



evropský  
sociální  
fond v ČR



EVROPSKÁ UNIE



MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ,  
MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY



OP Vzdělávání  
pro konkurenceschopnost



Slezská univerzita v Opavě

INVESTICE DO ROZVOJE VZDĚLÁVÁNÍ

**Slezská univerzita v Opavě**  
**Obchodně podnikatelská fakulta v Karviné**

# **TEORIE HOSPODÁŘSKÉ POLITIKY**

Pro prezenční formu studia

**Christiana Kliková, Eva Kotlánová**

**Karviná 2013**

Projekt OP VK č. CZ.1.07/2.2.00/28.0017  
„Inovace studijních programů na Slezské univerzitě,  
Obchodně podnikatelské fakultě v Karviné“

Název: **Teorie hospodářské politiky**

Autoři: **prof. Ing. Christiana Kliková, CSc., Ing. Eva Kotlánová, Ph.D.**

Vydavatel: Slezská univerzita v Opavě  
Obchodně podnikatelská fakulta v Karviné

Určeno: studentům Obchodně podnikatelské fakulty v Karviné

Počet stran: 120

AA – VA: 7,12 – 7,40

Náklad: 100

Tiskárna: Z + M Partner, spol. s r.o. Ostrava

Číslo publikace: 573-200-2013

ISBN: **978-80-7248-833-9**

Tato publikace neprošla jazykovou úpravou.



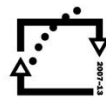
evropský  
sociální  
fond v ČR



EVROPSKÁ UNIE



MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ,  
MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY



OP Vzdělávání  
pro konkurenceschopnost



Slezská univerzita v Opavě

INVESTICE DO ROZVOJE VZDĚLÁVÁNÍ

**Slezská univerzita v Opavě**  
**Obchodně podnikatelská fakulta v Karviné**

---

# **TEORIE HOSPODÁŘSKÉ POLITIKY**

Pro prezenční formu studia

**Christiana Kliková, Eva Kotlánová**

**Karviná 2013**

Projekt OP VK č. CZ.1.07/2.2.00/28.0017  
„Inovace studijních programů na Slezské univerzitě,  
Obchodně podnikatelské fakultě v Karviné“

**Obor:** Ekonomie.

**Anotace:** Teorie hospodářské politiky objasňuje základní východiska hospodářské politiky a její vazby na jiné vybrané vědecké disciplíny s implikací pro praktickou hospodářskou politiku. Cílem těchto skript je přiblížit studentům možnosti tvorby hospodářské politiky na základě východisek současné ekonomické teorie. Skripta proto zahrnují základy politologie, možnosti a omezení hospodářské politiky, teoretická východiska hospodářské politiky a pojetí hospodářské politiky. Zvláštní péče je věnována objasnění úlohy informací v hospodářské politice, roli zájmových a nátlakových skupin a lobbismu i procesu rozhodování v hospodářské politice. V závěru skript jsou diskutovány změny, které se odehrály v hospodářské politice na přelomu tohoto tisíciletí.

**Klíčová slova:** Politické aspekty hospodářské politiky, rozhodování v hospodářské politice, proces hospodářské politiky, možnosti a omezení hospodářské politiky, zájmové skupiny, lobbismus, změny v hospodářské politice.

