že ne všichni voliči disponují dokonalými informacemi o kompetentnosti vlády. Kompetentnost představovala v **Rogoffově modelu** faktor, který rozhodoval o znovuzvolení politiků u moci. Inovativním prvkem modelu byla konstrukce užitečné funkce voliče a politika.

²³ Vznikly teoretické modely, které upozorňovaly na skutečnost, že současné vlády mohou využívat v předvolebním období fiskální politiky k akumulaci státního dluhu za účelem omezení fiskálních politik budoucích vlád. Studie o strategickém využití státního dluhu však byly pouze jedním z publikovaných vysvětlení vysokého zadlužení vyspělých zemí. Další přístupy je možno nalézt v Alesina, Roubini, Cohen (1999).

Box 3. Užítková funkce voliče

Očekávaná hodnota užítkové funkce voliče byla v Rogoffově modelu vyjádřena jako:

$$E_t^P(\Gamma_t) = \sum_{s=t}^T [U(c_s, g_s) + V(k_s) + \eta_s] \beta^{s-t}, \quad (4)$$

kde t představovalo časový horizont a E^P očekávání voliče založená na dostupných informacích o veřejném sektoru. Soukromá spotřeba voliče byla v rovnici (4) označena jako c , spotřeba veřejných statků jako g a k představovalo tzv. investiční statky státu. U a V byly striktně konkávní užítkové funkce, pro které platilo $U_1, U_2, V' > 0$ a současně $\lim_{k \rightarrow 0} V(k) = -\infty$. $\beta > 1$ reprezentovalo tzv. diskontní faktor voliče. Výraz η_s vyjadřoval šok, který byl v Rogoffově modelu ztotožněn s nepeněžními charakteristikami politika (např. jeho vzhledem).²⁴

Rogoff (1990) předpokládal, že na počátku každého období obdrží volič y jednotek statků určených ke krátkodobé spotřebě. Tyto statky mohou sloužit k soukromé spotřebě nebo být použity jako vstup pro vytvoření veřejných statků. Paušální daň v období t je označena jako τ_t , takže:

$$c_t = y - \tau_t. \quad (5)$$

Produkce veřejných statků vyžadovala, aby měl daný politik u moci určité administrativní kompetence (ε). Kompetentní politik (vysoká hodnota ε) byl pak schopen v Rogoffově modelu poskytnout voliči dané množství veřejných statků při nižší úrovni daní než nekompetentní politik. Produkční funkce veřejných statků nabývala podoby:

$$g_t + k_{t+1} = \tau_t + \varepsilon_t \quad (6)$$

a vyplývalo z ní, že vláda musela proinvestovat peněžní prostředky v čase t , ovšem veřejné statky vzniklé díky investici byly voličům k dispozici až v čase $t+1$ (tj. k_{t+1}).

Rogoff (1990) vycházel z předpokladu, že informace o kompetentnosti politika jsou vždy platné pro jedno funkční období vlády. Politik si byl svých kompetencí plně vědom. Naopak volič byl vždy nucen vytvářet si před parlamentními volbami nový názor na kompetentnost politika u moci. Mezi voličem a politikem tedy vznikala informační asymetrie, která motivovala politika k signalizaci jeho kompetencí prostřednictvím fiskální politiky. Kompetentnost byla chápána především jako schopnost politika prosadit předpokládané návrhy zákonů na půdě parlamentu.

²⁴ V souladu s realitou byl politik v Rogoffově modelu vybírán z celé populace, tj. politik byl zároveň i voličem.

Box 4. Užítková funkce politika

Očekávaná užítková funkce politika u moci měla tuto podobu:

$$E_t^I(\Gamma_t) + \sum_{s=t}^T \beta^{s-t} X \pi_{s,t}, \quad (7)$$

kdy I označovalo politika u moci a Γ bylo shodné s rovnicí (4). E_t^I představovalo očekávání založená na souboru informací, které jsou politikovi dostupné v čase t . Pravděpodobnost setrvání politika v úřadu vlády v období s byla v čase t vyjádřena jako $\pi_{s,t}$. Budoucí renty politika vyplývající z jeho působení v úřadu se skrývaly pod písmenem X . Rozdíl mezi politikem u moci a opozičním politikem spočíval v tom, že volič mohl odvozovat chování politika u moci na základě kompetenčních šoků (více viz Rogoff (1990), ovšem nic podobného nemohl učinit v případě politika v opozici. Volič tak volil mezi znovuzvolením politika u moci a výběrem politika z populace jako celku, v níž byli všichni jedinci identičtí ex ante. Parlamentní volby se konaly každé další období (tj. v čase $t, t+2, t+4, \dots, t+n$).

Volební cyklus probíhal v modelu následujícím způsobem. Politik se na počátku volebního roku rozhodoval o míře zdanění a vysílal tímto směrem k voliči signál o své kompetentnosti. Angažoval se v tzv. hře s ohněm. Vybíral záměrně takovou fiskální politiku, které zhoršovala fiskální rovnováhu země. Politik se domníval, že volič dá svůj volební hlas tomu, kdo bude schopen vzniklou nepříznivou situaci řešit nejlépe. Čím menší množství daní politik u moci potřeboval k uhrazení veřejných výdajů, tím více byl voličem považován za kompetentního. Volič tedy znal před parlamentními volbami velikost daně a počet veřejných statků. Dále odhadoval počet investičních statků vyprodukovaných vládou v dalším roce a pozoroval zmiňovaný kompetenční šok politika u moci. Skutečná výše investičních statků a tím i kompetentnost politika u moci byla voliči známa až v roce $t+1$. Po parlamentních volbách v roce $t+1$ vyprchal u politika u moci důvod k signalizaci. Nebyl proto dále motivován prohlubovat fiskální nerovnováhu spíše naopak.

Předpoklady Rogoffova teoretického modelu poskytly ekonomům dva důležité podněty k diskuzi (Doležalová, 2014). První se týkal vymezení šíře kompetencí politika, kteří se nacházeli u moci. V modelu byly odvozeny od jeho schopnosti prosadit návrhy fiskálních změn na půdě parlamentu. V realitě však politik musí čelit problémům různorodé povahy. K jejich řešení potřebuje rozsáhlejší škálu dovedností než pouze ty, které slouží ke korigování fiskální politiky. Politik nemůže přesně vědět, jakým problémům bude během svého funkčního období čelit a zda bude k jejich vyřešení disponovat adekvátními schopnostmi a dostatečnými zkušenostmi. Politik by tak měl podobně jako volič pracovat s prvkem nejistoty, který mu neumožní znát jeho kompetence ex ante.

Druhá část diskuze ekonomů se věnovala tomu, zda může opakovaná signalizace kompetencí politikem u moci vzbuzovat u voličů důvěru (Doležalová, 2014). Rogoff předpokládal, že informace o kompetentnosti politika jsou vždy platné pro dané funkční období vlády a nevstupují do rozhodování voliče v tom následujícím. Opakované narušení fiskální rovnováhy před volbami by však mělo voliče spíše motivovat k potrestání nikoliv k ocenění politika u moci. Racionální volič, který pouze odhaduje kompetentnost politika u moci, na základě zkušenosti ví, že pokles daní v předvolebním období může vést k deficitu státního rozpočtu. Aby mohl být splacen, musí politik u moci daně po volbách opět zvýšit. Přebytek statků okamžité spotřeby, který vznikne voličům po snížení daní před volbami, je tímto odčerpán povolebním růstem daní. Racionální voliči mohou tento přebytek raději uspořít a použít ho k pokrytí vyšších daní po volbách tak, aby zůstalo jejich bohatství nezměněno. Za těchto okolností je pak reálný efekt zneužití fiskální politiky vládou na ekonomiku jako celek minimální.²⁵

První z námitek vůči Rogoffově modelu politicko-rozpočtového cyklu zohlednili ve své studii Shi, Svensson (2006). Modifikovali chování politiků u moci tak, aby nemohli znát své kompetence *ex ante*. Signalizace kompetencí probíhala v jejich modelu prostřednictvím nastavení míry zdanění a nově i velikostí vládních výpůjček. Autoři předpokládali, že čím nižší bude informovanost voličů a čím vyšší budou renty, které politici získají udržením se u moci, tím větší bude jejich ochota poskytovat více veřejných statků. Výhodou výpůjček na rozdíl od daní je, že jejich výši lze před voliči lépe zamlžit. Individuální monitoring výpůjček je totiž zásluhou často složitých účetních technik ve veřejném sektoru pro voliče příliš nákladný.

Na formulaci teoretického modelu autoři navázali **empirickým výzkumem**, který uskutečnili na rozsáhlém vzorku 85 zemí. Zajímalo je, zda lze politicko-rozpočtový cyklus považovat za univerzální jev. V souladu s předpoklady teoretického modelu se dále snažili ověřit, zda je výskyt politicko-rozpočtového cyklu podpořen institucionálními faktory, jako je vyšší míra korupce nebo malá informovanost voličů. Shi, Svensson (2006) dospěli k závěru, že politicko-rozpočtový cyklus je fenoménem spíše méně rozvinutých zemí než zemí vyspělých. Svůj podíl na tom mají podle jejich zjištění právě zvolené institucionální faktory. Pro rozvíjející se země je obvykle typické, že trpí vyšší mírou vnímání korupce a jejich média nejsou považována za zcela nezávislá. Motivace politiků zneužívat fiskální politiku je tudíž v těchto zemích vyšší.

Na model tzv. nepříznivého výběru z rukopisu Shi, Svensson (2006) navázali svojí studií Alt, Lassen (2003). Jejich pozornost se soustředila na průhlednost při naklá-

25 Analogie Ricardova teorému ekvivalence. Ten se však v několika ohledech rozchází s realitou – změny daní u různých příjmových skupin, progresivní zdanění, mezigenerační redistribuce bohatství, nedokonalosti v rámci úvěrových trhů, apod.

dání s veřejnými prostředky. Zdůraznili, že neznalost velikosti vládních výpůjček před volbami způsobuje, že voliči pouze odhadují kompetentnost politiků u moci. Možnost vlády iniciovat politicko-rozpočtový cyklus tímto roste. Autoři z výše uvedeného odvodili předpoklad, že čím nižší je fiskální transparentnost země, tím snáze mohou politici u moci manipulovat fiskální politikou před volbami. Platnost teoretického modelu autoři ověřovali na vzorku devatenácti zemí, které byly členy OECD. K výzkumu použili část dotazníkového šetření OECD, která se vztahovala k jejich státním rozpočtům. Výsledky jejich analýzy potvrdily, že země s vyšší fiskální transparentností mají v roce konání voleb nižší deficity a přispívají tak méně k zadlužení státu. Tyto země se obecně vyznačují značnou konkurencí v rámci jejich politického systému, silným prezidentským mandátem nebo britským typem práva. Ke shodným výsledkům dospěli rovněž Benito, Bastida (2009). Podle jejich zjištění existuje mezi velikostí sald státních rozpočtů a transparentností vlád pozitivní vztah. Vyšší transparentnost vlád navíc zvyšuje zájem voličů o politiku, což se projevuje nárůstem jejich volební účasti.

Poznatky o politicko-rozpočtovém cyklu studie Shi, Svensson (2006) se rovněž staly důležitou inspirací pro empirický výzkum Brender, Drazena (2004). Autoři ho realizovali na rozsáhlém souboru 106 demokratických zemí. Jejich pozornost se zaměřila na několik potenciálních determinantů zneužití fiskální politiky vládou. Jednalo se o ekonomickou vyspělost zemí, úroveň demokracie, typ ústavního systému (prezidentský versus parlamentní), předčasné stanovení data voleb či jejich načasování. Brender, Drazen (2004) na základě provedené analýzy zjistili, že politicko-rozpočtový cyklus nezávisí na stupni ekonomického rozvoje země, ale na délce, po kterou v nich demokracie trvá. U zemí s krátkou demokratickou historií docházelo v roce voleb ke zřetelnému nárůstu veřejných výdajů, který se negativně podepsal na výši deficitů státních rozpočtů. U zemí s tzv. zavedenou demokracií se autorům nepodařilo zvýšení veřejných výdajů v roce voleb prokázat. Jako statistický významný se projevil pokles příjmů státního rozpočtu, ovšem výši rozpočtových deficitů v zemích se zavedenou demokracií neovlivnil. Autoři vysvětlovali výše uvedené výsledky mírou informovanosti a zkušenosti voličů, která je v zemích s dlouhou demokratickou historií podstatně vyšší. Voliči v těchto zemích vědí, že pokud politici budou účelně zvyšovat veřejné výdaje před volbami, bude po volbách následovat fiskální restrikce. Proto politiky za toto jednání neocení (tzv. konzervatismus voličů). Naopak snížení daní má pro voliče vyšší motivační efekt. Pro země s krátkým trváním demokracie je naproti tomu typická nezkušenost a špatná informovanost voličů, která z vyšších veřejných výdajů činí vhodný nástroj politiků k dosažení volebního vítězství. Brender, Drazen (2004) dále zdůraznili, že politicko-rozpočtový cyklus má tendenci se v těchto zemích po čtyřech po sobě jdoucích demokratických volbách vytrácet.

Výsledky tohoto empirického výzkumu však sami autoři částečně vyvrátili ve své novější studii Brender, Drazen (2006). Konstatovali, že bez ohledu na ekonomickou vyspělost zemí, úroveň jejich demokracie nebo druh politického a volebního systému, zvýšení veřejných výdajů a prohlubování deficitů ve volebním roce nenapomáhá politikům ke zvolení. Voliči obecně trpí averzí vůči zhoršené fiskální rovnováze.²⁶

V několika následujících studiích se autoři společně s ekonomkou Marcelou Eslava snažili hledat odpovědi na dvě stěžejní otázky: „Z jakého důvodu nelze prokázat zhoršení fiskální rovnováhy v roce voleb?“ a „Proč se objevuje politicko-rozpočtový cyklus v zemích s krátkou demokratickou historií přesto, že ho voliči neocení?“

Drazen, Eslava (2006) vytvořili teoretický model, který reflektoval situaci, v níž je v ekonomice zachována fiskální rovnováha i přes předvolební zneužití fiskální politiky vládou. Autoři předpokládali, že existují skupiny voličů, které jsou více citlivé na růst veřejných výdajů (resp. snížení daní) před volbami. Náklonnost těchto skupin voličů je pak z pohledu politiků klíčová pro volební úspěch. Zacílí fiskální expanzi k těmto voličům a činí tak na úkor ostatních voličů, k nimž tok veřejných výdajů naopak sníží (resp. zvýší jejich daně). Státní rozpočet v souhrnném vyjádření zůstane tímto jednáním politiků nedotčen. Politici si tak i nadále zachovávají respekt vůči konzervatismu voličů. Drazen, Eslava (2006) se ve svém modelu zaměřili výhradně na veřejné výdaje, které směřují k vybraným skupinám voličů – tzv. pork barrel spending. Ty mohou nabývat podoby investičních projektů, podpory specifických demografických skupin nebo územních celků. Charakteristickou vlastností těchto výdajů je, že jsou rozprostřeny do delšího časového období, podporují reputaci politiků a vyjadřují jejich politické preference (Drazen, Eslava, 2003).²⁷ Autoři navázali konstrukcí modelu na svoji starší studii Drazen, Eslava (2003), která mimo jiné empiricky ověřila použití tzv. pork barrel spending na případu územních celků v Kolumbii. Problematikou pork barrel spending se Drazen rovněž zabýval ve své samostatné studii z roku 2006. S nejnovější podobou teoretického modelu přicházejí autoři ve studii Drazen, Eslava (2008), v níž vztahují zkoumanou problematiku ke kompetentnosti politiků a snaže vládu signalizovat voličům trend jejich povolební hospodářské politiky.

Brender, Drazen (2007) se pak snažili objasnit výše uvedené dilema, proč politici v zemích s krátkou demokratickou historií přistupují před volbami k navyšování veřejných výdajů (resp. prohlubování deficitů státního rozpočtu), přestože vědí, že toto jednání vzbuzuje u voličů nevoli. Z jakého důvodu politici riskují volební porážku? Autoři se domnívají, že politici chtějí pomocí fiskální expanze deklarovat, jak úspěšné je fungování ekonomiky pod novým politickým systémem. Vycházejí z přesvědčení,

26 Empirický model však byl odhadnut na širším vzorku zemí za delší časové období.

27 Např. podporu zbrojení, geneticky upravených zemědělských plodin, regulaci zahraničního obchodu, apod.

že nezkušenost a menší informovanost voličů v nových demokraciích způsobuje, že se voliči soustředí na výkonnost ekonomiky jako celku a nespojují ji explicitně s růstem veřejných výdajů, který probíhá v předvolebním období. Politici si uvědomují, že v době voleb je při špatné výkonnosti ekonomiky demokracie nejvíce nakloněna kolapsu. Důležitá je v tomto směru role mas, kdy nespokojenost většiny obyvatelstva vyjádřená ve volbách může přispět k návratu původního autoritativního politického systému. Příčiny iniciace politicko-rozpočtového cyklu v zemích s krátkou demokratickou historií jsou tedy podle Brender, Drazena (2007) kombinací křehkosti demokratického systému a nezkušenosti jejich voličů.

V ekonomické literatuře se můžeme setkat s dalšími rozličnými obměnami modelů politicko-rozpočtového cyklu. Persson, Roland, Tabellini (2003) se specializovali na problematiku institucionálního nastavení politických systémů. Vytvořili teoretický model, který se věnoval vlivu většinového a poměrného volebního systému na sestavování vlád a vyvodili z něj možné důsledky pro předvolební fiskální politiku politiků u moci. Autoři předpokládali, že pokud vládne pouze jediná politická strana, která se opírá o většinu v parlamentu, probíhá boj o voliče výhradně mezi ní a opozicí. Jestliže má vláda koaliční charakter, voliči hodnotí činnost jejích jednotlivých stran, což vytváří konflikt uvnitř koalice. Tento konflikt má za následek, že růst veřejných výdajů před volbami je u koaličních vlád větší než u tzv. jednobarevných vlád. Většinový volební systém nahrává vytváření velkých, silných politických stran a tím i jednobarevných vlád. U poměrného volebního systému je tomu naopak. Svoji roli v tomto směru může sehrát i velikost volebních obvodů. Persson, Roland, Tabellini (2003) dospěli k závěru, že efekt volebního pravidla na velikost fiskální expanze před volbami je pouze nepřímý a odvíjí se od rozmanitosti stranického systému a složení vlád. Svě závěry potvrdili empirickým výzkumem, který se však omezil pouze na analýzu celkových vládních výdajů. Ke stejným poznatkům dospěli i ve studii Persson, Roland, Tabellini (2006).

Analyzován byl rovněž předpoklad o eliminaci rozpočtových deficitů v době voleb v důsledku přijetí zákonů o vyrovnaném rozpočtu a zákonů o zákazu přenášení rozpočtových deficitů do dalších let (Rose, 2005). Empirický výzkum prokázal, že v zemích, které dbaly na dodržování těchto zákonů, se politicko-rozpočtový cyklus vytratil. Podobný účinek na manipulaci fiskální politikou ze strany vlád měla mít opatření typu Maastrichtských kritérií a Paktu stability a růstu. Empirickému ověření existence politicko-rozpočtového cyklu v členských zemích Evropské unie se věnovaly studie Mink, de Haan (2005) nebo Donahue, Warin (2006). Jejich výsledky však byly nejednoznačné. Důvodem mohlo být porušování těchto pravidel členy Evropské unie. Vlivem voleb na fiskální politiku členských a nečlenských zemí Eurozóny se rovněž zabývala studie Efthymoulou (2010). Saporiti, Streb (2008) a Streb, Torrend

(2009) dále zkoumali účinek rozdělení moci státu na politicko-rozpočtový cyklus. Moc státu členili pouze na moc zákonodárnou a výkonnou. Moc soudní byla v jejich studii zanedbána. Autoři dospěli k závěru, že oddělení moci státu napomáhá legitimě rozpočtových zákonů a zvyšuje kredibilitu závazku vlády neuchylovat se v roce voleb k zneužití fiskální politiky.

Jiná skupina studií (Schuknecht (1998), Block (2002), Barreira, Baleiras (2004) zkoumala, který mix vládních výdajů zabezpečí vládám vítězství ve volbách (transfery versus veřejné investice). Poznatky těchto studií se rozcházel v závislosti na zkoumaném vzorku zemí. Výčet prezentovaných studií, které zkoumaly vazbu mezi fiskální politikou vlád a volebním cyklem, však tímto nekončí. S dalšími typy studií se můžeme setkat v pracích, které shrnují výzkum politicko-ekonomického či politicko-rozpočtového cyklu (např. Drazen, 2000, Drazen 2002, Mueller, 2009, Shi, Svensson, 2004 nebo Eslava 2006).

SHRNUTÍ

- Ideologie politických stran se v ekonomických modelech zpravidla omezuje pouze na rozlišení mezi pravicí a levicí. Pravice je spojována s liberalismem (Evropa) a konzervatismem, od jejichž charakteristik se odvíjí cíle hospodářských politik (podpora trhu, minimální stát, obava z inflace, apod.). Levice se opírá o některé ideje liberalismu (USA) a typicky socialismu. Její vize hospodářské politiky je postavena na vyšší míře rovnosti, potřebnosti zásahů státu do hospodářství, obavy z nezaměstnanosti, atd.
- Arrowův teorém nemožnosti dokazuje, že společenského preferenčního uspořádání nelze dosáhnout.
- Model středního voliče zobrazuje preference formou jednovrcholového symetrického rozdělení a vyplývá z něj, že politici (levicový i pravicový) budou ve snaze získat co nejvíce hlasů voličů motivováni pohybovat se do jeho středu.
- Politicko-ekonomický cyklus vzniká v důsledku účelových změn monetární politiky a dotýká se zejména hlavních makroekonomických veličin (tj. ekonomického růstu, nezaměstnanosti a inflace).
- Politicko-rozpočtový cyklus je důsledkem změn ve fiskální police, které mají negativní vliv na příjmy, výdaje nebo celkové saldo státního rozpočtu v letech voleb.
- Modely politicko-ekonomického cyklu pracují s krátkodobou a s dlouhodobou Phillipsovou křivkou.

- Oportunistický model politicko-ekonomického cyklu předpokládá, že voliči jsou iracionální, politici se snaží získat přízeň voličů napříč politickým spektrem a k volebním účelům je zneužita monetární politika.
- Ideologický model politicko-ekonomického cyklu je založen na předpokladu, že voliči jsou iracionální, politici se odlišují svým ideologickým zaměřením (levice versus pravice) a hybným mechanismem modelu je monetární politika.
- V racionálně oportunistickém modelu politicko-ekonomického cyklu jednají voliči racionálně. Politici se liší dle prokazovaných kompetencí (nízkých versus vysokých), kdy kompetentní politici vytváří díky monetární expanzi vyšší ekonomický růst. Na jeho základě voliči rozpoznají kompetence politiků a zvolí je. Cyklus tedy vzniká před parlamentními volbami.
- Racionální jsou rovněž voliči v racionálně ideologickém modelu politicko-ekonomického cyklu. Čím větší je rozdíl v cílech mezi pravicovým a levicovým politikem, tím větší je fluktuace ekonomiky. Odchylka ekonomického růstu od úrovně potenciálního produktu vzniká po volbách, ovšem trvá pouze v samotném roce konání voleb.
- Modely politicko-rozpočtového cyklu vycházejí z užitkové funkce voliče a politika.
- Modely politicko-rozpočtového cyklu opět pracují s kompetencemi politiků a způsobem jejich signalizace. Rozdíl v jednotlivých modelech spočívá v tom, zda si politici své kompetence uvědomují ex ante a jaké nástroje k signalizaci používají.
- Nejnovější teoretické modely politicko-rozpočtového cyklu řeší problém tzv. pork barrel spending. Politici v nich záměrně směřují veřejné výdaje k vybraným skupinám voličů, které jim mají zabezpečit volební vítězství. Toto jednání nemusí nutně vést k zhoršení sald státních rozpočtů, protože jiným skupinám voličů mohou být veřejné výdaje naopak odebrány.
- Oportunistický typ modelů politicko-ekonomického byl empiricky testován více než ideologický. Prokázán byl zejména předpokládaný nárůst inflace v povolebním období.
- Empirická analýza politicko-rozpočtového cyklu byla poměrně rozsáhlá a obsahovala řadu institucionálních proměnných, které mohly napomáhat vzniku politicko-rozpočtového cyklu. Výsledky výzkumu se často odvíjely od zkoumaného období a zvoleného souboru zemí.

Otázky k zamyšlení:

- » Jak ovlivňuje model středního voliče předpoklady oportunistického modelu politicko-ekonomického cyklu?
- » Který z předpokladů umožňuje opakování volebního cyklu v raných verzích modelů politicko-ekonomického cyklu?
- » Jaký efekt napomáhá vzniku oportunistického politicko-ekonomického cyklu?
- » Jaké dlouhodobé důsledky může mít pro ekonomiku opakované vychýlení z její rovnováhy způsobené politicko-ekonomickým cyklem?
- » Způsobuje signalizace kompetencí v racionálně oportunistickém modelu politicko-ekonomického cyklu změnu reálných veličin?
- » Jak velká bude změna ekonomického růstu, pokud je polarizace stran v racionálně ideologickém modelu politicko-ekonomického cyklu nízká? Uskuteční se tato změna před či po parlamentních volbách?
- » Jaký nástroj používají politici k signalizaci svých kompetencí v modelu Rogoffa (1990) a Shi, Svenssona (2006)?
- » Jaké institucionální faktory přispívají ke vzniku politicko-rozpočtového cyklu podle dosud provedeného empirického výzkumu?

SEZNAM LITERATURY

- ABBAS, S. A., BELHOCINE, N., EIGANAINY A., HORTON, M. 2010. A Historical Public Debt Database. IMF, IMF Working Paper 10/245
- ALESINA, A., ROUBINI, N., COHEN, G. D. 1999. *Political Cycles and the Macroeconomy*. Massachusetts Institute of Technology
- ALT, J. E., LASSEN, D. D. 2003. [online] Fiscal Transparency, Political Parties, and Debt in OECD Countries. Dostupný na WWW: <www.papers.ssrn.com>
- BARREIRA, A. P., BALEIRAS, R. N. 2004. [online] Elections and the public expenditure mix. Dostupný na WWW: <<http://econpapers.repec.org/>>
- BENITO, B., BASTIDA, F. 2009. Budget Transparency, Fiskal Performance, and Political Turnout: An International Approach. *Public Administration Review*; 69(3): 403-417
- BLOCK, S. A. 2002. Elections, Electoral Competitiveness, and Political Budget Cycles in Developing Countries. Center for International Development at Harvard University, Working Paper 78
- BODEA, C., HICKS, R. 2012. [online] Price stability and central bank independence: Discipline, credibility and democratic institutions. Dostupný na WWW: <http://ncgg.princeton.edu/IPES/2012/papers/S830_rm.pdf>
- BRENDER, A., DRAZEN, A. 2004. [online] Political Budget Cycles In New Versus Established Democraci-

- es. Dostupný na WWW: <www.nber.org>
- BRENDER, A., DRAZEN, A. 2006. [online] How Do Budget Deficits and Economic Growth Affect Reelection Prospects? Evidence from a Large Cross-Section of Countries. Dostupný na WWW: <www.nber.org>
- BRENDER, A., DRAZEN, A. 2007. [online] Electoral Economics in New Democracies: Affecting Attitudes About Democracy. Dostupný na WWW: <www.nber.org>
- DOLEŽALOVÁ, J. 2014. *Politický cyklus a fiskální politika: význam jejich vztahu pro hospodářskou politiku*. Brno: Masarykova univerzita
- DONAHUE, K., WARIN, T. 2006. The Stability and Growth Pact: A European Answer to the Political Budget Cycle? Middlebury College Economics Discussion Paper, 6
- DRAZEN, A. 2000. [online] Political Business Cycle After 25 Years. Dostupný na WWW: <www.nber.org>
- DRAZEN, A. 2002. *Political Economy in Macroeconomics*. Princeton: Princeton University Press
- DRAZEN, A., ESLAVA, M. 2003. [online] Reconciling Fiscal Conservatism and Political Fiscal Cycles. Dostupný na WWW: <www.economia.uniandes.edu.co/share/pdf_doc/home/foros/lacea/lacea2003/marcela_eslava.pdf>
- DRAZEN, A., ESLAVA, M. 2006. [online] Pork Barrel Cycles. Dostupný na WWW: <www.nber.org>
- DRAZEN, A., ESLAVA, M. 2008. [online] Electoral Manipulation via Voter-Friendly Spending: Theory and Evidence. Dostupný na WWW: <http://econweb.umd.edu/~drazen/Working_Papers/voter_friendly_07162008.pdf>
- EFTHYVOULOU, G. 2010. Political Budget Cycle in the European Union and the Impact of Political Pressures: A dynamic panel regression analysis. Birkbeck Working Papers in Economics & Finance, 1002
- ESLAVA, M. 2006. The Political Economy of Fiscal Policy: Survey. Inter-American Development Bank, Working Paper 583
- FAIR, R. C. 1978. The Effect of Economic Events on Votes for President. *The Review of Economics and Statistics*; 60(2): 159-173
- FRANZESE, R. 1998. [online] Electoral and Partisan Manipulation of Public Debt in Developed Democracies, 1956-90. Dostupný na WWW: <www.personal.umich.edu/~franzese>
- HAIDT, J. 2013. *Morálka lidské mysli*. Praha: dybbuk
- HEYWOOD, A. 2008. *Politické ideologie*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk
- HIBBS, D. A., Jr. 1997. *Partisan Theory after Fifteen Years*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited
- HLOUŠEK, V., KOPEČEK, L. 2010. *Politické strany. Původ, ideologie a transformace politických stran v západní a střední Evropě*. Praha: Grada Publishing
- HOLMAN, R. a kol. 2001. *Dějiny ekonomického myšlení*. Praha: H. C. Beck
- MINK, M., DE HAAN, J. 2005. [online] Are There Political Budget Cycles in the Euro Area? Dostupný na WWW: <http://congress.utu.fi/epcs2006/docs/D6_mink.pdf>
- MUELLER, D. C. 2009. *Public Choice III*. New York: Cambridge University Press
- PERSSON, T., TABELLINI, G. 1990. *Macroeconomic policy, credibility and politics*. Amsterdam: Routledge
- PERSSON, T., ROLAND, G., TABELLINI, G. 2003. [online] How Do Electoral Rules Shape Party Structures, Government Coalitions, and Economic Policies? Dostupný na WWW: <www.nber.org>
- PERSSON, T., ROLAND, G., TABELLINI, G. 2006. [online] Electoral rules and government spending in parliamentary democracies. Dostupný na WWW: <<http://www.econ.berkeley.edu/~groland/pubs/ms.pdf>>
- ROGOFF, K., SIBERT, A. 1986. Elections and Macroeconomic Policy Cycles. NBER Working Paper Series, 1838
- ROGOFF, K. 1990. Equilibrium Political Budget Cycles. *The American Economic Review*; 80(1): 21-36
- ROSE, S. 2006. Do fiscal rules dampen the political business cycle? *Public choice*; 128(2): 407-431
- SAPORITI, A., STREB, J. M. 2008. Separation of powers and political budget cycles. *Public Choice*; 137(2):

329-345

SHI, M., SVENSSON, J. 2004. [online] Political Budget Cycles: A Review of Recent Developments. Dostupný na WWW: <www.ecopapers.repec.org>

SHI, M., SVENSSON, J. 2006. Political budget cycles: Do they differ across countries and why? *Journal of Public Economics*; 90(8-9): 1367-1389

SCHUKNECHT, L. 2000. Fiscal policy cycles and public expenditure in developing countries. *Public Choice*; 102(2): 115-130

STREB, J. B., TORRENS, G. 2009. [online] Making Rules Credible: Divided Government and Political Budget Cycles. Dostupný na WWW: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1400239

STRECKOVÁ, Y., MALÝ, I. a kol. 1998. *Veřejná ekonomie pro školu i praxi*. Praha: Computer Press

TUFTE, E. R. 1978. *Political Control of the Economy*. Princeton: Princeton University Press

4 FISKÁLNÍ POLITIKA

4.1 ÚVOD DO FISKÁLNÍ POLITIKY

Fiskální politika obvykle bývá zařazována mezi *stabilizační politiky* státu. Podstata stabilizační funkce spočívá v tom, že vláda se prostřednictvím vládních výdajů a daní snaží ovlivnit velikost agregátní poptávky tak, aby ekonomika směřovala k plné zaměstnanosti. Toto pojetí fiskální politiky vychází z učení J. M. Keynesa a je uplatňováno zejména ve druhé polovině 20. století. S tím souvisí i změna role státu v ekonomice; v průběhu poloviny jednoho století se vlády transformovaly z relativně nevýznamného makroekonomického aktéra na subjekt, jehož výdaje tvoří významnou část agregátní poptávky (viz tabulka 1). Na konci 20. století sílily pochybnosti ohledně efektivnosti fiskální politiky jako nástroji stabilizace. Neadekvátní fiskální expanze, nárůst veřejného dluhu a následné bolestné konsolidace veřejných rozpočtů akcentovaly požadavky po snížení rozhodovací volnosti tvůrců fiskální politiky v podobě zavedení vhodných fiskálních pravidel s cílem zajistit dlouhodobou udržitelnost veřejných financí. Kromě stabilizační funkce plní fiskální politika i dvě funkce *mikroekonomické*. Vláda jejím prostřednictvím zajišťuje veřejné statky a provádí redistribuci důchodů (viz kapitola Sociální politika).

Tabulka 1. Vládní výdaje (v % HDP)

	Konec 19. st. (cca 1870)	Před WWI 1913	Po WWI 1920	Před WWII 1937	Po WWI 1960	1980
Austrálie	18.3	16.5	19.3	14.8	21.2	34.1
Belgie	-	13.8	22.1	21.8	30.3	57.8
Francie	12.6	17.0	27.6	29.0	34.6	46.1
Irsko	-	-	18.8	25.5	28.0	48.9
Itálie	13.7	17.1	30.1	31.1	30.1	42.1
Japonsko	8.8	8.3	14.8	25.4	17.5	32.0
Kanada	-	-	16.7	25.0	28.6	38.8
Německo	10.0	14.8	25.0	34.1	32.4	47.9
Nizozemí	9.1	9.0	13.5	19.0	33.7	55.8
Norsko	5.9	9.3	16.0	11.8	29.9	43.8
Nový Zéland	-	-	24.6	25.3	26.9	38.1
Rakousko	10.5	17.0	14.7	20.6	35.7	48.1
UK	9.4	12.7	26.2	30.0	32.2	43.0
USA	7.3	7.5	12.1	19.7	27.0	31.4
Švédsko	5.7	10.4	10.9	16.5	31.0	60.1
Švýcarsko	16.5	14.0	17.0	24.1	17.2	32.8
Španělsko	-	11.0	8.3	13.2	18.8	32.2

Zdroj: Tanzi a Schuknecht (2000)

Proč stát zajišťuje veřejné statky a služby? Obvyklou argumentací je, že bez intervence státu by tyto statky nebyly poskytovány v dostatečném množství nebo by nebyly poskytovány vůbec. Pro firmy je obtížné produkovat veřejné statky kvůli *problému černého pasažéra*. Problém černého pasažéra znamená, že spotřebitel získává prospěch z určitého statku, ale neplatí za něj. Tento problém vzniká tehdy, pokud není možné tohoto spotřebitele ze spotřeby statku vyloučit. Pokud je společenská hodnota statku pro spotřebitele (součet ochoty platit všech spotřebitelů) vyšší než náklady na produkci tohoto statku, potom by měla tento statek či službu poskytnout vláda a jeho výrobu financovat prostřednictvím daní. Typickým příkladem veřejného statku, který by měla zjišťovat vláda, je veřejná obrana.

Je třeba rozlišovat mezi veřejnými statky a veřejně poskytovanými statky. Veřejně poskytované statky jsou takové statky, které nesplňují atributy statků veřejných (nevyloučitelnost ze spotřeby, nerivalitnost ve spotřebě), a přesto jejich poskytování vláda financuje (nebo se na financování podílí). Typicky se jedná o vzdělání a zdravotnictví. Veřejné poskytování těchto statků bývá zdůvodňováno existencí pozitivních externalit. Ke vzniku pozitivní externality dochází, když ze spotřeby statku jedním člověkem má prospěch člověk jiný. Vhodným příkladem je vzdělání. Celá společnost má prospěch z masové gramotnosti, protože pracovníci mohou efektivněji spolupracovat, což zvyšuje jejich produktivitu. Je prokázáno, že existuje přímý vztah mezi vzdělaností úrovní populace a růstového výkonu země. V realitě však neexistuje jasná hranice mezi statky a službami, které by měly být poskytovány veřejně a těmi, které mohou být zajištěny soukromě. Týká se to například vzdělání (kde vedle veřejných škol existují také soukromé školy a univerzity), sociálního zabezpečení (zdravotní a penzijní pojištění může být poskytováno soukromě) a veřejných utilit (dálnice i jiné sítě mohou být vybudovány a provozovány soukromými společnostmi). Poskytování těchto statků je mnohdy motivováno jinými než ekonomickými důvody.

4.1.1 Státní rozpočet

Hlavním nástrojem fiskální politiky je státní rozpočet. Státní rozpočet jsou součástí *soustavy veřejných rozpočtů*, do které patří dále:

- rozpočty vyšších územních samosprávných celků,
- rozpočty municipalit, tj. měst a obcí,
- státní účelové peněžní fondy, fondy zdravotních pojišťoven,
- rozpočty organizačních složek státu, příspěvkových a municipálních organizací.

Rozpočty jsou tedy sestavovány na různých úrovních, ale stabilizační funkce je prováděna centrální vládou. Státní rozpočet je centralizovaný peněžní fond, který má příjmovou a výdajovou stranu. *Rozpočtové příjmy* jsou tvořeny zejména:

- daněmi,
- pojistným na sociální zabezpečení (např. důchodové, zdravotní, nemocenské pojištění, příspěvek na státní politiku zaměstnanosti atd.),
- nedaňovými příjmy (např. příjmy z privatizace, přijaté úroky, příjmy z pronájmu majetku aj.)

V základním členění se daně rozdělují na:

- přímé, které se vážou k určitému důchodu nebo majetku:
 - » důchodové (osobní důchodové daně, daně ze zisku korporací)
 - » majetkové (např. daň z nemovitostí, daň dědická a darovací)
- nepřímé, které jsou obsaženy v ceně zboží a služeb:
 - » daň z přidané hodnoty
 - » spotřební daně
 - » cla

Výdaje státního rozpočtu je možné rozdělit do tří základních skupin:

- transferové platby (jde o výdaje sociálního charakteru nebo mohou mít také podobu transferových plateb podnikům v podobě subvencí)
- vládní nákupy zboží a služeb (např. v podobě financování výdajů v oblasti infrastruktury, školství, zdravotnictví a oblastech veřejné správy)
- ostatní (např. úroky z veřejného dluhu)

Pro účely mezinárodního srovnání se často konstruuje ukazatel v podobě procentního podílu výdajů státního rozpočtu na hrubém domácím produktu, který vypovídá o míře přerozdělování. Výše celkových výdajů v řadě zemí určují střednědobé výdajové rámce, které odrážejí záměry vlády na dané období. Členské země EU musí formulovat program stability, respektive konvergenční program, který obsahuje

střednědobé rozpočtové cíle s ohledem na alternativní růstové scénáře. Manévrovací prostor aktérů fiskální politiky je přinejmenším v krátkém období omezen tím, že velký podíl výdajů státního rozpočtu tvoří výdaje mandatorní, tzn. povinné ze zákona. Tato skutečnost může významně komplikovat snahu o rychlé snížení zadlužení.

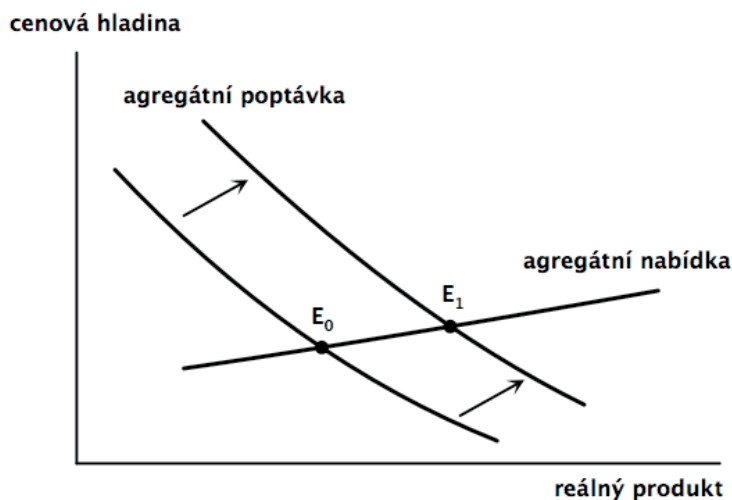
Rozdíl mezi příjmy a výdaji se označuje jako fiskální (rozpočtové) saldo. Může být vyjádřeno pro různé vládní úrovně (centrální vládu, země nebo místní autority). Pro účely mezinárodního srovnání se používá obecné saldo vládního sektoru, které zohledňuje všechny subjekty, jejichž příjmy pochází z daní a jiných povinných příspěvků a přitom umožňuje různé stupně decentralizace.

4.2 TEORETICKÁ VÝCHODISKA

S určitým zjednodušením lze konstatovat, že v ekonomické teorii existují dva pohledy na autoregulační schopnost ekonomiky a možnosti fiskální politiky při stabilizaci či ovlivňování ekonomické aktivity. *Neoklasikové* vnímají ekonomiku jako systém, který je schopen v případě vnějšího ekonomického šoku zajistit obnovení rovnováhy při plném využití zdrojů. Účinnost fiskálních nástrojů se projevuje až s určitým časovým zpožděním a vzniká tudíž riziko, že fiskální opatření místo toho, aby ekonomiku stabilizovalo, cyklický výkyv naopak prohloubí. Podle *keynesovského* pohledu tržní mechanismus není schopen v případě ekonomické poruchy se z různých důvodů sám rychle přizpůsobit. Proto se otevírá prostor pro aktivní využívání fiskální politiky, která je schopna stabilizovat agregátní poptávku a ekonomickou aktivitu.

Zatímco v předkeynesiánském období nebyla fiskální politika využívána jako nástroj stabilizační politiky, dílo *J. M. Keynese* vytvořilo teoretický rámec pro využívání fiskální politiky jako nástroje regulace agregátní poptávky. Připomeňme hlubší teoretické zdůvodnění keynesiánského přístupu. Standardním keynesiánským předpokladem je *strnulost cen* v krátkém období. Pohyb cen v ekonomice potom nemůže zajistit rovnováhu při plném využití zdrojů. Nabídka zboží a služeb je silně elastická, a proto je výstup a zaměstnanost dán především agregátní poptávkou. Pokud z nějakých důvodů klesne agregátní poptávka, v ekonomice nebudou využívány všechny zdroje a vzroste nezaměstnanost. Klíčovou rolí makroekonomické politiky (fiskální i monetární) je pak zajistit takovou úroveň agregátní poptávky, která v ekonomice zajistí plnou zaměstnanost nebo se k ní alespoň přiblíží. Důležitou roli zde sehrává *koncept multiplikátoru*, podle kterého zvýšení vládních výdajů vyvolává dodatečné poptávkové impulzy, a proto celkové zvýšení výstupu je vyšší než prvotní nárůst agregátní poptávky.

Obrázek 1. Účinky keynesiánské expanzivní fiskální politiky



Zdroj: vlastní zpracování

Hlavní funkcí fiskální politiky je proto funkce stabilizační. Pokud se například ekonomika nachází v recesi a soukromá agregátní poptávka je nízká, vláda ji může podpořit fiskální expanzí (zvýšením vládních výdajů nebo snížením daní), a to i za cenu deficitního financování. V období konjunktury má zase vláda prostor pro provedení výdajových škrťů nebo zvýšení daní, aby dosáhla rozpočtového přebytku a splatila dluhy ze „špatných let“. Takováto fiskální politika, kdy vláda záměrně přijímá fiskální opatření ve snaze reagovat na měnící se ekonomické podmínky, se označuje jako **diskreční fiskální politika**.

Ještě na začátku 60. let převládalo přesvědčení o efektivnosti diskreční stabilizační politiky. Za nejdůležitější nástroj makroekonomické stabilizace byla považována právě politika fiskální.

Box 1. Diskreční fiskální politika v praxi

Příkladem diskreční fiskální politiky je snížení daní v USA v roce 1964 během prezidentského období J. F. Kennedyho. V roce 1958 se americká ekonomika potýkala s vážnou recesí, během níž míra nezaměstnanosti vzrostla na 6,8 %. Následné ekonomické oživení bylo jen krátkodobé a v roce 1960 se ekonomika vrátila zpět do recese. V roce 1961 se úřadu ujímá Kennedyho administrativa s programem obsahující heslo „rozhýbat ekonomiku“, a který se také často označuje jako New Economics. Tento znamenal aplikaci keynesiánské teorie v makroekonomické politice. Kennedy navrhoval rozsáhlé snížení osobních a podnikových daní.

Kennedyho ekonomičtí poradci se domnívali, že agregátní poptávka byla příliš nízká, aby ekonomika mohla fungovat na úrovni plné zaměstnanosti. Míra nezaměstnanosti byla v roce 1961 6,7 %, zatímco za „plnou“ zaměstnanost byla považována míra 4 %. Kennedyho administrativa nebyla schopna tyto daňové úpravy prosadit v Kongresu, protože se jeho členové obávali rozpočtového deficitu, který by následkem těchto opatření vznikl. Po atentátu na J. F. Kennedyho nový prezident L. Johnson přesvědčil Kongres, aby schválil snížení osobních daní o 20 % a podnikových daní o 10 %. Výstup i zaměstnanost prudce vzrostly, míra nezaměstnanosti klesla v první polovině roku 1966 na 3,8 %.

Americké angažmá ve válce ve Vietnamu znamenalo, že v období 1966-68 prudce vzrostly vládní výdaje na obranu. Tento nárůst agregátní poptávky v ekonomice, která se již nacházela na úrovni potenciálního produktu, vyvolal přehřívání ekonomiky a nárůst inflace. Přehřátí americké ekonomiky na konci 60. let byl důsledkem chybné hospodářské politiky L. Johnsona, který nerespektoval doporučení svých ekonomických poradců a zvýšené vojenské výdaje nekompensoval snížením výdajů jiných nebo zvýšením daní.

Nárůst míry inflace na konci 60. let znamenal, že keynesiánská ekonomie a z ní vycházející praktická hospodářská politika začala být považována za inherentně inflační. Důsledkem byly sílící pochybnosti o stabilizačních účincích fiskální politiky. Ze strany *neoklasických* ekonomů zesílila kritika konceptu multiplikátoru a keynesiánského pojetí fiskální politiky. Multiplikační účinek oslabuje tzv. *vytěšňovací efekt*. Růst nominálního produktu jako důsledek fiskální expanze způsobuje na trhu peněžní růst poptávky. Důsledkem je vyšší úroková sazba, která vytěšňuje na úrok citlivé složky agregátní poptávky, zejména investice. Díky vytěšňovacímu efektu dochází vlastně ke zpětnému utlumení agregátní poptávky a výkonu. Vytěšňovací efekt je posílen v otevřených ekonomikách s režimem flexibilních měnových kurzů. Zvýšení úrokové míry v důsledku fiskální expanze vyvolá příliv zahraničního kapitálu. Pro finanční investory začne být výhodné investovat do lépe úročených domácích aktiv. Zvýšená poptávka po domácí měně vede k jejímu zhodnocení, čímž se zhorší konkurenceschopnost domácích výrobků na zahraničních trzích a sníží se čistý export jako složka agregátní poptávky.²⁸ Je-li fiskální expanze dluhově financovaná, vzniká tzv. dvojitý deficit, tzn. deficit státního rozpočtu a zároveň deficit běžného účtu platební bilance.

Velikost fiskálního multiplikátoru závisí na řadě faktorů. Z makroekonomie víte, že záleží na podobě fiskálního impulzu (změně vládních výdajů nebo úpravě daní). Důležitou roli hraje také pozice ekonomiky v rámci ekonomického cyklu, otevřenost ekonomiky, režim měnové politiky a stav veřejných financí²⁹. Bénassy-Quéré et al. (2010) shrnují závěry empirických studií:

28 V této souvislosti hovoříme o tzv. mezinárodním vytěšňovacím efektu.

29 Viz Barro-Ricardova hypotéza, která je vysvětlena níže.

- Vládní investiční multiplikátor není výrazně vyšší než vládní spotřební multiplikátor.
- Daňový multiplikátor není ve středním období výrazně nižší než výdajový nebo investiční multiplikátor.
- Větší země mají obecně vyšší fiskální multiplikátory. Koordinovaná fiskální expanze vytváří vyšší multiplikační efekt.
- Účinek diskrečního fiskálního impulzu je výraznější v zemích se silnějšími automatickými stabilizátory (tzn. propracovanými systémy sociálního zabezpečení).

Další argument zpochybňuje vliv fiskální expanze na agregátní poptávku. Předpokládejme, že vláda sníží daně za cenu nárůstu deficitu státního rozpočtu. Domácnosti chtějí udržet stálou úroveň spotřeby v čase, a proto budou reagovat snížením spotřeby, protože očekávají, že vzniklý deficit bude muset být v budoucnu financován zvýšením daní. Díky očekáváním domácností zde působí obdoba vytěšňovacího efektu a čistý dopad na agregátní poptávku bude nulový. Tato souvislost se označuje jako *Barro-Ricardova hypotéza*.

Platnost této hypotézy zmírňuje negativní důsledky veřejného dluhu. Blanchard (2009) uvádí příklad zemí OECD, kde v 90. letech přetrvávaly rozpočtové deficity. Podle makroekonomické teorie rozpočtové deficity snižují veřejné úspory. Podle Barro-Ricardovy hypotézy na to domácnosti reagují vyšší tvorbou soukromých úspor. Celková výše úspor, úrokové míry a investic tak zůstane nezměněna. Země OECD mají stejnou zásobu kapitálu, jakou by měly i v případě, že by nedošlo k nárůstu veřejného dluhu. Barro-Ricardova hypotéza však nebyla empiricky zcela potvrzena. Vysvětlením může být, že domácnosti z různých důvodů v tak dlouhém časovém horizontu neuvažují.

Kromě teoretických námitek jsou s prováděním diskreční fiskální politiky spojeny i některé praktické problémy. Jedním z nich je vnější a vnitřní *časové zpoždění*. Vnější časové zpoždění je prodleva, která vzniká mezi okamžikem přijetí fiskálního opatření a jeho reálným dopadem na ekonomiku. Z empirických studií vyplývá, že vnější časové zpoždění je v případě fiskální politiky kratší než stejný druh zpoždění u politiky monetární. Stabilizační účinek fiskální politiky je zatížen především vnitřním zpožděním, které vzniká mezi dobou, kdy je rozpoznána potřeba fiskálního stimulu a přijetím příslušných opatření. Na rozdíl od vnějšího zpoždění je vnitřní zpoždění u fiskální politiky delší než u politiky monetární. Je to dáno tím, že řada operací na příjmové a výdajové straně státního rozpočtu podléhá legislativnímu procesu v parlamentu. Jeho délka je také ovlivněna mírou politické shody na přijatých opatřeních.

Z těchto důvodů neoklasičtí ekonomové zpochybňují aktivní využívání fiskální politiky jako nástroje krátkodobé stabilizační politiky. Zatímco keynesiánci doporučují ve fázi recese snížit daně kvůli pozitivnímu vlivu na agregátní poptávku, neoklasikové vnímají snížení daní jako nástroj stimulace agregátní nabídky. Jak bylo vysvětleno, neoklasičtí ekonomové zpochybňují účinek vládních výdajů na agregátní poptávku. Upřednostňují naopak výdajové škrty, které následně umožní snížení daní a vytvoří podmínky pro dlouhodobý ekonomický růst.

Popisované teoretické námitky a problémy s prováděním stabilizační fiskální politiky však neznamenaají, že by se stabilizační fiskální politika vytratila z instrumentaria praktické hospodářské politiky. Jak bylo naznačeno výše, na účinnost aktivistické fiskální politiky existují různé názory. Větší shoda ohledně stabilizujícího zásahu fiskální politiky nastává v případě, že se ekonomika nachází ve vleklé recesi doprovázené poklesem cenové hladiny (deflační pastí) nebo výrazně nízkými úrokovými sazbami (past likvidity).

Box 2. Fiskální politika v různých státech

V 80. letech docházelo v řadě evropských států ke zhoršení rozpočtové situace. Ta se zlepšila až ve druhé polovině 90. let, mimo jiné i v důsledku snahy splnit kritéria pro vstup do Evropské měnové unie. Svoji roli sehrál i příznivý ekonomický vývoj a nízké úrokové sazby. Na ekonomickou recesi na začátku tisíciletí reagovaly různé země různě; Finsko a Irsko využilo manévrovacího prostoru a provádělo proticyklickou politiku, Belgie, Rakousko a Španělsko udržovaly fiskální disciplínu. Francie a Německo naopak odmítly provádět restriktivní fiskální politiku v období recese.

Po nástupu do funkce v roce 2001 začal nový americký prezident G. W. Bush realizovat svůj předvolební program, jehož součástí bylo masivní snížení daní. I když původní motivace byla jiná, tyto daňové změny byly vysvětlovány nutností fiskálního stimulu v situaci, kdy se americká ekonomika dostávala do recese. Důsledkem bylo prudké zhoršení rozpočtového hospodaření. Primární strukturální přebytek ve výši 3.5 % HDP se změnil v deficit ve výši 5 % HDP v roce 2003. Silní fiskální impulzy následovaly v reakci na důsledky hypoteční krize po roce 2007. I přes různé ekonomické doktríny amerických prezidentů je diskrece trvalou součástí americké fiskální politiky.

Jak uvádí Bénassy-Quéré et al. (2010), ekonomická krize 2008-2009 vyvolala v ekonomikách situaci, kdy většina podmínek pro efektivní fiskální politiku byla naplněna:

- Světová ekonomika byla zasažena výrazným negativním poptávkovým šokem, v jehož důsledku vznikla hluboká mezera výstupu s rizikem pádu do deflační spirály. Dalo se tedy předpokládat, že křivka krátkodobé agregátní nabídky je plochá.
- Světové úrokové míry byly na velmi nízké úrovni, globální měnová politika byla

silně akomodativní. V této situaci se lze domnívat, že vytěšňovací efekt nebude významný.

- V důsledku neochoty bank půjčovat peníze se zvýšil podíl úvěrově omezených domácností a firem. Tato situace zvyšuje účinnost fiskálního stimulu.
- Fiskální stimul byl koordinovaný nebo přinejmenším byl realizován souběžně. Potom nevzniká problém neefektivnosti fiskální expanze v režimu plovoucích kurzů (nepůsobí mezinárodní vytěšňovací efekt).

4.3 DEFICIT STÁTNÍHO ROZPOČTU A VEŘEJNÝ DLUH

Nejčastější formou financování deficitu státního rozpočtu je *dluhové financování*. Ve vyspělých ekonomikách to znamená prodej státních dluhopisů domácím nebo zahraničním subjektům. V rozvojových zemích si vlády často půjčují od bank nebo mezinárodních institucí (např. rozvojových bank). Akumulací těchto půjček vzniká **veřejný dluh**. Veřejný dluh představuje veškeré závazky veřejného sektoru vůči ostatním subjektům. Neměl by být zaměňován se zahraničním (vnějším) dluhem, který představuje závazky všech domácích subjektů vůči zbytku světa. Přesto však mezi zahraničním a veřejným dluhem existuje souvislost – v řadě států (např. USA, Německo, Francie) je více než polovina vládních dluhopisů součástí veřejného i vnějšího dluhu.

Podstatou *peněžní formy* financování deficitu je poskytnutí úvěru centrální bankou. Důsledkem je zvýšení peněžní nabídky, a proto se označuje jako *monetizace deficitu*. Tato praktika má původ v aktivitách panovníků, kteří financovali válečné výdaje tištěním peněz a nadceňováním skutečné váhy zlatých mincí. Inflační riziko spojené s dodatečnou tvorbou peněz vedlo k explicitním či implicitním omezením týkajících se možnosti vlád půjčovat si od centrální banky. V současnosti je běžné, že vlády nemohou žádat o půjčku národní centrální banky.

Problém monetárního financování deficitu se však objevuje v průběhu hlubokých finančních krizí, které se přelévají do reálné ekonomiky. Bénassy-Quéré et al. (2010) uvádí, že v roce 2003, kdy Japonsko čelilo hluboké ekonomické krizi a riziku roztočení deflační spirály, japonská centrální banka provedla monetizaci části veřejného dluhu, aby vytvořila inflační očekávání. Monetizace byla provedena prostřednictvím nákupů vládních dluhopisů. Stejně tak po hypoteční krizi v roce 2007 americký FED a další centrální banky nakupovaly vládní cenné papíry, aby zmírnily problémy s likviditou a podpořily agregátní poptávku.

Součástí celkového deficitu státního rozpočtu jsou platby úroků z veřejného dluhu. Jejich velikost závisí na výši dluhu a úrokových sazbách, což jsou dvě proměnné, které vláda v krátkém období nemůže ovlivnit. Užitečným ukazatelem fiskální disciplíny je proto **primární deficit**, což je celkové saldo státního rozpočtu po odečtení nákladů na dluhovou službu. Formálně je možné psát:

$$BD = G - T + r \cdot B, \quad (1)$$

kde BD je celkový deficit, $G - T$ vládní nákupy po odečtení daní a $r \cdot B$ náklady na dluhovou službu.

Veřejné rozpočty mají tendenci se během konjunktury dostávat do přebytku a během recesí do deficitů. Zatímco spotřeba vlády je z velké míry cyklickými fluktuacemi neovlivněna, čisté daně (daně po odečtení transferových plateb vlády) jsou silně procyklické. Je to dáno tím, že většina daní je konstruována jako procentní sazba z určitého příjmu nebo výdaje. Pokud je ekonomika v recesi a důchody a výdaje se snižují, automaticky klesá výběr daní. Zároveň se zvyšuje objem transferových plateb. Toto automatické snížení daní a zvýšení transferových plateb umožňuje implicitní fiskální expanzi. Exogenní snížení soukromých agregátních výdajů je tak automaticky tlumeno snížením daní či zvýšením transferových plateb – působí zde tzv. *automatické stabilizátory*. Fungují v případě absence jakéhokoli aktivního opatření, po schválení příslušných zákonů se automaticky aktivizují fázi ekonomického cyklu.

Protože automatické stabilizátory mají dopad na hospodaření státního rozpočtu, jeho saldo je zčásti endogenní, a proto z prostého pohledu na saldo státního rozpočtu není možné určit, zda vláda realizuje explicitní fiskální expanzi či restrikcí. Tak například zvýšení celkového deficitu státního rozpočtu nemusí nutně znamenat, že vláda provádí záměrnou fiskální expanzi. Příčina deficitu může být čistě cyklická; v důsledku ekonomické recese se snižují příjmy do státního rozpočtu a roste objem vyplácených transferů. Z toho důvodu se rozlišuje strukturální a cyklický deficit státního rozpočtu. **Strukturální deficit** je takový deficit, který by vzniknul, kdyby byl makroekonomický výkon na úrovni potenciálního produktu. V tomto případě by *cyklická složka deficitu* byla nulová. Meziroční změna cyklicky očištěného deficitu je obecně považována jako měřítko diskreční složky fiskální politiky, protože na rozdíl od automatických stabilizátorů je důsledkem záměrné akce vlády. Ukazatel strukturálního deficitu je důležitým ukazatelem postoje fiskální politiky, ale jeho odhady se vzhledem k technickým problémům týkající se obtížnosti měření mezery výstupu a elasticity výdajů a příjmů vzhledem k ekonomické aktivitě mohou lišit. Protože cyklickému kolísání nepodléhají úroky z veřejného dluhu, je zajímavým ukazatelem také strukturální primární deficit (tzn. celkový deficit po odečtení cyklické složky a nákladů na dluhovou službu).

4.4 UDRŽITELNOST VEŘEJNÉHO DLUHU

V předchozí části zmíněná Barro-Ricardova hypotéza předpokládala, že zvýšení vládních výdajů (deficitně financovaných) si vynutí zvýšení daní v budoucnu. Na rozdíl od domácností však vláda ve svém rozhodování není omezena délkou lidského života, a proto vládní dluh nemusí být fakticky nikdy splacen. Na úhradu splatné části dluhopisů jsou vydávány dluhopisy nové, čímž dochází k přenosu dluhové zátěže na budoucí generace. Nabízí se otázka, zda existuje nějaké omezení úvěrových možností státu a čím je toto omezení dáno. Jinak řečeno, jak je možné vyhodnotit schopnost státu dostát svým závazkům, tedy jeho *solventnost*. Zatímco v případě domácností a firem je relativně snadné jejich solventnost posoudit, v případě vlády je to komplikovanější. Na první pohled se může zdát, že vláda si může zajistit prostředky na obsluhu dluhu jednoduše – zvýší daně nebo v případě závislé centrální banky provede monetizaci deficitu.³⁰ I tyto možnosti vlády však mají své limity ekonomické, politické a sociální.

Solventnost vyjadřuje stav veřejných financí k danému časovému okamžiku. Vzhledem k setrvačnosti veřejných příjmů a výdajů je potřebné předvídat možné problémy se solventností v budoucnu. Proto se v této souvislosti hovoří o *udržitelnosti* veřejných financí. Veřejné finance jsou neudržitelné, pokud při současném nastavení hospodářské politiky a dostupných predikcích ekonomického vývoje lze reálně očekávat problém v podobě nesolventnosti. Fiskální politika tak může být dlouhodobě neudržitelná i v situaci, kdy země aktuálně nemusí mít problém se solventností.

Udržitelnost veřejných financí je zvláště důležitá v podmínkách měnové unie s nezávislou centrální bankou (např. eurozóny). Předpokládejme situaci, kdy členský stát nedokáže obsloužit svůj dluh. Protože centrální banka nemůže dluh monetizovat, existují tři možnosti řešení:

- přizpůsobení fiskální politiky v podobě kombinace škrťů v primárních výdajích a zvýšení daňových příjmů;
- dočasná pomoc ze strany ostatních členských států a Mezinárodního měnového fondu;
- s věřiteli vyjednané odpuštění části dluhu.

Druhá možnost znamená, že se řeší pouze aktuální problém se solventností, neřeší se však dlouhodobé příčiny nerovnováhy veřejných financí. Třetí možnost zahrnuje riziko, že znehodnocení aktiv komerčních bank, které zahrnují také vládní cenné pa-

30 To je ve svém důsledku stejné, protože následná inflace snižuje kupní sílu domácností.

píry, může následně vyústit v krizi bankovního sektoru. V realitě jsou problémy se solventností řešeny kombinací těchto tří způsobů. Vlády žádají o pomoc mezinárodní finanční instituce, zejména MMF. Poskytnutá pomoc bývá podmíněna implementací ozdravného a reformního programu, který má zajistit udržitelnost veřejných financí.

Nabízí se otázka, zda existují nějaké ukazatele nebo kritéria pro hodnocení udržitelnosti veřejného dluhu. Jak bylo uvedeno, celkový deficit je součtem primárního deficitu a nákladů na dluhovou službu. Pokud nedochází k monetizaci deficitu, vláda současný deficit financuje dalším dluhem ΔD :

$$\Delta D = G - T + r \cdot D, \quad (2)$$

Z tohoto výrazu vyplývá, že vládní dluh se bude zvyšovat, i když bude primární deficit nulový. K zastavení akumulace dluhu (tzn. $\Delta D=0$) musí vláda dosáhnout dostatečného primárního přebytku, aby byly pokryty náklady na dluhovou službu:

$$T - G = r \cdot D, \quad (3)$$

Schopnost obsluhovat dluh je třeba posuzovat vzhledem k velikosti země. To je důvod, proč se všechny ukazatele zadlužení vyjadřují pomocí podílu na hrubém domácím produktu (míry zadlužení). Při snaze o stabilizaci zadlužení není cílem stabilizace absolutní výše dluhu, ale stabilizace podílu dluhu na hrubém domácím produktu. Čím rychleji poroste HDP, tím pomaleji se bude míra zadlužení zvyšovat, případně se může i snižovat. Protože reálný dluh má tendenci růst mírou r a HDP mírou g , míra zadlužení poroste mírou $(r-g)$. Zda se bude podíl veřejného dluhu na HDP zvyšovat či snižovat, záleží tedy na relativním srovnání tempa růstu HDP s reálnou úrokovou mírou (formální odvození obsahuje Box 3).

Box 3. Aritmetika rozpočtového deficitu a dluhu

Vycházíme z rovnice (2). Po vydělení důchodem Y dostáváme vztah:

$$\Delta\left(\frac{D}{Y}\right) = \frac{G-T}{Y} + r \cdot \frac{D}{Y} \quad (4)$$

Tempo růstu míry zadlužení je možné zapsat následovně:

$$\frac{\Delta\left(\frac{D}{Y}\right)}{\frac{D}{Y}} = \frac{\Delta D}{D} - \frac{\Delta Y}{Y} \quad (5)$$

Úpravou získáme vztah:

$$\Delta\left(\frac{D}{Y}\right) = \frac{Y \cdot \Delta D - D \cdot \Delta Y}{Y^2} = \frac{Y \cdot \Delta D}{Y^2} - \frac{D \cdot \Delta Y}{Y^2} = \frac{\Delta D}{Y} - \frac{D}{Y} \cdot \frac{\Delta Y}{Y} = \frac{\Delta D}{Y} - \frac{D}{Y \cdot g} \quad (6)$$

kde g vyjadřuje tempo růstu Y ($\Delta Y/Y$). Tento výraz dosadíme do rovnice (4) za $\Delta(D/Y)$:

$$\frac{\Delta D}{Y} - \frac{D}{Y \cdot g} = \frac{G-T}{Y} + r \cdot \frac{D}{Y} \quad (7)$$

Po úpravě dostaneme:

$$\Delta\left(\frac{D}{Y}\right) = \frac{G-T}{Y} + \frac{(r-g) \cdot D}{Y} \quad \Delta\left(\frac{D}{Y}\right) = \frac{G-T}{Y} + \frac{(r-g) \cdot D}{Y} \quad (8)$$

Pokud tempo růstu HDP přesahuje reálnou úrokovou míru, potom k poklesu podílu dluhu na HDP postačí vyrovnaný primární rozpočet. Pokud by reálná úroková míra nepřesahovala růstové tempo ekonomiky, ke stabilizaci dluhu by byl žádoucí primární přebytek státního rozpočtu. Primární přebytek potřebný ke stabilizaci podílu dluhu na HDP je výrazně nižší než primární přebytek potřebný ke stabilizaci absolutní výše dluhu.

Tabulka 4. Čistá zadluženost vlády a primární deficit v r. 2010 (v % HDP)

	Čistý dluh	Skutečný primární přebytek	Primární přebytek	
			potřebný ke stabilizaci výše dluhu	potřebný ke stabilizaci podílu dluhu na HDP
Belgie	80.8	-0.9	4.0	2.0
Německo	50.1	-1.3	2.5	1.3
Irsko	59.9	-30.0	3.0	1.5
Itálie	99.1	-0.3	5.0	2.5
Nizozemí	34.6	-4.1	1.7	0.9

Zdroj: Burda a Wyplosz (2013), s. 448

4.5 MOŽNOSTI STABILIZACE VEŘEJNÉHO DLUHU

Souvislosti, o kterých bylo pojednáno v předchozí části, nám nyní umožní vysvětlit vývoj míry zadlužení v některých evropských státech. Šedesátá léta minulého století byly obdobím vysokého ekonomického růstu, kdy průměrné tempo růstu HDP v téměř všech ekonomikách převyšovalo reálnou úrokovou míru. V této situaci se dařilo snižovat míru zadlužení (která po druhé světové válce vzrostla), aniž by bylo třeba vytvářet vysoké primární přebytky. V 70. letech došlo ke zpomalení tempa růstu HDP, ale reálné úrokové míry setrvaly na nízké úrovni. Rozdíl mezi reálnou úrokovou mírou a tempem růstu HDP ($r-g$) byl pořád záporný, a proto se stále dařilo snižovat míru zadlužení. Na začátku 80. let se situace dramaticky změnila. Reálné úrokové míry vzrostly a tempo růstu HDP zpomalilo. Pokud nemělo dojít k růstu míry zadlužení, musely by mnohé země vytvořit vysoké rozpočtové přebytky. To se však nestalo, a proto míra zadlužení prudce vzrostla. Ještě před příchodem ekonomické krize v roce 2008 míra zadlužení dosahovala průměrné výše 70 %, zhruba o 10 procentních bodů více než na začátku 90. let. V důsledku ekonomické krize se v mnohých státech primární přebytky přeměnily na deficity. Míra zadlužení se v zemích eurozóny zvýšila v průměru o 20 procentních bodů.

Následující tabulka znázorňuje vývoj míry zadlužení v Evropě během ekonomické krize. Bezprostřední příčiny nárůstu dluhu jsou různé; obecně můžeme mezi příčiny zařadit nízké tempo růstu, kladný rozdíl mezi reálnou úrokovou mírou a tempem růstu HDP, primární deficity a výdaje spojené se sanací finančního systému.

Tabulka 5. Nárůst míry zadlužení v období 2007-2011

Země	D/Y (2011)	Nárůst D/Y 2007-2011	Vlivem		Úroková míra a růst HDP	Veřejné inter- vence do finančního systému
			cyklické složky	diskrečního nárůstu primárního deficitu		
Irsko	87	62	30	6	15	12
Řecko	134	38	25	-5	15	3
Španělsko	73	36	20	6	7	3
Portugalsko	91	28	15	1	9	2
Francie	89	25	16	6	6	3
Nizozemí	70	24	7	6	6	11
Slovinsko	45	22	12	4	4	6
Finsko	55	20	-4	4	3	17
Belgie	100	17	0	2	9	6
Itálie	119	16	-2	1	15	2
Německo	82	16	2	1	8	6
Slovensko	44	15	2	13	1	-1
Rakousko	73	13	4	1	6	5
UK	87	42			5	9

Zdroj: Blanchard et al. (2013), s. 483

Čím vyšší má země veřejný dluh, tím vyšší musí mít primární přebytek nutný k udržení stabilní míry zadlužení. Primárního přebytku je možné dosáhnout rozpočtovými škrty nebo zvyšováním daní, což je spojeno s vysokými politickými a sociálními náklady. Na příkladu některých evropských zemí s vysokou mírou zadlužení se ukazuje, že existuje ještě další náklad v podobě rizika vzniku jakéhosi začarovaného kruhu, kdy je velmi obtížné provádět monetární politiku, která se bude sledovat jediný cíl v podobě stabilní cenové hladiny.

Box 4: Rizika vysokého veřejného dluhu

Předpokládejme zemi s podílem veřejného dluhu na HDP ve výši 100 %, reálnou úrokovou míru 3 % a tempo růstu HDP 2 %.

$$\Delta\left(\frac{D}{Y}\right) = \frac{G-T}{Y} + \frac{(r-g) \cdot D}{Y} \quad (9)$$

Druhý výraz na pravé straně rovnice je roven $(3\% - 2\%) \times 100\% = 1\%$ HDP. Předpokládejme dále, že vláda má primární přebytek ve výši 1 %, což je míra dostatečná k udržení stabilní míry zadlužení. Představme si, že v této zemi propukne politický skandál, který zvýší vnímání rizika v dané zemi - investoři potom začnou požadovat vyšší úrokové výnosy z vládních dluhopisů. Centrální banka chce udržet stabilní kurz, a proto zvýší úrokovou míru ze 3 % na 6 %. Vyšší úrokové míry vrhnou ekonomiku do recese a předpokládejme, že tempo růstu HDP bude nulové. Potom rozdíl $r-g$ je 6 %. Pokud by chtěla vláda udržet stabilní míru zadlužení, musela by zvýšit primární přebytek o 5 procentních bodů. V tomto okamžiku země vstupuje do začarovaného kruhu. Zvýšení primárního přebytku vyžaduje nepopulární kroky ze strany vlády, důsledkem je prohloubení politické nejistoty a dalšího nárůstu rizikové premie a tedy úrokových měr. Přiškrcení fiskální politiky vyvolané prvotním nárůstem úrokových sazeb prohlubuje propad tempa růstu HDP. Tím jsou akcelerovány potíže se stabilizací míry zadlužení.

Uvažujme alternativní scénář, kdy vláda není ochotna zvýšit primární přebytek. Nárůst míry zadlužení nezadržitelně roste, investoři budou požadovat vyšší rizikovou premii a vláda se dostává do podobného začarovaného kruhu. Případná monetizace deficitu by vedla k vyšším inflačním očekáváním a k nárůstu úrokových sazeb. Nejzrozumnějším způsobem, jak se tomuto začarovanému kruhu vyhnout, je dlouhodobé udržování primárního přebytku.

Zdroj: Blanchard et al. (2013)

Jaké jsou možnosti, pokud chce vláda snížit podíl dluhu na hrubém domácím produktu? Jedna možnost, která se logicky nabízí, a kterou jsme několikrát zmínili výše, je *snížení deficitů* státního rozpočtu. Je to způsob, který by byl ekonomicky nejčistší, ale je to zároveň způsob, který je z politických důvodů nejhůře proveditelný.

Snižování vládních výdajů aktivizuje zájmové skupiny, které s nutnými škrty ve výdajích nesouhlasí.

Dluhovou zátěž může snížit zmiňované *monetární financování dluhu*. Většina vládních dluhů má formu nominálních neindexovaných aktiv. V důsledku rostoucí inflace dochází ke snižování hodnoty dluhu a držitelé dluhopisů zaznamenávají kapitálovou ztrátu. Peněžní krytí deficitu je tak možné chápat jako specifickou formu zdanění. Tato inflační daň vzniká v případě, kdy jsou dluhopisy emitovány v domácí měně a když je inflace neočekávaná. Pokud by držitelé dluhopisů inflaci očekávali, poptávali by nominální úrokovou míru, která jim bude kompenzovat očekávané znehodnocení jistiny. Reálná úroková míra by zůstala nezměněna a inflace by v tomto případě neznamena žádný zisk pro vládu ani náklad pro držitele dluhopisů.

Extrémním způsobem stabilizace dluhu je jeho *nesplácení (default)*. K tomuto kroku přistupují vlády jen ve výjimečných situacích (např. po skončení války, změně režimu nebo v případě platební neschopnosti státu – státního bankrotu). K tomuto v historii došlo například v roce 1335, kdy anglický král Edvard III. odmítl splácet dluh italským bankéřům. V 80. letech 20. Století přestalo splácet své dluhy několik latinskoamerických zemí. Podobný krok učinilo Rusko v roce 1998. Čím vyšší je velikost vládního dluhu, tím více se zvyšuje pravděpodobnost jeho nesplácení. Toho se obávají mezinárodní investoři a s růstem vládního dluhu jejich ochota půjčovat klesá. Jestliže ztratí důvěru ve schopnost země dostát svým závazkům, výsledkem jsou klasické symptomy kapitálového odlivu: znehodnocení měny a růst úrokových sazeb. Podobná situace nastala v Mexiku za začátku 90. let.

4.6 POLITICKÁ EKONOMIE VEŘEJNÉHO DLUHU

Specifikem fiskální politiky je, že v krátkém období může přinášet benefity, ale v budoucnu omezuje manévrovací prostor pro budoucí vlády nebo budoucí generace, které se musí vypořádat s narůstajícím veřejným dluhem. Tento mezikasový aspekt má implikace pro tvorbu fiskální politiky. Úkolem politické ekonomie je tyto důsledky identifikovat.

Následující box obsahuje příklad modelu, kde výše veřejného dluhu je vybrána voliči na základě rozdělení bohatství. Bohatí voliči (kteří jsou držiteli vládních dluhopisů) a jejich děti (kteří bohatství dědí) hlasují pro veřejný dluh do té míry, která se jim vyplatí; chudí voliči nemají zájem platit daně, aby splatili dluh, a proto preferují buď žádný dluh nebo default. Vláda zvýší vládní dluh a bude ho splácet, pokud existuje dostatečně silná skupina voličů držících státní dluhopisy.

Box 5. Mezigenerační přerozdělování a veřejný dluh

Quido Tabellini (1991) si klade otázku, jak je možné, že vládní dluh, který přesunuje daňové břemeno na budoucí generace daňových poplatníků, je jimi splácen, i když vznikl bez jejich souhlasu. Jeho model překrývajících se generací je založen na dvou časových obdobích. Model pracuje s uzavřenou ekonomikou. V období 1 se v modelu vyskytuje generace „rodičů“, v období 2 přibývá nová generace „děti“. Rodiny se vyznačují altruistickým chováním, rodiče se starají o blahobyt svých dětí (a mohou jim zanechat dědictví) a opačně. Rodiče v období 1 prostřednictvím většinového hlasování zvolí výši dluhu. Klíčovým prvkem modelu je možnost defaultu na část veřejného dluhu v období 2; podíl dluhu, který je předmětem defaultu, je určen v období 2 majoritním hlasováním, kterého se účastní rodiče a jejich děti. Dluh je splácen z daní dětí. Odmítnutí dluhu přerozděluje bohatství od bohatých směrem k chudým podobně jako progresivní daň. V období 2 budou mít zájem na splacení dluhu pouze bohatí rodiče a jejich děti. Vysoce nerovnoměrné rozdělení bohatství (kdy bohatí tvoří menšinu) proto vede k defaultu. Toto si uvědomují věřitelé, kteří nebudou chtít půjčit v období 1. Jestliže je rozdělení bohatství příliš rovnoměrné, koalice podporující jeho splácení bude početně slabá, protože děti nemají zájem dluh splácet. Odmítnutí splácet dluh v tomto případě vlastně znamená uvalení paušální daně na rodiče. Tabellini tak ukazuje, že mezigenerační přerozdělování prostřednictvím dluhu je politicky proveditelné pouze v případě neexistence příliš nízkých nebo naopak příliš velkých nerovností v bohatství.

Zdroj: Bénassy-Quéré et al. (2010), Tabellini (1991)

V předchozí subkapitole bylo obecně pojednáno o možnostech jak snížit akumulaci dluhu. Z pohledu politické ekonomie je třeba vzít v úvahu skutečnost, že vládní dluh a možnosti jeho snižování mají důležité dopady na rozdělení důchodů. Zřeknutí se dluhu například může být vnímáno jako daň na bohatství, které ovlivňuje ty subjekty, které drží cenné papíry. Inflační daň dopadá na ty, kteří drží nominální aktiva, která nejsou chráněna inflací (peníze a cenné papíry). Volba způsobu stabilizace veřejného dluhu je tedy v zásadě problém redistribuce důchodu a bohatství mezi různými skupinami.

Provádění neudržitelné fiskální politiky má za následek konflikt mezi společenskými skupinami ohledně rozdělení nákladů fiskálního přizpůsobení. Důležitou roli zde hraje faktor politické stability. Politická situace je stabilní, pokud má vládnoucí politická strana (koalice) spolehlivou většinu v parlamentu a efektivní kontrolu nad realizací hospodářské politiky. V případě, že tomu tak není, vznikají tzv. *wars of attrition*, kdy dotčené sociální skupiny mají tendenci blokovat navrhovaná opatření s nadějí, že břemeno bude později přesunuto na jinou skupinu. Příkladem může být penzijní reforma; soulad v identifikaci příčin problému nevede automaticky k reformě, pokud se jednotli-

vé společenské skupiny a jejich reprezentanti (politické strany) neshodnou na rozdělení zátěže s reformou související. Důsledkem je zpoždění procesu fiskálního přizpůsobení, v krajním případě pak default. Společenská a politická fragmentace znemožňuje provádět disciplinovanou fiskální politiku, protože každá skupina se zaměřuje jen na své zájmy a podceňuje celkové společenské náklady neudržitelné fiskální politiky.

Jaké formy stabilizace veřejného dluhu budou preferovat jednotlivé zájmové skupiny? Předpokládejme, že společnost může být rozdělena do tří skupin³¹:

- rentiéri, kteří drží bohatství v podobě vládních dluhopisů,
- podnikatelé, kteří drží bohatství v podobě fyzického kapitálu, který vytváří zisk,
- pracovníci, kteří disponují lidským kapitálem, ze kterého jim plynou mzdy.

Každá z těchto skupin se bude snažit vyhnout nákladům přizpůsobení a tyto náklady přesunout na skupinu jinou. Rentiéri budou pravděpodobně proti explicitnímu defaultu i proti inflační dani, která snižuje reálnou hodnotu dluhu a jako taková je vlastně implicitní formou defaultu. Jestliže je průměrná délka splatnosti dluhu krátká a držitelé dluhopisů jsou chráněni proti inflaci v podobě možné změny úrokové sazby, potom rentiéri preferují inflační daň proti defaultu. Rentiéri budou hlasovat pro snížení dluhu prostřednictvím úprav přímých nebo nepřímých daní. Podnikatelé budou vystupovat proti zvyšování daní z kapitálu, z hlediska jejich ekonomických zájmů bude menším zlem default, monetární financování či zvýšení nepřímých daní. Z pohledu pracovníků bude preferovaným řešením zvýšení daně z bohatství nebo kapitálu, případně default před navyšováním nepřímých daní.

