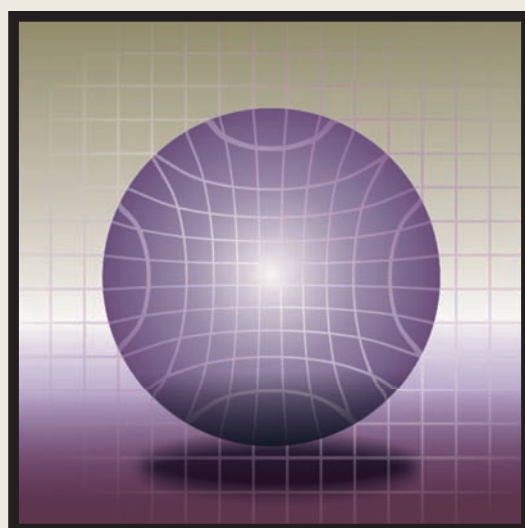




# HOSPODÁŘSKÁ POLITIKA

MILAN ŽÁK



# Hospodářská politika

Milan Žák

# Hospodářská politika

VYSOKÁ ŠKOLA EKONOMIE A MANAGEMENTU  
Praha 2007

# Úvodem

Základem pro vznik tohoto textu je druhé rozšířené vydání učebnice Hospodářská politika autorů Christiany Klikové a Igora Kotlána a z Ekonomické fakulty VŠB-TU v Ostravě. Na základě dohody s autory jsou z textu učebnice vybrány celé kapitoly v nezměněné podobě – všechny ostatní náležitosti jsou autorské. Výjimku tvoří čtvrtá kapitola, jejímž autorem je Petr Skalka, rovněž z EF VŠB-TU v Ostravě, a Petr Zahradník z České spořitelny, jehož texty jsou součástí výkladu a jsou uvedeny v seznamu literatury. Při definování pojmů jsem vycházel z textu Ekonomické encyklopedie, jejíž jsem byl editorem a na jejímž zpracování se podílelo více než sto odborníků z Vysoké školy ekonomické.

Poděkování za vznik textu si zaslouží samozřejmě všichni autoři, ale v míře největší Linda Majerová, která se podílela na jeho zpracování a bez jejíž pomoci by text nikdy nevznikl.

# Hospodářská politika

Milan Žák

Copyright © Vysoká škola ekonomie a managementu 2007.

Vydání první – dotisk. Všechna práva vyhrazena.

ISBN 978-80-86730-04-2

Vysoká škola ekonomie a managementu

**[www.vsem.cz](http://www.vsem.cz)**

**Žádná část této publikace nesmí být publikována ani šířena žádným způsobem a v žádné podobě bez výslovného svolení vydavatele.**

# Obsah

<b>1. Základní pojmy z hospodářské politiky</b>	<b>3</b>
1.1 Co je to hospodářská politika	4
1.2 Nositelé hospodářské politiky	6
1.3 Nástroje hospodářské politiky	8
1.3.1 Vztahy mezi nástroji a cíli	9
1.3.2 Provádět hospodářskou politiku či nikoliv	10
1.4 Cíle hospodářské politiky	11
1.4.1 Hierarchie cílů hospodářské politiky	11
1.4.2 Maximalizace společenského blahobytu	11
1.4.3 Základní společenské cíle	12
1.4.4 Jaký je hlavní tradiční cíl hospodářské politiky	14
1.4.5 Ekonomické cíle hospodářské politiky	14
1.4.6 Nezaměstnanost	16
1.4.7 Inflace	18
1.4.8 Vnější cíle hospodářské politiky	22
1.4.9 Vztah mezi cíli hospodářské politiky	27
1.4.10 Vztah mezi vnitřními a vnějšími cíli	29
Dodatek	34
Odpovědi ke cvičením	38
<b>2. Makroekonomické hospodářské politiky</b>	<b>45</b>
2.1 Fiskální politika	46
2.1.1 Definice, cíle a nositelé fiskální politiky	46
2.1.2 Nástroje fiskální politiky	47
2.1.3 Typy rozpočtových deficitů	50
2.1.4 Makroekonomické důsledky rozpočtového deficitu	51
2.2 Monetární politika	54
2.2.1 Definice a cíle monetární politiky	54
2.2.2 Nositelé monetární politiky	55
2.2.3 Nástroje monetární politiky	58
2.2.4 Inflační cílování	61
2.3 Vnější hospodářská politika	63
2.3.1 Definice, cíle a nositelé vnější hospodářské politiky	63
2.3.2 Východiska, zásady a problémy realizace VHP	63
2.3.3 Otevřenost ekonomiky	64
2.3.4 Nástroje vnější hospodářské politiky	64

2.3.5	Vyrovňovací mechanismy platební bilance	69
2.3.6	Mezinárodní ekonomické integrace a organizace	70
	Odpovědi ke cvičením	74