**Autoři:** **prof. Ing. Christiana Kliková, CSc.**  
**Ing. Eva Kotlánová, Ph.D.**

**Recenzenti:** doc. Ing. Zuzana Kučerová, Ph.D.  
Ing. Elena Fifeková, Ph.D.

**ISBN** **978-80-7248-833-9**

# OBSAH

<b>ÚVOD</b> .....	<b>7</b>
<b>1 POLITICKÉ ASPEKTY HOSPODÁŘSKÉ POLITIKY</b> .....	<b>8</b>
1.1 POJEM POLITIKA .....	8
1.2 POLITICKÁ VĚDA – POLITOLOGIE .....	9
1.3 POLITICKÝ PROCES.....	10
1.4 POLITICKÝ CYKLUS .....	10
1.5 POLITICKÁ MOC .....	11
1.6 POLITICKÝ SYSTÉM.....	11
1.6.1 <i>POLITICKÉ STRANY</i> .....	12
1.6.2 <i>STRANICKÉ SYSTÉMY</i> .....	13
1.7 FORMY SPOLEČENSKÉHO ZŘÍZENÍ.....	14
1.7.1 <i>DEMOKRATICKÝ POLITICKÝ SYSTÉM</i> .....	14
1.7.2 <i>NEDEMOKRATICKÝ POLITICKÝ SYSTÉM</i> .....	15
<b>2 STÁT V POLITICKÉM SYSTÉMU</b> .....	<b>17</b>
2.1 TEORIE VZNIKU STÁTU .....	17
2.2 ZÁKLADNÍ CHARAKTERISTIKY STÁTU .....	18
2.3 FUNKCE STÁTU .....	19
2.4 FORMY VLÁDY .....	19
2.5 VLÁDNÍ SYSTÉMY V DEMOKRACII .....	20
2.5.1 <i>PARLAMENTNÍ SYSTÉM</i> .....	20
2.5.2 <i>PREZIDENTSKÝ SYSTÉM</i> .....	22
2.5.3 <i>POLOPREZIDENTSKÝ SYSTÉM</i> .....	23
2.6 TERITORIÁLNÍ STRUKTURA STÁTU.....	24
2.6.1 <i>UNITÁRNÍ STÁT</i> .....	24
2.6.2 <i>SLOŽENÝ STÁT</i> .....	24
2.7 PRÁVNÍ STÁT .....	26
<b>3 HOSPODÁŘSKÁ POLITIKA A STÁT</b> .....	<b>27</b>
3.1 SYSTÉMOTVORNÁ VERSUS REGULATIVNÍ HOSPODÁŘSKÁ POLITIKA .....	28
3.2 HOSPODÁŘSKÁ POLITIKA A STÁT.....	29
3.2.1 <i>EKONOMICKÁ EFEKTIVNOST</i> .....	30
3.2.2 <i>POJETÍ SOCIÁLNÍ SPRÁVEDLNOSTI</i> .....	31
3.2.3 <i>POJETÍ STABILITY SPOLEČNOSTI</i> .....	31
3.2.4 <i>POLITICKÝ PRAGMATISMUS</i> .....	33
<b>4 TEORETICKÁ VÝCHODISKA HOSPODÁŘSKÉ POLITIKY</b> .....	<b>34</b>
4.1 MERKANTILISMUS.....	34
4.2 FYZIOKRATICKÁ ŠKOLA.....	35