4.7 PRAVIDLA VE FISKÁLNÍ POLITICE

Přetrvávající problémy s deficitem státního rozpočtu a udržitelností veřejného dluhu postupně vedly k omezování rozhodovací volnosti tvůrců fiskální politiky a přijetí nějakých forem fiskálních pravidel. **Fiskální pravidlo** je možné chápat jako stálé omezení fiskální politiky formou kvantitativních omezení rozpočtových agregátů. Na základě tohoto vymezení je možné odlišit pravidla týkající se veřejného dluhu, vyrovnanosti rozpočtu, výdajové pravidlo nebo pravidlo upravující příjmy do státního rozpočtu. Fiskální pravidla by měla přispět k ozdravení veřejných financí a zároveň dodat procesu fiskální konsolidace žádoucí kredibilitu.

Dluhové pravidlo obvykle explicitně stanovuje strop nebo cílový ukazatel míry zadlužení (podílu veřejného dluhu na HDP v %). Výhodou tohoto pravidla je srozu-

31 Zpracováno na základě Blanchard et al. (2013).

mitelnost a efektivnost v zajištění konvergence k cílovému ukazateli. Toto pravidlo je však pouze rámcové a je třeba přijmout konkrétní rozpočtová opatření, aby byl cílový ukazatel splněn. Splnění cílového ukazatele může být komplikováno tím, že na něj působí vnější vlivy, které jsou mimo kontrolu vlády (změny úrokových měr nebo pohyb měnového kurzu), a které mohou vynutit rozsáhlé fiskální přizpůsobení. Pokud nějaká země dluhové kritérium nespĺňuje a je zasažena nepříznivým ekonomickým šokem (například silnou recesí), působí toto pravidlo procyklicky.

Pravidla rozpočtové vyrovnanosti ovlivňují proměnnou, která přímo determinuje míru zadlužení. Toto kritérium lze chápat jako operativní a jeho dodržování může pomoci zajistit udržitelnost veřejného dluhu. Tento typ pravidel se může týkat celkového deficitu, cyklicky očištěného (strukturálního) deficitu nebo deficitu cyklického.

Ve své nejstriktnější formě může zavazovat vládu k udržování vyrovnaného státního rozpočtu. V praxi se to projevuje návrhem ústavního dodatku nebo ústavního zákona, který by stanovoval povinnost sestavovat vyrovnaný státní rozpočet. Smyslem je vytvořit tvrdší rozpočtové omezení a zmírnit vliv politického cyklu na praktické provádění fiskální politiky. Přesto ale existují ekonomické důvody, proč fiskální politika může občas vyprodukovat rozpočtový deficit. Usilovat o každoročně vyrovnaný rozpočet znamená potlačit automatickou stabilizační funkci daní a transferů (automatických stabilizátorů). Jejich působení v období recese tlačí státní rozpočet do deficitu. Platnost tohoto pravidla by znamenala, že vláda by v období recese musela provádět fiskální restriktci.

Tento typ pravidla se proto uplatňuje v méně striktní podobě. V některých zemích je omezena výše celkového rozpočtového deficitu. Jeho frekventovanou variantou je tzv. *zlaté pravidlo*, které umožňuje vznik deficitu pouze na financování kapitálových výdajů (tzn. nikoliv spotřeby). Takovýto způsob financování umožňuje rozprostřít finanční zátěž na několik období, během kterých se financovaná akce stane produktivní. I přes jistý disciplinární účinek není zlaté pravidlo samo o sobě zárukou udržitelnosti státního dluhu. Dalším problémem je vymezení veřejných investic. Příliš úzké vymezení může znamenat převahu investic stavebního charakteru na úkor investic do lidského kapitálu. Příliš široké vymezení tohoto pravidla zase může způsobit jeho neefektivnost.

Další variantou tohoto pravidla je udržování cyklicky vyrovnaného rozpočtu, kdy vláda v průběhu cyklu udržuje průměrné vládní výdaje na přibližně stejné výši jako úroveň příjmů. Daňové sazby nejsou v tomto přístupu flexibilně upravovány podle momentální ekonomické situace. Jestliže vláda chce udržovat stabilní úroveň výdajů za veřejné statky a služby, je logické, že v období recese, kdy dochází k poklesu

zdanitelných důchodů a tedy výpadku daňových příjmů, může hospodaření státního rozpočtu skončit schodkem. Naopak v období konjunktury, kdy zdanitelné důchody a daňové příjmy rostou, vzniká přebytek. Protože jsou daňové sazby udržovány na stabilní úrovni, snižuje se jejich distorzní efekt. Takováto politika se označuje jako vyhlazování daňových sazeb (*tax smoothing*).

Box 6. Příklady fiskálních pravidel

Velká Británie

Po vítězství New Labour ve Velké Británii v roce 1997 nová vláda zavedla nový fiskálně-politický rámec. Jeho součástí byly dvě pravidla, kterými se měla fiskální politika řídit. Tzv. zlaté pravidlo povoluje strukturální deficit pouze na financování veřejných investic. Podle druhého fiskálního pravidla by měl být podíl čistého veřejného dluhu na HDP udržován na “stabilní a rozumné úrovni”, což by podle ministerstva financí nemělo být více než 40 %. Toto pravidlo platí v rámci hospodářského cyklu. Implementace zlatého pravidla vedla k nárůstu čistých veřejných investic, které měly ve Velké Británii dlouhodobě klesající charakter. Po roce 2007 došlo k nárůstu deficitu státního rozpočtu a veřejného dluhu. Míra zadlužení vzrostla ze 44 % HDP v roce 2007 na 72 % v roce 2009 (Bénassy-Quéré et al., 2010). Příčinou tohoto zhoršení fiskálních ukazatelů byla samozřejmě ekonomická krize, nicméně se ukázalo, jak problematické je cílovat nějaký ukazatel v průběhu ekonomického cyklu v situaci nejistoty, kdy není známa délka periody ani síla cyklického výkyvu.

Německo

Zlaté pravidlo veřejných financí je součástí německé ústavy od konce 60. let. Pokud nedošlo k výrazné makroekonomické nerovnováze, je možný deficit pouze na financování kapitálových výdajů. Další generace mají prospěch z čistých investic, nikoliv z investic hrubých. Proto v roce 2009 došlo k upřesnění tohoto pravidla, kdy čisté strukturální půjčky pro federální vládu jsou omezeny na 0,35 % HDP ročně (platí od roku 2016). Jednotlivé spolkové země nebudou od roku 2020 moci vůbec realizovat strukturální deficit. Toto pravidlo může být porušeno v případě mimořádných událostí typu přírodní katastrofa nebo hluboká ekonomická krize.

Výdajové pravidlo stanovuje limity na celkové, primární nebo běžné výdaje. Tyto limity jsou typicky stanovovány v absolutní výši, v tempovém vyjádření nebo jako procentní podíl na HDP v časovém horizontu tří až pěti let. Tato pravidla přímo nezajišťují udržitelnost dluhu, protože se netýkají příjmové stránky rozpočtu. V kombinaci s některým dalším pravidlem však mohou sloužit jako operativní nástroj fiskální konsolidace. Tato pravidla neomezují fungování automatických stabilizátorů na příjmové straně státního rozpočtu, případně nechávají prostor pro diskreční zásah

v oblasti daňové politiky. Proticyklický charakter tohoto pravidla může být zachován vynětím cyklicky senzitivních výdajových položek (např. výdajů na podpory v nezaměstnanosti). Jeho uplatnění však vylučuje diskreční fiskální stimul v podobě zvýšení vládních výdajů.

Příjmové pravidlo znamená stanovení stropu nebo naopak prahu na rozpočtové příjmy. Jeho cílem je zajistit určitý výběr daní nebo zabránit nadměrnému daňovému zatížení. Tyto pravidla se netýkají přímo kontroly veřejného dluhu, protože neupravují výdajovou stránku státního rozpočtu. Příjmy do státního rozpočtu podléhají cyklickým výkyvům, a proto může působit procyklicky. Příjmové prahy omezují fungování automatických stabilizátorů v období recese, příjmové stropy v období, když je ekonomika na vrcholu konjunktury. Prostřednictvím příjmového nebo výdajového pravidla je možné ovlivnit míru přerozdělování.

Jak bylo vysvětleno, každé fiskální pravidlo ovlivňuje jinou cílovou proměnnou, a proto je v praktické politice vhodné použít jejich kombinaci. Tak například dluhové pravidlo společně s výdajovým mohou zajistit udržitelnost veřejného dluhu a zároveň udržet požadovanou míru přerozdělování. Vláda má prostor pro operativní rozhodování v krátkém a středním časovém horizontu a ve fiskální politice mohou být zachovány proticyklické mechanismy. Stejného výsledku může být dosaženo kombinací dluhového a tzv. zlatého pravidla.

Tabulka 6. Vlastnosti jednotlivých typů fiskálních pravidel

Typ pravidla	Výhody	Nevýhody
Dluhové pravidlo	<ul style="list-style-type: none"> • Přímá souvislost s udržitelností dluhu • Transparentnost, snadná kontrola 	<ul style="list-style-type: none"> • Nejde o operativní kritérium procesu fiskální konsolidace, protože míru zadlužení nelze změnit v krátkém období • Pravidlo nemá stabilizační účinek (může působit procyklicky) • Dluh může být ovlivněn vnějšími faktory, které vláda nemůže ovlivnit
Pravidlo vyrovnanosti rozpočtu	<ul style="list-style-type: none"> • Může sloužit jako operativní kritérium • Úzká vazba na udržitelnost dluhu • Transparentnost, snadná kontrola 	<ul style="list-style-type: none"> • Pravidlo nemá stabilizační účinek (může působit procyklicky) • Deficit může být ovlivněn faktory mimo kontrolu vlády (např. silný cyklický výkyv)

Pravidlo strukturálního deficitu	<ul style="list-style-type: none"> • Může sloužit jako operativní kritérium • Úzká vazba na udržitelnost dluhu • Zachovává stabilizační funkci fiskální politiky • Umožňuje reagovat na jednorázové a dočasné faktory 	<ul style="list-style-type: none"> • Očištění deficitu od vlivu hospodářského cyklu je komplikované, zejména u zemí procházejícími strukturálními změnami • Je třeba stanovit jednorázové a přechodné faktory, které zneumožní diskreční využívání fiskální politiky • Pravidlo je složitěji konstruované, náročnější na kontrolu
Výdajové pravidlo	<ul style="list-style-type: none"> • Může sloužit jako operativní kritérium • Umožňuje stabilizovat ekonomiku • Ovlivňuje míru přerozdělování • Transparentnost, snadná kontrola 	<ul style="list-style-type: none"> • Pravidlo nemá přímou návaznost na udržitelnost dluhu, protože neupravuje příjmovou stranu • Může vést k nechtěným změnám ve struktuře výdajů (přesunu části výdajů do výdajových kategorií, které nejsou pokryty pravidlem)
Příjmové pravidlo	<ul style="list-style-type: none"> • Ovlivňuje míru přerozdělování • Může bránit procyklickým výdajům 	<ul style="list-style-type: none"> • Pravidlo nemá přímou návaznost na udržitelnost dluhu, protože neupravuje výdajovou stranu • Pravidlo nemá stabilizační účinek (může působit procyklicky)

Zdroj: Schaechter et al. (2012)

Box 7. Pakt stability a růstu

Fiskální pravidla EU jsou vtělena do Paktu stability a růstu. Pakt stability a růstu má zabránit nadměrným deficitům a zajistit fiskální disciplínu v členských státech EU stanovením maximální výše deficitu státního rozpočtu a veřejného dluhu. V případě deficitu je referenční hodnota 3 % HDP a v případě veřejného dluhu 60 % HDP. I když se Pakt vztahuje na všechny členské státy, striktnější mechanismy vynucování se týkají členských států eurozóny. Pakt má preventivní a nápravnou složku. V rámci preventivní složky země eurozóny předkládají programy stability a nečlenské země eurozóny konvergenční programy, ve kterých představují přehled hospodářského a fiskálního vývoje v jednotlivých zemích. Dále obsahuje střednědobý cíl fiskální politiky a plán reforem k jeho dosažení. V případě, že některému státu hrozí riziko, že nedodrží závazky z Paktu vyplývající, Komise může vydat včasné varování. Pokud členský stát své závazky skutečně nedodrží, je aktivován nápravný mechanismus Paktu a zahájen postup při nadměrném schodku. Rada vydá členské zemi doporučení a určuje termín pro nápravu. V případě neplnění stanovených doporučení nastupují další opatření včetně různých politických³² a finančních sankcí.

Někteří ekonomové (např. Wyplosz, 2002) navrhují, aby část rozhodovacích procesů ve fiskální politice byla (podobně jako v měnové politice) odňata politikům a de-

32 Politickými sankcemi se rozumí nemožnost účastnit se hlasování v Radě EU.

legována “technokratům”. Nově vzniklá instituce (fiskální výbor, fiskální rada) by podobně jako bankovní rada centrální banky byla nezávislá na vládě a stanovovala roční fiskální cíle (výši deficitu státního rozpočtu). Vlády by měly rozhodovací volnost o fiskálních nástrojích, pomocí kterých stanového cíle dosáhnout. Výhodou této institucionální reformy by bylo eliminace vlivu politického cyklu na rozhodování o deficitu státního rozpočtu a ozdravení veřejných financí.

SHRNUTÍ

- Fiskální politika plní v ekonomice dvě funkce; makroekonomická funkce spočívá ve snaze o stabilizaci ekonomického výkonu na základě regulace agregátní poptávky, mikroekonomické funkce spočívají v zajišťování veřejných statků a redistribuci důchodů.
- Fiskální politika realizovaná na základě rozhodovací volnosti vlády, se označuje jako diskreční politika. Vláda přijímá záměrná fiskální opatření ve snaze reagovat na měnící se ekonomické prostředí.
- Provádění diskreční fiskální politiky je spojeno s řadou rizik. Praktickým problémem je výskyt časových zpoždění. Ekonomové vedou spor o velikost fiskálního multiplikátoru. Multiplikační účinek oslabuje vytěsňovací efekt. Barro-Ricardova hypotéza zpochybňuje vliv fiskální politiky na agregátní poptávku.
- Deficit státního rozpočtu může být financován dluhově nebo dodatečnou emisí peněz. Rizikem monetizace deficitu je nárůst míry inflace. Kumulací rozpočtového deficitu vzniká veřejný dluh.
- Ukazatelem postoje fiskální politiky (zda je expanzivní či restriktivní) je strukturální (cyklicky očištěný) deficit. Jde o výši deficitu v případě výkonu na úrovni potenciálního produktu, kdy je cyklický deficit nulový.
- V ekonomice jsou zabudovány mechanismy, které automaticky zmírňují cyklické výkyvy. Jde o tzv. automatické stabilizátory. Jejich účinnost je silnější v ekonomikách s propracovanějším sociálním systémem.
- Nárůst míry zadlužení (podílu veřejného dluhu na HDP) závisí na rozdílu mezi reálnou úrokovou mírou a tempem růstu HDP. V případě, že je tento rozdíl kladný, nemusí stačit určitý primární přebytek na stabilizaci míry zadlužení.
- Míru zadlužení lze stabilizovat snížením rozpočtového deficitu a vytvořením primárního přebytku. Další možností je monetární financování dluhu nebo default.

Každá z těchto forem má jiné dopady na hlavní společenské skupiny (podnikatele, zaměstnance, rentiéry).

- Smyslem fiskálních pravidel je omezit diskreční volnost vlády ve fiskální politice. Je možné rozlišit tato fiskální pravidla: pravidla týkající se veřejného dluhu, vyrovnanosti rozpočtu, výdajové pravidlo nebo pravidlo upravující příjmy do státního rozpočtu. Fiskální pravidla by měly zajistit dlouhodobou udržitelnost veřejných financí a zároveň zachovat jejich stabilizační funkci.

Otázky k zamyšlení:

- » Charakterizujte fiskální politiku jako nástroj hospodářské politiky státu.
- » Na čem závisí velikost fiskálního multiplikátoru?
- » Vysvětlete rizika diskreční fiskální politiky.
- » Na jakých faktorech závisí vývoj míry zadlužení?
- » Vysvětlete dopady různých forem financování veřejného dluhu na různé skupiny obyvatelstva.
- » Jaké vlastnosti by měla splňovat fiskální pravidla? Uveďte příklady fiskálních pravidel a diskutujte jejich výhody a nevýhody.

SEZNAM LITERATURY

- Alesina, A., Drazen, A. 1991. Why are Stabilizations Delayed? *American Economic Review*; 81(5): 1170-1188
- Bénassy-Quéré, A. et al. 2010. *Economic Policy. Theory and Practise*. Oxford: Oxford University Press
- Blanchard, O. 2009. *Macroeconomics*. New Jersey: Pearson Prentice Hall.
- Blanchard, O. et al. 2013. *Macroeconomics. A European Perspective*. London: Pearson Education.
- Burda, M., Wyplosz, Ch. 2013. *Macroeconomics. A European Text*. Oxford: Oxford University Press
- Creel, J., Sawyer, M.C. (eds.) 2009. *Current Thinking on Fiscal Policy*. Basingtoke: Palgrave Macmillan
- Feldstein, M. 2009. *Rethinking the Role of Fiscal Policy*. NBER working paper 14684. Cambridge: National Bureau of Economic Research
- Mankiw, G. N. 2013. *Macroeconomics*. Houndmills: Worth Publishers/Palgrave Macmillan
- Neyapti, B. 2010. *Macroeconomic Institutions and Development*. Cheltenham: Edward Elgar
- Tabellini, G. 1991. The Politics of Intergenerational Redistribution. *Journal of Political Economy*; 99(2): 335-357
- Schaechter, A. et al. 2012. *Fiscal Rules in Response to the Crisis – Toward the „Next-Generation“ Rules. A New Dataset*. IMF Working Paper 12/187
- Tanzi, V., Schuknecht, L. 2000. *Public Spending in the 20th Century*. Cambridge: Cambridge University Press
- Wyplosz, Ch. 2012. *Fiscal Rules: Theoretical Issues and Historical Experiences*. NBER working paper 17884. Cambridge: National Bureau of Economic Research

5 MONETÁRNÍ POLITIKA

Monetární politika je důležitou součástí hospodářské politiky států. Jejím obecným cílem je přispět k stabilitě hospodářství prostřednictvím garance stabilního prostředí v oblasti cen a peněžního trhu. Ačkoliv je monetární politika politikou státu, v současné době je ve většině případů politikou, která je prováděná autoritou nezávislou na vládě – centrální bankou (CB). Hlavním důvodem pro toto institucionální oddělení je empiricky prokázaný fakt, že nezávislá centrální banky znamená stabilnější a nižší inflaci.

Cílem této kapitoly je představit důvody pro existenci, cíle, formy a nástroje monetární politiky. Text kapitoly se nejprve zaměří na základní pojmy související s monetární politikou, poté na roli centrálních bank v moderních ekonomikách, na což naváže představení cílů a nástrojů monetární politiky a analýza fungování transmisních mechanismů. Poslední část kapitoly se zaměří na Českou národní banku (ČNB) a monetární politiku v České republice.

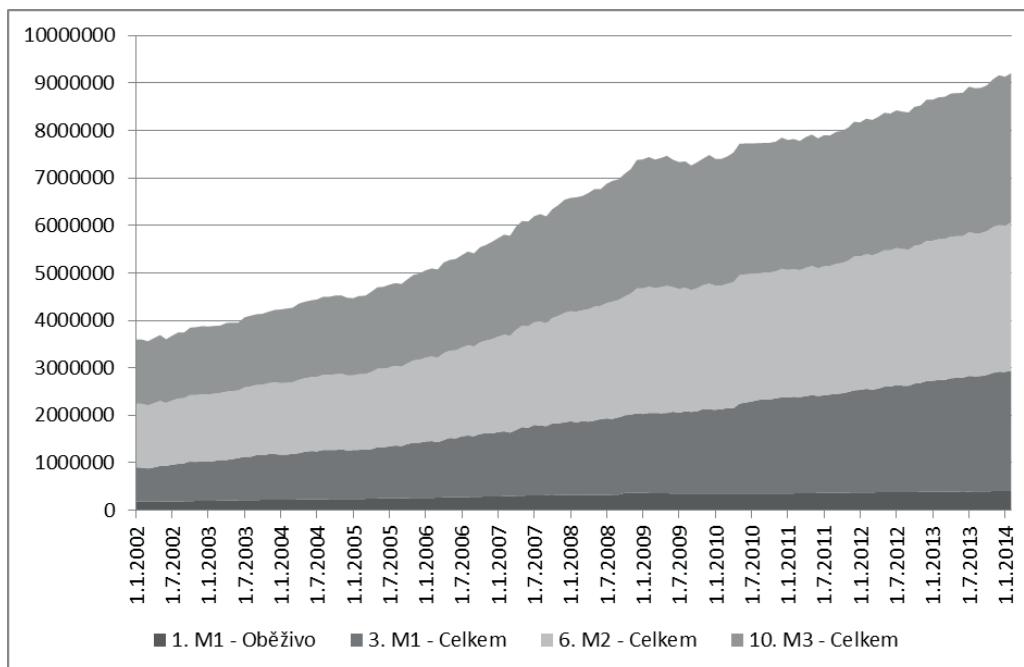
5.1 PENÍZE

Monetární politika i inflace je úzce spjata s penězi. Ačkoliv na první pohled všichni vědí, co jsou to peníze, jejich přesná definice a vymezení není nijak snadné. Peníze již dávno nemají formu jen mincí či bankovek, ale nacházejí se převážně v elektronické podobě na účtech finančních institucí v podobě běžných a spořicíh účtů, termínovaných vkladů, vkladů s výpovědní lhůtou, případně uloženy v jiných obchodovatelných cenných papírech. K rozlišení peněz podle likvidity se využívají peněžní agregáty. Jejich složení se může mezi zeměmi mírně lišit, princip však zůstává zachován. V ČR agregát M1 zahrnuje oběživo a jednodenní vklady. Široký peněžní agregát M2 obsahuje M1, vklady s dohodnutou splatností, vklady s výpovědní lhůtou a repo operace. Do sektoru držby peněz nejsou zahrnuty vládní instituce.³³

Harmonizovaná definice peněžních agregátů podle standardů Evropské centrální banky (ECB) do sektoru držby peněz zahrnuje i tzv. ostatní vládu (vládní instituce mimo ústřední vládu). Agregáty jsou pak definovány takto: M1 obsahuje oběživo a jednodenní vklady. Agregát M2 zahrnuje M1, vklady s výpovědní lhůtou do tří měsíců a vklady se splatností do dvou let. Agregát M3 obsahuje M2, podílové listy fondů peněžního trhu, emitované dluhové cenné papíry se splatností do dvou let a repo operace. Vývoj měnových agregátů v ČR zachycuje následující graf.

³³ Někde se jako agregát M0 uvádí peněžní (nebo měnová) báze, což je množství oběživa a rezerv (tj. bankovky, mince a vklady komerčních bank u centrální banky).

Obrázek 1. Měnové agregáty ČR – 2002-2014



Zdroj: ČNB

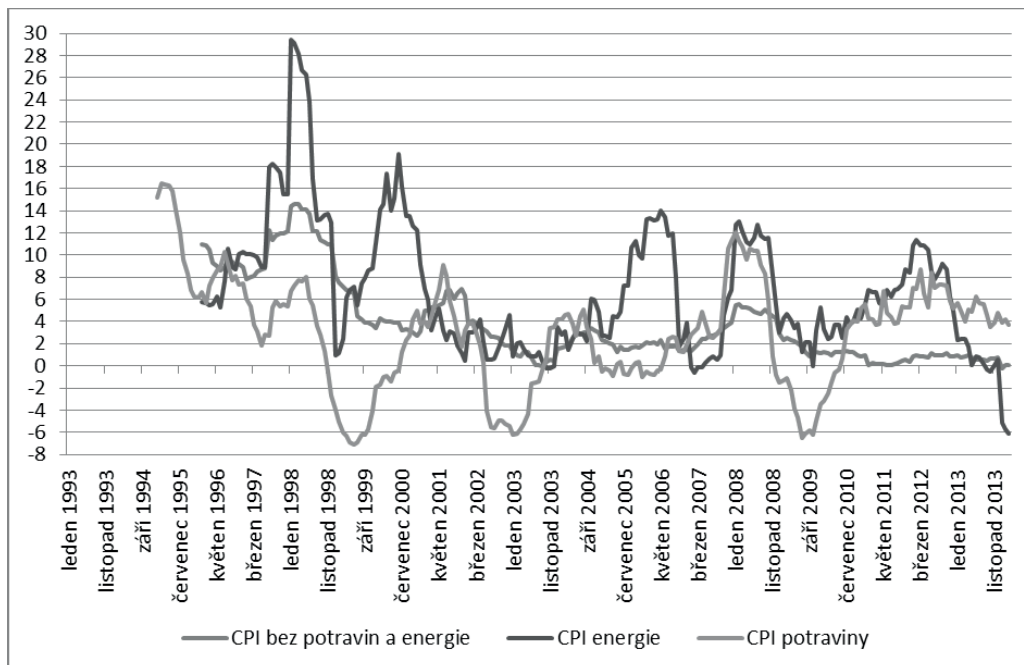
5.2 INFLACE

Pod pojmem inflace se v ekonomii rozumí růst cenové hladiny. Standardně se jako ukazatel využívá míra inflace, která měří tempo růstu cenové hladiny v určitém období. Snaha centrálních bank o nízkou a stabilní inflaci je důsledkem prokázané škodlivosti vysoké inflace. Z historie světového hospodářství jednoznačně plyne, že země s vysokou inflací dosahují nižších temp růstu reálného produktu, než země s nízkou inflací. Obzvláště škodlivá je v tomto kontextu hyperinflace, které ve svém důsledku znamená útek od dané měny. V reakci na to následuje kombinace návratu k barterovému obchodu s tržními subjekty se „neoficiálně“ přeorientují na prostředek směny se stabilnější hodnotou. Tímto prostředkem může být například zahraniční měna, typicky dolar a také občas euro, nebo nějaký všeobecně poptávaný statek. V posledním případě hovoříme o tzv. komoditních penězích, což je takový prostředek směny, který má svou hodnotu a využití i jinak než jen jako prostředek směny. Typickými komoditními penězi jsou drahé kovy, mohou to ale být i cigarety, alkohol, v dávnější minulosti to byla např. sůl, ozdoby, atd.

Co se měření inflace týče, tak kromě známých ukazatelů jako jsou CPI, PPI a IPD³⁴ se na území Evropské unie používá také harmonizovaný index spotřebitelských cen (HICP), který se snaží odstranit odlišnosti ve spotřebních koších v jednotlivých zemích a dosáhnout tak ukazatele, který je mezinárodně srovnatelný.

V rámci analýzy inflace a jejího dopadu na ekonomiku může někdy být vhodné, rozložit celkovou inflaci, měřenou CPI, na jednotlivé složky. To je vhodné i pro účely měnové politiky, neboť některé cenové výkyvy jsou mimo dosah působnosti centrální banky a její politiky. Protože v některých případech mohou být tyto vlivy obzvláště silné, například u ropy a zemního plynu, u zemědělské úrody či u zboží a služeb s regulovanými cenami, sledují se i jiné cenové indexy. Jedním z nich je **korigovaná inflace bez pohonných hmot**, což je index cen nepotravinářských položek spotřebního koše bez položek regulovaných cen, administrativních zásahů a bez pohonných hmot. Obvykle se inflace očišťuje vyjmutím těch položek, které jsou charakteristické specifickým průběhem cen. Jde o ceny volatilní, sezónně cyklické nebo mimo vliv CB. Jedná se např. o ceny energií, potravin nebo o regulované ceny). Vývoj celkové inflace i jejich některých dílčích indexů za celé období existence ČR, s ohledem na dostupnost dat, zachycuje následující graf.

Obrázek 2. Vývoj dílčích indexů spotřebitelských cen v ČR 1994–2013



Zdroj: ČNB

34 Index spotřebitelských cen, index cen výrobců, implicitní cenový deflátor.

Jak je z grafu vidět, jak potraviny, tak energie jsou charakteristické relativně vysokou volatilitou, výrazně přesahující volatilitu celkové inflace. Tato volatilita je dána významnými sezonními vlivy v podobě (ne)úrody (u potravin) a vývojem na světových trzích (energie). Možnosti ovlivnit tyto ceny jsou ze strany ČNB velmi omezené až nulové. V podstatě jediným kanálem, který má ČNB k dispozici na ovlivnění cen tvořené mimo národní trh je změna směnného kurzu. O vlivu kurzu na ceny více v kapitole věnované transmisním mechanismům a režimům měnové politiky a také v kapitole kurzová politika.

5.2.1 Příčiny inflace

Na příčiny inflace existuje několik pohledů, které se odráží i v odlišných přístupech k monetární politice. Zde budou zmíněny pouze dva hlavní proudy, monetaristický a keynesiánský.³⁵ Ke klasickým příčinám inflace se řadí růst peněžní zásoby, nákladové a poptávkové šoky a rigidita. Příčiny inflace mohou být i exotičtějšího charakteru. Například středověká morová epidemie v Evropě vyvolala inflaci z několika důvodů. Z důvodů velkého úbytku obyvatelstva došlo k poklesu poptávky po penězích, kterých tak bylo na trhu nadbytek a to vedlo k inflaci. K situaci také přispěl výrazný růst nákladů na pracovníky – velká část jich podlehla moru a nedostatečná nabídka vedla k růstu požadavků na mzdu, což zvyšovalo ceny. Další inflačním faktorem byl pokles nabídky zboží a zejména potravin, které neměl kdo vyrábět. Jiným případem ne zcela tradiční inflace byla například situace ve Španělsku v 16. století, kdy zlato a stříbro dovážené z nově dobytých kolonií v Jižní Americe zvedlo ceny (cca o 2% ročně) a to přispělo, dle některých názorů, ke kolapsu Španělského impéria.

Specifickým příkladem inflace je hyperinflace. Ta se projevuje inflaci v řádech stovek, tisíců i milionů procent ročně a je spojena s kolapsem peněžního trhu a trhu vůbec a je doprovázena odklonem od oficiální měny. Typickým příkladem hyperinflační ekonomiky je Německo ve 20. letech 20. století, kde inflace dosáhla řádu desítek až stovek milionu procent ročně. Výsledkem byly naprosto bezcenné bankovky, které následně sloužily například jako palivo do kamen.³⁶

Moderním případem země s hyperinflací je bezpochyby Zimbabwe, kde inflace na svém vrcholu v listopadu roku 2008 dosahovala odhadem 231 000 000 %. Tisk peněz zimbabwskou centrální bankou byl tak rychlý, že malá část emise bankovek je černobílá neboť v tiskárně cenin došla barva.

³⁵ V rámci keynesiánství i liberálních přístupů lze nalézt velké množství odlišných názorových proudů, které se liší svým náhledem na monetární politiku i příčiny inflace. Tato učebnice vědomě zjednodušuje na základní názorové proudy.

³⁶ Viz <http://alphahistory.com/weimargermany/1923-hyperinflation/>

V Německu hyperinflaci řešili přechodem na novou marku Rentenmark a jejím fixním a neodvolatelným navázáním na zlato. V Zimbabwe se postupně samovolně přešlo k používání amerického dolaru. Zemí, které zažily hyperinflaci lze v historii nalézt celou řadu, patří sem celá řada zemí východního bloku po jeho rozpadu v 90. letech 20. století, země Latinské a Jižní Ameriky a jiné.

Zakladatel monetarismu, Milton Friedman, prohlásil, že inflace je vždy a všude peněžním fenoménem, v tom smyslu, že může vzniknout jen jako důsledek vyššího tempa růstu peněžní zásoby než je tempo růstu produktu. Toto tvrzení je základem teorie monetarismu, jejíž hlavním pilířem je kvantitativní rovnice směny (viz měnový transmissní mechanismus).

Keynesiánci vidí inflaci jako projev ekonomických nerovnováh. Rozlišují tři typy inflace:

- Inflace tažená poptávkou – je vyvolaná růstem agregátní poptávky nad potenciální produkt z důvodu růst soukromých a/nebo vládních výdajů.
- Inflace tlačená náklady – je spojena s negativním nákladovým (nabídkovým) šokem. Růst cen významného vstupu zvyšuje náklady většiny firem, což snižuje agregátní nabídku a tlačí na růst cen. Typickým příkladem je růst cen ropy – ropný šok.
- Zabudovaná (setrvačná) inflace – je spojena s inflačními očekáváními. Jakmile je jednou inflace v ekonomice přítomna, subjekty s ní počítají při sjednávání kontraktů (mzdy, úvěry, ceny) a tím ji automaticky vyvolají. Ekonomika se dostává do začarovaného kruhu.

Odišné názory monetaristů i keynesiánců ve vnímání příčin inflace ústí také v odlišný přístup k monetární politice. Keynesiánci vycházejí z platnosti krátkodobé phillipsovy křivky, kdy změna v monetární politice ústící ve vyšší inflaci vede k peněžní iluzi, která ústí ve vyšší ekonomické aktivitě a hospodářskému růstu. Dle jejich názoru ceny a zvláště mzdy jen pomalu reagují na změny nabídky a poptávky (nepružnost cen a mezd) a to vede k periodickému střídání nadbytku a nedostatku. To lze řešit mimo jiné monetární politikou, která by tyto výkyvy kompenzovala (v historii politika jemného ladění, stop-go politika). Tato politika je však spojena s rizikem nedostatku informací a časových zpoždění, které mohou ekonomiku rozkolísat ještě více, než kdyby k řádnému zásahu nedošlo. Keynesiánci neuznávají monetaristický (reps. neoklasický) koncept směřování trhu k dlouhodobé rovnováze a jako kritiku dlouhodobého směřování ekonomiky do rovnováhy zdůrazňují, že lidi zajímá současnost a krátké období. V této souvislosti bývá často zmiňován Keynesův výrok: „In the long run, we are all dead“³⁷.

37 V dlouhém období jsme všichni mrtví.

Naproti tomu monetaristé vychází z principu kvantitativní rovnice směny, racionálních očekávání a platnosti neutrality peněz. Dle jejich názoru jsou jakékoliv ohlášené změny v monetární politice ihned zakomponovány do očekávání ekonomických subjektů a vedou přímo k vyšší inflaci. Jediným způsobem jak by CB mohla přivodit peněžní iluzi, je neočekávaný, překvapivý a třeba i neohlášený krok CB. Tato peněžní iluze by však dle monetaristů jednak měla krátkého trvání (než si subjekty uvědomí, co se stalo) a jednak by vedla k distorzím a ztrátě důvěry v CB, což by v konečném důsledku mělo více škodlivých než prospěšných efektů. Ideální strategií centrální banky je dle monetaristů udržovat inflaci na stabilní nízké úrovni tím, že tempo růstu peněz bude stabilní a nízké³⁸, což povede ke stabilitě tržního prostředí a k hospodářskému růstu. Faktem je, že současná monetární politika často bývá predikovatelnější a otevřenější než bývalo v minulosti běžné. Vyvolat peněžní iluzi je tak obtížnější.

5.2.2 Důsledky inflace

Inflace je výhodná pro dlužníky, neboť snižuje reálnou hodnotu jejich dluhu. V mírné podobě je dle některých názorů také prospěšná pro růst HDP, neboť pomalu klesající kupní síla peněz stimuluje subjekty k utrácení. Čím vyšší inflace je, tím je škodlivější. O důsledcích inflace pojednávají standardní učebnice makroekonomie, proto budou zmíněny jen některé, které bývají opomíjené nebo nedostatečně vysvětlené.

Důležitá je vazba mezi výši inflace a nejistotou, která ovlivňuje stabilitu tržního prostředí. Vyšší inflace znamená také vyšší meziroční výkyvy v inflaci, což zvyšuje nejistotu a vyšší nejistota ztěžuje plánování produkce a firmy jsou tak opatrnější v investicích a produkci. Podniky se více soustředí na zajištění proti inflaci nežli na produktivní činnost. Investoři investují spíše do krátkodobých spekulativních aktiv, nežli do dlouhodobých investic, které jsou pro ekonomický růst nejdůležitější. Banky jsou opatrnější v poskytování úvěrů a firmy opatrnější v investicích, protože je nejistý vývoj reálné úrokové míry. Poskytovatelé úvěrů vyžadují vzhledem k nejistotě vyšší rizikovou prémii a cena úvěrů roste, klesají investice i tempo růstu HDP.

Vysoká inflace je spjata s vyššími nominálními úrokovými mírami, což přitahuje spekulativní zahraniční kapitál. Jeho příliv a odliv způsobuje fluktuace na devizovém trhu, volatilitu měnového kurzu a tím ještě zhoršuje pozici domácích podniků zvyšující nejistotou. S rostoucí inflací se zvyšují relativní ceny domácího exportu. Ten se stává hůře prodejným na zahraničních trzích. V delším časovém horizontu je tento efekt obvykle kompenzován depreciací domácí měny. Problematická však může být vysoká inflace v režimu fixního kurzu, což je problematika, které se podrobněji věnuje podkapitola věnovaná a transmisním mechanismům a kapitola kurzová politika.

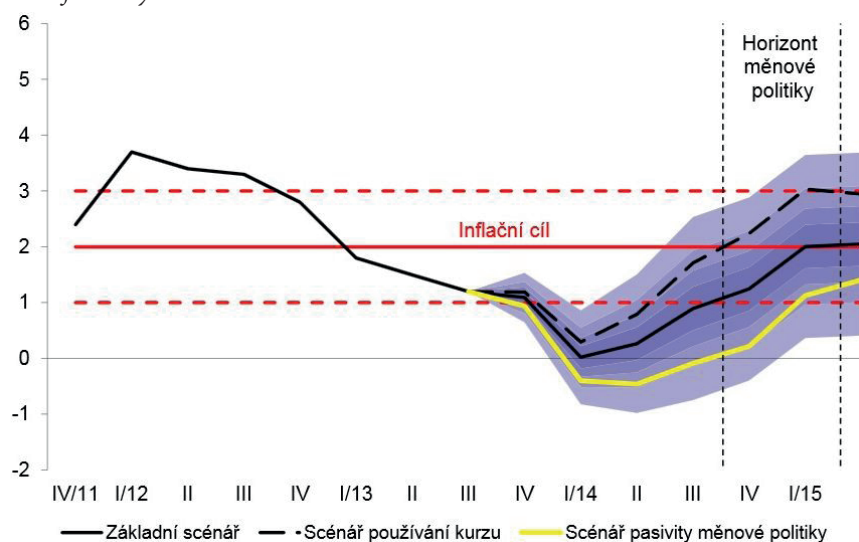
38 Milton Friedman (1912-2006) navrhol aby tempo růstu peněžní zásoby bylo na úrovni růstu HDP.

Při dlouhodobě vyšší inflaci si firmy i domácnosti upraví inflační očekávání na vyšší úrovni a inflace se tak stane setrvačnou. Lidé s inflací počítají, podle toho vyjednávají mzdy, uzavírají smlouvy o úvěru i stanovují ceny. Snížit inflaci při vysokých inflačních očekáváním je pak obtížné a bývá doprovázeno poklesem HDP. Je tedy zřejmé, že inflace způsobuje v ekonomice celou řadu negativních jevů, které sílí s výší inflace.

5.3 DEFLACE

Opakem inflace je deflace. Jedná se o pokles cenové hladiny. Otázka deflace vzbuzuje v ekonomických kruzích rozporuplné reakce. Od názorů, že deflace je škodlivá stejně, nebo i více, než vysoká inflace, až po názory, že deflace je relativně neškodný fenomén. Zkušenosti světové ekonomiky dávají za pravdu spíše těm, kteří deflaci považují za hrozbu. Deflace byla v minulosti fenoménem, který se v ekonomikách objevoval docela často a lze říci, že inflace se v moderních ekonomikách stala převládajícím fenoménem až po 1. světové válce, což narušila deflační spirála v průběhu velké hospodářské krize. V posledních dekáдах se o deflaci hovoří zejména ve spojitosti s Japonskem a na konci roku 2013 se o hrozbě deflace hovořilo také v souvislosti s vývojem cenové hladiny v eurozóně a i v ČR. Riziko deflačního vývoje v ČR tak jak jej viděla ČNB, uvádí následující graf.

Obrázek 3. Deflační výhled ČNB



Zdroj: ČNB

V reakci na hrozbu deflace ČNB přistoupila k oslabení koruny o cca 10%, což vyvolalo kontroverzní reakce (více viz kapitola kurzová politika).

5.3.1 Příčiny deflace

Deflace může mít svůj původ v různých částech ekonomiky. Často vzniku deflace předchází spekulativní bublina na trhu některých aktiv. Jílek (2004) uvádí jako hlavní důvody vzniku deflace:

- pokles cen akcií
 - » obvykle mu předchází ekonomickou situaci nepodložená euforie na akciových trzích, která je následovaná prudkým poklesem cen akcií. Ten je spojen s poklesem zisků bank, finančních společností a to vede k všeobecnému pesimismu, poklesu ekonomické aktivity a poklesu cen.
- pokles cen nemovitostí
 - » stejný scénář jako v přechodném případě, akorát na trhu nemovitostí. Euforie a růst cen je vystřídán vystřízlivěním, stagnací a poklesem cen.
- nadbytečné výrobní kapacity (zvýšená nabídka)
 - » v období růstu a optimismu firmy investují nad úroveň poptávky. Nadměrná nabídka pak tlačí ceny dolů.
- preference domácností spořit (pokles poptávky)
 - » obvykle spojeno s obavami do budoucna. Tímto chováním domácnosti v obavě z krize krizi samy vyvolají. Pokles poptávky vede k poklesu produkce, a cen.
- prudký pokles cen klíčových komodit
 - » může být vyvolán jednak objevením nových nalezišť či novou technologií. Dopady jsou asymetrické v rámci zemí i odvětví. Země komoditu vyvážející a těžící čelí poklesu příjmů, klesají zisky a mzdy a tím i koupeschopná poptávka a dostavuje se hospodářský pokles. Importéři a zpracovatelské podniky těží z nižších nákladů, které mohou promítnout do nižších cen – pokles cen je spojen s růstem produktu.
- deflační vývoj v zemích hlavních obchodních partnerů
 - » stejně jako může dojít k importu inflace, může dojít i k importu deflace. Kanály mohou být dva – klesající ceny importů tlačí do deflace celkovou domácí cenovou hladinu nebo zahraniční recese spojená

s deflací snižuje poptávku po domácích exportech a to tlačí na pokles cen v domácí ekonomice.

- razantní liberalizace trhu práce nebo finančního trhu
 - » prudká liberalizace může výrazně snížit cenu mzdy nebo zisky finančních institucí což se může projevit v klesající poptávce a poklesu cen.
- rychlé posílení domácí měny
 - » vedlo by k prudkému zlevnění importovaného zboží, tím poklesu jeho cen a v případě, že je země importérem surovin (ropy) klesly by náklady téměř všem firmám. To by mohlo vést k deflaci.
- nepružnost mezd
 - » v případě nepružných mezd dochází při hospodářském poklesu k propouštění, to vede k poklesu poptávky, klesajícím ziskům firem a tlaku na pokles cen. Pokud jsou mzdy nadále nepružné, k dalšímu propouštění atd.

Deflace v ekonomice bývá spojována s poklesem ekonomik, ne vždy tomu tak ale je. Zejména v 19. století zažívala Amerika dlouhou epizodu deflačního růstu a podobná situace byla i ve Velké Británii. Tehdy docházelo k razantnímu technologickému pokroku a poklesu nákladů, což vedlo současně k poklesu cen i k růstu ekonomiky. Ovšem pokles cen měl i své negativní dopady a to zejména na dlužníky.

Box 1. Japonsko, Abenomika a kvantitativní uvolňování v USA

Japonsko se koncem 90. let, po splasknutí bubliny na trhu aktiv, dostalo do fáze hospodářské stagnace a deflace. Na rozdíl od běžného vývoje, kdy tato fáze obvykle trvá v řádu několika čtvrtletí, v Japonsku se protáhla na celou dekádu - tzv. ztracená dekáda. V reakci na pokles cen, zavedla Japonská centrální banka začátkem nového tisíciletí politiku tzv. kvantitativního uvolňování. Kvantitativního uvolňování je ne zcela standardním nástrojem centrálních bank. Ty se k němu uchylují v situaci, kdy standardní nástroje již nelze použít, tj. typicky, když jsou již úrokové sazby nulové, respektive limitně blízké nule. Kvantitativní uvolňování je založeno na nákupu velkého množství (quantity) finančních aktiv od soukromých finančních institucí. Cílem těchto operací je přímo zvýšit nabídku peněz, nikoliv snížit úrokovou míru jak je tomu u tradičního nákupu na volném trhu. Kvantitativní uvolňování bylo poprvé použito právě v Japonsku v letech 2001-2006. Výsledkem bylo určité oživení i ozdravení Japonské ekonomiky, ovšem již rok po ukončení programu v roce 2008 bylo oživení přerušeno hospodářskou krizí. Po určitém zotavení se z hospodářské

krize přišlo v roce 2011 masivní zemětřesení a vlna tsunami, které Japonskou ekonomiku opět výrazně poškodily. V reakci na hospodářský pokles a setrvalou deflací se Japonská vláda rozhodla k další masivní podpoře ekonomiky. Předsedou vlády se v roce 2012 stal Shinzo Abe (který byl v úřadu již v roce 2007) a soubor opatření se tak dostal do povědomí jako Abenomika. Podstatou přijatých opatření bylo nastartovat ekonomiku pomocí tří typů nástrojů, založených na keynesiánských principech: masivní fiskální stimulací (20 miliard Jenů), agresivnější monetární politikou Bank of Japan a strukturálními reformami, které by zvýšili konkurenceschopnost Japonska. Kvantitativní uvolňování mělo být v tomto případě velmi masivní - Bank of Japan si vytkla za cíl zvýšit peněžní zásobu v ekvivalentu 1,4 miliard dolarů, a tím přispět k dosažení inflačního cíle 2%. Zatímco fiskální a monetární politika měly ekonomiku nastartovat, dlouhodobé strukturální reformy měly přispět k udržitelnosti růstu.

Ke kvantitativnímu uvolňování se po roce 2008 uchýlil i Federeal Reserve System (FED), který plní roli centrální banky USA. Od roku 2008 do roku 2014 provedl FED čtyři kola kvantitativního uvolňování, během kterých se více než zčtyřnásobila hodnota jím držných cenných papírů. O úspěchu kvantitativního uvolňování se vedou diskuse. V USA se podařilo obnovit důvěru na mezibankovním trhu zejména tím, že se banky zbavily špatných dluhopisů, zejména hypotéčních. Podařilo se nastartovat ekonomický růst na úroveň 2-3 % ročně a mírně snížit nezaměstnanost. Na druhou stranu je možné pozorovat vznik spekulativní bubliny na trhu aktiv, neboť většina peněz, které byly FEDem poskytnuty, nebyla použita k úvěrování firem, ale k investicím do akcií a fondů.

5.3.2 Dopady deflace

Na první pohled se může zdát, že pokles cen je něco, co je pro domácnosti výhodné. Skutečnost je komplikovanější. Každá změna cenové hladiny má své vítěze i poražené. S poklesem cen roste kupní síla peněz, což prospívá lidem, kteří mají úspory nebo fixní nominální příjem, který se tak zhodnocuje už tím, že klesají ceny. Deflace (stejně jako inflace) nemá dopad jen na ceny statků a služeb, ale také na výdělky. S poklesem zisků firem klesají také mzdy. Reálná mzda (kupní síla mzdy) tak může jak růst, tak stagnovat tak i klesat, vždy podle toho co klesá rychleji, zda ceny či mzdy. Vzhledem k tomu, že nominální mzdy jsou většinou, a zejména v krátkém období, dolů nepružné, vede pokles cen a tím i tržeb k propouštění a nárůstu nezaměstnanosti a v krátkém období také k růstu reálné mzdy těch pracovníků, kteří nebyli propuštěni. V delším období lze očekávat také pokles nominálních mezd. Zda by byl výsledkem pokles reálných mezd, závisí na institucionálním nastavení trhu práce, kam spadá role a síla odborů, zákonodárství pracovního trhu a podobně.

S deflací je, dle některých ekonomů, spojen fenomén spekulace na další pokles cen, který vede k odkládání nákupu statků dlouhodobé spotřeby. Klesá-li cenová hladina,

vyplatí se počkat s nákupem na další pokles cen – tato odkládaná spotřeba dále snižuje příjmy podnikům, které tak mají méně peněz na výplatu mezd a splátky úroků. Klesají-li při deflaci i mzdy, klesající objem mezd pak zpětně motivuje domácnosti k další spekulaci na pokles cen. Ekonomika se tak dostává do deflační spirály, která může končit sérií krachů firem, bank a vysokou nezaměstnaností. Protiargumentem je tvrzení, že spotřebu nelze odkládat do nekonečna. Potřebný statek si spotřebitel koupí bez ohledu na očekávaný vývoj cenové hladiny. Dá se argumentovat tak, že stejně jako (mírná) inflace nevede k hromadění statků z důvodu očekávané inflace a k inflační spirále, tak nevede (mírná) deflace k odkládání spotřeby a deflační spirále. Nelze ad hoc rozhodnout, který z argumentů je blíže pravdě, vždy je třeba zvážit aktuální situaci v ekonomice a vzorce chování spotřebitelů.

Deflace také přerozděluje bohatství a to v opačném směru než inflace. Dochází tedy k přerozdělení bohatství od dlužníků k věřitelům – dlužník splácí peníze úročené a současně s vyšší kupní silou než mu byly zapůjčeny. Při deflaci, spojené s nominálně klesajícími zisky a případně také mzdami, mohou mít dlužníci problém se splácením svých závazků.

Rostoucí kupní síla peněz vede k poklesu nominálních úrokových měr, neboť stejný reálný výnos je při poklesu cenové hladiny dosažitelný s nižší nominální úrokovou mírou. Relativně závažný problém nastává, pokud je pokles cenové hladiny tak razantní, že by úrokové sazby klesly na nulu případně pod ní. Není realistické očekávat půjčování peněz za záporný úrok, kdy by věřitel platil dlužníkovi za to, že mu poskytne půjčku. Při výrazné deflaci proto klesá objem poskytnutých úvěrů (*credit crunch*) neboť reálné náklady na jejich splácení rostou. Klesají-li ceny dále, podniky se dostávají do platební neschopnosti, nejsou schopny splácet své dluhy a tím přivádějí do problému také banky a zprostředkovaně celou ekonomiku.

Deflace může mít na podniky i pozitivní dopady. Klesající tržby nutí firmy hledat levnější a efektivnější způsoby výroby a tlačí tak na růst efektivnosti a racionálnějšího nakládání se zdroji. Na druhou stranu růst reálných úrokových měr nemusí podnikům umožnit potřebné investice do nových technologií.

Převládá názor, že dlouhodobá deflace v ekonomice působí negativně. Podniky omezují investice a trpí klesající poptávkou, domácnosti omezují spotřebu a výrazněji spoří. Banky trpí nízkou poptávkou po úvěrech, které podniky nechtějí ani bezúročně. Další tlak na banky pak vytváří klesající hodnota jistin dluhů, zejména nemovitostí a akcií, čímž se banky dostávají do problému při nesplacení zajištěného dluhu, což je situace, která při deflaci reálně hrozí. Problémy podniků a bank vedou k hospodářské krizi, nezaměstnanosti, poklesu daňových výnosů a nárůstů nároků na sociální systém. Cesta z deflační spirály klesajících cen, produkce a rostoucí nezaměstnanosti

není snadná a vyžaduje dostatečný impulz, který by přinutil firmy investovat a domácnosti utrácet.

Na druhou stranu ne každá deflace je škodlivá. Výrazná pozitivní technologická změna by výrazně zvýšila produktivitu, snížila náklady a také mohla vést k poklesu cen. Na tomto vývoji, který se odehrál v poslední dekádě v odvětví informačních technologií, nelze vidět nic špatného. Pro hodnocení efektů deflace je pak klíčová analýza původů poklesu cen.

5.4 FUNKCE A INSTITUCIONÁLNÍ POSTAVENÍ CENTRÁLNÍCH BANK

Historie moderního centrálního bankovníctví se datuje do 17. století. Prvními bankami, které prováděly určité funkce typické pro centrální banky, byly Bank of Amsterdam (1609) a Bank of Sweden (1664). Za první plnohodnotnou centrální banku je považována Bank of England (1694), která byla zřízena primárně za účelem financování potřeb panovníka Viléma III. Bank of England se na oplátku stala jedinou společností s ručením omezením, která měla právo vydávat bankovky. Její funkce však byla dosti odlišná od funkcí současných centrálních bank. Centrální banky ve svém počátku fungování sloužily jako zdroj peněz pro financování válečných a jiných výdajů panovníků a jejich emisní činnost tak neodvratně vedla k růstu inflace. V průběhu času se funkce centrálních bank proměňovala a dnes centrální banky obvykle slouží k jiným cílům než poskytování peněz panovníkovi či vládě.

Funkcí centrální banky je celá škála – jejich význam se jednak měnil v čase a jednak se může lišit mezi zeměmi. K hlavním funkcím centrální banky patří:

- Provádění monetární politiky – sem spadá péče o domácí měnu, což je obvykle chápáno jako snaha o udržení stabilní cenové hladiny. V některých případech (např. v USA cíle FEDu) je tento cíl rozšířen o snahu o růst HDP, nízkou nezaměstnanost, případně jiné cíle hospodářské politiky. Měnová politika má své opodstatnění v tržních ekonomikách, v centrálně plánovaných ekonomikách byly (případně jsou) ceny regulovány přímo a používání monetární politiky tak nemá smysl.
- Banka státu – původně hlavní cíl CB, spojen s poskytováním půjček vládě/panovníkovi. Dnes v naprosté většině případů omezeno na správu (administraci) veřejných financí. Na účty ČNB jsou např. zasílány platby daní.
- Banka bank – „lender of last resort“, CB poskytuje bankám potřebnou likviditu. Do situace nedostatku likvidity se komerční banky mohou dostat v různých situacích. Komerční banka může poskytnout úvěry společnostem, které je nesplácějí,

a nemá pak prostředky na vyplacení vkladů. Jedná se o případ banky na pokraji bankrotu z důvodů vlastních podnikatelských rozhodnutí. Nedostatek likvidity může však být i systémového charakteru. Banky potřebnou likviditu standardně získávají na mezibankovním trhu tak že si půjčují jedna od druhé tak, aby pokryly svou poptávku po volných financích. Při náhlé krizi důvěry mezibankovní trh zamrzá a i zdravá banka se může dostat do situace, kdy nemá aktuálně dostatek prostředků. To vyvolá panickou odezvu mezi střídateli a může dojít k runu na banku a tím ještě vyššímu požadavku na likviditu. V situaci zamrznutí mezibankovního trhu je role centrální banky klíčová. Při neposkytnutí likvidity v této situaci hrozí kolaps bankovního systému, krachy bank a recese ekonomiky. Centrální banka se dostává do nelehké situace, kdy na jedné je zodpovědná za stabilitu systému, kdy krach jedné banky může spustit řetězovou reakci a na druhá straně by neměla zachraňovat banky nezdravé nebo riskující a spoléhající právě na záchranu ze strany CB (problém morálního hazardu a „too big to fail“³⁹).

- Vydávání hotovostní měny – CB je jedinou institucí oprávněnou k vydávání bankovek a mincí.
- Bankovní regulace a dohled – CB se často podílí na regulaci a (spolu)zodpovídají za stabilitu a funkčnost bankovního systému. Mohou omezit činnost komerčních bank, (spolu)rozhodují, například s ministerstvem financí, o udělení/odebrání bankovní licence.

5.4.1 Nezávislost, transparentnost a kredibilita centrálních bank

Plnění funkcí centrálních bank je podmíněno jejich institucionálním ukotvením. Sem spadá zejména otázka nezávislosti, odpovědnosti a transparentnosti centrální banky. Následující text se zaměří na tyto charakteristiky.

Klíčovým faktorem funkční centrální banky je její kredibilita. Kredibilita je tvořena celou řadou faktorů, kam, mimo jiné patří právě nezávislost, dále pak odpovědnost a transparentnost. Nezávislost centrální banky na vládě je v současné ekonomické teorii i praxi vnímána jako jeden ze základních principů institucionálního uspořádání moderní tržní ekonomiky. Panuje všeobecné přesvědčení, že pilířem dobře fungující ekonomiky je nezávislá centrální banka. V pozadí stojí neméně důležitá otázka odpovědnosti CB, přičemž v této oblasti nepanuje ani zdaleka takový konsenzus jako v případě nezávislosti.

39 Příliš velká na to aby padla – taková banka, která tvoří základ systému, vklady v ní má uložené velká část střídatelů a její role na mezibankovním trhu je klíčová. Její bankrot by vnesl do systému značnou nestabilitu a nedůvěru a vedl k zamrznutí peněžního trhu.

Základní pravidlo a hlavní smysl nezávislosti centrální banky lze spatřovat v zákonném zákazu financování schodku veřejných rozpočtů emisí peněz. Toto opatření však neřeší problém nezávislosti centrální banky bezzbytku a je proto doplněno o další ukazatele, které vládě zabraňují v ovlivňování centrální banky s cílem nepřímo podpořit fiskální expanzi, ovlivnit cenu státních obligací, účelově snížit úrokové sazby apod. Tato další kritéria se týkají zejména způsobu výběru a volby managementu centrální banky, způsobu kontroly jejího hospodaření, zákonného stanovení cíle měnové politiky, principu neovlivnitelnosti strategie měnové politiky vládou atd. Existuje-li však zcela nezávislá centrální banka, nabízí se otázka do jaké míry a komu je centrální banka ze své činnosti odpovědná? Z empirického srovnání a i z logiky věci můžeme vyvodit (nejen pro oblast měnové politiky) obecně platný předpoklad, že vysoká míra nezávislosti je na úkor odpovědnosti a naopak vysoká odpovědnost centrální bance ubírá na nezávislosti.

Na nezávislost centrální banky lze pohlížet z pohledu tzv. hospodářské a politické nezávislosti. Posouzení hospodářské nezávislosti centrální banky je založeno na sedmi kritériích, která jsou definována jako odpovědi na otázku, zda:

- 1) možnost poskytnout vládě přímý úvěr (pokud vůbec existuje) není automatická,
- 2) přímé úvěrování (pokud existuje) se uskutečňuje za tržní úrokovou míru,
- 3) přímý úvěr (pokud existuje) je časově omezen (kratší než jeden rok),
- 4) přímý úvěr (pokud existuje) je kvantitativně omezen (malým procentem státního rozpočtu),
- 5) centrální banka se nepodílí na primárním trhu veřejného dluhu,
- 6) diskontní sazba (resp. základní sazba, např. repo) je stanovována centrální bankou,
- 7) bankovní dozor není svěřen centrální bance (2 body) nebo se centrální banka o kompetence dělí s jiným subjektem (1 bod).

Za každou kladnou odpověď je úroveň nezávislosti vyšší. Kritéria 1 – 5 popisují vztah centrální banky k financování deficitu státního rozpočtu, kritéria 6 a 7 se vztahují k výkonu měnové politiky. Tato kritéria tvoří sloupce 1 – 7 tabulky „**Index hospodářské a politické nezávislosti centrálních bank**“, ve sloupci 8 je jako součet bodů index hospodářské nezávislosti. Čím je tento index vyšší, tím je centrální banka na vládě nezávislejší.

Hodnocení politické nezávislosti je založeno na osmi kritériích, která jsou definována jako odpovědi na otázku, zda:

- 9) guvernér centrální banky není jmenován vládou,
- 10) guvernér je jmenován na 5 a více let,

- 11) bankovní rada není jmenována vládou,
- 12) bankovní rada je jmenována na 5 a více let,
- 13) zástupce vlády v bankovní radě nezasedá nebo jen s poradním hlasem,
- 14) vláda neschvaluje strategii monetární politiky,
- 15) požadavek na udržení cenové stability je upraven zákonem,
- 16) existuje zákonné opatření pro řešení konfliktu mezi vládou a centrální bankou preferující banku.

Kritéria 9 – 12 popisují způsob jmenování managementu centrální banky, kritéria 13 a 14 vztah centrální banky k vládě a kritéria 15 a 16 legislativně zakotvené pravomoci. Tato kritéria tvoří sloupce 9 – 16 tabulky č. 2, ve sloupci 17 je jako součet bodů uveden index politické nezávislosti. Čím je tento index vyšší, tím je banka nezávislejší.

Obrázek 4. Index hospodářské a politické nezávislosti vybraných centrálních bank

země	rok	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
ECB	1999	1	1	1	1	1	1	1	2	8	1		1	1	1	1	1	6
Belgie	1993		1		1	1	1	1	2	6			1					1
	1999	1	1	1	1	1	1	1	2	8	1	1	1	1	1	1	1	7
Nizozemsko	1993			1	1	1	1	1	4		1		1	1	1	1	1	6
	1999	1	1	1	1	1	1	1	6		1	1	1	1	1	1	1	8
Německo	1993	1	1	1	1	1	1	1	7		1		1	1	1	1	1	6
	1999	1	1	1	1	1	1	1	7		1		1	1	1	1	1	6
Portugalsko	1993				1		1		2				1					1
	1999	1	1	1	1	1	1	1	6				1	1	1			3
Velká Británie	1993	1	1	1	1		1		5				1					1
	1999	1	1	1	1	1	1	1	7		1		1			1		4
Švédsko	1993			1	1	1	1	1	2	6	1	1	1		1		1	5
	1999	1	1	1	1	1	1	1	2	8	1	1	1	1	1	1	1	7
Itálie	1993				1				1		1		1					2
	1999	1	1	1	1	1	1	1	6		1	1	1	1	1	1	1	8
Řecko	1993				1		1		2			1					1	2
	1999	1	1	1	1	1	1	1	6		1	1			1	1	1	5
Francie	1993				1	1	1	2	5		1		1					2
	1999	1	1	1	1	1	1	2	8		1	1	1	1	1	1	1	7
Dánsko	1993		1			1	1	2	5		1				1	1		3
	1999	1	1	1	1	1	1	2	8		1	1	1		1	1	1	7
Česká republika	1990						1	1	2									0
	1993	1	1	1	1	1	1	1	7		1	1	1	1	1	1	1	7
	2001	1	1	1	1	1	1	1	7		1	1	1	1	1	1	1	7
Slovensko	2004	1	1	1	1	1	1	1	6		1		1	1	1	1	1	5
Estonsko	2004	1	1	1	1	1	1	2	7		1		1	1	1	1	1	5
Litva	2004	1	1	1	1	1	1	1	6		1	1	1	1	1	1	1	8
Maďarsko	2004	1	1	1	1	1	1	2	8		1	1	1	1	1	1	1	6
Kypr	2004	1	1	1	1	1	1	1	6		1		1	1		1	1	4
Slovinsko	2004	1	1	1	1	1	1	2	8		1	1	1	1	1	1	1	7
Polsko	2004	1	1	1	1	1	1	1	6		1		1	1		1	1	4

Zdroj: Kvizda, Ženatý (2005)

Často je argumentace o potřebě nezávislosti centrálních bank založena na vztahu „vysoká míra nezávislosti = nízká míra inflace“, který vyplynul z mnoha empirických studií. Ačkoliv tento vztah opravdu obvykle platí, situace není zdaleka tak přímočará. Nezávislost centrální banky a míra inflace jsou společně determinovány hlubšími společenskými a politickými faktory. Neexistují důkazy, že status nezávislosti centrální banky sám o sobě vede k nízké míře inflace. Existovaly závislé centrální banky udržující dlouhodobě nízkou míru inflace (např. Švédsko) a naopak existovaly i centrální banky se shodnou mírou nezávislosti dosahující dlouhodobě výrazně odlišné míry inflace (např. Belgie a Itálie).

Transparentnost je svázána s vlastním výkonem měnové politiky a do značné míry je dána neformálním institucionálním postavením centrální banky v ekonomice spolu s osobními kvalitami jejího managementu. Odpovědnost, podobně jako nezávislost, je dána rozhodnutím zakladatele centrální banky a v podstatě tvoří s nezávislostí centrální banky druhou stranu téže mince.

Transparentnost centrálních bank je vlastnost, která se za existenci centrálních bank výrazně proměnila. V současné době je transparentnost CB vnímána jako jeden z klíčových atributů důvěryhodné centrální banky. Pod pojem transparentnost centrální banky lze zahrnout celou řadu ukazatelů:

- transparentnost cílů: zahrnuje otevřenost týkající se cílů monetární politiky
- procedurální transparentnost: otevřenost o tom jak jsou rozhodnutí přijímána; mívá podobu zápisů ze zasedání, výsledků hlasování atp.
- transparentnost postupu: otevřenost ohledně očekávaných důsledků v hospodářství; mívá podobu okamžitých ohlášení o přijatých opatřeních a jejich vysvětlení
- operační transparentnost: otevřenost ohledně implementace rozhodnutí, průběžné kontrole a případných odchylek od očekávaných výsledků.

Zřejmě nejvýznamnějším momentem odpovědnosti, a z druhé strany také atributem nezávislosti, centrální banky je způsob stanovení a kvantifikace cíle měnové politiky. Stanovení cíle jako „cenové stability“ může být dáno zákonnou normou⁴⁰ a tedy postaveno mimo diskusi a politický vliv vlády. Stanovení cíle může také být ponecháno bez formálního vymezení s tím, že toto stanovení spadá buďto do pravomoci centrální banky anebo vlády. Z hlediska nezávislosti centrální banky není volba cíle bankou ideální, neboť se zde otevírá možnost různých politických (i neformálních) tlaků.

40 Takto je například stanoven cíl měnové politiky v Česku – zákonem o České národní bance a dokonce Ústavou ČR.

Volba cíle vládou popírá celou diskusi o nezávislosti, neboť může snadno učinit centrální banku zodpovědnou za plnění fiskálních cílů; vláda by se tak elegantně mohla zbavit své vlastní politické zodpovědnosti. Jiná je situace nikoliv u stanovení cíle, ale u kvantifikace cíle měnové politiky. Podle principu nezávislosti bývá považováno za optimální, pokud cíl měnové politiky kvantifikuje sama centrální banka bez jakéhokoli omezení nebo ovlivnění ze strany vlády. Z hlediska odpovědnosti centrální banky musíme problém nahlížet právě opačně: kvantifikace cíle bankou tuto staví mimo společenskou kontrolu, zatímco kvantifikace cíle vládou odpovídá principům zastupitelské demokracie. Řešení tohoto dilematu nabízí oddělení nezávislosti cílové a nezávislosti instrumentální. Zatímco cílová nezávislost příliš vyvazuje centrální banku z odpovědnosti za měnovou politiku (hypoteticky by si mohla nastavit cíl motivovaný např. osobními ambicemi nebo tak, aby byl co nejspíše dosažitelný), instrumentální nezávislost, tj. nezávislost ve volbě nástrojů, umožňuje nastavit optimální míru nezávislosti centrální banky při dostatečné míře její odpovědnosti za výkon měnové politiky a přenesení finální odpovědnosti na demokraticky volené zastupitele.^{41,42}

5.5 CÍLE MĚNOVÉ POLITIKY

Provádění měnové politiky je v moderních ekonomikách hlavní funkcí centrálních bank. Konečným cílem měnové politiky je v naprosté většině případů cenová stabilita (tj. nízká a stabilní inflace), případně bývá cíl kombinovaný také s požadavkem na dlouhodobý ekonomický růst a nízkou nezaměstnanost.⁴³

V případě ČNB je cíl stanovený zákonem č. 6/1993 Sb. o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů (ke dni vydání knihy byla poslední změna provedena záko-

41 Je třeba si uvědomit, že prezentované uspořádání představuje jen jedno z možných institucionálních ukotvení CB. Vždy je na zakladateli CB aby zvolil takový poměr nezávislosti a odpovědnosti, který považuje za žádoucí a nejvhodnější.

42 Problémem příliš nezávislé centrální banky může být také nedostatečná koordinace hospodářských politik, která může v krajním případě vyústit v to, že vláda a CB jsou svými politikami přímo proti sobě. Výsledkem jsou pak jen marně vynaložené prostředky a ztracený čas, nákladem nižší výkonnost ekonomiky nebo jiné ekonomické nerovnováhy.

43 To, že primárním cílem většiny centrálních bank je cenová stabilita, je dáno mimo jiné tím, že současné ekonomické názory jsou zajedno v tom, že vliv centrální banky na ostatní veličiny, jako je HDP nebo nezaměstnanost je jen krátkodobý skrze měnovou iluzi. Měnová, nebo také peněžní, iluze znamená, že lidé mají v situaci růstu inflace pocit, že jim vzrostl reálný důchod a proto nabízí více práce, což se v dlouhém období ukáže jako omyl, protože lidem narostl pouze nominální, nikoliv reálný, důchod. Stejně iluze působí i na výrobce, kteří se domnívají, že vzrostla cena jejich produkce a proto ji nabízejí více (a poptávají více práce), ale časem se ukáže, že vzrostla cena všech statků, tedy i vstupů (včetně mezd) a produkce se vrací na původní úroveň. Naproti tomu nízká inflace jako primární cíl sama o sobě přispívá ke stabilizaci ekonomiky, neboť stabilita a predikovatelnost cenového vývoje je jedním z klíčových předpokladů rozvoje podnikatelských aktivit.

nem 227/2013 Sb.). Cíl ČNB je definován v paragrafu 2 výše uvedeného zákona takto: „Hlavním cílem činnosti České národní banky je péče o cenovou stabilitu. Česká národní banka dále pečuje o finanční stabilitu a o bezpečné fungování finančního systému v České republice. Pokud tím není dotčen její hlavní cíl, podporuje Česká národní banka obecnou hospodářskou politiku vlády vedoucí k udržitelnému hospodářskému růstu a obecné hospodářské politiky v Evropské unii se záměrem přispět k dosažení cílů Evropské unie. Česká národní banka jedná v souladu se zásadou otevřeného tržního hospodářství.“

Konkrétní hodnotu inflace, která je považovaná za splnění cíle si stanovuje CB sama. Tento cíl se může měnit v závislosti na hospodářské situaci nebo může být dlouhodobě stabilní. Aktuálně (rok 2014) má ČNB stanovený inflační cíl na úrovni 2 % ročně a jeho platnost ČNB plánuje až do vstupu ČR do eurozóny.

5.6 NÁSTROJE CENTRÁLNÍCH BANK

Ke splnění svých funkcí centrální banky využívají širokou škálu nástrojů. Jejich využití závisí na stanoveném cíli monetární politiky, na hospodářské situaci, na fungování peněžního trhu, a na dalších faktorech. Nástroje CB lze obecně rozdělit na dva typy – přímé a nepřímé nástroje. Přímé nástroje působí přímo na vybraný subjekt, bez jakéhokoliv mezičlánku a bez zpoždění. Nepřímé nástroje využívají jako mezičlánek finanční/peněžní trh. Přímé nástroje jsou ve svém účinku silnější, predikovatelnější a rychlejší. Nepřímé nástroje působí se zpožděním, jejich účinek může být větší i menší než se očekávalo a také se mohou účinkem zcela minout. Ke svému působení vyžadují nepřímé nástroje fungující peněžní trh. Ačkoliv by se mohlo zdát, že pro CB je výhodnější používat přímé nástroje, v naprosté většině případů CB využívají nástroje nepřímé. Odpověď na otázku proč tomu tak je, se týká zejména vztahu daného nástroje a tržního prostředí a svobody podnikání. Využití přímých nástrojů znamená porušení tržních principů a často také podnikatelské svobody. Přímé nástroje tak nacházejí své místo zejména v dobách krizí, kdy rychlost může být jedním z nejdůležitějších faktorů úspěchu nebo v dobách transformace, kdy peněžní trh není dostatečně funkční. Přímé nástroje se také mohou uplatnit při regulaci konkrétní instituce, často např. na pokraji bankrotu.

5.6.1 Přímé nástroje měnové politiky

Tyto nástroje mohou být a bývají používány selektivně, vůči konkrétní komerční bance. Ačkoliv mohou být využity jako nástroje k ovlivňování monetární báze a sledování hlavního cíle cenové stability, obvykle jsou použity jako nástroj stabilizace bankovního sektoru. Rozlišují se tyto přímé nástroje

- Úvěrové limity - centrální banka jimi určuje, jaký maximální objem úvěrů může komerční banka poskytnout soukromým subjektům. Jedná se o tzv. absolutní úvěrový limit. Nebo může stanovit tzv. relativní úvěrový limit, který určuje, jaký objem úvěrů může získat komerční banka od banky centrální. Cílem tohoto opatření je omezit úvěrovou kapacitu bank. Zejména u absolutních limitů jde o opatření výrazně omezující podnikatelskou svobodu bank.
- Úrokové limity – centrální banka tímto opatřením určí maximální nebo minimální úrokové sazby z poskytnutých úvěrů nebo přijatých vkladů. Tímto opatřením centrální banka jednak ovlivňuje množství peněz v oběhu a jednak může zabránit riskantním operacím komerční banky.
- Pravidla likvidity – centrální banka stanoví, v jakém závazném poměru má být struktura aktiv (úvěrů) a pasiv (vkladů) komerční banky. Jedná se o pravidlo určující např. podíl mezi vlastním kapitálem a celkovými aktivy. Dodržování těchto pravidel má dopad na stabilitu bankovního sektoru.
- Povinné vklady – tímto nástrojem přikazuje centrální banka vybraným institucím uložit si u ní část prostředků nebo přes její účty provádět finanční operace. V praxi se jedná například o povinnost státních institucí využívat účty CB. Na účty u ČNB se například platí daně.
- Doporučení, výzvy a gentlemanské dohody – dohody nebo doporučení, která vyslovuje CB vůči konkrétní komerční bance. Jedná se o právě nezávazné akty. Jejich použití obvykle přechází silnějším přímým nástrojem.

5.6.2 Nepřímé nástroje měnové politiky

Nepřímé nástroje centrální banky, jak již název napovídá, působí na komerční banky nepřímo – přes zprostředkovatele. Tímto zprostředkovatelem je peněžní, resp. finanční trh. Působení těchto nástrojů je plošné - ovlivňuje všechny subjekty finančního trhu. Plošné působení však neznamená nutně stejné působení. Různé banky mohou být různě citlivé na změnu úrokových sazeb vyhlášených CB, celkový efekt je pak výsledkem reakcí jednotlivých bank.

- Operace na volném trhu – centrální banka vystupuje jako jeden ze subjektů peněžního/finančního trhu, kde provádí nákup nebo prodej cenných papírů, nejčastěji státních obligací nebo pokladničních poukazek CB. Jedná se o klasický nástroj, kterým CB ovlivňuje množství peněz v oběhu. Tyto operace mohou mít nejrůznější formu. Mohou být jednorázové nebo na dobu určitou s garantovaným reverzním ochodem (repo operace)

- Diskontní sazba – nejnižší sazba na mezibankovním trhu. Za tuto sazbu si mohou komerční banky uložit přebytečnou likviditu u komerčních bank. Čím nižší je tato sazba tím nižší je motivace komerčních bank peníze ukládat a naopak tím větší motivace hledat jiné investiční příležitosti, tj. poskytovat úvěry.
- Lombardní sazba – sazba za úvěry poskytnuté centrální bankou komerčním bankám, které mají nedostatek likvidity. Jako protihodnotu (zástavu) vůči lombardnímu úvěru přijímá CB od KB cenné papíry. Princip fungování je stejný jako u diskontní sazby.
- Reeskont směnek – centrální banka může v případě, že komerční banka potřebuje likviditu odkoupit směnky, které komerční banka odkoupila (eskontovala) od svých klientů před lhůtou splatnosti.
- Povinné minimální rezervy – nástroj, který nachází své výraznější uplatnění zejména v situacích nestability bankovního sektoru a který má zajistit jeho hladké fungování. Povinné minimální rezervy (PMR) určují kolik procent z primárních vkladů, které u komerčních bank učiní domácí nebankovní subjekty, musí být uloženo u centrální banky.⁴⁴
- Operace na devizovém trhu – nákup nebo prodej domácí měny na devizovém trhu. Prodejem domácí měny centrální banka zvyšuje množství peněz v oběhu, zvyšuje své devizové rezervy a přispívá k deprecii kurzu, při nákupu domácí měny působí opačně, tj. snižuje devizové rezervy, snižuje množství peněz v oběhu a přispívá k apreciaci domácí měny. Zatímco v prodeji domácí měny na devizovém trhu jsou zdroje centrální banky neomezené, neboť si jich může vyemitovat neomezené množství, nákup domácí měny na devizovém trhu je omezen zásobou devizových rezerv v držení centrální banky.

5.7 TRANSMISNÍ MECHANISMY

Podstatou měnové politiky je snaha centrální banky pomocí nástrojů, které má k dispozici dosáhnout stanoveného cíle. Cílem měnové politiky je, jak již bylo uvedeno, v naprosté většině cenová stabilita. Protože centrální banka nemůže přímo ovlivnit jednotlivé ceny, snaží se svými nástroji motivovat tržní subjekty k takovému chování, které povede k takové změně cen, která je v souladu s jejími představami. K ovlivňování cenové hladiny dochází zprostředkovaně přes několik mezistupňů, kdy jsou impulzy postupně přenášeny od centrální banky směrem k trhu výrobku a služeb – jedná se o tzv. transmisní mechanismy. Transmisní mechanismy jsou sousledností

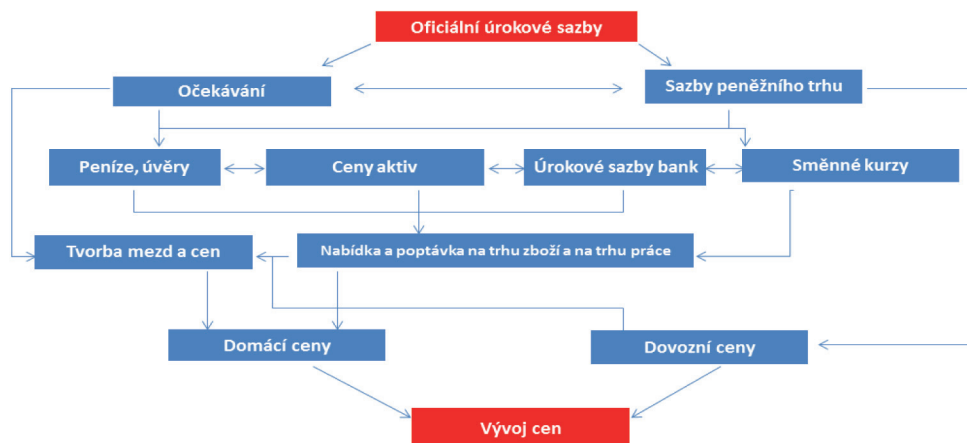
postupného ovlivňování ekonomických veličin a chování tržních subjektů směrem k stanovenému cíle. V rámci transmisního mechanismu rozlišujeme měnová kritéria, což jsou určité dílčí cíle, které slouží k dosažení cíle konečného. Na začátku stojí operační kritérium, které působí na zprostředkující kritérium a to působí na konečný cíl. Vzhledem k tomu, že na cenovou hladinu může centrální banka působit různými kanály, tak existuje i více transmisních mechanismů. Měnová kritéria i použité nástroje se pak liší podle toho, jaký transmisní mechanismus je použit. Obecně lze rozlišit úvěrový, měnový a kurzový transmisní mechanismus.

Úvěrový transmisní mechanismus využívá jako nástroj změnu úrokových sazeb vyhlášených centrální bankou. Ty se téměř bezprostředně projeví ve výši úrokových sazeb na mezibankovním trhu. Situace na mezibankovním trhu ovlivňuje chování komerčních bank, respektive množství a cenu dostupné likvidity, které mají komerční banky k dispozici, což přímo ovlivňuje úvěrovou kapacitu bank, tedy množství úvěrů které banky mohou poskytnout soukromým podnikům. Vyšší množství poskytnutých úvěrů vede obvykle k vyšší investiční aktivitě, která zvyšuje celkovou agregátní poptávku a tím i cenovou hladinu a naopak. Schematicky lze princip fungování transmisního mechanismu zapsat takto:

$$i \rightarrow I \rightarrow AD \leftrightarrow P \quad (1)$$

Tento zjednodušený zápis nepostihuje signální vliv monetární politiky, tedy vlastnost, kdy akce (i nečinnost) centrální banky ovlivňují očekávání subjektů a další ekonomické veličiny, jako je např. měnový kurz. Preciznější pohled na fungování transmisního mechanismu poskytuje schéma transmisního mechanismu Evropské centrální banky.