<b>3.</b>	<b>Oblasti působení hospodářské politiky</b>	<b>81</b>
3.1	Strukturální politika	82
3.1.1	Struktura a strukturální změny	82
3.1.2	Strukturální krize	84
3.1.3	Základní oblasti a nástroje strukturální politiky	86
3.1.4	Teoretické přístupy ke strukturální politice	87
3.1.5	Typy strukturální politiky	89
3.2	Politika ochrany hospodářské soutěže	91
3.2.1	Formy omezování konkurence	93
3.2.2	Nástroje politiky hospodářské soutěže	97
3.2.3	Teoretické přístupy k politice ochrany hospodářské soutěže	99
3.3	Sociální politika	102
3.3.1	Funkce sociální politiky	103
3.3.2	Principy sociální politiky	103
3.3.3	Nástroje sociální politiky	104
3.3.4	Efektivnost sociální politiky	105
3.3.5	Pojetí sociální politiky	105
3.3.6	Teoretické přístupy k sociální politice	108
3.4	Politika rozdělování	109
3.4.1	Měření nerovností	109
3.4.2	Příčiny přerozdělování	111
3.4.3	Nástroje politiky rozdělování	112
3.4.4	Teoretická východiska politiky rozdělování	113
3.5	Politika zaměstnanosti	114
3.5.1	Cíle a nástroje státní politiky zaměstnanosti	115
3.5.2	Pasivní politika zaměstnanosti	118
3.5.3	Aktivní politika zaměstnanosti	119
3.6	Regionální politika	120
3.6.1	Motivy existence regionální politiky	121
3.6.2	Nástroje regionální politiky	122
3.6.3	Teoretická východiska regionální politiky a její pojetí	124
3.7	Politika ochrany životního prostředí	126
3.7.1	Ekonomické chápání životního prostředí	127
3.7.2	Ekologická politika	127
3.7.3	Nástroje ekologické politiky	129



3.7.4 Environmentální šetrnost	130
Odpovědi ke cvičením	133

## 4. Evropská unie 139

4.1 Evropská unie a historické mezníky	140
4.2 Proces rozšiřování EU	145
4.3 Perspektivy reálné konvergence	149
4.4 Evropské instituce	150
4.5 Reforma institucí Evropské unie	155
4.6 Pilíře a politiky Evropské unie	157
4.6.1 Společná obchodní politika	158
4.6.2 Společná zemědělská politika	158
4.6.3 Společná dopravní politika	159
4.6.4 Sociální politika	159
4.6.5 Regionální politika	160
4.6.6 Politika ochrany životního prostředí	161
4.6.7 Politika na podporu výzkumu a technologického rozvoje	161
4.6.8 Politika hospodářské soutěže	162
4.7 Hospodářská a měnová unie	163
4.8 Lisabonská strategie a pokus o její oživení	166
4.8.1 Krátkodobé a dlouhodobé důsledky a výzvy rozšíření EU	169
4.8.2 USA versus EU	169
4.8.3 Cesty k naplňování cílů Lisabonské strategie	170
4.8.4 Komentář na závěr	170
4.9 Nová Lisabonská strategie, ekonomické výzvy a zdravotnost finančních toků	173
4.9.1 Jak lze využít lisabonského konceptu k vytvoření národní rozvojové strategie	175
4.10 Problém měnové integrace EU	177
4.10.1 Měnová koordinace v Evropské unii; cesty vedoucí k jednotné měně	177
4.10.2 Hospodářská a měnová unie (EMU) a euro; efekty EMU	180
4.10.3 Stabilita EMU a konvergence	181
4.10.4 Proces přizpůsobování podnikatelské sféry na podmínky EMU	186
4.10.5 Co by měla Česká republika učinit v přípravě na EMU	187
4.11 Co je nutné splnit na cestě k euru	189
4.11.1 Z jakých úkolů tedy budeme hodnoteni	190
Odpovědi ke cvičením	191
Vzorový test	197
Slovník pojmů	201
Literatura	203
Odkazy na statistická data	210

# Jak používat tuto učebnici

Tuto knihu můžete jednoduše přečíst od začátku do konce, ale mnohem užitečnější vám bude s perem a papírem. Nejeftivnější formou učení je aktivní učení, a proto jsme naplnili text cvičeními, abyste se přesvědčili, jak učivo zvládáte. Každá kapitola také obsahuje cíle, souhrn kapitoly a rychlý kviz. Následující body vám objasní, jak s knihou pracovat co nejeftivněji:

- a)** Vyberte si kapitolu, kterou budete studovat, přečtete si úvod a cíle na začátku kapitoly.
- b)** Potom si přečtete souhrn kapitoly na jejím konci (před rychlým kvizem a odpověďmi ke cvičením). Neočekávejte, že tento krátký závěr znamená v této fázi příliš mnoho, ale zkuste, zda můžete spojit některý z probraných bodů s některým z cílů.
- c)** Poté si přečtete samotnou kapitolu. Vyřešte jednotlivá cvičení tak, jak jdou za sebou. Největší prospěch ze cvičení získáte, pokud si své odpovědi napíšete předem a poté je zkontrolujete s odpověďmi na konci kapitoly.
- d)** Při čtení používejte poznámkový sloupec a přidávejte vlastní komentáře, odkazy na další materiál atd. Pokuste se formulovat své vlastní názory. V ekonomii je mnoho věcí otázkou výkladu a často je zde prostor pro alternativní názory. Čím hlubší dialog s knihou provedete, tím více ze svého studia získáte.
- e)** Až dočtete kapitolu, znovu si přečtete souhrn kapitoly. Poté se vraťte k cílům na začátku kapitoly a položte si otázku, zda jste jich dosáhli.
- f)** Nakonec upevněte své znalosti tím, že písemně vyřešíte příklady v závěru kapitoly. Své odpovědi si můžete zkontrolovat tak, že se podíváte zpět do textu. Návrat k textu a hledání významných detailů dále zlepší pochopení předmětu.
- g)** Nakonec si zkontrolujte svá řešení v přehledu správných odpovědí, který naleznete v závěru publikace.

# Značky a symboly v učebním textu

Struktura distančních učebních textů je rozdílná již na první pohled, a to např. v zařazování grafických symbolů – značek.

Specifické grafické značky umístěné na okraji stránky upozorňují na definice, cvičení, příklady s postupem řešení, klíčová slova a shrnutí kapitol. Značky by měly studenta intuitivně vést tak, aby se již po krátkém seznámení s distanční učebnicí dokázal v textu rychle a snadno orientovat.

## Poznámky

Označuje místo pro poznámky (vždy na začátku stránky v širším okraji).



## Definice

Upozorňuje na definici nebo poučku pro dané téma.



## Cvičení

Označuje jednotlivá číselovaná cvičení, jejichž řešení je uvedeno na konci kapitoly.



## Příklad - případová studie

Označuje příklady s postupem řešení na konci kapitoly.



## Klíčová slova

Upozorňuje na důležité výrazy či odborné termíny nezbytné pro orientaci v daném tématu.



## Shrnutí kapitoly

Shrnutí kapitoly se zařazuje na konec dané kapitoly. Přehledně, ve strukturovaných bodech shrnuje to nejpodstatnější z předchozího textu.



# 1

---

kapitola

---

# Základní pojmy z hospodářské politky

# 1. kapitola

## Základní pojmy z hospodářské politiky

### Cíle kapitoly:

- Definovat základní pojmy.
- Vysvětlit nejen obsah těchto pojmů, ale i jejich vzájemné vztahy a vazby.
- Seznámit s možnostmi hodnocení úspěšnosti hospodářské politiky.
- Poukázat na možnost konfliktu cílů hospodářské politiky a vysvětlit, jak tyto problémy řešit.
- Diskutovat probíranou látku v kontextu historického vývoje hospodářské politiky.

### Úvod

V této kapitole jsou diskutovány základní pojmy z hospodářské politiky. Hospodářskou politiku chápeme jako vědomé a kvalifikované sledování a prosazování společenského konsenzu vládou v oblasti hospodářství země. Hledáme tedy odpověď na otázky KDO? – což jsou nositelé hospodářské politiky, ČÍM? – neboli jakých nástrojů je možno použít a PROČ? – kde se ptáme, za jakým cílem. Čtenáře bych rád upozornil zejména na Swanův diagram, v jehož pochopení je možno nalézt celou řadu výše uvedených tvrzení. Kapitola je doplněna přehledem mezníků ve vývoji hospodářské politiky – tento přehled vznikl na základě přednášek v rámci vstupního soustředění a je součástí výkladu. Na tomto přehledu lze totiž ve velké míře ilustrovat nejen základní pojmy, ale i související historický vývoj jak hospodářství, tak i ekonomické teorie.