4.3	KLASICKÁ EKONOMICKÁ ŠKOLA.....	36
4.4	NEOKLASICKÁ ŠKOLA .....	37
4.5	INSTITUCIONALISMUS .....	38
4.6	TEORIE PLÁNOVÁNÍ.....	38
	4.6.1 <i>NÁRODOHOSPODÁŘSKÉ PLÁNOVÁNÍ</i> .....	38
	4.6.2 <i>EKONOMICKÉ PLÁNOVÁNÍ</i> .....	39
4.7	KEYNESIÁNSKÁ HOSPODÁŘSKÁ POLITIKA.....	39
4.8	NEOKLASICKÁ SYNTÉZA .....	40
4.9	MONETARISMUS.....	41
4.10	ORDOLIBERALISMUS.....	42
4.11	ŠKOLA EKONOMIE STRANY NABÍDKY .....	43
	4.11.1 <i>TRŽNÉ KONFORMNÍ PŘÍSTUP</i> .....	43
	4.11.2 <i>DŮCHODOVÁ POLITIKA</i> .....	43
4.12	ŠKOLA VEŘEJNÉ VOLBY .....	44
4.13	NOVÁ INSTITUCIONÁLNÍ EKONOMIE .....	44
4.14	NOVÁ KLASICKÁ MAKROEKONOMIE.....	44
4.15	NOVÁ KEYNESIÁNSKÁ EKONOMIE .....	45
4.16	TEORIE TRANSFORMACE .....	45
4.17	HOSPODÁŘSKO-POLITICKÉ KONCEPCE.....	46
	4.17.1 <i>LIBERÁLNÍ HOSPODÁŘSKO-POLITICKÁ KONCEPCE</i> .....	46
	4.17.2 <i>INTERVENCIÓNISTICKÁ HOSPODÁŘSKO-POLITICKÁ KONCEPCE</i> .....	47
	4.17.3 <i>MARXISTICKÁ HOSPODÁŘSKO-POLITICKÁ KONCEPCE</i> .....	48
<b>5</b>	<b>MOŽNOSTI A MEZE HOSPODÁŘSKÉ POLITIKY .....</b>	<b>50</b>
5.1	MOŽNOSTI HOSPODÁŘSKÉ POLITIKY.....	50
	5.1.1 <i>DESPOTICKÁ SPOLEČNOST</i> .....	50
	5.1.2 <i>ANARCHICKÁ SPOLEČNOST</i> .....	50
	5.1.3 <i>DEMOKRATICKÁ SPOLEČNOST</i> .....	51
5.2	OMEZENÍ HOSPODÁŘSKÉ POLITIKY .....	51
	5.2.1 <i>ZÁJMY A SCHOPNOSTI POLITIKŮ A BYROKRACIE</i> .....	51
	5.2.2 <i>ČASOVÁ ZPOŽDĚNÍ A FÁZE HOSPODÁŘSKO-POLITICKÉHO ROZHODOVÁNÍ</i> .....	52
	5.2.3 <i>PROBLÉM SOUVISLOSTI POLITICKÉHO A HOSPODÁŘSKÉHO (EKONOMICKÉHO) CYKLU</i> .....	54
	5.2.4 <i>NEVYUŽITÍ POLITICKÉHO KAPITÁLU</i> .....	60
	5.2.5 <i>VZTAH POLITIKŮ K EKONOMICKÉ TEORII A PRAXI</i> .....	60
<b>6</b>	<b>KORUPCE JAKO VÝRAZNÉ OMEZENÍ HOSPODÁŘSKÉ POLITIKY.....</b>	<b>61</b>
6.1	TYOLOGIE KORUPCE.....	62
6.2	PŘÍČINY KORUPCE .....	63
6.3	NÁKLADY A DOPADY KORUPCE.....	63