Obrázek 5. Transmisní mechanismus ECB



Zdroj: ECB

Předpokladem fungování úvěrového transmisního mechanismu je schopnost CB plně ovlivnit objem poskytovaných úvěrů a současně musí být známá citlivost investic na změny úrokové míry. Tyto předpoklady nejsou vždy splněny. Roste-li například riziko nesplacení úvěrů, typicky v dobách ekonomické recese, banky bývají ochotny půjčovat méně a to navzdory situaci výrazně klesajících úrokových sazeb vyhlášených CB. Na druhou stranu, není-li krize důvěry absolutní a nedojde k úplnému zamrznutí peněžního trhu⁴⁵ tak nižší úrokové sazby snižují délku recese a podporují hospodářský růst. Naopak v dobách nadměrného hospodářského růstu CB zvyšuje úrokové sazby s cílem snížit množství poskytovaných úvěrů a tím investiční aktivitu firem, aby zabránila neproduktivním investicím, zchladila optimismus a zabránila nadměrnému růstu cen. Jsou-li totiž již plně využity kapacity ekonomiky, roste tlak na růst mezd, který se projevuje v rostoucí poptávce a obojí v růstu cenové hladiny. Navzdory dílčím nedostatkům u jeho předpokladů a možným selháním při jeho použití je úvěrový mechanismus nejčastěji používaným mechanismem moderních centrálních bank.

Měnový transmisní mechanismus je založen na principu kvantitativní teorie peněz, kterou vystihuje rovnice

$$M \cdot V = P \cdot Y \quad (2)$$

kde **M** je množství peněz v oběhu (měnová báze), **V** je rychlost obratu peněz, **P** je cenová hladina a **Y** je reálný důchod. Podle této teorie růst peněžní zásoby při nezměněném produktu a rychlosti oběhu peněz povede k proporcionalnímu růstu inflace a naopak.

V pozdějších verzích kvantitativní teorie peněz je počítáno i s určitým vlivem množství peněz nejen na cenovou hladinu ale také na objem vyrobené produkce. Na principu kvantitativní teorie peněz fungovalo řízení měnových agregátů v rámci bretton-woodského systému, v některých zemích, například v Německu a Švýcarsku, poměrně úspěšně. Stejně tak úspěšná byla aplikace v 80. letech ve Velké Británii a v USA při snižování inflace po 2. ropném šoku a po selhání politiky stop-go. Předpoklady fungování měnového transmisního mechanismu jsou plná kontrola centrální banky nad měnovou bází a stabilita peněžního multiplikátoru. V poslední době, cca od 90. let, však tento transmisní mechanismus přestává fungovat, neboť přestaly být, zejména z důvodu deregulace finančních trhů, splňovány předpoklady jeho hladkého fungování. Z důvodu možného volného pohybu kapitálu mezi zeměmi je kontrola CB nad peněžní zásobou značně omezena, není stabilní peněžní multiplikátor a také rychlost obratu peněz je volatilní proměnnou. Snaha centrální banky o kontrolu peněžní báze, která byla typická například při transformaci v 90. letech tak ve velkém procentu případů skončila nezdarem a vedla vysoké inflaci.⁴⁶

45 credit crunch – situace, kdy banky de facto nepůjčují nikomu, ani ostatním bankám.

46 Při přílivu kapitálu do země je potřeba jej směnit na domácí měnu. Příliv kapitálu tak zvyšuje

Kurzový transmisní mechanismus je založen na stabilizaci měnového kurzu, který slouží jako tzv. nominální kotva. Principem je fixace domácí měny k nízkou inflační měně (nebo koši měn) významného importního partnera (partnerů), což zajistí stabilitu cen importovaného zboží a slouží jako „kotva“ pro všechny ceny v ekonomice. Domácí ekonomika tak vlastně „importuje“ nízkou inflaci ze země, k níž má fixován kurz. V případě použití kurzu jako nástroje se centrální banka vzdává své autonomie a musí přizpůsobit svou monetární politiku politice země, na kterou je vázaná domácí měna. Dochází-li k fixaci kurzu, centrální banka nemůže ovlivňovat jiné veličiny než je kurz. Pokud by například CB chtěla podpořit ekonomiku a zabránit recesi a deflaci, standardně by snížila úrokové sazby. Ovšem úrokové sazby jsou jedny z klíčových veličin ovlivňující přeshraniční pohyb kapitálu. Při jejich poklesu by kapitál (minimálně krátkodobý či spekulativní) ze země odcházel. Investoři by se zbavovali korun a poptávali zahraniční měnu. To by na devizovém trhu ovšem vyvolalo přebytek korun a tlak na její oslabení. Aby těmto tlakům CB zabránila a udržela fixní kurz, musela by buďto zvýšit nabídku zahraniční měny, ovšem její zásoby má vždy omezené, nebo zvýšit úrokovou míru. Zvýšením úrokové míry by anulovala její předchozí snížení a její snažení by jí pouze snížilo devizové rezervy.

Při fixním kurzu se zvyšuje riziko spekulativních toků kapitálu, a proto se často využívá určitého pásma, v němž se kurz může volně pohybovat a teprve na hranicích pásma CB intervenuje. Více o tomto problému v kapitole věnované kurzové politice.

Použití transmisních mechanismů, byť jsou vazby v nich logické, nemusí vést ke kýženému cíli a centrální banka může ve svém snažení selhat. V situaci ekonomické recese a krize důvěry mohou být centrální banky velmi obezřetné při poskytování úvěrů a tuto obezřetnost a neochotu poskytovat úvěry nemusí snížit ani klesající úrokové sazby. V rámci vztahů transmisního mechanismu jsou také přítomná zpoždění. Zatímco vliv změny nástroje na mezibankovní trh jsou téměř okamžité, v cenové hladině se plně projeví obvykle až po více než roce. Hovoří se o tzv. horizontu transmise, který bývá odhadován i pozorován v rozmezí 4 až 8 čtvrtletí.

Je třeba si také uvědomit, že na domácí ekonomiku působí také šoky, mající původ mimo transmisní mechanismus a to jak v domácím prostředí, tak v okolním světě. K takovým šokům, které mohou narušit splnění cíle měnové politiky, patří na domácí půdě např. neočekávané změny ve fiskální politice, jako je změna daní. K zahraničním šokům lze zařadit změnu cen surovin či změny globální ekonomické výkonnosti.

množství peněz v oběhu, odliv naopak snižuje. Centrální banka může kapitálové toky ovlivňovat změnou úrokových sazeb, současně tím však ovlivňuje domácí investice a případně kurz. Navíc platí, že je-li kapitál ze země odlákán jinam, jeho opětovné nalákání nebývá vždy snadné.

5.7.1 Měnová kritéria

Měnová kritéria jsou ty veličiny transmisního mechanismu, které leží mezi nástrojem centrální banky a konečným cílem měnové politiky. Aby mohla měnová kritéria plnit svou funkci, musí být snadno měřitelná, dobře ovlivnitelná, musí mít minimální zpoždění v působení v rámci transmisního mechanismu a musí mít přímou a predikovatelnou vazbu na konečný cíl centrální banky. Globálně lze za měnová kritéria považovat buďto úrokové míry nebo množství peněz v oběhu či fixní měnový kurz. Úroková míra je jako kritérium vhodnější z důvodu menšího zpoždění v reakci na nástroje měnové politiky a snadnějšího změření. Množství peněz v oběhu má zase menší vliv na reálné veličiny a lépe tak slouží k ovlivňování inflace bez rušivých vlivů na ekonomiku. Zdánlivě by tedy byla vhodná kombinace obou kritérií. Tento přístup naráží na neslučitelnost (nekonformitu) kritérií. Pokud se centrální banka rozhodne fixovat úrokové míry, musí přizpůsobovat nabídku peněz změnám poptávky a ztrácí tak kontrolu nad velikostí peněžní báze. Naopak při fixaci nabídky peněz se úroková míra přizpůsobuje změnám poptávky po penězích a centrální banka ji nemůže ovlivnit. Na problém nekonformity naráží také kritéria fixního kurzu a množství peněz v oběhu. Nekonformita je zřejmá při zvážení vlivu fixního kurzu na příliv zahraničních spekulativních investic a ještě zřejmější je, když uvážíme, že fixní kurz používají země právě ke snížení inflace. Fixní měnový kurz, pokud je důvěryhodný a investoři věří v jeho setrvání, způsobuje, že při investicích do takové měny odpadá kurzové riziko. Pokud země využívá fixní kurz ke snížení inflace, pak pravděpodobně platí, že inflace je v zemi relativně vysoká. Vysoká, resp. vyšší inflace, pak znamená také vyšší nominální úrokové sazby. Do domácí ekonomiky pak přichází zahraniční krátkodobý kapitál, který je lákán vyšším výnosem bez rizika kurzové změny. Tento kapitál je pro účely domácích investic konvertován do domácí měny. V konečném důsledku tak příliv kapitálu zvyšuje množství domácí peněžní zásoby a působí proinflačně. Vzniká tak začarovaný kruh, kdy příliv zahraničního kapitálu zvyšuje inflaci, to zvyšuje nominální úrokové sazby a to láká další zahraniční kapitál. Fixní kurz v takové situaci může působit kontraproduktivně a bránit snížení hodnoty inflace na cílovou úroveň.

5.7.2 Operační měnová kritéria

Operační měnové kritérium, někdy též operační cíl, je ekonomická veličina, která je v transmisním mechanismu přímo ovlivňována použitým nástrojem centrální banky. V posledních letech je nejpoužívanějším měnovým kritériem úroková míra. Měnová báze nebývá využívána, neboť její fixování je jednak obtížnější a jednak, z důvodu neslučitelnosti měnových kritérií, vede fixování peněžní báze k volatilitě úrokových měr, což neprospívá stabilitě finančních trhů a tím ani stabilitě ekonomiky. Také fixní kurz nebývá obecně ideálním nástrojem monetární politiky z důvodu rizika vzniku

a prohloubení nerovnováh v ekonomice (více v kapitole Kurzová politika).

Centrální banky vyhlášují úrokové míry, které velmi výrazně ovlivňují cenu peněz (krátkodobou úrokovou míru) na mezibankovním trhu. Situace na mezibankovním trhu se pak zprostředkovaně projeví v úvěrové kapacitě bank a to následně ovlivní množství úvěrů a investic a dále podle logiky transmisního mechanismu. V případě ČNB jsou vyhlášovány tři úrokové míry: repo sazba, diskontní sazba a lombardní sazba. Tyto sazby určují horní a dolní mez pro krátkodobé úrokové míry na mezibankovním trhu.

5.7.3 Zprostředkující kritéria

Zprostředkující kritéria, nebo také zprostředkující cíle či mezicíle, jsou ekonomické veličiny v transmisním mechanismu blíže konečnému cíli. V praxi to pak bývá určitý peněžní agregát u měnového transmisního mechanismu, měnový kurz u kurzového mechanismu nebo dlouhodobá úroková míra u úvěrového transmisního mechanismu. U zprostředkujících kritérií se předpokládá úzký a přímý vztah s konečným cílem měnové politiky. Působení jednotlivých zprostředkujících cílů je zahrnuto v logice samotného transmisního mechanismu.

5.8 REŽIMY MĚNOVÉ POLITIKY

Centrální banka k dosažení svého cíle používá určitý režim měnové politiky. Principiálně rozlišujeme mezi čtyřmi základními typy režimů:

- režim s implicitní nominální kotvou,
- cílování peněžní zásoby,
- cílování měnového kurzu,
- cílování inflace.

Při zvažování otázky, jaký režim použít, musí být vzato v potaz několik okolností. Použití jednotlivých režimů měnové politiky je podmíněno hospodářko-politickou situací země. Určité ekonomické podmínky znemožňují použití určitých režimů měnové politiky.

Režim s implicitní nominální kotvou je založen na tom, že CB si interně určí jakou veličinu, a na jakou úroveň, bude cílovat, tento cíl ovšem nevyhlásí veřejně. Výhodou

je, že CB může ekonomické subjekty překvapit a vyvolat peněžní iluzi, na druhou stranu tento režim znamená menší transparentnost CB a větší nejistotu na trhu.

V režimu cílování měnového kurzu se centrální banka snaží stabilizovat měnový kurz vůči jedné zemi nebo skupině zemí. Využívá k tomu mix nástrojů, zejména úrokové míry a intervence na devizovém trhu. Empiricky se ukazuje, že tento režim měnové politiky je funkční při snižování velkých inflačních tlaků a vysoké inflace, ale vede k přílivu krátkodobého kapitálu, což naopak zvyšuje inflaci. Tento režim tak obvykle neumožňuje snížit inflaci na úroveň obvyklé ve vyspělých ekonomikách. Fixní kurz je také náchylný ke spekulativním útokům. Jak pozitivní, tak negativní zkušenost s tímto režimem má za sebou i ČR v období 1993-1997.

Cílování peněžní zásoby bylo v minulosti poměrně rozšířeným režimem. Jeho výhodou je flexibilita a transparentnost. Změny v politice dávají jasné signály tržním subjektům. Aby tento režim mohl fungovat, musí existovat silná a stabilní vazba mezi nástrojem a cílem. V prostředí vysoké kapitálové mobility však CB nemá plnou kontrolu nad peněžní zásobou (viz pozn. pod č. ⁴⁶) a tím se zmíněné vazby oslabují.

Cílování inflace znamená snahu CB ovlivnit inflaci přímo operačním cílem, bez sledování dopadu na zprostředkující cíl. Jak píše ČNB: „Významnými rysy cílování inflace je střednědobost této strategie, využívání prognózy inflace a veřejné explicitní vyhlášení inflačního cíle či posloupnosti cílů“.⁴⁷

Využití inflačního cílování je podmíněno hladkým fungováním peněžního trhu a spolehlivou predikovatelností reakcí tržních subjektů na akce centrální banky. Výhodou tohoto režimu je důvěryhodnost, srozumitelnost a stabilita očekávání. Zvyšuje transparentnost měnové politiky. Nevyužívá jen jednu proměnnou jako výše zmíněné režimy, ale jejich mix dle aktuálních potřeb. Pokud je CB důvěryhodná, inflační očekávání se budou pohybovat okolo inflačního cíle. Stabilní inflace také přispívá ke stabilizaci hospodářského cyklu. Empiricky se ukázalo, že tento režim přispívá k poklesu inflace na nízké hodnoty. Nevýhodou je rigidita tohoto režimu. Ta se může projevit v případě nákladového šoku. Při růstu cen například ropy dochází k tlakům na růst cen z důvodů růstů nákladů, což samo o sobě snižuje produkt. Pokud by CB trvala na inflačním cíli, provedená monetární restrikce (např. růst úrokových sazeb, který by tlačil na pokles cen) by dále snižovala produkt. Odpůrci cílování inflace tvrdí, že arbitrární stanovení inflačního cíle je samo o sobě netržní a narušuje fungování trhu. Nabízí se pak otázky proč je cíl, např. 2 % a ne 3 % atd. Tyto otázky jsou součástí rozsáhlé debaty o smyslu a cílech centrálního bankovníctví a neexistuje zde jednoznačná shoda.

47 Viz http://www.cnb.cz/cs/menova_politika/cilovani.html

Inflační cíl je charakteristický svým zaměřením na střední období, čili krátkodobé odchylky od inflačního cíle nejsou a priori chápány jako problém. Velmi také závisí na tom, zda jsou odchylky způsobeny chybou v predikci vývoje ekonomiky, nečekanou reakcí na kroky CB nebo jsou zcela mimo kontrolu CB. Ty faktory, které ovlivňují inflaci, ale jsou mimo kontrolu CB, tvoří výjimky z inflačního cíle. ČNB píše: “K potřebě uplatňovat výjimky z plnění inflačního cíle vedou v režimu cílování inflace velké nárazové změny exogenních faktorů (jedná se zejména o šoky na straně nabídky), jež jsou zcela či ve značné míře mimo dosah opatření měnové politiky centrální banky. Snaha udržet inflaci v cíli by za těchto okolností mohla vyústit v nežádoucí výkyvy hrubého domácího produktu a zaměstnanosti. Pokud takový šok odchýlí předpokládanou inflaci od cíle, ČNB na jeho primární dopady nereaguje. Využije výjimky ze svého závazku plnit inflační cíl a akceptuje takto způsobené přechodné odchýlení prognózy a následně i budoucí inflace od cíle. Šoků, které vytvářejí prostor pro uplatnění takovéto výjimky, může být celá řada. Jedním z takových šoků jsou úpravy nepřímých daní.”⁴⁸

5.8.1 Nástroje měnové politiky ČNB

ČNB vznikla v roce 1993 současně se vznikem ČR. V letech 1993 – 1997 fungovala v režimu cílování peněžní zásoby a cílování směnného kurzu. Tato strategie se postupně ukázala jako neúčinná ve snižování inflace. Problému bylo několik. Jednak existence dvou cílů může, a obvykle vede, k situaci, kdy se dostanou do konfliktu – například snaha o udržení konstantní peněžní zásoby vyžaduje zvýšení úrokových sazeb, což ovšem vytváří tlak na apreciaci kurzu. V režimu fixního kurzu, který používala ČNB do roku 1997 je navíc kontrola peněžní zásoby nemožná. Fixní kurz láká zahraniční krátkodobé investory (tzv. hot money), kteří nejsou vystaveni kurzovému riziku. V situaci, kde je doma vyšší inflace, jsou také vyšší úrokové míry, což láká další investory. Ti směňují zahraniční měnu za koruny a zvyšují peněžní zásobu. Peněžní zásoba je tak mimo kontrolu CB. K jejímu omezení by CB musel zvýšit úrokové sazby, což by ovšem vedlo k apreciaci kurzu, který se CB rozhodla fixovat. Rostoucí peněžní zásoba vede k vyšší inflaci a to při fixním kurzu znamená vyšší rozdíl v úrokových sazbách doma a v zahraničí a láká další krátkodobé investory. Centrální banka se tak dostala do začarovaného kruhu, z něhož vede cesta jen rezignací na jeden z cílů. V prosinci 1997 rozhodla bankovní rada České národní banky o změně režimu měnové politiky a počínaje rokem 1998 přešla k cílování inflace. Tato změna nebyla změnou cíle monetární politiky, kterým i nadále zůstala cenová stabilita, ale jen změnou cesty k jejímu naplnění.

K dosažení inflačního cíle používá ČNB operace na volném trhu. Hlavní prováděné

48 Viz http://www.cnb.cz/cs/menova_politika/cilovani.html

operace jsou již zmíněné dvoutýdenní repo tendry (viz operační měnová kritéria). Kromě tohoto hlavního nástroje používá ČNB ještě doplňkový měnový nástroj v podobě tříměsíčního repo tendru, v němž ČNB přijímá likviditu na období tří měsíců. ČNB nemá v úmyslu tímto nástrojem vysílat na trh signály o směřování měnové politiky, a proto tříměsíční repo sazba používaná pro tento tendr není sazbou ČNB, nýbrž jde o sazbu peněžního trhu aktuální v době vypsání tendru. V současnosti (2014) se tento nástroj nevyužívá, poslední tříměsíční tendr byl vypsán v lednu 2001.

Repo⁴⁹ sazba je sazba hlavního nástroje ČNB. Hlavní měnový nástroj má podobu repo operací prováděných formou tendrů. Při repo operacích ČNB přijímá od bank přebytečnou likviditu a bankám předává jako kolaterál⁵⁰ dohodnuté cenné papíry. Obě strany se zároveň zavazují, že po uplynutí doby splatnosti proběhne reverzní transakce, v níž ČNB jako dlužník vrátí věřitelské bance zapůjčenou jistinu zvýšenou o dohodnutý úrok a věřitelská banka vrátí ČNB poskytnutý kolaterál. Základní doba trvání těchto operací je stanovena na 14 dní, proto je z hlediska měnové politiky chápána jako klíčová dvoutýdenní repo sazba (2T repo sazba). V závislosti na predikci vývoje likvidity bankovního sektoru jsou čas od času prováděny i repo operace s dobou splatnosti kratší než 14 dní. Vzhledem k systémovému přebytku likvidity v bankovním sektoru slouží repo tendry především k odčerpávání likvidity. ČNB provádí repo tendry s tzv. variabilní sazbou. To znamená, že vyhlášená dvoutýdenní repo sazba slouží jako maximální limitní sazba, za kterou mohou být banky v repo tendru uspokojovány. Nabídky bank jsou vypořádány podle americké aukční procedury, tj. ČNB přijme přednostně nabídky požadující nejnižší úrokovou sazbu, a to až do výše predikovaného přebytku likvidity na daný den. V případě, že objem objednaný bankami přesáhne predikovaný přebytek likvidity, ČNB nabídky za nejvyšší sazby buď zcela odmítne, nebo proporcionálně zkrátí. Repo tendr je obvykle prováděn třikrát týdně s vyhlášením kolem 9:30 hod. Banky mají možnost ve stanovené době předávat své objednávky, tj. objem a požadovanou úrokovou sazbu. Minimální akceptovatelný objem je 300 mil. Kč a dále celé násobky 100 mil. Kč.

Diskontní a lombardní sazby jsou spojeny s tzv. automatickými facilitami. Automatické facility slouží k poskytování nebo ukládání likvidity přes noc (overnight, O/N). Protože se z hlediska bank jedná o permanentní možnost uložení resp. zapůjčení peněz, vytvářejí úrokové sazby uplatňované u těchto dvou facilit koridor, v němž se pohybují krátkodobé sazby na peněžním trhu (a také dvoutýdenní repo sazba).

Depozitní facilita poskytuje bankám možnost uložit u ČNB přes noc bez zajištění svou přebytečnou likviditu. Minimální objem je 10 mil. Kč, částky nad touto hranicí jsou přijímány bez dalších omezení. Depozita jsou úročena diskontní sazbou.

49 Repurchase agreement – dohoda o zpětném odkupu

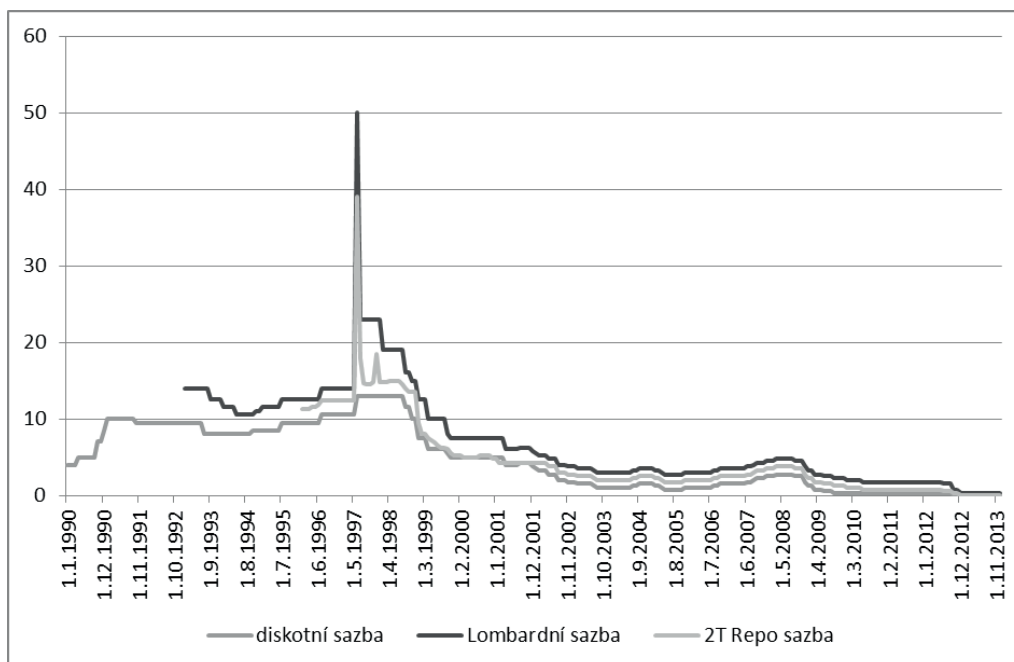
50 aktivum poskytnuté jako předmět zajištění proti nesplacení závazku.

Diskontní sazba proto zpravidla představuje dolní mez pro pohyb krátkodobých úrokových sazeb na peněžním trhu.

Marginální zápůjční facilitata poskytuje bankám, které mají s ČNB uzavřenou rámcovou repo smlouvu, možnost vypůjčit si přes noc od ČNB formou repo operace likviditu. Minimální objem je 10 mil. Kč, částky nad touto hranicí jsou poskytovány bez dalších omezení. Finanční prostředky v rámci této facility jsou úročeny lombardní sazbou. Vzhledem k trvalému přebytku likvidity na českém peněžním trhu je tato facility bankami využívána minimálně. Lombardní sazba představuje horní mez pro pohyb krátkodobých úrokových sazeb na peněžním trhu. ČNB je oprávněna z mimořádných měnově politických důvodů dočasně omezit nebo zcela pozastavit poskytování lombardních úvěrů.

Vývoj sazeb vyhlášených centrální bankou ukazuje následující graf.

Obrázek 6. Vývoj sazeb ČNB, 1990-2013

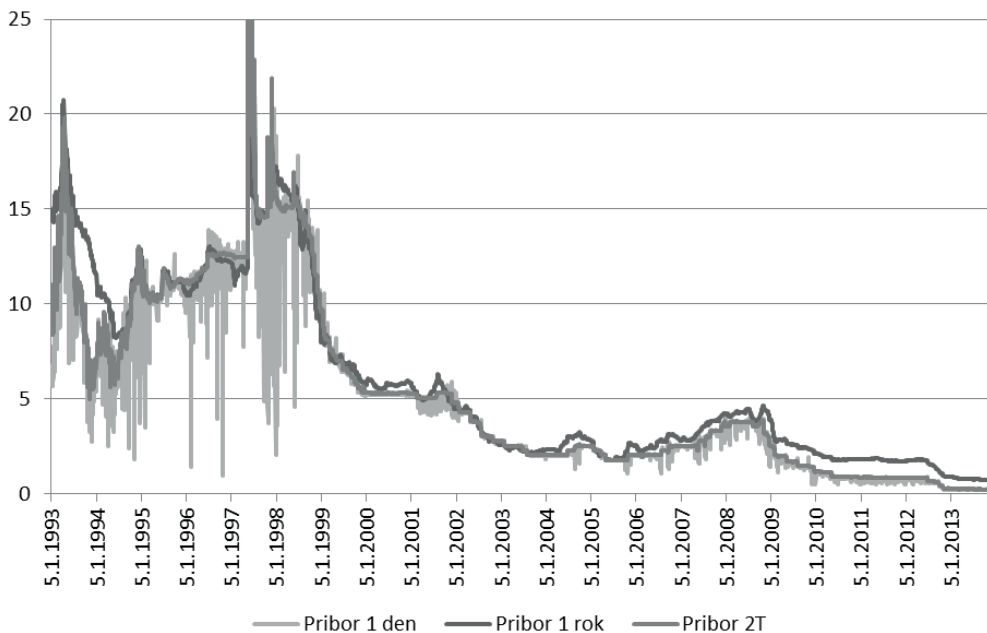


Zdroj: ČNB

Jak je z grafu patrné, v období 1990-1992 využívala Státní banka Československa jen diskontní sazbu. ČNB pak zavedla i sazbu lombardní a později také repo. Sazby byly do roku 2000 relativně vysoké, s vrcholem v roce 1997, kdy došlo k měnové krizi. Od roku 1997 sazby klesaly až téměř k nule, kde se pohybují od roku 2012 dosud (tj. 2014).

O úspěšném směřování monetární politiky k cíli mimo jiné vypovídá schopnost ovlivňovat veličiny na trhu. ČNB ovlivňuje úroky na mezibankovním trhu primárně repo sazbou. Za benchmark lze považovat například vývoj sazeb na mezibankovním trhu. Jako referenční hodnota pro sazby na mezibankovním trhu se používají PRIBOR, PRIBID a CZEONIA. PRIBOR (PRague InterBank Offered Rate) a PRIBID (PRague Interbank BID rate) jsou referenční sazby, která se stanovují jako aritmetický průměr sazeb, které každý den dopoledne poskytnou tzv. referenční banky (nejdůležitější banky na trhu, stanoveny ČNB). PRIBOR představuje nabídku, kterou banky dávají, ale nic ale neříká o tom, za jakou sazbu pak proběhne půjčka. Obvykle je to v blízkosti daného čísla. PRIBOR se vyhláší každý pracovní den v jedenáct hodin. PRIBID vyjadřuje, za jakou cenu by si banky rády půjčily na mezibankovním trhu. PRIBOR a PRIBID se vyhláší pro různá časová období od 1 dne do 1 roku. To však automaticky neznamená, že každý den proběhne obchod pro všechna vyhlášená období. Čtrnáctidenní PRIBOR kopíruje repo sazbu centrální banky, sazby na delší období bývají obvykle vyšší, neboť zohledňují riziko, sazby na kratší období bývají obvykle mírně nižší. Vývoj vybraných sazeb PRIBOR ukazuje následující graf.

Obrázek 7. Vývoj sazeb na mezibankovním trhu, 1993-2013



Zdroj: ČNB

Z grafu je patrná existence dvou odlišných etap ve vývoji sazeb. První etapa začíná vznikem ČR a končí začátkem roku 1999. Druhá pak následuje a trvá dodnes. První etapa je charakteristická vyššími sazbami a také výrazně vyšší volatilitou zejména jednodenních sazeb PRIBOR. Vyšší úroveň sazeb koresponduje s prováděnou monetární

politikou, neboť v daném období byly sazby vyhlášené ČNB vyšší. Volatilita je pak dána částečně velkými výkyvy v očekáváních a celkovou nejistotou na domácím mezibankovním trhu a také mělkostí trhu.⁵¹ Změna ve vývoji úzce souvisí se změnou v režimu měnové politiky. Přejít k inflačnímu cílování vedl k poklesu inflace, tím se snížily i sazby vyhlášené CB bankou a s poklesem inflace došlo také ke stabilizaci na trhu. Jak je vidět vývoj sazeb na mezibankovním trhu kopíruje v druhé etapě sazby ČNB poměrně přesně. Za zmínku stojí vývoj v roce 1997, kdy jednodenní PRIBOR dosáhl hodnoty až 194 % dne 29. 5. 1997 (není zachyceno v grafu). Tento vývoj souvisí s kurzovou krizí v roce 1997.

Další referenční sazbou na českém mezibankovním trhu je CZEONIA (Czech Overnight Index Average). Jedná se o průměrnou sazbu všech nezajištěných overnight (O/N) depozit uložených referenčními bankami na českém mezibankovním trhu. Referenční úrokovou sazbu CZEONIA počítá a zveřejňuje ČNB na základě údajů dodaných referenčními bankami. Evropskou alternativou je sazba EONIA zahrnující mezibankovní trh eurozóny.

Ke standardním operacím na volném trhu využívaných ČNB patří také nástroje jemného ladění, kam patří devizové operace nebo operace s cennými papíry. Ty používá ČNB ad hoc zejména v případech nečekaných krátkodobých výkyvů v likviditě trhu, kdy je ohrožena stabilita vývoje úrokových sazeb. Použití těchto nástrojů je v praxi spíše výjimečné.

Občas ČNB sáhla také k nestandardním nástrojům. V reakci na nástup finanční a následně hospodářské krize, zavedla na podzim 2008 ČNB mimořádné dodávací repo operace se splatností dva týdny a tři měsíce, jejichž cílem je podpořit fungování trhu se státními dluhopisy. Od ledna 2011 byla zachována pouze dodávací repo operace se splatností dva týdny.

K dalším tradičním nástrojům centrálních bank patří povinné minimální rezervy (PMR, anglicky MRR) Povinné minimální rezervy jsou obecně jedním ze základních nástrojů měnové politiky, kterým může centrální banka ovlivňovat objem likvidity v bankovním systému. Jak uvádí ČNB: „V našich podmínkách výrazného přebytku likvidity však tato role ustupuje do pozadí a PMR slouží zejména jako rezerva prostředků pro hladký průběh mezibankovního platebního styku“.

V ČR je na základě zákona o České národní bance každá banka (včetně stavebních spořitelny), pobočka zahraniční banky, která má v ČR bankovní licenci nebo se rozhodne v ČR podnikat na základě tzv. „Jednotné licence“ a od 1. 1. 2012 i družstevní

51 Mělký trh je takový trh, na kterém probíhá málo obchodů. V takové situaci každý větší obchod výrazně ovlivňuje cenu obchodovaného aktiva. Cena je pak vysoce volatilní (proměnlivá) a obchodování rizikovější.

záložna povinna držet na svém účtu u ČNB povinné minimální rezervy ve výši 2 % z objemu primárních závazků dané banky vůči nebankovním subjektům, jejichž splatnost nepřevyšuje 2 roky. Prostředky na tomto účtu až do výše předepsaného objemu PMR jsou počínaje 12. 7. 2001 bankám úročeny dvoutýdenní repo sazbou ČNB (dříve úročeny nebyly). Výši PMR v ČR udává následující tabulka.

Tabulka 1. Povinné minimální rezervy v ČR

Platná od	Banky	Stavební spořitelny
7. 10.1999	2,00%	2,00%*
28.1.1999	5,00%	4,00%
30.7.1998	7,50%	4,00%
8.5.1997	9,50%	4,00%
21.6.1996	11,50%	4,00%
3.8.1995**	8,50%	

Zdroj: ČNB Pozn.: * platná do 5. 10. 1999. Před ** 3. 8. 1995 byly PMR určovány individuálně pro jednotlivé banky.

5.8.2 Inflační cíle ČNB

V prosinci roku 1997 ČNB stanovila svůj první inflační cíl pro prosinec 1998 ve výši 5,5% -6,5%. Tento cíl byl stanoven pro čistou inflaci. Čistá inflace je celková inflace bez pohybu regulovaných cen a bez vlivu nepřímých daní a případně dotací, což jsou faktory mimo vliv centrální banky. Inflační cíle pro čistou inflaci vypadaly v ČR takto:

Tabulka 2. Inflační cíle ČNB pro čistou inflaci

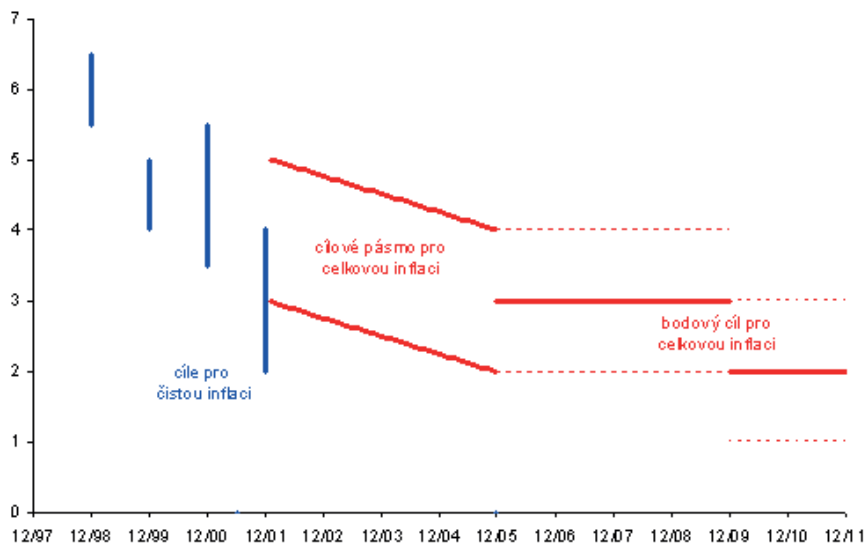
pro rok	ve výši	plnění k měsíci	stanoven
1998	5,5 - 6,5 %	prosinec 1998	prosinec 1997
1999	4 - 5 %	prosinec 1999	listopad 1998
2000	3,5 - 5,5 %	prosinec 2000	prosinec 1997
2001	2 - 4 %	prosinec 2001	duben 2000
2005	1 - 3 %	prosinec 2005	duben 1999

Zdroj: ČNB

Od dubna 2001 přešla ČNB k cílování celkové inflace. To bylo umožněno poklesem počtu regulovaných cen z důvodů probíhající deregulace. Celková inflace má lepší vypovídací schopnost. ČNB ve stejném období také přešla k stanovení průběžného cílového pásma inflace. ČNB si stanovila cílové pásmo celkové inflace pro období leden 2002 – prosinec 2005 s tím, že na začátku období by inflace měla být v rozmezí 3%-5% a na konci období 2%-4%. Od prosince 2006 do prosince 2009 byl inflační cíl ČNB ve výši 3% celkové inflace s tím, aby se inflace nelišila od cíle o více než jeden procentní bod na obě strany. V březnu 2007 byl vyhlášen nový inflační cíl ve výši 2 % platný od ledna 2010 až do přistoupení ČR k eurozóně. ČNB opět deklarovala snahu

o to, aby se skutečná inflace nelišila od cíle o více než ± 1 procentní bod. Vývoj inflačních cílů je znázorněn v následujícím grafu.

Obrázek 8. Inflační cíle ČNB pro celkovou inflaci



Zdroj: ČNB

V plnění inflačního cíle však ČNB nebývá vždy úspěšná. Ačkoliv se změnou režimu monetární politiky na inflační cílování se inflace výrazně snížila, skutečná inflace se od inflačního cíle často odchýlila. Skutečný vývoj inflace v režimu inflačního cílování ukazuje následující graf.

Obrázek 9. Inflační cíl a skutečný vývoj inflace v ČR



Zdroj: ČNB

Jak je z grafu patrné, ČNB se nejen že nedařilo dosáhnout inflačního cíle, ale poměrně často inflace vybočila z koridoru $+ - 1$ procentní bod, který si ČNB stanovila. Samotné vybočení skutečné inflace neznamená selhání CB, neboť mohly působit vlivy mimo dosah monetární politiky. Na druhou stranu velké odchylky od inflačního cíle snižují důvěryhodnost centrální banky, mění inflační očekávání a ztěžují další dosažení inflačního cíle.

5.9 ČESKÁ NÁRODNÍ BANKA A EUROZÓNA

Od roku 2004, kdy se ČR stala součástí Evropské unie je i ČNB součástí Evropského systému centrální bank (ESCB). Ten je tvořen Evropskou centrální bankou (ECB) a centrálními bankami všech zemí EU. ČNB však není členem tzv. eurosystému, který tvoří ECB a centrální banky zemí EU platících eurem. I když ČNB není součástí eurozóny její měnová politika je tzv. předmětem společného zájmu a její monetární politika nesmí poškozovat členské země EU.

ČR se vstupem do EU zavázala k přijetí společné měny, není však určeno, kdy k přijetí má dojít. K přijetí může dojít nejdříve poté, co ČR splní veškerá konvergenční (Maastrichtská) kritéria. Z hlediska ČNB jsou relevantní dvě kritéria. Inflační kritérium, podle kterého musí inflace v zemi dosahovat maximálně hodnoty 1,5 procentního bodu nad průměrem tří zemí EU s nejnižší nezápornou inflací.⁵² Druhým kritériem je stabilita měnového kurzu, jehož splnění předpokládá setrvání v mechanismu směnných kurzů ERM II po dobu alespoň dvou let v rámci normálního flukтуаčního pásma ($\pm 15\%$). O členství v mechanismu musí daná země požádat. ČNB aktuálně⁵³ o členství v ERM II nepožádala a tak členství v eurozóně nelze technicky zvládnout dříve než v roce 2017. Samotné rozhodnutí o přijetí eura je však primárně otázkou politickou. V této oblasti lze tedy očekávat intenzivní debatu.

SHRNUTÍ

- Monetární politika je jednou z klíčových oblastí makroekonomické hospodářské politiky. V posledních letech se většina zemí na poli monetární politiky soustředí na stabilní a nízkou inflaci, kterou má na starost nezávislá centrální banka.
- K dosažení svého cíle může centrální banka fungovat v různých režimech měnové politiky, na kterých pak závisí volba cílů a nástrojů.

52 Vyhodnocení plnění Maastrichtských kritérií na svých stránkách pravidelně uveřejňuje Ministerstvo financí ČR (www.mfcr.cz)

53 Konec roku 2014

- Logická vazba působení ekonomických veličin od nástroje centrální banky až ke konečnému cíli se nazývá transmisní mechanismus. Nejčastěji využívaným mechanismem je úvěrový transmisní mechanismus, který jako nástroj využívá úrokové míry.
- Mezi použitím nástroje (změnou dané veličiny) a změnou cíle je časová prodleva (horizont účinnosti transmise) v řádů několika čtvrtletí. Centrální banka nemá kontrolu nad všemi veličinami, které ovlivňují konečný cíl (nejčastěji inflaci) a proto se může cíl centrální banky lišit od skutečného vývoje.
- Česká národní banka funguje od roku 1998 v režimu cílování inflace, využívá úvěrový transmisní mechanismus a jako hlavní nástroj využívá REPO operace.
- Cíl stability cenové hladiny je stanoven v zákoně o České národní bance, konkrétní hodnotu cíle si centrální banka stanovuje sama.

Otázky k zamyšlení:

- » Jaké výhody a nevýhody má situace, kdy centrální banka sleduje více než jeden cíl?
- » Co znamená nekonformita měnových kritérií centrální banky?
- » Proč centrální banky necílují inflaci na úrovni 0%?
- » Jakým způsobem centrální banka sníží množství peněz v oběhu?
- » Jak může vypadat konflikt fiskální a monetární politiky? Co je nákladem takového konfliktu?
- » V jakém roce ČNB přešla k cílování inflace a proč? S jakým výsledkem?
- » Jaký transmisní mechanismus využívá ČNB? Jaké jsou jeho slabé a silné stránky?
- » Jaká je aktuální hodnota diskontní sazby? Co tato sazba a její výše znamená pro ekonomiku?

SEZNAM LITERATURY

BÉNASSY-QUÉRÉ, Agnès. *Economic policy: theory and practice*. 1. vyd. New York: Oxford University Press, 2010, xii, 709 p. ISBN 01-953-2273-8.

Česká národní banka, internetové stránky, dostupné na www.cnb.cz

DĚDEK, Oldřich, DERVIZ, Alexis. 1996. *Kurzová politika rozšířeného oscilačního pásma*. Praha: Institut ekonomie ČNB (Výzkumné publikace, č. 53)

- JÍLEK, Josef. *Peníze a měnová politika: from the gold standard to the euro*. 1. vyd. Praha: Grada, 2004, 742 s. ISBN 80-247-0769-1
- KETTELL, Steven. *The political economy of exchange rate policy-making: from the gold standard to the euro*. New York: Palgrave Macmillan, 2004, x, 211 p. ISBN 14-039-2071-0.
- KVIZDA, Martin a ŽENATÝ, Dominik. Srovnání míry politické a ekonomické nezávislosti centrálních bank členských zemí EU v kontextu EMU. In *Hospodářská politika nových členských zemí EU*. 1. vyd. Ostrava: Vysoká škola báňská - Technická univerzita Ostrava, 2005. s. 88-97, 11 s. ISBN 80-248-0943-5
- PALETA, Tomáš (2012): Hledání optimální doby pro zavedení Eura v ČR, dizertační práce (online), Dostupné na http://is.muni.cz/th/13690/esf_d/Dizertace-kompletni_finalni_verze.docx (cit. 15.6.2014)
- PERSSON, Torsten a TABELLINI Guido Enrico. *Political economics: explaining economic policy*. 1. vyd. Cambridge, Mass.: MIT Press, c2000, xix, 533 p. ISBN 02-621-6195-8.
- VITEK, Francis. *Monetary policy over fifty years: experiences and lessons*. 1. vyd. New York: Routledge, 2009, viii, 155 p. ISBN 02-038-7852-3.
- VITEK, Francis. *Monetary policy analysis in a small open economy: development and evaluation of quantitative tools*. 1. vyd. Saarbrücken: VDM Verlag Dr. Müller, 2010, xii, 179 s. ISBN 978-363-9009-965
- Mankiw, G. N. 2013. *Macroeconomics*. Houndmills: Worth Publishers/Palgrave Macmillan
- WYPLOSZ, Charles. (2000): EMU: Why and How It Might Happen. In *International Political Economy*, Bedford/St. Martin's. ISBN 0-415-22279-6, s.270-279
- Tabellini, G. 1991. The Politics of Intergenerational Redistribution. *Journal of Political Economy*; 99(2): 335-357
- WYPLOSZ, Charles (2006): European Monetary Union: The Dark Sides of a Major Success. (online). Dostupné na: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-0327.2006.00158.x/pdf> (cit. 3.8.2009)

6 KURZOVÁ POLITIKA

Kurzová politika je úzce spjatá s monetární politikou a hranici mezi nimi není zcela zřetelná. V závislosti na režimu monetární politiky může být měnový kurz⁵⁴ jak nástrojem centrální banky, tak jejím cílem. Měnový kurz také může být nástrojem obchodní politiky, kdy jeho depreciací získá země dočasnou konkurenční výhodu nad svými obchodními partnery.

Pro účely této knihy se za kurzovou politiku bude považovat politika centrální banky v situaci kdy je určitá úroveň měnového kurzu dílčím cílem (kritériem) měnové politiky (kurzový transmisní mechanismus) nebo když je kurz použit jako nástroj CB k dosažení inflačního cíle. Ovšem bude zmíněno také použití kurzu jako nástroje obchodní politiky, resp. nástroje vyrovnávajícího platební bilanci. Kurzová politika obvykle bývá v intencích centrální banky, a proto je její oddělení od monetární politiky nesnadné a někdy i nemožné. To souvisí jednak s cíli monetární politiky, kterým bývá klasicky cenová stabilita, případně stabilita měny. V obou případech do takto definovaného cíle spadá i směnný kurz. Kurz měny není ničím jiným než cenou domácí měny vyjádřenou v měně zahraniční a pak péče o něj spadá do cíle „cenové stability“. Je-li cílem stabilita měny, rozumí se tím jak stabilita vnitřní, tj. nízká inflace, tak vnější, tj. stabilní směnný kurz. U měnového kurzu jakožto ceny pak logicky platí, že v konečném důsledku se každá akce centrální banky, které ovlivňuje ceny, projeví také v hodnotě směnného kurzu. Z důvodů specifické role směnného kurzu v ekonomice se kurzová politika často analyzuje odděleně od „domácí“ měnové politiky, byť vždy v jejím kontextu.

Tato kapitola představí jednotlivé režimy směnného kurzu a jejich roli v rámci hospodářské politiky. Budou představeny možnosti a limity hospodářské politiky v režimu fixního a plovoucího kurzu. Závěrečnou část představuje pohled na kurzovou politiku ČNB.

6.1 SMĚNNÝ KURZ

Dříve než budou představeny formy, možnosti a limity kurzové politiky, je potřeba definovat a rozlišit režimy směnného kurzu.⁵⁵ Klíčovou charakteristikou směnného

54 Směnný a měnový kurz jsou synonyma.

55 Ve světě se používají dva typy zápisu (kotace) směnného kurzu. Nepřímá kotace, charakteristická pro anglosaské země, je forma zápisu zobrazující, kolik jednotek zahraniční měny je potřeba ke koupi jednotky měny domácí, v ČR by to bylo např.: 0,037 EUR/CZK. Přímá kotace, typická pro kontinentální Evropu, určuje kolik jednotek domácí měny je potřeba ke koupi jedné jednotky měny zahraničí, pro ČR tedy např. 27 CZK/EUR. Přímá kotace je převrácenou hodnotou nepřímé (a naopak). V této knize budeme pracovat se zápisem typickým pro ČR, tj. s kotací přímou.

kurzu je jeho režim (systém). Ten se rozlišuje na netržní, kde neexistuje devizový trh s danou měnou a tržní, kde devizový trh existuje. V případě tržního režimu působí síly poptávky a nabídky, které vedou k ceně, tj. směnnému kurzu. V případě netržního režimu směnného kurzu trh neexistuje a cena – směnný kurz, pak musí být určena administrativně. Netržní režimy směnného kurzu fungovaly (fungují) například v centrálně plánovaných ekonomikách. Charakteristikou byla existence různých úrovní (hodnot) kurzu pro různé účely, pro různé typy transakcí nebo pro obchod s různými zeměmi.

Tržní směnný kurz může nabývat dvou v principu odlišných forem: plovoucího kurzu (floating) a fixního kurzu. Ty se pak ještě mohou rozlišovat podle toho, zda se jedná o čistou formu daného režimu nebo formu do určité míry uvolněnou. Čistou formu floatingu představuje tzv. volný floating. Je to takový režim směnného kurzu, kdy centrální banka na devizových trzích nikdy neintervenuje za účelem ovlivnění kurzu. Sem patří např. Kanada, Japonsko, Velká Británie.⁵⁶ U řízeného floatingu centrální banka intervenovat může, uzná-li to za vhodné z hlediska strategie a cíle monetární politiky, k intervenci však nemá žádnou povinnost ani neexistují pravidla, která by určovala, kdy intervenovat musí.

V případě fixního kurzu rozlišujeme jeho konkrétní formu podle toho k jakému aktivu je domácí měna navázaná a do jaké míry je tato vazba flexibilní.

Podle aktiva, na které je domácí měna navázána lze rozlišit následující systémy fixního kurzu:

- **zlatý standard** – domácí měna je v něm fixně navázána na zlato v neměnném poměru. Jedná se o plné krytí bankovek zlatem. Měny v oběhu může být jen tolik, jaké jsou zlaté zásoby CB. Rozlišují se dva typy zlatého standardu: klasický zlatý standard, ve kterém mohou být v oběhu i zlaté mince a bankovky jsou bez omezení směnitelné za zlato a zlatý slitkový standard, který nemá v oběhu zlaté mince a směna za zlato je omezena na zlaté slitky s pevně danou hodnotou a hmotností.⁵⁷
- **zlatý devizový standard** – představuje vazbu domácí měny na měnu, která je směnitelná za zlato. Domácí měna je tak nepřímou navázaná na zlato, aniž by domácí země musela držet zásoby zlata.

56 Přehled jednotlivých kurzových režimů i režimů monetární politiky publikuje pravidelně Mezinárodní měnový fond ve svém „Annual Report on Exchange Arrangements and Exchange Restrictions“ dostupném na stránkách www.imf.org

57 Klasický zlatý standard měl svůj vrchol v období od 2. poloviny 19. století do 1. světové války. Zlatý slitkový standard se používal v meziválečném období,

- **rezervní měnový standard** – domácí měna je fixována k jiné měně, obvykle k blízkému obchodnímu partnerovi se stabilní ekonomickou situací a nízkou inflací. Dnes v případě fixního kurzu de facto jediný využívaný systém.

Podle míry flexibility rozlišujeme následující režimy fixního kurzu:

- **dolarizace/euroizace** – ekonomika nemá vlastní měnu a jako legální platidlo na svém území využívá měnu jiného státu, typicky dolar (např. Ekvádor, Panama, Zimbabwe) nebo euro (Kosovo, Černá hora). V rámci tohoto uspořádání centrální banka nemá žádnou kontrolu nad množstvím peněz v oběhu ani nad úrokovými sazbami a nemůže provádět monetární politiku.
- **měnový výbor (currency board)** – jedná se spíše o alternativní institucionální uspořádání nežli o režim směnného kurzu jako takový. Měnový výbor je tedy instituce, která (obvykle) nahrazuje centrální banku.⁵⁸ Na rozdíl od centrální banky, měnový výbor neplní funkci „banky bank“ ani „banky státu“. Měnový výbor vydává domácí měnu jen na základě devizových rezerv zahraniční měny. Monetární politika tak není determinována rozhodnutím centrální banky, ale poptávkou a nabídkou na devizovém trhu. Měnový výbor vydává domácí měnu ve fixním poměru k měně zahraniční a garantuje 100% směnitelnost za měnu zahraniční. Měnový výbor využívají nebo nedávno využívaly např. tyto země: Bulharsko, Litva, Dánsko (vazba na euro), Hong Kong, Bermudy, Kajmanské ostrovy (vazba na americký dolar), Falklandy, sv. Helena (vazba na britskou libru).
- **fixní kurz (peg)** - fixní kurz bez pásma fluktuace, kdy centrální banka udržuje kurz na (téměř) stabilní úrovni a CB se snaží zabránit jakýmkoliv odchýlkám. Chce-li centrální banka fixovat směnný kurz, musí vyhlásit důvěryhodný závazek směňovat domácí měnu v neomezeném množství za měnu zahraniční za zamýšlenou (fixní) cenu. Existence tohoto závazku pak nasměruje trh k novému kurzu. Pokud by byl například tržní kurz 1,5 USD/EUR a Evropská centrální banka by chtěla zafixovat kurz v úrovni 2 USD/EUR musela by vyhlásit tento svůj závazek a být připravena jej na devizovém trhu splnit. V okamžiku, kdy by tak učinila, by se tržní kurz automaticky přizpůsobil zamýšlené úrovni tím, že všichni, kdo by nabízeli eura, by nyní mohli na místo 1,5 USD získat od evropské centrální banky získat 2 USD. Kdokoliv, kdo by chtěl eura, by tak musel nabídnout stejně jako ECB. Trh by se tak dostal k zamýšlené úrovni kurzu. Pokud by byl tržní kurz naopak třeba 2,5 USD/EUR a ECB by chtěla opět 2 USD/EUR, fungoval by stejný princip, jen z opačné strany. Nyní by se pro každého, kdo poptává eura, naskytl možnost pořídit si je levněji, za 2 USD namísto 2,5 USD, a proto by vyu-

58 Centrální banka a měnový výbor mohou existovat paralelně, ale toto uspořádání je neobvyklé.

žil nabídky evropské centrální banky, pokud by se tržní subjekty nepřizpůsobily. Deklarováním důvěryhodného neomezeného závazku směňovat měnu za fixní kurz tak centrální banka automaticky přivádí tržní cenu měny na zamýšlenou úroveň. Zde je třeba si uvědomit, že centrální banka nemá nástroje jak zabránit obchodu za jinou cenu než jakou si přeje. Pokud by byl někdo ochoten v našem hypotetickém příkladu nabídnout 2,1 USD/EUR tak by jistě našel obchodního partnera, který by s ním obchod uskutečnil. Takové jednání však nelze považovat za racionální. Ve skutečnosti při fixním kurzu existují odchylky v rádech desetin či setin procenta podle aktuální nabídky a poptávky, kdy se z různých důvodů nevyplatí využít nabídky centrální banky, tyto fluktuace jsou však příliš malé a v průměru se vzájemně vyruší, takže se kurz považuje za fixní.

- **fixní kurz s pásmem fluktuace** – stejný princip jako u fixního kurzu platí i u fixního kurzu s pásmem fluktuace, s tím rozdílem, že závazek centrální banky neomezeně nakupovat nebo prodávat domácí měnu za kurz se týká hranic fluktuačního pásma. Tím centrální banka garantuje pohyb kurzu právě v rámci pásma. Fluktuační pásmo (spread) se obvykle vyjadřuje jako procentní odchylka od zvolené centrální parity. Např. fluktuační pásmo české koruny bylo do února 1996 +/-0,5 %, fluktuační pásmo mechanismu směnných kurzů ERM II je +/- 15 %. Fluktuační pásmo může, ale nemusí být stanoveno symetricky – může být například ponechán větší prostor pro apreciaci než pro depreciaci nebo naopak.
- **vazba na koš měn** – je ekvivalentem fixního kurzu, reps. kurzu s pásmem fluktuace, s tou výjimkou, že domácí měna není navázaná na jednu měnu, ale na koš sestávající z více měn, které mohou mít v koši různé váhy. Česká koruna byla od roku 1993 do roku 1997 navázaná na koš dvou měn dolaru a německé marky. Váha marky byla 65% a dolaru 35%.
- **posuvné zavěšení (crawling peg)** – flexibilnější verze fixního kurzu. Kurz je zafixován k určité měně, ovšem při splnění určitých předem daných podmínek (inflační diferenciál vůči kotevní zemi, saldo obchodní bilance atp.) nebo v určitých časových intervalech je centrální parita změněna na novou. Výhodou je zmíněná flexibilita a menší riziko nerovnováh, nevýhodou je riziko spekulací, pokud se blíží splnění podmínek pro změnu parity.

6.1.1 Výhody a nevýhody fixního kurzu

Fixní kurz je v současnosti nástrojem používaným v mnoha zemích v různých svých podobách. Jeho využití však v sobě skrývá několik rizik. Tato rizika se liší mimo jiné podle toho, jaká konkrétní forma fixního kurzu je použita. V následujícím přehledu jsou představena hlavní rizika využití fixního kurzu.

- fixní kurz je sám o sobě náchylný ke spekulativním útokům - souvisí s tím, že je vždy omezená zásoba devizových rezerv domácí centrální banky. Dojde-li k masivní spekulaci na oslabení kurzu, centrální bance vždy hrozí, že jí dojdou rezervy.
- vysoké riziko odchylky fixního kurzu od rovnovážného kurzu – kurz je důležitou cenou v ekonomice a jeho zafixování zabrání jeho přizpůsobení poptávce a nabídce ze strany ostatních hráčů trhu (CB nabídku vyrovnává tak aby se kurz neměnil). Hrozí tak riziko, že hodnota kurzu bude odchýlena od neregulované tržní rovnováhy, což může mít destabilizující efekty na ekonomiku. Fixní kurz může být již od počátku chybně nastaven, nebo může dojít k odchylce od rovnovážného kurzu časem, zejména pokud se domácí ekonomika a ekonomika, k níž je kurz zafixován, nevyvíjejí stejně na poli inflace nebo ekonomické výkonnosti.
- držba devizových rezerv je sama o sobě nákladná – devizové rezervy nenesou žádné nebo jen nízké úroky, navíc musely být za něco nakoupeny. Také permanentní přítomnost centrální banky na devizovém trhu vyžaduje zapojení dodatečných zdrojů.
- fixní kurz může vést k nerovnováhám v platební bilanci – úzce souvisí s první a druhou odrážkou. Nerovnovážený kurz může destabilizovat platební bilanci několika způsoby. Jednak láká spekulativní kapitál, který, dokud do země přitéká, umožňuje využít cizí měnu pro nákup zahraničního zboží – roste tak přebytek na finančním účtu a zvětšuje se deficit v obchodní bilanci. Je-li kurz nastaven na nerovnovážné úrovni, dochází buďto k přebytku obchodní bilance (kurz je podhodnocen) nebo k deficitu obchodní bilance (kurz je nadhodnocen). Dlouhodobé výrazné nerovnováhy v platební bilanci opět mohou vést ke spekulativnímu útoku na měnu.
- omezení monetární politiky na fixování kurzu a nemožnost jí použít pro jiné účely – jakmile se centrální banka rozhodne fixovat kurz, veškerá měnově-politická opatření, která by učinila, by ovlivnila i hodnotu kurzu a centrální banka by je musela okamžitě kompenzovat opačným opatřením. Proto při fixním kurzu měnová politika nemůže sledovat jiné cíle než kurz. Toto omezení je částečně odstraněno u měkkých forem fixního kurzu, tj. u kurzu s pásmem fluktuační a u plovoucího zavěšení.

Ačkoliv je fixní kurz spjat s celou řadou nevýhod, je jeho použití v mnoha případech nejen legitimní ale i žádoucí. Fixní kurz se ukázal jako účinný nástroj boje proti inflaci v prvních letech transformace zemí střední a východní Evropy. Obecně platí, že země s vysokou inflací jsou schopny inflaci snížit s využitím kurzu jako měnové kotvy (viz kapitola monetární politika – kurzový transmisní mechanismus). Fixní směnný kurz

je vhodný také tam, kde je devizový trh mělký a množství probíhajících obchodů omezené. Málo obchodů obvykle znamená velké rozdíly v cenách (vysoká volatilita) při jednotlivých obchodech, což vnáší nejistotu do mezinárodního obchodu a výrazně by mohlo poškodit ekonomiku. Fixní směnný kurz výrazně snižuje kurzové riziko a riziko výkyvu exportních i importních cen, což může mít pozitivní dopad na podnikatelské prostředí a mezinárodní obchod. Využití fixního kurzu může zvýšit kredibilitu domácí centrální banky a vést k odstranění nedisciplinovaného chování (typicky nadměrné monetární expanze). Možnosti a limity fixního kurzu jsou tak dány ekonomickými podmínkami země.

6.2 KURZOVÁ POLITIKA PŘI FIXNÍM KURZU

Rozhodne-li se centrální banka fixovat směnný kurz a přitom si zachovat vlastní měnu, musí být splněny některé předpoklady. Prvním a klíčovým předpokladem pro úspěšné fixování kurzu je dostatečná zásoba devizových rezerv. Devizové rezervy centrální banka potřebuje proto, aby byl schopna vyrovnávat výkyvy v poptávce po devizách. V případě fixního kurzu je centrální banka jen jedním z aktérů na trhu. Její role je specifická, musí vyrovnávat výkyvy v poptávce a nabídce deviz tak, aby cena domácí měny, tj. její kurz, zůstal na zamýšlené úrovni. Roste-li nabídka deviz (což znamená růst poptávky po domácí měně na devizovém trhu) způsobuje to tlak na apreciaci domácí měny. Ten musí centrální banka vyrovnat zvyšováním poptávky po devizách (čímž zvyšuje nabídku domácí měny, za kterou poptávané devizy kupuje). V tomto ohledu je centrální banka nejsilnějším hráčem na trhu. Její zásoba domácí měny jako emitenta je neomezená a centrální banka tedy může tlumit apreciační tlaky v neomezené výši po neomezeně dlouhou dobu. Postupně narůstající peněžní zásoba vyvolaná devizovými operacemi by navíc měla vyvolat inflaci a apreciační tlaky odstranit. V případě depreciačních tlaků je centrální banka v obtížnější pozici. Depreciační tlaky znamenají rostoucí poptávku po devizách (za které tržní subjekty nabízejí domácí měnu) a centrální banka musí tento tlak vyvažovat zvyšováním nabídky deviz, který provádí nákupem domácí měny za své devizové rezervy. Aby toho byla schopna, musí mít zásobu deviz dostatečnou. Vzhledem k ekonomické síle některých aktérů devizového trhu bývá jen otázkou času, kdy se centrální bance nepodaří fixní kurz udržet. Toto riziko hrozí zejména v situaci, kdy na trhu převládne přesvědčení (může ale nemusí být ekonomicky opodstatněné), že centrální banka fixní kurz neudrží a proti centrální bance začne spekulovat více silných hráčů, ke kterým se přidávají postupně další.

Druhým předpokladem, který úzce souvisí s dostatečným množstvím rezerv, je důvěryhodnost fixního kurzu. Trh musí věřit, že CB je schopna a ochotna udržet fixní

hladinu kurzu. Není-li závazek fixního kurzu důvěryhodný, trh má tendenci zkoušet ochotu centrální banky fixovat kurz, čímž může velmi rychle vyčerpat její devizové rezervy.

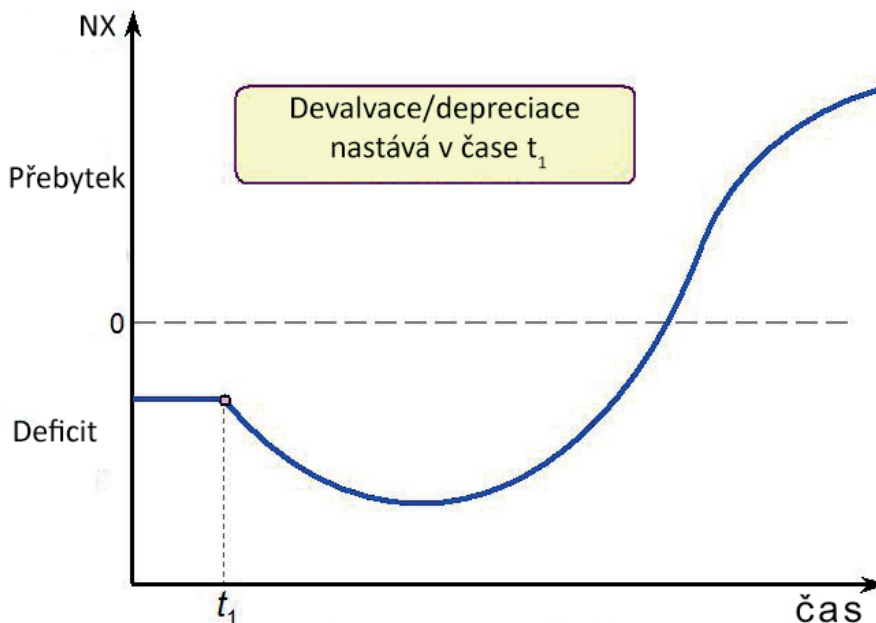
6.2.1 Změny kurzu a platební bilance

Depreciací nebo devalvací kurzu centrální banka zvyšuje cenovou konkurenceschopnost domácích exportérů – domácí zboží se stává v zahraničí levnější. Stojí-li například domácí pivo 30 Kč a byl-li kurz před intervencí 30 Kč/Eur, pak dané pivo stojí např. v Německu 1 euro. Oslabí-li CB intervencí kurz na 33 Kč/Eur, pak stejné pivo buďto může prodejce zlevnit a nabízet za 0,91 euro a pořád dostane 30 Kč nebo je může nadále prodávat za 1 euro, ale nyní dostane 33 Kč. Depreciace současně zvyšuje ceny dováženého zboží a činí tak domácí zboží relativně levnějším, čímž zvyšuje HDP. Stojí-li například francouzské víno 10 euro, pak při kurzu 30 Kč/Eur bude stát v ČR 300 Kč. Při kurzu 33 Kč/Eur bude v ČR stát už 330 Kč. Pokud domácí víno stojí 300 Kč, cena domácího vína se na domácím trhu změnou kurzu nemění. Přesto se stává kvůli růstu ceny francouzského vína relativně levnějším. Stejně tak se stane relativně levnějším domácí víno na francouzském trhu. Při původním kurzu stálo domácí víno ve Francii 10 EUR, čili stejně jako francouzské. Po změně kurzu však domácí víno na francouzském trhu zlevní ($300/33=9,09$). Depreciace tedy zlevňuje domácí zboží relativně ke zboží zahraničnímu jak na domácím, tak na zahraničním trhu. V důsledku toho při depreciaci roste export a klesá import. Depreciace tedy může přispět ke snížení deficitu obchodní bilance. Aby tento mechanismus mohl fungovat, musí být exportní a importní množství citlivé na změny ceny (kurzu). Pokud by změna kurzu nevedla ke změnám množství, původní nerovnováhy by se prohloubily. Exporty by byly, co se týče objemu stále stejné, domácí subjekty by obdrželi vyšší částky korunové částky, importy by byly objemově také stejné, ale domácí zákazníci by platili vyšší částky. Protože předpokládáme, že výchozím stavem byl deficit obchodní bilance, nárůst na straně importéru by byl vyšší, a tudíž by se prohloubil i deficit. Aby depreciace vedla k vylepšení obchodní bilance, musí se v reakci na změnu ceny změnit i obchodovaná množství, importy musí poklesnout a exporty vzrůst. Hovoříme o splnění Marshall-Lernerovy podmínky. Ta říká, že devalvace/depreciace stimuluje kladné saldo obchodní bilance, jestliže součet cenových elasticit poptávky po dovozu a poptávky po vývozu > 1 a disponibilní důchod se nemění. Podmínku cenových elasticit lze nejlépe pochopit na příkladu depreciace v hypotetické situaci dokonalé cenové neelasticity exportu i importu. Pokud by exporty i importy byly dokonale cenově neelastické, změna kurzu by nijak neovlivnila ani exportované ani importované množství. Při nezměněném množství ale rostoucích cenách importu by hodnota importu ještě více vzrostla a naopak klesající ceny exportu by bez změny exportovaného množství hodnotu exportu snížily. Celkový výsledek by v tom případě byl další

prohloubení schodku obchodní bilance. Proto je podmínkou, aby import i export na změnu ceny reagovaly, tj. byly elastické. Z logiky elasticity a jejího vztahu na změnu množství je pak zřejmé, že je potřeba, aby byla elasticita v součtu větší než jedna. Mění-li se disponibilní důchod (doma nebo v zahraničí) pak může být změna důchodů a tím změna poptávky po importech (doma) a exportech (v zahraničí) silnějším impulzem než změna relativních cen a dopad změny kurzu nelze předem odhadnout.

V případě devalvace/depreciace se samozřejmě množství nemění okamžitě. Vzhledem k tomu, že kontrakty jsou uzavírány na určitou dobu dopředu, změny množství zareagují na změnu kurzu až se zpožděním. Opět se v podstatě jedná o problematiku elasticity. V krátkém období je elasticita exportu a importu nízká – ceny se změny procentně více než množství, postupně se tržní subjekty přizpůsobují a elasticita se zvětšuje. Prvotním dopadem oslabení měny tedy bude prohloubení deficitu obchodní bilance, zdraží importy a množství se příliš nesníží, a naopak zlevní exporty a jejich množství nevzroste. Teprve časem dojde k přizpůsobení a v reakci na změnu cen dojde k poklesu množství importů a nárůstu množství exportů. Protože průběh deficitu má v této situaci podobu písmene „J“, hovoříme o tzv. J-křivce.

Obrázek 1. Efekt J křivky v obchodní bilanci



Není-li tvůrce hospodářské politiky obeznámen s principem J-křivky, případně pokud je přizpůsobení pomalé, může v reakci na prohlubující se saldo reagovat další intervencí na oslabení měny. Tím by se dostal na nižší J-křivku s ještě vyšším deficitem.

6.2.2 ČR v režimu fixního kurzu

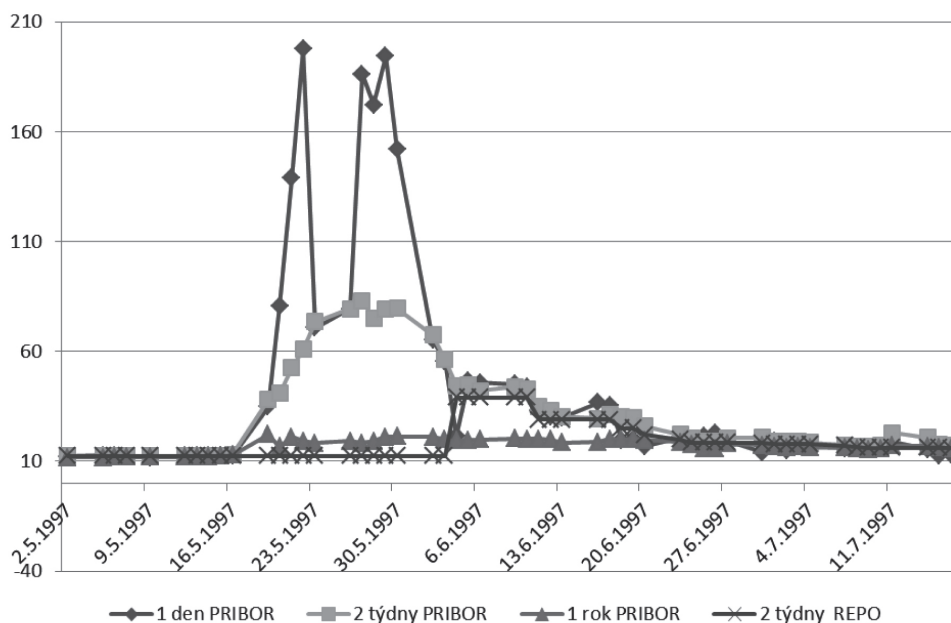
Fixní kurz byl zvolen v Československu ihned na začátku transformace jako nástroj, který měl být schopen umožnit postupné začleňování do mezinárodního obchodu, aniž by došlo k destruktivním účinkům na domácí podniky. Současně měl fixní kurz sloužit jako nástroj stabilizace cenové hladiny v podmínkách cenové liberalizace. Se vznikem ČR režim fixního kurzu zůstal zachován, změnil se jen koš měn, ke kterému byla koruna fixována. Zatímco československá koruna byla fixována k proměnlivému koši pěti měn. Koruna česká byla zafixována k německé marce (váha 65%) a americkému dolaru (váha 35%). Fixní kurz byl používán jako nominální kotva s cílem snížit inflaci na hodnoty typické pro vyspělé země, tj. kolem 2 - 3 %. Zatímco v prvních letech se dařilo inflaci snižovat, postupně se možnosti fixního kurzu vyčerpaly a inflace zůstávala na úrovních kolem 10 % ročně. Od konce roku 1995 narůstaly nerovnováhy v platební bilanci a bylo čím dál tím zřejmější, že doba existence fixního kurzu se blíží ke konci. V únoru 1996 ČNB rozšířila flukтуаční pásmo z +/- 0,5 % na +/- 6,5 %, aby umožnila koruně najít si novou rovnovážnou hodnotu. To se však příliš nedařilo. Rozhodujícím okamžikem se stal květen roku 1997. V reakci na krizi v jihovýchodní Asii začali spekulativní investoři masivně opouštět veškeré rozvojové země, mezi nimi také ČR. Výsledkem byl prudký odliv deviz a tlak na deprecii měny. Na ten ČNB nejprve reagovala prudkým zvýšením vyhlášených úrokových sazeb, ale brzy bylo zřejmé, že není schopna odlivu zabránit a jak jí začaly klesat zásoby devizových rezerv, byla nucena od fixního kurzu upustit.

Box 1. Měnová krize koruny v roce 1997

Vývoj na mezibankovním trhu byl v květnu a červnu výrazně bouřlivý. Výsledkem bylo upuštění od fixního směnného kurzu. Jaké byly příčiny a průběh měnové krize? Z důvodů trvale vyšší inflace v ČR než v zemích západní Evropy v režimu fixního kurzu ztráceli čeští exportéři průběžně konkurenční výhodu, kterou získali na počátku transformace tím, že fixní kurz byl nastaven spíše na podhodnocených úrovních. Rostoucí domácí ceny tuto výhodu postupně eliminovaly a čeští exportéři se dostávali do čím dál tím svízelnější situace - jejich zboží bylo drahé jak na zahraničních trzích, tak také čelilo rostoucí konkurenci importů na domácím trhu. V režimu plovoucího kurzu by trvale vyšší inflace vedla k deprecii kurzu, což by zdražilo importy a zlevnilo české exporty. V režimu fixního kurzu to však nebylo možné a tak se česká republika dostávala do stále větších deficitů obchodní bilance (čistý export byl záporný). K financování rostoucích importů česká ekonomika potřebovala někde získat devizy. Ty do ČR plynuly poměrně ochotně, protože vysoké úrokové

míry v kombinaci s fixním kurzem slibovaly zajímavé výnosy. Charakteristickým rysem těchto kapitálových přílivů byly jejich krátkodobost - jednalo se primárně o vklady se splatností v řádu dnů. Investoři pak vklady prováděli opakovaně, dokud byl závazek CB o udržení fixního kurzu udržitelný. Situace se začala komplikovat již v roce 1996, kdy došlo ke zpomalení hospodářského růstu a začali na povrch vystupovat do té doby přehlížené problémy. To zpomalilo příliv dlouhodobých investic právě ve prospěch investic krátkodobých (spekulativních). V okamžiku, kdy rostlo riziko opuštění kurzového režimu, nastal nejen odliv těchto krátkodobých investic, ale přidaly se i spekulace na oslabení koruny. Samotný odliv krátkodobých investic výrazně zvýšil nabídku korun na devizovém trhu a působil tlak na depreciaci koruny. Zásoba devizových rezerv ČNB tedy začala klesat. Klíčovým faktorem však byly měnové spekulace proti koruně. Podstatou spekulací byly tzv. krátké prodeje (častěji se používá anglický termín short selling nebo shorting), založené na tom že spekulanti si půjčí domácí měnu, kterou okamžitě směnní za měnu zahraniční. Tím zvyšují poptávku po devizách a vytváří depreciční tlaky. Cílem spekulantů je donutit centrální banku devalvovat měnu, aby pak mohli zahraniční měnu směnit za výhodnější kurz zpět za měnu domácí, dluhy vrátit a přitom realizovat zisk. K tomu aby spekulativní obchody byly schopny donutit CB devalvovat koruny, bylo zapotřebí velkého množství korun. Ty bylo možné v požadovaném objemu získat výhradně na českém finančním trhu. V době spekulativního útoku se tedy na finančním trhu výrazně zvýšila poptávka po krátkodobých úvěrech v českých korunách. Samozřejmě, aby spekulace byla výdělečná, musí být zisk z poklesu měny vyšší, než jsou náklady úvěru. Na výrazný nárůst poptávky po likviditě reagovala ČNB zvýšením sazeb u úvěrů, které poskytovala a postupně přidala i nestandardní nástroje. K tomu dodává Špaček (2006) ze serveru peníze.cz: „ V úterý 20. května (1997)... ČNB omezila českým bankám k lombardní sazbě přístup. Množství korun, které mohly banky od ČNB na lombardní úvěr dostat, se začalo určovat dle výše základního kapitálu. Dceřiné společnosti a pobočky zahraničních bank s velmi nízkým či neexistujícím kapitálem se rázem ocitly bez peněz, a protože koruny potřebovaly (řada z nich spekovala proti ČNB, popřípadě spekulantům půjčovala), byly ochotny za půjčení peněz platit jakoukoliv cenu. Toho dne se jednodenní (tzv. „overnight“) úroková sazba přehoupla přes 100 % ... Ve středu 21. května 1997 ... měly banky u ČNB doplnit své povinné minimální rezervy na 9,5 % objemu svých klientských vkladů. Jenže aby mohly prostředky u ČNB bezúročně deponovat, musely je nejprve někde získat - a to se ukázalo být neuvěřitelným problémem. Klasický oběh peněz totiž přestával fungovat, protože všechny korunové zdroje v konečném důsledku vysávali buď spekulanti, nebo centrální banka... Ve čtvrtek 22. května 1997 ...centrální banka zvedla týdenní repo sazbu na 75 %, znovu intervenovala a navíc ještě administrativním opatřením odřízla zahraničním spekulantům přístup ke koruně. V tu dobu však už bylo pozdě - proti ČNB už hrály i některé banky působící v České republice a na ty se omezení nevztahovalo“ (server peníze.cz seriál „bitva o českou korunu). Jednodenní sazby na mezibankovním trhu se šplhaly až ke 200 procentům.

Obrázek 2. Mezibankovní trh a repo sazba ČNB v době měnové krize



Zdroj: ČNB

V pondělí 26. 5. 1997 ČNB upustila od fixování směnného kurzu a přešla do režimu řízeného floatingu. V reakci na to koruna výrazně depreciovala vůči oběma referenčním měnám. V reakci na to se i situace na mezibankovním trhu postupně dostala do normálních kolejí.

6.3 KURZOVÉ INTERVENCE V REŽIMU ŘÍZENÉHO FLOATINGU

V režimu plovoucího kurzu centrální banky nemají povinnost intervenovat na devizových trzích, přesto tak někdy činí. Motivy devizových intervencí mohou být různé. Může to být snaha o zabránění příliš rychlé změny kurzu, která by poškodila ekonomiku (příliš rychlá apreciace by poškodila exportéry a snížila HDP, depreciace by naopak zvýšila ceny vstupů a vedla k inflaci). Nebo to může být snaha pomocí intervence vyrovnat narůstající nerovnováhy v platební bilanci. Dalším možným důvodem pro devizové intervence může být snaha o splnění inflačního cíle CB.

6.3.1 Změny kurzu a inflační cíl

Depreciace zvyšuje cenovou hladinu tím, že rostou ceny dováženého zboží. Je třeba poznamenat, že použití kurzu jako nástroje zvyšujícího inflaci není standardní. Po

roce 2008 však CB mnoha zemí snížily své úrokové sazby limitně k nule a postupně přišly ke slovu netradiční nástroje. ČNB se na svém zasedání 7. 11. 2013 rozhodla používat kurz koruny jako další nástroj měnové politiky. Předchozí intervenci provedla ČNB v dubnu roku 2002, tehdy bylo dle ČNB cílem „zabránit zpříšňování měnových podmínek a snížit výraznou volatilitu kurzu koruny“, a to v podmínkách nenulových úrokových sazeb. Tuto intervenci na stránkách ČNB tehdy doprovázelo pouze sdělení, že „Česká národní banka dnes provádí intervence na devizovém trhu s cílem oslabit kurz české koruny. Technické podrobnosti o intervenci ČNB nemá ve zvyku zveřejňovat“ (ČNB, 2002).

Rozhodnutí z listopadu 2013 držet kurz koruny poblíž hladiny 27 Kč za euro bylo mnohými vnímáno značně kontroverzně a ČNB v rozporu s praxí z minulých let poskytla poměrně velké kvantum informací, analýz i názorů členů bankovní rady týkající se intervence. Z prohlášení ČNB je zřejmé, že svůj závazek pojala asymetrický, tj. rozhodla se intervenovat proti posilování koruny pod hranici 27 Kč/Eur, v případě oslabování koruny se rozhodla nezasahovat. Vzhledem k takto formulovanému závazku z intervence nevyplývaly žádné nároky na devizové rezervy. ČNB má neomezené množství korun, které může na devizovém trhu nabízet a jí zamýšlený kurz tak nemůže jiný tržní subjekt ohrozit. ČNB k intervencím přistoupila z důvodů obav o propadnutí české ekonomiky do deflace doprovázené s ní spjatými negativními jevy. ČNB usoudila, že deflaci je lepší preventivně předejít, nežli s ní pak složité bojovat. Kurz koruny se nestal novým cílem měnové politiky, ale pouze nástrojem používaným ke splnění inflačního cíle. K debatě o tomto lze najít velké množství zdrojů na stránkách ČNB i jinde na internetu.