# 1.1

## Co je to hospodářská politika?

### DEFINICE

#### Hospodářská politika

Přístup státu (vlády) k ekonomice své země. Vláda využívá svěřené či jinak získané prostředky a pravomoce k dosahování předem určených ekonomických (a v širších souvislostech i společenských) cílů za pomoci celé řady nástrojů. Kromě toho můžeme chápat hospodářskou politiku jako samostatnou vědní disciplínu, která se v důsledku rostoucí role státu ve společnosti oddělila od makroekonomie prakticky až v polovině 20. století – J. M. Keynes je pokládán za jejího zakladatele. Praktická hospodářská politika má historii mnohem staršího data – začíná prakticky ve chvíli, kdy se vlády (vládci) snaží využít svou moc k tomu, aby získaly určitá privilegia a přestávají být rovnoprávnými tržními subjekty. Přístup vlád k hospodářské politice je možno rozdělit do dvou základních směrů, pro které se vžily názvy: liberální hospodářská politika a intervencionistická hospodářská politika. Mezi směry propagující liberální hospodářskou politiku patří teoretické učení fyziokratů, klasický liberalismus a tzv. renesance neoklasicismu vyúsťující v monetarismus, mezi směry propagující spíše intervencionistickou hospodářskou politiku pak učení merkantilistů, škol vycházejících z učení J. M. Keynese a snahy o využití konceptu plánování. Charakter přístupu státu k ekonomice lze charakterizovat pomocí různých kritérií. Za základní členění hospodářské politiky je považováno dělení na makroekonomickou a mikroekonomickou. Makroekonomická hospodářská politika působí zejména v oblasti makroekonomické rovnováhy a efektivnosti využití zdrojů – cíle představuje tzv. magický čtyřúhelník. Z hlediska dosažení celkové rovnováhy rozlišujeme opatření na straně agregátní nabídky a agregátní poptávky. Mikroekonomická hospodářská politika je zaměřena na zvyšování efektivnosti při alokaci zdrojů a bývá někdy nazývána politikou doplňující makroekonomickou hospodářskou politiku.

**Zdroj:** *Ekonomická encyklopedie (2002), str. 604*

V současné době je takřka nemyslitelné, abychom se při čtení novin, poslouchání rozhlasových zpráv nebo při sledování televize nesetkali s pojmem hospodářská politika. Víme však všichni dobře, co znamená?

Hospodářskou politiku (HP) můžeme pojímat ve dvojm smyslu: jednak ji můžeme chápat zcela obecně jako **přístup státu<sup>1)</sup> k ekonomice své země**. V tomto pojetí není hospodářská politika samoučelná; **vždy se jedná o záměrnou, praktickou činnost státu**. Vláda navrhuje státní rozpočet a v demokratické společnosti jej předkládá parlamentu ke schválení; může navrhnout nové daně, snižovat (zvyšovat) daně stávající atd.; centrální banka s ohledem na inflaci, resp. kurz domácí měny, může snižovat (zvyšovat) základní úrokové sazby, příp. ovlivňovat svými nástroji výši kurzu. Antimonopolní úřad zasahuje v případě porušení hospodářské soutěže kupř. kartelovými dohodami, které uzavřeli významní producenti atd.

Druhý aspekt hospodářské politiky spočívá v jejím pojetí jakožto **teoretické disciplíny**. Teoretická hospodářská politika je zaměřena na analýzu probíhajících jevů, po které následují návrhy opatření na jejich řešení pomocí konkrétních nástrojů. O tom, jakých nástrojů bude použito, kdy a za jakým účelem, rozhoduje převažující teoretické zázemí, ze kterého vláda (stát) čerpá. Jestliže kupř. dojde k deficitu veřejných financí, může být tento schodek anulován buď zvýšením daní, nebo snížením veřejných výdajů, resp. oběma způsoby. Teorie hospodářské politiky vychází z ekonomické teorie – především z makroekonomie. Přebírá však také mnoho

poznatků z oblasti politiky, politologie, práva a veřejné správy. Tato skutečnost mimo jiné ukazuje, že hospodářská politika je také hraniční disciplínou mezi ekonomikou a politologií: z hlediska ekonomie zkoumá možnosti realizace zájmů jednotlivých ekonomických subjektů; z hlediska politologie formuje a vytváří komplexní a ucelený hospodářsko-politický systém. Teorie hospodářské politiky je poměrně mladou disciplínou, protože se začala formovat až ve 30. letech minulého století. Podmínky, za kterých se teorie hospodářské politiky rozvíjela, ovlivnily vznik jejích dvou hlavních proudů:

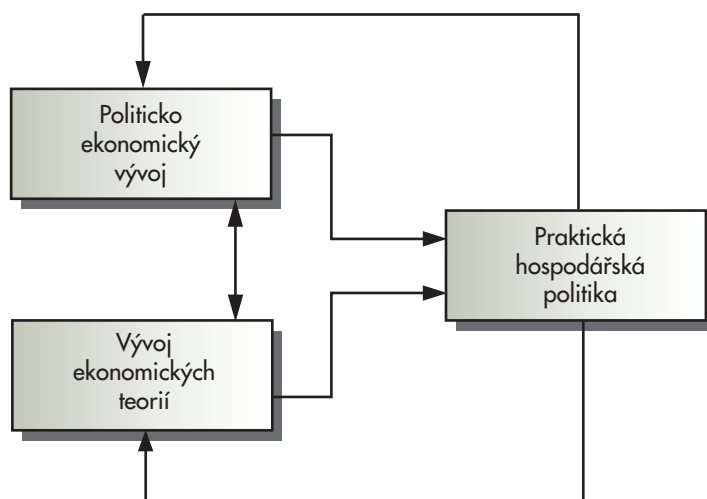
- anglo-americký proud, který chápe hospodářskou politiku především jako krátkodobou konjunkturální politiku; hlavním představitel byl J. M. Keynes.
- kontinentální proud, který vnímá hospodářskou politiku jako konstitutivní, systémotvornou činnost státu. Za hlavní reprezentanty tohoto proudu jsou považováni W. Eucken<sup>2)</sup> a L. Erhard<sup>3)</sup>.