6.3.1	<i>POLITICKÉ DŮSLEDKY</i> .....	64
6.3.2	<i>SPOLEČENSKÉ DŮSLEDKY</i> .....	64
6.3.3	<i>EKONOMICKÉ DŮSLEDKY</i> .....	64
6.4	MĚŘENÍ KORUPCE .....	65
6.4.1	<i>INDEX VNÍMÁNÍ KORUPCE – CPI</i> .....	65
6.4.2	<i>INDEX PLÁTCŮ ÚPLATKŮ - BPI</i> .....	66
6.4.3	<i>GLOBALNÍ BAROMETR KORUPCE - GBK</i> .....	67
6.4.4	<i>MĚŘENÍ KORUPCE PROSTŘEDNICTVÍM SVĚTOVÉ BANKY</i> .....	68
6.5	ANTI-KORUPČNÍ OPATŘENÍ.....	69
6.6	KORUPCE A ČESKÁ LEGISLATIVA.....	70
<b>7</b>	<b>ZÁJMOVÉ SKUPINY</b> .....	<b>71</b>
7.1	ČLENĚNÍ ZÁJMOVÝCH SKUPIN .....	72
7.2	MODEL Y ZÁJMOVÝCH SKUPIN .....	72
7.2.1	<i>PLURALITNÍ MODEL ZÁJMOVÝCH SKUPIN</i> .....	72
7.2.2	<i>NEOKORPORATIVNÍ MODEL ZÁJMOVÝCH SKUPIN</i> .....	73
7.3	ZÁJMOVÉ SKUPINY VS. POLITICKÉ STRANY .....	74
7.4	ZÁJMOVÉ SKUPINY VS. NÁTĽAKOVÉ SKUPINY .....	74
7.5	TRENDY SOUČASNÉHO VÝVOJE ZÁJMOVÝCH SKUPIN .....	75
7.6	NEZISKOVÉ ORGANIZACE.....	75
7.7	TRIPARTISMUS .....	76
7.7.1	<i>TRIPARTITA V ČR</i> .....	76
<b>8</b>	<b>LOBBING</b> .....	<b>77</b>
8.1	CO JE LOBBING? .....	77
8.2	LOBBISTICKÉ TAKTIKY .....	77
8.3	ZPŮSOBY A MOŽNOSTI LOBBINGU V ČR.....	78
8.4	ZPŮSOBY A MOŽNOSTI LOBBINGU V EU .....	80
8.4.1	<i>EFEKTIVITA LOBBOVÁNÍ V EU</i> .....	80
8.5	KONKRÉTNÍ POŽADAVKY NA EFEKTIVNÍ REGULACI LOBBINGU V ČR .....	83
<b>9</b>	<b>HOSPODÁŘSKÁ POLITIKA A OČEKÁVÁNÍ</b> .....	<b>84</b>
9.1	ADAPTIVNÍ VERSUS RACIONÁLNÍ OČEKÁVÁNÍ.....	84
9.1.1	<i>ADAPTIVNÍ OČEKÁVÁNÍ</i> .....	84
9.1.2	<i>RACIONÁLNÍ OČEKÁVÁNÍ</i> .....	84
9.1.3	<i>ROZHODOVÁNÍ EKONOMICKÝCH SUBJEKTŮ</i> .....	85
9.2	HOSPODÁŘSKÁ POLITIKA A PŘÍSTUPY JEDNOTLIVÝCH ŠKOL.....	85
9.3	ÚČINNOST HOSPODÁŘSKÉ POLITIKY A OČEKÁVÁNÍ .....	86
9.3.1	<i>OČEKÁVANÁ HOSPODÁŘSKÁ POLITIKA</i> .....	86
9.3.2	<i>NEOČEKÁVNÁ HOSPODÁŘSKÁ POLITIKA</i> .....	88

<b>10</b>	<b>INFORMACE V HOSPODÁŘSKÉ POLITICE .....</b>	<b>90</b>
10.1	SYSTÉM NÁRODNÍCH ÚČTŮ .....	90
10.1.1	<i>VZNIK A VÝVOJ SYSTÉMU NÁRODNÍCH ÚČTŮ .....</i>	<i>92</i>
10.1.2	<i>VÝZNAM SYSTÉMU NÁRODNÍCH ÚČTŮ .....</i>	<i>94</i>
10.2	MAKROEKONOMICKÁ ANALÝZA A PROGNOZA .....	95
10.2.1	<i>INFORMAČNÍ POLITIKA STÁTU.....</i>	<i>96</i>
<b>11</b>	<b>PROCES TVORBY HOSPODÁŘSKÉ POLITIKY .....</b>	<b>97</b>
11.1	MOŽNOSTI DOSAHOVÁNÍ KONSENSU .....	98
11.2	KOMPROMIS .....	100
11.3	VYTVOŘENÍ KONSENSU (KOMPROMISU).....	100
11.4	NÁKLADY KONSENSU.....	100
<b>12</b>	<b>ROZHODOVÁNÍ V HOSPODÁŘSKÉ POLITICE .....</b>	<b>101</b>
12.1	PRAVIDLO JEDNOMYSLNÉ SHODY .....	101
12.2	VĚTŠINOVÁ PRAVIDLA .....	102
12.2.1	<i>VOLEBNÍ PARADOX.....</i>	<i>102</i>
12.2.2	<i>AROWŮV TEORÉM NEMOŽNOSTI.....</i>	<i>104</i>
12.2.3	<i>TEORÉM STŘEDNÍHO VOLIČE .....</i>	<i>105</i>
12.2.4	<i>LOGROLLING – POLITICKÉ SMLOUVÁNÍ .....</i>	<i>106</i>
12.3	SPOLEČENSKÉ ROZHODOVÁNÍ V REPREZENTATIVNÍ DEMOKRACII .....	106
12.3.1	<i>DEMOKRACIE DVOU POLITICKÝCH STRAN.....</i>	<i>107</i>
12.3.2	<i>SYSTÉM VÍCE STRAN.....</i>	<i>108</i>
<b>13</b>	<b>ZMĚNY HOSPODÁŘSKÉ POLITIKY NA PŘELOMU NOVÉHO TISÍCILETÍ .....</b>	<b>109</b>
13.1	OSLABOVÁNÍ VS. POSILOVÁNÍ ROLE STÁTU V EKONOMICE .....	110
13.1.1	<i>OSLABOVÁNÍ ROLE STÁTU V EKONOMICE .....</i>	<i>110</i>
13.1.2	<i>POSILOVÁNÍ ROLE STÁTU.....</i>	<i>111</i>
13.2	DETERMINANTY EKONOMICKÉHO RŮSTU .....	112
13.3	STÁTNÍ KAPITALISMUS.....	114
	<b>ZÁVĚR.....</b>	<b>116</b>
	<b>SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY .....</b>	<b>118</b>