6.4 ČR A EUROZÓNA

Vstupem do EU se ČR zavázala k přijetí eura. Tím se opět stane zemí s fixním kurzem (vůči zemím eurozóny, vůči zbytku světa je euro v režimu volného floatingu). V načasování vstupu má však relativně volnou ruku a hypoteticky může vstup do eurozóny odkládat neomezeně dlouho. Čím více členských zemí bude euro využívat, tím nákladnější bude udržování samostatné české koruny. Z hlediska formální stránky je zapotřebí splnění Maastrichtských kritérií, z ekonomického hlediska je pro bezproblémové splynutí s eurozónou je splnění několika podmínek, které vycházejí z teorie optimálních měnových oblastí (OCA) a stručně by se daly shrnout jako podobnost hospodářského vývoje (hospodářský cyklus a inflace), vysoká obchodní provázanost, mobilita pracovní síly, diverzifikovaná a podobná struktura produkce. V následujícím textu se zaměříme na inflaci, která by zůstala jediným faktorem ovlivňujícím změny reálného kurzu vůči státům eurozóny poté, co by se přijalo euro.

Členství v eurozóně má jak své přínosy, tak i náklady, problémem je, že jejich, často byť jen orientační srovnání je nesnadné a občas i nemožné. Jako každá akce hospodářské politiky, tak i přijetí eura by mělo své vítěze a své poražené. Přínosy a náklady jsou více méně shodné s přínosy a náklady fixního kurzu, s tím, že fixní kurz je vždy snáze odvolatelný než členství v eurozóně a současně členství v eurozóně přináší určitá pravidla pro hospodářskou politiku (např. pak stability a růstu), které u fixního kurzu nejsou.

K očekávaným výhodám členství v eurozóně patří:

- **eliminace spekulativních toků kapitálu.** Jak velkým přínosem je eliminace spekulativních toků kapitálu, je závislé na variabilitě směnného kurzu.
- **úspora devizových rezerv,** neboť ty budou drženy centrálně a nemusejí je držet jednotlivé státy.
- **eliminace kurzového rizika.** Přímým efektem je, že zdroje, které byly určeny k řízení tohoto rizika (zajištění), mohou být využity produktivnějším způsobem. Nepřímým efektem je očekávaný růst obchodu mezi zeměmi se společnou měnou
- **nižší úrokové míry.** Ty jsou úzce spojené jednak s eliminací kurzového rizika a také s vyšší důvěryhodností a stabilitou eurozóny.
- **snížení transakčních nákladů.** Jde o finanční náklady plynoucí ze vymizení poplatků za směnu a také úspory firem ze správy firemních měnových rezerv.
- **vyšší užitečnost společné měny a větší cenová transparentnost** pramení z eliminace nejistoty ohledně výkyvů kurzů uvnitř oblasti. To vede k nárůstu konkurence, což posílí vnitřní trh a podnikání obchod, a z nižšího investičního rizika, což podpoří zahraniční investice mezi členskými státy
- **cenová stabilita** patří k dalším deklarovaným výhodám společné měny. Tvrzení, že zavedení společné měny vyústí ve vyšší cenovou stabilitu, vychází z argumentu, že země zavádějící společnou měnu „importuje“ důvěryhodnost nové centrální banky. Tento argument samozřejmě platí v případě, že původní domácí centrální banka byla méně důvěryhodná.
- **prosazení nepopulárních, ale žádoucích opatření.** Pokud je některé potřebné ale nepopulární opatření prosazováno zvenčí, může vláda zvyšovat svou popularitu na úkor integračního celku. Tím, že bude argumentovat způsobem, že opatření „se musí“ implementovat může provést potřebné reformy.

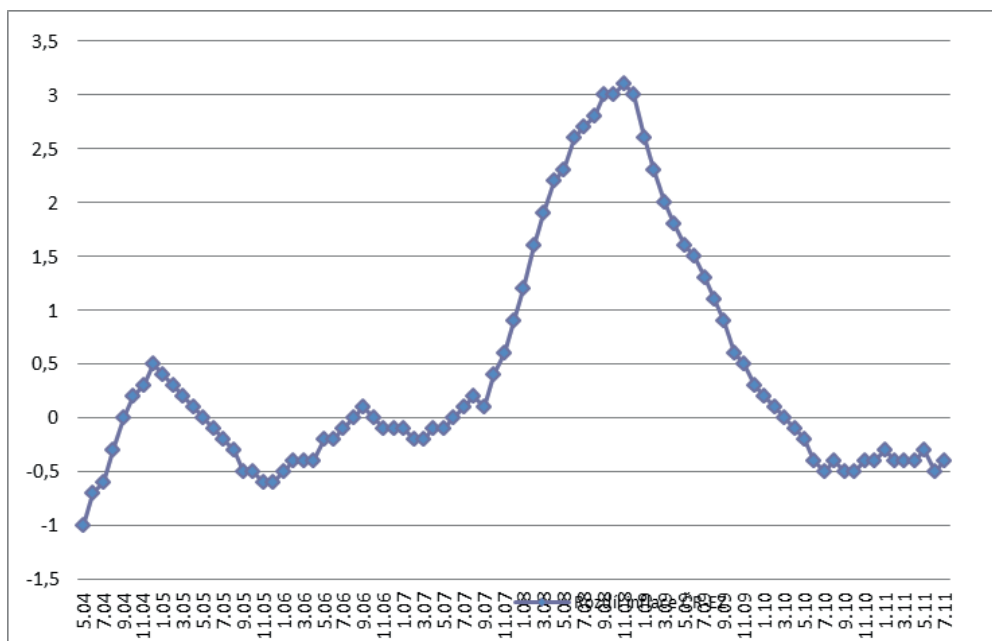
K nákladům členství eurozóny se řadí:

- **ztráta měnové a kurzové politiky.** Vytvoření měnové unie znamená vzdát se národní politiky měnící výdaje, což je nákladem v tom případě, že jsou ceny a mzdy nepružné směrem dolů. Nemožnost stabilizovat hospodářský cyklus měnovými nástroji s sebou nese potenciální náklad vyšších výkyvů, zejména v případě asymetrických šoků vzhledem ke zbytku měnových partnerů. Význam této ztráty závisí na třech faktorech - na potřebě přizpůsobení pomocí směnného kurzu, na efektivnosti přizpůsobení pomocí směnného kurzu a na dostupnosti dalších nástrojů přizpůsobení.
- **ztráta národního směnného kurzu.** Tato ztráta je spojována s nominálním kurzem jako kanálem přizpůsobení asymetrickému šoku. Tento náklad by se pravděpodobně projevil výraznější deflací následující po určitém negativním šoku a inflací při pozitivním šoku. V případě nepružných cen, což lze očekávat zejména směrem dolů, by došlo k prohloubení a prodloužení fáze recese.
- **ztrátu příjmu z ražebného** a náklady na vybudování nadnárodních institucí
- **Přímé náklady na zavedení eura** souvisí se stažením korun a zavedením eura do oběhu a se změnou počítačových systémů v podnicích a bankách.

Výše uvedené náklady i přínosy jsou proměnlivé v závislosti na stavu, v jakém se zrovna nachází země usilující o členství v eurozóně a v jakém se zrovna nachází samotná eurozóna. Pro některé země tak mohou výrazně převážít přínosy a pro některé naopak náklady.

Následující text se stručně ilustruje pozici ČR vzhledem k eurozóně z hlediska inflace a kurzové stability. Na následujícím grafu vidíme inflační diferenciál ČR a Eurozóny. Právě inflační diferenciál je v případě eura tím, co mění cenovou konkurenceschopnost zemí se společnou (nebo zafixovanou) měnou. Čím je inflační diferenciál při fixním kurzu vyšší, tím se země s nižší inflací stává konkurenceschopnější a naopak. Rozdíl v mírách inflace pak je výrazným nákladem členství v eurozóně.

Obrázek 3. Inflační diferenciál ČR a eurozóny (průměrná meziroční změna, ČR-EZ, v p.b.)



Zdroj: Eurostat, vlastní výpočty

Z dat je vidět, že od vstupu do EU až do roku 2007 byla inflace v eurozóně a ČR relativně blízka, s tím, že v ČR byla spíše nižší než v eurozóně. Rok 2008 znamenal výrazný zlom. Ten nebyl způsoben změnou charakteru monetární politiky, ale vývojem mimo vliv ČNB. V ČR došlo k růstu regulovaných cen, např. nájmu a především zvýšení spotřebních daní. Svůj vliv patrně měla i rostoucí cena ropy, která se v průmyslově zaměřeném Česku projevila do cen intenzivněji než v zemích eurozóny, například v cenách elektřiny, benzínu či zemního plynu.⁵⁹ Od roku 2009 došlo k opětovnému postupnému sblížení měř inflace a od začátku roku 2010 byla inflace v ČR nižší než inflace v EZ. Bez vlivu daní a regulovaných cen by inflace pravděpodobně setrvala na úrovni blízke inflaci v eurozóně.

Ve vztahu k vlivu zavedení eura na inflaci v ČR lze spíše vyslovit obavu možného nárůstu inflace. Tato obava může pramenit ze dvou stran. Vzhledem ke stále nevyřešené situaci s dluhy některých států a tím i některých bank, může ECB zintenzivnit nákup vládních dluhopisů rizikových zemí EZ a tím vyvolat vyšší inflaci v EZ. V tom případě by pak bylo výhodnější zachovat si vlastní měnu, nejen z důvodů možnosti dosáhnout nižší inflace, ale také proto, že vstupovat do měnové unie, která se utápí v problémech, není příliš rozumným přístupem.

59 Byť proti růstu cen působila posilující koruna.

K přínosům zavedení jednotné měny v první řadě patří snížení volatility kurzu. Šindel-Šaroch (2008) rozlišují dva dopady kursové volatility – kursové riziko, jež lze eliminovat kursovým zajištěním (jehož možnosti stoupají s rozvojem finančních trhů tranzitivních ekonomik), a nejistota ohledně kursové trajektorie (pokud vývoj kursu neodpovídá fundamentálním faktorům), jejíž dopad spočívá v odkladu investičních a obchodních rozhodnutí.

Čím volatilnější je kurz, tím vyšší jsou zisky plynoucí z poklesu nejistoty a tím potenciálně také vyšší nárůst obchodu. Vzhledem k tomu, že největším nákladem výkyvů kurzu je rozdíl mezi kurzem v období sjednání kontraktu (resp. fakturací) a jeho zaplacením, je třeba stanovit si dobu, v rámci které bude volatilita zkoumána. V následující analýze jsou vypočteny tři alternativy. První je volatilita v čase $t+15$ a druhá v čase $t+30$ a třetí v $t+60$, které mohou sloužit jako simulace splatnosti faktury po daném čase.⁶⁰

Tabulka 1. Charakteristiky kurzu CZK/EUR (01.2004-07.2010)

	t+15 (v Kč)	t+30 (v Kč)	t+60 (v Kč)	t+15 (v %)	t+30 (v %)	t+60 (v %)
Maximální posílení	1,68 Kč	2,54 Kč	2,56 Kč	5,95	8,63	8,73
Maximální oslabení	-1,60 Kč	-2,16 Kč	-2,90 Kč	-6,31	-8,27	-11,23
Průměrné oslabení	-0,27 Kč	-0,39 Kč	-0,53 Kč	-1,01	-1,44	-2,03
Průměrné posílení	0,29 Kč	0,39 Kč	0,59 Kč	1,04	1,37	2,09
Průměrná změna kurzu	0,04 Kč	0,09 Kč	0,18 Kč	0,13	0,27	0,58
Směrodatná odchylka	0,37 Kč	0,50 Kč	0,72 Kč	1,39	1,85	2,69
Počet výskytů oslabení	1051	916	856	44,27	38,57	36,57
Počet výskytů posílení	1323	1459	1485	55,73	61,43	63,43

Zdroj: www.oanda.com, vlastní výpočty. Pozn.: oslabení koruny je značeno zápornou hodnotou

Podíváme-li se na základní charakteristiky kurzu ve sledovaném období, je vidět nepřekvapující nárůst volatility s prodlužujícím se intervalem a to jak v extrémech, tak i v průměrných hodnotách změny. Z uvedených dat lze vyvodit závěr, že čím častěji firma se zahraničním obchoduje, tím menší je její náklady spojený s volatilitou, neboť výkyvy na obě strany se navzájem vyruší – teoreticky by tak firma, která obchoduje každý den, měla ztrátu 4 haléře na každé euro kontraktu při splacení po 15 dnech a 9 resp. 18 haléřů v případě 30denní, resp. 60denní splatnosti. Tato výše výkyvů se dá považovat za relativně nízkou a pro takovou firmu by přínosy z unifikace byly relativně malé.

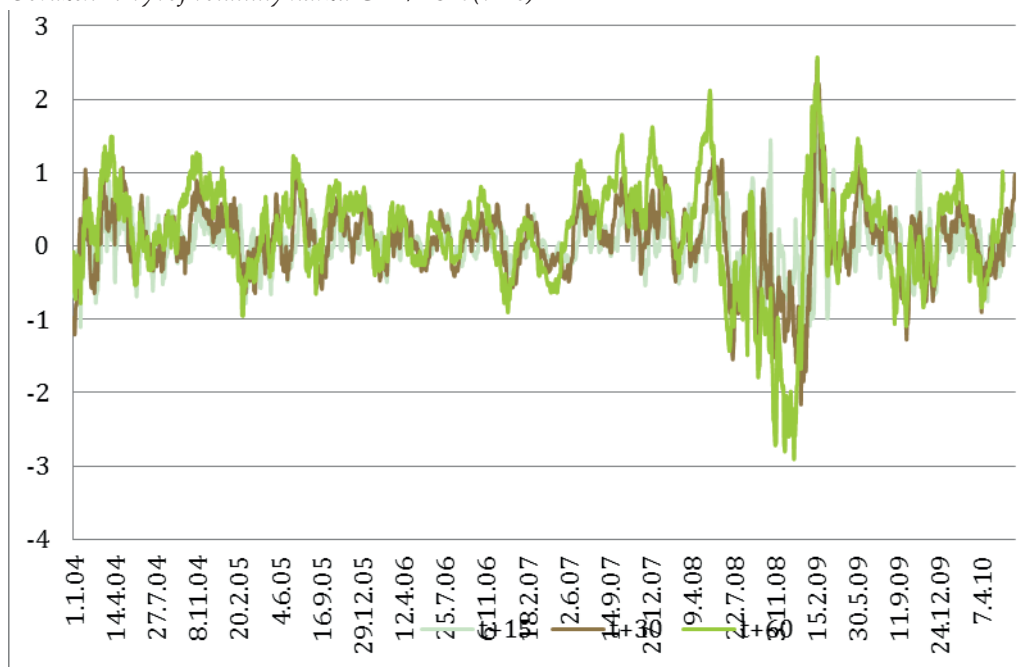
Většina firem však neobchoduje na denní bázi a problémem jsou tak zejména firmy, které obchodují nepravidelně a trefí se do etapy posilování koruny. Průměrná

60 Zkoumáme tedy rozdíly kurzu mezi časem t a $t+$ daný časový interval.

ztráta v období, ve kterém docházelo k posilování koruny, dosahovala 29 haléřů při 15denním intervalu, resp. 39 haléřů a 53 haléřů při 30denním a 60denním intervalu. Tyto průměrné ztráty ve výši 1,01 % resp. 1,44 % a 2,03 % jsou již docela vysoké a u firem s vysokým obratem a nízkými maržemi mohou výrazně ovlivnit skutečné příjmy v porovnání s očekávanými. Firmy samozřejmě nerealizují vždy jen ztrátu, a při oslabení koruny se mohou dočkat i zisků, které jsou velmi podobné těm u posilování koruny, pravděpodobnost ztráty byla ve sledovaném období vyšší.

Probíhá-li potenciální kontrakt v období vysoké volatility, mohou být ztráty (ale i potenciální zisky) i při 15 denní splatnosti velice vysoké. Maximální posílení koruny během patnácti dnů o 1,68 Kč (5,95 %) a při 60denním intervalu dokonce o 2,56 Kč (8,73 %) může již být za hranicí marže firem - z výhodné zakázky se tak mohl bez zajištění rázem stát prodělečný podnik. Na druhou stranu oslabení koruny mohlo přihrát firmám nemalé zisky, když v extrému oslabení po 60 dnech dosáhlo 2,90 Kč, tj. 11,23 %. Vývoj volatility v čase ukazuje následující graf.

Obrázek 4. Vývoj volatility kurzu CZK/EUR (v Kč)



Zdroj: www.oanda.com, vlastní výpočty, Poznámka: Oslabení koruny je značeno zápornou hodnotou, hodnota v grafu ukazuje situaci za t+15 (30,60) dní.

Největší volatility kurz CZK/EUR dosahoval v druhé půli roku 2008 a v první půli roku 2009, ale ani v jiném čase nebyla volatilita nijak nízká. Za nejkolidnější období

se dá označit úsek od počátku roku 2006 do půlky roku 2007. V extrémních situacích, a při přihlédnutí k faktu, že většina firem má averzi k riziku je volatilitu kurzu možné vnímat jako výrazně škodlivou. Ani průměrná volatilita kurzu není natolik nízká, abychom mohli říct, že je pro firmy zanedbatelná. Ztráty, které z této volatility plynou, jsou spojeny s případnými náklady na zajištění a také s možným negativním vlivem na rozvoj obchodu. Z tohoto pohledu přinesla intervence ČNB z roku 2013 do obchodování mj. prvek jistoty a stability, byť za cenu růstu cen importů.

Častým protiargumentem fixování kurzu je tvrzení, změny kurzu slouží jako mechanismus přizpůsobení v případě zasažení země asymetrickým šokem. V případě negativního šoku zvýší konkurenceschopnost domácí ekonomiky, jejíž měně je umožněno oslabit. Jako příklad je dáván vývoj v roce 2009, kdy koruna výrazně oslabila a bezesporu pomohla českému exportu. Pokud se na tuto situaci podíváme detailněji, vidíme, že oslabení následovalo po bezprecedentním posílení v roce 2008 a postupně se kurz koruny vrátil do koridoru vytyčeného lineárním trendem. Při pohledu na faktory stojící v pozadí jak posilování, tak oslabování kurzu lze najít jen menší míru ekonomických fundamentů, a výraznou stopu krátkodobých spekulací (viz např. opakovaná prohlášení ČNB). Jak je vidět, jednoznačný závěr o nákladech a přínosech eura učinit nelze, přesto se bude muset česká vláda rozhodnout kdy do eurozóny vstoupit.

SHRNUTÍ

- Kurzová politika je nástroj, který má své opodstatnění, ale také své limity. Kdykoliv centrální banka fixuje nějakým způsobem kurz, tak ztrácí kontrolu nad jinými veličinami (např. neovlivní množství peněz v oběhu, úrokové míry musí přizpůsobit zachování kurzu). Čím je kurz volnější, tím větší prostor má centrální banka pro sledování domácích cílů.
- Fixní kurz na jedné straně vnáší do ekonomiky prvek jistoty a stability (stabilita importních a exportních cen), na druhou stranu však i prvek nejistoty (příliv krátkodobého kapitálu) a nárok na devizové rezervy.
- Využití fixního kurzu má své opodstatnění v období výrazných ekonomických změn jako byla transformace, je také vhodným nástrojem ke snížení vysoké inflace. V dlouhodobé perspektivě je však náchylný ke spekulativním útokům, zvyšuje riziko nerovnováhy v platební bilanci, a nevedl ke snížení inflace na hodnoty obvyklé ve vyspělých ekonomikách. Fixní směnný kurz je tak spíše nástrojem pro specifické podmínky.

Otázky k zamyšlení:

- » Jaké režimy fixního kurzu znáte?
- » Jaké jsou výhody a nevýhody použití režimu fixního kurzu?
- » Jakým způsobem centrální banka zajistí fixní kurz?
- » Co to je currency board a na jakém principu funguje?
- » Jak může kurzová politika ovlivnit strukturu platební bilance?
- » Za jakých podmínek povede devalvace ke snížení deficitu běžného účtu?

SEZNAM LITERATURY

- BÉNASSY-QUÉRÉ, Agnès. *Economic policy: theory and practice*. 1. vyd. New York: Oxford University Press, 2010, xii, 709 p. ISBN 01-953-2273-8.
- Česká národní banka, internetové stránky, dostupné na www.cnb.cz
- DĚDEK, Oldřich, DERVIZ, Alexis. 1996. *Kurzová politika rozšířeného oscilačního pásma*. Praha: Institut ekonomie ČNB (Výzkumné publikace, č. 53)
- JÍLEK, Josef. *Peníze a měnová politika: from the gold standard to the euro*. 1. vyd. Praha: Grada, 2004, 742 s. ISBN 80-247-0769-1
- KETTLELL, Steven. *The political economy of exchange rate policy-making: from the gold standard to the euro*. New York: Palgrave Macmillan, 2004, x, 211 p. ISBN 14-039-2071-0.
- KVIZDA, Martin a ŽENATÝ, Dominik. Srovnání míry politické a ekonomické nezávislosti centrálních bank členských zemí EU v kontextu EMU. In *Hospodářská politika nových členských zemí EU*. 1. vyd. Ostrava: Vysoká škola báňská - Technická univerzita Ostrava, 2005. s. 88-97, 11 s. ISBN 80-248-0943-5
- PALETA, Tomáš (2012): Hledání optimální doby pro zavedení Eura v ČR, dizertační práce (online), Dostupné na http://is.muni.cz/th/13690/esf_d/Dizertace-kompletni_finalni_verze.docx (cit. 15.6.2014)
- PERSSON, Torsten a TABELLINI Guido Enrico. *Political economics: explaining economic policy*. 1. vyd. Cambridge, Mass.: MIT Press, c2000, xix, 533 p. ISBN 02-621-6195-8.
- VITEK, Francis. *Monetary policy over fifty years: experiences and lessons*. 1. vyd. New York: Routledge, 2009, viii, 155 p. ISBN 02-038-7852-3.
- VITEK, Francis. *Monetary policy analysis in a small open economy: development and evaluation of quantitative tools*. 1. vyd. Saarbrücken: VDM Verlag Dr. Müller, 2010, xii, 179 s. ISBN 978-363-9009-965
- Mankiw, G. N. 2013. *Macroeconomics*. Houndmills: Worth Publishers/Palgrave Macmillan
- WYPLOSZ, Charles. (2000): EMU: Why and How It Might Happen. In *International Political Economy*, Bedford/St. Martin's. ISBN 0-415-22279-6, s.270-279
- Tabellini, G. 1991. The Politics of Intergenerational Redistribution. *Journal of Political Economy*; 99(2): 335-357
- WYPLOSZ, Charles (2006): European Monetary Union: The Dark Sides of a Major Success. (online). Dostupné na: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-0327.2006.00158.x/pdf> (cit. 3.8.2009)

7 PRORŮSTOVÁ POLITIKA

Předchozí kapitoly se věnovaly možnostem státu ovlivňovat výkon ekonomiky v krátkém období, tedy nástrojům, které mohou stabilizovat nebo paradoxně více rozkolísat ekonomický cyklus. Tato kapitola obrací pozornost k dlouhému období, které svým horizontem výrazně převyšuje krátkodobé kolísání ekonomického cyklu. I v tomto horizontu může stát ovlivňovat vývoj ekonomiky, ovšem za použití odlišných nástrojů hospodářské politiky.

Předmětem této kapitoly je prorůstová hospodářská politika. Tu budeme definovat jako *hospodářskou politiku, jejímž cílem je zvýšit dlouhodobý hospodářský růst*.

Stát může být motivován k provádění prorůstové politiky řadou důvodů. Vedle renty plynoucí vládnoucí skupině z ekonomického růstu existují i altruističtější motivy. Sala-i-Martin and Pinkovskiy (2010) ukazují, že navzdory dlouhodobě poskytované rozvojové pomoci, začala chudoba v afrických zemích klesat až s nastartováním ekonomického růstu. Dalším příkladem pozitivního působení ekonomického růstu může být vývoj životní úrovně na počátku dějin moderního japonského státu. V éře Meidži (1868–1912) zaznamenalo Japonsko po staletích stagnace ekonomický růst, který přinesl prodloužení očekávané délky života mužů o 9,6 roku (Yasuba 1986; Johansson a Mosk 1987). Během deseti let se také díky zlepšené výživě zvýšila průměrná výška branců o 0,9 cm (Mosk in Hanley 1988).

První část kapitoly je věnována empirii dlouhodobého růstu. Pro vysvětlení ekonomického růstu je v následující části stručně odvozen tzv. AK model ekonomického růstu. AK model je model uzavřené ekonomiky s tzv. endogenním růstem. To znamená, že na rozdíl od Solowova modelu (Solow 1956; Swan 1956) obvykle používaného v základních učebnicích makroekonomie, dokáže vysvětlit tempo růstu ekonomik v dlouhém období. Odvození AK modelu je technicky poněkud náročnější, ale nevyžaduje žádné znalosti nad rámec základních kurzů mikroekonomie a makroekonomie. Pro implikace AK modelu pro růstovou politiku je zejména podstatné pochopení kapitoly 7.2.2

Na základě analýzy AK modelu jsou stanoveny oblasti, ve kterých může stát svou hospodářskou politikou podpořit ekonomický růst – tedy zvyšování míry úspor a zlepšování technologií.⁶¹

Závěr kapitoly je potom věnován konkrétním nástrojům hospodářské politiky a jejich aplikacím. Celá kapitola se opírá o mix několika teoretických disciplín – zejména o teorii ekonomického růstu a novou institucionální ekonomii.

61 Pro analýzu prorůstové politiky z hlediska více růstových modelů viz například Bénassy-Quéré et al. (2010).

7.1 EKONOMICKÝ RŮST V EMPIRICKÝCH DATECH

Výkon ekonomiky je standardně měřen pomocí reálného hrubého domácího produktu. Ten zachycuje ve stálých cenách měřenou hodnotu veškeré nové produkce vzniklé ve sledované ekonomice za určité období. Použití stálých cen zaručuje, že se jeho hodnota může měnit výhradně díky změnám objemu produkce a je tak zcela nezávislá na inflaci.

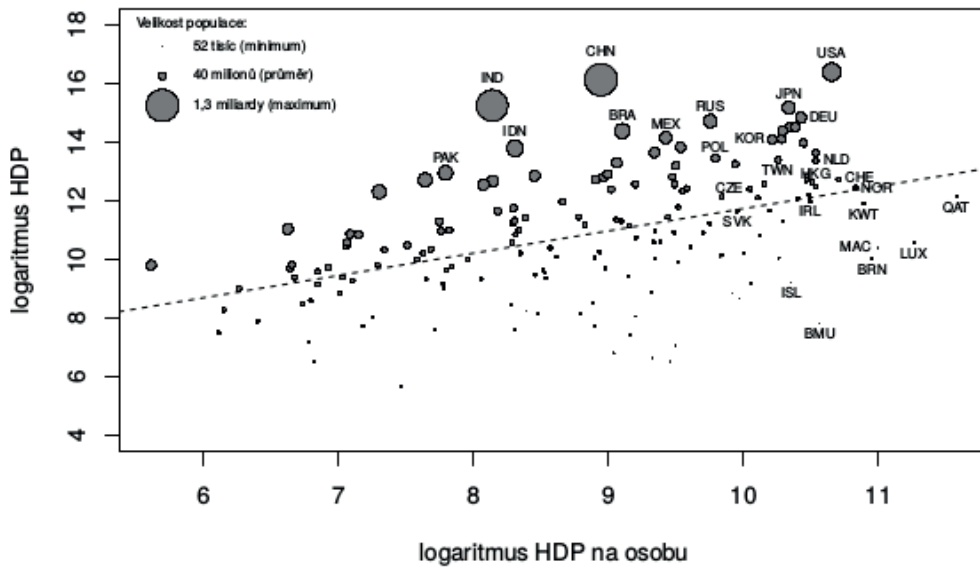
HDP se často přepočítává na HDP na osobu, tzv. ekonomickou úroveň, kterou můžeme chápat jako objem produkce vyrobené průměrným obyvatelem. HDP a HDP na osobu na sobě pochopitelně nejsou nezávislé. Regresní přímka na obrázku 1 ukazuje, že státy s vyšší ekonomickou úrovní mají i vyšší HDP. Na stejném obrázku je nicméně zřejmý další determinant velikosti HDP – velikost populace. Vysokých hodnot HDP mohou zjevně dosahovat i státy, které nedisponují kvalitními technologiemi nebo vzděláním. Pro vysoké HDP jim stačí pouze velké množství relativně méně produktivních pracovníků. Proto může mít Indie přibližně stejné HDP jako Japonsko i přes to, že průměrný Ind vyrobí za rok přibližně pouze desetinu produkce průměrného Japonce (Bolt a Zanden 2013).

Úroveň HDP na osobu je napříč státy zjevně velmi variabilní a závisí na mnohem jemnějších a často hůře identifikovatelných faktorech než je pouhá velikost populace. Právě tyto rozdíly jsou zpravidla předmětem jak výzkumu ekonomického růstu, tak zájmu hospodářské politiky. V dalším textu se proto zaměříme na faktory ovlivňující velikost HDP na osobu.

V nedávné historii je možné pozorovat velmi dramatický vývoj ekonomické úrovně, který je pro vybrané země zobrazen na obrázku 2. Z počáteční dlouhodobé stagnace se země postupně odpoutávají a rostou často téměř exponenciálně. Růstový trend je při tom jen občas narušen výraznými historickými událostmi – světovými válkami, velkou hospodářskou krizí nebo ropnými šoky. Ne všechny země se vydaly po trajektorii dramatického růstu. Například v případě Severní Koreje je zřejmá dlouhodobá stagnace, která zjevně vede k ohromujícím rozdílům v ekonomické úrovni. Podle odhadů Bolta a van Zandena (2013) v roce 2008 vyrobil průměrný Jihokorejec 18krát a průměrný Američan dokonce 28krát více než průměrný Severokorejec.

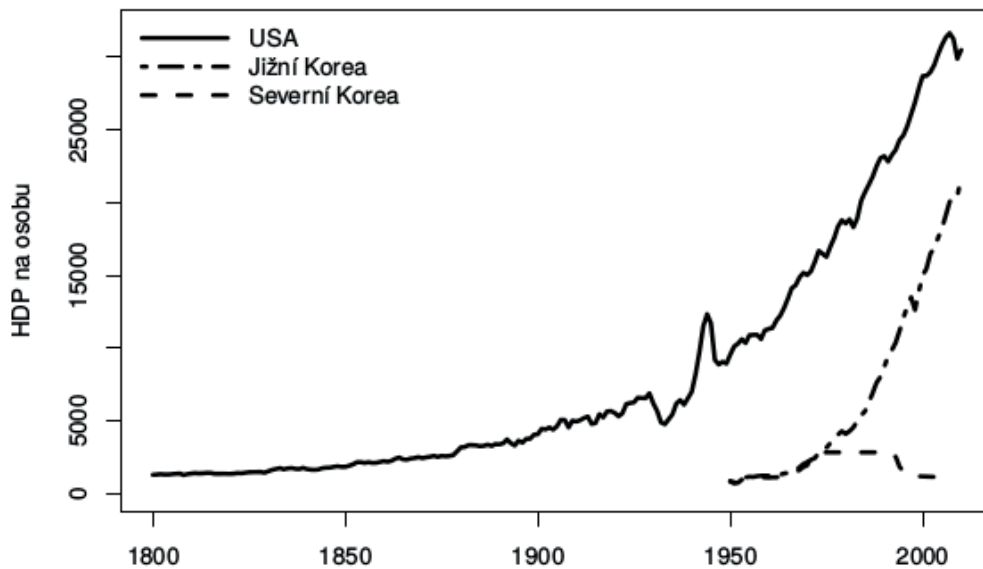
Ekonomický růst je zjevný a na datech pozorovatelný fakt. Cílem ekonomického výzkumu je tento jev popsat a identifikovat jeho příčiny. To umožňuje ekonomii vysvětlit obrovské rozdíly v ekonomické úrovni jednotlivých zemí, stejně jako růst ekonomik v čase.

Obrázek 1 HDP, HDP na osobu a velikost populace v roce 2010. (Zkratky zemí odpovídají ISO kódu.)



Zdroj: Feenstra et al. (2013)

Obrázek 2. Vývoj HDP na osobu (měřeno v Geary-Khamis int. \$) ve vybraných zemích v období 1950–2010.



Zdroj: Bolt and van Zanden (2013)

7.2 AK MODEL: VYSVĚTLENÍ EKONOMICKÉHO RŮSTU V DLOUHÉM OBDOBÍ

V hledání příčin rozdílů mezi výkonem jednotlivých ekonomik se můžeme opřít o teorii ekonomického růstu. Konkrétně využijeme jeden z jejích nejjednodušších modelů – tzv. AK model uzavřené ekonomiky.⁶² AK model patří mezi modely endogenního růstu. To znamená, že je na rozdíl od modelů exogenního růstu schopen vysvětlovat dlouhodobý růst ekonomiky, aniž by k tomu potřeboval změny vnějších vlivů.

AK model používá pro vysvětlení ekonomického růstu neoklasickou produkční funkci, která popisuje produkci celé ekonomiky:

$$Y = F(T, K, H) \quad (1)$$

Ta popisuje výkon (produkci) ekonomiky (Y) jako funkci:

- Množství efektivní práce (H).

Ta je definována jako $H = h \cdot L$, kde L je množství „surové“ práce a h množství lidského kapitálu – tedy schopností a zkušeností průměrného pracovníka. O „surové“ práci můžeme přemýšlet jako o prostém počtu osob, které nejsou nadány žádnými schopnostmi. Ty jim dodává až lidský kapitál h. Výsledná proměnná H, která přímo vstupuje do produkční funkce, tak reprezentuje nejen množství, ale i kvalitu práce.

- Množství fyzického kapitálu (K).

Fyzický kapitál (kapitálové statky), jsou vyrobené statky, které neslouží k finální spotřebě, ale jsou používány ve výrobě dalších statků – ať už spotřebních nebo kapitálových.⁶³

- Technologie (T).

Pod technologiemi můžeme rozumět způsob, jakým se věci vyrábí. Nejde tedy například o fyzickou realizaci v podobě specializovaných kapitálových statků, ale o návod, postup výroby. Technologie se ve své podstatě liší od ostatních vstupů produkční funkce. Na rozdíl od nich totiž technologie nemá rivalitní spotřebu. To, že někdo používá daný návod, nijak nezmenšuje možnost ostatních používat při výrobě stejný návod.

⁶² AK model je v různých modifikacích podrobněji popsán v celé řadě učebnic zaměřených specificky na ekonomický růst, například: Charles I. Jones a Vollrath (2013; Daron Acemoglu 2008; Barro a Sala-i-Martin 2004)

⁶³ V obecném jazyce se často pod termínem „kapitál“ rozumí peníze nebo jiná finanční aktiva. To ovšem není z hlediska ekonomie správné. Peníze jsou, jak trefně poznamenává De Soto a kol. (2003), jenom „formou, ve které kapitál cestuje“.

V dalším postupu budeme předpokládat, že vstupy produkční funkce K a H jsou v produkci libovolně zaměnitelné. To znamená, že stejného výstupu můžeme dosáhnout s různými poměry efektivní práce a fyzického kapitálu.

Abychom mohli označit produkční funkci za neoklasickou, musí splňovat několik podmínek. První z nich je, že vstupy K a H mají kladný klesající mezní produkt. Druhou vlastností neoklasické produkční funkce jsou konstantních výnosy z rozsahu práce a kapitálu.⁶⁴ To znamená, že pro každé $\lambda > 0$ platí:

$$\lambda Y = F(T, \lambda K, \lambda H) \quad (2)$$

Tuto vlastnost je možné využít pro modifikaci produkční funkce tak, aby nevysvětlovala celkový produkt ekonomiky, ale produkt přepočítaný na jednotku práce (osobu). Pokud podmínka (2) platí pro libovolnou $\lambda > 0$ potom platí i pro $\lambda = \frac{1}{L}$. Dosazením této hodnoty do rovnice (2) dostaneme přepočet celkového výstupu ekonomiky na jednotku práce:

$$\frac{Y}{L} = F\left(T, \frac{K}{L}, \frac{H}{L}\right) \quad (3)$$

Pro jednodušší použití je možné proměnné v rovnici (3) substituovat:

$$y = \frac{Y}{L}, \quad k = \frac{K}{L}, \quad h = \frac{H}{L} = \frac{L \cdot h}{L} \quad (4)$$

Nové proměnné přitom mají svoji vlastní interpretaci – y můžeme chápat jako produkt na osobu a k jako vybavení práce fyzickým kapitálem (tedy množstvím fyzického kapitálu, které má k dispozici průměrný pracovník). Interpretace h zůstává nezměněna. Po vydělení efektivní práce objemem surové práce se surová práce vykrátí a podíl se zredukuje na již výše zavedené h – tedy lidský kapitál průměrného pracovníka.⁶⁵ Po dosazení do rovnice (3) tak dostaneme:

$$y = f(T, k, h) \quad (5)$$

64 Pro úplnost dodejme, že třetí podmínka definující neoklasickou produkční funkci, tzv. Inadova podmínka, požaduje, aby pro produkční funkci $F(\cdot)$ platilo:

$$\lim_{K \rightarrow 0} \left(\frac{\partial Y}{\partial K} \right) = \lim_{H \rightarrow 0} \left(\frac{\partial Y}{\partial H} \right) = \infty$$

$$\lim_{K \rightarrow \infty} \left(\frac{\partial Y}{\partial K} \right) = \lim_{H \rightarrow \infty} \left(\frac{\partial Y}{\partial H} \right) = 0$$

65 Veličiny přepočítané na osobu můžeme chápat jako vyjádření tzv. reprezentativního agenta. Tedy průměrného agenta, který se chová stejně jako celá ekonomika.

Pro odvození AK modelu využijeme Cobb-Douglasovu produkční funkci, která splňuje všechny požadavky kladené na neoklasickou produkční funkci. Cobb-Douglasova produkční funkce má tvar:

$$Y = TK^\alpha H^{1-\alpha} \quad (6)$$

Kde α reprezentuje v čase konstantní podíl kapitálu na odměnách vyplacených oběma výrobním faktorům (viz box 1). Logicky tedy platí, že $0 \leq \alpha \leq 1$. Díky konstantním výnosům z rozsahu práce a kapitálu můžeme vyjádřit (6) jako:

$$y = Tk^\alpha h^{1-\alpha} \quad (7)$$

Vyrobený produkt (a tedy svůj důchod) y vynakládají domácnosti na spotřebu (c') a úspory (s'). Pro jednoduchost budeme předpokládat, že domácnosti uspoří vždy konstantní část svého důchodu s ($0 \leq s \leq 1$).⁶⁶ To znamená, že platí:

$$y = c' + s' \quad (8)$$

$$y = c' + s \cdot y \quad (9)$$

Své úspory pak beze zbytku investují do lidského nebo fyzického kapitálu. Při rozhodování o investování se domácnosti rozhodují podle výnosů. Pokud je výnosnější investovat do fyzického kapitálu, upřednostní ho před lidským kapitálem a naopak. Výnosy jsou přitom dány jako rozdíl mezi mezním produktem výrobního faktoru⁶⁷ (fyzického a lidského kapitálu) a mírou depreciace δ . Pro jednoduchost budeme předpokládat, že se fyzický i lidský kapitál opotřebovávají stejnou měrou.⁶⁸ Výnosy z fyzického (R_K) a lidského (R_H) kapitálu tedy definujeme jako:⁶⁹

$$R_K = \frac{\partial y}{\partial k} - \delta \quad (10)$$

$$R_K = \alpha T \left(\frac{k}{h}\right)^{\alpha-1} - \delta \quad (11)$$

$$R_H = \frac{\partial y}{\partial h} - \delta \quad (12)$$

$$R_H = (1 - \alpha) T \left(\frac{k}{h}\right)^\alpha - \delta \quad (13)$$

66 Omezení velikosti míry úspor S plyne právě z toho, že model popisuje uzavřenou ekonomiku. V otevřené ekonomice by toto omezení neplatilo.

67 Mezní produkt výrobního faktoru vypočítáme jako první parciální derivaci produkční funkce podle daného výrobního faktoru. Mezní produkt kapitálu tak například spočítáme jako $\partial y / \partial k$ atd.

68 Empirické odhady míry depreciace jsou poměrně variabilní. Odhady depreciace fyzického kapitálu se pohybují v rozmezí od 3 do 14% (Nadiri a Prucha 1996; Musgrave 1992; Epstein a Denny 1980; Kollintzas a Choi 1985; Bischoff a Kokkelenberg 1987). Depreciaci lidského kapitálu odhadl Groot (1998) na 11–17%.

69 V textu je použito značení parciálních derivací běžné v odborné ekonomické literatuře. Výraz $\frac{\partial a}{\partial b}$ znamená parciální derivaci a podle b.

Mezní produkt výrobních faktorů říká, o kolik se zvýší produkce při zapojení dodatečné jednotky vstupu. Míra depreciace potom ukazuje, kolik z dodatečné jednotky výrobního faktoru se zničí při výrobě. V případě fyzického kapitálu si pod „zničením ve výrobě“ můžeme představit opotřebování strojů a v případě lidského kapitálu například ztrátu schopností danou například zapomináním nebo odchodem zkušených pracovníků z trhu práce.

Dokud je lidský a fyzický kapitál ve výrobě libovolně zaměnitelný a obchoduje se na dokonale konkurenčních trzích, potom můžeme očekávat, že se výnosy obou kapitálů budou rovnat – tj. bude platit. Pokud by například nastala situace, kdy by platilo, domácnosti by začaly přesouvat zdroje do fyzického kapitálu, dokud by nebyla obnovena původní rovnost. Dosazením rovnic (11) a (13) do rovnosti dostaneme:

$$\alpha T \left(\frac{k}{h}\right)^{\alpha-1} - \delta = (1 - \alpha) T \left(\frac{k}{h}\right)^{\alpha} - \delta \quad (14)$$

$$\frac{h}{k} = \frac{1 - \alpha}{\alpha} \quad (15)$$

Z toho vyplývá, že poměr fyzického a lidského kapitálu v ekonomice je konstantní. Tento poznatek můžeme zpětně aplikovat na rovnici (7). Po jejím vydělení k dostaneme:

Do rovnice (17) můžeme z rovnice (15) dosadit hodnotu poměru h/k :

$$\frac{y}{k} = T \left(\frac{1 - \alpha}{\alpha}\right)^{1-\alpha} \quad (18)$$

$$\frac{y}{k} \stackrel{\equiv A}{=} TA \quad (19)$$

$$y = T A k \quad (20)$$

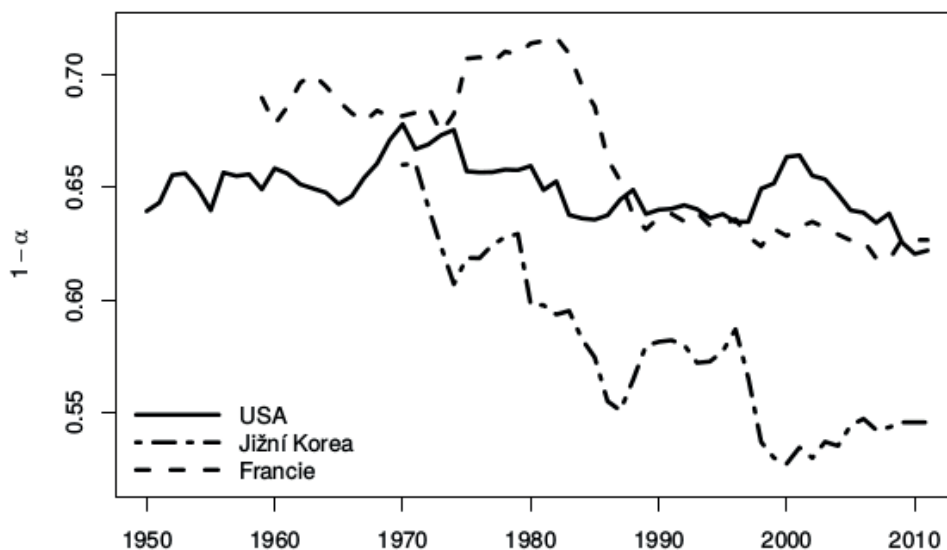
Rovnice (20) přináší zvláště důležitý závěr pro chování celého modelu. V AK modelu s Cobb-Douglasovou produkční funkcí je produkt na osobu dán součinem úrovně technologií T , kapitálového vybavení práce k a konstanty A .

Podoba rovnice (20) by neměla vést k závěru, že lidský kapitál není pro výkon ekonomiky podstatný. Ve zkratce můžeme říct, že $k^{\alpha} h^{1-\alpha} = A k$ – lidský kapitál tak zůstává „skryt“ v konstantě A .

Box 1. Konstantní α

Tezi o konstantním podílu odměn práce a kapitálu na celkových odměnách (národním důchodu) přinesl do teorie ekonomického růstu Nicholas Kaldor (1957). Vycházel při tom z empirického výzkumu soudobých vyspělých ekonomik. Velikost α se pro jednotlivé ekonomiky poměrně výrazně liší (Gollin 2002).

Následující obrázek představuje vývoj podílu práce (tj. $1-\alpha$) na národním důchodu pro několik vybraných ekonomik (data: Feenstra, Inklaar, a Timmer 2013):



Zatímco α pro USA se zdá být poměrně stabilní, zbývající ekonomiky vykazují podstatně větší volatilitu, až setrvalý klesající trend. Tento vývoj se objevuje v datech pravděpodobně až se sklonkem 20. století a jeho vysvětlení je zatím stále předmětem výzkumu.

7.2.1 Dynamika v AK modelu

Předchozí text představil předpoklady AK modelu a také způsob, jakým je v něm determinován celkový produkt ekonomiky, respektive produkt na osobu. Pro naše potřeby je však nutné vysvětlit i to, na čem závisí růst ekonomiky – tedy co způsobuje změny ekonomické úrovně.

Při konstantní technologii závisí produkt na osobu na vybavení práce fyzickým (k) a lidským (h) kapitálem. Právě jejich akumulace je motorem ekonomického růstu. Jejich změnu si definujeme jako \dot{k} a \dot{h} :⁷⁰

⁷⁰ Formálně přesně je \dot{k} první derivace k podle (spojitého) času ($(\partial k / \partial t)$). Vyjadřuje tedy změnu kapitálu za nekonečně malý časový úsek. Pro intuitivnější pochopení je možné představit si \dot{k} jako $\dot{k} \approx k_{t+1} - k_t$. Totéž platí pro \dot{h} .

$$\begin{aligned}\dot{k} &= \alpha \cdot s y - \delta k & (21) \\ \dot{h} &= (1 - \alpha) \cdot s y - \delta h & (22)\end{aligned}$$

Obě rovnice mají podobnou intuitivní interpretaci. V každém období se vytvoří určité množství nové produkce (y) a část z této produkce se přemění na úspory ($s \cdot y$). Část úspor ($\alpha \cdot s \cdot y$) je potom investována do fyzického a zbytek ($(1-\alpha) \cdot s \cdot y$) do lidského kapitálu. Kapitál se však pouze netvoří, ale i opotřebovává. V každém období je opotřebováno δk fyzického a δh lidského kapitálu. (Připomeňme, že pro zjednodušení předpokládáme stejnou míru opotřebovávání fyzického i lidského kapitálu.) Rozdíl toho, co se nově vytvoří a co se opotřebuje potom představuje čistý přírůstek fyzického (\dot{k}), respektive lidského (\dot{h}) kapitálu.

Z rovnic (21) a (22), které popisují změny kapitálů, můžeme lehce vyjádřit tempa růstu – stačí je vydělit k respektive h :⁷¹

$$\frac{\dot{k}}{k} = \alpha \cdot s \frac{y}{k} - \delta \quad (23)$$

$$\frac{\dot{h}}{h} = (1 - \alpha) \cdot s \frac{y}{h} - \delta \quad (24)$$

Aby se udržel konstantní poměr mezi h a k , daný rovnicí (15), musí obě veličiny růst stejným tempem. Po úpravách rovnic (23) a (24) zjistíme, že platí:

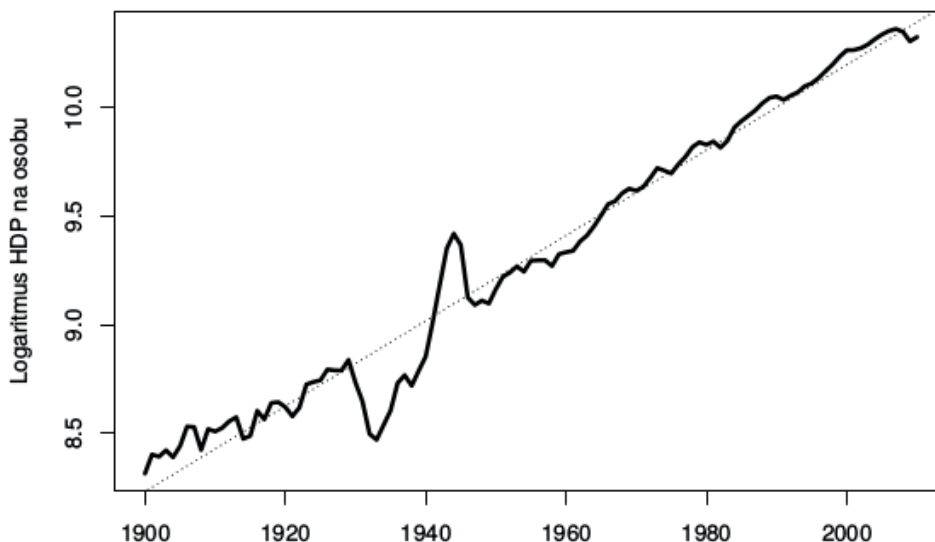
$$\frac{\dot{k}}{k} = \frac{\dot{h}}{h} = \underbrace{\alpha s \frac{Y}{A}}_{\equiv \gamma} - \delta \quad (25)$$

Neoklasická produkční funkce má konstantní výnosy z rozsahu. To znamená, že pokud h a k rostou konstantním tempem γ , potom musí stejným tempem růst i produkt na osobu y . Tento výsledek prezentuje další důležitý závěr AK modelu: ekonomika roste *ceteris paribus* konstantním tempem (viz box 2).

Box 2. Konstatní tempo růstu ekonomik

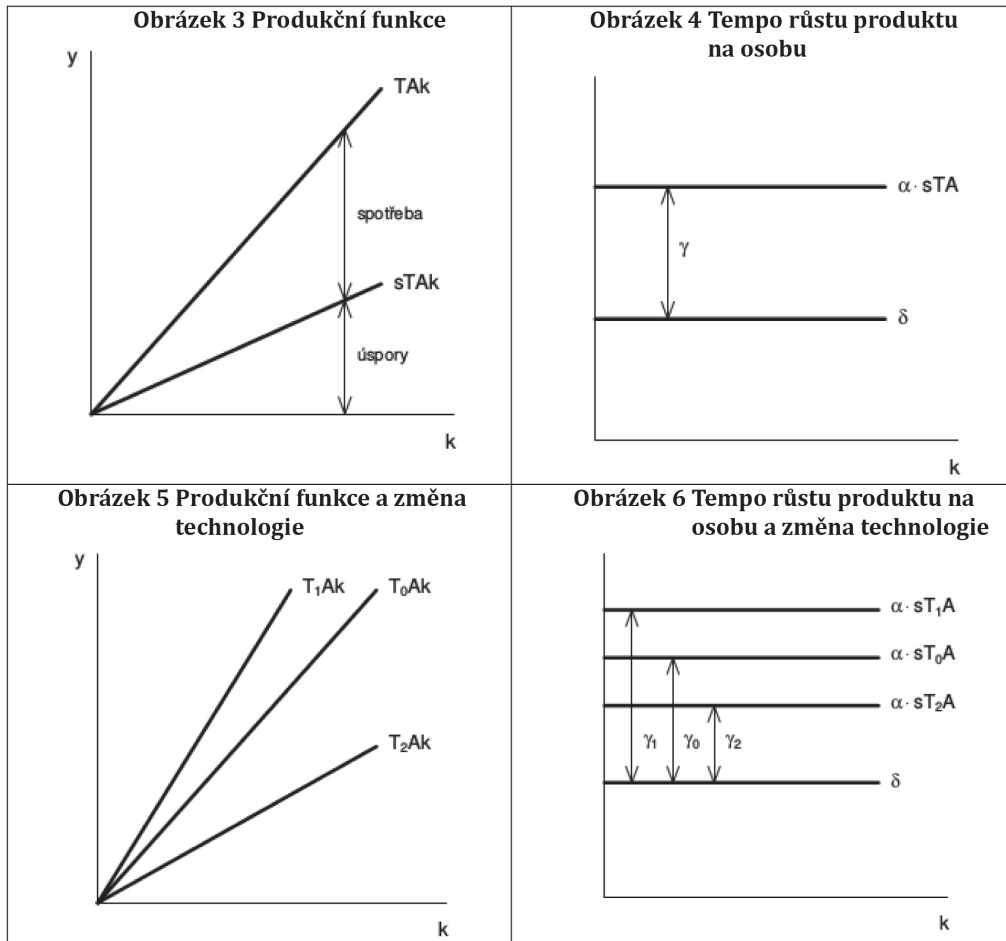
AK model ukazuje, že ekonomiky mají *ceteris paribus* růst konstantním tempem. Tato předpověď se dá snadno ověřit na datech. Pokud by ekonomiky rostla konstantním tempem, potom by se logaritmus HDP na osobu měl pohybovat po (libovolně skloněné) přímkě. (Podle tzv. logaritmické aproximace totiž platí, že tempo růstu veličiny x v čase t se přibližně rovná $\log(x_t) - \log(x_{t-1})$. Při konstantním tempu růstu x by tak funkce $\log(x)$ měla mít konstantní sklon.)

71 To je ekvivalentní běžnému postupu při výpočtech temp růstu: $\dot{k}/k \approx (k_{t+1} - k_t)/k_t$.



Na obrázku je zobrazen logaritmus HDP na osobu v USA za období 1900-2010 (data Bolt and Zanden 2013). Je zřejmé, že tempo růstu ekonomické úrovně USA je skutečně přibližně konstantní. Z proložené přímky ho strhávají pouze mimořádné historické události jako velká hospodářská krize a druhá světová válka. Ani tyto šoky však neměly na dlouhodobý růst trvalý vliv.

Z hlediska AK modelu znamená konstantní tempo růstu konstantní rozdíl mezi investicemi (sTA) a depreciami (δ). Ten by měl být zachován i ve 20. století, pro které je typický rapidní vývoj technologie. Pokud by docházelo ke kontinuálnímu růstu technologie a δ by zůstávala konstantní, potom by se musel růst ekonomiky neustále zvyšovat. Data však ukazují na konstantní tempo růstu. Klíčem k vyřešení tohoto problému, který je zároveň jedním z východisek kritiky AK modelů (viz například Charles I Jones 1995), může být chování parametru δ . Ten může být funkcí technologie - nové technologie mohou rychleji depreciovat a proto může zůstat rozdíl mezi sTA a δ konstantní. Další variantou je, že míra deprecie není přímo funkcí technologické úrovně, ale spíše rychlosti technologické změny. S rychlostí technologické změny se zvyšuje význam morálního zastarávání, kdy se specializované kapitálové vybavení nezničí opotřebením při výrobě, ale přestane se používat z důvodu nákupu nového kapitálu adaptovaného na nové technologie. Morální zastarávání tak fakticky zvyšuje δ a tím může udržovat konstantní γ .



7.2.2 Změny produktu na osobu a dlouhodobého růstu

AK model ukazuje, že jednorázové zvýšení kapitálového vybavení práce sice zvyšuje produkt na osobu, ale nijak nemění dlouhodobé tempo růstu ekonomiky (viz kapitola 7.2.1 a obrázky na straně 205) – to je na množství kapitálu nezávislé. To je vidět na obrázku 3, který vykresluje produkční funkci v závislosti na vybavení práce fyzickým kapitálem. Vyšší množství fyzického kapitálu znamená i vyšší produkt na osobu. Nicméně na obrázku 4 je vidět, že ekonomika roste v AK modelu stejným tempem bez ohledu na velikost k . Stejně působí i velikost lidského kapitálu. Prorůstová politika se tak musí zaměřit na faktory, které skutečně mohou ovlivnit dlouhodobý růst. Ten jsme v předchozí kapitole vyjádřili jako:

$$\gamma = \alpha sTA - \delta \quad (26)$$

Koeficient α je v čase konstantní a v závislosti na tom je konstantou i a A . Pokud je i míra depreciace nezávislá na státu, potom se pozornost hospodářské politiky musí upínat ke zbývajícím proměnným – míře úspor (s) a úrovni technologie (T). Oba tyto parametry jsou pro použitou specifikaci AK modelu exogenní – sám model neumí způsobit ani vysvětlit jejich změnu. Obě jsou přitom klíčem ke změně dlouhodobého tempa růstu.

Důsledky změny technologie zachycují obrázky 5 a 6. Zlepšení technologie nad původní úroveň T_0 na T_1 ($T_1 > T_0$) má dva důsledky. Prvním je změna produkční funkce. Při vyšší technologické úrovni je ekonomika schopna dosáhnout na vyšší produkt na osobu i při stávajícím vybavení práce fyzickým a lidským kapitálem (viz Obrázek 5). Souběžně dojde i ke zvýšení dlouhodobého tempa růstu z γ_0 na γ_1 (viz Obrázek 6). Ekonomika tak poroste vyšším tempem po vyšší produkční funkci. Zhoršení technologické úrovně na T_2 bude mít pochopitelně právě opačné následky. Ekonomika poroste nižším tempem γ_2 po nižší produkční funkci.

Tempo růstu ekonomiky se může změnit i díky změně míry úspor – tedy podílu, který domácnosti ze svého důchodu spoří a následně investují do fyzického a lidského kapitálu. Změna míry úspor bude ovlivňovat tempo růstu stejně jako technologické změna. Její zvýšení povede ke zvýšení rozdílu mezi sTA a mírou depreciace a tím i ke zvýšení tempa růstu a naopak. Pozoruhodné je že, na rozdíl od technologické změny neovlivňuje změna míry úspor žádným způsobem produkční funkci. Míra úspor pouze ovlivňuje, jak rychle akumulujeme kapitál (viz Obrázek 3). To znamená, že při jejím zvýšení ekonomika poroste rychleji po stejné produkční funkci.

Hospodářská politika zaměřená na dlouhodobý růst se proto musí zaměřit na technologie a míru úspor. Možnosti státu podporovat rozvoj technologií a motivovat domácnosti k tvorbě úspor jsou diskutovány v následujících kapitolách.

7.3 INSTITUCIONÁLNÍ PROSTŘEDÍ

Abychom mohli navrhnout opatření hospodářské politiky, která by měla přinést vyšší míru úspor a zlepšování technologie, musíme identifikovat faktory ovlivňující rozhodnutí o úsporách a o investicích do vývoje nových technologií.

Při vysvětlování rozhodování domácností o míře úspor se můžeme opřít o ekonomickou teorii. Ta předpokládá, že domácnosti maximalizují užitek, který jim plyne ze spotřeby. Domácnosti se přitom rozhodují nejen o tom, co budou spotřebovávat

dnes, ale berou v úvahu i svoji budoucí spotřebu. Pokud například dnes spotřebují pouze $(1 - s)$ svého důchodu, potom mohou zbytek ušetřit – nakoupit za něj aktiva, která jim v budoucnu přinesou výnos, o který se zvýší jejich spotřeba v budoucnosti. Jedna ušetřená koruna dnes tak pro domácnost znamená $(1 + r)$ koruny zítra, kde r je reálná úroková míra. Vyšší úroková míra potom znamená zvýšení nákladů příležitosti současné spotřeby a tím i zvýšení míry úspor.

Do rozhodování domácností o úsporách však vstupuje i další důležitý faktor – riziko. Ne každá investice přinese plody v podobě výnosů a domácnosti si toho jsou vědomy a při rozvažování o úsporách toto riziko zohledňují. V úvahu berou tzv. očekávanou budoucí hodnotu investované koruny: $(1 - p)(1 + r)$, kde p je pravděpodobnost ztráty investice ($0 \leq p \leq 1$). Ta zahrnuje celou řadu rizik – od běžného podnikatelského rizika přes rizika plynoucí z nedodržování smluv až po vyvlastnění investice ze strany státu. Snížení pravděpodobnosti ztráty investic tak vede ke zvýšení očekávané budoucí hodnoty investice a tím i ke zvýšení ochoty domácností spořit a investovat – tedy ke zvýšení míry úspor s.⁷²

Podobně můžeme přemýšlet i o motivacích domácností a firem vyvíjet nové technologie. I v tomto případě budou vyvíjet takové technologie, které jim zajistí maximální prospěch. Ne vždy to však budou ty, které jsou ve výrobě nejefektivnější. Pokud jim například hrozí riziko vyvlastnění, budou investovat do takových technologií, které vyžadují kapitálové vybavení odolnější proti vyvlastnění. Například se může jednat o malá mobilní zařízení, která lze v případě potřeby skrýt nebo přesunout do bezpečí (viz například De Soto 1989). Ne ve všech odvětvích je možné technologie takto modifikovat. V tom případě se mohou firmy a domácnosti rozhodnout pro krajní řešení, buď neinvestovat do jejich technologického rozvoje, nebo investovat v odvětvích, která umožňují lepší ochranu před vyvlastněním. Je zřejmé, že jak pro rozhodování o úsporách, tak pro rozhodování o technologiích je klíčové prostředí, ve kterém se firmy a domácnosti pohybují a vůči kterému optimalizují svoje chování. Zásadní součástí tohoto prostředí je, jak z předchozího textu plyne, nastavení, ochrana a vymáhání vlastnických práv. Vlastnická práva jsou z hlediska ekonomie jednou z *institucí*. Ekonomie v tomto kontextu dává termínu *instituce* jiný význam, než jak používán v každodenním životě. Definuje je jako *lidmi stanovená pravidla (omezení), která řídí interakce mezi jednotlivci* (D. C. North 1990).⁷³ Aby byla pravidla dodržována, musí být vymáhána. Mechanismus vymáhání proto musí být integrální součástí institucionálního prostředí. Ostrom (1990) zahrnuje vymáhání přímo do definice institucí.

72 Pro upřesnění dodejme, že takový vývoj předpokládá, že substituční efekt vyvolaný změnou pravděpodobnosti ztráty investice převáží efekt důchodový. Empirické výzkumy o vztahu investic a ochrany vlastnických práv (např. Svensson 1998) naznačují, že právě to bude obvyklý případ.

73 Obsáhlou diskusi o definici institucí podává například Hodgson (2006).

Instituce jsou zpravidla nastaveny ve formě zákonných norem, společenských zvyklostí a podobně. Vymáhání institucí může být prováděno jak soukromými (např. mafie), tak veřejnými organizacemi (např. státní policie a systém soudnictví) nebo i hrozbou „měkkými“ formami trestů – například společenským znemožněním, pohrdáním atp.

Každý agent (domácnost, firma, stát,...) si může vybírat z neomezeného prostoru akcí, kde mu každá akce přinese nějaký prospěch. Instituce však vymezují, které akce jsou žádoucí (v souladu s pravidly) a které ne. Ty, které nejsou žádoucí potom prostřednictvím mechanismu vymáhání zatěžuje sankcí. Každý agent tak musí rozvažovat, zda se mu akci vyplatí provést, i když je zatížena sankcí (pohrdáním, pokutou, uvězněním, smrtí a podobně). Sankce a pravděpodobnost jejich udělení přitom musí být takové, aby skutečně motivovaly agenty k chování v souladu s pravidly.⁷⁴

Význam institucí pro ekonomický růst je předmětem výzkumu již po desetiletí. Původní více či méně izolované případové studie⁷⁵ jsou postupně doplňovány empirickými pracemi, které zkoumají význam institucí v rámci teoretického rámce ekonomického růstu (z nejzajímavějších můžeme jmenovat například Hall a Jones (1999; Daron Acemoglu, Johnson, a Robinson 2002) nebo Jellema a Roland (2011)). Tezi o tom, že „na institucích záleží“ se postupně dostalo širokého přijetí a dnes je již standardní součástí teorie růstu.

Institucionální prostředí pomáhá ekonomickému růstu snižováním *transakčních nákladů* a motivací k produktivnímu chování. Samotné institucionální prostředí je vnitřně velmi různorodá množina jednotlivých pravidel (institucí), která přispívají k ekonomickému růstu odlišnou měrou. Zvláštní důraz klade literatura zejména na roli vlastnických práv a jejich ochranu (De Soto a kol. 2003; Daron Acemoglu a Johnson 2005).

7.3.1 Transakční náklady

Transakční náklady jsou náklady spojené s tzv. *transakcemi*. Ty jsou zpravidla obecně definovány jako operace, při kterých „statek nebo služba přechází přes technologicky oddělitelné rozhraní“ (Williamson 1985). Transakce tedy vznikají při směně statků mezi dvěma agenty nebo i v rámci firem – například když montované auto popojede po výrobní lince k dalšímu pracovnímu stanovišti.

⁷⁴ Tuto myšlenku formálně analyzoval Becker (1968).

⁷⁵ V literatuře často odkazovaným příkladem je rozdílný vývoj ekonomické úrovně Severní a Jižní Korei. (Viz například k významu institucí jinak skeptický článek Glaeser et al. (2004).) Obrázek ukazuje, že oba státy, které vycházely ze stejných výchozích podmínek, následují velmi odlišnou růstovou trajektorii. Podstatný rozdíl mezi oběma státy přitom tvoří právě institucionální prostředí.

Uskutečňování transakcí s sebou přináší dodatečné náklady – ty označujeme termínem *transakční náklady*. Rozumíme pod nimi *náklady na získávání informací, vyjednávání a vynucování transakcí*. Transakční náklady snižují prospěch ze směny. Pokud jejich výše převyší prospěch ze směny, potom se směna vůbec neuskuteční, protože již dále nebude výhodná.

Velikost transakčních nákladů není zanedbatelná. Wallis and North (1986) odhadují, že transakční náklady v USA dosahovaly v roce 1970 46,66 až 54,71% hrubého národního produktu a byly v čase rostoucí. To znamená, že polovina národního produktu nebyla alokována do tvorby nových hodnot, ale byla vynaložena na udržování chodu ekonomického systému.⁷⁶ Velikost transakčních nákladů je obecně dána dvěma faktory:

1. Nastavením institucionálního prostředí

Připomeňme, že instituce omezují prostor akcí, ze kterého agenti volí. To znamená, že nemusí při vyjednávání pamatovat na každou myslitelnou eventualitu, ale můžou se pouze pohybovat v prostoru vymezeném institucionálním prostředím. To přináší zásadní úsporu transakčních nákladů. Tato funkce institucí se velmi podobá fungování „všeobecných obchodních podmínek“ – tedy části smlouvy, která je společná pro všechny zákazníky. Dodavatel nemusí tuto část smlouvy vyjednávat zvlášť s každým zákazníkem a tak dochází ke snížení transakčních nákladů.

Modelovým příkladem politiky snižující transakční náklady je zavedení jednotného systému měř a vah (například v ČR zákonem č. 505/1990 Sb. a vyhláškou č. 264/2000 Sb.). Ten zbavuje všechny agenty nutnosti neustálého přepočítávání a snižuje tak náklady na vyjednávání a vymáhání smluv.

2. Technologiemí

Technologie mohou transakční náklady jak zvyšovat tak snižovat (viz např. Eggertsson 1990). Celkové transakční náklady TC_T můžeme vyjádřit jako součin průměrných transakčních nákladů AC_T a počtu transakcí T_n :

$$AC_T \times T_n = TC_T \quad (27)$$

Například zlepšení komunikačních technologií zjednodušuje zjišťování informací a vyjednávání a tím tlačí na snížení AC_T a v důsledku na pokles TC_T .

Snížení jednotkových transakčních nákladů, však také umožní nasazení technologií,

⁷⁶ Arrow a kol. (1969) přímo definují transakční náklady jako náklady na chod ekonomického systému.

kteře se při původní výši AC_T nevyplácely, protože s nimi spojené transakční náklady byly vyšší než prospěch ze směny. Jde o technologie vyžadující vyšší dělbu práce. Tyto technologie umožňují využití komparativních výhod, vyšší specializaci a efektivnější výrobu. Větší dělba znamená, že výrobek musí při produkci přejít přes větší množství technologicky oddělitelných rozhraní. Tím pádem je jeho produkce spojena s větším počtem transakcí T_n a tlakem na vyšší transakčními náklady TC_T . Celkový efekt technologického zlepšení na celkové transakční náklady je tak nejistý. Výpočty Wallise a Notrhe (1986) však naznačují, že dlouhodobě roste TC_T vyšším tempem než celkový produkt ekonomiky.

Stát zpravidla nemá přímý vliv na výběr používaných technologií, ale za to má rozhodující vliv na nastavení institucionálního prostředí. Možným prorůstovým opatřením může být politika vedoucí ke snížení jednotkových transakčních nákladů, které umožní zavádění efektivnějších technologií a tím i zvýšení dlouhodobého ekonomického růstu. V praktické rovině se může jednat o standardizaci prostředí (např. zmíněná standardizace měř a vah nebo měny) nebo o poskytování kvalitnějších a levnějších služeb při vynucování smluv, zakládání nových firem atp.

Existence významných transakčních nákladů podle Coasova teorému (Coase 1960) znamená, že rozdělení vlastnických práv má význam pro efektivitu ekonomiky.⁷⁷

7.3.2 Vlastnická práva

Po civilizacích, na jejichž základech stojí západní svět, jsme zdědili významný odkaz, koncept vlastnictví. Tradičně se vlastnictví vztahovalo pouze na věci hmotné povahy. Historicky podstatně mladší je koncept tzv. duševního vlastnictví (*intellectual property*), který rozšiřuje vlastnická práva i na statky, které jsou ve své podstatě nehmotné (nápady, návody, atp.). První část kapitoly se zaměřuje na vlastnictví hmotných statků, v druhé je pak pozornost věnována duševnímu vlastnictví. Obě tyto formy vlastnictví řeší jiné problémy. Zatímco vlastnictví hmotných statků upravuje zacházení se vzácnými statky, duševní vlastnictví činí nehmotné statky (které jsou typicky nerivalitní a nevyloučitelné ze spotřeby) vzácnými.

Je mnoho způsobů, jak definovat vlastnické právo. V duchu tradice římského práva můžeme *vlastnickým právem* k věci rozumět soubor tří práv (viz Eggertsson 1990; Furubotn and Richter 2005; Kincl, Urfus, and Skřejpek 1995):⁷⁸

⁷⁷ Extenzivní a názorný výklad Coasova teorému je obsažen například v Cooter a Ulen (2014).

⁷⁸ Definice vlastnického práva se u jednotlivých autorů mírně liší (srov. např. Demsetz 1966; Alchian a Demsetz 1973; Alessi 1983; D. C. North 1990; Leblang 1996). Obvykle ovšem vycházejí z římsko-právního pojetí. Přesto je potřeba mít na paměti, že definice vlastnických práv používané v ekonomické literatuře nejsou totožné s pojetím právní vědy.

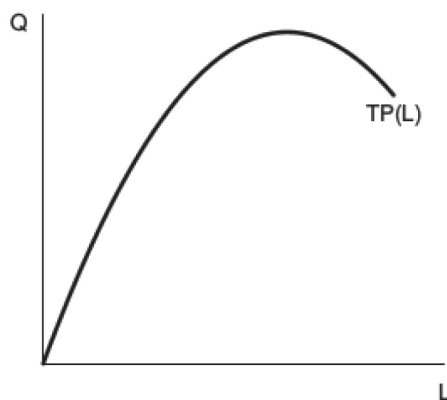
- Právo věc běžným způsobem používat a měnit její fyzickou formu.
- Právo užívat plodů věci – to zahrnuje například právo na důchod plynoucí z vlastněného aktiva.
- Právo na zbavení se vlastnictví – například zničením nebo převodem (darováním nebo prodejem) aktiva na další osobu.

Podstatnou vlastností vlastnického práva je jeho dělitelnost. Jeden předmět může současně vlastnit více agentů, stejně jako je možné oddělit jednotlivé náležitosti vlastnictví. Příkladem může být tzv. „prioritní akcie“. Ta reprezentuje podíl jednoho akcionáře na majetku společnosti a je s ní spojen nárok na podíl na zisku. Prioritní akcie nicméně typicky nezakládá hlasovací právo – její majitel tak nemůže ovlivňovat chování společnosti. Prioritní akcie je tak příkladem rozdělení vlastnictví mezi více agentů i omezení některých náležitostí vlastnického práva.

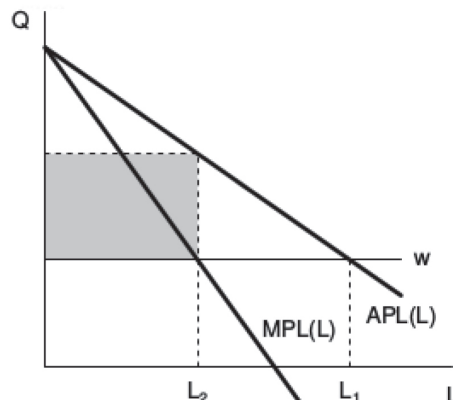
Stanovení vlastnických práv má zásadní dopad na způsob, jakým využíváme zdroje. Ilustruje to následující příklad:

Představme si ostrov, který je obklopen na ryby bohatým mořem. Obyvatelé ostrova si mohou vybrat, zda svůj život stráví prací v zemědělství, kde si za svůj život vydělají mzdu w , nebo si vyberou kariéru rybáře a budou se na lodi vydat na moře a lovit ryby, které budou prodávat na trhu za cenu P . Rybáři vlastní sami sebe (svoji pracovní sílu) a kapitálové vybavení na lov ryb (lodě, síť, atp.). Naopak k moři, na kterém loví, nejsou stanovena žádná vlastnická práva. Žádnému rybáři tak nelze zakázat lovit ryby (spotřeba zdroje je nevyloučitelná), ale přítomnost dalšího rybáře na moři snižuje úlovky všech rybářů (spotřeba zdroje je rivalitní). Moře tak naplňuje charakteristiky společného zdroje.⁷⁹

Obrázek 7 Produkční funkce



Obrázek 8 Průměrný a mezní produkt práce



79 První prací o problému využívání společného zdroje je text Williama F. Lloyda z roku (1833). Problém zpopularizoval zejména článek G. Hardina (1968) a za jeho výzkum dostala v roce 2009 Nobelovu cenu Elinor Ostrom – viz http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/2009/ostrom_lecture.pdf.

Problém je charakterizován na obrázcích 7 a 8. Na vodorovné ose je počet rybářů (L) a svislé velikost všech současných a budoucích úlovků v kusech (Q). V grafech jsou zakresleny funkce celkového produktu (TP) průměrného produktu práce ($APL = TP / L$) a mezního produktu práce ($MPL = \partial TP / \partial L$). Funkce průměrného produktu říká, kolik při daném počtu rybářů naloví za celý svůj život průměrný rybář. Funkce mezního produktu práce říká, o kolik se změní celkový úlovek, pokud na moře vypluje další rybář.

Pro analýzu chování potenciálních rybářů si můžeme představit, že na začátku všichni ostrované pracují v zemědělství s vyhlídkou na celkový výdělek w (vyplacený v rybách) a rozhodují se o tom, zda pro ně není výhodnější stát se rybáři. V zemědělství si vydělají w , ale na moři si naloví APL . Dokud platí, že $APL > w$, ostrované budou opouštět zemědělství a budou se z nich stávat rybáři. Počet ryb v moři je ovšem omezený, a proto každý nový rybář sníží průměrný úlovek všech rybářů (APL je klesající). Na ostrově nakonec bude L_1 rybářů, protože při tomto množství dojde k vyrovnání w a APL a další ostrované již nebudou motivováni k opuštění zemědělství. Všichni ostrované si tak nakonec vydělají w ryb - a to buď v zemědělství, nebo lovem ryb.

Tento závěr ovšem platí, pokud je moře společným zdrojem. Nyní si představme, že jeden ostrovan získá vlastnické právo na moře. Moře tak bude vyloučitelné ze spotřeby - bude na něm moci lovit pouze jeho majitel a jeho zaměstnanci. Nový vlastník se nyní musí rozhodnout, kolik rybářů najme pro lov na moři. Jeho cílem je maximalizovat rentu plynoucí mu z vlastnictví. Ví, že dodatečně najatý rybář pro něj naloví MPL ryb, ale bude mu muset zaplatit trhem práce danou mzdu w . Vlastník tak bude najímat další rybáře, dokud se MPL nevyrovná s w - tedy dokud dodatečný rybář naloví více ryb, než kolik mu jich bude vyplaceno jako mzda. V důsledku tak najme L_2 rybářů. Každý z rybářů mu přitom naloví $APL(L_2)$ ryb. Protože platí, že $APL(L_2)$, bude vlastníková renta z vlastnictví kladná a rovná $(APL(L_2) - w) \times L_2$ (tj. označené ploše na obrázku).

V obou případech se všichni ostrované rozhodují zcela racionálně a sledují svůj nejlepší zájem. V případě, že nejsou stanovena vlastnická práva na moře, to vede k tomu, že na ostrově bude L_1 rybářů a průměrný obyvatel ostrova si vydělá právě w ryb. Pokud jsou vlastnická práva na moře stanovena, potom bude rybářů pouze L_2 a průměrný obyvatel (z populace o velikosti n) ostrova si vydělá nejen w ryb, ale i poměrnou část z renty majitele moře:

$$w + L_2 \frac{APL(L_2) - w}{n} \quad (28)$$

Rozdílné nastavení vlastnického práva tak vede k různému využívání zdrojů a i k odlišné velikosti důchodů.

Existence nenulové renty vlastníka mu dává i motivaci do svého majetku investovat - například kupovat rybám vitamíny. Větší množství vitamínů by zvětšilo populaci ryb a v závislosti na tom i produkční funkci a mezní a průměrný produkt. V konečném výsledku by investice vynesla vlastníkovi větší rentu a růst celkového důchodu.

Taková investice by samozřejmě ovlivnila produkční funkci stejným způsobem,

i kdyby neexistovalo soukromé vlastnictví moře. Je ovšem otázka, zda by ji byl někdo ochoten provést. Zvýšení APL by přitáhlo do odvětví rybářství větší počet zemědělců, ale v konečném důsledku by nakonec všichni obyvatelé ostrova stále vydělávali w ryb. Investice by tak nikomu nepřinesla zvýšení jeho příjmů, a proto by k jejímu provedení nebyl nikdo motivován.

Soukromé vlastnictví tak vede k efektivnějšímu využívání zdrojů a motivuje jejich vlastníky, aby do nich dále investovali.

Instituce soukromého vlastnictví, má-li být účinná, se tak nemůže omezit na pouhou proklamaci, ale práva vlastníka musí být vynucována. Jinými slovy, musí být garantováno, že vlastník bude moci uplatňovat vlastnické právo v celém jeho rozsahu.

Efekt ochrany vlastnického práva můžeme ilustrovat rozšířením příkladu pomocí aparátu zavedeného v úvodu této kapitoly. Výše jsme ukázali, že vlastník bude ze svého vlastnictví získávat rentu $(APL(L_2) - w) \times L_2$. Ovšem tento příklad neuvvažoval možnost porušení vlastnických práv – tedy možnost, že mu někdo rentu sebere. Pravděpodobnost takového vyvlastnění si označíme p . V tom případě bude očekávaná renta vlastníka:

$$(1 - p)(APL(L_2) - w) \times L_2 \quad (29)$$

Očekávaný výnos z vlastnictví je tak i funkcí pravděpodobnosti vyvlastnění. Očekávaný výnos a s ním i ochota investovat do rozvoje vlastněných statků roste se snižující se pravděpodobností vyvlastnění renty – tedy kvality ochrany vlastnických práv.

Vynucování vlastnického práva si může každý vlastník zajišťovat sám – například prostřednictvím soukromé armády. Tato forma ochrany vlastnického práva je však velmi nákladná. Pro vlastníky je tak výhodnější získávat ochranu od specializovaných organizací, které mohou využít úspory z rozsahu. Ty mohou mít různou podobu od mafie (viz například Gambetta 1996) po stát a jeho orgány.

Tyto organizace chrání jednotlivé vlastníky před násilím ze strany ostatních agentů, kteří jsou na stejné mocenské úrovni jako vlastník sám. Jejich existence nicméně přináší další riziko, a to sice, že sama organizace se může obrátit proti svým klientům a vyvlastnit jejich majetky. Daron Acemoglu and Johnson (2005) zkoumali efekt těchto rizik na ekonomický růst a došli k závěru, že zejména riziko vyvlastnění ze strany státu významně snižuje ekonomický růst.

Koncept vlastnictví se v historicky mladší době začal uplatňovat i na nehmotné objekty. Z hlediska hospodářského růstu je nejvýznamnějším příkladem takového ob-

jektu technologie – tedy postup výroby statků. Technologie se od ostatních výrobních faktorů typicky liší tím, že jejich využití není rivalitní (jejich využívání jedním subjektem nijak neomezuje jejich využívání jinými subjekty) a také nejsou vyloučitelné ze spotřeby.