Pro vznik těchto dvou proudů, které je nutno chápat spíše jako ilustraci opačných poloh formování teorie než jako skutečnost jednoznačně určenou, byly rozhodující podmínky, ve kterých tyto teorie vznikaly. Můžeme vidět, že pro vznik prvního proudu měl velký význam stav amerického hospodářství ve 30. letech 20. století, pro proud kontinentální to byla zejména poválečná obnova Německa.<sup>4)</sup>

Z dosud uvedeného je zřejmé, že **hospodářská politika jako samostatná vědní disciplína se nachází na pomezí ekonomické teorie a hospodářské praxe**; je vždy formulována na základě určitého ekonomického směru, jehož myšlenky politici ve vládě zastávají, a spočívá ve využívání jim svěřených či jinak získaných pravomocí a prostředků k dosahování určitých ekonomických cílů. To znamená, že vlády, resp. vládcové využívají a vždy využívali při řešení konkrétních hospodářských problémů své země poznatky ekonomické teorie. Praktická hospodářská politika je tedy determinována jak politicko-ekonomickým vývojem, tak i ekonomickými teoriemi (viz obr. 1.1).

OBRAZEK 1.1

Postavení praktické hospodářské politiky



1) V tomto případě chápeme pojem „stát“ velmi široce a zahrnujeme pod něj vedle vlády a centrální banky i další instituce s rozhodovací pravomocí.

2) Walter Eucken (1891–1950), profesor ekonomie na univerzitách v Tübingenu a ve Freiburgu, usiloval ve svém díle o syntézu přístupu německé historické školy a neoklasické ekonomie. Je tvůrcem učení o „ideálních typech“ hospodářských systémů, přičemž základními formami jsou svobodné tržní hospodářství a centrálně řízené hospodářství. Reálné hospodářství má podle něho vždy smíšenou podobu.

3) Ludwig Erhard (1897–1977), významný německý národohospodář, působil v letech 1949–1963 jako spolkový ministr hospodářství, v letech 1957–1963 zastával funkci vicekancléře, od roku 1963 byl tři roky kancléřem Německa. Je považován za tvůrce „německého hospodářského zázraku“. K teoretickým pilířům sociálně tržního hospodářství v SRN náleží jeho knihy „Blaboby pro všechny“ a „Německá hospodářská politika“.

4) Kasan, J. – Žák, M.: Hospodářská politika. Praha: ALEKO, 1991.



## CVIČENÍ 1

Doplňte: Hospodářská politika jako samostatná vědní disciplína se nachází na pomezí ..... a hospodářské praxe.

# 1.2

## Nositelé hospodářské politiky



## DEFINICE

**Nositelé hospodářské politiky**

Nositelům hospodářské politiky může být státní i nestátní instituce, případně neformalizovaná skupina či jednotlivec, který hraje aktivní roli v tvorbě, provádění a kontrole hospodářské politiky.

**Zdroj:** *Ekonomická encyklopedie (2002), str. 508*

Jak uvádí Šulc<sup>5)</sup>, soubor institucí, který se stal nositelem hospodářské politiky, se dlouhodobě formoval; většinou zdola a většinou metodou pokusů a omylů. Tyto instituce třídí do několika skupin. Jedná se o:

- zákonodárné instituce (parlament),
- vládní instituce (vláda, ministerstva či jiné státní instituce, jako kupř. celní a daňové orgány, živnostenské úřady),
- emisní banku jako nositele měnové politiky,
- instituce vytvářející tržní prostředí a dohlížející na jeho kvalitu (protimonopolní úřady),
- soudní instituce, jež zaručují vymahatelnost zákonem stanovených pravidel,
- instituce protivážných sil či nositelé vlivu, které sice nepatří k formální organizaci hospodářské politiky, ale přímo či nepřímo ji ovlivňují (odborníky, organizace zaměstnavatelů, politické strany apod.).

Jinou možností je členění nositelů hospodářské politiky podle jejich podílu na hospodářsko-politickém rozhodování. Jsou to tyto dvě skupiny:

- **Nositelé hospodářsko-politického rozhodování (decizní sféra)**, kam řadíme instituce a osoby, které mají pravomoc rozhodnutí přijímat, vykonávat a prosazovat; tato pravomoc je jim dána ze zákona. K hlavním nositelům této skupiny patří vláda, parlament a centrální banka (tvůrci hospodářské politiky).
- **Nositelé hospodářsko-politického vlivu (vlivová sféra)**, což jsou instituce a osoby, které mají možnost hospodářsko-politického rozhodování ovlivňovat, ale nemají rozhodovací a výkonné pravomoce. Sem patří velké podniky, politické strany, odborníci, tisk apod.