## ÚVOD

Úspěšné plnění hlavních ekonomických cílů dnes do značné míry rozhoduje o bytí a nebytí vlád jednotlivých zemí. Schopnost vlád dosáhnout tyto cíle závisí na vhodně zvolené podobě použité hospodářské politiky. Vláda musí vzít v úvahu institucionální prostředí, ve kterém se pohybuje, musí zvolit nejvhodnější kombinaci používaných nástrojů jednotlivých hospodářských politik a musí dát svým opatřením jednotící ráz ve formě ucelené strategie.

Vláda však nejedná sama a v mnohých oblastech je potřebné a nutné, aby koordinovala svá východiska a záměry při tvorbě hospodářské politiky s postupy především centrální banky (ale i dalších institucí) tak, aby se vzájemně doplňovaly a podporovaly při dosahování vytýčených hospodářských cílů.

Při praktické aplikaci hospodářské politiky se budeme stále setkávat se dvěma do značné míry odlišnými přístupy. Na jedné straně je to keynesiánský přístup k ekonomice (vycházející z díla J. M. Keynesa), který dominoval světové ekonomice od poválečného období do 70. let dvacátého století, ale jehož odrazy můžeme také najít v hospodářské politice některých současných vlád. Tento přístup se vyznačuje mimo jiné předpokladem vnitřní nedokonalosti a nestability tržního mechanismu a z toho vycházející nutnosti státních zásahů do fungování ekonomiky, především při posilování agregátní poptávky.

Na druhé straně se můžeme setkat s přístupy vycházejícími z tradic liberálních ekonomů, především školy laissez – faire, které byly dominantní až do 30. let minulého století a jež se v modifikované podobě objevují v moderních liberálních směrech, jako je škola nové klasické makroekonomie, ekonomie strany nabídky či monetarismu. Přístup liberálních ekonomů je determinován předpokladem vnitřně stabilní tržní ekonomiky a úlohu státu vidí především v oblasti dodržování právního rámce, v posilování mechanismu hospodářské soutěže a v neposlední řadě v omezování přebujelých státních zásahů do ekonomiky.

Tyto odlišné přístupy pak dávají ve většině případů protichůdná doporučení pro aplikaci praktické hospodářské politiky a záleží na schopnostech jednotlivých vlád, jak zhodnotí aktuální stav ekonomiky, trend jejího vývoje a na základě toho pak zvolí vhodnou strategii konkrétní hospodářské politiky.