Významnost tohoto faktu je možné ilustrovat na historicky nekorektním příkladu inspirovaným Posnerem (2007). V pozdním středověku byla poptávka po knihách relativně malá (a pro jednoduchost předpokládejme, že cenově dokonale neelastická). V celé Evropě bylo možné prodat maximálně 10000 knih.

V této době vyvinul Johannes Gutenberg novou technologii knihtisku, která mu umožnila zvýšit efektivitu výroby knih. Náklady na vyvinutí nové technologie dosáhly 10000 zlatých. S novou technologií mohl Gutenberg snížit (předpokládejme konstantní) mezní náklady na produkci knih na 5 zlatých.⁸⁰

Pokud by jeho produkce pokryla celý trh s knihami, potom by, aby dosáhl zisku, musel prodávat jednu knihu za více, než jsou jeho tedy průměrné náklady. Tedy za více než 6 zlatých:

$$AC = \frac{TC}{Q} = \frac{FC + VC}{Q} = \frac{10\,000 + 5 \times 10\,000}{10\,000} = 6 \quad (30)$$

Všichni jeho konkurenti by ovšem mohli novou technologii okopírovat. Bez nákladů na vývoj technologie by tak byli schopni produkovat při stejných mezních nákladech. Vstup konkurence na trh by snížil cenu na úroveň mezních nákladů a zároveň zvýšila Gutenbergovi průměrné náklady. Johannes Gutenberg by se tak díky svým investicím do rozvoje technologií dostal do ztráty.

Za takových podmínek by samozřejmě nebyl motivován investici provést. Každý agent bude investovat do technologií pouze tehdy, pokud mu to přinese zisk. Toho by Gutenberg dosáhl, kdybychom změnili některé parametry příkladu.

Příklad implicitně předpokládá, že novou technologii neprodleně přejmou všichni producenti a okamžitě ji zavedou do výroby. To samozřejmě nebude v realitě častý příklad. V praxi by nějakou dobu trvalo, než by konkurenti technologii okopírovali. Do té doby by Gutenberg získal monopolní sílu, mohl by prodávat za cenu vyšší než mezní náklady a dosahovat ekonomického zisku. Původní vynálezce by navíc mohl těžit z toho, že technologii používá déle než jeho konkurenti a má s ní více zkušeností, které mu ji umožňují dále vylepšovat a snižovat náklady výroby. Zákazníci si také

⁸⁰ Z definice mezních nákladů plyne, že pokud jsou mezní náklady konstantní, potom se rovnají (také konstantním) průměrným variabilním nákladům.

mohou vytvořit loajalitu ke značce, která uvedla produkt nové technologie na trh jako první. To by také vynálezci umožnilo prodávat za cenu nad mezními náklady.

Některé technologie se však dají okopírovat velmi snadno a velmi rychle. V tom případě mohou využít jejich objevitelé další možnost, kterou je utajení nové technologie. Pokud by mohl Gutenberg svoji technologii utajit, potom by v extrémním případě mohl získat oproti konkurentům permanentní výhodu. Utajování technologií může být velmi úspěšná strategie – například Coca-Cola ji používá přes sto let.⁸¹ Na druhou stranu tato strategie ochrany technologií může motivovat firmy, aby při vývoji preferovaly utajitelnost nové technologie před její efektivitou (viz analogie k případu z úvodu kapitoly 7.3.).

Poslední komplementární řešení Gutenbergova problému je změna institucí – konkrétně rozšíření ochrany vlastnických práv na nehmotné statky a tím faktické zavedení vyloučitelnosti z využití („spotřeby“) technologie. To se v praxi realizuje pomocí systému patentů. Pokud by Gutenberg získal patent na technologii knihtisku, jinými slovy byl by uznán jako její majitel, potom by s ní mohl dle vlastního uvážení disponovat – například by mohl ostatním zakázat ji používat a mohl by uspokojovat celou poptávku po knihách.

Získání patentu vyžaduje, aby *vynález přinášel něco nového, obsahoval dostatečnou inovaci oproti dosud známému a byl aplikovatelný v praxi (užitečný)*. Pokud je patent státem nebo jiným garantem uznán, potom je vynález *zveřejněn* a jeho vynálezce k němu získává *na omezenou dobu* vlastnické právo.⁸²

Ustavení systému patentů garantuje vynálezci výhodu ve využití vlastního vynálezu a tím je i motivuje k investicím do vývoje technologií. Na druhou stranu má tento systém i negativní efekty. Firmy mohou preferovat investice do technologií, které jsou patentovatelné, bez ohledu na jejich skutečnou užitečnost a efektivitu. Získané patenty potom mohou používat v neproduktivních patentových válkách proti svým konkurentům. Přiznání patentu také znamená získání monopolu na vynález. Patenty tak způsobují větší monopolizaci odvětví a tím na trhu způsobují s monopoem spojenou neefektivitu. Problémem systému patentů je i závislost přidělení patentů na vůli garanta. V praxi se patentové ochrany občas dostává i velmi široce definovaným vynálezům, jejichž patentovatelnost je přinejmenším sporná. V důsledku je často obtížné až nemožné vyhnout se podezření z porušení takových patentů. Riziko soudních sporů potom odrazuje další agenty od vývoje konkrétních *užitečných* aplikací široce definovaných a často dosud neaplikovaných konceptů.

81 Viz http://en.wikipedia.org/wiki/Coca-Cola_formula

82 Nejrůznější patenty můžete vyhledávat například prostřednictvím <http://scholar.google.com/>.

Nastavení patentového systému se snaží tyto negativní jevy omezit a vyvážit pozitivní a negativní efekty patentů. Například omezení trvání patentu snižuje jeho hodnotu a tím i motivaci vynakládat zdroje na jeho získání. Přesto nejsou negativní dopady patentového systému nezanedbatelné (viz box 3).⁸³

Systém patentů není jediným prostředkem, jakým se vlastnické právo rozšiřuje na duševní vlastnictví. Dalším podobným nástrojem je autorské právo neboli copyright. Copyright vznikl se stejnou motivací podpořit tvůrčí činnost a čelí i podobným problémům jako systém patentů. Copyright se na rozdíl od patentů nevztahuje na obecný princip, ale na konkrétní vyjádření nápadu nebo informace. Typicky se tedy vztahuje na umělecká díla, počítačové programy a databáze. Copyright dává autorovi výhradní právo dílo reprodukovat, šířit a pronajímat. Stejně jako patent může být prodán třetí osobě.

Copyright se kromě předmětu ochrany liší od patentu v jedné podstatné vlastnosti. Na rozdíl od patentů totiž copyright vzniká automaticky, bez nutnosti uznání garantem. Získává ho při tom první autor díla. Pokud by tedy dnes někdo znovu napsal Harryho Pottera (aniž by někdy slyšel o J. K. Rowling), stejně by mu copyright nepřípadl – ten by dál patřil tomu, kdo ho napsal jako první. Doba trvání copyrightu není přitom, stejně jako u patentů, neomezená. Nicméně je značná – copyright trvá 70 let po smrti autora.

V praktickém fungování copyrightu se jako velmi problematická jeví absence centrálního garanta, který by udržoval databázi všech copyrightů. Při absenci takové databáze a automatickém vzniku copyrightu je totiž prakticky nemožné ověřit, zda nové dílo neporušuje jiný platný copyright. To ztěžuje nejen vlastní tvorbu, ale i vymáhání plnění copyrightu.

Význam ochrany duševního vlastnictví pro ekonomický růst je předmětem mnoha empirických studií. Například Falvey, Foster, and Greenaway (2006) zjistili, že efekt ochrany duševního vlastnictví je odlišný u různě rozvinutých zemí. Ve vysoce rozvinutých zemích zvyšuje ochrana duševního vlastnictví motivaci investovat do inovací a tím i zvyšuje ekonomický růst. Stejný efekt má u málo rozvinutých zemí, kde zvyšuje ochotu firem přenášet k nim vyspělé technologie. Opačný efekt má naopak u středně rozvinutých zemí, kde brání v nelegálním kopírování cizích technologií, které by posílily ekonomický růst.

83 Furukawa (2007) ukázal, že pokud negativní efekty patentového systému převáží pozitivní, nebude vyšší úroveň ochrany duševního vlastnictví zvyšovat ekonomický růst.

Box 3. Richard Posner: Omezuje nadměrně patentové právo a copyright konkurenci a kreativitu? (výběr z blogspotu z roku 2012)

Pro zhodnocení optimální patentové ochrany vynálezů musí být brány v úvahu náklady na vynalézání a náklady spojené s kopírování vynálezu. Čím vyšší je podíl nákladů na vynalézání na nákladech na kopírování, tím vyšší je optimální úroveň patentové ochrany vynálezce. Tento podíl je velmi vysoký u léčiv. Náklady na vývoj nového léku, zahrnují nákladné testování požadované pro schválení prodeje léku, se pohybují ve stovkách milionů dolarů. Náklady na okopírování léku nebo vytvoření identického substitutu, jsou velmi nízké. Tudiž podíl prvního vůči druhému je tudiž velmi vysoký, což při absenci patentové ochrany snižuje šance vynálezce získat zpět investované náklady.

(...)

Problém nadměrné patentové ochrany je nejlépe zřetelný v oblasti vývoje software. Jedná se o dynamické progresivní odvětví, které dynamicky produkuje velké množství nových vynálezů. Nicméně podmínky, které činí patentovou ochranou podstatnou ve farmaceutickém průmyslu, v něm chybí. V současnosti vzniká většina inovací v tomto odvětví postupným zlepšováním starších postupů, kdy je s relativně nízkými náklady vyvíjejí týmy vývojářů a většina z nich je rychle překonána. Softwarové inovace mají sklon k roztržitosti - moderní elektronická zařízení (mobilní telefony, tablety, notebooky atp.) se skládají z desítek nebo i stovek tisíc softwarových i hardwarových komponentů, z nichž každý by mohl být pravděpodobně patentován. Výsledkem je neprostopná spleť patentů, která vytváří mnoho příležitostí pro poškozování konkurentů soudními žalobami pro porušování patentů, porušování patentů samotným a následným zpochybňováním platnosti patentů v soudních sporech.

(...)

Pokud bereme v úvahu společenské náklady a přínosy patentů potom farmaceutický průmysl a vývoj software představují extrémní případy, mezi nimiž se pohybuje mnoho dalších odvětví. Můj celkový dojem, podpořený rozsáhlou odbornou literaturou, je, že patentová ochrana je obecně nadměrná a že je nezbytná její velká reforma.

Celý text blogu „Do patent and copyright law restrict competition and creativity excessively?“ z 30. září 2012 najdete zde: <http://www.becker-posner-blog.com/2012/09/do-patent-and-copyright-law-restrict-competition-and-creativity-excessively-posner.html>

Box 4. Stabilita institucionálního prostředí

Připomeňme, že instituce *omezují interakce mezi jednotlivci*, to znamená, že jednotlivci při vyjednávání smluv nemusí pamatovat na každou myslitelnou eventualitu, ale mohou se pouze pohybovat v prostoru vymezeném institucionálním prostředím. Rozhodování agentů je tak díky institucím zatíženo menší mírou nejistoty. To přináší zásadní úsporu transakčních nákladů, protože již není třeba vyjednávat veškerá smluvní ustanovení a vymáhací mechanismy, a v důsledku podporu ekonomického růstu. Tento prorůstový efekt institucí však může být oslaben nestabilitou institucionálního prostředí v čase. Redukce transakčních nákladů je, dána omezením možností jednání partnerů. Avšak případné nepředvídané změny tohoto omezení mohou do rozhodování přinášet další zdroj nejistoty a fakticky tak zvyšovat transakční náklady a snižovat efekt působení institucí.

Vliv stability institucionálního prostředí na ekonomický růst je zatím z mnoha teoretických i praktických důvodů zkoumán jen velmi omezeně. Pionýrskou prací v této oblasti je článek Berggren, Bergh, and Bjørnskov (2012). Autoři v něm identifikovali nestabilitu institucionálního prostředí jako významný determinant ekonomického růstu. Zároveň zjistili, že její efekt se liší u chudých a bohatých zemí. Jejich zjištění pro bohaté země je v souladu se zde prezentovanou teorií.

7.3.3 Optimální institucionální prostředí

Pro nastavení institucionálního prostředí neexistuje žádné univerzální pravidlo, které by libovolné zemi garantovalo ekonomický růst. Připomeňme, že například Berggren, Bergh, and Bjørnskov (2012) a zejména Falvey, Foster, and Greenaway (2006) zjistili odlišné efekty jejich aplikace pro různě rozvinuté země. Teoretický pohled vysvětlující různé optimální nastavení institucionálního prostředí vzhledem k ekonomickému růstu podávají například D. Acemoglu, Aghion, and Zilibotti (2006). Pro méně rozvinuté země je výhodné vytvořit takové institucionální prostředí, které podporuje přebírání existujících technologií (to znamená například malou ochranu duševního vlastnictví). Jakmile se však země přiblíží ke světové technologické hranici (tj. ke stavu, kdy už nemůže přebírat cizí technologie) přestává být toto institucionální nastavení optimální. Aby růst dále pokračoval, je nutné změnit institucionální nastavení tak, aby podporovalo konkurenční prostředí a inovace, které vedou k tvorbě nových technologií a posunování světové technologické hranice.

Tento pohled na problematiku optimálního nastavení institucionálního prostředí je kompatibilní i s historickými pozorováními. Japonsko vstoupilo do své moderní historie v roce 1868 jako chudý stát s velmi zaostalou technologií. V první fázi vývoje začalo následně bohatnout díky přebírání a adaptaci moderních technologií. Na samotnou špičku ho přivedly vlastní zcela nové inovace a technologie.

7.4 DALŠÍ PRORŮSTOVÉ POLITIKY A JEJICH ÚČINNOST

V předchozím textu bylo ukázáno, jak nastavení institucionálního prostředí podmiňuje míru úspor s a úroveň technologií T a tím i celý ekonomický růst γ . Péče o institucionální prostředí však není jedinou politikou, která bývá prezentována jako prorůstová. Mezi takové politiky můžeme řadit i snahu o získávání přímých zahraničních investic (FDI) nebo podporu imigrace. V této kapitole se zaměříme na efekt těchto dvou politik v AK modelu a jejich vliv na dlouhodobý ekonomický růst.

7.4.1 Podpora přímých zahraničních investic

Populárním opatřením hospodářské politiky je lákání zahraničních investorů prostřednictvím různých investičních pobídek (daňových prázdnin, dotací, atp.). Získání zahraniční investice znamená pro stát zvýšení kapitálové zásoby K a tím i zvýšení ekonomické úrovně. To plyne z rovnice získané dosazením z rovnic (4) do rovnice (7):

$$y = T \left(\frac{K}{L} \right)^\alpha h^{1-\alpha} \quad (31)$$

Zvýšení K zvýší při nezměněné populaci L i hodnotu zlomku K/L . Příliv kapitálu tak zvýší produkt na osobu y .

Zvýšení množství kapitálu sníží výnosy z fyzického kapitálu (10) a vznikne nerovnost $R_K < R_H$. To povede k tomu, že agenti budou investovat do lidského kapitálu, který teď přináší vyšší výnosy R_H . Postupné navyšování množství lidského kapitálu však bude snižovat jeho mezní produkt a tím i výnosy z lidského kapitálu (12,13). Množství lidského kapitálu se bude navyšovat, dokud se neobnoví rovnost $R_K = R_H$. Obnovení rovnosti výnosů z fyzického a lidského kapitálu povede i k obnovení konstantního podílu h/k , jehož hodnota je obsažena v konstantě A – viz rovnice (15) a (18).⁸⁴

Tento krátký pohled do nitra fungování AK modelu přináší jeden podstatný závěr – injekce dodatečného fyzického kapitálu nezvýší dlouhodobé tempo růstu, které je dáno rovnicí (25), v níž všechny proměnné zůstanou nezměněny:

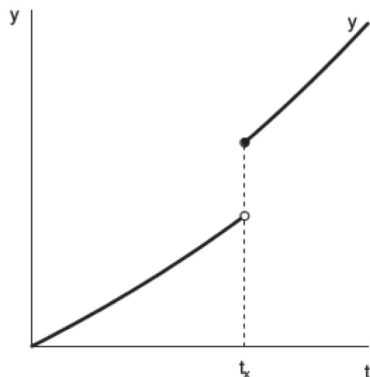
$$\gamma = \alpha s T A - \delta$$

Efekt vstupu dodatečného fyzického kapitálu na produkt na osobu a tempo růstu ekonomiky v čase je zachycen na obrázcích 9 a 11. Ekonomika roste v čase t konstantním

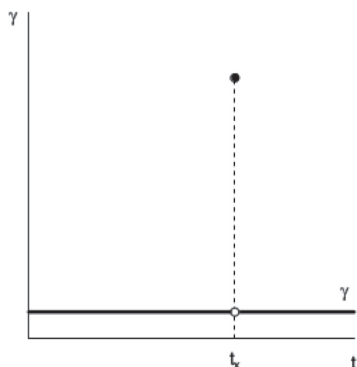
⁸⁴ Model předpokládá dokonalé přizpůsobování trhů. Za tohoto předpokladu by vlastně tento konstantní podíl nikdy ani nebyl porušen. Nicméně příběh o postupném přizpůsobování poskytuje lepší intuici o fungování modelu.

tempem růstu γ . V čase t_x dostane ekonomika dodatečnou injekci fyzického kapitálu. To se projeví na skokové změně ekonomické úrovně (viz Obrázek 9) a tempa růstu (viz Obrázek 11). Vzápětí je však doakumulován lidský kapitál a ekonomika v čase $t > t_x$ roste dál původním tempem. Zvýšení fyzického kapitálu tedy není účinným nástrojem prorůstové politiky.

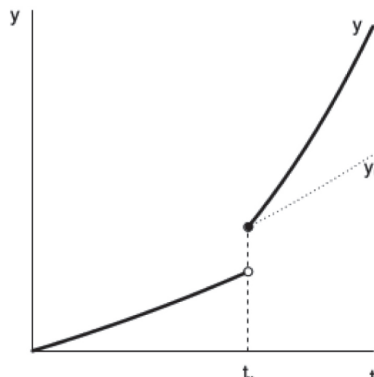
Obrázek 9 Zvýšení ekonomické úrovně beze změny dlouhodobého tempa růstu



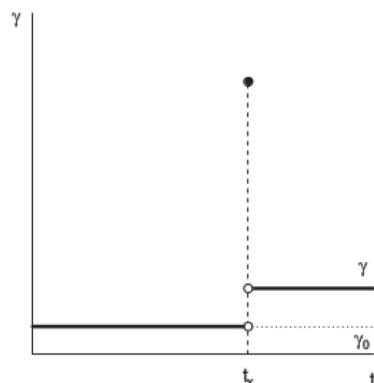
Obrázek 11 Jednorázové zvýšení tempa růstu



Obrázek 10 Zvýšení ekonomické úrovně se změnou dlouhodobého tempa růstu



Obrázek 12 Permanentní zvýšení tempa růstu



Tento závěr by však neměl vést k jednoduchému odmítnutí FDI jako zdroje zvýšení ekonomického růstu. U FDI je totiž často příliv fyzického kapitálu spojen i s importem nových a pokročilejších technologií, které jsou přímým determinantem tempa ekonomického růstu. V takovém případě se sečte vliv přílivu fyzického kapitálu a zlepšení technologií a výsledkem bude situace zobrazená na obrázcích 10 a 12. Příliv fyzického kapitálu povede stejně jako v předchozím případě v čase t_x ke skokovému zvýšení ekonomické úrovně a jednorázovému zvýšení tempa růstu. V čase $t > t_x$ však díky novým importovaným technologiím ekonomika poroste vyšším dlouhodobým tempem růstu – produkční funkce bude sledovat trajektorii y místo y_0 , kterou by sledovala při původním tempu růstu γ_0 .

Empirickému výzkumu efektů FDI se věnuje často citovaný výzkum Borensztein, De Gregorio, and Lee (1998). Jejich závěry ukazují, že přímé zahraniční investice zvyšují ekonomický růst více než investice domácí.⁸⁵ Důvodem je právě import technologií spojených s FDI. Na druhou stranu domácí investice znamenají často pouze navýšení kapitálu při stávajících technologiích. Vyšší růstový efekt FDI však platí pouze pro ekonomiky, které disponují dostatečným lidským kapitálem, k tomu aby byly schopny nové technologie absorbovat. Závěry Borenszteina et al. (1998) jsou kompatibilní s predikcemi AK modelu.

7.4.2 Podpora imigrace

Státy se někdy rozhodnou pro podporu imigrace. Historickými příklady takové politiky mohou být německé programy přitahující gastarbeitery v 60. a 70. letech 20. století⁸⁶ nebo systém zelených karet v USA.⁸⁷

Jedním z efektů těchto a obdobných programů je zvětšení pracovní síly L . To způsobí pokles ekonomické úrovně. Tento efekt je zřejmý z rovnice (31). Zvětšení L zvýší jmenovatel ve zlomku K/L , který popisuje kapitálové vybavení jednotky práce, a tím sníží hodnotu celého zlomku. Ve výsledku se musí snížit i levá strana rovnice – tedy produkt na osobu. Tento závěr je ve skutečnosti intuitivní. Pokud stoupne počet lidí a zároveň se nezmění množství fyzického kapitálu, potom bude průměrný pracovník mít k dispozici méně kapitálu a ve výsledku nebude tolik produktivní.

Zvýšení množství práce má tedy přesně opačný efekt na produkt na osobu než zvýšení množství fyzického kapitálu. Jedno však mají společné. Stejně jako změna fyzického kapitálu nemá ani změna množství práce vliv na ekonomický růst. Argumentace pro tento závěr by byla stejná jako v případě zvětšení fyzického kapitálu.

Přesto programy s cílem přitáhnout migranty existují. Program zelených karet napovídá, jaký je jejich smysl. Povolení k trvalému pobytu (tedy tzv. zelenou kartu) mohou v USA snáze získat kvalifikovaní pracovníci. Systém je tedy nastaven tak, aby do země přicházeli spíše lidé nadprůměrně vybaveni lidským kapitálem. Jejich příchod tak zvýší množství práce L , ale také zvýší průměrné vybavení jednotky práce lidským kapitálem h . Celkový dopad na produkt na osobu je tak nejasný – záleží, který z vlivů převáží.

V AK modelu je však jasný vliv zvýšení h na ekonomický růst. Podobně jako zvýšení

85 Borensztein, De Gregorio, a Lee (1998) nerozlišují mezi krátkodobým efektem, „skokovým zvýšením“, a dlouhodobou změnou tempa růstu.

86 Viz <http://en.wikipedia.org/wiki/Gastarbeiter>

87 Viz [http://en.wikipedia.org/wiki/Permanent_residence_\(United_States\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Permanent_residence_(United_States))

K a L, nemá zvýšení h žádný vliv na tempo růstu. Takový závěr je v rámci AK modelu korektní, nicméně spíše ukazuje na omezení samotného AK modelu. V něm je totiž technologická úroveň exogenní veličinou. Ve skutečnosti však může existovat vazba mezi vybavením lidským kapitálem a technologickou úrovní. Je možné předpokládat, a tzv. R&D modely ekonomického růstu⁸⁸ jsou na této domněnce postaveny, že s vyšším vybavením lidským kapitálem roste pravděpodobnost, že v ekonomice budou vznikat technologická zlepšení, která již dlouhodobé tempo růstu ovlivňují.

SHRNUTÍ

- Prorůstová politika, je hospodářská politika, jejímž cílem je zvýšit dlouhodobý hospodářský růst. Prorůstová politika tak cíluje na období, které značně přesahuje délku hospodářských cyklů.
- Dlouhodobé tempo růstu závisí (v použitém AK modelu ekonomického růstu) na míře úspor a úrovni technologie.
- Hospodářské politiky, které jednorázově zvýší množství fyzického kapitálu nebo efektivní práce a neovlivní úroveň technologií nebo míru úspor, nijak neovlivňují dlouhodobý hospodářský růst.
- Rozhodování o úsporách a investicích do technologických inovací závisí na institucionálním prostředí ekonomik.
- Institucionální prostředí je množina mnoha institucí – pod termínem instituce rozumí ekonomie lidmi stanovená pravidla (omezení), která řídí interakce mezi jednotlivci (D. C. North 1990). Aby byla pravidla dodržována, musí být vymáhána. Mechanismus vymáhání proto musí být integrální součástí institucionálního prostředí.
- Instituce působí na ekonomický růst tím, že ovlivňují velikost transakčních nákladů, motivaci pořídit a vytvářet technologické inovace.
- Na ekonomický růst působí mnoho institucí, avšak panuje obecná shoda na tom, že jednou z nejdůležitějších je vlastnické právo a jeho ochrana.
- Vlastnické právo u statků hmotné povahy upravuje nakládání se vzácnými statky. U hmotných statků je vlastnické právo obecně efektivní.

88 Český ekvivalent by byl „modely výzkumu a vývoje“. V literatuře se však nepoužívá.

- Předměty duševního vlastnictví nejsou vzácné a vlastnické právo u nich vzácnost vytváří, aby motivovalo k investicím do technologií. Jeho pozitivní efekty jsou však doprovázeny negativními důsledky (zejm. neefektivitou monopolu a omezením dalšího vývoje). Výsledný efekt duševního vlastnictví tedy záleží na pečlivém vyvážení jeho ochrany.
- Neexistuje žádné univerzální nastavení institucionální prostředí, které by bylo z hlediska růstu optimální pro všechny ekonomiky. Čím blíže je země ke světové technologické hranici, tím více musí podporovat konkurenční prostředí a chránit vlastnická práva.

Otázky k zamyšlení:

- » Na čem závisí dlouhodobý růst produktu na osobu?
- » Vysvětlete, jak závisí míra úspor a ochota investovat na institucionálním prostředí.
- » Jak ovlivňují transakční náklady ekonomický růst? A jak ovlivňují investice transakční náklady?
- » Jaká jsou pozitiva a negativa ochrany duševního vlastnictví?
- » Jaké je optimální nastavení institucionální prostředí z hlediska podpory ekonomického růstu?

SEZNAM LITERATURY

- Acemoglu, D., Philippe Aghion, and Fabrizio Zilibotti. 2006. "Distance to Frontier, Selection, and Economic Growth." *Growth (Lakeland)* 4 (1): 37–74.
- Acemoglu, Daron. 2008. *Introduction to Modern Economic Growth*. Princeton University Press.
- Acemoglu, Daron, and Simon Johnson. 2005. "Unbundling Institutions." *Journal of Political Economy* 113 (5).
- Acemoglu, Daron, Simon Johnson, and James A Robinson. 2002. "Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution." *The Quarterly Journal of Economics* 117 (4). Oxford University Press: 1231–94.
- Alchian, Armen A, and Harold Demsetz. 1973. "The Property Right Paradigm." *The Journal of Economic History* 33 (1). JSTOR: 16–27.
- Alessi, Louis. 1983. "Property Rights, Transaction Costs, and X-Efficiency: an Essay in Economic Theory." *The American Economic Review* 73 (1). JSTOR: 64–81.
- Arrow, Kenneth J, and others. 1969. "The Organization of Economic Activity: Issues Pertinent to the Choice of Market Versus Nonmarket Allocation." *The Analysis and Evaluation of Public Expenditure: the PPB System* 1. US Government Printing Office Washington, DC: 59–73.
- Barro, Robert J., and Xavier Sala-i-Martin. 2004. *Economic Growth*.
- Becker, Gary S. 1968. "Crime and Punishment: An Economic Approach." *Journal of Political Economy* 76 (2). The University of Chicago Press: pp. 169–217. <http://www.jstor.org/stable/1830482>.

- Berggren, Niclas, Andreas Bergh, and Christian Bjørnskov. 2012. "The Growth Effects of Institutional Instability." *Journal of Institutional Economics* 8 (2). Cambridge Univ Press: 187–224.
- Bénassy-Quéré, Agnès, Benoît Coeuré, Pierre Jacquet, and Jean Pisani-Ferry. 2010. *Economic Policy: Theory and Practice*. Oxford University Press.
- Bischoff, Charles W, and Edward C Kokkelenberg. 1987. "Capacity Utilization and Depreciation-in-Use." *Applied Economics* 19 (8). Taylor & Francis: 995–1007.
- Bolt, J., and J. L. van Zanden. 2013. *The First Update of the Maddison Project; Re-Estimating Growth Before 1820*. Working Paper 4. Maddison Project.
- Borensztein, Eduardo, Jose De Gregorio, and Jong-Wha Lee. 1998. "How Does Foreign Direct Investment Affect Economic Growth?" *Journal of International Economics* 45 (1). Elsevier: 115–35.
- Coase, Ronald Harry. 1960. "Problem of Social Cost, The." *Journal of Law & Economics* 3. HeinOnline: 1.
- Cooter, Robert B., and Thomas Ulen. 2014. *Law and Economics*. 6th ed. Harlow: Pearson.
- De Soto, Hernando. 1989. *The Other Path: The Economic Answer to Terrorism*. HarperCollins.
- De Soto, Hernando, and others. 2003. *Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. Basic books.
- Demsetz, Harold. 1966. "Some Aspects of Property Rights." *Journal of Law and Economics* 9. JSTOR: 61–70.
- Eggertsson, Thráinn. 1990. *Economic Behavior and Institutions: Principles of Neoinstitutional Economics*. Cambridge University Press.
- Epstein, Larry, and Michael Denny. 1980. "Endogenous Capital Utilization in a Short-Run Production Model: Theory and an Empirical Application." *Journal of Econometrics* 12 (2). Elsevier: 189–207.
- Falvey, Rod, Neil Foster, and David Greenaway. 2006. "Intellectual Property Rights and Economic Growth." *Review of Development Economics* 10 (4). Wiley Online Library: 700–719.
- Feenstra, Robert C., Robert Inklaar, and Marcel P. Timmer. 2013. "The Next Generation of the Penn World Table."
- Furubotn, Eirik G, and Rudolf Richter. 2005. *Institutions and Economic Theory: The Contribution of the New Institutional Economics*. University of Michigan Press.
- Furukawa, Yuichi. 2007. "The Protection of Intellectual Property Rights and Endogenous Growth: Is Stronger Always Better?" *Journal of Economic Dynamics and Control* 31 (11). Elsevier: 3644–70.
- Gambetta, Diego. 1996. *The Sicilian Mafia: the Business of Private Protection*. Harvard University Press.
- Glaeser, Edward L, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, and Andrei Shleifer. 2004. "Do Institutions Cause Growth?" *Journal of Economic Growth* 9 (3). Springer: 271–303.
- Gollin, Douglas. 2002. "Getting Income Shares Right." *Journal of Political Economy* 110 (2). JSTOR: 458–74.
- Groot, Wim. 1998. "Empirical Estimates of the Rate of Depreciation of Education." *Applied Economics Letters* 5 (8). Taylor & Francis: 535–38.
- Hall, Robert E, and Charles I Jones. 1999. "Why Do Some Countries Produce so Much More Output Per Worker Than Others?" *The Quarterly Journal of Economics* 114 (1). Oxford University Press: 83–116.
- Hanley, Susan B. 1988. "The Material Culture: Stability in Transition." In *Japan in Transition : From Tokugawa to Meiji*, edited by Marius B. Jansen and Gilbert Rozman. Princeton: Princeton University Press.
- Hardin, G. 1968. "TRAGEDY OF COMMONS." *Science* 162 (3859): 1243–&.
- Hodgson, Geoffrey M. 2006. "What Are Institutions?" *Journal of Economic Issues* XL (1): 1–25.
- Jellema, Jon, and Gérard Roland. 2011. "Institutional Clusters and Economic Performance." *Journal of Economic Behavior & Organization* 79 (1). Elsevier: 108–32.
- Johansson, S. Ryan, and Carl Mosk. 1987. "Exposure, Resistance and Life Expectancy: Disease and Death During the Economic Development of Japan, 1900–1960." *Population Studies* Vol. 41 (No. 2): 207–35.

- Jones, Charles I. 1995. "Time Series Tests of Endogenous Growth Models." *The Quarterly Journal of Economics* 110 (2). Oxford University Press: 495–525.
- Jones, Charles I., and Dietrich Vollrath. 2013. *Introduction to Economic Growth*. 3rd ed. New York: W.W. Norton & Company.
- Kaldor, Nicholas. 1957. "A Model of Economic Growth." *The Economic Journal* 67 (268). JSTOR: 591–624.
- Kincl, Jaromír, Valentin Urfus, and Michal Skřejpek. 1995. *Římské Právo*. Praha: C.H. Beck.
- Kollintzas, T, and JB Choi. 1985. "A Linear Rational Expectations Equilibrium Model of Aggregate Investment with Endogenous Capital Utilization and Maintenance." *Department of Economics, University of Pittsburgh, Mimeo*.
- Leblang, David A. 1996. "Property Rights, Democracy and Economic Growth." *Political Research Quarterly* 49 (1). Sage Publications: 5–26.
- Lloyd, William Forster. 1833. *Two Lectures on the Checks to Population*.
- Musgrave, John C. 1992. "Fixed Reproducible Tangible Wealth in the United States, Revised Estimates." *Survey of Current Business* 72 (1): 106–37.
- Nadiri, M Ishaq, and Ingmar R Prucha. 1996. "Estimation of the Depreciation Rate of Physical and R&D Capital in the US Total Manufacturing Sector." *Economic Inquiry* 34 (1). Wiley Online Library: 43–56.
- North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge university press.
- Ostrom, Elinor. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge university press.
- Posner, Richard A. 2007. *Economic Analysis of Law*. 7th ed. New York, NY: Wolters Kluwer.
- Sala-i-Martin, Xavier, and Maxim Pinkovskiy. 2010. *African Poverty Is Falling... Much Faster Than You Think!* National Bureau of Economic Research.
- Solow, Robert M. 1956. "A Contribution to the Theory of Economic Growth." *The Quarterly Journal of Economics* 70 (1). Oxford University Press: 65–94.
- Svensson, J. 1998. "Investment, Property Rights and Political Instability: Theory and Evidence." *EUROPEAN ECONOMIC REVIEW* 42 (7): 1317–41.
- Swan, Trevor W. 1956. "Economic Growth and Capital Accumulation." *Economic Record* 32 (2). Wiley Online Library: 334–61.
- Wallis, John J, and Douglass North. 1986. "Measuring the Transaction Sector in the American Economy, 1870-1970." In *Long-Term Factors in American Economic Growth*, 95–162. University of Chicago Press.
- Williamson, Oliver E. 1985. *The Economic Institutions of Capitalism*. Simon; Schuster.
- Yasuba, Yasukichi. 1986. "Standard of Living in Japan Before Industrialization: From What Level Did Japan Begin? A Comment." *The Journal of Economic History* 46 (No. 1): 217–24.

8 STRUKTURÁLNÍ POLITIKA

8.1 ÚVOD DO STRUKTURÁLNÍ POLITIKY

Stát disponuje množstvím nástrojů, jimiž může ovlivňovat ekonomiku. Centrální banka provádí monetární politiku a ovlivňuje množství peněz v oběhu nebo úrokové míry a těmito změnami peněžních ukazatelů reaguje na vývoj reálné ekonomiky. Vláda může fiskální politikou například stimulovat poptávku a pomoci tak rozhábat hospodářství v časech recese. Krizi platební bilance mohou odvrátit akce spojené s omezením pohybu kapitálu nebo změnou režimu směnného kurzu, které spadají pod stabilizační politiku.

Všechny tyto politiky mají něco společného. Reagují totiž často na okolnosti krátkého období několika měsíců, čtvrtletí nebo let, tedy na akutní ekonomické problémy. Strukturální politika a její nástroje se zaměřují na problémy dlouhodobější povahy skrývající se v nastavení celé ekonomiky. To může zahrnovat celou řadu základních rysů hospodářství a jeho struktury jako systém cenotvorby, zdraví veřejných financí, správa státních nebo státem vlastněných podniků, regulace finančního sektoru, pravidla trhu práce, sociální zabezpečení nebo institucionální nastavení ekonomiky (Abdel-Kader 2013). Když v médiích slyšíme o nutnosti reformy, je tím zpravidla myšleno právě uplatnění strukturální politiky.

Nutnost provádět strukturální politiku souvisí s tím, že ekonomika je velmi dynamickým systémem, který se neustále mění a vyvíjí. Pokrok, změna technologií, nacházení nových způsobů organizace, nové preference a mnoho dalších faktorů neustále vytvářejí tlak na všechny ekonomické subjekty, aby reagovaly a přizpůsobovaly se, a i když některá řešení, některé zvyklosti, mohou jen s minimálními změnami vydržet celá desetiletí (jaderné elektrárny, výroba papíru, sklářský průmysl), většina z nich se dynamicky vyvíjí (například elektrotechnický průmysl, obchod). Mnohé projdou náhlou změnou vnějšího nebo vnitřního prostředí, šokem, který způsobí jejich strukturální krizi. Z ní mohou vyjít jako vítězové, kteří se přizpůsobí novým podmínkám a obhájí svou ekonomickou existenci, ale mohou také skončit v propadlišti dějin jako překonané (psací stroje, vzducholodě, parní lokomotivy).

Shrnuto, **cílem strukturální politiky je reagovat na změny v ekonomice, do určité míry je i anticipovat, tak aby ji co nejméně zpomalovaly a ochromovaly její chod.** Tak, aby nezaostávala za ostatními ekonomikami a byla schopna se plynule a s co nejmenšími náklady vyrovnávat s nevyhnutelným vývojem a změnami. V tomto smyslu je SP podkategorií prorůstové politiky. Byť samotný ekonomický růst není zpravidla

jejím explicitním cílem, bez jejího důsledného provádění a reagování na uvedené změny si lze silný dlouhodobý ekonomický růst ekonomiky jen těžko představit.

Kritéria, vůči nimž se úspěchy či neúspěchy strukturální politiky poměřují, jsou zpravidla hrubý domácí produkt (HDP), ať už celkový nebo na osobu, nezaměstnanost, počet odpracovaných hodin a podíl HDP na odpracovaných hodinách, tedy obecně efektivita ekonomiky a její schopnost dlouhodobě růst (OECD 2005). Stejně důležitým indikátorem je také geografické resp. regionální rozložení těchto veličin.

Struktura této kapitoly bude následující: Druhý oddíl nejprve uvede, jak vypadá struktura ekonomiky a jak mohou vypadat strukturální změny hospodářství. Ve třetím oddíle vysvětlíme pojem strukturální krize a uvedeme některé příklady a případové studie, které se k tomu vztahují. Ve čtvrté části představíme analytický přístup teorie životního cyklu, jenž může pomoci obhájit nebo naopak odmítnout konkrétní aplikaci strukturální politiky. Pátý oddíl pak již ukáže nejčastěji používané politiky, které se v praxi uplatňují, ať již jako reakce na strukturální krizi nebo naopak podpora strukturální změny. V závěru kapitoly, v šesté sekci, nastíníme kritiku přístupů ke strukturální politice a nakonec problematiku krátce shrneme.

8.2 STRUKTURÁLNÍ ZMĚNA

Pojem struktura charakterizuje nejen vnitřní členění nějakého objektu nebo systému, ale také obecněji jejich vlastnosti. V kontextu hospodářské politiky proto pod pojem struktura ekonomiky můžeme zahrnout nejrůznější vlastnosti (atributy) hospodářství. Počet kritérií, podle nichž můžeme strukturální změny rozlišovat je poměrně rozsáhlý. Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (OECD) mezi ně řadí například:

- **Režim ekonomiky** uplatňovaný v dané zemi – jakou část ekonomiky ovládá přímo vláda, (centrálně plánovaná ekonomika), jakou roli hraje volný trh v určování cen apod.
- **Podíl jednotlivých sektorů** ekonomiky zpravidla na celkovém hrubém domácím produktu, ale také třeba na zaměstnanosti. Dělicí linie mezi sektory se mohou různit, využívají se různá dělení, např. na primární, sekundární a terciární sektor, nebo analogicky AIS – zemědělství, průmysl a služby; dále podle předmětů činnosti (u nás klasifikace OKEČ nebo NACE); nebo podle velikosti podniků na malé, střední a velké apod.
- **Spotřeba zdrojů**, které ekonomika pro své fungování potřebuje, ale může je využívat různě hospodárně, například energie, suroviny apod.

- **Ekonomické instituce** jako jsou právní formy podnikání, vymahatelnost práva, institut vlastnictví, výkonnost státní správy, transparentnost veřejných financí a mnohé další.
- **Pracovní trh** a jeho parametry, nastavení podpor v nezaměstnanosti, efektivita rekvalifikací, pružnost trhu práce, míra využívání polovičních úvazků, mateřská a rodičovská dovolená apod.
- **Vzdělanost** populace, vzdělávací systém, jeho adaptabilita na změny v poptávce po zaměření absolventů a jejich struktura apod.
- **Daňový systém**, sazby daní z příjmu, výše odvodů atd. (OECD 2005)

Jak je vidět, změny struktury ekonomiky můžeme pozorovat skutečně na mnoha různých škálách. Strukturální změna je potom změna struktury ekonomiky v některé její části definované podle libovolného náhledu na věc. To se může ukázat pro formulaci i výzkum strukturální politiky jako problém, protože pokud je problémová oblast vymezena příliš široce – jako třeba uvedené vymezení OECD – může se takový analytický rámec ukázat jako buď neobsáhnutelný, nebo nic neříkající, protože chce zahrnout příliš mnoho témat.

Tento **text se proto v zájmu větší konkrétnosti a lepší uchopitelnosti tématu soustředí jen na některé oblasti ze zmíněných, a to především na změny v podílech sektorů na ekonomice**. Při tom ale nesmíme zapomenout, že aplikovaná strukturální politika se nikdy nedotýká jen jedné oblasti, ale používá nástroje ze všech. Často jsou její součástí daňové úlevy, podpora konkrétního vzdělávacího programu (rekvalifikace, výuční obory), zlepšení podmínek pro nezaměstnané apod.

Box 1. Strukturální změny v ČR

Abychom získali konkrétnější představu, jak se struktura ekonomiky může měnit, podívejme se na některé ukazatele platné pro Českou republiku. Období dvaceti let sice ekonomové označují jako střednědobý horizont s tím, že dlouhodobé trendy se pozorují spíše v řádu mnoha desítek let nebo staletí, pro naše ilustrační účely nicméně trvání samostatné ČR postačí. Vzhledem k tomu, že v této době došlo k usazení změn po přechodu ekonomiky ze socialistického na tržní uspořádání, uvidíme strukturální změny poměrně jasně.

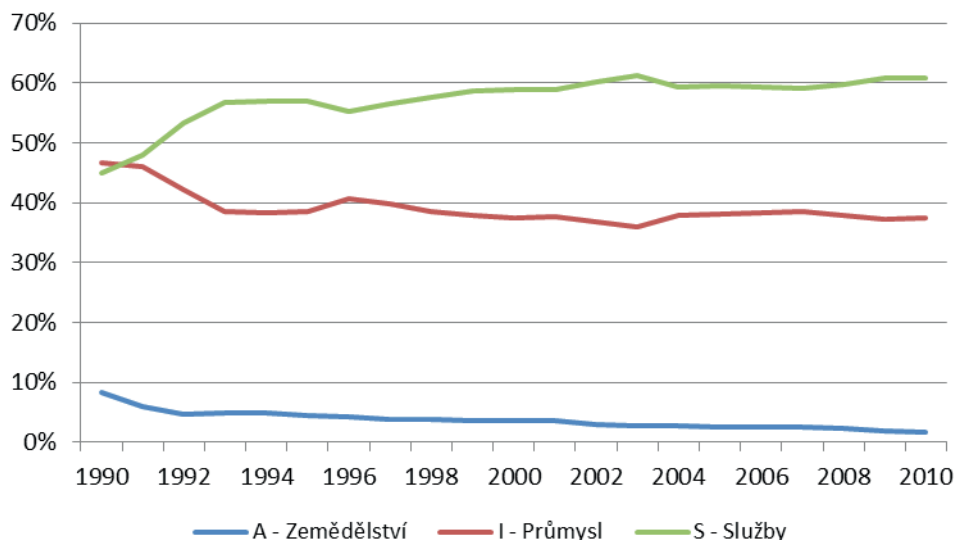
Celková velikost české ekonomiky vyjádřená hrubým domácím produktem (HDP) rostla průměrným tempem 2,4 %. Zaznamenala jak období vysokého růstu přesahujícího 6 % a z dnešního pohledu silnější krizi v roce 2009. Počet obyvatel se na druhé straně změnil

jen velmi málo, takže podílový ukazatel HDP na osobu rostl ještě rychleji, průměrně o 5,3 %.

Jestliže se celý koláč za poslední dvě dekády utěšeně zvětšoval, jak se měnilo jeho rozdělení a kdo si ukrojil největší díl? Příjmy domácností se za posledních dvacet let rozdělují přibližně stejně. Giniho koeficient, ukazatel diverzifikace, jenž ve spojení s Lorenzovou křivkou ukazuje rovnost rozdělení příjmů ve společnosti, se po celé dvě dekády prakticky nezměnil. Čím je Giniho koeficient nižší, tím je rovnost příjmů ve společnosti vyšší. Česká republika patří k zemím s nejnižší hodnotou koeficientu na světě a tento strukturální rys české ekonomiky můžeme nazvat stabilním (zdaleka to není ve světě pravidlem).

Jak jsme již zmínili, strukturu ekonomiky můžeme popisovat dle nejrůznějších kritérií. Prvním z nich může být například základní rozdělení mezi zemědělství, průmysl a služby. Podíly těchto sektorů ukazuje následující obrázek. Strukturální změna je zde jasně patrná. Od počátku transformace v roce 1990 se přibližně do pěti let změnil poměr služeb a průmyslu z prakticky rovnocenného na přibližně 3:2 ve prospěch služeb. Vidíme také, že tento poměr se ustálil, takže změna je v tomto případě poměrně dobře ohraničitelná na roky 1990-1993.

Obrázek 1. Struktura české ekonomiky podle podílu na hrubé přidané hodnotě 1990-2010

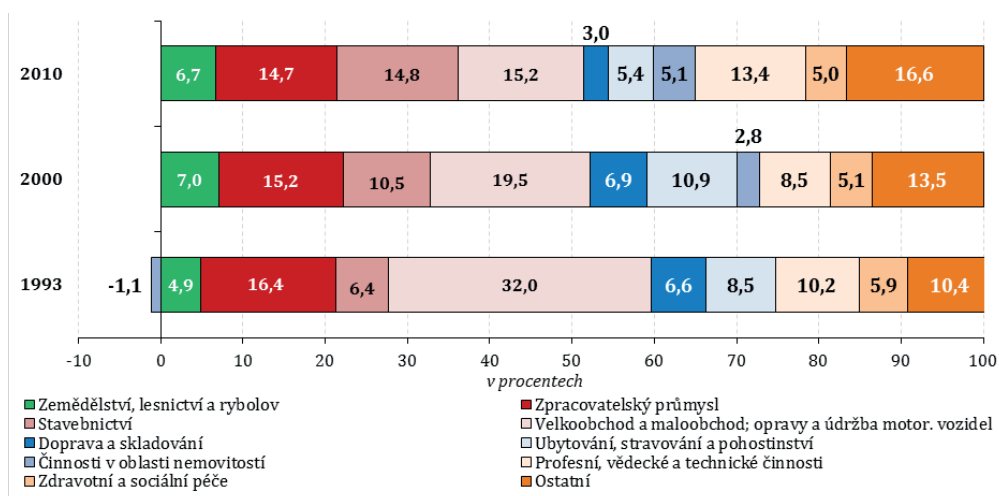


Zdroj: Webové stránky ČSÚ

Podíváme-li se na strukturu hospodářství podrobněji, uvidíme další dílčí změny. Podíly jednotlivých odvětví na čistém smíšeném důchodu uvádí Obrázek 2. Markantní

růst podílu zaznamenaly kategorie stavebnictví, odborné profese a dále nečleněná sekce ostatní. Největší relativní pokles naopak vidíme u obchodu. Změny ve složení důchodu ukazují ale i na slabinu statistického zpracování, protože v roce 2010 připadla celá šestina důchodu na kategorii nespecifikovaných oborů.

Obrázek 2. Struktura čistého smíšeného důchodu⁸⁹ v letech 1993, 2000 a 2010



Zdroj: (ČSÚ 2012, s. 104)

Vybrané ukazatele shrnuje Tabulka 1. Kromě již zmíněných vidíme například strukturu vzdělanosti populace, která je také důležitým ukazatelem o dlouhodobém stavu ekonomiky. Podíl vysokoškolsky vzdělaných lidí se ve sledovaném období zdvojnásobil a maturitu má v současnosti přibližně třetina obyvatel, zatímco o dvacet let dřív to byla jen čtvrtina.

Dalším pomalu se měnícím ukazatelem je energetická náročnost ekonomiky, tedy podíl vynaložené energie na jednotku produktu. Setrvalý pokles tohoto ukazatele je spojen se snížením průmyslové výroby a novými technologiemi. I to vypovídá o měnící se ekonomické struktuře.

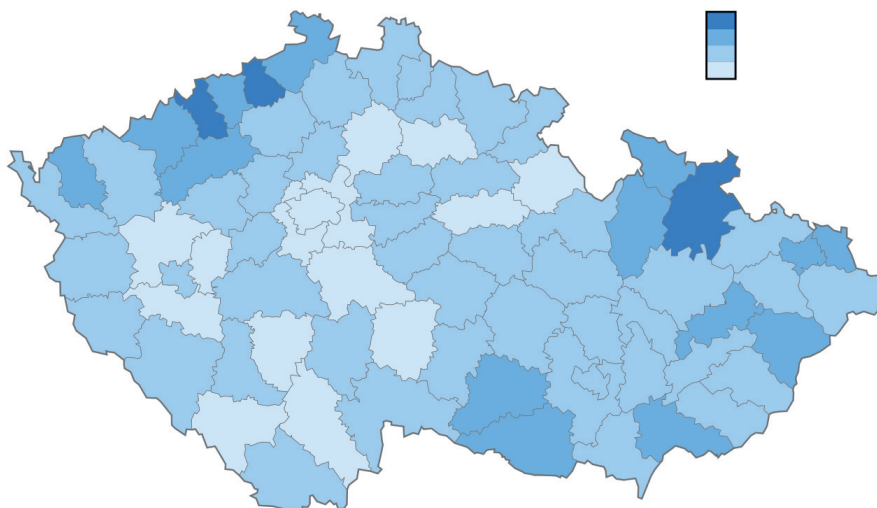
Důležitým průvodním jevem strukturální změny je míra nezaměstnanosti. Tento ukazatel dobře znázorňuje rozdíly ve struktuře ekonomiky s ohledem na geografii. Všimněme si, že tabulka ukazuje jen poměrně malé výkyvy míry nezaměstnanosti, které můžeme poměrně snadno přiřadit recesi po roce 1997, kdy podle mnohých teprve došlo k projevení skryté přezaměstnanosti z dob socialistické ekonomiky před rokem 1990.⁹⁰ Od roku 2007 se však na první pohled stabilizovala mezi pěti a sedmi procenty. Na první pohled proto, že geografické rozložení nezaměstnanosti ukazuje, že těchto

89 Příjem, který prostřednictvím výrobního využití svých aktiv získávají drobní podnikatelé, resp. domácnosti.

90 Více viz Židek (2006).

šest procent je pro mnohé regiony velmi optimistickým a nesprávným hodnocením, kdy v roce 2013 14 okresů ze 77 dosahovalo nezaměstnanosti mezi 9 a 12% a tři dokonce 12 až 14%. Ukazuje-li tedy celostátní míra nezaměstnanosti na poměrně přijatelná čísla, při bližším pohledu je vidět, že některé regiony trpí nezaměstnaností nepoměrně vyšší, jak je vidět na Obrázku 3.

Obrázek 3. Míra nezaměstnanosti v okresech ČR v roce 2013



Zdroj: Webové stránky ČSÚ

Tabulka 1. Strukturální změny ekonomiky ČR 1993-2011

	1993	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2007	2009	2011
Dosažené vzdělání (%)										
Střední bez maturity	38,7	38,7	39,5	38,8	36,2	38,2	37,7	36,7	35,8	35,2
Střední s maturitou	25,8	26,8	28,0	29,6	30,7	30,7	31,9	33,2	33,9	33,8
Vysokoškolské	7,8	7,8	7,9	8,4	8,7	9,6	10,4	11,0	12,7	14,8
Energetická náročnost ⁹¹	-3,4	-2,2	-3,5	-3,6	-0,9	2,7	-6,0	-5,2	0,2	-4,2
HDP (mld. Kč)	-	1534	2034	2203	2562	2713	3105	3784	3845	3787
HDP na osobu (tis. Kč)	-	148	182	208	239	263	304	354	358	364
Růst HDP (%)	-	-	-0,9	1,7	3,1	3,8	6,8	5,7	-4,5	1,8
Růst HDP na osobu (%)	-	-	7,1	4,4	8,4	4,7	6,1	8,7	-2,9	1,1
Populace (mil.)	10,33	10,33	10,30	10,28	10,22	10,20	10,23	10,32	10,49	10,49
Gini koeficient	26,6	-	25,8	-	-	-	-	-	-	24,9
Nezaměstnanost (%)	4,3	4,0	4,8	8,7	8,1	7,8	7,9	5,3	6,7	6,7
Zdanění firem (%)	45	41	39	35	31	31	26	24	20	19

Zdroj: Webové stránky ČSÚ

Ekonomický vývoj je s procesem změn ve struktuře národního hospodářství nedílně spojen. Jestliže dochází k ekonomickému růstu, neznamená to, že rostou všechna

91 Spotřeba primárních energetických zdrojů (uhlí, ropa, jádro) na jednotku HDP, meziroční růst

odvětví stejným tempem. Některá rostou rychleji, některá pomaleji a u některých dochází dokonce k hospodářskému poklesu. Zásadní strukturální změnou v historickém vývoji byla postupná změna struktury národního hospodářství od dominantního zemědělství, k dominantnímu průmyslu a následně službám.

V moderních ekonomikách se v intenzitě strukturálních změn odlišují země rozvinuté a rozvíjející. Země rozvinuté jsou země s vysokými hodnotami HDP na hlavu, které si prošly v minulosti procesem dynamického růstu, ale dnes jsou již ekonomicky stabilizované. V těchto zemích, kde se již většina ekonomických procesů nachází ve fázi zralosti je frekvence strukturálních změn nižší než v rozvíjejících se zemích. Ty jsou naopak charakteristické vyšší intenzitou strukturálních změn. Zčásti proto, že jejich ekonomiky nejsou samy o sobě, ve srovnání s rozvinutými zeměmi, ještě příliš stabilní a zčásti proto, že často cíleně přejímají strukturální prvky, které se osvědčily jinde.

Specifickou situací takového přizpůsobení byl proces ekonomické transformace evropských postsocialistických ekonomik v devadesátých letech dvacátého století, které se transformovaly z ekonomik socialistických na ekonomiky tržní. Během tohoto procesu byla frekvence strukturálních změn velmi vysoká, protože změna nastavení celé ekonomiky byla charakteristickým rysem a cílem transformace. Některé změny, jako liberalizace cen a otevření trhu pro podnikání, byly uskutečněny přímo, jiné, jako růst podílu služeb na produktu pak přišly jako odvozené se vznikem nových podniků, přílivem zahraničních investic apod.

Tyto strukturální změny jsou spojeny s pohyby výrobních faktorů, které se přesouvají z odvětví upadajících do odvětví rozvíjejících se. Klíčovým parametrem je tak **pružnost trhu výrobních faktorů**, která determinuje, jak hladce bude docházet k přesunům práce a kapitálu. Pokud jsou trhy výrobních faktorů málo pružné, bude k těmto přesunům docházet pomalu a nedokonale a růstové možnosti ekonomiky budou podvázány touto limitovanou schopností vyvázat poptávané výrobní faktory ze strukturálně upadajících odvětví a přeměrovat je do odvětví růstových. Naopak v zemích, kde jsou tyto klíčové trhy dostatečně pružné, existují předpoklady pro dynamický růst ekonomiky a zvyšování její konkurenceschopnosti.

Při reakci ekonomiky na strukturální změny je významná především pružnost trhu práce a účinnost bankrotového zákona. Pružnost trhu práce udává, jak snadno mohou zaměstnanci měnit pracovní místa a zaměstnavatelé propouštět a nabírat zaměstnance. V hospodářské politice se tak dostává do vzájemného konfliktu požadavek na co největší pružnost trhu práce z důvodu usnadnění přizpůsobení trhu výrobních faktorů strukturálním změnám s požadavkem sociální politiky na pracovní-právní ochranu zaměstnanců. V praxi jsme tak svědky určitého kompromisu, kdy existují

zákonné výpovědní lhůty a institut odstupného, které na jedné straně zvyšují sociální jistotu zaměstnanců, na druhé straně snižují pružnost trhu práce.

Druhým významným parametrem pružnosti trhů výrobních faktorů je účinnost bankrotového zákona (v českých podmínkách zákon o konkurzu a vyrovnání). Z pohledu hladkého přizpůsobení strukturálním změnám by bylo ideální mít zákon, který rychle vrací kapitál dočasně umrtvený ve zbankrotovaných firmách zpět do reálné ekonomiky. Pokud firma zbankrotuje, její aktiva, kterými jsou budovy, pozemky, stroje a zařízení zůstávají ladem a z čistě ekonomického pohledu je velmi důležité tyto aktiva co nejrychleji vrátit do ekonomického koloběhu. Jedním z velmi efektivních způsobů, jak to provést, je pomocí aukce, kdy je nový kupec vydraží za co nejvyšší cenu, která pak bude použita na úhradu dluhů zbankrotované firmy.

V realitě tento jednoduchý scénář naráží na řadu obtíží. Aktiva zkrachovalých firem rychle ztrácí na hodnotě díky obvykle nedostatečné údržbě, ochraně a správě aktiv. Převod aktiv na nové vlastníky bývá často provázen zdlouhavými právními spory, které snižují hodnotu aktiv zbankrotované firmy, v řadě případů je obtížné najít kupce na specifické zařízení výrobních firem, které má smysl dražit pouze v celku a nikoliv po jednotlivých technologických částech. Malá účinnost bankrotového zákona v první polovině devadesátých let byla výraznou brzdou ekonomické transformace v ČR, protože věřitelé nebyli schopni získat zpět ani část svého kapitálu investovaného ve zbankrotovaných firmách, což výrazně podvazovalo ochotu domácích i zahraničních investorů investovat do domácích podniků. Negativní zkušenosti se slabým postavením věřitelů v konkurzním řízení vedly postupně k posílení role věřitelů a exekutorů v české ekonomice.

Strukturální změny v ekonomice jsou tak důsledkem minulého ekonomického růstu a současně předpokladem pro růst budoucí. Neustálý přesun práce a kapitálu od odvětví upadajících k odvětvím rozvíjejícím jsou předpokladem pro úspěšně fungující ekonomiku s dobrou alokací zdrojů. Ovšem proces strukturální změny, který je na makroúrovni velmi žádoucí a potřebný, je na mikroúrovni spojený s náklady zklamání očekávání pracovníků v upadajících odvětvích a vlastníků kapitálů, kteří v těchto odvětvích investovali svůj kapitál. Pro tyto vlastníky výrobních faktorů představuje strukturální změna ztráty, které jsou spojeny s nenaplněnými výnosy z fyzického a lidského kapitálu. Tyto skupiny v procesu strukturálních změn ztrácejí a mohou mít silnou motivaci, pokud k tomu dostanou příležitost, snažit se proces strukturálních změn blokovat nebo se snažit ovlivnit tvůrce hospodářské politiky ovlivnit, aby subjekty negativně dotčené procesem strukturálních změn byly nějakým způsobem kompenzovány z veřejných rozpočtů.

8.3 STRUKTURÁLNÍ KRIZE

Změny ve struktuře ekonomiky k ekonomickému životu společnosti patří. Jejich důsledky však mohou být různé. Například prudký rozvoj telekomunikačních technologií a internetu přinesl řadu změn například do obchodního sektoru. Nakupování se výrazně usnadnilo, zvýšila se dostupnost zboží i rychlost nákupů. Vytvořil se zcela nový segment internetových obchodů, zvýšila se poptávka po zásilkových službách a vznikla zcela nová kategorie odborníků na webové prezentace. Tyto změny mnoha lidem usnadnily život a mnoha přinesly novou práci a prostor pro seberealizaci. Takovou strukturální změnu bychom asi těžko hodnotili negativně.

To byl ale příklad rostoucího odvětví. Když na druhé straně některý sektor svou pozici ztrácí, doprovází to často mnoho negativních jevů. Protože je ekonomika do značné míry setrvačná, přesuny pracovní síly ani kapitálu nejsou zpravidla tak rychlé, jako jsou úbytek zakázek, snižování zisků nebo přechod na jiné technologie. Zvláště pokud jde o nějakým způsobem tradiční nebo dlouhodobou aktivitu vyžadující úzce a vysoce odborně zaměřené pracovníky, vyvstává problém s rekvalifikací, protože velký počet lidí zvyklých vykonávat určité povolání je poměrně těžké rychle přeorientovat na úplně jiný druh výroby. Také ve výrobních prostředcích mohou být investovány značné částky, které nelze snadno a rychle převést jinam.

Rychlý úpadek odvětví doprovází zvýšená nezaměstnanost a snížení ekonomické aktivity, na což se nabalují další negativa jako sociálně patologické jevy, zvýšení kriminality nebo obecně snižování životní úrovně. Problémem také je, pokud je daný sektor koncentrován na nějakém území. Krize pak může v postiženém regionu přetrvávat dlouhou dobu a návrat k původní ekonomické úrovni nemusí nastat vůbec.

*Box 2. Detroit*⁹²

Ukázkovým příkladem toho, jak daleko až může strukturální krize dojít, je bankrot Detroitu hlavního města amerického státu Michigan, domova amerického automobilového průmyslu, kde se zrodily značky Ford, Chrysler a General Motors (GM). Právě příklad GM nejlépe ilustruje, jak nevhodná strukturální politika a firemní strategie dokážou dostat do problémů nejen samotné odvětví, ale i celý region čítající miliony obyvatel, navíc s tradicí výroby automobilů více než sto let.

9. července 2013 vyhlásilo město Detroit bankrot a požádalo o ochranu před věřiteli. Jeho rozpočet neunesl deficity, které od roku 2008 pravidelně překračovaly sto milionů dolarů ročně. Pád hlavního města motorů (Motor Town, Motown), jak se Detroitu říkalo,

92 Případová studie zpracována ze zdrojů (Economist 2009b, 2009a, 2014)

následoval jen čtyři roky poté, co pod tíhou závazků vůči zaměstnancům zbankrotoval GM. Oba krachy spolu úzce souvisí a jejich bezprostředním jmenovatelem jsou penze. GM totiž již od konce druhé světové války vyplácel svým zaměstnancům doživotní plnou penzi a zdravotní pojištění, a to v takovém rozsahu, že z každého prodaného auta zaplatil na krytí těchto nákladů až o 1 400 dolarů více, než konkurence zahraničních automobilek působících v USA.

Zakladatel GM Billy Durant vytvořil automobilový gigant na začátku století skoupením téměř čtyř desítek firem včetně Cadillacu, Pontiacu nebo Chevroletu a v rámci nové skupiny jim ponechal značnou volnost. V roce 1923 firmu převzal její nejvýraznější manažer Alfred Sloan. Zavedl přísnou finanční kontrolu, kdy manažeři jednotlivých závodů museli pravidelně vykazovat své účty ústřednímu vedení, díky níž byl schopen rozdílné filiálky spravovat. Tento systém byl ve své době natolik průlomový, že jej přejali i další giganti jako General Electric nebo IBM. Sloan ale nikdy nesjednotil všechny divize dohromady, ty si pak vzájemně konkurovaly a snažily se udržet si co největší míru nezávislosti na centru.

Po druhé světové válce uzavřelo vedení GM řadu dohod s odbory o růstu příplatků na živobytí, bezplatné zdravotní péči a doživotních penzí, které později stály u zrodu těch nejvážnějších problémů. V době největšího rozmachu, v šedesátých letech, kdy GM drželo více jak polovinu dynamického a zdánlivě nenasytitelného trhu s automobily, kdy rivalové Chrysler a Ford byli odbory nuceni ke stejně štědrým odměnám a samotný rozsah firmy zakrýval jakékoliv neefektivitu, byli jeho šéfové více znepokojeni antimonopolním úřadem, než snižováním nákladů a zpružňováním rozhodování.

Teprve v sedmdesátých letech v souvislosti s ropnými šoky se začaly objevovat trhliny. Předimenzovaná nehospodárná auta tolik oblíbená v USA začala ustupovat menším modelům s nižší spotřebou, na trhu se také objevily lacinější a mnohdy kvalitnější vozy japonské konkurence. Na začátku osmdesátých let navíc začínalo být jasné, že japonští výrobci své kvalitnější vozy vyrábí s nižšími náklady než jejich američtí soupeři. V honbě za úsporami však GM ještě více ztrácelo v kvalitě a designu svých výrobků, což se projevilo v klesající ceně, kterou za ně byli zákazníci ochotni zaplatit.

Pokles cen ropy ve druhé polovině osmdesátých let spolu s méně přísnými limity na spotřebu pohonných hmot v kategorii lehkých nákladních aut dovolily firmě stabilizovat svou pozici, ačkoliv tržní podíl klesl z poloviny o dvacet let dříve na čtvrtinu. Cesta k bankrotu se tím ale neodvrátila. Náklady na bývalé zaměstnance každoročně odčerpávaly miliardy dolarů. To podvazovalo schopnost investovat do vlastního rozvoje. Pro udržení peněžních toků nutných k financování penzijního systému se GM muselo orientovat na udržení a zvýšení prodeje skrze agresivní obchodní politiku s výraznými slevami, a tedy nižšími maržemi, což dále podkopalo vnímání značek GM.

V situaci, kdy proti závazkům ve výši 172 miliard dolarů stála aktiva ve výši pouhých 82 miliard, byl krach nevyhnutelný. Další rozměr strukturální krize souvisí s městem samotným. Jeho vývoj byl ve 20. století spjat s automobilovým průmyslem tak těsně, že úpadek GM se okamžitě přelil i na městské finance a Detroit vyhlásil bankrot jen dva roky po velké automobilce. Důvody byly podobné. Vysoké náklady na sociální benefity a penze, které město bylo nuceno vyplácet v konkurenci se štedrými podmínkami zaměstnanců průmyslu. Spolu s úbytkem populace i automobilové výroby - a tedy i příjmů z daní - nebyla Detroitská radnice schopna dostát nákladům na správu města.

Ty byly přitom vysoké a jejich kořeny sahaly často až do doby rozmachu, kdy zdrojů byl dostatek, nebo přímo vyplývaly ze změny struktury města, již se jeho vedení nedokázalo přizpůsobit. Asi nejdůležitější změnou byl úbytek populace. Zatímco od začátku století až do vrcholu v roce 1950 se počet obyvatel Detroitu zešestinásobil z 300 000 na 1 800 000, od té doby soustavně klesá a v roce 2013 činil okolo 700 000. To je i na ploše více než šedesáti let obrovská strukturální změna, na níž musí nutně místní správa reagovat a adaptovat se pro nové podmínky.

To se ale v mnoha případech nepodařilo. Například vzdělanost obyvatel klesla na úroveň 82% populace s nejvýše středoškolským vzděláním. Naopak téměř nijak se během té doby nezmenšila rozloha města a dnešních 140 čtverečních mil (více než 360 km², tedy teoreticky čtverec o rozměrech 60 x 60 km) s sebou nese vysoké náklady na zajištění všech městských služeb. Počet daňových poplatníků však klesl na méně než polovinu.

8.4 TEORIE ŽIVOTNÍHO CYKLU ODVĚTVÍ

Ekonomické modely životního cyklu (Klepper 1996, Klepper 1997, Jovanovic-MacDonald 1994) zkoumají, jakým způsobem se v čase vyvíjí jednotlivá odvětví a snaží se identifikovat zákonitosti tohoto vývoje. Modely životního cyklu umožňují určit, v které fázi životního cyklu se odvětví nachází a předpovědět tak vývoj jeho ekonomických parametrů. Původně byla idea životního cyklu produktu použita v marketingové literatuře a následně se stala nástrojem pro analýzu vývoje nových odvětví, především takových, která obsahují příležitosti pro inovace.

Pokud shrneme základní logiku teorií životního cyklu, spočívá v myšlence, že výrobky na trhu procházejí životním cyklem. Životní cyklus se skládá z následujících období: Vznik → Růst → Zralost → Pokles. Základní myšlenka teorie má svůj původ v biologii jako analogie se životním cyklem organismu. Teorie životního cyklu definuje fáze cyklu následovně:

- 1) **Vznik** – Produkt se objevuje na trhu. Zákazníci ještě neznají jeho přednosti, proto jsou obvykle nutné výdaje na reklamu a propagaci. Investice jsou

vysoké v důsledku nutnosti pokrýt vysoké počáteční náklady na rozjezd výroby a vytvoření trhu. Riziko je vysoké, protože není jisté, zda bude produkt úspěšný. Zisk je záporný díky vysokým nákladům a nízkým tržbám. Konkurence v odvětví je slabá.

- 2) **Růst** – Produkt se osvědčil jako úspěšný a obecné povědomí o produktu a stejně tak jeho používání se rychle šíří. Tržby rychle rostou, jednotkové náklady klesají a začíná být vytvářen zisk. Investice jsou stále vysoké. Produkt vypadá slibně a na trh vstupují noví konkurenti.
- 3) **Zralost** – Produkt dosáhl hranic trhu. Tržby i zisky jsou vysoké, ale jsou již omezené možnosti jejich zvyšování. Mezní tržby rostou pouze velmi pomalu nebo stagnují. Investice už jsou většinou pouze obnovovací. Konkurence na trhu je mimořádně intenzivní, protože produkt je mimořádně ziskový.
- 4) **Pokles** – Produkt začíná vycházet z módy. Zákazníci byli odlákáni jinými produkty. Reklama či loajalita ke značce může pokles přibrzdit, ale ne na dlouho. Tržby klesají a jednotkové náklady se s poklesem výstupu zvyšují. Zisk je nízký nebo záporný a konkurence opouští trh.

Obrázek 4. Průběh životního cyklu odvětví

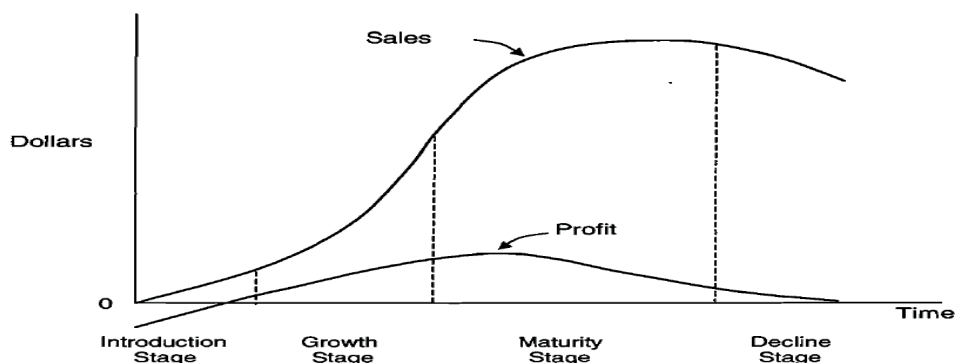


Figure 1. The LCM product life cycle

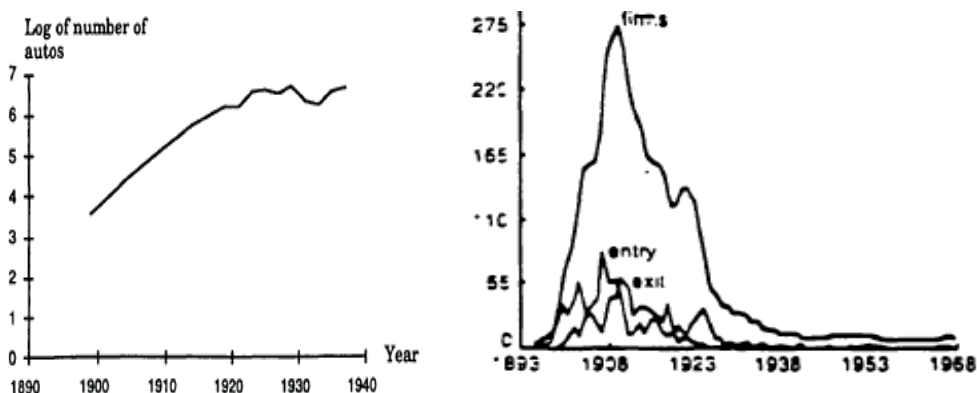
Zdroj: Blank (2003)

Ve změnách odvětvové struktury ekonomiky můžeme vidět podobnou dynamiku. Například zmíněný sektor internetového obchodu zažíval v posledních patnácti dvaceti letech svou úvodní fázi a v současnosti se nachází někde mezi růstovým stádiem a zralostí. Příklad Detroitu na druhé straně ukazuje odvětví na sklonku zralosti. Jeho podíl na ekonomické aktivitě regionu klesá, a byť jde o celosvětově dynamický sektor výroby automobilů, detroitské automobilky podle všeho růst prozatím nečeká. Teorie životního cyklu odvětví proto byla využita v řadě empirických prací ke zkoumání, v jaké fázi životního cyklu se nachází určité odvětví. Na americké zemědělství ji apli-

koval Blank (2003), na odvětví výroby pick-upů v USA Kwoka (1998) a na švédský zpracovatelský průmysl Karlsson a Nyström (2003).

Zajímavou aplikací na průběh životního cyklu odvětví je studie vývoje odvětví produkce automobilů. Toto odvětví je především na datech USA velmi zkoumaným odvětvím a představuje klasickou studii na téma vývoj počtu firem v odvětví v průběhu životního cyklu. Na počátku dvacátého století, kdy počala průmyslová výroba automobilů, existovalo velké množství výrobců, kteří produkovali relativně malé množství automobilů. Postupem času docházelo k standardizaci výroby a pod vlivem nákladových úspor pásové výroby prudce klesal počet firem v odvětví. Dynamiku automobilového trhu ukazuje následující graf.

Obrázek 5. Logaritmus počtu automobilů (vlevo) a počet firem, vstupy do odvětví a ukončení činnosti



Zdroj: Klepper (1997)

Box 3. Železnice: aplikace životního cyklu odvětví

Železniční doprava na přelomu devatenáctého a dvacátého století dominovala vnitrozemské přepravě. Například ve Francii bylo v roce 1835 provedeno 5 milionů cest kočáry, zatímco počet cestujících po železnici dosáhl čísla 90 milionů v roce 1870 a 400 milionů v roce 1900. Železnice zcela změny mobilitu evropské populace a již v roce 1930 dosáhl počet cestujících na železnici v Evropě počtu 5 miliard (Gerondeau 1997, s. 109). Devatenácté století bylo stoletím výstavby železnic, ovšem ve století dvacátém již bylo vybudováno pouze velmi málo nových tratí. Namísto výstavby nových tratí docházelo na železnici k fúzím a akvizicím, jejichž cílem byla konsolidace podnikání, omezení provozu na ztrátových tratích a dosažení síťových efektů.

Železnice dosáhla na evropském kontinentě největšího rozmachu v období před první světovou válkou. První světová válka prokázala užitečnost železnice při logistickém

zabezpečení přesunu velkých objemů osob a materiálu, prokázaly se ovšem i její slabiny spočívající v nízké flexibilitě a zranitelnosti infrastruktury. V první světové válce byla také poprvé ve větším rozsahu nasazena motorová silniční vozidla, která se po demobilizaci stala výrazným konkurentem železnice. V meziválečném období, díky rychlému nárůstu počtu motorových vozidel, počala železnice ztrácet řadu tržních segmentů, především v přepravě spěšných a drahých zásilek. I v osobní dopravě se počala silně projevovat konkurence autobusů a letadel. Ovšem teprve hospodářská krize třicátých let silně podlomila ekonomiku železnic. Postupný úpadek železnic vyprovokoval vlnu výkupu a znárodňování soukromých železnic.

Vlády mnoha zemí se domnívaly, že konsolidace a reorganizace železnice ve státním vlastnictví, možná povzbuzena jednorázovou infuzí nového kapitálu, by mohla zastavit strukturální pokles železnice (Gómez-Ibáñez 2006, s. 4). Znárodňování železnice pokračovalo i v druhé třetině dvacátého století, kdy se pod tlakem nepříznivého hospodářského vývoje dostávalo do státního vlastnictví více a více železničních společností (Francie 1937, Velká Británie 1946), až do stavu, kdy po druhé světové válce soukromé železnice v Evropě prakticky vymizely.

Ve druhé polovině dvacátého století se vyvinul úzký vztah mezi znárodněnými železničními společnostmi a státní administrativou. Státní administrativa měla dohlížet na fungování železničních společností, ale v řadě případů došlo k výměně rolí, kdy železniční společnosti zaměstnávající stovky profesionálů byly schopny vyvinout účinný tlak na státní správu a přesvědčit státní aparát, aby přebíral jejich úhel pohledu na dopravní politiku. V řadě případů se tak vládní politika stávala nepřátelskou vůči silniční dopravě, i když doprava silniční byla v této době již naprosto dominantní v zabezpečování dopravně-ekonomických potřeb. (Gerondeau 1997).

Druhá světová válka způsobila v Evropě velké nárůsty výkonů železnice, také ovšem značnou destrukci infrastruktury a kolejových vozidel. Po druhé světové válce většina evropských zemí přistoupila k obnovování železniční infrastruktury a k modernizačním plánům s vizí, že železnice bude opět dominovat dopravnímu trhu. Již v padesátých letech se však minimálně v zemích západní Evropy ukázalo, že železnice nadále a nevratně ztrácejí tržní podíly ve prospěch silniční a letecké dopravy. Počaly se také projevovat některé neblahé důsledky státního vlastnictví a minimální konkurence. Železniční společnosti, které v průběhu devatenáctého století byly průkopníky moderních metod managementu, výrazně ztratily svoji dynamičnost. Jejich management i zaměstnanci ustrnuli v prosazování zastaralých konceptů, a železnice se stala světem zahleděným do sebe, který způsobem uvažování, firemní kulturou a orientací na trh připomínal spíše byrokratický úřad než komerční firmu.

Západoevropské železnice se tak po druhé světové válce dostávaly do stále větších finančních ztrát, na jejichž sanaci stále více přispívaly veřejné rozpočty. Výrazně ztrátovou se stala především osobní doprava, na jejíž udržení byl v řadě zemí zaveden příspěvek na provozování služeb ve veřejném zájmu. Úzký vztah mezi železniční

dopravou a státní administrativou se tak dále prohluboval a bez veřejných dotací by velká část železniční dopravy v Evropě přestala být provozována.

Vysoké nároky na dotace, neuspokojivé služby a klesající podíly železnice na dopravním trhu se pak staly impulsem, který v západní Evropě na konci dvacátého století inicioval řadu reformních pokusů. Společným jmenovatelem těchto reforem byla politika **vertikální separace** (tzv. unbundling) infrastruktury a služeb, která umožnila vstup dalších operátorů na železniční síť. Nejvýznamnějšími reformami byly reformy ve Švédsku (1988), Německu (1994) a Velké Británii (1996). V zemích východní Evropy probíhal ekonomický vývoj železnice po druhé světové válce velmi odlišně. Aplikace centrálního plánování vedla ke značné stimulaci výkonů nákladní železniční dopravy a východoevropské železnice přepravily v osmdesátých letech dvacátého století větší objem materiálu než železnice západoevropské. Po roce 1990 následoval prudký pád jejich výkonů a v posledních patnácti letech se i východoevropské železnice dle direktiv EU vydaly cestou reforem založených na vertikálním oddělování infrastruktury a služeb.

Box 5. Zemědělství I: aplikace životního cyklu odvětví

Podobný strukturální vývoj zaznamenalo i zemědělství. Ve vyspělých zemích zemědělství prošlo postupně fází rozvoje a následně úpadku. Až do konce devatenáctého století byla většina pracovní síly zaměstnána v zemědělství, jednak díky prozatím málo rozvinutému sektoru průmyslu a služeb a také díky skutečnosti, že nerozvinuté technologie a nízká produktivita práce vynucovaly vysokou participaci národní pracovní síly k pouhému zajištění základních výživových potřeb národů.

Od počátku dvacátého století pak postupná mechanizace, využívání umělých hnojiv nebo slučování málo produktivních rodinných farem do větších celků, které zvýšilo produktivitu, vedly postupně ke zvýšení produktivity práce v zemědělství. Důsledkem byla nižší potřeba pracovní síly v zemědělství. Uvolnění pracovníci pak mohli být využiti ve vznikajícím průmyslu a rozvíjejících se službách a přispěli také k rostoucí urbanizaci vyspělých zemí, protože bývalí rolníci postupně opouštěli venkov s klesajícími pracovními příležitostmi a stěhovali se do měst.