<sup>5)</sup> Šulc, Z.: *Hospodářská politika. Consus, Praha 1993.*



Nositelé hospodářské politiky (ať decizní nebo vlivové sféry) jsou subjekty, které vystupují v celém procesu hospodářské politiky; ten můžeme rozdělit na:

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

Proces **formulování hospodářské politiky** je aktivní doménou mnoha subjektů a institucí; jsou to zejména politické strany, vláda, parlament, odborný státní aparát (zástupci ministerstev, odborníci z vysokých škol a výzkumných ústavů), zájmové skupiny, profesní svazy a komory; na regionální úrovni jsou to odpovídající subjekty ze samosprávních měst a obcí.

Při **realizaci hospodářské politiky** se opět angažuje velké množství státních i nestátních institucí: vláda, státní správa, soudy, úřady práce, finanční úřady, celnice, zájmové skupiny atp.

**Proces kontroly** představuje nezbytnou zpětnou vazbu, bez které se hospodářská politika neobejde; nejvyšší kontrolní mocí je vybaven parlament, který za tím účelem vytvořil v České republice Nejvyšší kontrolní úřad. Nezastupitelnou kontrolní roli hraje nezávislý tisk. Kontrolními pravomocemi jsou však vybaveny i ostatní instituce, které se na formulování i realizaci hospodářské politiky aktivně podílejí.

Nositelé hospodářské politiky můžeme rozdělit do dvou úrovní. V nejvyšší, **nadnárodní úrovni** působí instituce a orgány (konkrétně kupř. orgány Světové obchodní organizace, Mezinárodního měnového fondu apod.), jejichž rozhodnutí v určitých oblastech omezují rozhodovací pravomoci institucí a orgánů na **národní úrovni** (jedná se kupř. o vládu, parlament nebo centrální banku, které mají decizní pravomoc, a tisk, hospodářské komory, odbory apod., které hospodářsko-politické rozhodování pouze ovlivňují).

## CVIČENÍ 2

Doplňte: Nositelé hospodářské politiky jsou státní a nestátní instituce i ....., které hrají aktivní roli při v tvorbě, realizaci a kontrole hospodářské politiky.

?

# 1.3

## Nástroje hospodářské politiky

### DEFINICE

#### Nástroje hospodářské politiky

Nástrojů hospodářské politiky je široká škála. Od nástrojů definujících dlouhodobá pravidla hospodářského systému a zaručujících jejich následné vynucení až k nástrojům, které se pokoušejí měnit dílčí parametry ekonomiky se snahou dosáhnout některého z cílů hospodářské politiky. Lze je třdit podle časového horizontu působení (například v rámci heterodoxní stabilizační politiky je důchodová politika souborem krátkodobých nástrojů, zatímco stabilizace poptávky může působit dlouhodobě), podle toho, zda jsou nebo nejsou tržně konformní (pokud použijeme předchozí příklad, tak důchodová politika je tržně nekonformní, neboť narušuje podmínky pro efektivní alokaci zdrojů prostřednictvím informační funkce cen), podle způsobu ovlivňování na přímé a nepřímé či globální a selektivní. Lze je dělit rovněž podle subjektu hospodářské politiky, který s nimi disponuje. Jako mohou být konfliktní cíle hospodářské politiky, mohou být konfliktní i nástroje, což se dá dobře ilustrovat například na požadavku optimálního mixu fiskální a monetární politiky.

*Zdroj: Ekonomická encyklopedie (2002), str. 493*

Z toho vyplývá, že nástroje hospodářské politiky jsou velmi četné a je jich celá škála. Můžeme je členit podle různých hledisek:

- podle úrovně působení na nástroje makro a mikroekonomické,
- podle charakteru vlivu na nástroje přímé a nepřímé,
- podle oblasti působení (nástroje měnové, fiskální atd.),
- podle způsobu ovlivňování na selektivní nástroje a nástroje plošné,
- podle působení na vývoj vztahů mezi účastníky trhu na nástroje systémotvorné a nástroje běžné hospodářské politiky.

**Nástroje systémotvorné (nástroje politiky řádu)** mění hlavní prvky ekonomického systému, způsob koordinace ekonomických aktivit a motivaci jednání ekonomických subjektů. Chápe se pod nimi pravidla chování pro nositele rozhodování, která mění systémové prvky. Jedná se kupř. o změnu systému regulovaných cen na systém tržně tvořených cen, o liberalizaci zahraničně-obchodních vztahů z původně centrálně řízeného zahraničního obchodu apod.