Současný svět se však neustále mění a s pokračující globalizací a propojeností jednotlivých ekonomik staví před vlády i národohospodářské odborníky nové otázky a výzvy. Tento proces je charakterizován hospodářskou integrací různých zemí, především v Evropě, ale také v Severní Americe a Asii, zintenzivněním celosvětových toků zboží, služeb, informací, kapitálu a mnohdy i pracovních sil. Nemůžeme také opominout globální ekonomickou krizi, která již od roku 2008 ovlivňuje hospodářskou politiku zemí v celosvětovém měřítku a krizi eurozóny, která se projevuje zejména v hospodářské politice členských zemí eurozóny. Všechny tyto nové skutečnosti pak v praxi prověřují schopnost dosud platných teorií a z nich vycházejících koncepcí při řešení aktuálně vzniklých problémů.

Při koncipování těchto skript jsme byly vedeny snahou o prohloubení pohledu na hospodářskou politiku, a to nejen z teoretického, ale i praktického hlediska. Důkladná znalost problematiky uvedené v těchto skriptech by měla všem čtenářům umožnit nejen orientaci v hospodářské politice, ale i věcnou argumentaci při diskusi o národohospodářských problémech a možnostech jejich řešení.

# 1 POLITICKÉ ASPEKTY HOSPODÁŘSKÉ POLITIKY

Hospodářskou politiku chápeme jednak jako *záměrnou a praktickou činnost státu*; v tomto pojetí pak hospodářskou politiku můžeme zcela obecně definovat jako *přístup státu k ekonomice své země*<sup>1</sup>.

Na hospodářskou politiku lze však také pohlížet jako na *teoretickou disciplínu*, zaměřenou na analýzu probíhajících jevů a na návrhy jejich řešení. „Stát“ si vytkne cíle, kterých chce v ekonomické oblasti dosáhnout a nástroje i metody, pomocí kterých chce vytčených cílů dosáhnout, o tom, jaké nástroje budou použity, kdy a za jakým účelem, rozhoduje teoretické zázemí, které ve vládě („státu“) převládá.

Teorie hospodářské politiky čerpá mnoho poznatků především z makroekonomie, práva, veřejné správy a politiky; to mimo jiné dokladuje, že ji můžeme považovat za mezní disciplínu 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 (Kliková, Kotlán, 2006, s. 11).<sup>2</sup>

## 1.1 POJEM POLITIKA

Hospodářskou politiku nelze vytvářet bez obecné politiky; politika původně znamenala správu věcí veřejných; v současnosti je vnímána jako *plánovitá, organizovaná a cílevědomá činnost, zaměřená na vybudování, udržení nebo změnu společenského zřízení*. Politologové se dosud na jednotné definici obsahu politiky nedohodli; avšak zásadní podmínkou, kterou všechny definice pojmu politika naplňují, je požadavek, že *politika je věc veřejná*.

Podle Volnera (2009) se nejčastěji setkáváme s pěti vymezeními politiky:

- Normativní způsob vymezení; politiku chápe jako činnost, která směřuje k dosažení kompromisu „všeobecné prospěšnosti“. V tomto smyslu je politika vnímána ne v podobě, v jaké existuje, ale v podobě, jaká by měla být.
- Behaviorální způsob vymezení politiky; vysvětluje politické jevy a procesy v kategoriích lidského konání (konání lidí v rozhodujících politických funkcích.) Prioritu zde nemají eticky zdůvodněné cíle politického konání, ale prostředky a metody konání. Moc je na základě tohoto přístupu chápána jako rozhodující kategorie a jako klíčový pojem pro pochopení politiky.
- Konfliktní chápání politiky, které ji spojuje s mocí. Tento přístup považuje politiku za konfliktní pojem a za kritérium v politice považuje vztah „přítel – nepřítel“.
- Marxistické, resp. neomarxistické vymezení politiky.
- Empiricko-analytické vymezení, které pracuje s pojmem „politický systém“.