Strukturální vývoj zemědělství pomocí teorie životního cyklu empiricky testoval na datech USA Blank (2003) a dospěl k závěru, že existuje dostatečná empirická podpora pro hypotézu, že americké zemědělství se nachází v poklesové fázi životního cyklu. S vývojem životního cyklu odvětví v zemědělství je spojena i celá řada typických znaků, které provázejí vývoj odvětví, které kdysi bylo ve struktuře ekonomiky velmi mocné a následně prochází procesem dlouhodobého úpadku. Bývalá značná významnost odvětví znamená, že v řadě odvětví hospodářství zůstává tradičně silný politický a lobbistický vliv tohoto odvětví, přestože jeho ekonomická síla je již výrazně menší, než jak by odpovídalo těmto pozicím. Zemědělství a zemědělci tak

mají silné zastání mezi politickou reprezentací evropských zemí a v zemích EU je nejvíce dotovaným odvětvím právě zemědělství (druhým je železnice), přestože podíl zemědělství na HDP i zaměstnanosti je velmi nízký a existuje řada jiných odvětví s výrazně větším ekonomickým významem v národním hospodářství.

Silná pozice odvětví v útlumu

Jak je možné, že právě dlouhodobě strukturálně upadající odvětví jako jsou zemědělství nebo železnice jsou schopny získat největší dotace na svoji podporu? Je to způsobeno kombinací jejich úpadku, která vytváří potřebu dotací na udržení fungování řady komerčně ztrátových provozů, které tyto odvětví produkují. Zájmové skupiny⁹³ spojené s tímto sektorem mají zájem na udržení rozsahu služeb v odvětví, které by se jinak v důsledku komerčních tlaků muselo smršťovat, propouštět a omezovat. Pokud ovšem reprezentanti těchto skupin drží dostatečně silné pozice v politických vrstvách, kde se hospodářská politika tvoří, jsou schopni tyto výpadky komerčních příjmů kompenzovat růstem veřejných dotací na podporu těchto odvětví.

Silná pozice těchto zástupců vyplývá z dřívějšího silného postavení upadajícího odvětví v ekonomice, které pro tyto zástupce (zemědělce, železničáře) na konci devatenáctého a na počátku dvacátého století byla schopna generovat řadu významných pozic ve státní správě, vysokém školství, státních regulačních úřadech, ministerstvech a podobně. Ztráta těchto pozic však byla výrazně pomalejší než ztráta komerčních trhů a zástupci zemědělce a železničáře ve státní správě byli schopni účinně pomáhat svému odvětví prostřednictvím navyšování veřejných dotací.

Protože nebylo přijatelné tyto přesuny přímo pojmenovat, a říci, že jsou určeny primárně na podporu upadajícího odvětví a stakeholderů s ním spojených, vytvořily se jiné, společensky akceptovatelné zástupné, ale stále relevantní, důvody, které byly veřejně obhajitelné jako důvod pro zvýšené dotace do odvětví. Tak byly v řadě případů zvýšené dotace do železnice obhajovány environmentálně příznivými dopady železniční dopravy, regionálně integrační funkci železnice či veřejnou dopravou ve veřejném zájmu. U zemědělství je potom častým argumentem pro podporu dotací potravinová soběstačnost, kvalita potravin, rozvoj venkova apod.

93 Více o problematice zájmových skupin v EU viz např. Eising (2008), v USA pak Maisel a Berry (2010).

8.5 STRUKTURÁLNÍ POLITIKA V PRŮBĚHU ŽIVOTNÍHO CYKLU ODVĚTVÍ

Japonská vláda schválila návrh strukturální reformy předložené premiérem Shinzo Abem. Jde o „třetí šíp“ premiérova ekonomického programu, známého jako Abenomics, jehož cílem je oživit japonskou ekonomiku. Poslední reformy zahrnují ořezání regulací firem a liberalizaci pracovního trhu. (Economist 2014, s. 4)

Strukturální politika, v anglické literatuře také někdy pod pojmem *industrial policy*, vstupuje do různých stádií životního cyklu odvětví a zasahuje různými způsoby. V této části textu budou představeny nejčastější konkrétní podoby strukturální politiky, které jsou pro ni typické a které nejsou součástí jiných ekonomických politik popsaných v jiných kapitolách. V zásadě jde o takovou politiku, která se snaží záměrně ovlivňovat průběh a důsledky strukturálních změn v ekonomice.

Lin a Monga, autoři působící ve světové bance, uvádějí ve své studii jak nástroje, tak i širší rámec nutný pro funkční strukturální politiku, která by měla podpořit tržní procesy a neudusit je přílišným vměšováním. Ve své studii (Lin a Monga 2010) uvádějí čtyři hlavní nástroje, jimiž vláda může pomoci usnadnit strukturální změny. Vláda může poskytovat a šířit informace o nových odvětvích, která by se hodila k přirozené struktuře vlastní ekonomiky a naplno by využívala její komparativní výhodu; koordinovat investice v těchto odvětvích a podporovat nutnou infrastrukturu; dotovat aktivity s pozitivními externalitami pro změnu technologií a strukturální změnu; a umožnit inkubaci nových projektů nebo lákání přímých zahraničních investic.

Ideálním prostředím pro fungování těchto principů je pak podle nich úplné otevření ekonomiky, kdy stát může naplno těžit z výhod světové propojené ekonomiky; udržování makroekonomické stability; udržování vysokých úspor a investic; alokaci zdrojů ponechat na trzích; a mít odhodlané, důvěryhodné a schopné vlády, což jsou vše jak podmínky, tak i důsledky správného uplatňování výše popsaných nástrojů.

Tato doporučení jsou mířena na hospodářství jako celek a spíše se dotýkají institucionálního prostředí a růstového potenciálu (viz kapitola věnovaná prorůstové politice). V praxi nicméně často fungují mnohem konkrétnější metody, často šité na míru konkrétním sektorům nebo dokonce firmám – v rozporu se zásadami Lina a Monga – a mnohdy také pouze reagující na již probíhající strukturální změny nebo krize. Ty budou nyní spolu s některými příklady popsány.

8.5.1 Podpora upadajících

Tradiční podobou strukturální politiky je podpora upadajících odvětví. Strukturální pokles upadajících odvětví, i když makroekonomicky žádoucí, přináší na mikroekonomické úrovni pro dotčené zaměstnance, podnikatele a regiony celou řadu problémů. V případě koncentrace upadajících výrobních do určitého regionu se strukturální pokles odvětví může promítnout do sestupné spirály ekonomického poklesu celé oblasti, z níž nemusí vést snadná, ani rychlá a dokonce ani žádná cesta ven.

Typický byl takový scénář v řadě vyspělých zemí při útlumu těžebního a těžkého průmyslu. Obvyklým scénářem byla koncentrace těžby uhlí a návazného ocelářského průmyslu v regionu, kde se nacházely zásoby uhlí. Návazné hutní a chemické výroby se koncentrovaly v téže oblasti z důvodu minimalizace dopravních nákladů na dopravu uhlí. Tyto těžebně-průmyslové aglomerace, které vznikly v 19. století (střední Anglie, Porúří v Německu, Pensylvánie v USA, Ostravsko v ČR) byly v tehdejší době motorem ekonomického rozvoje, přitahovaly pracovní sílu a byly základním faktorem rozvoje dané v oblasti. V průběhu dvacátého století se řada těchto tradičních těžebně-průmyslových aglomerací dostala do vážných strukturálních problémů. Struktura ekonomiky se posouvala od průmyslu ke službám, vynořila se konkurence levnějšího uhlí a oceli z rozvojových zemí a ve vyspělých zemích se stále akutnějším stávaly tlaky na environmentální šetrnost průmyslových výrobních, které zdražovaly výrobu a snižovaly její konkurenceschopnost.

Důsledky pro tyto těžebně-průmyslové komplexy byly propad poptávky, finanční problémy či dokonce bankroty těžebních a hutních firem. Tyto problémy významných zaměstnavatelů následně vedly k propouštění zaměstnanců, růstu nezaměstnanosti, problémům dalších firem, navázaných na produkci těžkého průmyslu. To celou strukturální krizi prohloubilo a dodalo jí i významný regionální aspekt, protože v daném regionu rostla nezaměstnanost, snížila se ekonomická aktivita i životní úroveň, začaly se objevovat sociálně patologické jevy jako kriminalita, vyšší míra rozvoje a podobně.

Málokterá vláda je v takovém případě natolik zásadová a ideologická, aby tento spletenec ekonomických, strukturálních a regionálních problémů ponechala k řešení silám tržního mechanismu a čekala, až síly nabídky a poptávky daný problém vyřeší. Z pohledu ekonomické teorie by v takovém případě měly zafungovat síly nabídky a poptávky. Zvýšená nabídka práce ze strany nově nezaměstnaných by měla vést k poklesu cen práce a nemovitostí, což by do strukturálně postiženého regionu mělo přilákat nové zaměstnavatele.

Významným ekonomickým i společenským problémem se tak ukázala otázka, jakým způsobem tyto strukturálně postižené regiony revitalizovat, aby definitivně neuvízly v bludném kruhu nízké ekonomické výkonnosti, vysoké nezaměstnanosti, sociálních problémů, odlivu mozků a nízké perspektivy. Tyto problémy v těchto strukturálně postižených regionech jsou zřídka kdy řešitelné bez výrazné intervence ze strany veřejných rozpočtů na nastartování nových perspektivních oborů činnosti, ve kterých by našla uplatnění místní pracovní síla. Proces takové regenerace není jednoduchý a existuje řada úspěšných i neúspěšných pokusů o revitalizaci takovýchto regionů.

Jedním z možných receptů, který byl použit v Porúří (Duisburg) i v ČR (dolní oblast Vítkovice) je pokusit se využít průmyslové tradice regionu a nevyužitých industriálních budov s nezřídka zajímavou architektonickou hodnotou k přilákání turistického ruchu nového typu, který se zajímá o průmyslovou historii daného regionu a na muzejních exponátech je schopen osvětlit vývoj průmyslové výroby v těžkém a těžebním průmyslu (například Muzeum OKD Landek, Muzeum Vítkovic). Dále je možné pokusit se s přispěním veřejných prostředků transformovat nevyužitě průmyslové areály do podoby výstavních, koncertních a jiných kapacit.

V každém případě je revitalizace regionů postižených silnou strukturální krizí vždy během na dlouhou trať s nejistým výsledkem, jenž se může dostavit v řádu desetiletí, pokud se dostaví vůbec.

8.5.2 Vybírání vítězů

Jestliže podpora upadajících odvětví se uplatňuje především na konci jejich životního cyklu, vybírání vítězů (winner-picking) naopak směřuje do nových sektorů, které buď vznikají, nebo rostou, nebo ještě ani neexistují a jejich ústřední technologie je například pouze ve stadiu vědeckého výzkumu. Cílem takové politiky je **identifikovat a podporovat odvětví s potenciálem vysokého růstu** a s vyhlídkou na pozitivní související jevy jako přitahování kvalifikované pracovní síly, potřeba subdodávek nebo vznik přidružené infrastruktury.

V tom je již z definice ukrytý rozpor. Jak může vláda, nebo jiný nositel strukturální politiky, takové odvětví odhalit? A i kdyby jej dokázala identifikovat, nezpůsobí jeho podporou pokřivení trhu a nevychýlí tak alokaci výrobních faktorů na méně efektivní použití, než kdyby do vzniku nových sektorů vůbec nezasahovala? Odpověď samozřejmě není jednoznačná. Státní zásahy na sebe mohou brát podobu od výběru národních šampionů, vlády vměšující se do působení podniků až po podvazování trhů na straně jedné, ale také strategická rozhodnutí, jestli investovat spíše do výzkumu a inovací, infrastruktury nebo kvalifikace pracovní síly na straně druhé. Ať už v jakékoliv formě, výběr vítěze s sebou vždy nese určité riziko.

Box 6. Vybírání vítězů a informační technologie

Čím globálnější a otevřenější je průmyslové odvětví, tím těžší je pro vládu efektivně je podporovat. Více než dobře to ilustruje příklad výroby procesorů. I když Spojené státy, Jižní Korea a Taiwan dokázaly vytvořit a udržet úspěšná polovodičová odvětví, jiné země jen promrhaly miliardy dolarů (viz následující tabulka).

Ukáže se nová vlna aktivistické politiky úspěšnější? Nejobávanější ze všech strukturálních politik je ta čínská. Čína napumpovala miliardy do „pilířových“ odvětví jako telekomunikace, informační technologie, výroba aut a ocelářství. Země také zaznamenala překotný růst HDP. Pyšní se nejhodnotnější bankou na světě, největším mobilním operátorem a největší zásobou devizových rezerv. Její rostoucí ekonomická síla je jednou z věcí, která přiměla bohatší země poohlédnout se po vlastních strukturálních politikách.

Ani čínská politika ale nemá jednoznačné výsledky. Na jedné straně je Loongson neboli Dračí čip vyvinutý z peněz státního rozvojového plánu pro vyspělé technologie. Od nového čipu se očekává, že rychle zbaví čínský počítačový průmysl závislosti na zahraničních procesorech. V plánu je i jejich export. Vládní financování také podpořilo vývoj superpočítačů.

Na druhé straně je ale také mnoho projektů, které čínské vůdce zklamaly. Jiné části průmyslu takové štěstí neměly a mířily vedle, jako podpora domácích technologií nastavováním standardů. Vláda se proti zahraničním standardům snažila podpořit domácí 3G technologii, TD-SCDMA nebo TD-S. Když byl ale standard připraven, Huawei a ZTE, menší konkurenti, již na zahraničních trzích bodovali bez pomoci TD-S. V roce 2008 přinutila vláda domácího operátora China Mobile, největšího na světě, zavést svou technologii, ale i tak velká firma měla problém prodat ji svým zákazníkům, zejména pro nedostatek TD-S příslušenství. Velmi pravděpodobně se TD-S nikdy nebude používat mimo Čínu a čínské firmy doufají v co nejrychlejší přechod na 4G standard.“

The Economist, 7. srpna 2010

Tabulka 2. Pokusy o vytvoření průmyslu polovodičů

Země	Období ⁹⁴	Odhad dotací ⁹⁵	Vzniklo špičkové odvětví?
USA	1976-1980	12-36	✓
Japonsko	1980-1982	16-54	✗
Taiwan	1990	15-43	✓
Jižní Korea	1990	9-26	✓
Singapur	1995	5-16	✗
Německo	1996	2-7	✗
Čína	1999	6-17	✗
Malajsie	2001	1-3	✗

Zdroj: *Economist* (2010)

94 Bod, odkdy podpora přesáhla miliardu amerických dolarů.

95 Celková podpora do roku 2008 odhadovaná na 20-35% celkových investic.

8.5.3 Clustery a jejich podpora

Velký význam při stimulaci nových strukturálních odvětví mají clustery inovativních a high-tech firem, které jsou soustředěny v určitém geografickém regionu. Klasickým případem takového uskupení je legendární Silicon Valley, což je oblast jižně od San Francisca, kde došlo k velmi vysoké koncentraci firem a lidí specializující se na IT a high-tech technologie. Významnou okolností byla také přítomnost Stanfordské univerzity, která dodávala špičkové absolventy, z nichž se rekrutovali mnozí majitelé a zaměstnanci nových, rychle vznikajících progresivních firem. Mezi firmami, které mají své sídlo v Silicon Valley patří v současnosti mimo jiné Intel, Hewlett-Packard, Facebook, e-Bay, Google a další.

Clustery však nejsou specialitou jen high-tech odvětví. Tendence k regionálnímu, mnohdy velmi těsnému seskupování, je patrná v široké paletě oborů od výrobců hraček v jižní Číně, přes letecký průmysl, filmový průmysl (Hollywood v Los Angeles, indický Bollywood, Londýn) až po benátský porcelán, švýcarské hodinky a módu s centry v Paříži, Miláně a New Yorku. Dokonce i z podstaty tak decentralizované obory jako telemarketing, call centra, zadávání dat nebo vývoj software vykazují tendence k zeměpisné koncentraci. Důvodem, proč clustery vzbuzují tak velký zájem ekonomů i byznysmenů je, že prostě existují a především, že fungují.

Existence těchto regionálních inovativních clusterů je charakteristická řadou okolností, které napomáhají jejich rozvoji. Je to jednak dostatečně široká nabídka vysoce kvalifikované, výkonné a inovativní pracovní síly, která může volně přecházet mezi jednotlivými firmami. Dále koncentrace firem z tohoto sektoru v blízké geografické blízkosti, která umožňuje rychlé šíření inovací a snížení transakčních nákladů. Tyto inovativní clustery podporují také inovativního ducha a často neformální atmosféra umožňuje lepší identifikaci vývojářů s firmou a podporu inovací.

Podobné clustery vznikají i v řadě dalších míst ve vyspělých zemích. Případem z ČR je brněnský Technologický park, kde ve spolupráci s VUT Brno vznikla řada inovativních firem nebo CEITEC Masarykovy univerzity, kde se spojují výzkumné kapacity Lékařské fakulty Masarykovy univerzity s firmami, které stojí na pomezí základního a aplikovaného výzkumu.

Politika vůči clusterům je specifitější variantou vybírání vítězů a zasahuje proto také především do úvodních fází vývojového cyklu odvětví. Z hlediska tvůrce strukturální politiky jde v podstatě o snahu vytvořit podmínky pro špičkové výkony daného odvětví, které se empiricky vyskytují právě a jen v clusterech. Pro vznik clusteru je potřeba určité kritické hmoty znalostí, expertizy, odborníků a zdrojů tvořících dohromady „úspory z aglomerace“ (*agglomeration economies*), které dávají firmám ze-

vnitř konkurenční výhodu nad těmi mimo cluster (Enright 2003).

Proto jsou clustery u politiků velmi oblíbené a jejich podpora ze strany státu poměrně častá a populární, protože je dobře vidět a lze ji úspěšně „prodat“. Konkrétní kroky většinou zahrnují:

- snahy k celkovému zlepšení podnikatelského prostředí,
- poskytovat informace o ekonomických datech a trendech, identifikovat cluster
- zajištění infrastruktury a vzdělávání,
- podpora komunikace mezi firmami, například pomocí sdružovacích organizací, společenských akcí apod.,
- investice do podpůrného servisu pro firmy, který si malé a střední podniky nemohou samy dovolit,
- budování komunit okolo clusterů, podpora bydlení a občanské vybavenosti,
- zpětné hodnocení úspěšnosti clusterové politiky.

Vytvořit fungující a udržitelný cluster není samozřejmé, ani když jsou splněny věcné podmínky jeho existence. Aby se oblast s potřebným množstvím firem, lidí a vědomostí stala clusterem, je potřeba i jisté kouzlo nebo náhoda. Vedle aktivních clusterů tak existuje i mnoho regionů tak zvaných spící nebo latentní clustery a pak samozřejmě i řada neúspěšných, často samoučelných politicky motivovaných clusterů, kde se navzdory politické objednávce a mnohdy vysokým investicím nepodaří autentický cluster se všemi jeho výhodami vytvořit.

Nejúspěšnější jsou v podpoře clusterů místní vlády nebo úřady (v ČR například na úrovni velkých měst nebo krajů), které mají ve své jurisdikci celou oblast clusteru. Úřady vyšších celků často nedokážou konkrétní problematiku clusteru řešit, protože pro ně představuje jen menší část jejich působnosti, zatímco na druhé straně úřady s menší působností, než jaký je rozsah clusteru, zase často nevidí záležitosti clusteru v potřebném nadhledu.

8.5.4 Investiční pobídky

Oblíbeným nástrojem podpory nových rozvíjejících se odvětví jsou investiční pobídky, jejichž cílem je přilákat přímé zahraniční investice (více o FDI viz kapitola o průstovové politice). V konkrétní rovině mají nejčastěji podobu daňových prázdnin nebo infrastrukturních investic, které mají investici zvýhodnit oproti jiným lokalitám.

K tomuto chování vede národní vlády často také soutěž s dalšími vládami, které se snaží přilákat nadnárodního investora právě do své země a jeho vstupem povzbudit tvorbu nových pracovních míst, domácího know-how a případně přilákat i další dodavatele zahraniční firmy. I když se jedná o praxi využívanou téměř všemi vládami, ukrývá v sobě řadu problematických aspektů. Nejvýznamnějším je, že je tímto postupem narušována spravedlivá hospodářská soutěž, kdy jiné podniky tuto podporu nemají a jsou tak v konkurenčním boji znevýhodněny.

Nesystémové zahraniční pobídky mohou dále vést k určitému jednostrannému zaměření struktury národního hospodářství. Česká ekonomika tak díky výraznému vlivu Škoda Auto, automobilek Hyundai a TCPA a jejich dodavatelů začíná více záviset na vývoji poptávky v automobilovém průmyslu, což je samozřejmě riskantní. Podstatnou otázkou je také rozdělení zahraničních investic mezi sektory s vyšší a nižší přidanou hodnotou.

Další nevýhodou investičních pobídek je, že mohou vést ke spirále, kdy se státy dostávají do stále vyhocenější konkurence a vzájemně přebíjejí nabízené úlevy až tak, že nakonec náklady na pobídku převýší přínosy, které následně realizovaná investice přinese. Problémem zejména přesně cílených infrastrukturních projektů je, podobně jako u všech ostatních typů podpor, arbitrární výběr místa, rozsahu a někdy i konkrétního sektoru. Takové rozhodnutí ale z principu nemůže být nikdy zcela dokonalé a správné, takže povede vždy k více či méně neefektivní alokaci zdrojů.

Box 7. Strategická průmyslová zóna Triangle

Typickým příkladem ambiciózní podpory investic je průmyslová zóna Triangle. Vznikla v areálu bývalého vojenského letiště v Žatci na ploše 364 ha. Původní optimistická očekávání se však nenaplnila a po téměř deseti letech zůstává více než polovina rozlohy nevyužita. „Podle devět let starých plánů Ústeckého kraje měla stát 1,3 miliardy korun a nabídnout 13 000 pracovních míst. Jenže to se nedaří, aktuálně je tu zaměstnáno jen 900 lidí. Investice do zóny navíc dosáhly už 2,2 miliardy korun, z toho skoro 1,7 miliardy byla státní dotace, zbytek šlo z rozpočtu Ústeckého kraje.“ (ČTK 2014)

Hodnocení takové investice bude vždy nejednoznačné. Na jedné straně sice zóna Triangle nedosáhla zamýšlených výsledků v objemu vytvořených pracovních míst a stála více, než bylo plánováno, na druhé straně ale 900 pracovních pozic v regionu s nejvyšší nezaměstnaností v ČR není málo. Zóna byla navíc koncipována a budována v době hospodářské konjunktury před rokem 2008, kdy daná očekávání nemusela být vnímána jako přehnaná. Samotná zóna navíc funguje a stále představuje značný potenciál. Volná kapacita ukazuje na volné kapacity celého regionu, které budou investorům k dispozici na dlouhé roky dopředu, kam žádná predikce nedohlédne. Odepisovat žatecký Triangle je proto možná stejně předčasné, jako bylo při otevření slavit jeho úspěchy.

Nástrojem pro podporu domácích inovativních výrobců jsou státní instituce na podporu exportního financování Česká exportní banka (ČEB) a Exportní garanční a pojišťovací společnost (EGAP). Jejich smyslem je podpora rizikových projektů vývozu do zemí a projektů, u kterých je tak velké riziko, že by nebyly pojištěny komerčními bankami a pojišťovnami. Na jednu stranu se to může zdát jako vhodný postup, na druhou stranu realie jejich fungování s obrovskými ztrátami a s podezřením z otevřené korupce tento koncept výrazně zpochybňují.

8.6 PROBLÉMY A KONTROVERZE STRUKTURÁLNÍ POLITIKY

Aktivní využívání strukturální politiky je zatíženo celou řadou praktických problémů. Prvním z nich je kardinální ideologická otázka – zda vůbec strukturální politiku provádět. Přístupy vycházející z důsledně protržní, neoliberální koncepce argumentují, že proces strukturálních změn by měl být ponechán výhradně na působení tržního mechanismu, který vybere vítěze a poražené ve vývoji strukturální skladby národního hospodářství. Úkolem vlády je pak podle tohoto pohledu pouze zabezpečit hladké fungování trhu výrobních faktorů, aby tyto změny probíhaly co nejplynulejším způsobem.

Oproti tomu přístupy vycházející spíše z intervencionistických pozic ohledně hospodářské politiky argumentují, že fungování reálných ekonomik je zatíženo řadou externalit a tržních selhání a v takovém případě může být vládní intervence na podporu upadajících nebo na podporu rozvíjejících se odvětví žádoucí. Praktická historie strukturální politiky ve vyspělých zemích je plná příkladů jak úspěšné aplikace strukturální politiky, kdy došlo k nastartování růstu perspektivního odvětví, tak k blokaci nežádoucích sociálních a regionálních dopadů strukturálního poklesu, ovšem zná i řadu velmi neúspěšných aplikací strukturální politiky, kdy výsledkem bylo pouze vynaložení značného množství veřejných prostředků bez dosažení požadovaného cíle.

Jak v konkrétním případě aplikace strukturální politiky dopadne, je samozřejmě extrémně obtížné předpovídat. Je však velmi vhodné zavádět před aplikací a v jejím průběhu nějaký způsob jejího posuzování, aby mohla být vyhodnocena úspěšnost a efektivnost. V řadě případů je totiž spuštěn program strukturální politiky s definovanými cíli, následně však již neprobíhá žádná kontrola toho, jak dalece jsou deklarované cíle spuštěným programem naplňovány a zda by v průběhu aplikace nebylo vhodné přistoupit k modifikaci programu.

Souvisejícím problémem aktivní implementace strukturální politiky je skutečnost, že jak záchrana upadajících, tak podpora nových odvětví, je významně náročná na fiskální zdroje. Strukturální politika se tak v rozhodování o využití veřejných zdrojů

ocitá v konkurenci ostatních vládních výdajových priorit, obzvláště se sociální politikou. V situaci ekonomických otřesů, či snah o úspory ve výdajích veřejných rozpočtů, je jednak obtížné získat zdroje na financování a především je pak v situaci střídajících se vládních garnitur extrémně obtížné udržet jakoukoliv dlouhodobou koncepci strukturální politiky.

V praktické aplikaci strukturální politiky se vynořuje také významný implementační problém. V případě aktivního používání strukturální politiky se vždy objeví skupiny, které mají z jejího fungování prospěch. Jsou to jednak zaměstnanci a vedení institucí, které se zabývají její implementací (typicky resortní ministerstva) a dále samozřejmě příjemci strukturální politiky. Vzhledem k tomu, že náklady strukturální politiky jsou obvykle široce rozprostřeny přes spektrum daňových poplatníků, vyvstává při implementaci strukturální politiky klasický problém odlišné velikosti zájmových skupin. Malé koncentrované skupiny příjemců programu mají výrazný zájem na jeho dalším pokračování, i v situaci, kdy již pozbyl účelnosti nebo kdy se ukazují jako vhodnější jiné strukturálně výdajové priority.

Zájem na ukončení programu má naopak velká, roztržitá a nekoordinovaná masa voličů a daňových poplatníků. Problémem této situace, která se v řadě obměn vyskytuje v řadě aplikací hospodářské politiky, je skutečnost, že malá skupina čistých příjemců je schopna se daleko účinněji zkoordinovat a efektivně lobbovat za udržení programu, zatímco roztržitá většina obvykle není schopna koordinovaného protitlaku. Pokud jsou tvůrci hospodářské politiky výrazně ovlivňováni formálním i neformálním vlivem zájmových skupin, potom při aktivním uplatňování strukturální politiky hrozí, že bude zájmovými skupinami ovlivňována směrem k nižší efektivitě vynaložených prostředků.

Box 8. Zemědělství II: zájmové skupiny

Konkrétním implementačním případem je například vývoj evropské zemědělské politiky po druhé světové válce. Deklarovaným počátečním cílem této politiky byla potravinová soběstačnost Evropy v poválečných letech, kdy byla Evropa rozvrácena druhou světovou válkou a řada základních potravin musela být alokována potravinovými lístky. Po několika stabilních letech se podařilo problém potravinové soběstačnosti vyřešit a v Evropě byl přidělový systém zrušen, ovšem evropská zemědělská politika dotování produkce nadále pokračovala a bobtnala takovým způsobem, že se v polovině osmdesátých let stala zcela dominantním výdajem celoevropského rozpočtu. Tento vývoj silně ovlivnili evropští (především francouzští) zemědělci, kteří měli eminentní zájem na udržování společné zemědělské politiky. V situaci dlouhodobého strukturálního poklesu zemědělství představovaly totiž evropské dotace vítaný způsob kompenzace výpadků komerčních příjmů.

SHRNUTÍ

- Cílem SP je zlepšit dlouhodobé vlastnosti ekonomiky tak, aby podpořila růst a efektivitu hospodářství. Klíčové oblasti jejího působení jsou podpora investic a usnadnění přirozených strukturálních změn v ekonomice.
- Čím jasnější a měřitelnější cíl konkrétní SP má, tím vyšší je pravděpodobnost jejího úspěchu.
- Ať již je strukturální politika vnímána jako nezbytná součást vládních hospodářských aktivit, nebo je odmítána jako neefektivní a nespravedlivá, v nějaké formě, více či méně úspěšná nebo dokonalá se uplatňuje po celém světě napříč bohatými i chudými zeměmi. Protože je ale pojem strukturální nadřazen mnoha různým dílčím politikám a může se týkat řady rozličných odvětví i regionů, budou její implementace a hodnocení vždy velmi záležet na konkrétních podmínkách a pojetí v dané oblasti. Proto se opatření nazývaná souhrnně jako strukturální politika mohou na různých místech lišit.
- Strukturální politice je vlastní, že často není přijímána jednoznačně, že na jejím provádění nepanuje celospolečenská shoda a protože se dotýká mnoha aktérů a provádí se ve složitém ekonomickém prostředí moderních hospodářských odvětví, téměř nikdy nedosáhne zcela svého cíle a nikdy nebude efektivní a zcela spravedlivá.
- Rizikem pro SP je vliv zájmových skupin, které ji dokážou využít k vlastnímu prospěchu, kdy pak jde SP přímo proti vlastnímu smyslu, neboť udržuje strukturální strnulost a představuje plýtvání veřejnými zdroji.
- Jedním z analytických nástrojů pro předběžnou studii proveditelnosti a nutnosti SP je teorie životního cyklu odvětví.
- Mezi konkrétní a mnohdy rozporuplné aplikace strukturální politiky patří zejména: podpora upadajících odvětví, podpora a výběr vítězů, budování infrastruktury, například záměrné budování technologických clusterů, investiční pobídky a další.
- V případě, kdy je ale aplikována s rozmyslem a na podkladě rozumných předpokladů a analýz, mohou její efekty přinést významné přínosy jak v ekonomickém růstu na základě zvyšování technické úrovně a efektivity díky hladkému fungování trhu výrobních faktorů, tak například ve zmírnění negativních sociálních dopadů úpadku končících a smršťujících se odvětví.

Otázky k zamyšlení:

- » Lze stanovit hranici, kdy ještě tlumit strukturální změny pomocí nějakého druhu strukturální politiky a kdy již nechat dění na tržních silách? Našli byste nějaké hledisko, podle něhož by bylo možné takovou hranici určit?
- » Vyberte si libovolná hospodářská odvětví v ČR a zkuste zjistit, v jaké fázi svého životního cyklu jsou.
- » V textu bylo zájmovým skupinám leccos vyčítáno. Našli byste na jejich schopnosti ovlivňovat hospodářskou politiku také nějaká pozitiva?
- » Napadají Vás nějaké cesty, jak pomoci regionům silně postiženým útlumem významného místního odvětví? Jak se dlouhodobě dostat ze spirály negativních jevů s tím spojených?
- » Našli byste ve svém okolí příklad úspěšného strukturálního projektu podpořeného veřejnými fondy? Ať už investici, která například obnovila nějaké podnikání, vrátila aktivitu do nevyužitých prostor (brownfieldů) nebo vznikla na zelené louce.

SEZNAM LITERATURY

- ABDEL-KADER, Khaled, 2013. What Are Structural Policies? *Finance & Development*. 3., roč. 50, č. 1, s. 46–47.
- BLANK, Steven C., 2003. Where Is American Agriculture in Its „Life Cycle“? *Journal of Agricultural and Resource Economics*. 12., roč. 28, č. 3, s. 396–418. ISSN 1068-5502.
- ČSÚ, 2012. Historická ročenka národních účtů 1990-2010. Praha: Český statistický úřad. ISBN 978-80-250-2177-4.
- ČTK, 2014. V průmyslové zóně Triangle byla otevřena továrna Neturen Czech. *Finanční noviny* [online]. 13.5. ISSN 1213-4996. Dostupné z: http://www.financninoviny.cz/tema/zpravy/v-prumyslove-zone-triangle-byla-otevrena-tovarna-neturen-czech/1078521&id_seznam=21493
- ECONOMIST, 2009a. A giant falls. *The Economist*. 4.6., roč. 2009, č. Jun 4th. ISSN 0013-0613.
- ECONOMIST, 2009b. Detroitosaurus wrecks. *The Economist*. 4.6., roč. 2009, č. Jun 4th. ISSN 0013-0613.
- ECONOMIST, 2010. Picking winners, saving losers. *The Economist*. 7.8., roč. 2010, č. Aug 7th 2010. ISSN 0013-0613.
- ECONOMIST, 2014. The World Politics. *The Economist*. 28.6., roč. 2014, č. Jun 28th. ISSN 0013-0613.
- EISING, Rainer, 2008. Interest groups in EU policy-making. *Living Reviews in European Governance* [online]. roč. 3 [vid. 29. červen 2014]. ISSN 1813-856X. Dostupné z: doi:10.12942/lreg-2008-4
- ENRIGHT, Michael J., 2003. Regional Clusters: What We Know and What We Should Know. In: Johannes BRÖCKER, Dirk DOHSE a Rüdiger SOLTWEDEL, ed. *Innovation Clusters and Interregional Competition* [online]. Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg [vid. 12. květen 2014]. ISBN 978-3-540-24760-9. Dostupné z: <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-540-24760-9>

- GERONDEAU, Christian, 1997. Transport in Europe. Boston: Artech House. The Artech house ITS series. ISBN 089006931X.
- GÓMEZ-IBÁÑEZ, José A., 2006. An Overview of the Options. In: José A. GÓMEZ-IBÁÑEZ a Ginés de RUS, ed. Competition in the railway industry: an international comparative analysis. Cheltenham, UK ; Northampton, MA: E. Elgar, Transport economics, management and policy series. ISBN 1845429036.
- KARLSSON, Charlie a Kristina NYSTRÖM, 2003. Exit and Entry Over the Product Life Cycle: Evidence from the Swedish Manufacturing Industry. Small Business Economics. 9., roč. 21, č. 2, s. 135-144. ISSN 0921-898X.
- KWOKA, John, E., 1998. Automobiles. In: Larry L. DUETSCH, ed. Industry studies. 2nd ed. Armonk, NY: M.E. Sharpe. ISBN 0765600684.
- LIN, Justin Y. a Célestin MONGA, 2010. The Growth Report and New Structural Economics. Washington, D.C.: The World Bank - Development Economics, Office of the Vice President. Policy Research Working Paper, 5336.
- MAISEL, Louis Sandy a Jeffrey M. BERRY, ed., 2010. The Oxford handbook of American political parties and interest groups. Oxford ; New York: University Press. Oxford handbooks of American politics. ISBN 9780199542628.
- OECD, 2005. Economic Policy Reforms 2005: Going for Growth. Washington, D.C.: Organization for Economic Cooperation & Development; Brookings Institution Press Distributor. ISBN 978-92-640-0836-6.
- ŽÍDEK, Libor, 2006. Transformace české ekonomiky: 1989-2004. Praha: C.H. Beck. ISBN 807179922X 9788071799221.

9 POLITIKA HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE

9.1 MIKROEKONOMICKÉ ZÁKLADY POLITIKY HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE

I v liberálních, tržních ekonomikách je významná část zdrojů přerozdělována skrze veřejné rozpočty, běžně zde dochází k dílčím selháním koordinační funkce tržního mechanismu a vyskytují se zde odvětví, jejichž specifická struktura dobrou funkci tržního mechanismu znemožňuje. To vytváří situace, kdy jednotlivé firmy nebo i celá odvětví nevyrábí s minimálními náklady, vzniká alokační i výrobní neefektivnost, někteří producenti získávají neoprávněné výhody nad ostatními, firmy dosahují mimořádných zisků na úkor spotřebitelů, veřejné zdroje jsou vynakládány neefektivně a s jednostranným prospěchem pro některé subjekty, a vůbec je podkopána výkonnost a efektivnost národního hospodářství jako celku. Posláním politiky hospodářské soutěže jako mikroekonomické složky hospodářské politiky proto je působit pomocí svých nástrojů tak, aby k tržním selháním nedocházelo, aby jednotliví účastníci trhu byli vystaveni rovným podmínkám a příležitostem, aby odvětví, kde tržní mechanismus fungovat nemůže, byla transparentně a spravedlivě regulována, a aby všechny subjekty (včetně státních a veřejných institucí), které nejsou vystaveny účinnému tlaku tržních sil, podléhaly administrativnímu dozoru zamezujícímu zneužití mimořádné pozice. Hlavní funkcí politiky hospodářské soutěže proto je otevřít pro subjekty na trhu svobodný konkurenční prostor a dohlížet nad dodržováním stanovených pravidel svobodné, rovné a spravedlivé konkurence; tam, kde není možné takové podmínky zajistit, je její funkcí administrativní regulace, která tržní mechanismus nahradí nebo doplní. Proto bývá politika hospodářské soutěže také někdy označována termíny politika ochrany trhu a spotřebitele nebo antimonopolní politika, anti-trustová politika apod.

Vzhledem k tomu, že konkurence je základním principem tržního hospodářství, je nezbytné ji principiálně vyžadovat a chránit ve všech odvětvích a sektorech národního hospodářství. Základním předpokladem hospodářské soutěže je zajištění svobody podnikání a rozhodování, což umožňuje volnou volbu partnerů směny včetně možnosti vstupu na trh nových producentů a fungující cenový mechanismus zajišťující transparentnost trhu a informovanost subjektů na trhu. Při blokování přístupu na trh existuje nebezpečí, že bude soutěž omezena ve své dynamice, aby nakonec skončila ve stavu přátelského oligopolního chování nebo trvalé monopolizace trhu. Klesá-li počet

konkurentů, zvyšuje se stupeň koncentrace a vytváří se úzký oligopol. Se snižujícím se počtem producentů se zvyšuje možnost omezení soutěže, snadněji se organizují jejich zájmy; vzájemná dohoda o chování na trhu přináší menší riziko a vyšší zisky, než které může každý producent jednotlivě při svobodné soutěži očekávat. Bariéry, které mohou blokovat vstup konkurentů na trh a tím omezovat svobodnou soutěž, popisuje schéma 1. Mikroekonomická teorie vytváří pro popis a analýzu konkurence čtyři základní typy konkurenčního prostředí, jejichž charakteristiku shrnuje následující tabulka 1:

Tabulka 1. Typologie konkurence

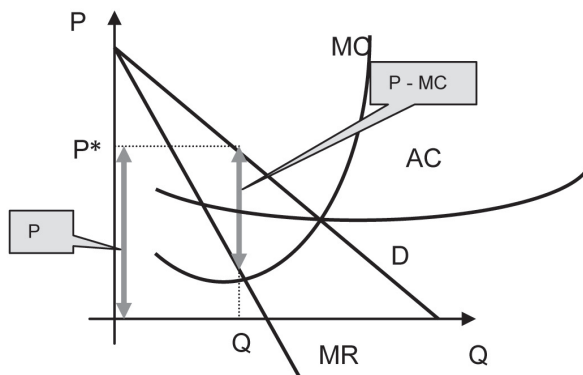
	dokonalá konkurence	nedokonalá konkurence		
		monopolistická konkurence	oligopol	monopol
počet subjektů	velmi mnoho	mnoho	málo	jedna
produkt	homogenní	heterogenní	heterogenní i homogenní	heterogenní
bariéry vstupu	žádné	žádné	velké/malé	velmi velké
ovlivnění ceny	žádné	omezené	značné	vysoké
vztah ceny a mezních nákladů	$P = MC$	$P > MC$	$P > MC$	$P > MC$

Zdroj: vlastní zpracování podle Parkin 1990

Míra nedokonalosti konkurence je na teoretické úrovni poměřována tzv. Lernerovým indexem, jež můžeme chápat jako monopolní sílu vyjádřenou schopností stanovit cenu vyšší, než mezní náklady. Lernerův index (L) dává do souvislosti tržní cenu dosaženou monopolem s mezními náklady výroby (viz Obrázek 1):

Obrázek 1. Lernerův index

$$L = \frac{P - MC}{P}$$

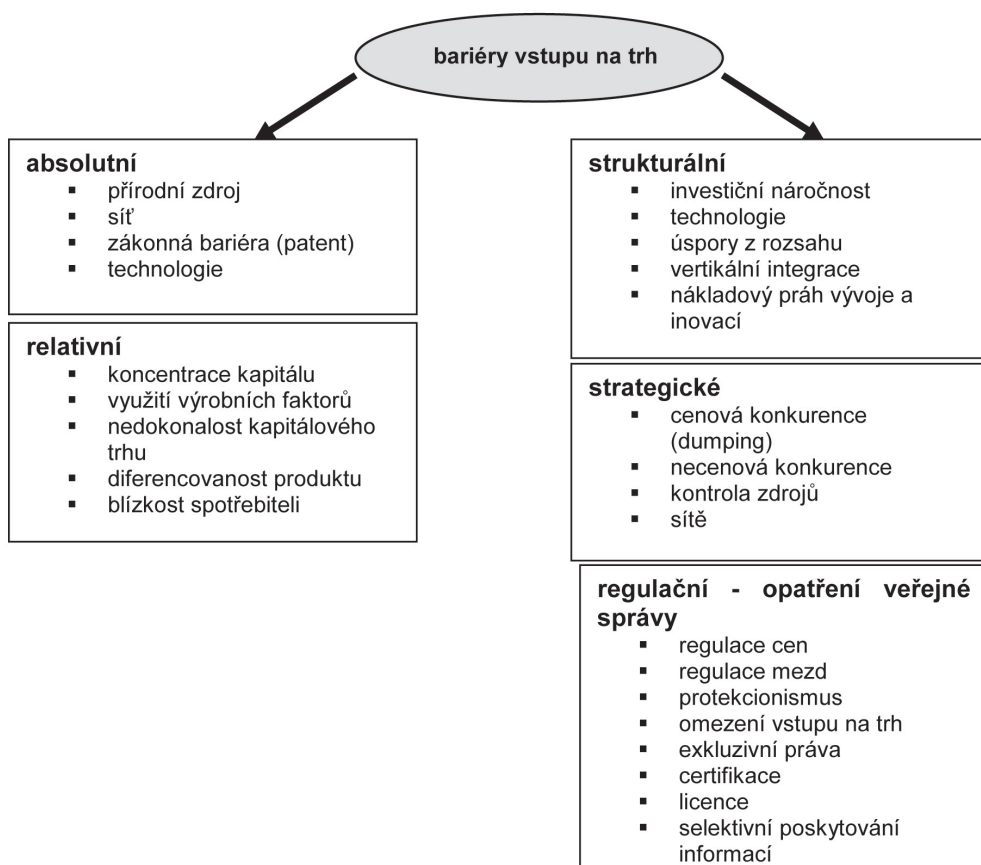


Zdroj: Slaný et al. 2003

Lernerův index může nabývat hodnoty v intervalu od 0 do 1; pro dokonalou konkurenci je $L = 0$, neboť platí $P = MC$, v nedokonalé konkurenci platí $P > MC$ a L se tak blíží tím více k 1, čím větší je monopolní síla dané firmy (Slaný et al. 2003).

Tabulka 1 (Typologie konkurence) popisuje typ konkurenčního prostředí jednostranně, tzn. jakoby odděleně z pohledu strany nabídky anebo strany poptávky. Protože na trzích se vždy střetává poptávka s nabídkou, výsledný typ konkurenčního prostředí daného trhu je také výsledkem tohoto střetu – tzn. při uplatnění principu konkurence napříč trhem, kdy na straně nabídky i poptávky mohou reálně nastat tři základní typy konkurence (dokonalou konkurenci v tomto případě sdružujeme s typem monopolistické konkurence), dostaneme celkem devět základních typů konkurenčního prostředí, jak ukazuje tabulka 2.

Schéma 1. Bariéry vstupu na trh



Zdroj: vlastní zpracování podle Slaný et al. 2003

Tabulka 2. Typologie konkurence napříč trhem

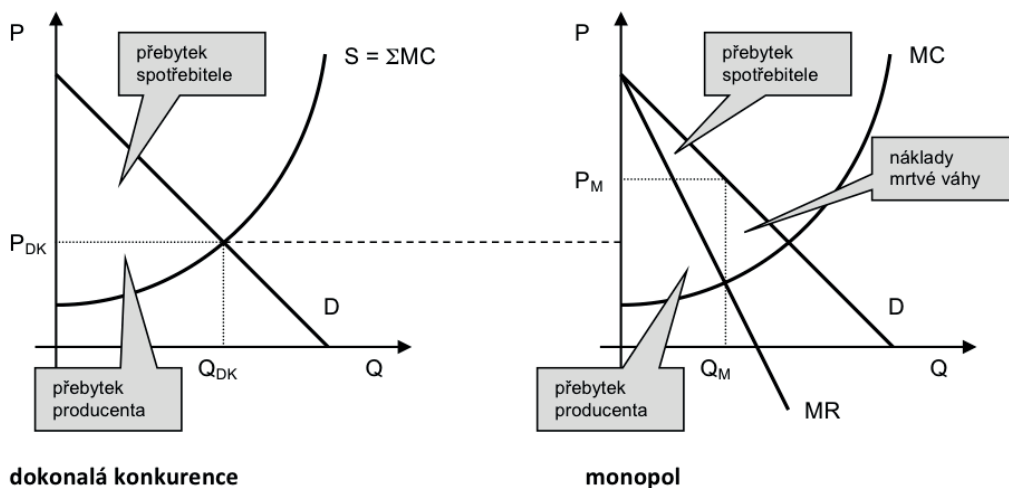
nabídka	poptávka		
	monopson	oligopson	mnoho subjektů
monopol	bilaterální monopol	omezený monopol	monopol nabídky
oligopol	omezený monopol	bilaterální oligopol	oligopol
mnoho subjektů	monopson	oligopson	bilaterální polypol

Zdroj: vlastní zpracování

Fungování cenového tržního mechanismu je na těchto nedokonale konkurenčních trzích omezeno a různým způsobem blokováno; odtud potom praktická politika hospodářské soutěže odvozuje svůj mandát k nápravě příčin anebo eliminaci důsledků těchto nedokonalostí. Kritika nedokonalé konkurence spočívá z pohledu mikroekonomické teorie především v popisu a analýze neefektivnosti produkce a tedy

neefektivní alokace zdrojů; nástrojem této analýzy je zejména srovnání přebytků spotřebitele a producenta ilustrované grafem 2.

Obrázek 2. Přebytek producenta a spotřebitele



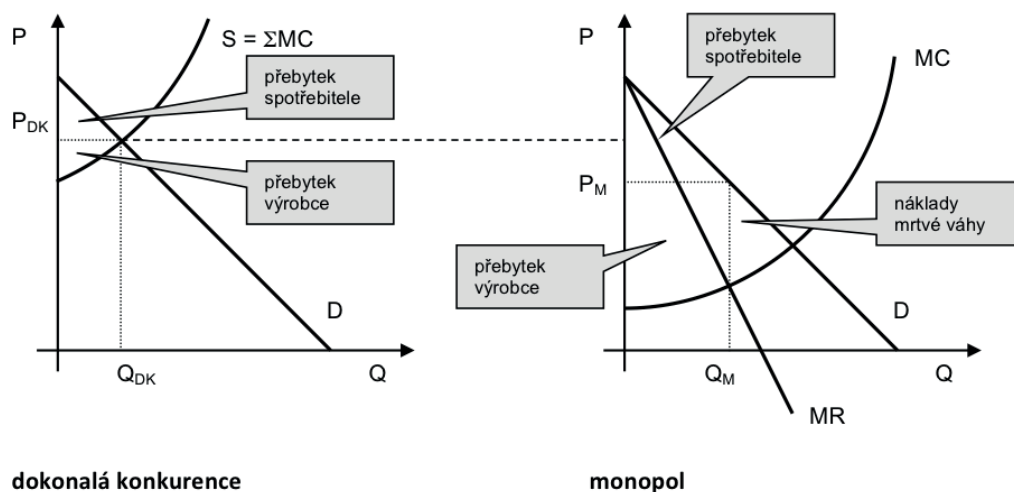
Zdroj: vlastní zpracování, převzato ze Slaný et al. 2003

V dokonalé konkurenci je nabídková křivka odvětví S rovna součtu křivek mezních nákladů všech soutěžících firem MC , v případě monopolu je nabídková křivka totožná s křivkou MC monopolní firmy. Poptávka po produkci D je daná a odpovídá v obou případech dokonalé konkurenci na této straně trhu. Výsledkem analýzy je potom zjištění, že v případě dokonalé konkurenčního prostředí je tržní cena P_{DK} nižší, než tržní cena P_M v případě monopolu; obdobně množství produkce dodávané na trh Q_{DK} je v případě dokonalé konkurence větší, než množství Q_M v případě monopolu. Přebytek spotřebitele vychází v této analýze značně větší v případě dokonalé konkurence oproti monopolu a naopak přebytek výrobce je v případě monopolu vyšší na úkor přebytku spotřebitele. U monopolu navíc vznikají tzv. náklady mrtvé váhy jako kvantifikace neefektivnosti v důsledku produkce s vyššími, než minimálními průměrnými náklady (Slaný et al. 2003).

Tato analýza ovšem vychází z předpokladu, že v obou případech existují shodné nákladové křivky odvětví; prakticky to znamená, že se nebere do úvahy efekt úspor z rozsahu, možnost využití odlišné technologie a specifické charakteristiky výroby jednotlivých odvětví. Praktické využití této teoretické metody srovnání přebytků producenta a spotřebitele pro zhodnocení efektivnosti konkurenčního prostředí v odvětví je sporné. V mnoha odvětvích jsou dosahovány značné úspory z rozsahu založené na hromadné, sériové výrobě, což vede přirozeně k vítězství nejefektivnějších producentů a k redukci jejich počtu na trhu. Tím sice dojde ke vzniku nedoko-

nale konkurenční struktury trhu, přesto však bude odvětví pravděpodobně pracovat daleko efektivněji, než by tomu bylo v případě dokonalé konkurence; důležitým faktorem je zde to, že celková reálná poptávka po dané produkci je omezená a může být uspokojena omezeným počtem firem (nebo i jedinou firmou – monopolem) vyrábějících produkt ve velkých sériích. Dalším faktorem je zvyšování produktivity práce založené na modernizaci výroby a nových technologiích: velké, kapitálově silné firmy v prostředí oligopolu nebo monopolu mají nesrovnatelně větší možnosti financovat vlastní výzkum a vývoj výrobních technologií a racionalizovat tak výrobní proces, než je to v případě mnoha drobných výrobců blízkých dokonalé nebo monopolistické konkurenci. Na rozdíl od grafu 2 je za těchto reálných předpokladů nákladová křivka odvětví v dokonalé konkurenci relativně posunuta vlevo oproti monopolu a tedy velikost přebytku spotřebitele a producenta je adekvátně menší (viz graf 3).

Obrázek 3. Přebytek výrobce a spotřebitele v případě úspor z rozsahu



dokonalá konkurence **monopol**
 Zdroj: vlastní zpracování, převzato ze Slaný et al. 2003

V tomto případě, kdy se uplatní úspory z rozsahu produkce, nedosažitelné v dokonalé konkurenci velmi mnoha výrobců, je nákladová křivka monopolu posunuta relativně více vpravo; tržní cena produkce P_{DK} je nyní vyšší, než tržní cena P_M v případě monopolu, a obdobně množství produkce Q_{DK} dodávané na trh v dokonalé konkurenčním prostředí je nižší, než množství produkce monopolu Q_M . Přebytky spotřebitele i výrobce v dokonalé konkurenci jsou nyní absolutně nižší, než přebytky spotřebitele i výrobce v případě monopolu, tzn. že spotřebitelé realizují nyní v případě monopolní struktury trhu vyšší užitek ze spotřeby, než by byl schopen zajistit dokonalé konkurenční trh. U monopolního producenta sice zůstává zachován výrazně nepříznivý poměr mezi velikostí přebytku spotřebitele a výrobce a stejně tak zůstává zachována výrobní a alokační neefektivnost představovaná náklady mrtvé váhy, to

však neznamena, že z hlediska praktické politiky hospodářské soutěže je postavení monopolu nebo oligopolu jednoznačně negativní. Proto také předmětem politiky hospodářské soutěže nejsou opatření zaměřená apriori proti monopolním nebo oligopolním firmám, ale proti zneužití silné pozice, kterou na trhu díky všem výše uvedeným okolnostem mají. Navíc jakékoli opatření politiky hospodářské soutěže směřující k podpoře konkurenčního prostředí současně omezuje svobodu podnikání některých subjektů nebo zvýhodňuje některé subjekty trhu oproti jiným. Tato opatření proto musí být poměřována reálným společenským přínosem takového zásahu. Při tomto rozhodování se praktická soutěžní politika může opřít o několik teoretických koncepcí reprezentujících různé názorové proudy a národní zvyklosti.

9.2 TEORETICKÉ KONCEPCE HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE

Soutěžní politika má v rámci vývoje hospodářské politiky svoji vlastní genezi, která je dána vývojem ekonomické teorie, jež vyústila v několik teoretických koncepcí soutěžní politiky. Ve středověkém hospodářství byla organizace výroby obvykle založena na cechovních spolcích a různých výhradních privilegiích, tj. v podstatě na principu formálně organizovaných kartelů a administrativních monopolů. Tato struktura se však od 19. století začala v jednotlivých zemích dostávat do přímého rozporu s hospodářským rozvojem a industrializací. Bylo stále zjevnější, že je třeba rozbít struktury blokující svobodnou konkurenci rostoucího počtu firem. Současně se ukazovalo, že v souvislosti s rostoucí hospodářskou silou korporací a prorůstáním moci ekonomické a politické je třeba dát volné konkurenci pravidla pro její fungování. Dějiny politiky hospodářské soutěže mají svůj základ v USA, kde byl v roce 1890 přijat tzv. Shermanův zákon omezující do té doby volně vznikající trusty a kartely. Od této doby se také datuje neustávající polemika mezi potřebou administrativní regulace konkurenčního prostředí a naopak nebezpečím jejího lobbyistického a politického zneužití.

Teoretický přístup k problematice ochrany trhu není jednotný. Vychází se jednak v čase spolu s rozvojem ekonomické vědy i hospodářství jako celku, je také různý z pohledu zastánců jednotlivých ekonomických škol. Při tvorbě strategie aplikované politiky hospodářské soutěže je možné vyjít z různých teoretických konceptů, které se zejména liší mírou intervencionismu nebo liberalismu v přístupu k regulaci konkurenčního prostředí. Přijaté teoretické východisko je pak rozhodující pro formulaci konkrétních cílů, pro tvorbu a aplikaci adekvátních nástrojů a pro zhodnocení účinnosti praktické soutěžní politiky.

9.2.1 Klasický liberalismus a svobodná soutěž

Klasická ekonomická škola vychází z teorie, že národní hospodářství má svůj vlastní přirozený řád a zákony, které nemohou být změněny nebo ohroženy jednotlivými mikroekonomickými subjekty, účastníky trhu (Sojka 1991). Apriori se tedy předpokládá nemožnost ovlivnění situace na trhu jedním jeho subjektem. Klasikové byli stoupenci hospodářského liberalismu a zastánci koncepce minimálního státu založeného na tezi, že hospodářská činnost je nutně nejefektivnější ve společenství svobodných, hospodářsky samostatných jedinců. V ekonomice fungující na takových principech nemůže být nikdo nikým donucen, aby se zabýval činností, jež neuspokojuje jeho potřeby. Jednotlivec zde může uspokojovat svoje potřeby právě proto, že ostatní uspokojováním jeho potřeb uspokojují současně i svoje vlastní potřeby (ibid). Podle těchto zásad se produkuje a nabízejí vždy jen takové výrobky a služby, které někdo účinně požaduje. Současně se tyto výrobky a služby produkuje s nejnižšími možnými náklady a při plném využití výrobních faktorů. Volná konkurence tím přispívá k maximalizaci efektivity a současně plní i kontrolní funkci bez zásahů státu; je proto i dostatečným nástrojem k omezení a kontrole hospodářské moci. Klasičtí ekonomové požadovali po státu, aby pouze vytvořil a právně zajistil systém politických a ekonomických svobod, který zajistí trvalé a neomezené fungování tržního mechanismu (ibid). Hospodářskou svobodu a samostatnost spojovali klasikové výhradně s absencí státních zásahů do ekonomiky. Ekonomické subjekty však nemusejí být ve své činnosti omezováni pouze státním dirigismem, ale také jiným hospodářským subjektem, který získal na trhu výsadní postavení. Klasikové nepředpokládali možnost, že by mohlo být tržní prostředí deformováno zevnitř - jeho vlastním subjektem. Tržní podíl každého subjektu je dán jeho vlastní aktivitou a schopnostmi, je tedy produktem vítězství v konkurenčním boji. Fakticky klasikové předpokládali, že reálná ekonomika bude fungovat v podmínkách širokého oligopolu, v němž se uplatní účinná soutěž (Kasan 1994).

teoretický princip:	svoboda volby + svoboda konkurence ⇒ efektivnost
---------------------	--------------------------------------------------

důsledek pro reálnou ekonomiku:	široký oligopol, v němž se uplatní účinná soutěž
---------------------------------	--------------------------------------------------

9.2.2 Ordoliberalismus

Ordoliberální koncepci soutěžní politiky zastávali zejména němečtí a švýcarští neoliberalové sdružení okolo Freiburgské školy (Fibířová a Kasan 1992). Ekonomové vycházející z ordoliberální koncepce požadují silný stát, který bude garantem účinné politiky hospodářské soutěže, jež umožní tržním subjektům svobodnou volbu, avšak v účelově vymezeném prostoru a za existence institucionální struktury, která zamezí

tržním selháním a zneužitím své hospodářské síly některým ze subjektů trhu (Eucken 2004). Základním požadavkem je, aby stát všude působil proti snaze nabízejících i poptávajících po dosažení monopolního postavení a zasahoval proti jakýmkoli dohodám směřujícím k omezení volné soutěže. Současně však musí zůstat zachován funkční cenový mechanismus dokonalé konkurence a garance politické i ekonomické svobody. Ordoliberalismus není zcela jednotný v otázce, zda má stát prezentovat svou vůli pouze formou zákazů (tedy stanovením mezí, mantinelů chování) nebo formou příkazů (tj. přímého vstupu do tržních struktur). Prakticky realizovatelným ideálem ordoliberalní školy je ekonomika fungující v podmínkách monopolistické konkurence (Kasan 1994).

teoretický princip:	svobodná volba v účelově vymezeném prostoru
	⇒ zajištění dokonalé konkurence
	⇒ na dokonalé konkurenčních trzích všeobecné právo hospodářské soutěže
důsledek pro reálnou ekonomiku:	⇒ trhy, kde může dokonalá konkurence fungovat, ji zavést
	⇒ trhy, kde dokonalá konkurence fungovat nemůže, použít zvláštní právo hospodářské soutěže

9.2.3 Nová klasická škola a škola racionálních očekávání

Nová klasická ekonomie je typická svým negativním přístupem ke státním zásahům do tržního prostředí. V souvislosti s teorií racionálního očekávání je založena na předpokladu, že jakékoli státní zásahy vyvolávají na trzích nestabilitu spojenou s iracionálním chováním (Sojka 1990). Stát není podle ekonomů nové klasické školy schopen získávat kvalitativně lepší hospodářské informace, než ostatní hospodářské subjekty, a aktivní politika hospodářské soutěže tedy nemůže dosáhnout lepších výsledků než trh, byť v nedokonalé konkurenčním prostředí. Stát se má vzdát své aktivní úlohy při ovlivňování tržní ekonomiky a má pouze vytvářet transparentní a dlouhodobě stabilní rámec pro fungování tržního mechanismu. Pro tuto koncepci je charakteristický předpoklad, že zabezpečení svobody tržního chování zároveň zajišťuje ekonomickou efektivnost produkce i maximální uspokojení potřeb. Politika hospodářské soutěže se omezuje na vytvoření legislativních pravidel, která pomocí zákazů (nikoli příkazů) vymezují mantinely chování svobodných tržních subjektů. Důležitým předpokladem je princip non separabilis - tj. při analýze a rozhodování není možné izolovat jednotlivé případy narušení konkurence a vytrhávat je z kontextu tržní ekonomiky; konkurenční vazby bývají složité a je třeba je posuzovat komplexně (Kasan 1994).

teoretický princip:	svoboda = efektivnost pasivní stát ⇒ princip zákazů, nikoli příkazů
důsledek pro reálnou ekonomiku:	⇒ eliminace kartelů ⇒ komplexní posuzování konkurenčního prostředí ekonomiky

9.2.4 Chicagská škola

Největším přínosem chicagské školy je především její úzký vztah k tvorbě a analýze legislativního rámce ekonomiky, pro nějž bývá označována jako ekonomická teorie práva. Pro chicagskou školu je typický požadavek minimalizace státních zásahů. V podstatě nepředpokládá existenci reálných bariér vstupu do odvětví (kromě administrativních) a tedy ani nutnost jakýmkoli způsobem regulovat nebo omezovat chování monopolních producentů, neboť ti jsou stále vystaveni tlaku nových potenciálních konkurentů (Friedman 1993). V tomto kontextu dává chicagská škola do souvislosti hospodářskou politiku státu s národohospodářskými ztrátami - tj. s náklady nutnými na její realizaci v porovnání s očekávaným přínosem. Legislativní pravidla mají být konstruována s ohledem na efektivitu dosažení cíle, tzn. se zohledněním nákladů nutných k jeho dosažení. Tyto náklady tvoří především náklady informace, ztracené úspory z rozsahu, alternativní náklady omezené svobody a náklady prosazení. Předpokládá se dále naprosté vyloučení vstupu státu do odvětví (monopol jako státní podnik). Chicagská škola nepovažuje za příliš významné omezování vstupu na trh a nedoporučuje proto uplatňovat cílenou antitrustovou politiku, na druhé straně však jako nežádoucí označuje monopolizaci výrobních faktorů a prosazuje v tomto případě použití antimonopolní politiky (ibid). Za skutečný problém ohrožující fungování národní ekonomiky považuje dohody o cenách. Toto jediné považuje za relevantní důvod k administrativnímu zásahu a předmět politiky hospodářské soutěže tak redukuje prakticky jen na prosazení funkčnosti tržního cenového mechanismu. Předmětem politiky hospodářské soutěže by mělo být jen to, co se přímo dotýká cenové tvorby (tzn. především cenové kartely).

teoretický princip:	ekonomická teorie práva
důsledek pro reálnou ekonomiku:	⇒ posuzování národohospodářských nákladů prosazení konkurenčního prostředí

9.2.5 Harvardská škola

Oproti Chicagské škole se tradičně vymezuje tzv. Harvardská škola: teoretická koncepce dlouhodobě rozvíjená ekonomy soustředěnými kolem Harvard University (zakladatelé E. S. Mason a J. M. Clark). Na rozdíl od poměrně liberálního přístupu chicagských ekonomů neshledává Harvardská škola svobodnou konkurenci jako automaticky optimální tržní strukturu, ale zkoumá její reálnou funkčnost, tj. účinnost konkurence pro dosažení optimálního výstupu odvětví. Význam tedy nemá pouze tržní struktura daného odvětví (tzn. strukturalistický přístup), ale také způsob chování a vyjednávání soutěžitelů typické pro určité odvětví (tzn. behaviorální přístup). Harvardská škola předpokládá existenci kauzálního vztahu mezi strukturou odvětví, chováním subjektů v něm a finálním výstupem odvětví. Určitá struktura odvětví daná počtem firem a specifickou organizací jejich vzájemných vztahů tedy přímo ovlivňuje a determinuje vzorce chování těchto subjektů s přímým důsledkem na intenzitu a formu konkurence v odvětví. To dále přímo determinuje alokační a výrobní efektivnost odvětví a tedy i úroveň produkce a míru uspokojení poptávky po ní. Přímo kauzalitu spatřuje Harvardská škola rovněž mezi koncentrací odvětví a mírou mimořádného zisku: čím vyšší koncentrace odvětví, tím vyšší monopolní zisky. Z tohoto pojetí plynou doporučení pro praktickou soutěžní politiku k aktivním zásahům nejen při eliminaci důsledků zneužití výsadního postavení určitých firem na trhu, ale i k zásahům přímo ovlivňujícím strukturu jednotlivých trhů a organizační uspořádání jednotlivých firem.

teoretický princip:	účinná soutěž = optimální výstup odvětví
	⇒ prosazení konkurenčního prostředí
důsledek pro reálnou ekonomiku:	v odvětví
	⇒ prosazení funkční konkurence v odvětví

9.2.6 Škola optimální intenzity soutěže

Na podobném myšlenkovém základu jako Harvardská škola stojí i tzv. Škola optimální intenzity soutěže reprezentovaná zejména E. Kantzenbachem. Tato koncepce vychází z předpokladu, že dokonalá konkurence není v reálné ekonomice automaticky funkční (Kasan 1994). Přestože Kantzenbach nezpochybňuje koordinační funkci tržního mechanismu, nepovažuje dokonalou konkurenci jednoznačnou podmínku optimálního výstupu odvětví a zdůrazňuje také (podobně jako Harvardská škola) požadavek, aby konkurence v odvětví byla především účinná vzhledem k maximalizaci výstupu. Z národohospodářského hlediska je významný také rychlý výrobní i technologický pokrok, který přispívá k vysokému tempu růstu výkonu ekonomiky.

Aby jednotlivé firmy byly ochotny a schopny zavádět inovace do výroby a zejména financovat jejich výzkum a vývoj, je nutným předpokladem vyšší koncentrace výroby, než jak to odpovídá podmínkám dokonalé konkurence. Optimální intenzity konkurence bude tedy dosaženo při vyšší koncentraci odvětví, tzn. že teoretickým ideálem nadále nebude dokonalá konkurence, ale jistý ještě přijatelný stupeň konkurence nedokonalé. Podle Kantzenbachovy teoretické koncepce se optimální intenzity soutěže dosahuje v podmínkách širokého oligopolu s mírnou diferenciací produkce. K tomuto závěru vedou dva předpoklady: (i) intenzita soutěže je maximální v prostředí homogenního duopolu, tzn. tam kde v odvětví soutěží dvě dominantní firmy a kdy konkurenční vítězství jedné z nich znamená ovládnutí celého trhu. Toto je však také situace, kdy hrozí uzavření kartelové dohody těchto firem. (ii) Nebezpečí kartelizace však snižuje diferenciaci produktu a velký počet výrobců v odvětví. Aplikovaná politika hospodářské soutěže má proto sledovat intenzitu konkurence a nebezpečí kartelizace odvětví a postupovat takto:

- na trzích s mnoha výrobci a diferencovaným produktem podporovat opatření ke zvýšení koncentrace trhu a ke vzniku racionalizačních kartelů;
- na trzích s požadovanou strukturou širokého oligopolu s mírně diferencovaným produktem tuto strukturu upevnit a stabilizovat;
- na trzích úzkého oligopolu uplatnit opatření směřující ke zvýšení počtu výrobců a k diferenciaci produktu a zavedení antitrustového dohledu.

teoretický princip	optimální intenzita soutěže
	⇒ státní zásahy měnící strukturu ekonomiky
důsledek pro reálnou ekonomiku	⇒ aktivní dohled nad konkurenčním prostředím

Volba konkrétní strategie politiky hospodářské soutěže bude záležet vždy na struktuře dané ekonomiky, institucionálním uspořádání a zvolené koncepci aplikované hospodářské politiky. Výše uvedený přehled ekonomických škol a myšlenkových konceptů dává přehled o možných přístupech k tvorbě takové strategie a o důsledcích zvolené strategie pro výstup odvětví a celé ekonomiky.

9.3 CÍLE, NÁSTROJE A NOSITELE POLITIKY HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE

Stejně jako všechny součásti hospodářské politiky, také politika hospodářské soutěže má své stanovené cíle, má k dispozici určité nástroje a na jejím praktickém výkonu a kontrole účinnosti a efektivnosti se podílejí určití nositelé.

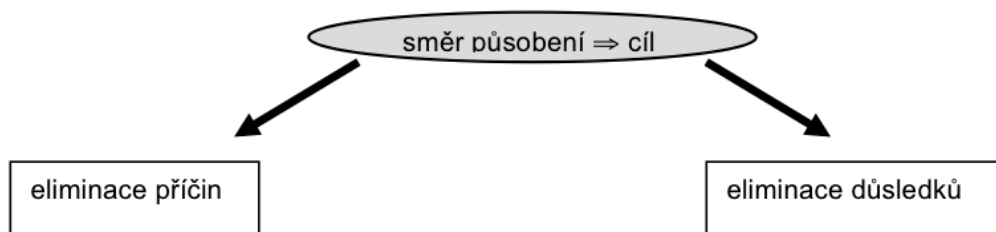
9.3.1 Cíle politiky hospodářské soutěže

Hlavním cílem politiky hospodářské soutěže je ochrana svobodné konkurence na fungujících odvětvových trzích proti všem formám jejího účelového omezování a proti zneužívání asymetrických informací, formálního postavení nebo ekonomické síly jednotlivých subjektů trhu. To předpokládá tvorbu a nastavení legislativního rámce pro fungování trhů tak, aby byl dosažen konstituovaný společenský zájem a optimální výstup ekonomiky, a dále dozor a kontrolu dodržování stanovených právních pravidel a prosazení nápravných opatření v situaci, kdy některý ze subjektů trhu tato pravidla poruší.

Jak bylo popsáno v předchozí kapitole, na funkci soutěžní politiky neexistuje jednotný názor a proto je jedním ze základních problémů pro stanovení a naplnění jejího cíle právě definování pojmu společenský zájem a určení hranice pro intervence, regulace a omezení svobody podnikání některých subjektů ze strany státu ve prospěch fungování určitého odvětví jako celku. Logicky zde existuje i riziko, že přímé intervence státu budou v důsledku působit negativně, proti stanoveným cílům a proti deklarovanému společenskému zájmu. Není teoreticky správné, ani prakticky účelné vinit monopolní či dominantní firmy z neefektivnosti: jak bylo uvedeno výše, ne vždy je ekonomická koncentrace v rozporu s efektivností, je třeba brát do úvahy skutečné úspory nákladů, možné úspory z rozsahu, ekonomická specifika určitých odvětví apod. (Slaný et al. 2003). Požadavek na určitou strukturu trhu a intenzitu konkurence nesmí být nadřazen nad přirozenou efektivnost odvětví. Existuje nebezpečí, že ve jménu svobodného trhu vstoupí do ekonomických procesů stát se všemi atributy nedokonalostí a vládního selhání (nedostatečné nebo mylné informace, byrokracie, subjektivismus, populismus, korupce, politické zájmy atd.) a politika hospodářské soutěže ve výsledku nebude v souladu se společenským zájmem, ale se zájmem úzkého okruhu zájmových skupin a mnohdy i monopolů samotných. Základním principem moderní politiky hospodářské soutěže proto není účelové prosazování nebo změna struktury jednotlivých odvětví, ale ochrana zájmů všech subjektů trhu před těmi subjekty, které z titulu svého hospodářského postavení mohou profitovat na úkor subjektů ostatních.

Na strategii a formulaci cílů politiky hospodářské soutěže v České republice má v současné době největší vliv Evropská unie. Soutěžní politika patřila v Evropské unii, resp. Evropských společenstvích, vždy ke společným politikám a významně přispívala k rozvoji jednotného evropského trhu; v současné době se její role ještě zintenzivnila a předmětem její činnosti se stala liberalizace a deregulace odvětví, v nichž dominuje veřejný sektor, a kontrola a dozor nad subvencemi a dotacemi z veřejných zdrojů (Raus a Neruda 2005).

Směry působení politiky hospodářské soutěže mohou být orientovány (i) na odstranění příčin omezení konkurence (cenová regulace, změna struktury odvětví, zákaz fúzí, zákaz kartelových dohod) nebo (ii) na eliminaci důsledků tohoto omezení (zákaz zneužívání monopolního/dominantního postavení, schvalování fúzí s podmínkami, regulace přirozených monopolů):



Konkrétně jsou cíle aplikované politiky hospodářské soutěže zaměřeny na pět hlavních oblastí:

- zneužívání dominantního postavení,
- kartelové dohody,
- fúze,
- cenová regulace,
- veřejné podpory a veřejné zakázky.

9.4 NÁSTROJE POLITIKY HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE

Při praktickém výkonu soutěžní politiky se její nositelé opírají o ustanovení právních pravidel, která specifikují nedovolené chování účastníků trhu směřující k porušení svobodné konkurence nebo chráněných zájmů ostatních subjektů; současně právní pravidla stanovují hranice pro intervenční zásahy nositelů. Jako nástroje politiky hos-

podářské soutěže můžeme tedy označit veškeré legislativní normy, které se dotýkají vymezené problematiky a všechny výkony orgánů a institucí k tomu oprávněných, jež podle těchto norem jednají. Z členství v Evropské unii vyplývají pro ČR rovněž závazky v oblasti hospodářské soutěže, zejména platnost právních aktů Unie, ať již jde o přímou platnost primárního unijního práva nebo o povinnost implementace unijních pravidel do českého právního řádu. V oblasti soutěžní politiky jsou to zejména Smlouva o fungování Evropské unie - pravidla hospodářské soutěže (dále jen Smlouva), Nařízení Rady (ES) č. 1/2003 ze dne 16. prosince 2002 o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v člancích 101 a 102 (původně 81 a 82) Smlouvy, Nařízení Komise (ES) č. 622/2008 ze dne 30. června 2008, kterým se mění nařízení (ES) č. 773/2004 s ohledem na postup při narovnání v případech kartelů a Nařízení Komise (EU) č. 330/2010 o použití čl. 101 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie na kategorie vertikálních dohod a jednání ve vzájemné shodě. V České republice je základní právní normou politiky hospodářské soutěže zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění dalších zákonů. Z hlediska vymezení rámce politiky hospodářské soutěže je významný také Zákon o ochraně spotřebitele č. 634/1992 Sb. změněný a doplněný dalšími zákony, zejména zákonem č. 36/2008 Sb., kterým byla do zákona transponována Směrnice o nekalých obchodních praktikách (2005/29/ES), Zákon o cenách č. 526/1990 Sb. (změněný a doplněný dalšími zákony), Zákon o veřejné podpoře č. 59/2000 Sb.

9.5 NOSITELÉ POLITIKY HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE

Nositeli politiky hospodářské soutěže jsou instituce, které výše uvedené nástroje aktivně používají v rámci jim svěřené působnosti a kontrolují nebo prosazují jejich dodržování a sankcionují jejich porušení. V moderních ekonomikách je působnost v této oblasti svěřena specializovaným institucím veřejné správy (antitrustovým nebo protimonopolním úřadům, komisím, ministerstvům apod.). Vzhledem k tomu, že předmětem politiky hospodářské soutěže může být také šetření vedené s firmami vlastněnými státem nebo šetření správnosti výkonu veřejné správy jejími orgány, měly by si nositelé soutěžní politiky uchovat určitý stupeň nezávislosti na vládě, podobně jako centrální banka nebo nejvyšší kontrolní úřad.

V České republice je působnost v oblasti politiky hospodářské soutěže svěřena Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže se sídlem v Brně (dále jen ÚOHS), okrajově také do působnosti Ministerstva financí ČR (zákon o cenách) a jiných institucí. Instituce ochrany hospodářské soutěže byly u nás ustaveny v 90. letech 20. století nejprve jako úřady pro hospodářskou soutěž (český, slovenský a federální), po vzniku ČR byl

Český úřad pro hospodářskou soutěž transformován na Ministerstvo pro hospodářskou soutěž ČR a od roku 1996 byl zřízen ÚOHS.

V rámci členství ČR v Evropské unii existuje hierarchická struktura nositelů soutěžní politiky: nejvyšší institucí je tak Evropská komise, resp. její Generální ředitelství pro hospodářskou soutěž. V systému je uplatněn princip subsidiarity, kdy každý případ řeší národní soutěžní instituce, pokud si jej neatrhuje přímo Komise, na což má právo, pokud případ ovlivňuje konkurenci na jednotném evropském trhu.

Pravomoci a náplň činnosti ÚOHS jsou přesně definované zákonem; do působnosti úřadu patří zejména:

- schvalovat dohody mezi soutěžícími podniky a spojování podniků (fúze) a přezkoumávat monopolní nebo dominantní postavení podniků,
- rozhodovat o povolení výjimek ze zákonného zákazu, stanovit pro povolení výjimek případné podmínky a jejich dodržování sledovat,
- zakázat plnění dohod a fúzí, stejně jako zneužívání monopolního nebo dominantního postavení na trhu,
- ukládat při zjištění závad povinnost k nápravě a stanovit k jejímu splnění přiměřenou lhůtu,
- vydávat rozhodnutí o tom, zda určité jednání má povahu zneužití monopolního nebo dominantního postavení podniku na trhu a vydávat předběžná opatření,
- ukládat subjektům peněžité pokuty za porušení povinností stanovených zákonem.

9.6 ZNEUŽITÍ DOMINANTNÍHO POSTAVENÍ

9.6.1 Teoretická koncepce monopolu a principy fungování trhu

Základní premisou politiky hospodářské soutěže je předpoklad, že v ekonomice je třeba udržovat jistou úroveň konkurence, aby zůstaly zachovány základní funkce tržního mechanismu. Pokud se úroveň konkurence nejeví dostatečnou, musí do přirozeného tržního prostředí zasáhnout stát svými regulačními opatřeními. Předpokladem a ospravedlněním státních zásahů je to, že tržní mechanismus není ani v době masového rozvoje komunikačních a informačních technologií a globalizace světové ekonomiky samoregulační. Z logiky věci samotný tržní mechanismus vede na trhu k prosazení toho nejlepšího a nejméně nákladného, což současně přispívá k omezení

počtu konkurentů a k monopolu vítěze na trhu. Intenzita konkurence na jednotlivých trzích je stále silněji ovlivněna masovými reklamními kampaněmi, neschopností spotřebitelů správně analyzovat množství dostupných informací, ekonomickou silou nadnárodních korporací, zvýrazňující se asymetrií informací, apod. Růst kartelových dohod a fúzí mezi sníženým počtem monopolizujících se podniků způsobuje změnu struktury globálních trhů a ve výsledku může vést ke snížení celkové ekonomické efektivity. Monopol sice může být výsledkem vyšší výkonnosti a efektivity, ale je sporné, zda ji jako monopol udrží. Monopol může rodit nové monopoly tím, že si vytváří nové kombinace dodavatelů a odběratelů. Významným společenským rizikem plynoucím z monopolní struktury odvětví a omezení ekonomické svobody volby, je ohrožení i politické svobody: ekonomická síla monopolních korporací se může přelévat do lobbyistických a korupčních tlaků na stát a jeho instituce a ohrožovat a omezovat fungování demokratických politických mechanismů. Mikroekonomická teorie vymezuje tzv. ekonomické zlo monopolu jako (viz např. Varian 1995):

- vysoké ceny ukrájající ze spotřebitelské renty,
- alokace zdrojů neprobíhá v závislosti na trhu, ale na subjektivním rozhodnutí,
- omezení technického a ekonomického pokroku,
- deformace v rozdělování důchodů,
- slučování hospodářské a politické moci.

Teoretická existence a riziko ekonomického zla monopolu však nesmí být samo o sobě důvodem ke státním zásahům a regulacím. V rámci politiky hospodářské soutěže má dojít k zásahu teprve v okamžiku, kdy určitý tržní subjekt svého výsadního postavení na trhu zneužije k přímé újmě ostatních účastníků soutěže nebo spotřebitelů. Za takové zneužití jsou považovány situace, kdy určitý subjekt nepřiměřeně podhodnocuje výkony dodavatelů nebo vyžaduje nepřiměřené protihodnoty u odběratel, prosazuje zvýšení svých cen, nebo směřuje k přesunu některých svých nákladů na dodavatele, přestože je nezpůsobili (například náklady na skladování a riziko ze skladování vyplývající), nebo snižuje své ceny pod úroveň vlastních průměrných variabilních nákladů s cílem vytlačit nastupujícího konkurenta z trhu. Jako zbraně monopolu, tj. prostředky, kterými se daný subjekt snaží omezit rozvoj konkurence, můžeme definovat:

- *výlučné vazby*, kterými firma určuje své odběratele nebo zavazuje dodavatele k výhradním dodávkám (typické jsou reciproční obchody, kdy monopolní firma nakupuje jen u těch firem, které zároveň odebírají jeho produkci);
- *uzavírání dohod*, které směřují k uzavření vstupu do odvětví - tzn. firma je vý-

hradním dodavatelem jedinečné suroviny nebo jedinečného investičního statku; je vlastníkem patentu, na který odmítá poskytnout konkurenčním subjektům licenci (pokud je uživatelem patentu kartelová skupina, hovoříme o tzv. patentovém poolu);

- *squeezing*, tj. situace, kdy monopolní firma ovládá jak trh finální produkce, tak i trh meziprojektu, a znemožňuje tak efektivní konkurenci na trhu finální produkce tím, že zvyšuje ceny meziprojektu a zároveň snižuje ceny finálního výrobku.
- *cenová diskriminace*, tj. nerovné cenové podmínky pro obchodní partnery;
- *predátorské ceny*, tj. nepřiměřeně nízké ceny pod úrovní vlastních průměrných variabilních nákladů, které za cenu vlastních ztrát vytlačují z trhu konkurenci;
- *získávání podílů* na konkurujících společnostech a propojené řízení konkurenčních podniků.