**Nástroje běžné hospodářské politiky (nástroje politiky procesu)** sice na chování ekonomických subjektů působí také, ale hlavní rysy hospodářského systému zůstávají zachovány a způsob koordinace hospodářských aktivit se nemění. Jako příklad můžeme uvést změnu úrokové sazby, která ovlivní sklon k úsporám a k investicím nebo změnu daňového zatížení, která působí na pracovní motivaci jednotlivců.

Důležitost tohoto rozlišení nástrojů je zřejmá ze dvou hledisek. Z hlediska jejich kvantifikovatelnosti vidíme, že zatímco nástroje běžné hospodářské politiky jsou relativně přesně určeny (kupř. výše úrokové sazby, výše zdanění apod.), a proto je také nazýváme nástroji kvantitativními, nástroje systémotvorné kvantifikovat nelze. Z toho důvodu je někdy řadíme mezi nástroje kvalitativní povahy.

Ještě významnější je hledisko předvídatelnosti jejich dopadů: u nástrojů běžné hospodářské politiky můžeme poměrně přesně odhadnout důsledky prováděných změn a na základě toho

sestavit i krátkodobou prognózu hospodářsko-politického vývoje. U systémotvorných nástrojů je předvídatelnost jejich dopadů do ekonomiky v podstatě nemožná; zásahy do koordinace hospodářského systému jsou natolik komplikované, že jejich důsledky lze jen velmi obtížně předvídat.

### 1.3.1 Vztahy mezi nástroji a cíli

Podmínkou při výběru nástrojů k dosažení určitého daného cíle je požadavek jejich **systemové konformity**. Co to znamená? Je zapotřebí, aby v každém systému byly používány pouze takové nástroje, které jsou s tímto systémem v souladu, které tomuto systému odpovídají a které ho v žádném případě nenarušují. Kupř. v tržním systému by neměl být používán systém centrálně řízených cen (a naopak: v systému centrálně řízené ekonomiky by neměla být používána volná tvorba cen).

Tento požadavek zformuloval W. Eucken a je znám jako **Euckenovo pravidlo**, které požaduje co největší **stálost hospodářské politiky**. Tím není myšlena strnulost a neměnnost hospodářsko-politického rozhodování, ale požadavek, aby hospodářsko-politická opatření státu byla z hlediska ekonomických subjektů předvídatelná a „průhledná“, aby vyvolávala jejich důvěru. Řečeno jinak – používané nástroje hospodářské politiky by měly být systémově konformní tak, aby odpovídaly hlavním zásadám hospodářského systému.

Podle toho, jaká opatření (a v jejich rámci i nástroje) jsou uplatněna, rozlišujeme:

- systémově nutná opatření (rozdělení kompetencí, právní ustanovení atd.),
- opatření systém podporující (odstraňují kupř. různé funkční těžkopádnosti, resp. nesladěnost systému),
- systému odpovídající opatření, která působí souběžně se systémem,
- systém zhoršující opatření, která snižují funkčnost daného systému (v tržním systému kupř. zákonná omezení trhu, zákonná omezení práv zákazníků, různá subvenční a intervenční opatření v zemědělství),
- opatření systém narušující (v tržním systému kupř. kontrola a regulace cen a mezd, kontrola mezinárodního toku kapitálu apod.).

Jiným pravidlem, na které je třeba při volbě nástrojů hospodářské politiky brát zřetel, je **Tinbergenovo pravidlo**<sup>6)</sup>, které říká, že je nutno **disponovat tolika nástroji (proměnnými) hospodářské politiky, kolik si hospodářská politika stanoví cílů**. Chceme-li tedy dosáhnout dvou cílů, musíme mít k dispozici dva nástroje; Tinbergenův princip nám ale nic neříká o tom, který z nástrojů použijeme k dosažení cíle prvního a který k dosažení cíle druhého. Tento problém přiřazení řeší **Mundellův princip**; ten postuluje, že každému cíli je přiřazen takový nástroj, který má na něj největší vliv. Protože však v praxi bývá mnohdy obtížné stanovit, který nástroj je skutečně nejúčinnější (kupř. diskuse o účinnosti fiskální a monetární politiky v modelu IS-LM), začalo se postupně prosazovat odlišné přiřazovací pravidlo – **Meadeho princip zodpovědnosti**. Ten požaduje, aby za každý makroekonomický cíl byla zodpovědná jediná státní instituce, která má na použitý nástroj výlučný vliv. Jde tedy o to, přidělit vždy jeden nástroj jedné speciální instituci s odpovědností udržovat přijatelnou úroveň jediného přesně definovaného cíle.

Volba nástrojů hospodářské politiky je jedno z nejdůležitějších hospodářsko-společenských rozhodnutí; proto je třeba si vždy uvědomit, jaký je vztah mezi konkrétními cíli a nástroji navzájem. K tomu je ovšem nutné znát nejenom ekonomickou teorii, ale i výsledky a fakta soustavné analýzy dopadů používaných nástrojů.