---

<sup>1</sup> Stát je v tomto případě pojmem velmi širokým a je do něj zahrnována vláda, centrální banka a další instituce s rozhodovací pravomocí.

<sup>2</sup> Samozřejmě, že determinant, které ovlivňují hospodářskou politiku, je mnohem více: jedná se, např. o politické zřízení, ekonomickou situaci, institucionální prostředí atp.

Politiku lze chápat různými způsoby, nejčastěji však jako:

- způsob řešení problémů
- schopnost působit, usměrňovat, donucovat, organizovat, regulovat a kontrolovat společenské procesy;
- regulátora společenských konfliktů,
- regulátora vztahu mezi vládou a ovládanými.

Významné je zkoumání politiky jako jednoty teorie a praxe; z hlediska teorie se politika stává teoretickou reflexí objektivních politických jevů a zákonitostí, zatímco z praktického hlediska je politika specifickou lidskou činností, která vzhledem ke svému charakteru vyžaduje určitou úroveň schopností a vědomostí včetně tvořivosti a intuice.

## 1.2 POLITICKÁ VĚDA – POLITOLOGIE

Politická věda je nejmladší společensko-vědní disciplínou, jejíž vznik je spojován s celosvětovou konferencí UNESCO v Paříži v roce 1948 (Říchová, 2007, s. 16); její jádro tvoří:

- politická teorie,
- politické instituce,
- strany, skupiny a veřejné mínění,
- mezinárodní vztahy.

Podle M. Duvergera (1961) můžeme politologii chápat jako:

- vědu o státu, kdy východiskem této koncepce je klasické pojetí pojmu politický, které je úzce spojeno se státem;
- vědu o moci; přičemž toto vnímání politologie je novějšího data.

V současnosti definujeme politologii jako „**vědu o autoritě, o vládách a o moci.**“

Politologie (politická věda) zahrnuje mnohé vědecké disciplíny; proto na ni můžeme pohlížet jako na souhrn společenských věd, filozofii politiky, sociologii politiky, příp. jako na formu řízení společenských a politických procesů.

Politologie se vyznačuje používáním celé řady metod. Mezi nejdůležitější patří:

- metody právních věd,
- historická metoda,
- metody filozofie,
- sociologické metody,
- statistické metody,
- metody ekonomických věd,
- psychologické metody,
- matematické a kybernetické metody,
- komparativní metody.

### 1.3 POLITICKÝ PROCES

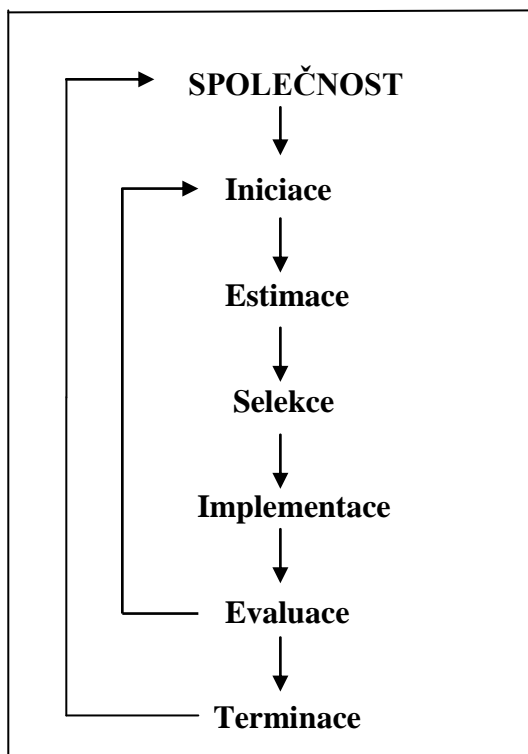
Politický proces se znázorňuje pomocí modelu politického cyklu. Jeho počátek je spojován s počátkem procesu legislativního; nicméně většina politologů takové striktní vymezení počátku politického procesu odmítá, protože je pouze arbitrární záležitostí. Politický proces totiž ve skutečnosti nikdy nezačíná ani nikdy nekončí, protože se jedná o nikdy nekončící tok vlivů a rozhodnutí, ve kterých je každý následující krok (rozhodnutí) ovlivněn krokem předchozím.