9.6.2 Princip dominantního postavení na trhu a jeho vymezení

Na rozdíl od mikroekonomické teorie nerozlišuje praktická politika hospodářské soutěže principiálně mezi monopolní a oligopolní strukturou trhu a nedrží se rigorózní definice jednotlivých tržních struktur. Pro skutečné narušení svobodné soutěže na trhu není podstatné, zda daný subjekt je, nebo není z definice monopolem, ale to, zda reálně může, nebo nemůže na trhu prosadit své vzorce chování, které v přímém důsledku poškozují ostatní soutěžitele nebo spotřebitele. Praktická soutěžní politika proto používá specifický termín *dominantní postavení na trhu*, který označuje všechny subjekty, jež mají takovou reálnou tržní sílu, která jim umožňuje používat protisoutěžní praktiky popsané výše; takový subjekt je potom označován jako dominant. Při řešení problematiky zneužití dominantního postavení subjektu na trhu je třeba nejprve zjistit, jaké šetřený subjekt zaujímá postavení na tzv. *relevantním trhu* a především tento trh vymežit (viz následující podkapitola). Odtud vyplývají dva důležité poznatky: (i) výkon politiky hospodářské soutěže se nevztahuje jen na vysloveně monopolní firmy, ale ani obecně na všechny firmy, nýbrž zásadně na firmy, jež dosáhly na trhu určitého významného, tj. dominantního postavení; (ii) a dále toto dominantní postavení neoznačuje ekonomickou sílu firmy jako takové, ale vždy jen její sílu (podíl) na trhu určitého produktu (zboží nebo služby), tj. na určitém relevantním trhu. Cílem politiky hospodářské soutěže není postihovat nebo zakazovat samotnou existenci subjektu monopolním nebo dominantním postavením na trhu, ale zabránit takovým subjektům ve zneužití svého postavení.

Dominantní postavení na trhu může být vymezeno obecně nebo konkrétním podílem. (i) Podílem se vymezuje postavení tak, že za dominantní firmu je považována ta, která dodávkami na relevantním trhu zjišťuje v období kalendářního roku určité procento dodávek shodného, porovnatelného nebo vzájemně zastupitelného zboží. V praxi však bývá používáno zejména (ii) *obecné vymezení dominantního postavení*, jež je odvozováno od funkčnosti konkurence na daném relevantním trhu: za dominantní je tak považována každá firma, která má možnost chovat se výrazně odlišně a nezávisle na svých konkurentech, odběratelích a nepřímo i na konečných spotřebitelích v rámci vymezeného relevantního trhu. Rozhodnutí o dominanci je primárně indikováno podílem nabídky na daném trhu, existencí překážek vstupu dalších konkurentů na tento trh a neschopností nebo neochotou spotřebitelů reagovat dostatečně pružně na změny nabídky nebo ceny na tomto trhu (Evropská komise, 1997: C 372/5, odst. 10).

Pro rychlou orientaci a posouzení situace na trhu se v praxi používají dva základní ukazatele míry koncentrace jednotlivých odvětví, na jejichž základě lze odhadnout postavení určitých firem na daných relevantních trzích:

- stupeň koncentrace - CR_x
- Herfindahl-Hirschmanův index – HHI.

Stupeň koncentrace je založen na výpočtu podílu produkce dané tržním ohodnocením dané firmy vzhledem k odvětví, respektive relevantnímu trhu. Stupeň koncentrace je vyjadřován pro jednu nebo více firem: pro jednu firmu, tzn. CR_1 je počítán v případě snahy postihnout pozici dominantní firmy a míru sklonu k monopolizaci odvětví; pro více firem – zpravidla pro čtyři, tzn. CR_4 – je koncentrační stupeň počítán v případě snahy postihnout oligopolní strukturu trhu a tendence ke kartelizaci (Slaný et al. 2003). Stupeň koncentrace CR_x vyjadřujeme jako:

$$CR_x = \sum_{i=1}^x S_i$$

kde $S_i = P_i/P$ vyjadřuje tržní podíl jednotlivé firmy, přičemž P_i je hodnota tržní produkce i -té firmy a P je hodnota tržní produkce celého odvětví. Koncentrační stupeň nabývá hodnot $0\% < CR < 100\%$, přičemž hodnota $CR_1 = 100$ ukazuje na absolutní monopol. Následující tabulky ukazují příklady vývoje stupně koncentrace v průmyslových odvětvích ČR během hospodářské transformace v 90. letech:

Tabulka 3. Podíl největšího výrobce v odvětví v ČR – stupeň koncentrace CR1 (%)

Odvětví	1989	1991	1993	1995	1997
potraviny, nápoje a tabák	5,78	5,34	7,22	6,44	5,97
brašnářské zboží a obuv	51,19	39,12	24,27	15,98	17,59
koksování a rafinerie ropy	56,13	53,08	56,84	53,69	79,27
zdravotnické a optické přístroje	100,00	59,44	11,58	7,74	14,37

Zdroj: Zemplinerová 1999

Tabulka 4. Podíl čtyř největších výrobců v odvětví v ČR – stupeň koncentrace CR₄ (%)

Odvětví	1989	1991	1993	1995	1997
potraviny, nápoje a tabák	19,50	15,75	19,35	18,36	14,74
brašnářské zboží a obuv	79,80	75,39	48,24	37,55	43,32
koksování a rafinerie ropy	98,46	98,65	100,00	97,89	100,00
zdravotnické a optické přístroje	100,00	100,00	29,32	29,87	32,58

Zdroj: Zemplinerová 1999

Preciznějším a v praxi lépe využitelným ukazatelem je *Herfindahl-Hirschmanův index* (HHI), který vychází z obdobného způsobu poměření tržní hodnoty produkce firmy vzhledem k celému relevantnímu trhu jako stupeň koncentrace; rozdíl je v tom, že HHI je počítán pro celé odvětví, tzn. počítá se jako suma tržních podílů všech firem na relevantním trhu (respektive v odvětví) a tyto tržní podíly sečítá jako čtverce (Slaný et al. 2003):

$$HHI = \sum_{i=1}^n S_i^2$$

kde $S_i^2 = P_i/P$ vyjadřuje čtverec tržního podílu jednotlivé firmy, přičemž P_i je hodnota tržní produkce i -té firmy a P je hodnota tržní produkce celého odvětví. Herfindahl-Hirschmanův index nabývá hodnot $0,00 < HHI < 1,00$, přičemž hodnota $HHI = 1,00$ ukazuje na absolutní monopol. Tabulky 3.5 a 3.6 ukazují příklady Herfindahl-Hirschmanova indexu v průmyslových odvětvích ČR.

Tabulka 5. Herfindahl-Hirschmanův index odvětví v ČR – HHI

Odvětví	1989	1991	1993	1995	1997
potraviny, nápoje a tabák	0,0243	0,013	0,0158	0,014	0,0109
brašnářské zboží a obuv	0,3012	0,2172	0,0933	0,0561	0,0658
koksování a rafinerie ropy	0,4266	0,4114	0,4308	0,3826	0,6453
zdravotnické a optické přístroje	1,000	0,5178	0,043	0,0375	0,0447

Zdroj: Zemplinerová 1999

Tabulka 6. Nákladní železniční doprava v ČR – HHI

	2008		2009		2010	
	S_i [%]	S_i^2	S_i [%]	S_i^2	S_i [%]	S_i^2
Dopravce						
ČD Cargo, a.s.	92,28	8515,598	88,77	7880,113	86,84	7541,186
OKD, Doprava, akciová společnost	3,14	9,8596	5,18	26,8324	5,63	31,6969
UNIPETROL DOPRAVA, s.r.o.	2,14	4,5796	2,8	7,84	3,62	13,1044
VIAMONT Cargo a.s.	0,5	0,25	0,75	0,5625		0
Traťová strojní společnost, a.s.	0,3	0,09	0,5	0,25	0,37	0,1369
Ostravská dopravní společnost, a.s.	0,16	0,0256	0,42	0,1764	0,73	0,5329
České dráhy, a.s.	0,37	0,1369	0,39	0,1521	0,89	0,7921
PKP CARGO SPÓŁKA AKCYJNA		0		0	0,42	0,1764
BF Logistics s.r.o.	0,16	0,0256	0,19	0,0361	0,29	0,0841
RM LINES, a.s.	0,05	0,0025	0,18	0,0324		0
LTE Logistik a Transport Czechia s.r.o.		0	0,05	0,0025	0,2	0,04
Sokolovská uhelná, právní nástupce, a.s.	0		0,1	0,01	0,13	0,0169
Ostatní dopravci	0,9	0,81	0,67	0,4489	0,88	0,7744
HHI		0,8531		0,7916		0,7588

Zdroj: převzato z Kvizda 2011

9.6.3 Relevantní trh a způsoby jeho vymezení

Vymezení relevantního trhu bývá obvykle prvním krokem při řešení případů, kdy existuje podezření na zneužití dominantního postavení určité firmy. Relevantní trh se vždy vymezuje z hlediska věcného (tzv. trh produktový) a prostorového (tzv. trh geografický); v případech, kdy je to z hlediska charakteru šetřeného produktu (zboží nebo služby) potřebné, také z hlediska časového.

Základem je vymezení relevantního trhu z *hlediska věcného*. Principem vymezení je nalezení všech reálných substitutů k produktu, který je předmětem šetření, tzn. všech produktů (resp. druhu produktu), které tvoří jeden trh. Hledají se tedy produkty shodné, porovnatelné a vzájemně zastupitelné, přičemž se bere v úvahu nejenom funkčnost produktů, ale i jejich relativní ceny. Rozhodující je spotřebitelské, uživatelské hledisko: musí být vyřešena otázka, jaká skupina produktů je schopna srovnatelně uspokojit určitou potřebu spotřebitelů, zda a jakými produkty může být nahrazen daný produkt v případě zvýšení jeho ceny nebo nedostatku a mají-li spotřebitelé reálnou možnost přejít na spotřebu jiného produktu v rámci uspokojení dané potřeby.

Teoreticky lze pro vymezení výrobního trhu použít křížovou cenovou elasticitu poptávky - její kladná hodnota ukazuje na substituty a řadí takové produkty na jeden relevantní trh. Tam, kde je křížová elasticita záporná, se o substituty nejedná a produkty nejsou součástí jednoho relevantního trhu.

V praxi lze uplatnit několik možných koncepcí vymezení produktového relevantního trhu (Fibířová a Kasan 1992, Slaný et al. 2003):

- *koncepte fyzikálně-technické shodnosti* - na jeden trh řadí všechny produkty se stejnými technickými parametry a fyzikálními vlastnostmi. Je zřejmé, že její využití je pouze omezené: lze ji využít např. pro investiční statky, meziprodukty, suroviny apod., ne však pro spotřební zboží.
- *koncepte shodnosti spotřebitelovy reakce* - nahraditelnost produktů posuzuje výhradně podle úsudku spotřebitele (zahrnuje tedy i faktory jako je reklama, neznalost či neinformovanost spotřebitele apod.), je použitelná právě pro spotřební zboží. Pro posouzení schopnosti a ochoty spotřebitelů substituovat daný produkt se využívá konceptu vlastní elasticity poptávky; standardní používanou metodou je tzv. SSNIP test (Small but Significant and Non-Transitory Increase in Price.) - experimentální posouzení předpokládající hypoteticky malou, avšak trvalou změnu relativních cen a hodnotící pravděpodobné reakce zákazníků (Evropská komise, 1997: C 372/5, odst. 15). Pro zjištění reakcí spotřebitelů na hypotetické zvýšení ceny se využívají různé formy spotřebních průzkumů, zejména dotazníková šetření (podrobně Kvizda – Tomeš et al. 2013: 175-6).
- *koncepte funkční totožnosti* - shodnost zboží posuzuje objektivně podle možnosti plnit určité funkce, kterými uspokojuje dané potřeby. Je to v podstatě objektivizovaná koncepte spotřebitelovy reakce využívající předchozí precedentní šetření v obdobných případech nebo expertní posudky. Její využití je poměrně limitované.

Vymezení výrobního relevantního trhu musí být pro každý jednotlivý řešený případ provedeno zvlášť. V evropské zemích je zcela dominující metodou (v souladu s praxí Evropské komise) metoda shodnosti spotřebitelovy reakce založená na aplikaci SSNIP testu nebo obdobných, cenově nákladových testech. Pouze v případě, že tímto způsobem není možné dominantní firmu spolehlivě určit, lze využít stanovení dominance pomocí podílu; v tom případě patří mezi dominantní firmy ta, jejíž tržní hodnota produkce v kalendářním roce na relevantním trhu přesáhne 40 % celého tohoto trhu.

Vymezením geografického trhu je hledána odpověď na otázku, v jak široké oblasti se kupující může prakticky pokoušet o nalezení alternativních produktů - substitutů, které již byly vymezeny v rámci jednoho výrobního relevantního trhu. Obvyklé bývá vymezení podle toho, do jaké vzdálenosti nachází výrobce reálné možnosti odbytu s ohledem na dopravní náklady, jakou spádovou oblast má lokalita těžby nějaké suroviny apod. Součástí šetření bývá analýza exportů a importů určitého produktu z/do regionu. Geografické vymezení také vyplývá z aplikace SSNIP testu a obdobných metod, pokud jsou postupně zahrnovány produkty vytipované z analýzy exportů a importů.

Výsledkem prostorového vymezení může být trh celorepublikový, regionální nebo lokální. V rámci mezinárodně propojené ekonomiky také trh evropský (společný trh EU nebo Evropský hospodářský prostor) a trh světový. Tyto trhy má smysl vymezovat v případě posuzování postavení velkého (mezinárodního) subjektu, který sice není vystaven účinné konkurenci na republikovém trhu, ale prostřednictvím mezinárodního obchodu se tato konkurence uskutečňuje na nadnárodním trhu. Relevantní trh zde tedy bude vymezen v souvislosti s otevřeností ekonomiky (celní a obchodní politika, kursová politika, apod.) a vzhledem k mezinárodním integračním uskupením.

V případě, kdy to vyžaduje charakter produktu, se produktový a geografický relevantní trh dále zpřesňuje z *časového hlediska*. Postavení určitého subjektu na relevantním trhu je zpravidla posuzováno z hlediska kalendářního roku. Pro určité produkty však má smysl brát v úvahu stejné možnosti nákupu či prodeje v určitých časových intervalech, které mohou být vymezeny administrativně (např. stanovená prodejní doba v maloobchodní síti), přirozeně (např. sezónní prodej zemědělských produktů) nebo technicky (nemožnost reagovat ihned na změněné tržní podmínky). Časové hledisko bude významným faktorem zejména u služeb, jejichž spotřeba je často vázána na specifický čas, např. komunikační služby během denní pracovní doby, dopravní služby ve špičkách pracovních dní, rekreační služby v turistické sezóně, apod.

Konečné vymezení relevantního trhu je vždy výsledkem kombinace všech uvedených faktorů a je použitelné vždy jen pro konkrétní případ, pro který bylo určeno.

9.7 ZAKÁZANÉ DOHODY – KARTELY

9.7.1 Princip a formy kartelových dohod

Obvyklou tržní strukturou je oligopol s větším či menším počtem firem v odvětví, z nichž některé mají dominantní postavení, nebo se mu blíží. Firmy ve snaze do-

sáhnout mimořádného zisku a zbavit se konkurenčním tlakům se často uchylují ke vzájemné spolupráci, ať již zjevné či skryté. V prvním případě mluvíme o kartelu, ve druhém o tiché dohodě, mlčenlivém společenství apod. V důsledku uzavření kartelové dohody vzniká tzv. *smluvní neboli koluzivní oligopol* jako mimořádně silná skupina vykazující znaky monopolu. V praxi soutěžní politiky je pojem dohoda chápán poměrně široce a nezahrnuje jen formalizované obchodní smlouvy, ale také veškerá ústní nebo písemná ujednání mezi konkurenčními firmami, nejruznější ujednání mezi podnikatelskými sdruženími, apod., které mají vliv na účinnou soutěž v odvětví. Firmy také mohou cíleně omezovat vzájemnou konkurenci, aniž by mezi sebou uzavíraly psané či nepsané dohody: k narušení konkurence postačí, pokud se určité formy cíleně vzájemně informují o svých podnikatelských strategiích a záměrech. Firmy v odvětví sblíží společný trh, stejní dodavatelé a odběratelé, používání stejných technologií, vyjednávání se stejným odborovým svazem apod., a to pak vede k tzv. *paralelnímu jednání*, které také vykazuje znaky kartelové dohody. Veškeré tyto dohody jsou v moderních ekonomikách zakázány.

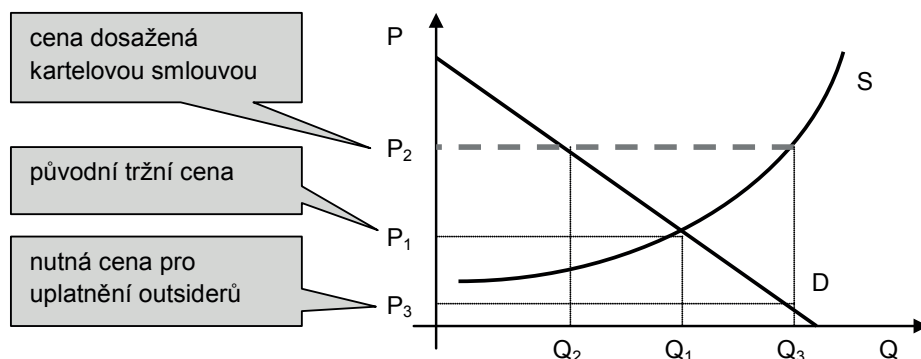
Cílem kartelových dohod je podstatně omezit, nebo zcela vyloučit soutěž mezi konkurujícími si firmami v odvětví, přičemž zůstává zachována formální (právní) i praktická organizační samostatnost jednotlivých subjektů kartelu. Nebezpečí kartelizace odvětví spočívá zejména v tom, že takto může dojít v podstatě ke vzniku skrytého monopolu se všemi výše uvedenými negativními důsledky.

Podle předmětu ujednání kartelové dohody lze rozlišit kartely cenové a kvótové; v důsledku je však lhostejné, zda je předmětem ujednání cena nebo kvóta, projevy kartelu na daném trhu jsou vždy stejné:

- *Cenový kartel* představuje dohodu o jednotné cenové politice, kdy skupina kartelizovaných podniků (syndikát) pak na trhu vystupuje jako cenový vůdce. Pro vznik cenového kartelu je typický trh homogenního produktu.
- *Kvótový kartel* je dohodou, jejímž předmětem je sjednání určitého maximálního objemu produkce (kvóty) pro jednotlivé zúčastněné firmy tak, aby celkový objem produkce odvětví uspokojoval poptávku na úrovni monopolní ceny a zisku. Mimořádný, de facto monopolní zisk z takto uspořádaných prodejů si rozdělí kartelizované firmy; pro spotřebitele jsou důsledky stejné jako u monopolního trhu.

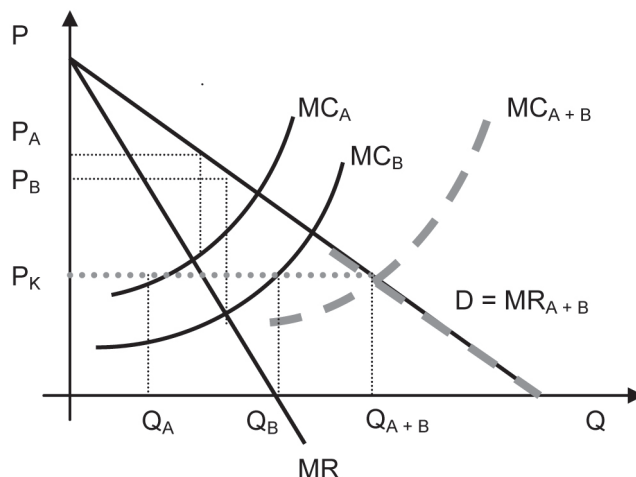
Mikroekonomická teorie popisuje situaci vzniklého kartelu, jak je zobrazeno následujícím grafem 4.

Obrázek 4. Důsledky kartelu



Zdroj: vlastní zpracování podle Varian 1995

Původní rovnováha konkurenčního trhu v odvětví daná cenou P_1 a množstvím produkce Q_1 bude vychýlena uplatněním dohody v rámci cenového kartelu tak, že kartel si na trhu prosadí vyšší cenu P_2 při nižším objemu celkové produkce Q_2 . Vyšší cena P_2 však umožní vstup do odvětví dalším firmám – outsiderům, kteří jsou při ceně P_2 ochotni zvýšit celkovou nabídku produkce odvětví až na Q_3 ; toto množství je však poptávka ochotna a schopna koupit jen při ceně P_3 . Tento přetlak na straně výroby spolu faktem, že firmy sdružené v kartelu musely akceptovat snížení výroby, vede k tomu, že cenová kartelová dohoda je doplněna kartelovou dohodou kvótovou, jinak by se i mezi firmami sdruženými v kartelu musela uplatnit konkurence směřující k eliminaci kartelové dohody. Tato dohoda vymezí objem výroby pro členy kartelu (kvóty) na základě vzájemné výhodnosti a umožní i následné obchody s kvótami tak, aby jednotliví členové kartelu maximalizovali zisk a minimalizovali ztrátu plynoucí z dobrovolného omezení produkce (převzato ze Slaný et al. 2003). Tato teoretická konstrukce zároveň dobře ilustruje vnější i vnitřní nestabilitu kartelu: v každém okamžiku může být pro některou ze zúčastněných firem výhodné, porušit dohodnutou cenu nebo kvótu a krátkodobě se obohatit na úkor ostatních zúčastněných firem. Před vstupem vnějších konkurentů do odvětví není kartelová skupina chráněna vůbec a teoreticky tak ani nemůže dlouhodobě existovat. To však záleží na charakteristice produktu a struktuře daného odvětví: pokud se kartelové skupině podaří ovládnout celé odvětví a produkt je natolik výjimečný (nesubstituovatelný), že vznikne faktický monopolní trh, může být kartel účinně chráněn před vnější konkurencí a může tak být i dlouhodobě stabilní. Toto ilustruje graf 5.

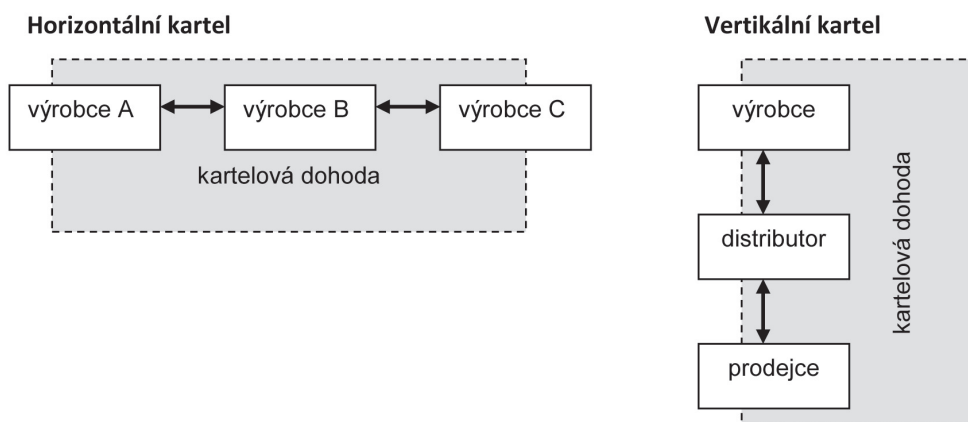


Zdroj: vlastní zpracování podle Varian 1995

Graf 5 zobrazuje situaci, kdy dvě firmy A a B jsou sdruženy v cenovém kartelu; MC_A představují mezní náklady firmy A a MC_B mezní náklady firmy B, průnikem s mezními příjmy MR jsou odvozeny ceny P_A a P_B , za které by byly firmy ochotny prodávat produkci, pokud by byly v odvětví samy monopolem – tomu by odpovídal i adekvátní objem produkce. V případě uzavření kartelové dohody je společenstvím těchto dvou firem stanovena kartelová cena P_K , která je odvozena z křivky mezních nákladů MC_{A+B} , jež je součtem nákladových křivek MC_A a MC_B , a z průniku s křivkou mezního příjmu MR_{A+B} , jež je dvojnásobkem křivky MR. Cena P_K je optimální cenou kartelu a jí odpovídá kartelem nabízené množství produkce Q_{A+B} . Výrobní kvóty pro firmy A a B jsou rozděleny podle velikosti nákladů: firma s vyššími náklady (A) získá relativně nižší výrobní kvótu oproti firmě s nižšími náklady (B) a bude za to dodatečně odškodněna z části zisku firmy B, tzn. firma A v podstatě prodá firmě B možnost vyrábět větší objem produkce a realizovat tak vyšší zisk (převzato ze Slaný et al. 2003).

Pokud spolu uzavřou kartelovou dohodu přímí konkurenti na trhu určitého produktu, označuje se vzniklý kartel jako *horizontální*. Kartelová dohoda však může vzniknout také mezi subjekty, které si nekonkurují při výrobě určitého produktu, ale jejichž podnikatelská činnost na sebe navazuje v řetězci „dodavatel surovin – zpracovatel meziprojektu – výrobce finálního produktu“ nebo „výrobce - distributor – maloobchodce“, apod. Takové dohody se označují jako *vertikální kartely*. Vertikální kartel může být pro konkurenci v odvětví stejně nebezpečný a omezující jako kartel horizontální, neboť díky vylučným vazbám na předcházející nebo následující trhy získá zúčastněná firma významně výhodnější postavení na daném trhu oproti svým

přímým konkurentům, nebo je dokonce z tohoto trhu zcela vyloučí. Přesto mohou u vertikálních kartelů nastat v reálné ekonomice případy, kdy dohody o fixaci cen přinášejí prospěch spotřebitelům a mají dokonce prokonkurenční povahu: jde zejména o maloobchodní prodej značkových výrobků, kdy výrobce požaduje vysokou úroveň prodeje spojenou s profesionálními službami, což však zvyšuje náklady prodeje a tedy i finální cenu výrobku. Náklady maloprodeje mohou být sníženy omezením poskytovaných prodejních a poprodejních služeb, což otevírá možnosti pro různé formy nekvalifikovaného, pochybného prodeje na hranici stínové ekonomiky (stánkový prodej, internetové obchody, apod.), kdy je spotřebitel motivován k využití služeb řádných prodejců při výběru zboží a následnému nákupu u prodejců bez jakýchkoli služeb, ovšem s nižší cenou. Tomuto jevu, nazývanému *černé pasažerství*, se výrobci a maloobchodní prodejci snaží zabránit dohodou o minimální ceně kombinovanou s dohodou o výlučném prodeji určitého produktu v určitém území (např. prodej osobních automobilů), tzn. vytvořením vertikální kartelové dohody. Ve většině moderních ekonomik se v soutěžní politice rozlišují horizontální a vertikální kartely a na horizontální jsou uplatňována přísnější pravidla; v principu je však kartelová dohoda, ať již vertikální nebo horizontální, považována za významné, nežádoucí omezení konkurence.



Principem fungování se vertikálním kartelovým dohodám blíží *franšízové smlouvy*. Podstatou franšízy je licenční smlouva k právům duševního či průmyslového vlastnictví, jež se vztahuje ke know-how, obchodní značce, obchodnímu teritoriu, síti dodavatelů a odběratelů, apod. Jejím předmětem jsou obvykle podmínky a omezení vztahující se k zásobování a nákupu určitých produktů v určitém území, ke specifickému technologickému postupu, k využití průmyslových patentů a k cenové tvorbě. Franšízové smlouvy obecně zlepšují distribuci produktů a poskytování standardizovaných služeb, protože umožňují vytvořit jednotnou síť s omezenými investičními náklady a v konečném efektu dokonce přispívají ke zvýšení konkurence mezi jed-

notlivými obchodními značkami určitého produktu. Podmínky franšízových smluv jsou upraveny zákonem, a protože nejsou postaveny na explicitně diskriminačním základě, nevztahuje se na ně zákonný zákaz, jako na kartelové dohody.

9.7.2 Zakázané kartelové dohody

Moderní právní úprava považuje za zakázané kartelové dohody všechny dohody a jiné formy vzájemného dorozumění uzavřené mezi podnikateli, které vedou (nebo vzhledem ke své povaze mohou vést) ovlivněním podmínek výroby nebo oběhu na trhu zboží a služeb k vyloučení nebo omezení hospodářské soutěže (viz zákon č. 143/2001 Sb.). Za dohody nebezpečné pro udržení konkurence v odvětví se považují veškerá ujednání, která obsahují (Slaný a Žák 1999: 79):

- přímé i nepřímé určení cen nebo jiných obchodních podmínek závazných pro účastníky dohody;
- závazek omezení nebo kontroly výroby, odbytu, technického vývoje nebo investic;
- rozdělení trhu nebo nákupních zdrojů;
- závazek alespoň jednoho z účastníků, že smlouvy s kupujícími budou vázány podmínkou dalšího plnění, které s požadovaným předmětem plnění nesouvisí;
- závazek účastníků, že vůči jednotlivým odběratelům budou při plnění stejného charakteru uplatňovány rozdílné obchodní podmínky, kterými budou někteří kupující v hospodářských vztazích znevýhodněni (hospodářská diskriminace);
- závazek omezit přístup na trh podnikatelům, kteří nejsou členy dohody.

V těchto případech prohlásí ÚOHS dohodu za neplatnou, zakáže její plnění a může její účastníky penalizovat.

Naopak se zákaz kartelových dohod nevztahuje na dohody, jejichž předmětem je:

- jednotné používání obchodních, dodavatelských nebo platebních podmínek, s výjimkou dohod o cenách a jejich složkách;
- racionalizace hospodářské činnosti, zejména její specializací, pokud nevede k podstatnému omezení soutěže na trhu;
- poskytování obchodní srážky, pokud představuje skutečnou náhradu výkonu a nevede k diskriminaci mezi odběrateli.

Zákaz kartelových dohod se také automaticky nevztahuje na tzv. *bagatelní kartel*. Bagatelní kartel znamená kartelovou dohodu, jíž se účastní firmy, které dohromady nevytvářejí na relevantním trhu dominantní skupinu ohrožující účinnou soutěž. Toto postavení je v českém hospodářství vymezeno na nejvýše 5 % podílu na celostátním trhu nebo na místním trhu menší než 30 %.

I dohody, na něž se vztahuje výjimka, však vyžadují schválení ÚOHS. Výjimka může být také udělena na určitou stanovenou dobu, jestliže omezení soutěže, ke kterému by výjimka vedla, je potřebné z *důvodu veřejného zájmu* (např. pro podporu technického a hospodářského rozvoje). Výjimka ze zákazu nesmí překračovat meze nezbytné pro uspokojení veřejného zájmu, přičemž je třeba brát zvláštní zřetel na zájmy spotřebitelů. Všechny zakázané i povolené kartelové dohody a udělené výjimky jsou zapisovány do tzv. *kartelového rejstříku*, jenž je veřejný a obsahuje údaje o účastnících kartelu, předmětu kartelu a stanovisku ÚOHS. Tímto zveřejněním dochází k rovnoměrnému rozdělení informací mezi účastníky soutěže, což významně posiluje intenzitu konkurence v odvětví (Slaný a Žák, 1999).

Jako účinný nástroj pro eliminaci kartelových dohod zavádějí soutěžní instituce tzv. *leniency programy*. V rámci těchto programů se uplatňuje amnestie pro ty účastníky zakázaných kartelů, kteří soutěžní instituci kartel oznámí a poskytnou důkazní materiál proti jeho ostatním účastníkům. To výrazně zvyšuje nejistotu jednotlivých účastníků kartelu a tedy riziko a stabilitu takových kartelových dohod (Kliková a Kotlán, 2012).

9.8 DOHODY O SLOUČENÍ FIREM - FÚZE

Přirozenou vlastností firem je snaha maximalizovat zisk, k čemuž může vést cesta skrze snižování nákladů nebo zvyšování příjmů. Obojího je možné dosáhnout zvyšováním produkce a tedy získáváním stále většího podílu na trhu. Expandující firma má v dvě možnosti, jak toho dosáhnout: pomocí investic zvyšovat interního růst, nebo zvýšit tržní podíl koupí jiné firmy pohybující se na stejném trhu – tj. pohlcením svého přímého konkurenta. Expanze skrze koupi konkurenta je zpravidla cestou rychlejší, levnější, jednodušší a méně riskantní, zejména při vstupu na neznámé, zahraniční trhy. Zpravidla rozlišujeme dobrovolné spojení dvou nebo více firem do jednoho subjektu, které označujeme jako *fúze*, a nedobrovolné převzetí nebo koupi firmy jinou firmou, což označujeme jako *akvizici*. Z hlediska hospodářské soutěže jsou však důsledky stejné a proto mluvíme o fúzích. Za fúzi považuje i dohoda, jíž jeden podnikatel nabude právní nebo faktickou možnost vykonávat kontrolu nad podnikem jiného podnikatele nebo jeho částí. Podobně jako u kartelových dohod, i u fúzí rozlišujeme (Slaný a Žák, 1999):

- sloučení horizontální označované jako *horizontální koncentrace*,
- sloučení vertikální označované jako *vertikální integrace*.

V globální ekonomice je stále běžnější, že firmy vedené snahou rozkládat rizika, stabilizovat zisky, optimálně využívat výrobní kapacity a investovat kapitál pronikají i na trhy, které s původní výrobou nijak nesouvisejí, tj. vyhledávají nejvýhodnější hospodářská odvětví s nejvyšším dosahovaným ziskem. Takovou expanzi firmy označujeme jako *diversifikaci*. Pokud k takové diversifikaci dochází fúzí firem zavedených na různých odvětvových trzích, označujeme to jako *konglomeraci* (splynutí různorodých podniků).

Problém spojený s fúzemi spočívá v tom, slučováním firem roste koncentrace odvětví vedoucí k úzkému oligopolu nebo dokonce monopolu. V takových podmínkách je potom pravděpodobnější vznik kartelu nebo zneužití dominantního postavení vůdčí firmou. Protože slučování firem je v tržní ekonomice běžným jevem a zdaleka ne všechny fúze ohrožují konkurenční prostředí, vztahuje se povinnost oznamovat fúzi a naopak možnost úřadu fúzi zakázat nebo omezit pouze na firmy, které dosáhly skutečně významného postavení na trhu. Pro zjednodušení posuzování tohoto postavení platí v České republice v souladu s právem a praxí Evropské unie pravidlo, že za sloučení firem podléhající schválení úřadem bude považována každá fúze, jestliže (zákon č. 143/2001 Sb. v platném znění):

- celkový čistý obrat všech spojujících se soutěžitelů dosažený za poslední účetní období na národním trhu České republiky je vyšší než 1,5 miliardy Kč a alespoň dva ze spojujících se soutěžitelů dosáhli každý za poslední účetní období na trhu České republiky čistého obratu vyššího než 250 milionů Kč, nebo
- čistý obrat dosažený za poslední účetní období na trhu České republiky alespoň jedním z účastníků fúze je vyšší než 1,5 mld. Kč a zároveň celosvětový čistý obrat dosažený za poslední účetní období dalším spojujícím se soutěžitelem je vyšší než 1,5 mld. Kč.

Firmy, které splňují tato kritéria a směřují k fúzi, mají povinnost požádat o schválení svého spojení ÚOHS. Úřad vyhodnocuje především, jaké ekonomické výhody fúze přinese, zhodnocení možností zneužití postavení nově vzniklého právního subjektu na příslušném relevantním trhu v období nejbližších let a také konkurenční schopnost nově vzniklého právního subjektu ve vztahu k zapojení do světového trhu a zahraniční konkurenci na příslušném relevantním trhu. Úřad může fúzi zakázat, pokud se prokáže, že sloučením vznikne takové omezení soutěže na trhu, že riziko převáží hospodářské výhody, jež tato fúze přinese (Slaný a Žák, 1999). Schválení fúze může být také vázáno na podmínky a časově omezeno. Smyslem a posláním kontroly fúzí je za-

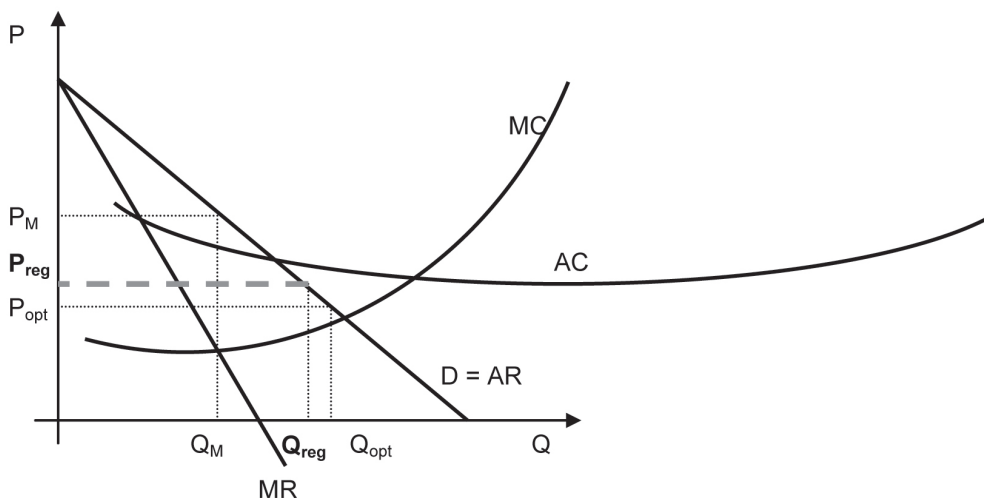
bránit tomu, aby nadměrnou koncentrací nebylo zakládáno či posilováno dominantní postavení podnikatelů na tuzemském trhu s konečným cílem omezit konkurenci.

9.9 CENOVÁ REGULACE A PŘIROZENÝ MONOPOL

Součástí ochrany hospodářské soutěže je i přímé, administrativní usměrnění prodejní ceny formou stanovení minimální nebo maximální prodejní nebo nákupní ceny, případně jiné věcné usměrnění tržní ceny. Cenový dohled a regulace je zaměřena zejména na subjekty s monopolním postavením v odvětví, v němž se z povahy věci nemůže uplatnit účinná konkurence; zejména se jedná o regulaci přirozených monopolů.

Mikroekonomická teorie definuje přirozený monopol jako situaci, kdy průměrné náklady firem v odvětví dosahují minima při větším objemu produkce, než kolik žádá poptávka (Varian, 1995), tedy tržní poptávku efektivněji uspokojí jedna firma s nižšími průměrnými náklady, než kdyby produkci v odvětví zajišťovalo více firem. Cenová regulace má za cíl eliminovat mimořádný, monopolní zisk (viz graf 3.6), tzn. stanovit regulovanou cenu P_{reg} daného produktu tak, aby pokrývala průměrné náklady výroby monopolní (dominantní) firmy. Teoreticky by v kontextu Lernerova indexu byla optimální tržní cena P_{opt} na úrovni mezních nákladů. Cena na úrovni P_{reg} by teoreticky eliminovala mimořádný monopolní zisk, došlo by ke zvýšení produkce a zvětšil by se přebytek spotřebitele; navíc by byly eliminovány i náklady mrtvé váhy, firma by však vyráběla se ztrátou (Slaný et al., 2003).

Obrázek 6. Regulace přirozeného monopolu



Zdroj: vlastní zpracování podle Slaný et al. 2003

Praktické nastavení regulované ceny však naráží na problém vyčíslení reálné ceny P_{reg} , což však není vůbec snadné a bývá to předmětem sporů a lobbyistických tlaků. Výpočet a prokazování velikosti průměrných nákladů regulované firmy ze strany regulátora je velmi problematické, sporné a prakticky jen těžko proveditelné. Pro odhad správné a funkční výše regulované ceny je možné vyjít z cen, které byly dosaženy v konkurenčním prostředí. Tyto tzv. *fiktivní ceny* mohou být odhadnuty na základě dvou metod (Fibířová a Kasan, 1992):

- *metoda cenového porovnání* srovnává úroveň cen na obdobném trhu v jiném regionu nebo úroveň cen před a po vzniku monopolu na daném trhu, nebo přímo srovnává ceny dominantní firmy s ostatními firmami na daném trhu;
- *metoda ziskové a nákladové kontroly* porovnává přiměřenost nákladů k dosaženému zisku, zda je snížení nákladů přiměřené růstu produktivity a určuje náklady nutné a zbytné.

Typickými odvětvími, v nichž existuje přirozený monopol, jsou odvětví, jejichž technologie provozu je založena na relativně vysokých počátečních investicích, které jsou do značné míry nevratné (tyto investice bývají označovány jako *utopené náklady*, angl. sunk costs). Typicky se jedná o distribuci elektrické energie, plynu, pitné vody, centrálního vytápění apod., kdy je nezbytné nejprve vybudovat velmi nákladnou přenosovou síť, jejíž duplikace je sice technicky bez problému možná, její nákladnost však prakticky vylučuje návratnost takové investice a je tudíž ekonomicky nemožná; pro taková odvětví se používá označení síťové odvětví, resp. *síťový monopol*. Toto označení dobře vystihuje podstatu problému, neboť za skutečně přirozený monopol je možno považovat pouze přenos daného statku, nikoli jeho výrobu a prodej. Současně však síťový monopol představuje skutečně nepřekonatelnou ekonomickou bariéru pro vstup konkurenčních subjektů do odvětví a vlastníků síťového monopolu umožňuje čerpat skutečný, mimořádný monopolní zisk. Základní strategií soutěžní politiky pro řešení problému síťového monopolu je proto precizní identifikace přirozeného monopolu a administrativní rozdělení odvětví na část, kde se může uplatnit účinná volná konkurence mezi podnikajícími subjekty, a na část, která je skutečným přirozeným monopolem a není prakticky možné, aby zde podnikalo více subjektů. Moderní politika hospodářské soutěže pro řešení tohoto problému používá dva přístupy:

- *SB model (Single Buyer)* – administrativně je stanoven jediný odběratel produktu daného odvětví, který je oddělen od výroby, a jenž zajišťuje současně přenos a velkoobchodní prodej daného produktu (typicky např. elektrické energie);
- *TPA model (Third Party Acces)* – administrativně stanovený vlastník a správce distribuční sítě důsledně oddělené od výroby, umožňující rovný přístup ke službě

přenosu produktu všem výrobcům bez rozdílu (typicky opět elektrická energie, v posledních letech také železniční doprava v EU).

Výlučné postavení síťových monopolů vyžaduje jejich přímou cenovou regulaci; pro tento účel bývají zřízeny zvláštní veřejné instituce regulátora, nebo tato je tato funkce ze zákona svěřena vládě, resp. příslušnému rezortnímu ministerstvu. V České republice je cenovým dohledem pověřeno Ministerstvo financí ČR, ale pro specifická odvětví jsou zřizovány zvláštní instituce, např. Energetický regulační úřad se sídlem v Jihlavě.

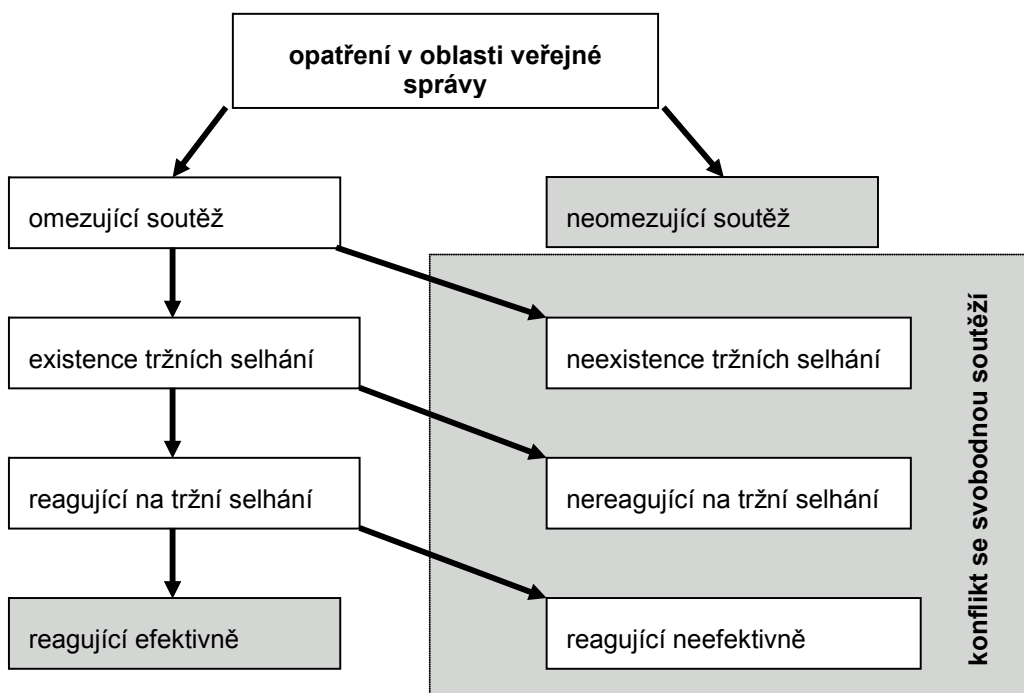
Předmětem cenové regulace mohou být pouze specifické subjekty působící ve specifických odvětvích, jak bylo popsáno výše. Obecné zneužití cenové tvorby např. použitím predátorských cen je předmětem řízení o zneužití dominantního postavení, nikoli předmětem cenové regulace, a nápravným opatřením ze strany státu nemůže proto být obecně regulace ceny, ale pouze zákaz praktikování predátorské ceny spolu s adekvátní sankcí. Přímé zásahy do cenové tvorby soukromých firem je nutno pečlivě a obezřetně zvažovat nejen proto, že je tím narušována ekonomická i politická svoboda, ale i proto, že administrativní fixování cen konzervuje nerovnováhu trhu a ohrožuje efektivitu odvětví. Při neodůvodněných a příliš častých zásazích do cenové tvorby tržních subjektů totiž hrozí riziko pokřivení tržních vztahů a vzniku hluboké nerovnováhy na trhu.

9.10 VEŘEJNÁ PODPORA A VEŘEJNÉ ZAKÁZKY

9.10.1 Veřejná podpora

Za veřejnou podporu můžeme považovat každý státní zásah založený na transferu veřejných zdrojů, na snížení finančních odvodů nebo na úpravě hospodářských pravidel selektivně určitým subjektům, které směřuje ke zvýhodnění určitých tržních subjektů v určitém odvětví nebo oblasti s cílem podpořit jejich činnost nebo rozvoj. Veřejná podpora má podobu adresné pomoci vybranému hospodářskému subjektu a v podstatě je více, či méně skrytým státním dumpingem (Slaný et al., 2003). Veřejná podpora však v důsledku vytváří v tržním prostředí umělou asymetrii, způsobuje selektivní protežování určitých subjektů, přímo představuje realokaci zdrojů i informací. Adresné poskytnutí výhod některým subjektům trhu znamená zásadní porušení principů svobodné konkurence a přímo se tak dotýká hlavního cíle soutěžní politiky. Zcela nový rozměr nabývá veřejná podpora v prostředí jednotného trhu Evropské unie, kdy cílená podpora firem operujících na národním trhu ze strany národní vlády znamená automaticky nepřiměřené zvýhodnění těchto firem v rámci celého evropského trhu. Proto je zejména legislativa EU velmi silně zaměřena proti veřejným pod-

porám a členské země EU jsou povinny zajistit nad veřejnými podporami nezávislý dohled. V české praxi je proto dozor nad veřejnými podporami uplatňován od roku 2000 prostřednictvím Zákona o veřejné podpoře č. 59/2000 Sb., jenž byl přijat v souvislosti s přípravou České republiky na vstup do EU a který do značné míry kopíruje zvyklosti a standardy evropského soutěžního práva a soutěžní politiky vůbec. Princip právní úpravy vychází z přesvědčení, že opatření státní správy v rámci hospodářské soutěže mohou na jedné straně přinášet pozitivní efekty (např. regulace přirozených monopolů nebo podpora ekologických výrob a inovací, apod.), na druhé straně však mohou vnášet do tržního prostředí prvky neefektivnosti, netransparentnosti, korupce atd. (viz následující schéma).



Zdroj: Slaný et al. 2003

Veřejná podpora může být ze strany státu poskytována různými formami (Slaný et al., 2003):

- *dotace* – přímé finanční převody vybraným subjektům např. za účelem úhrady ztráty nebo dalšího rozvoje apod.;
- *zvýhodněné úvěry* – mohou mít tři formy: (i) zvýhodnění úroku, tzn. převzetí části splátek nebo celého úroku, (ii) zvýhodnění doby splatnosti nebo odložení splátek, (iii) poskytnutí záruky za splacení úvěru poskytovaného komerční fi-

nanční institucí v případě, že by úvěr jinak poskytnut nebyl anebo za podstatně méně výhodných podmínek;

- *daňové úlevy* – mohou mít dvě formy: (i) stanovení určitého období, v němž vybraný subjekt neplatí daň z příjmu, kdy jsou daňové platby odloženy nebo výrazně redukovány, tzv. daňové prázdniny, (ii) poskytnutí výjimky ze zákonných účetních norem zavedením individuálních účetních standardů, zejména např. zrychleného odpisování apod.;
- *kapitálové investice na účet státu* – navýšení kapitálu odkupem emise akcií státem;
- *darování nemovitostí*, výrobních zařízení apod. v rámci privatizace nebo jejich poskytnutí za nepřiměřeně nízkou cenu;
- *státní nákupy* – intervenční státní nákupy, kdy cena výkupu převyšuje běžnou cenu trhu a zejména pokud nejsou prováděny plošně, ale selektivně;
- *operace strukturální politiky* – za veřejnou podporu lze považovat také plnění zájmů strukturální politiky v oblasti konverzí a zejména revitalizačních programů spojených s přesuny velkých objemů veřejných prostředků.

Veškeré státní zásahy, které poskytováním selektivní podpory zvýhodňují některé subjekty trhu oproti jiným (a to na národní i na mezinárodní úrovni v rámci jednotného trhu EU) omezují hospodářskou soutěž, jsou zakázané. Protože však existují oblasti a odvětví, v nichž má smysl poskytovat veřejnou podporu v širším veřejném zájmu, stanoví zákon explicitně výjimky, za nichž může být veřejná podpora poskytnuta. Dozor a ochrana konkurenčního prostředí je v ČR i v tomto případě svěřena do působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, který je oprávněn poskytované podpory posuzovat a rozhodovat o výjimkách ze zákonného zákazu. Takto je zajištěno, že stát svými zásahy nemůže účelově omezovat volnou konkurenci, současně však institut výjimky umožňuje státu provádět funkční strukturální politiku a jednorázové zásahy v krizových situacích. ÚOHS může udělit výjimku ze zákona a povolit veřejnou podporu v případě, že se jedná o (Slaný et al., 2003):

- sociální podpory bez výrobní diskriminace,
- pomoc při živelné pohromě,
- opatření regionální politiky,
- opatření politiky zaměstnanosti,
- podporu kulturního dědictví.

9.10.2 Veřejné zakázky

Za veřejné zakázky považujeme poskytnutí produktů nebo služeb státu nebo jeho součástí nebo veřejné instituci za úplatu na základě veřejné soutěže. Protože při vynakládání veřejných prostředků na nákupy produktů a služeb od soukromých firem hrozí ze strany veřejných institucí zneužití informací a účelové manipulace s cenou, kvalitou a množstvím poskytovaného plnění, což může zvýhodnit a na druhé straně poškodit jednotlivé tržní subjekty, podléhají veřejné zakázky poměrně přísné administrativní kontrole. Cílem této kontroly je nastavení transparentních pravidel a snížení rizika korupčního jednání při vynakládání veřejných prostředků. Podobně jako problematika veřejné podpory je i problematika veřejných zakázek legislativně upravena v souladu s právem Evropské unie; v současné době se zadávání veřejných zakázek v České republice řídí zákonem č. 137/2006 Sb. o Veřejných zakázkách a Zákonem o veřejné kontrole č. 320/2001 Sb. a dále všemi legislativními pravidly Evropské unie. Formálně je problematika veřejných zakázek upravena na pomezí soukromého a veřejného práva (Svoboda, 2004). Kontrolu veřejných zakázek provádí v ČR Úřad pro ochranu hospodářské soutěže a dále Nejvyšší kontrolní úřad a Ministerstvo pro místní rozvoj, které zadávání veřejných zakázek metodicky řídí a je správcem Informačního systému o veřejných zakázkách a Portálu o veřejných zakázkách a koncesích.

Povinnosti stanovené zákonem související se zadáváním veřejných zakázek se vztahují na přesně definované subjekty – zadavatele. Jsou stanoveny tři okruhy zadavatelů, jejichž povinnosti se liší, přičemž pro veřejného zadavatele zákon (§2, 137/2006 Sb.) stanoví podmínky nejpřísnější:

- *veřejný zadavatel* je právnická osoba zřízená za účelem uspokojování veřejného zájmu nebo financovaná státem, zejména je to Česká republika (tedy všechna ministerstva a státní úřady), státní příspěvkové organizace, územní samosprávné celky nebo příspěvkové organizace, u nichž funkci zřizovatele vykonává územní samosprávný celek;
- *dotovaný zadavatel* je právnická nebo fyzická osoba zadávající zakázku hrazenou z více než 50 % z veřejných zdrojů;
- *sektorový zadavatel* je právnická osoba, jež vykonává některou specifickou činnost definovanou zákonem (např. poskytující služby veřejné hromadné dopravy osob, apod.).

Z věcného hlediska se veřejné zakázky dělí na veřejné zakázky na služby, veřejné zakázky na dodávky a veřejné zakázky na stavební práce. Povinnosti upravené zákonem

se nevztahují na všechny zakázky, ale jen na ty, které dosáhnou určité předpokládané hodnoty; rozlišujeme zakázky *nadlimitní*, *podlimitní* a *zakázky malého rozsahu*. Limit pro veřejnou zakázku je stanoven pro služby a dodávky 1 000 000,- Kč, pro stavební práce 3 000 000,- Kč. Předpokládanou hodnotu veřejné zakázky má povinnost stanovit zadavatel ještě před vyhlášením výběrového řízení; cena se stanoví na základě porovnání s cenami jiného výběrového řízení stejného typu, na základě průzkumu trhu, nebo na základě specifik odvětví, v němž se výběrové řízení koná.

Důležitou povinností veřejného zadavatele pro regulérní výběrové řízení je odůvodnění veřejné zakázky vzhledem k její účelnosti, přiměřenosti požadavků na technické parametry a kvalifikační požadavky, stanovení obchodních podmínek, určení hodnotících hodnotících kritérií a způsobu vyhodnocení. Toto opatření má vést k vyloučení korupčního chování zadavatele. K tomu napomáhá i povinnost uveřejňování výběrových řízení: podlimitní zakázky se uveřejňují ve Věstníku veřejných zakázek, jehož správa spadá pod Ministerstvo pro místní rozvoj (<http://www.vestnikverejnychzakazek.cz/>), nadlimitní zakázky podléhají povinnosti uveřejnění v Úředním věstníku EU (ted.europa.eu).

Zákon stanoví několik *druhů výběrového řízení* (§21, 137/2006 Sb.): otevřené řízení, užší řízení, jednací řízení s uveřejněním, jednací řízení bez uveřejnění, soutěžní dialog, zjednodušené podlimitní řízení. Způsob provedení výběrového řízení záleží na předmětu soutěže (resp. Odvětví) a na typu zadavatele (sektorový, veřejný, dotovaný). Podstatnou součástí výběrového řízení je zadávací dokumentace, což je soubor dokumentů, údajů, požadavků a technických parametrů, jimiž zadavatel přesně specifikuje předmět veřejné zakázky. Vyhodnocení výběrového řízení provádí hodnotící komise na základě předem stanovených kritérií výběru. Jako hlavní hodnotící kritéria stanoví zákon (§78, 137/2006 Sb.):

- ekonomickou výhodnost nabídky, nebo
- nejnižší nabídkovou cenu.

Právě s nabídnutou cenou je spojeno závažné nezákonné protisoutěžní jednání, tzv. *bid rigging*. Podstatou *bid riggingu* je tajná dohoda soutěžitelů, kteří se účastní výběrového řízení, jejímž předmětem je dohodnutá nabídková cena stanovená tak, aby předem dohodnutý soutěžitel zakázku získal za cenu, která je výrazně vyšší, než skutečně realizovatelná tržní cena. Jedná se tedy v podstatě o ad hoc organizovaný cenový kartel pro dané výběrové řízení. *Bid rigging* je typický pro odvětví, v němž se opakují obdobná výběrová řízení, jichž se pravidelně účastní stejná skupina soutěžitelů (např. velké zakázky dopravních staveb). Součástí kartelové dohody je potom pravidlo střídání vítězů výběrových řízení a přenechávání dílčích zakázek z vysoutěženého

celku tak, aby byli uspokojeni všichni účastníci kartelu. Tato praxe je také spojena s korupčním chováním zadavatelů. Zákon rovněž používá pojem „mimořádně nízká nabídková cena“; za takovou je považována nabídnutá cena plnění, která je vzhledem k charakteru dodávané služby nereálně nízká a je tedy podezření, že je nabídnuta z nekalých důvodů. V takovém případě si může výběrová komise vyžádat od daného soutěžitele vysvětlení a v případě pochyb danou nabídku ze soutěže vyřadit.

Zákonem je rovněž upraveno, že zadavatel se musí řídit principem transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace. Zadavatel nesmí omezovat účast v zadávacím řízení žádným dodavatelům, kteří mají sídlo nebo místo podnikání v členském státě Evropské unie; tím je dosaženo rovného konkurenčního přístupu všech firem v rámci jednotného vnitřního trhu EU. Na dodržování těchto zásad dohlíží ÚOHS, jehož cílem je zajištění rovné, transparentní a nediskriminační soutěže, což v konečném důsledku přináší úspory veřejných financí. ÚOHS rozhoduje, jestli zadavatel při zadávání veřejné zakázky postupoval v souladu se zákonem a případně ukládá nápravná opatření a sankce, dále projednává správní delikty spojené s veřejnými soutěžemi a plní další úkoly stanovené příslušnými zákony (ÚOHS 2012: 27).

SHRNUTÍ

- Politika hospodářské soutěže je velmi významnou součástí mikroekonomické hospodářské politiky státu. S liberalizací a globalizací světového hospodářství její význam stále narůstá. Podstatou soutěžní politiky nejsou intervenční zásahy do struktury odvětví ani do vlastnických vztahů a rozhodovacích pravomocí soukromých subjektů; přesto však mohou být takové zásahy učiněny, vždy však jen v míře nezbytné pro to, aby byla ochráněna svobodná konkurence na trhu.
- Soutěžní politika má svoji složku preventivní, která pomocí definice protisoutěžního chování a zákonných zákazů ex ante působí na chování soutěžitelů tak, aby na trhu fungovala pokud možno otevřená, férová a přitom intenzivní konkurence, nebo aby bylo odvětví vhodně regulováno v případě, kdy tržní síly objektivně působit nemohou. Má také svoji složku represivní, kdy ex post kontroluje dodržování stanovených pravidel svobodné konkurence, vyšetřuje případy jejich porušení a stanoví sankce.
- Vzhledem k významným pravomocem soutěžních institucí (např. v České republice Úřad pro ochranu hospodářské soutěže) a jejich možností výrazně omezit svobodu rozhodování a suverenitu při výkonu vlastnických práv firem je žádoucí, aby byla politika hospodářské soutěže prováděna maximálně transparentně a obezřetně.

- Praktická soutěžní politika může vycházet z mnoha různorodých teoretických konceptů, které se liší zejména mírou doporučené intervence a akcentem na ochranu trhu před určitými způsoby omezení volné konkurence. V současné době převládají principy založené na tzv. „more economic approach“, tj. na přístupu akcentujícím maximálně objektivní posouzení každého případu pomocí mikroekonomické analýzy reálných dat a nikoli pouze na formálním legislativním posouzení. Takový přístup se opírá zejména o doporučení vydávané Evropskou komisí.
- Ve světě převládá v teorii i v praxi rozlišení několika základních forem narušení svobodné konkurence: zneužití dominantního postavení, nedovolené kartelové dohody a fúze firem. Pro tyto formy omezení konkurence je typické, že se dějí skrze vysoký podíl daných firem na trhu určitého zboží nebo služby. Řešením bývá zpravidla stanovení zákonných mezí zamezujících určitému diskriminačnímu chování, nebo (zejména v případě kartelů a fúzí) zamezení vzniku dominantního subjektu vůbec. Další formy omezení konkurence jsou spojeny zejména s nestandardní tržní strukturou, tzn. s přirozeným monopolem nebo s přítomností veřejného sektoru v odvětví. V těchto případech je na místě ex ante stanovení zvláštních pravidel pro dané odvětví, zejména cenová regulace trhu a stanovení zákazu, respektive výjimek pro poskytování účelových dotací soukromým subjektům z veřejných prostředků.

Otázky k zamyšlení

- » Jak se liší přístup k aplikované soutěžní politice v zemích Evropské unie a ve Spojených státech amerických? Proč tomu tak je?
- » Proč je důležité správné vymezení relevantního trhu? Jaká rizika vznikají, pokud je vymezen nesprávně?
- » V čem spočívá „more economic approach“ v soutěžní politice? Jak může ekonomická teorie přispět ke zdokonalení aplikované soutěžní politiky?
- » V jakých odvětvích národního hospodářství se vyskytuje přirozený monopol? Co mají tato odvětví společného? Co má společného aplikovaná soutěžní politika v těchto odvětvích?
- » Zamyslete se nad marketingovou strategií velkých, známých firem. Vykazuje znaky omezování konkurence na trhu? Kde leží hranice mezi marketingem a nedovoleným omezením konkurence?

SEZNAM LITERATURY:

- EUCKEN, W. 2004. *Zásady hospodářského řádu*. Praha: Liberální institut
- FIBÍROVÁ, J. - KASAN, J. 1992. *Cenová politika a ochrana trhu* Praha: VŠE
- FRIEDMAN, M. 1993. *Kapitalismus a svoboda*. Praha: Liberální institut
- HEYNE, P. 1991. *Ekonomický styl myšlení* Praha: VŠE
- KASAN, J. 1994. *Cenová politika a politika hospodářské soutěže*. Praha: VŠE
- KLIKOVÁ, Ch. – KOTLÁN, I. 2012. *Hospodářská politika*. Ostrava: Socrates
- KVIZDA, M. 2011. Vymezování relevantního trhu v odvětví železniční dopravy. In: M. Kvizda – Z. Tomeš (eds.) *Regulace konkurenčního prostředí na železnici – teorie v centru a praxe v regionech*. Brno: MuniPress
- KVIZDA, M., TOMEŠ, Z. a kol. 2013. *Modely a metody regulace konkurenčního prostředí na trhu železničních dopravních služeb*. Brno: MuniPress
- PARKIN, M. 1990. *Economics*. Washington: Addison-Wesley
- RAUS, D. - NERUDA, R. 2005. *Hospodářská soutěž po vstupu ČR do EU*. Brno: CP Books
- SLANÝ, A. - ŽÁK, M. 1999. *Hospodářská politika*. Praha: C. H. Beck
- SLANÝ, A. a kol. 2003. *Makroekonomická analýza a hospodářská politika*. Praha: C.H. Beck
- SOJKA, J. 1991. *Dějiny ekonomických teorie* Praha: VŠE
- SVOBODA, P. 2004. *Úvod do evropského práva*. Praha: C. H. Beck
- ÚOHS. 2012. *Výroční zpráva*. Brno: ÚOHS
- URBAN, L. 1995. *Hospodářská politika* Praha: Victoria Publishing
- VARIAN, H. R. 1995. *Mikroekonomie - moderní přístup* Praha: Victoria Publishing
- ZEMPLINEROVÁ, A. 1999. Tržní koncentrace ve zpracovatelském průmyslu ČR a antimonopolní politika *Politická ekonomie 99/2* ss. 205-223
- Zákon o ochraně spotřebitele č. 634/1992 Sb. změněný a doplněný dalšími zákony
- Zákonem č. 36/2008 Sb., kterým byla transponována Směrnice o nekalých obchodních praktikách 2005/29/ES
- Zákon o cenách č. 526/1990 Sb. změněný a doplněný dalšími zákony
- Zákon o veřejné podpoře č. 59/2000 Sb.
- Nařízení Rady (ES) č. 1/2003 o provádění pravidel hospodářské soutěže
- Nařízení Komise (ES) č. 622/2008, kterým se mění nařízení (ES) č. 773/2004
- Nařízení Komise (EU) č. 330/2010 o použití čl. 101 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie
- Zákon o ochraně hospodářské soutěže č. 143/2001 Sb. změněný a doplněný dalšími zákony

10 SOCIÁLNÍ POLITIKA, PŘEROZDĚLOVÁNÍ A WELFARE STATE

10.1 SOCIÁLNÍ POLITIKA

Sociální politika je součástí veřejné politiky ve všech vyspělých zemích. Nicméně je velmi obtížné tento pojem vymezit. Vzhledem k rozdílné roli sociální politiky v jednotlivých zemích neexistuje jednoznačná a univerzálně uznávaná definice. Například Tomeš (1996) definuje sociální politiku jako „soustavné, cílevědomé úsilí sociálních subjektů o změnu nebo udržení sociálního systému.“ Primárním posláním sociální politiky je podle Kolibové (2007) „čelit sociálním a ekonomickým ohrožením, s nimiž se lidé během svého života mohou setkat a případně vytvářet příznivé podmínky pro rozvoj jednotlivců a skupin.“ Obecně tedy může být sociální politika charakterizována jako soubor nástrojů a opatření směřující primárně k zabezpečení sociální stability a vytvoření důstojných životních podmínek všech obyvatel.

10.1.1 Oblasti a pojetí sociální politiky

Sociální politika je utvářena a realizována prostřednictvím opatření, která mohou být rozdělena do několika základních oblastí. Jednotlivé oblasti se v praktické sociální politice neobjevují izolovaně, naopak velmi často se vzájemně prolínají. Jedná se o (Smutek, 2005):

- sociální zabezpečení,
- zdravotní politiku,
- sociální služby,
- vzdělávací politiku,
- politiku zaměstnanosti,
- bydlení,
- rodinnou politiku.

V každém státě jsou jednotlivé oblasti sociální politiky vnímány s různou intenzitou. Každá země má oblasti, které jsou pro ni nejen z hlediska politického, economic-

kého a sociálního prioritní. Některé jsou více aktuální a naléhavé než jiné, některé jsou naopak v jednotlivých zemích upozaděny. Je to způsobeno faktem, že sociální politika je v každé zemi výsledkem společenské dohody ohledně směřování a role hospodářské politiky obecně. Rozdílné pojetí sociální politiky ovlivňují dle Klikové (2012) například odlišné cíle sociální politiky. Zjednodušeně řečeno, pokud je cílem vlády podporovat vzdělanost obyvatelstva, pak je kladen důraz na vzdělávací politiku, pokud je naléhavější problém nezaměstnanosti, pak získává na významu politika zaměstnanosti, atd. Dalším důvodem rozdílného pojetí sociální politiky mohou být odlišné strategie. Tedy zda má sociální politika ve společnosti roli aktivní (jejím úkolem je předcházet negativním sociálním jevům) či pasivní (usiluje primárně o nápravu již vzniklých sociálních událostí), případně jestli je založena primárně na státních intervencích, nebo dává přednost občanské svépomoci. Třetí faktor ovlivňujícím pojetí sociální politiky se odvíjí od úlohy, kterou zastávají jednotlivé subjekty. Nejvíce sledovaným subjektem je stát a jeho postavení a role ve společnosti. Neposledním faktorem jsou objekty sociální politiky, tedy občané, kterým jsou opatření sociální politiky směřována. Pokud je například programovou prioritou podpora rodin s dětmi, pak je důraz kladen na rodinnou politiku. Stejně může být cíleno například na důchodce nebo zdravotně postižené, apod.

10.1.2 Teoretické přístupy k sociální politice

Jak bylo zmíněno, sociální politika je v jednotlivých zemích značně diferencovaná. Odlišnosti však mohou pramenit kromě zmiňovaných příčin i z různých myšlenkových a ideologických postupů a principů, které jsou v daných zemích uznávány. V tomto smyslu rozeznáváme tři hlavní teoretické směry sociální politiky (sociální doktríny). Těmi jsou:

- konzervatismus,
- demokratický socialismus,
- katolické sociální učení (křesťanská sociální etika).

Společným znakem všech tří sociálních doktrín je podle Klikové (2012) snaha definovat a zařadit pojem sociální spravedlnost. Každá jej však vnímá jiným způsobem.

Konzervatismus je založen na stěžejním postavení individuální svobody a odpovědnosti jedince. Konzervativní koncepce sociální spravedlnosti vychází z předpokladu, že sociální postavení a blahobyt občanů by měl v co možná největší míře odpovídat jejich ekonomické výkonnosti (Kliková, 2012). Tedy poctivě pracující jednotlivci jsou vždy odměněni úspěchem, zatímco ekonomicky zahálející živoří na okraji společnosti. Konzervatismus se staví negativně jak k redistribučním procesům, tak ke stát-

ním intervencím. Ty popírají individuální svobody a vedou k utlumení ekonomické výkonnosti, jelikož omezují fungování tržního mechanismu. Podle Slaného (1999) stoupeníci konzervativní doktríny naopak podporují sociálně tvrdá, avšak ekonomicky efektivní řešení. Díky nim bude v budoucnu dostatek zdrojů pro řešení sociálních problémů, které jsou dnes účinně neřešitelné. Nositeli konzervativní doktríny bývají v praxi konzervativní, republikánské, křesťansko demokratické nebo liberální politické strany.

Demokratický socialismus usiluje zejména o překonání sociální nerovnosti. Koncept sociální spravedlnosti je založen na požadavku důstojného zabezpečení základních životních podmínek všech občanů, přičemž sociální odpovědnost na sebe bere stát. Individuální svoboda je v tomto systému pouze v pozadí. Hlavními nástroji zabezpečení cílů demokratické socialistické doktríny jsou podle Klikové (2012) přerozdělování, kolektivní vyjednávání a pracovní-právní ochrana. Hlavními představiteli demokratického socialismu jsou v praktické sociální politice strany sociálnědemokratické, socialistické, labouristické, případně dělnické.

Katolické sociální učení (někdy označováno jako křesťanská sociální etika) uznává osobní svobodu jednotlivce, nicméně zdůrazňuje, že za sociální situaci ve společnosti zodpovídá celá náboženská obec. Sociální spravedlnost vychází v katolickém sociálním učení z předpokladu zajištění určitého dostatku pro všechny. Ten je zabezpečen nejčastěji pomocí redistribuce ve formě sociálních transferů založených na křesťanském milosrdenství. Tato doktrína na rozdíl od konzervatismu nevylučuje pomoc státu. Sociální politiku založenou na této koncepci zastupují zejména křesťansko-sociální strany.

Je nezbytné si uvědomit, že zmíněné sociální doktríny, respektive praktické sociální politiky vycházející z těchto doktrín, se v praxi v těchto čistých podobách téměř nevyskytují. Často bývají kombinací zmíněných variant s různými převládajícími prvky. Výsledná podoba závisí na konkrétních podmínkách, politických a kulturních tradicích, ekonomické situaci země apod.

10.1.3 Subjekty a objekty sociální politiky

Ve všech stěžejních oblastech sociální politiky se setkáváme s určitými subjekty a objekty. Je proto nezbytné vymezit, kdo patří mezi subjekty a kdo mezi objekty sociální politiky. Obecně můžeme říct, že subjekt sociální politiky realizuje, objekt je pak ten, pro koho je sociální politika realizována, tedy pro koho je určena.

Mezi **subjekty sociální politiky** patří ti, kteří mají zájem, schopnosti, předpoklady, vůli, možnosti a prostředky k určité sociální činnosti nebo chování, které jsou schopni iniciovat a naplňovat (Krebs, 2010). Za své jednání a uskutečňování sociální politiky jsou zodpovědní vůči objektům. Hlavním subjektem sociální politiky je stát a jeho orgány. Není však jediným subjektem. Existuje mnoho dalších, se kterými se můžeme setkat například na nižších úrovních správy. Mezi subjekty sociální politiky patří (Krebs, 2010):

- **Stát a jeho orgány**

Klíčovou roli hraje parlament, který na základě vládního programu vytváří a schvaluje opatření, která mají rozhodující význam pro sociální politiku. Vláda a správní orgány pak zodpovídají za realizaci konkrétní sociální politiky v daném čase. Do této kategorie patří orgány s působností republikovou (MPSV), územní, ale i regionální (úřady práce).

- **Zaměstnavatelé a firmy**

Jejich povinností je realizovat opatření stanovená státem a jeho orgány. Dále se účastní dobrovolných sociálně politických opatření (např. poskytování firemních sociálních služeb).

- **Zaměstnavatelské, zaměstnanecké a odborové svazy**

Mezi subjekty v této kategorii patří například profesní, zaměstnanecké svazy, orgány tripartity, atd.

- **Církev**

Církev jsou chápány jako subjekt sociální politiky zejména kvůli charitativní činnosti, péči o handicapované, aktivitě v oblasti vzdělání, výchovné, apod.

- **Občané, rodiny, domácnosti**

Primární sociální pomoc by měla být zabezpečována a poskytována v rámci rodiny, občanských komunit, apod.

- **Nadnárodní instituce a subjekty**

S rostoucím rozsahem globalizace nabírají nadnárodní instituce a subjekty neustále na významu. Příkladem takových institucí působících v oblasti sociální politiky jsou OSN, EBRD, ILO, apod.

- **Místní komunity, obce, jejich orgány a instituce**

Obce (případně jejich orgány a instituce) jakožto nejmenší územně samosprávné orgány mohou plnit úkoly z oblasti sociální politiky v rámci přenesené působnosti.

Objekty sociální politiky jsou jednotlivci a sociální skupiny, tedy ti, ke kterým sociální pomoc směřuje, kteří ji přijímají. Některá opatření jsou určena pro společnost jako celek (všeobecné právo na vzdělání), některá jsou určena pouze pro vybrané sociální skupiny (rodiny s dětmi), či jednotlivce (nezaměstnaní). Objekty jsou v praxi různě strukturovány. Podle charakteru a účelu je rozlišujeme například podle pohlaví, věku, vzdělání, příjmů, apod.

10.1.4 Funkce sociální politiky

Podobně jako jednotlivé hospodářské politiky plní i sociální politika ve společnosti řadu funkcí. Samotný pojem funkce znamená v tomto případě schopnost sociální politiky vyvolávat určité efekty ve vztahu k příjemcům sociální politiky (objektům) a následně sledovat a realizovat určitý vytyčený zvolený cíl. Existuje různá klasifikace funkcí sociální politiky, mezi nejdůležitější a obecně uznávané se řadí zejména:

- ochranná funkce,
- rozdělovací a přerozdělovací funkce,
- homogenizační funkce,
- stimulační funkce,
- preventivní funkce.

Je nezbytné si uvědomit, že funkce v praxi neexistují ve společnosti izolovaně, ale navzájem se ovlivňují, působí v interakci. V průběhu času se jednotlivé funkce vyvíjely a zároveň také kolísala jejich důležitost. Za jednu z historicky nejstarších funkcí sociální politiky bývá označována **ochranná funkce**, která je rovněž v drtivé většině zemí základním stavebním prvkem sociální politiky. Ochranná funkce řeší sociální události, které již probíhají a při kterých dochází ke znevýhodňování ať už jednotlivce, nebo skupiny vůči ostatním. Cílem této funkce je snaha takové znevýhodnění zmírnit nebo zcela odstranit. Jinými slovy eliminovat důsledky nežádoucích sociálních událostí. Takovými situacemi můžeme v praxi rozumět například ztrátu zaměstnání, nebo riziko úpadku do chudoby, apod.

Rozdělovací a přerozdělovací funkce. Přerozdělováním rozumíme opětovnou redistribuci zdrojů, které občané získávají primárně na trhu ve formě příjmů z ekono-

mické činnosti nebo z vlastnictví majetku. Jelikož ale primární rozdělování vytváří nerovnosti ve společnosti, jsou pomocí státu zdroje redistribuovány dále, čímž dochází ke zmírňování těchto nerovností. A právě zmírnění nerovností je cílem rozdělovací a přerozdělovací funkce sociální politiky. Ta v praxi řeší, co má být předmětem redistribuce, jakým způsobem a na základě jakých kritérií by měla být realizována, ale také ve prospěch koho by měly prostředky směřovat. Hlavním garantem této funkce je v první řadě stát. Podle Smutka (2003) se redistribuce v každé zemi pohybuje mezi dvěma mantinely. Na jedné straně oslabuje příliš vysoká míra redistribuce podněty k práci a podnikání, naopak příliš nízká míra přerozdělování oslabuje stabilitu a rozvojové možnosti společnosti.

Homogenizační funkce je jednou z nejmladších funkcí sociální politiky. Jejím cílem je poskytovat všem stejné šance ke vzdělání, zdravotní péči nebo práci. Snaží se tedy zejména o eliminaci neopodstatněných rozdílů v životních podmínkách objektů sociální politiky. Jak uvádí Krebs (2010), homogenizace neznamená nivelizaci podmínek života. Chápe ji spíše jako možnost uspokojovat základní potřeby podle individuálních schopností a předpokladů, které následně vedou k odůvodněným a přirozeným rozdílům ve společnosti. Výsledkem homogenizace je určitá forma příjmového vyrovnání, čímž navazuje na funkci redistributivní. Příkladem může být sociální podpora nízkopříjmových skupin obyvatelstva, jímž je pomocí homogenizačních opatření dorovnán příjem na úroveň společensky uznaného standardu.

Stimulační funkce vznikla do jisté míry jako reakce na funkci ochrannou a homogenizační. Obě funkce ze své podstaty mohou působit a v praxi také často působí demotivačně. Její náplní je podporovat takové sociální jednání jednotlivců, případně sociálních skupin, které vede k soběstačnosti a samostatnosti. Cílem stimulační funkce sociální politiky je tedy stav, kdy je každý schopen postarat se sám o sebe, eventuálně pomáhá druhým. Z toho také vyplývá nezbytnost omezit působení demotivačních prvků v rámci sociální politiky. Díky stimulační funkci má podle Krebse (2010) sociální politika zároveň i stabilizační efekt, neboť tlumí sociální neklid a zabraňuje sociálním konfliktům ve společnosti.

Cílem **preventivní funkce** je odstranit, a pokud je to možné předcházet nežádoucím sociálním stavům či sociálnímu jednání jednotlivců a skupin, které brání jejich začlenění do společnosti. Těmito nežádoucími stavy můžeme rozumět nepříznivé sociální situace, jako jsou například nezaměstnanost, chudoba, úraz, apod. Kolibová (2007) uvádí, že tuto funkci plní všechny obory sociální politiky. Mezi nejúčinnější ale patří zejména vzdělávací politika prostřednictvím poskytování adekvátního vzdělávání, zdravotní politika poskytováním preventivní zdravotní péče nebo systémy sociálního zabezpečení, které pomáhají předcházet výskytu chudoby.

Je zřejmé, že důležitost některých funkcí je v systému sociální politiky nezpochybnitelná. Značný přínos má například funkce ochranná, preventivní, ale i stimulační. Nicméně velmi často diskutovanou je funkce rozdělovací a přerozdělovací. Panují rozdílné názory ohledně míry redistribuce, jestli je přerozdělování spravedlivé či nikoli nebo například komu má pomoc směřovat a za jakých podmínek. Proti nadměrné redistribuci hovoří i fakt, že lehce získané prostředky sociální pomoci vedou k oslabení motivace jednotlivců.

10.1.5 Principy sociální politiky

Klíčovou roli v dnešní sociální politice zastávají principy, které pomáhají sociální politiku dotvářet. Jsou to základní zásady a pravidla, která určují směřování sociální politiky. Mezi nejdůležitější principy patří:

- princip sociální spravedlnosti,
- princip sociální solidarity,
- princip subsidiarity,
- princip participace.

Princip sociální spravedlnosti je klíčovým principem sociální politiky. Spravedlnost je základním pilířem právních řádů vyspělých demokratických zemí, je také považována za jednu z hlavních mravních hodnot, která by měla být ve společnosti všeobecně uznávána a respektována. Princip sociální spravedlnosti stanovuje pravidla redistribuce zdrojů mezi subjekty a objekty sociální politiky a reprezentuje myšlenku, že je nutné zabezpečit jednotlivce, nebo sociální skupiny, které jsou ohroženy chudobou a nemohou se o sebe postarat sami.