<sup>6)</sup> Jan Tinbergen (1903–1995), nizozemský ekonom, předseda Centrálního plánovacího úřadu v Haagu, se významně podílel na tvorbě ekonomického modelu sloužícího k prognózování a plánování vývoje nizozemské ekonomiky. V roce 1969 se stal nositelem Nobelovy ceny.

<sup>7)</sup> James Edward Meade (1907–1995) vyučoval ekonomii v Oxfordu, Londýně a Cambridgi. V roce 1977 získal Nobelovu cenu za přínos v oblasti teorie mezinárodního obchodu a mezinárodního pohybu kapitálu.



## CVIČENÍ 3

Doplňte: Nástroje systémotvorné mění hlavní prvky ekonomického systému, ..... ekonomických aktivit a motivaci jednání ekonomických subjektů.

### 1.3.2 Provádět hospodářskou politiku či nikoliv?

V předchozí subkapitole kapitole byly rozebrány základní aspekty teorie hospodářské politiky. Podívejme se nyní na argumenty pro a proti provádění hospodářské politiky ve standardním slova smyslu.

V úvodu se pokusíme vymezit dva základní přístupy k hospodářské politice. Již od dob dvou hlavních událostí, které měly vliv na vznik hospodářské politiky jako samostatné vědní disciplíny – Velké deprese konce třicátých let 20. století a publikování Obecné teorie zaměstnanosti, úroku a peněz (1936) J. M. Keynesem,<sup>8)</sup> se ekonomové dělí na dva tábory:<sup>9)</sup> první z nich, vycházející z „oprášených“ myšlenek klasiků a neoklasiků, žije ve svém idealizovaném liberálním (dokonale konkurenčním) světě, kde existují automatické vyrovnávací mechanismy, jež „čistí“ trh, tzn. mechanismy, které automaticky vyrovnávají nesoulad mezi nabídkou a poptávkou (např. na trhu statků jsou to pružné ceny a na trhu práce to jsou pružné mzdy apod.). Ekonomika se tak nachází v celkové rovnováze, plně využívá své zdroje, které jsou efektivně alokovány, a trh sám zabezpečuje optimum svou „neviditelnou rukou“. Úlohu státu a potažmo hospodářské politiky, v rámci přístupu laissez-faire, spatřují především v umožnění trhu efektivně fungovat, tzn. ve vytvoření institucionálního rámce (pravidel hry) a vymezení vlastnických práv.<sup>10)</sup> V rozšíření tohoto minimalistického přístupu k úloze státu spatřují hlavní příčinu nerovnováh, jež jsou způsobeny vznikajícími netržními a vládními selháními.<sup>11)</sup>

Druhý tábor ekonomů přikládá mnohem větší význam tržním rigiditám, nedokonalostem a selháním. Odmítá „samočistitelnost“ trhů a spatřuje významnou úlohu hospodářsko-politických autorit v regulaci ekonomiky. V makroekonomické oblasti je to stimulace agregátní poptávky prostřednictvím zásahů vlády, centrální banky a ostatních institucí. V mikroekonomické oblasti je to především snaha o eliminaci tržních selhání a podpora přerozdělovacím procesům. Tato skupina ekonomů vychází z principu dokonale fungující, informované a efektivní vlády, z jakéhosi principu „osvětleného panovníka“, který s minimálními náklady eliminuje tržní selhání.

Ve skutečnosti zde tedy stojí proti sobě princip maximalizovat prostor volnému působení trhu (dokonalý trh) liberálních ekonomů a princip maximalizovat úlohu vlády (dokonalá vláda) intervencionistů. V praxi však platí argumenty liberálů o existenci vládních a netržních selhání, stejně jako argumenty intervencionistů o existenci selhání tržních. Dále se pokusíme nalézt odpověď na otázku, který z názorů je relevantnější.



## CVIČENÍ 4

Doplňte: Tinbergenovo pravidlo říká, že je nutno disponovat tolika ..... hospodářské politiky, kolik si hospodářská politika stanoví cílů.

<sup>8)</sup> J. M. Keynes je považován za otce hospodářské politiky chápané ve smyslu vědní disciplíny a americký prezident F. D. Roosevelt za prvního faktického realizátora intervencionisticky orientované hospodářské politiky (New Deal).

<sup>9)</sup> Dále popsané případy jsou samozřejmě ve své extrémní podobě. Realita je víceméně někde uprostřed a jednotliví ekonomové se blíží více k myšlenkám jednoho či druhého tábora.

<sup>10)</sup> Tím se rozumí také možnost efektivního vymáhání těchto práv.

<sup>11)</sup> Liberálové jsou samozřejmě pro nezbytnou úlohu státu i v oblastech typu poskytování veřejných statků (např. národní obrana), ale považují je za činnosti, které narušují efektivnost více než případná tržní selhání.