Princip sociální solidarity vychází z pojmů jako je sounáležitost nebo vzájemná mezilidská podpora. Podle Smutka (2005) „souvisí s vytvářením a rozdělováním životních podmínek a prostředků jedinců a sociálních skupin v zájmu naplňování idey sociální spravedlnosti.“ Vzniká tedy především jako výsledek spontánnosti a v praxi je realizována prostřednictvím redistribuční a transferové politiky. Existují různé typy sociální solidarity, rozlišujeme například solidaritu mezinárodní, regionální nebo mezigenerační. Z jiného úhlu pohledu můžeme také rozlišovat mezi solidaritou dobrovolnou, která vychází ze zmiňované sounáležitosti a nedobrovolnou (vynucenou), kdy se jedná o povinnou redistribuci příjmů (například ve formě daní, odvodů na sociální a zdravotní pojištění, apod.)

Princip subsidiarity vychází z předpokladu, že každý, kdo se ocitne v sociálně složitě situaci, by měl v první řadě pomoci sám sobě. Pokud to není možné, nastupuje

pomoc v rámci rodiny. Dále pak následuje pomoc v podání dalších subjektů sociální politiky, místních organizací, dobrovolných sdružení, občanských komunit, apod. Pomoc státu přichází až tehdy, kdy jsou všechny ostatní možnosti vyčerpány. Základním předpokladem je tedy zodpovědnost každého občana za vlastní život, stát figuruje jako poslední instance.

Princip participace je založen na myšlence, že občané mají mít možnost podílet se na procesu vytváření a realizování opatření, která se týkají jich samotných. Občan se podle Dukové (2013) nepodílí na sociální politice pouze jako pasivní příjemce sociálních opatření, ale aktivně se zapojuje a spolurozhoduje o jejich realizaci, je schopen pomoc sám poskytovat. Občan se tak z objektu sociální politiky zároveň stává i subjektem.

10.1.6 Nástroje sociální politiky

Sociální politika je uskutečňována prostřednictvím nástrojů. Jejich spektrum je různorodé a široké. Podle Klikové (2012) je můžeme dělit do dvou skupin. Do první skupiny patří program a kolektivní vyjednávání, do druhé pak konkrétní realizační nástroje sociální politiky.

Program a kolektivní vyjednávání patří mezi obecné nástroje sociální politiky. Program řeší způsob a techniku dosahování dlouhodobých cílů, které jsou výsledkem jednání různých politických institucí, ale i například odborových nebo zaměstnavatelských organizací. Základem konkrétního programu by měla být propracovaná dlouhodobá koncepce zohledňující směřování sociální politiky při prosazování dlouhodobých cílů. Na jeho základě jsou pak realizovány zvolené cíle sociální politiky. V případě, že by program nebyl vypracován, nebylo by možné realizovat komplexní opatření sociální politiky v praxi.

Kolektivní vyjednávání představuje mechanismus dosahování konsensu mezi jednotlivými sociálními partnery. Těmi jsou nejčastěji na jedné straně stát, případně vláda a na straně druhé odborové a zaměstnavatelské organizace, apod. Na rozdíl od programu je kolektivní vyjednávání vhodné pro uskutečňování krátkodobých záměrů sociální politiky. Výsledkem vyjednávání jsou kolektivní smlouvy. V praxi jsou rozlišovány 2 typy kolektivních smluv, a to kolektivní smlouva vyššího typu a podniková kolektivní smlouva. Kolektivní smlouva vyššího typu je uzavírána mezi zaměstnavatelskými a odborovými organizacemi. Týká se tedy většího počtu zaměstnanců a zejména zaměstnavatelů, je možné ji uzavřít pro celé hospodářské odvětví (např. zemědělství, stavebnictví, apod.) Naproti tomu podniková kolektivní smlouva bývá uzavírána mezi příslušným odborovým orgánem a zaměstnavatelem v rámci určité-

ho podniku. Jedná se tedy o smlouvy nižších typů – pro menší počet zúčastněných. Příkladem mohou být smlouvy o zvýšení mezd v rámci podniku apod.

Konkrétní realizační nástroje sociální politiky – sociální politika pracuje v praxi s řadou konkrétních nástrojů. Mezi nejvýznamnější patří zejména:

- **Sociální příjmy**

Jsou stěžejním nástrojem sociální politiky. Mohou mít formu jednorázového příspěvku (například porodné), nebo mohou být vypláceny opakovanou formou. Mezi dávky, které jsou poskytovány a vypláceny opakovaně patří dávky důchodového a nemocenského zabezpečení, podpora v nezaměstnanosti, peněžitá pomoc rodinám s dětmi, ale také dávky sociální pomoci. Podle Klikové (2012) by měly sociální příjmy zabezpečovat sociální pomoc občanům v obtížné životní situaci, zároveň by však neměly vést k oslabování ekonomické výkonnosti.

- **Sociální služby**

Pro tuto skupinu realizačních nástrojů je charakteristické, že uspokojují specifické potřeby občanů. Patří sem jednak služby zahrnující péči o staré občany nebo handicapované osoby, jednak služby související například se vzděláním, zdravím nebo bydlením.

- **Věcné dávky**

Jejich poskytování je spojeno zejména s ochranou zdraví. Jedná se především o léky, zdravotní a ochranné pomůcky. Poskytují se také tehdy, když existuje podezření, že by samotná peněžitá dávka nebyla použita k zamýšlenému účelu (například poskytnutí naturálií konkrétním osobám).

- **Účelové půjčky**

Zahrnují poskytování půjček s výhodnějšími podmínkami. Jsou okamžitě dostupné a jsou adresovány na předem určené účely (například půjčka na vzdělání, bydlení, atd.)

- **Úlevy a výhody**

Jsou poskytovány určitým skupinám obyvatelstva, jako jsou například senioři, studenti, vojáci, apod. (například sleva na jízdné a dopravné).

10.1.7 Současné trendy ve směřování sociální politiky

Současná sociální politika může být v praxi uplatňována dvěma způsoby. Podle Klikové (2012) se jedná o tradiční nebo moderní strategii sociální politiky. **Tradiční způsob realizace sociální politiky** je založen na univerzálním poskytování sociální pomoci v rizikových situacích, hlavní roli hraje státní ochranná péče, která je dominantní. Sociální pomoc ostatních subjektů sociální politiky je minimální. Sociální dávky jsou poměrně lehce dosažitelné, což výrazným způsobem omezuje pracovní motivaci ve společnosti. Výsledkem realizace tradičního způsobu sociální politiky je rostoucí nezaměstnanost v prostředí neustále se horšící demografické situace, v důsledku čehož dochází ke změnám poměru mezi těmi, kdo do systému přispívají, a těmi, kdo ze systému čerpají. Oslabuje prvek individualismu a sebezodpovědnosti, ale také funkce rodiny. Občané se více spoléhají na zabezpečení státem. V neposlední řadě je třeba zmínit, že systém se vyznačuje obrovskými náklady, které bývají často kritizovány pro jejich neefektivnost.

Moderní strategie sociální politiky se naopak vyznačuje snahou o snížení nákladů na její realizaci. Pomoc by měla směřovat jen těm, kteří to skutečně potřebují. Značný důraz klade také na zvýšení efektivity sociálních programů, a to zejména pomocí lepší cílenosti a selektivity vynakládaných prostředků (Kolibová, 2012). Charakteristickým rysem je ústup od státní sociální péče směrem k nestátnímu sektoru, větší důraz je kladen na odpovědnost jednotlivce, ale také rodiny. Stát v tomto systému už není hlavním a jediným zdrojem pomoci. Naopak financování by mělo být založeno na více zdrojích (domácnost, rodina, obec, soukromé subjekty, odborové organizace, pojišťovací instituce, nestátní organizace, apod.). Moderní způsob realizace sociální politiky také zdůrazňuje pojmy jako je decentralizace (poskytování sociálních služeb co nejbližší k občanům) nebo deinstitucionalizace (praktikování pomoci v terénu). Není překvapivé, že v současné době napjatých rozpočtů se vlády snaží o aplikaci moderní strategie sociální politiky. Nicméně je velmi obtížné a nepopulární prosadit takové změny sociálních systémů, které povedou ke snížení objemu vynakládaných prostředků v této oblasti. Většina výdajů má charakter tzv. mandatorních výdajů, které jsou stanoveny zákonem a jejich redukce je pro politiky skutečným oříškem, a to i ve stabilních demokratických společnostech.

10.2 PŘEROZDĚLOVACÍ POLITIKA

Přerozdělování je jedním z nejdůležitějších nástrojů sociální politiky. Je založeno na předpokladu, že fungování trhu je doprovázeno vznikem sociálních nerovností, které jsou v demokratické společnosti nežádoucí. Nerovnosti vznikají při primární distribuci národního důchodu, tedy při distribuci příjmů z vynaložené ekonomické

aktivity nebo vlastnictví majetku. Cílem přerozdělování je snížení těchto sociálních nerovností, což bývá označováno jako sekundární distribuce. Vstupuje do systému pomocí daní, dávek a příspěvků a je zajišťována prostřednictvím státu. Umožňuje zabezpečení základních životních potřeb těm skupinám obyvatelstva, které se podle Klikové (2012) „z různých objektivních důvodů nemohou efektivně účastnit ekonomického procesu (a tím pádem ani procesu prvotního rozdělování).“ Jedná se například o nezaměstnané, důchodce, občany v nouzi, apod.

Přerozdělovací procesy jsou ve větší či menší míře definovány v drtivé většině vyspělých zemí. Přístup vlád jednotlivých zemí k tomuto problému se však různí. Panují rozdílné názory na míru, způsob nebo nástroje přerozdělování, případně na základě jakých ekonomických, ideologických a politických faktorů má k redistribuci docházet. Ideologické faktory budou vymezeny v následující kapitole.

10.2.1 Filozofické přístupy k politice přerozdělování

Jak už bylo zmíněno, redistribuce je zde vnímána jako opětovné rozdělení zdrojů, které občané získají primárně ve formě příjmů z ekonomické činnosti. Jelikož ale vytváří nerovnosti ve společnosti, jsou tyto zdroje pomocí státu redistribuovány dále, čímž dochází ke zmírňování nerovností. Právě úloha státu v ekonomice, ale i samotném procesu redistribuce je klíčovým aspektem pro vymezení jednotlivých teoretických přístupů k politice přerozdělování. Existují tři základní filozofické přístupy k přerozdělování, a to (Mankiw, 1999):

- utilitarismus,
- liberalismus,
- libertariánství.

Utilitarismus je filozofický směr, jehož stěžejním pojmem je užitek. Ten je chápán jako úroveň uspokojení jednotlivce s ohledem na jeho životní situaci. Užitek je měřítkem blahobytu a je žádoucím cílem jak soukromého, tak veřejného jednání. Úlohou vlády je podle tohoto filozofického přístupu snaha o maximalizaci součtu užiteků všech členů společnosti. Přerozdělování důchodů utilitaristé vnímají v souvislosti s klesajícím mezním užitekem. Tedy dodatečný příjem přinese chudému člověku větší užitek než dodatečný příjem bohatému. Vláda by se tedy měla snažit dosáhnout takové úrovně přerozdělování, která povede k vyššímu celkovému užitku. Utilitarismus však neuznává úplné vyhlazení příjmové nerovnosti. Naprostá rovnost by podle nich působila demotivačně. Lidé s vyššími příjmy totiž musí odvádět vyšší daně, ty však demotivují od práce a vedou ke ztrátám mrtvé váhy. Lidé v důsledku vyšších daní totiž pracují méně, snižuje se důchod celé společnosti a spolu s ním také celkový užitek. Vláda

v utilitaristickém podání musí tedy najít takový rozsah přerozdělování, který vyvažuje přínosy z větší rovnosti se ztrátami způsobenými deformovanou motivací.

Liberalismus vychází z předpokladu, že společenské instituce, zákony a jednotlivé politiky by měly být spravedlivé. Spravedlnost je však značně diskutabilní pojem. Každý jednotlivec vnímá jinak co je a co není je spravedlivé. Jako řešení vidí Rawls (1995) „situaci za závojem nevědomosti.“ Tedy situaci, kdy se všichni se před narozením shromáždí k určení pravidel, kterými se společnost bude řídit. V tomto okamžiku nikdo neví, jaké postavení bude v životě mít, a právě proto mohou být pouze v takové situaci vybrána spravedlivá pravidla pro společnost. Člověk za závojem nevědomosti se obává, že se ocitne na konci důchodového rozdělení, jelikož neví, jaké bude jeho budoucí rozdělení důchodu. To je důvod, proč liberalismus usiluje o zvýšení blahobytu nejméně majetných a zastává princip maximalizace minimálních užitek, tzv. maximinové kritérium. V tomto pojetí je kladen důraz na nejchudší členy společnosti, míra redistribuce důchodu je tedy vyšší než u utilitarismu. Ani liberalismus však nepodporuje naprosté rovnostářské rozdělení ve společnosti. Podobně jako v utilitaristickém pojetí by naprostá rovnost vedla ke ztrátě motivace a následnému poklesu celkového důchodu ve společnosti, a tím pádem i poklesu blahobytu nejméně majetných.

Libertariánství na rozdíl od předchozích filozofických přístupů nestaví na předpokladu, že celkový důchod společnosti má být redistribuován v zájmu dosažení určitého společenského cíle. Naopak zastává názor, že důchod mohou získat pouze jednotlivci, nikoli společnost jako celek. Vláda se v tomto filozofickém přístupu nemá angažovat ve zmírňování nerovnosti rozdělení důchodů ve společnosti. Libertariáni totiž neuznávají existenci autority, která by rozhodovala o kontrole a následné redistribuci důchodů. Jedinou možností, jak v libertariánské společnosti něco obdržet, je dobrovolná směna, případně dar. Libertariánství se nesnaží určit optimální a žádoucí rozsah přerozdělování ve společnosti. Stěžejní je hodnocení způsobu, jakým je přerozdělení dosaženo. Jinými slovy, pokud je rozdělení důchodu dosaženo nespravedlivě, například jedná-li se o krádež, vláda by měla takové jednání napravit. Je-li však způsob vedoucí k přerozdělení spravedlivý, je spravedlivá i výsledná redistribuce. Mnohem důležitější než rovnost příjmů je zde rovnost příležitostí. Vláda by měla usilovat o dodržování individuálních práv, což zajistí rovnost příležitostí všech jednotlivců k využití svých schopností a tím i k dosažení úspěchu.

Podobně jako v případě teoretických a ideologických přístupů k sociální politice se i zde jednotlivá pojetí neuplatňují v realitě v této čisté podobě. Výsledný mix závisí na mnoha faktorech, jako je ekonomická a politická situace země, síla sociálních partnerů (odborů), tradice, historické souvislosti, vývoj celosvětové ekonomické situace, apod.

10.2.2 Příčiny nerovnosti

Základním důvodem existence přerozdělovací politiky je snaha o zmírnění, případně eliminaci neopodstatněných rozdílů mezi jednotlivci pramenící z nerovnoměrného rozložení důchodů ve společnosti. Otázkou však zůstává, co je potenciálním zdrojem nerovnoměrného rozložení důchodu. Samuelson (2007) rozlišuje několik faktorů způsobujících nerovnosti v příjmech, kterým jednotlivci čelí již při vstupu na trh. Mezi nejvýznamnější patří rozdílné schopnosti a kvalifikace, intenzita a náročnost práce, ale také druh práce, štěstí, náhoda apod.

- **Schopnosti a dovednosti**

Je nesporné, že lidé se výrazným způsobem odlišují ve svých schopnostech, a to jak fyzických, tak psychických. Individuální předpoklady jednotlivců jako jsou výška, síla, případně duševní schopnosti však vysvětlují pouze malou část rozdílů v příjmech. Jinými slovy, rozdíly v individuálních schopnostech jednotlivců jsou menší než rozdíly v příjmech. Podle Samuelsona (2007) trh oceňuje spíše ochotu riskovat, ambice, ale i štěstí.

- **Pracovní nasazení**

Různé pracovní nasazení jednotlivců vychází z rozdílných preferencí ohledně volného času a rozsahu pracovní aktivity. Rozdíly v příjmech se pak mohou výrazně odlišovat kvůli různé pracovní intenzitě.

- **Profese**

Nerovnoměrné rozdělení příjmů může pramenit i z odlišnosti v dosaženém vzdělání, ale také druhu vykonávané profese. Lidským kapitálem se rozumí investice do vzdělání, profese, apod. Vzdělání, potažmo profese, kterou jednotlivci vykonávají je v praxi podstatným zdrojem příjmových nerovností. Lidé s vysokoškolským vzděláním vykonávající profese s tím spojené mají zpravidla vyšší příjmy než lidé, kteří dosáhli pouze základního vzdělání.

- **Další faktory**

Kromě zmíněných faktorů mají podle Samuelsona (2007) vliv na příjmovou nerovnost i jiné faktory, jako jsou například nerovné příležitosti, diskriminace, vyloučení z některých povolání, ale také štěstí, náhoda a osud, apod.

Všechny tyto faktory a jejich kombinace vedou k příjmové nerovnosti ve společnosti. Přerozdělovací politika se pak snaží toto původní rozdělení důchodů změnit. Důvody, proč stát realizuje sekundární distribuci, jsou vymezeny v následující kapitole.

10.2.3 Nástroje přerozdělovací politiky

Celý proces přerozdělování se v praxi realizuje pomocí řady nástrojů, ale i institucí. Ty se běžně člení do dvou skupin. **První skupinu** tvoří nástroje a instituce řadící se do soustavy veřejných rozpočtů. Nejvýznamnějším nástrojem je státní rozpočet, patří sem ale také rozpočty místních a územních samospráv. **Druhá skupina** zahrnuje nástroje a instituce soustavy národního pojištění. Patří sem čtyři samostatně hospodařící povinně vytvářené národní pojistné fondy, které by měly být nezávislé na státním rozpočtu. Jedná se o fond důchodového, nemocenského a zdravotního pojištění a fond pojištění v nezaměstnanosti. Touto skupinou nástrojů protéká mnohem více finančních zdrojů, než je tomu u veřejných rozpočtů. Na procesu redistribuce se kromě zmíněných institucí podílí i subjekty soukromé. Může se jednat například o soukromé penzijní fondy, pojistné instituce, případně neziskové organizace, apod. Mezi nejvýznamnější nástroje proto patří (Kliková, 2012):

- rozpočtové soustavy a jejich prvky,
- parafiskální systémy.

U **rozpočtových soustav** je důležité rozlišit příjmovou a výdajovou stranu. Na **straně příjmů** je stěžejní kategorií výběr daní a poplatků. Z oblasti **příjmých daní** jsou důležitým nástrojem zejména daně důchodové, z **nepříjmých daní** pak pochopitelně daň z přidané hodnoty a spotřební daň. Prostřednictvím všech těchto daní dochází k přerozdělení zdrojů z primární distribuce. Zároveň tím stát a státní rozpočet získává prostředky pro sekundární distribuci – tedy pro přerozdělení prostředků ve prospěch potřebných. V důsledku neustále rostoucího tlaku na výdajové strany rozpočtů bývá růst daní jedním z nejjednodušších způsobů, jak získat chybějící zdroje. Politicky přijatelnější a průchodnější než zvedat daně fyzickým a právnickým osobám bývá zpravidla navýšování daní nepřímých. Ty zatěžují konečnou spotřebu všech, bez ohledu na příjmovou situaci jednotlivce či rodiny. Jejich výběr je jednodušší než v případě daní důchodových a zároveň jsou lépe kontrolovatelné. Mezi nástroje přerozdělovací politiky patří rovněž **negativní důchodová daň**. Jedná se o koncept, který v sobě zahrnuje jak daň, tak i určitou garanci minimálního příjmu sociálně potřebným jedincům. Její výhodou je jednoduchost – lidé s vysokými příjmy platí kladnou daň, lidé s nižšími příjmy získávají daň zápornou. Domácnosti zároveň nemusí prokazovat, že mají na dávku nárok, celý systém je tedy administrativně méně náročný. Potýká se ovšem opět s problémem pracovní demotivace a následné ochoty platit vyšší daně.

Na **straně výdajů** patří mezi nástroje přerozdělovací politiky zejména **sociální transfery**. Ty mohou být do určité míry chápány jako transfery mezi ekonomicky aktivními a ekonomicky neaktivními. Největší položku sociálních transferů představují výdaje na důchody, další významnou položkou sociálních transferů jsou dávky nemocen-

ského pojištění, podpora v nezaměstnanosti, dávky státní sociální podpory (přídavek na dítě, rodičovský příspěvek, příspěvek na bydlení, porodné, pohřebné a dávky pěstounské péče), dávky pro osoby se zdravotním postižením, pomoc v hmotné nouzi nebo dávky sociální péče. Kromě sociálních transferů, jsou významnou výdajovou položkou i vládní nákupy určitých specifických služeb, jako je například vzdělání, zdravotní péče, bydlení nebo bezpečnost a obrana země. Všechny tyto výdaje pomáhají zabezpečovat základní funkce státu.

Další skupinou nástrojů přerozdělovací politiky jsou **parafiskální systémy**. Prostřednictvím nich je finančně zabezpečován systém národního pojištění. Jak již bylo zmíněno, celý systém je tvořen čtyřmi národními pojistnými fondy, které jsou nezávislé na hospodaření státu. Tyto fondy pokrývají rizikové oblasti jako je nezaměstnanost, stáří nebo nemoc (viz výše). Konkrétně se jedná o:

- fond důchodového pojištění,
- fond nemocenského pojištění,
- fond zdravotního pojištění,
- fond pojištění v nezaměstnanosti.

BOX 1 - Sociální transfery podle účelu vyplácení

Výdaje na zabezpečení ve stáří a nemoci představují ve většině zemí největší položku sociálních výdajů. Jak znázorňuje tabulka 1, nejvíce prostředků na penze (vyjádřeno jako procentní podíl na HDP) bylo v roce 2009 vynakládáno v Itálii (15,4%), Francii (13,7%) nebo Rakousku (13,5%). Na zabezpečení v nemoci bylo nejvíce finančních zdrojů vyplaceno ve Francii (9%) nebo Německu (8,6%). Nejméně pak na zabezpečení ve stáří a nezaměstnanosti vyplatily státy jako je Mexiko nebo Korea.

Tabulka 3. Členění sociálních výdajů v roce 2009 dle účelu poskytování (v % HDP)

	Stáří	Nezaměstnanost	Nemoc	Ostatní dávky	Celkem
Francie	13,7	5,2	9,0	4,2	32,1
Dánsko	6,1	7,9	7,7	8,5	30,2
Švédsko	8,2	5,5	7,3	8,8	29,8
Belgie	10,0	8,1	8,1	3,5	29,7
Finsko	9,9	7,1	6,8	5,6	29,4
Rakousko	13,5	5,8	7,3	2,5	29,1
Itálie	15,4	3,4	7,4	1,6	27,8
Německo	11,3	4,4	8,6	3,5	27,8
Španělsko	9,3	6,8	7,0	2,9	26,0
Portugalsko	12,3	4,6	7,2	1,5	25,6

Velká Británie	6,2	5,6	8,1	4,2	24,1
Maďarsko	9,9	5,7	5,1	3,2	23,9
Řecko	13,0	2,6	6,5	1,8	23,9
Irsko	5,1	8,7	7,1	2,7	23,6
Lucembursko	7,7	6,8	6,6	2,5	23,6
Norsko	5,4	6,3	6,2	5,4	23,3
Nizozemí	5,1	6,3	7,9	3,9	23,2
Slovensko	10,9	3,6	6,8	1,3	22,6
Japonsko	10,2	2,2	7,1	2,9	22,4
Polsko	11,8	3,4	5,2	1,1	21,5
Nový Zéland	4,7	5,9	8,3	2,3	21,2
Česká republika	8,3	4,4	6,7	1,3	20,7
Estonsko	7,9	5,7	5,2	1,2	20,0
Kanada	4,5	5,6	8,0	1,3	19,4
USA	6,8	2,8	8,3	1,3	19,2
Slovensko	7,0	4,3	6,0	1,4	18,7
Island	1,7	5,9	6,2	4,7	18,5
Švýcarsko	6,3	4,0	6,0	2,1	18,4
Austrálie	3,5	4,5	6,2	3,6	17,8
Izrael	5,0	4,4	4,1	2,5	16,0
Turecko	6,8	0,5	5,4	0,1	12,8
Korea	2,1	1,3	4,0	2,2	9,6
Mexiko	1,7	1,0	3,1	2,4	8,2

Zdroj: OECD: *Society at Glance*

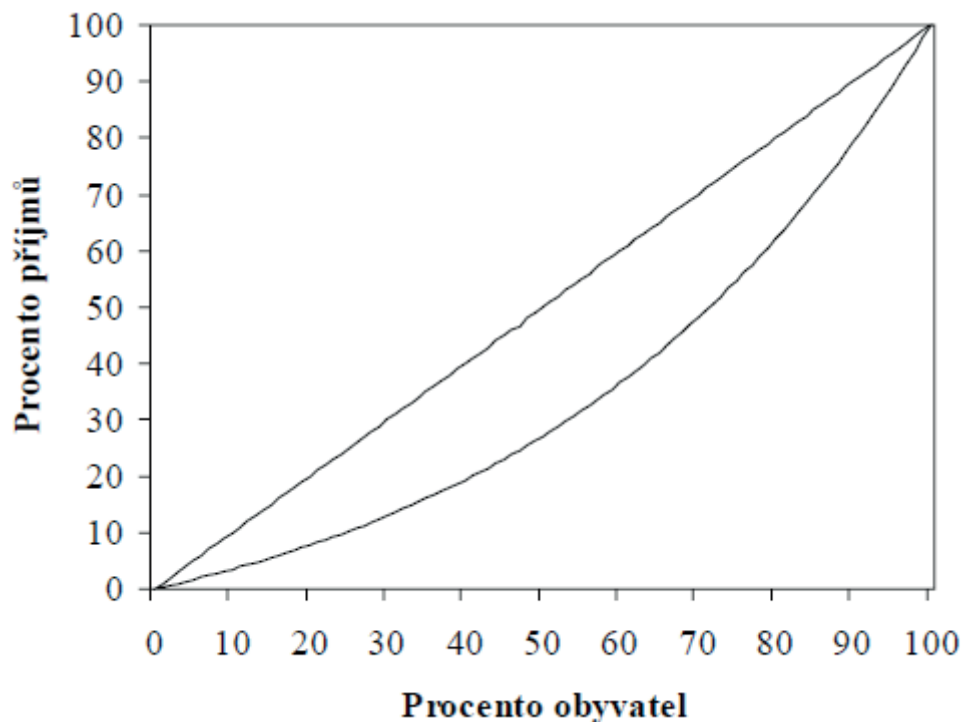
10.2.4 Měření nerovnosti

Existují různé způsoby měření nerovnosti rozdělení příjmů. Mezi nejznámější a nejčastěji využívané patří Lorenzova křivka, Giniho koeficient nebo Robin Hood index. Základním principem většiny přístupů měření nerovnosti je rozdělení obyvatelstva do příjmových skupin. Podle počtu skupin rozlišujeme buď kvintily (rozdělení společnosti na 5 skupin), decily (rozdělení na 10 skupin), nebo percentily (100 skupin). Pak můžeme jednotlivé skupiny mezi sebou porovnávat. Nejjednodušší je ukazatel podílu prvního a posledního kvintilu (resp. decilu, percentilu), který vypovídá o rozdělení příjmů ve společnosti.⁹⁶ Populárním způsobem pro znázornění rozdělení příjmů mezi domácnostmi je **Lorenzova křivka** (Obrázek 1). Na horizontální ose jsou seřazeny příjmové skupiny (domácnosti) podle výše příjmu a vertikální osa zachycuje podíl těchto příjmových skupin na celkových příjmech.

⁹⁶ Příkladem takového ukazatele může být kromě Lorenzovy křivky a Giniho koeficientu například koeficient příjmové nerovnosti (S80/S20) využívaný Eurostatem jako jeden ze způsobů měření nerovnosti. Tento ukazatel je blíže vysvětlen v boxu 3.

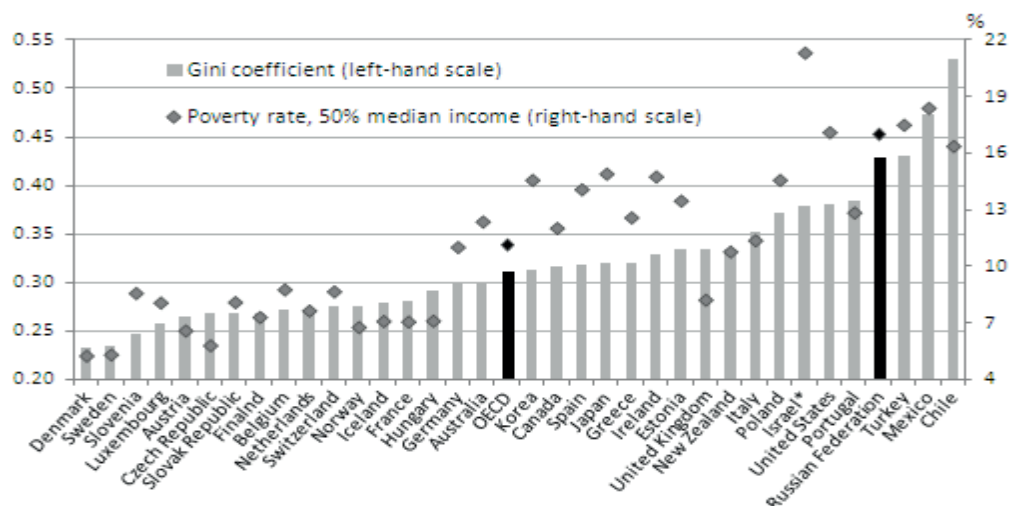
V případě, kdy je rozdělení příjmů ve společnosti absolutně nivelizované, hovoříme o absolutní rovnosti (tzv. rovnostářská Lorenzova křivka). Lorenzova křivka je zde přímkou svírající s horizontální osou úhel 45° . O absolutní nerovnosti se jedná tehdy, když by byly veškeré příjmy ve společnosti rozděleny ve prospěch jediné domácnosti. Skutečná Lorenzova křivka se v praxi pohybuje mezi těmito dvěma extrémními situacemi. Čím dále se nachází skutečná Lorenzova křivka od křivky absolutní rovnosti, tím menší je v dané společnosti rovnoměrnost rozdělení příjmů.

Obrázek 1. Lorenzova křivka



Z Lorenzovy křivky je možné odvodit ukazatel příjmové nerovnosti - Giniho koeficient. Měří se jako podíl mezi ideální Lorenzovou křivkou a skutečnou křivkou k velikosti plochy pod ideální Lorenzovou křivkou. Čím větší je nerovnost rozdělení příjmů ve společnosti, tím více se Lorenzova křivka odchyľuje od nivelizované ideální Lorenzovy křivky. Giniho koeficient nabývá hodnot od 0 do 1, přičemž 0 značí absolutní rovnost, 1 naopak absolutní nerovnost. Hodnoty Giniho koeficientu pro země OECD jsou znázorněny na obrázku 2. Mezi státy s nejnižšími hodnotami Giniho koeficientu patří opět severské země. Také Česká republika se vyznačuje poměrně rovnoměrným příjmovým rozdělením. Naopak mezi země s podstatně vyšší příjmovou nerovností patří Spojené státy, Rusko, Turecko, Mexiko nebo Chile.

Obrázek 2. Giniho koeficient v zemích OECD (2008-2010)



Zdroj: OECD. Social policy and data

Dalším ukazatelem příjmové nerovnosti je například **Robin Hood index**, který udává podíl příjmů, které by bylo nutné redistribuovat, aby bylo dosaženo rovnoměrného rozdělení, tedy aby všichni ve společnosti měli stejné příjmy. Čím vyšších hodnot dosahuje, tím větší je v dané společnosti příjmová nerovnost.

Box 2. Další způsoby měření nerovnosti

Index chudoby

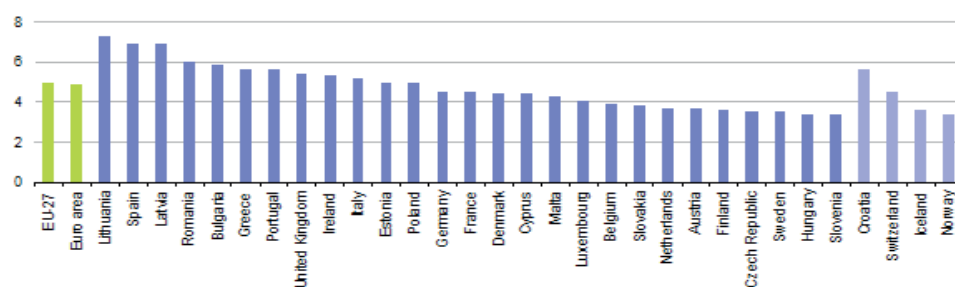
Velmi často bývá mezi způsoby měření nerovnosti zahrnován index chudoby. Ten vyjadřuje procentní množství populace, která se dostane pod hranici chudoby. Přičemž chudoba je chápána jako určitá minimální úroveň příjmů, které postačí k životu. Rozlišujeme mezi hranicí zákonné chudoby a hranicí subjektivní chudoby. Hranice zákonné chudoby slouží podle Klikové (2012) jako základ pro výpočet a výplatu dávek sociální podpory pro domácnosti, které mají příjem pod hranici životního minima. Hranice subjektivní chudoby je stanovována na základě subjektivních výpovědí domácností o příjmu, který je nutný pro pokrytí jejich základních potřeb.

Koeficient příjmové nerovnosti (S80/S20)

Koeficient příjmové nerovnosti S80/S20 je definován jako podíl příjmů připadajících na 20% obyvatel (domácností) s nevyššími příjmy ve společnosti k objemu příjmů připadajících na 20% obyvatel (domácností) s nejnižšími příjmy ve společnosti.

Koeficient může teoreticky nabývat hodnot v intervalu $(1; \infty)$. Čím vyšší je hodnota koeficientu, tím vyšší jsou celkové příjmy 20 % nejbohatších osob ve společnosti vůči 20 % nejchudších osob, a tím vyšší je tedy i diference příjmů v dané společnosti. Naopak čím více by se hodnota koeficientu blížila jedné, tím by byly příjmy v dané společnosti více nivelizovány. Hodnota koeficientu jedna znamená absolutní rovnost příjmů všech členů společnosti. Na obrázku 3 je vidět, že v roce 2010 byla mezi obyvatelstvem EU-27 značná nerovnost příjmového rozdělení: 20 % obyvatel s nejvyššími příjmy mělo průměrně 5krát vyšší příjmy než 20 % obyvatel s nejnižšími příjmy. Tento koeficient se však mezi jednotlivými členskými státy značně liší. Nejnižších hodnot dosahoval ve Slovinsku a Maďarsku, ve Švédsku a České republice se pohyboval na hranici okolo 6 % a vůbec nejvyšší (7,3) byl v Litvě (Eurostat, 2012).

Obrázek 3. Koeficient příjmové nerovnosti ($S80/S20$) v evropských zemích (2010)



Source: Eurostat (online data code: ilc_di11)

Zdroj: Eurostat, Statistika příjmového rozdělení

Atkinsonův index

Jeho hodnota udává takový příjem na hlavu, který při rovnoměrném rozdělení vytvoří stejnou úroveň společenského blahobytu jako současná nerovná distribuce. Může nabývat hodnot od 0 do 1, přičemž 0 znamená, že je rozdělení důchodu ve společnosti absolutně rovné a 1 udává absolutní nerovnost. Pokud je například hodnota Atkinsonova indexu rovna 0,2, pak by pro dosažení stejné úrovně blahobytu stačil důchod jen ve výši 80% současného (za předpokladu, že současný důchod je rovnoměrně distribuován). Důležitým prvkem je zahrnutí míry averze společnosti vůči příjmové nerovnosti. Ta může nabývat hodnot od 0 (společnost je zcela indiferentní k distribuci důchodu) do $+\infty$ (společnost se zajímá pouze o jedince s nejnižšími příjmy). Výhodou Atkinsonova indexu je, že měří míru nerovnosti ve skupinách, není však dále rozložitelný (Lapáček, 2007).

Theilův index

Měří, jak daleko je populace od ideálního stavu, kdy má každý ve společnosti stejný příjem. Počítá se jako vážený geometrický průměr podílů příjmů. V případě absolutní rovnosti, kdy každý obdrží průměrný příjem, je hodnota Theilova indexu rovna 0.

Naopak v případě absolutní nerovnosti, kdy veškerý příjem obdrží pouze jedna osoba, je jeho hodnota rovna přirozenému logaritmu $\ln(n)$. Výhodou Theilova indexu je, že jej lze poměrně snadno dekomponovat. Lze tedy například spočítat jak nerovnost mezi regiony, tak nerovnost mezi obyvateli uvnitř jednotlivých regionů. Tímto způsobem je tedy možné vypočítat index například za celou republiku z údajů za jednotlivé kraje či pro Evropskou unii z údajů jednotlivých členských států. Právě možnost dekompozice, která umožňuje identifikovat jednotlivé podíly nerovností mezi regiony, je největší výhodou Theilova indexu. Tuhle možnost například Giniho koeficient ani Atkinsonův index nenabízí (Lapáček, 2007).

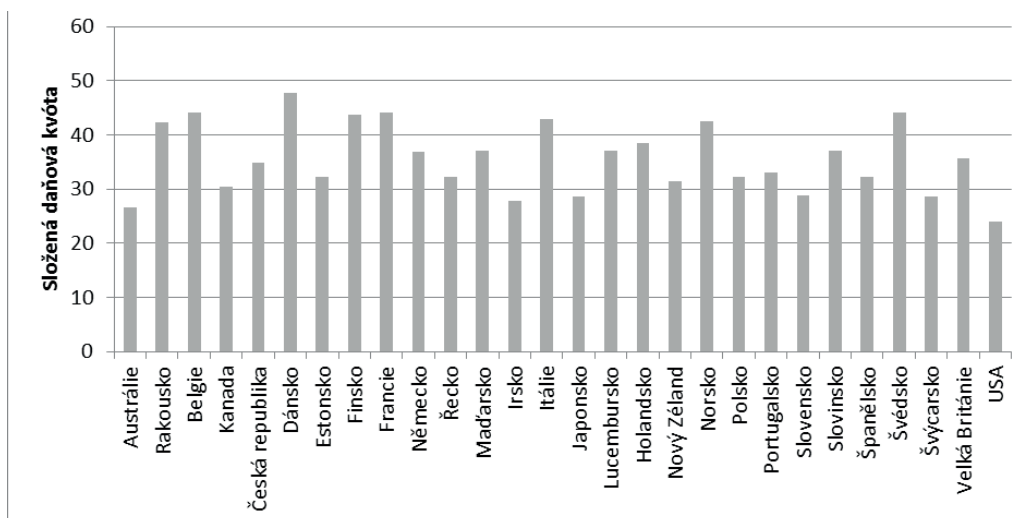
10.2.5 Problémy spojené s přerozdělováním

Nejčastěji diskutovanými pojmy v otázce přerozdělování jsou míra redistribuce, její směřování nebo spravedlnost. Velmi často bývá také zpochybňována její efektivita.

Míra přerozdělování je v každé zemi výsledkem hospodářsko-politického konsensu a převládající ideologické koncepce. Nelze tedy určit jednotnou optimální míru redistribuce, kterou by se měly jednotlivé vlády při realizaci hospodářské politiky řídit. Míru přerozdělování můžeme měřit pomocí ukazatele daňové kvóty, která vyjadřuje podíl daňových výnosů na HDP. Jinými slovy udává, jaký podíl hrubého domácího produktu je přerozdělován prostřednictvím veřejných rozpočtů. V praxi bývá rozlišováno mezi daňovou kvótou jednoduchou (zahrnuje pouze daňové příjmy) a složenou (součástí jsou i příjmy z pojistného na sociální a zdravotní pojištění a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti). Z hlediska přerozdělování má vyšší vypovídací schopnost právě složená daňová kvóta. Na počátku 20. století dosahoval ukazatel daňové kvóty podle Urbana (1994) zhruba jednu desetinu HDP. Nyní se stejný ukazatel pohybuje mezi 25-50%.

Jak je vidět na obrázku 4, mezi státy s nejnižší složenou daňovou kvótou patří země hlásící se k liberálním tradicím, jako je USA, Švýcarsko, ale také Japonsko. Mezi státy s nejvyššími hodnotami patří státy hájící sociálně demokratické principy sociální politiky a sociálního státu, například Švédsko, Dánsko nebo Finsko. Vysokých hodnot dosahuje i Rakousko nebo Francie. Česká republika dosahuje ve zázorněném období hodnot kolem 35%. Je tedy zřejmé, že míra přerozdělování je pro každý stát individuální statistikou, jejíž optimální hodnotu nelze zobecňovat.

Obrázek 4. Složená daňová kvóta ve vybraných zemích OECD za rok 2011 (v %)



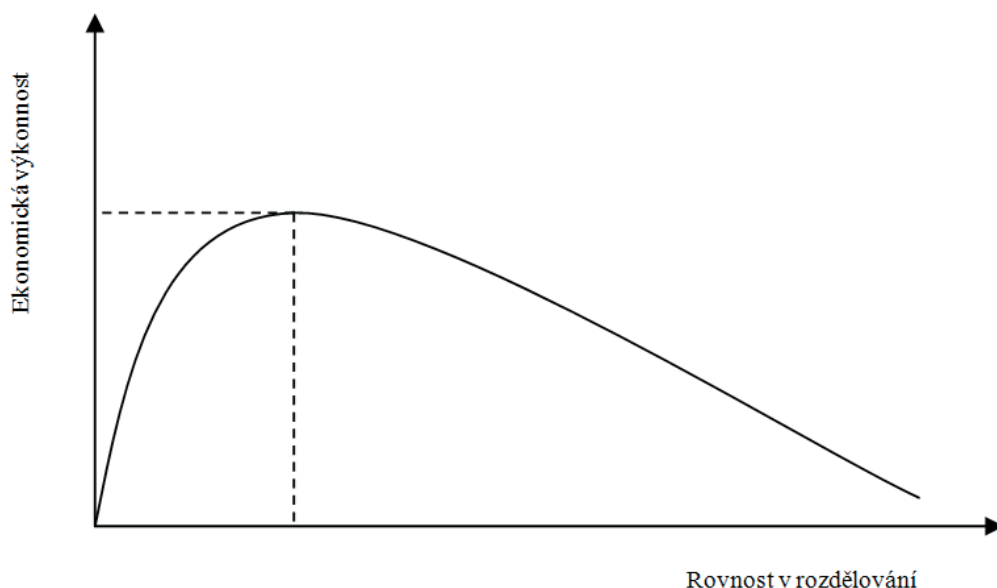
Zdroj: OECD, Revenue statistics

Další problematickou oblastí je **směr přerozdělování**, tedy od koho a kam směřují zdroje určené na přerozdělování. Teorie rozlišuje dva základní směry redistribuce, a to horizontální a vertikální. Horizontální redistribucí rozumíme přerozdělování napříč životním cyklem (tedy ekonomicky aktivní přispívají na staré, nemocné, apod.). Vertikální redistribuce zabezpečuje přesun prostředků od skupin s vysokými příjmy k nízkopříjmovým, případně skupinám s nulovými příjmy. Systém národního pojištění, kterým v České republice prochází největší podíl přerozdělovaných prostředků, je založen právě na redistribuci horizontální. Oba dva typy přerozdělování čelí v praxi časté kritice. Zatímco liberálně smýšlející část voličstva podporuje princip vlastní odpovědnosti a tím pádem i omezení redistribuce v obou směrech, zastánci větší míry solidarity a rovnosti ve společnosti požadují více přerozdělování, zejména pak ve vertikálním směru. V této souvislosti bývá často nastolována otázka milionářské daně.

Efektivita přerozdělování je nejvíce diskutovaným a kritizovaným tématem. Celým systémem veřejných rozpočtů protéká v rámci přerozdělování velké množství zdrojů. O jejich umístění je rozhodováno prostřednictvím rozsáhlého byrokratického aparátu s mnoha rozhodovacími články, což činí celý proces redistribuce značně netransparentní a výslednou alokaci neefektivní. Navíc s tím, jak roste objem přerozdělovaných prostředků, se mění chování tržních subjektů. Může docházet k situaci, kdy lidé upřednostňují pohodlněji získané prostředky v rámci přerozdělování namísto ekonomické aktivity. Reálně může tedy nadměrná míra přerozdělování vést k oslabení pracovní motivace a následně k oslabení růstu celé ekonomiky.

Stanovit takový rozsah a strukturu přerozdělování, která bude efektivní, je velmi obtížné. Přerozdělování bylo definováno v úvodu kapitoly jako snaha o zmírnění sociálních nerovností a dosažení větší rovnosti ve společnosti. Zjednodušeně tedy můžeme předpokládat, že se vláda při stanovování optimální míry přerozdělování rozhoduje mezi požadovanou úrovní rovnosti, které má být v dané ekonomice dosaženo a efektivitou vynaložených prostředků, respektive ekonomickou výkonností. Takové rozhodování zachycuje křivka tzv. lafferovského typu – tedy obrácená U křivka (Obrázek 5).

Obrázek 5. Vztah mezi ekonomickou výkonností a rovností v rozdělování



Ta předpokládá, že do určitého bodu vede zvyšování rovnosti k růstu ekonomické výkonnosti. V situaci, kdy je příjmová nerovnost velká, hrozí značná sociální nestabilita ve společnosti, zvyšuje se sociální napětí, jsou ztíženy podmínky pro výchovu a vzdělávání velké části populace, což vede k postupnému snižování vzdělanosti. Společenské skupiny, které se nemohou podílet na ekonomickém procesu (děti, důchodci, nemocní, nezaměstnaní, ...) jsou vyloučeni ze společnosti, jelikož nejsou schopni se o sebe postarat. Lidé z nízkopříjmových skupin nejsou schopni vykonávat činnosti s vyšší přidanou hodnotou, což vede k poklesu celkového důchodu ve společnosti. Výsledkem je pak nižší ekonomická výkonnost dané země. Růst rovnosti povede v takové situaci ke stabilizaci společnosti, zlepšení životních podmínek obyvatel a celkovému růstu ekonomické výkonnosti. Jakmile však ekonomika dosáhne bodu optima (taková úroveň rovnosti, kdy je ekonomický růst maximální), povede další zvyšování rovnosti k poklesu ekonomické výkonnosti. Příliš velká rovnost demotivuje jedince od práce

a nestimuluje ekonomickou aktivitu. Za bodem, optima musí totiž lidé s vyššími příjmy platit vyšší daně, což deformuje jejich motivaci. Daně rovněž vedou ke ztrátám mrtvé váhy. Ani příjemci sociálních dávek nejsou logicky při příliš velké rovnosti motivováni k návratu do práce. Výsledkem je, že lidé pracují méně, díky čemuž klesá důchod celé společnosti. Podobně jako v případě míry redistribuce i zde platí, že optimální úroveň rozdělování (rovnosti) se v jednotlivých společnostech liší. Důvodem je zejména historická a ideologická podmíněnost.

10.3 WELFARE STATE

Pojem welfare state patří nejen v ekonomii mezi často frekventované pojmy. Různé vědní obory jej však chápou různě. Je tedy velmi obtížné jej jednoznačně definovat. Jedním z možných vymezení welfare state vychází z předpokladu, že zabezpečování základních životních podmínek není v tomto systému pouze záležitostí jednotlivých občanů, ale mělo by být věcí veřejného zájmu. Charakteristickým rysem je také silící role státu a státních zásahů v oblasti sociální politiky. Stěžejním pojmem v problematice welfare state je již zmiňovaná redistribuce. Právě jejím prostřednictvím dochází k opětovnému přerozdělení zdrojů, které byly primárně rozděleny trhem. Jejím cílem je podle Krebse (2010):

- vyrovnávat šance při vstupu do života a vytvářet pomocí sociální politiky podmínky a předpoklady pro to, aby všem občanům byl zajištěn určitý přijatelný a možnostem společnosti odpovídající životní standard (blahobyt), a to nikoli jako dobročinná dávka, ale jako sociální právo,
- zabezpečovat podmínky a předpoklady pro dlouhodobou stabilitu a prosperitu společnosti jako celku.

Sociální politika státu se ve větší či menší míře objevuje již v průběhu 19. století. Vznik samotného pojmu welfare state však bývá datován až od roku 1942, kdy anglický lord William Beveridge vytvořil první komplexní systém sociálního zabezpečení a právě v něm byl poprvé použit pojem welfare state.

10.3.1 Základní etapy vývoje welfare state

Například Večeřa (1993), Kolibová (2007) nebo Smutek (2005) uvádějí základní etapy vývoje sociálního státu. Těmi jsou:

Období experimentálních počátků (80. léta 19. století – 1930) – první signály vzniku welfare state se objevují v souvislosti se sociálními problémy vznikajícími s rozvojem kapitalismu (nezaměstnanost, chudoba), které vrcholí velkou hospodářskou

krizí ve 30. letech. Ta podle Krebse (2010) prokázala, že trh ze své podstaty vytváří příjmové nerovnosti a je lhostejný k sociální spravedlnosti a sociálním problémům. V tomto období začínají být sociální instituce a sociální politika vnímány jako nezbytná součást společenského uspořádání. Nenastupují až tehdy, když ostatní nástroje selžou, ale pomáhají tradičním institucím, aby nesehaly (Kotous, 2013). Vznikají první pojistné systémy (úrazové, nemocenské a penzijní pojištění), ale také pojištění v nezaměstnanosti. Ty byly zpočátku dobrovolné, posléze pro určité vrstvy obyvatelstva povinné. Vznikla také nová proaktivní politika v oblasti vzdělávání (veřejné školství v západní Evropě), zaměstnávání žen, apod.

Kromě zmíněných sociálních nerovností patří mezi další důležité faktory související se vznikem státu blahobytu například vznik industriální společnosti, který zásadním způsobem změnil mezilidské vztahy. Postupně slábnul pocit přirozené solidarity, který tvořil základ sociální ochrany proti sociálním rizikům (Večeřa, 1993). Rostoucí sociální mobilita, ale i pokračující urbanizace situaci jen umocňovaly. Stát neměl jinou možnost, než do určité míry převzít odpovědnost za zabezpečení sociálních jistot ve společnosti. Mezi faktory ovlivňující vznik sociálního státu patří také technologický pokrok. S ním související rostoucí produktivita a ekonomický růst vedly zjednodušeně řečeno k vygenerování dodatečných finančních prostředků, díky čemuž se mohly vlády v sociální oblasti více angažovat.

Nastíněny byly základní příčiny vzniku welfare state, určit veškeré příčiny vzniku však není možné. Státy neexistují v realitě jako unifikované jednotky. Welfare state je tedy v každém státě jedinečným jevem, vycházející ze specifických národních podmínek, které měly vliv jak na jeho vznik, tak na samotný proces jeho vývoje a výslednou podobu. Například v Británii souvisí pojem welfare s celou oblastí sociálních opatření, včetně zdravotnictví, sociálního pojištění nebo sociálních služeb. Na druhou stranu ve Spojených státech vyjadřuje skoro výlučně dávky sociální pomoci.

Období konsolidace (1930 - 2. světová válka) – v průběhu druhé světové války měl welfare state podpořit morálku a disciplínu, jelikož nabízel „ostrov hojnosti v moři nedostatku“. Jednalo se o období, kdy byla všem bez rozdílu poskytnuta možnost podílet se na redistribuci bez vlivu trhu. Výsledkem je posílení role státu v ekonomice, dochází k integraci sociálních výdajů, unifikaci sociálního zabezpečení. Nezaměstnanost je vnímána jako negativní jev, kterému se musí čelit pomocí státních intervencí.

Sociální přestavba (1945 – 1962) – tato etapa je charakteristická položením základů moderního sociálního státu a vytvoření základních sociálních institutů a legislativy. V tomto období je realizována většina reforem W. Beveridge. Jeho záměrem bylo

vytvořit bezplatný systém poskytování zdravotní péče, zabezpečit plošné poskytování přídatků na děti, ale také bojovat aktivně proti nezaměstnanosti. Obecně došlo v tomto období ke značnému prohloubení sociální ochrany jednotlivce pomocí principu péče od kolébky do hrobu, ale také například zavedení vysokých pracovních a sociálních standardů. Země nahrazují původní systémy sociálních sítí, které sloužily zejména pro pomoc nejchudším občanům a orientují se na vytvoření univerzálnějšího systému, který bude sloužit většině obyvatelstva. Například ve Švédsku bylo zavedeno povinné pojištění s příspěvky odvozenými z výše příjmů a je přijat zákon o sociální pomoci. V Německu došlo díky novému starobnímu a invalidnímu pojištění k odstranění rozdílů mezi dělníky a zaměstnanci (Večeřa, 1993). Realizaci zmíněných sociálních reforem a opatření napomáhal rychlý poválečný ekonomický rozvoj. Dostatek zdrojů totiž umožňoval národním státům zajistit všem občanům základní životní podmínky, díky tomu se welfare state těšil po válce vysoké míře podpory a sociální solidarity.

Sociální expanze (1962 – 1973) – tato etapa bývá nazývána jako zlatý věk, a to díky růstu blahobytu, životní úrovně a sociálního zabezpečení občanů. Například v Německu je v tomto období přijat zákon o podpoře v nezaměstnanosti, Velká Británie klade důraz na politiku bydlení, Švédsko zavádí příspěvky pro rodiny s dětmi. Období sociální expanze je charakteristické značným růstem podílu veřejných výdajů na HDP, jelikož sociální programy jednotlivých zemí jsou velmi štedré a univerzální. Sociální stát se tak i nadále těší mezi občany velké podpoře a stává se z něj velmi komplexní systém. Jeho konkrétní podoba je však v každé zemi realizována s většími či menšími odlišnostmi. Obecně jej však můžeme charakterizovat jako stát, který se významnou měrou angažuje v řešení sociálních událostí a problémů obyvatel. Mezi jeho hlavní signifikantní znaky patří:

- garance určitého příjmového standardu (tzn. zajištění minimálního příjmu jak pro jedince, tak například pro rodiny na úrovni životního minima),
- existence jednotného systému sociálního pojištění, který napomáhá zmírnit, případně předejít sociálním rizikům a poskytuje minimální přiměřenou úroveň sociálního zabezpečení,
- poskytování velkého rozsahu veřejných služeb pro všechny obyvatele země zdarma, případně za nižší cenu.

Stagnace (1973 – 1980) – stagnace vyvolaná zejména ropnými šoky vyústila v hospodářskou krizi. I přes pokles HDP neustále rostly veřejné sociální výdaje, stoupá nezaměstnanost a inflace. Pokles ekonomického růstu v kombinaci s neustále rostoucími sociálními výdaji znamenal zvýšené nároky na finanční zdroje pro

zabezpečení fungování státu blahobytu. Výsledkem byly rostoucí daně, souběžně s tím však klesala podpora sociálního státu, který byl předmětem kritiky a jeho životaschopnost je zpochybňována. Reakcí je snaha většiny zemí o opuštění vysokých standardů a zeštíhlení oblasti působení sociálního státu. Nejvíce dotčena byla podle Kolibové (2007) oblast zdravotnictví, omezena byla i do té doby velmi štedrá podpora v nezaměstnanosti.

Rekonceptualizace sociálního státu (1980 – ...) – v důsledku ekonomických, sociálních, politických nebo demografických změn dochází k pokusům o reformování welfare state, který zažívá krizi důvěry. V této etapě dochází k výraznému zúžení sociálních služeb a programů. Obecně dochází ke změně podmínek fungování tohoto sociálního konceptu. Postupně se vytrácí solidarita ve společnosti, zároveň se snižuje počet ekonomicky aktivních obyvatel. Bohatší spoluobčané odmítají nadále přispívat na nejchudší vrstvy obyvatel (Kolibová, 2007). Ve společnosti převládá názor, že je nezbytná opětovná formulace obsahu i činnosti sociálního státu.

10.3.2 Typologie welfare state

V průběhu posledních dvou desetiletí se v rámci teorie sociální politiky postupně vyvinuly různé typologie sociálního státu. Mezi nejznámější a nejpoužívanější patří typologie švédského sociologa G. Esping-Andersena. Pracuje se sociálním státem z pohledu odlišného pojetí solidarity. Jinými slovy se snaží identifikovat příčiny rozdílů mezi sociálními státy v oblasti solidarity mezi občany. Podle Smutka (2005) je v pojetí Esping-Andersena stěžejním faktorem stanovení, do jaké míry je stát namísto trhu schopen převzít zodpovědnost za jednotlivé občany schopnost státu převzít na místo trhu zodpovědnost za jednotlivé občany. Typologie G. Esping-Andersena je založena na čtyřech základních typech sociálního státu, kterými jsou:

- sociálně demokratický,
- liberální,
- konzervativně korporativistický režim,
- rudimentární režim.

Sociálně demokratický sociální stát (někdy nazývaný také skandinávský) je založen na rovnosti v poskytování relativně vysokého standardu životní úrovně v rámci celé společnosti. Podle Smutka (2005) dochází v těchto zemích k popření dualismu státu a trhu, což v praxi znamená, že stát zajišťuje nejen základní minimální potřeby občanů, ale poskytuje i nejvyšší standardy. Existuje jednotný systém pojištění, který zahrnuje všechny třídy i vrstvy. Všichni občané ze státu blahobytu těží, zároveň jsou na tomto systému závislí. Z toho vyplývá i závazek do tohoto systému přispívat. Ze

všech zmíněných režimů má stát v sociálně demokratickém konceptu největší zodpovědnost za zabezpečení potřeb svých občanů. Stát zde do jisté míry nahrazuje rodinu i trh. Peněžní dávky jsou vypláceny na základě výdělku a zabezpečují jak horizontální, tak vertikální redistribuci. Nevýhodou těchto systémů sociálního státu jsou velmi vysoké výdaje na jejich udržení. Ze samotných příspěvků do pojistného systému není možné takový kolos finančně zabezpečit. Řešením je tedy vysoké daňové zatížení, což bývá politicky často nepopulární řešení. Sociálně demokratickými státy blahobytu jsou tedy převážně severské země, konkrétně například Švédsko, Norsko, Dánsko nebo Finsko.⁹⁷

Základním předpokladem **liberálního režimu** je individualismus. Univerzálnost zabezpečování potřeb státem, podobně jako míra přerozdělování, je zde na rozdíl od předchozího režimu značně omezena. Jak uvádí Smutek (2005) „podle této ideologie jsou jedinci, kteří tvrdě pracují, vždy odměněni úspěchem, zatímco ekonomický neúspěch je důsledkem morálního selhání jedince.“ Právě tato selhání jsou předmětem sociální politiky v liberálním režimu. Sociální aktivita státu je tak směřována zejména k nízkopříjmovým skupinám obyvatelstva. Hlavním předpokladem liberálního režimu je existence trhu a jeho dominantní postavení. Funkce státu je omezena pouze na případy, které trh není schopen řešit. Důležitým prvkem v liberálním režimu sociálního státu je minimalizace dávek, jejichž cílem je omezit sklon žádat podporu namísto aktivního zapojení do pracovního života. Dávky jsou vypláceny na základě vertikální redistribuce a jsou testovatelné. Velký důraz je také kladen na různé druhy soukromého zabezpečení. Státní sociální pojištění zde nehraje tak klíčovou roli jako v ostatních typech sociálních států, jelikož stát pokrývá pouze ty, kteří nejsou schopni se pojistit sami. Typickým představitelem liberálního státu blahobytu je Velká Británie, USA nebo Kanada. Je zřejmé, že liberální systém nepředstavuje pro státní rozpočet takovou zátěž jako sociálně demokratický model.

Konzervativně korporativistický režim (někdy nazývaný německý režim) se vyznačuje zachováváním a dodržováním statusových rozdílů vzniklých na trhu (například mezi jednotlivými profesemi nebo obory činnosti). Stát hraje, podobně jako v sociálně demokratickém režimu, výraznou roli. Jeho role však v tomto případě vyvstává teprve v okamžiku, kdy jsou možnosti rodiny, obce nebo například profesního sdružení zabezpečit své členy vyčerpány. Jak vidíme, nově se na systému významně podílí i církve. Model je charakteristický menší mírou přerozdělování než v případě sociálně demokratického státu blahobytu. Jak uvádí Smutek (2005), v tomto modelu je jasně definovaný rozdíl mezi principy pojištění a pomoci. Princip pojištění je aplikován u zaměstnaných, princip pomoci pak u lidí bez práce. Poskytování dávek je

⁹⁷ Důležitá podmínka fungování těchto systémů je podle Musila (1996) nezbytná existence korporativních dohod mezi vládou, zaměstnavateli a zaměstnanci o ekonomických podmínkách zachování zaměstnanosti.

podmíněno vykonanou prací, vysokým výkonem, ale také zásluhami. Velkou roli zde hraje princip ekvivalence – čím více do systému občan přispívá, tím více z něj i obdrží. Vyplácení dávek má primárně formu horizontální redistribuce. Dávky bývají často adresovány spíše rodině než jednotlivci. Mezi zástupce konzervativně korporativistického režimu patří Německo, Rakousko nebo Francie.

Rudimentární (jihoevropský) režim sociálního státu je nejmladším režimem typologie Esping-Andersena. Byl rozpracován koncem 90. let a někdy bývá označován jako duální stát, jelikož zahrnuje podle Kellera (2009) jak prvky konzervativně korporativního režimu (důchodové zajištění a zajištění v nezaměstnanosti je hrazeno z příjmů ze zaměstnání), tak některé principy režimu sociálně demokratického (zdravotní péče a vzdělání jsou hrazeny z daní). Hlavní roli zde hraje rodina, která má v celém systému neotřesitelné postavení. Rodinné zázemí je pak primární oporou v nezaměstnanosti i ve stáří, což by mohlo znamenat do jisté míry ulehčení státnímu rozpočtu. Dalším signifikantním znakem tohoto režimu je podle Kolibové (2007) velký význam klientelismu. Nejrůznější politické a odborové organizace zprostředkovávají státní sociální dávky výměnou za volební hlasy u příslušníků nejnižších sociálních skupin. Výjimečnému postavení se těší také zaměstnanci veřejné správy, kteří pobírají neobyčejně vysoké dávky (Kolibová, 2007). Rudimentární model sociálního státu můžeme najít ve většině zemí jižní Evropy – Španělsku, Itálii, Řecku nebo Portugalsku.

Box 3. Leninský režim

Aplikací Esping-Andersenovy typologie na prostředí socialistických zemí střední a východní Evropy vznikl tzv. Leninský režim sociálního státu. Jedná se o nevšední kombinaci korporativistického a sociálně demokratického režimu. Důležitým předpokladem tohoto modelu byl princip statusové solidarity, který byl aplikován pouze a výhradně vůči státním zaměstnancům. Příslušníci ostatních sociálních vrstev, například soukromí podnikatelé, pak byli z tohoto systému sociálního zabezpečení vyloučeni. V Československu se tento režim neprojevil téměř vůbec, a to z toho důvodu, že počet zaměstnanců ve veřejné správě v Čechách a na Moravě byl až 95 % (Musil, 1996). Výrazněji se leninský režim uplatnil například v Polsku, kde existovala rozsáhlá skupina soukromě hospodařících rolníků.

10.3.3 Kritika welfare state

Na jedné straně je koncept welfare state pro velkou část veřejnosti velice přitažlivý. Stát na sebe ve značné míře přebírá sociální jistoty obyvatelstva, zabezpečuje značný rozsah jeho sociálních potřeb, snaží se eliminovat výrazné sociální nerovnosti, snížit nezaměstnanost a zajistit tak spravedlivější rozdělování rostoucího bohatství ve

společnosti. Na druhou stranu je ve většině vyspělých zemí stále častěji diskutována otázka úspěšnosti a efektivity sociálně politických opatření. Růst nákladů, zdražení vstupů, ztížení konkurenceschopnosti vedou k hledání cest k úsporám ve všech oblastech, tedy i v oblasti sociální. Existence welfare state byla diskutována už od počátku jejího vzniku. Podle Kellera (2009) byl systém zpochybňován i v době své největší slávy (po druhé světové válce). Kritika zesílila dále v souvislosti s ropnými šoky sedmdesátých let. Od té doby můžeme ve většině vyspělých zemí registrovat diskusi týkající se krize welfare state. Nejvýznamnější příčiny této krize jsou následující:

Krize ekonomická - jedním z důvodů krize je velká náročnost systému na ekonomické zdroje. Jinými slovy je udržování sociálního státu v chodu velmi nákladné. Jak je patrné z tabulky 2, od druhé poloviny minulého století došlo k výraznému nárůstu podílu veřejných výdajů na HDP. Již od 90. let se pohybují veřejné výdaje některých zemí pravidelně okolo hranice 50 %. Mezi tyto země patří státy s velkou tradicí štedré sociální politiky a státu blahobytu jako Francie, Itálie, Rakousko nebo Švédsko. Tyto státy řeší zvýšené nároky na finanční zdroje poměrně vysokým daňovým zatížením. Což ostatně potvrzuje i graf 3. Nicméně zvyšování daní je řešení, které je mezi voliči značně nepopulární. Krebs (2010) uvádí, že vysoká míra zdanění neovlivňuje jenom samotnou výši příjmů a míru nerovností ve společnosti, ale i ekonomickou motivaci a iniciativu lidí, která je vysokým zdaněním spíše potlačena.

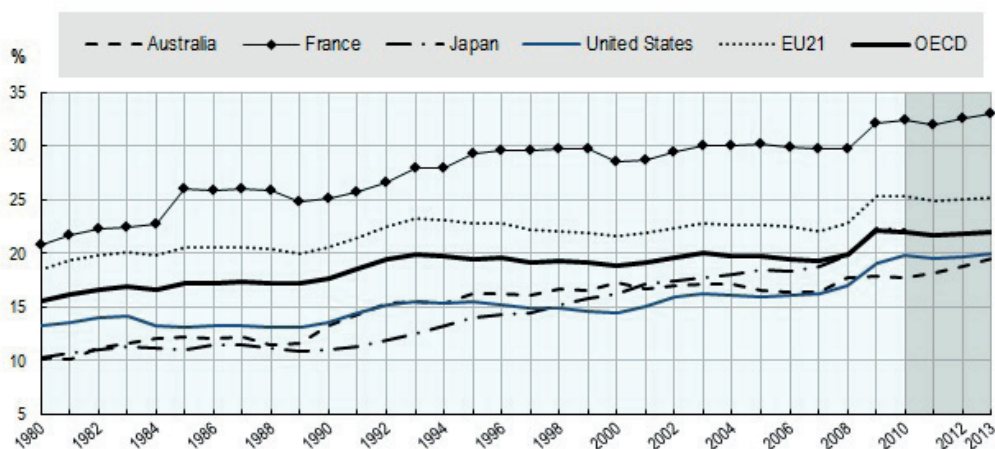
Tabulka 4. Růst vládních výdajů v letech 1937 – 2013 (v % HDP)

	1937	1960	1990	2000	2010	2013
Austrálie	14,8	21,2	34,7	33,9	36,3	35,1
Belgie	21,8	30,3	54,8	49,1	52,6	54,7
Francie	29	34,6	49,8	51,6	56,6	57,1
Irsko	25,5	28	41,2	31,2	65,5	42,9
Itálie	24,5	30,1	53,2	45,8	50,5	50,6
Japonsko	25,4	17,5	31,7	38,5	40,7	43,1
Kanada	25	28,6	46	41,1	43,2	41,1
Německo	34,1	32,4	45,1	45,1	47,9	44,6
Nizozemí	19	33,7	54	44,1	51,3	49,7
Norsko	11,8	29,9	54,9	42,3	45,1	44,6
Nový Zéland	25,3	26,9	41,3	38,3	48,4	43,2
Rakousko	20,6	35,7	48,6	51,8	52,7	51,3
Španělsko	13,2	18,8	42	39,2	46,3	44,8
Švédsko	16,5	31	59,1	55,1	52,4	52,8
Švýcarsko	24,1	17,2	33,5	35,1	33,8	33,9
USA	19,7	27	33,3	33,9	42,8	38,9
Velká Británie	30	32,2	39,9	36,5	49,7	47,1

Zdroj: 1937–1990: TANZI V., SCHUKNECHT L. *Reconsidering the Fiscal Role of Government: The International Perspective*, 1997. 2000–2013: OECD. *Economic Outlook* No. 95

Významnou položku veřejných výdajů tvoří výdaje sociální. Jejich snižování je však velmi obtížné a často politicky neprůchodné. Jejich vývoj mezi roky 1980-2013 vidíme na obrázku 6. Sociální výdaje Francie, která patří mezi typické vyznavače vysoké míry přerozdělování, se pohybují v posledních letech až na hranici 35 %, přičemž s menšími přestávkami vykazují pouze rostoucí trend. Tento graf potvrzuje i fakt, že evropské země obecně inklinují ke štědrým typům sociálního státu. Naopak země jako je USA, Austrálie nebo Japonsko prosazují liberální sociální systémy.

Obrázek 6. Sociální výdaje ve vybraných vyspělých zemích v letech 1980-2013, v % HDP



Zdroj: OECD. Social policy and data

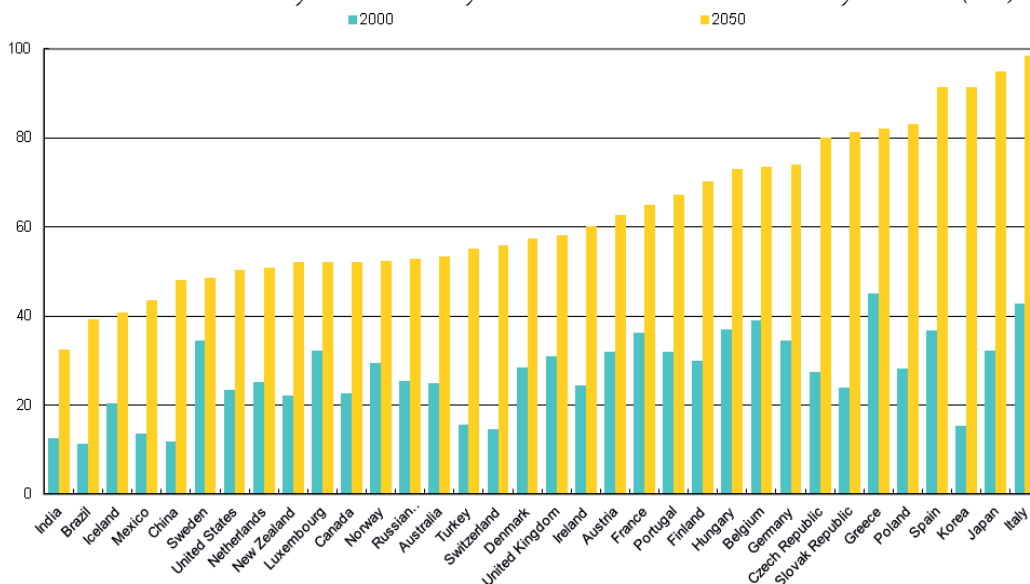
Krise legitimacy (ztráta sociálního konsensu) – myšlenka sociální solidarity a snižování nerovnosti mezi občany při uspokojování sociálních práv byla jednou z hlavních stavebních kamenů welfare state při jeho vzniku. Právě ztráta konsensu ohledně sociální solidarity je dalším důvodem současného krizového období sociálního státu. Podle Smutka (2005) jsou hlavními nositeli zátěže provozu sociálního státu střední vrstvy. Jakožto majoritní přispěvatelé však nemají nárok na poměrnou část z toho, co státu odvedou. Větší důraz je tedy postupně kladen na předchozí výdělků občanů, kteří chtějí ze sociálního státu něco čerpat, a požadavek rovnosti je více méně překonán.

Krise efektivity – sociální stát bývá kritizován zejména za složitost a netransparentnost systému redistribuce. Jejím prostřednictvím protéká celým systémem velké množství peněz a jejich efektivní alokace je prakticky nemožná. Jak uvádí například Večeřa (1993) nebo Smutek (2005), welfare state využívají (resp. zneužívají) hlavně ti, kteří mají k dispozici dostatek informací, a ne ti, kteří to skutečně potřebují. Welfare

state se rovněž vyznačuje velkým počtem zaměstnanců ve veřejném sektoru. Tento byrokratický aparát činí celý systém ještě více nákladným. Všechny tyto argumenty oslabují důvěru obyvatelstva v efektivnost sociálního státu.

Krise demografická – k výčtu příčin krize můžeme přiřadit i krizi v důsledku demografických změn ve společnosti. Většina vyspělých zemí se díky stárnutí obyvatelstva a nízké porodnosti potýká s poklesem počtu ekonomicky aktivních obyvatel. Jelikož je financování sociálních systémů ve velké míře založeno na solidaritě mezi jednotlivými skupinami (mladí a produktivní přispívají na staré a nemocné, apod.), je zhoršení demografické situace pro většinu států velkým problémem. Podíl ekonomicky neaktivních obyvatel starších 65 let vůči ekonomicky aktivním je znázorněn na následujícím obrázku 4. Situace je zobrazena pro rok 2000 a předpovídá vývoj v roce 2050.

Obrázek 7. Podíl ekonomicky neaktivních obyvatel starších 65 let vůči ekonomicky aktivním (v %)



Zdroj: OECD. Factbook 2008: Economic, Environmental and Social Statistics

SHRnutí

- Sociální politika je soubor nástrojů a opatření směřující k zabezpečení sociální stability a vytvoření důstojných životních podmínek obyvatelstva v rámci možností dané země.
- Mezi hlavní teoretické směry sociální politiky (sociální doktríny) patří konzervatismus, demokratický socialismus a katolické sociální učení (křesťanská sociální etika).

- Subjekty vytvářejí a realizují sociální politiku země a jsou za ni zodpovědné před objekty. K nejdůležitějším subjektům patří stát a jeho orgány. Objekty sociální politiky jsou jednotlivci a sociální skupiny, kterým jsou daná sociální opatření určena.
- Pojem funkce sociální politiky označuje schopnost vyvolávat určité efekty vůči objektům sociální politiky a následně realizovat určitý zvolený cíl. Mezi hlavní funkce sociální politiky patří funkce ochranná, rozdělovací a přerozdělovací, homogenizační, stimulační a preventivní.
- Principy sociální politiky jsou základní zásady a pravidla, která určují směřování sociální politiky. Mezi nejdůležitější patří princip sociální spravedlnosti, princip sociální solidarity, princip subsidiarity a princip participace.
- K základním nástrojům sociální politiky patří program, kolektivní vyjednávání a konkrétní realizační nástroje sociální politiky, jako sociální příjmy, sociální služby, věcné dávky, účelové půjčky nebo úlevy a výhody.
- Cílem politiky přerozdělování je snížení sociálních nerovností vznikajících při primární distribuci národního důchodu. Vstupuje do systému pomocí daní, dávek a příspěvků a je zajišťována prostřednictvím státu.
- Jednotlivé filozofické přístupy k přerozdělování se liší v pojetí role státu v ekonomice, ale i samotném procesu přerozdělování. Existují tři základní filozofické přístupy k přerozdělování, a to utilitarismus, liberalismus a libertariánství.
- Nejčastěji využívaným nástrojem měření nerovnosti rozdělení příjmů je Lorenzova křivka. Mezi další způsoby měření nerovnosti patří Giniho koeficient, Robin Hood index nebo index chudoby.
- V souvislosti s politikou přerozdělování bývá často zpochybňován a diskutován její rozsah, efektivita či spravedlnost.
- Mezi hlavní znaky welfare state patří garance určitého příjmového standardu, existence jednotného systému sociálního pojištění a poskytování velkého rozsahu veřejných služeb pro všechny obyvatele země.
- Na základě typologie G. Esping-Andersena jsou rozlišovány čtyři základní typy sociálního státu: sociálně demokratický, liberální, konzervativně korporativistický a rudimentární.
- Welfare state bývá nejčastěji kritizován v souvislosti s neúměrnou náročností na ekonomické zdroje, ztrátou sociálního konsensu, ztrátou efektivity, ale také kvůli problémům způsobeným demografickým vývojem.

Otázky k zamyšlení

- » Má stát provádět sociální politiku? V jakém rozsahu?
- » Jaké funkce sociální politika zastává? Jaký je jejich význam?
- » Z kterého teoretického přístupu (sociální doktríny) vychází sociální politika Česká republika a proč?
- » Definujte hlavní příčiny problémů evropských států blahobytu.
- » Jaká jsou pozitiva existence welfare state?
- » Jakým směrem by se měl ubírat koncept welfare state do budoucna?

SEZNAM LITERATURY

- EUROSTAT. *Statistika příjmového rozdělení*. [online]. Dostupné na WWW: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Income_distribution_statistics/cs>
- GWARTNEY, J., LAWSON, R., HOLCOMBE, R. *The Size and Functions of Government and Economic Growth*. Joint Economic Committee, 1998.
- KELLER, J. *Soumrak sociálního státu*. 2. vyd. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2009, ii, 158 s. ISBN 9788074190179.
- KLIKOVÁ, Ch., KOTLÁN, I. *Hospodářská politika*. 3. vyd. Ostrava: Institut vzdělávání Sokrates, 2012, 293 s. ISBN 9788086572765.
- KOLIBOVÁ, H. *Sociální politika 1: [studijní materiály pro kombinované studium Veřejná správa a regionální politika]*. 1. vyd. Opava: Optys, 2007, 131 s. ISBN 9788085819625.
- KOTOUS, J., MUNKOVÁ, G., ŠTEFKO, M., *Obecné otázky sociální politiky*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2013. 169 s. ISBN 978-80-87439-08-1.
- KREBS, V. *Sociální politika*. 5., přeprac. a aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010, 542 s. ISBN 9788073575854.
- LAPÁČEK, M. *Ekvivalenční stupnice a příjmová nerovnost*. Mezinárodní Baťova doktorandská konference, 2007, 296 s., ISBN 978-80-7318-529-9.
- MANKIW, N. *Zásady ekonomie*. 1. vyd. Praha: Grada, 1999, 763 s. ISBN 8071698911.
- MUSIL, L. *Vývoj sociálního státu v Evropě: čítanka z historie moderní evropské sociální politiky*. Vyd. 1. Brno: Doplněk, 1996, 256 s. ISBN 8085765624.
- OECD. *Economic Outlook No. 95*, [online]. Dostupné na WWW: <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00023&plugin=1>>.
- OECD. *Factbook 2008: Economic, Environmental and Social Statistics*, [online]. Dostupné na WWW: <<http://www.oecd-ilibrary.org/sites/factbook-2008-en/01/02/01/index.html;jsessionid=6kke-9j0oxkcm.delta?contentType=/ns/StatisticalPublication,/ns/Chapter&itemId=/content/chapter/factbook-2008-3-en&containerItemId=/content/serial/18147364&accessItemIds=&mimeType=text/html>>
- OECD. *Revenue statistics – comparative tables*, [online]. Dostupné na WWW: <<http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV>>
- OECD. *Social policies and data*, [online]. Dostupné na WWW: <<http://www.oecd.org/els/soc/expenditure.htm>>.

- OECD. *Society at Glance 2014: OECD Social Indicators*, OECD Publishing. [online]. Dostupné na WWW:< http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/society-at-a-glance-2014_soc_glance-2014-en>
- RAWLS, J. *Teorie spravedlnosti*. Praha: Victoria Publishing, 1995, 361 s. ISBN 8085605899.
- SAMUELSON, P. A., NORDHAUS, W. D. *Ekonomie*. 18. vyd. Praha: Svoboda, 2007, xxiii, 775 s. ISBN 9788020505903.
- SLANÝ, A., ŽÁK, M. *Hospodářská politika*. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 1999, 271 s. ISBN 8071792373.
- SMUTEK, M. *Sociální stát: úvod do studia*. Vyd. 1. Hradec Králové: Gaudeamus, 2005, 135 s. ISBN 8070416912.
- TANZI V., SCHUKNECHT L. *Reconsidering the Fiscal Role of Government: The International Perspective*. American Economic Review, Vol. 87, No. 2, 1997.
- TOMEŠ, I. *Sociální politika: teorie a mezinárodní zkušenost: výběr z přednášek na Filozofické fakultě Univerzity Karlovy*. Vyd. 1. Praha: Socioklub, 1996, 213 s. ISBN 8090226000.
- URBAN, L. *Hospodářská politika*. 1. vyd. Praha: Victoria Publishing, 1994, 155 s. ISBN 8085865017.
- VEČEŘA, M. *Sociální stát: (východiska, vymezení, etapy vývoje)*. Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, 1993, 93 s. ISBN 802100648x.
- ŽÁK, M., NĚMCOVÁ, I. *Hospodářská politika*. 1. vyd. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, 1998, 100 s. ISBN 8070794380.

Hospodářská politika

prof. Ing. Antonín Slaný, CSc., Ing. Aleš Franc, Ph.D. a kolektiv

Vydala Masarykova univerzita v roce 2015

1. vydání, 2015