Také fáze politického procesu nejsou vymezeny striktně, záleží na jednotlivých autorech, co do jednotlivých fází zařazují. Proto nejdůležitějším rysem modelu politického cyklu je skutečnost, že je modelem dynamickým: je v něm zachycena dynamika procesu rozhodování i vztahy mezi jednotlivými politickými institucemi.

### 1.4 POLITICKÝ CYKLUS

Model politického cyklu dělí politický proces do šesti fází (viz schéma č. 1.1). První fáze představuje zjištění problému a jeho rozpracování (tzv. iniciace). Mohou to být problémy, vyskytující se opakovaně, ale i zcela nové. Tyto problémy se však musí stát politickým tématem. To znamená, že musí být artikulovány buď politickou stranou, nebo jednotlivými politiky, zájmovými organizacemi apod.

Schéma 1.1: Fáze modelu politického cyklu



Zdroj: Říchová (2007).

Druhá fáze, nazývaná estimace, nastává v momentě, kdy problém začne být politicky relevantní; může být tedy strukturován a mohou být vymezeny konkrétní dílčí cíle, jejichž dosažením bude daný problém řešen. Problém musí být dostatečně prodiskutován jak mezi politiky, tak i s veřejností, aby bylo možno zřetelně stanovit cíle, zvážit možné důsledky řešení, stanovit alternativní způsoby řešení a vyčíslit náklady, spojené s řešením.

Ve třetí fázi, která je označována jako selekce, je problém řešen na úrovni ministerstev, vládních orgánů nebo mezistranických jednání.

Čtvrtá fáze, implementace, nastává za předpokladu, že na úrovni politického procesu došlo k dohodě a představuje převedení politických jednání do praktické politiky. To mimo jiné vyžaduje i ověření, zda daný návrh je ve shodě s normami a pravidly, kterými se společnost řídí.

Pátá fáze – evaluace – představuje zhodnocení toho, jaké jsou důsledky toho, že dané řešení bylo zavedeno do praxe.

Šestá fáze – terminace<sup>3</sup> – úzce souvisí s předchozí fází, protože zhodnocení výsledku řešení v praxi nabízí další možnosti politické aktivity. Je tím také prokázáno, že politický proces nikdy nekončí.

## **1.5 POLITICKÁ MOC**

Politická moc představuje reálnou schopnost určité skupiny lidí nebo jednotlivce realizovat svou vůli prostřednictvím politiky a právních norem. Politickou moc proto můžeme definovat jako společenský vztah mezi lidmi, organizacemi nebo sociálními skupinami.

Moc v tomto případě je vynucené podřízení se vůli skupiny nebo jednotlivce, a je výsledkem toho, že si ovládané subjekty uvědomují možné hrozby postihu; závaznost rozhodnutí při uplatňování politické moci lze totiž dosáhnout dvěma způsoby:

- formou donucení, které může být fyzické (fyzické tresty apod., přičemž v právním státě musí být vymezen jeho obsah i způsob realizace) nebo ekonomické (přeřazení na méně placenou práci, ztráta zaměstnání, zákaz činnosti v oboru atp.);
- formou uplatnění autority řídicího subjektu. Tato autorita je buď formálního charakteru a vyplývá z pozice, kterou řídicí subjekt zastává (funkce) nebo neformálního charakteru, která je spojena s kvalitou a postojí subjektu (konkrétním příkladem může být matka Tereza nebo exprezident ČR Václav Havel).

Legitimita politické moci je dána oprávněností politické reprezentace moc vykonávat; původcem legitimacy politické moci jsou v demokratickém státě volby. To tedy ve svém důsledku znamená, že politická moc je považována za legitimní, když s její strukturou a mocenskými orgány souhlasí většina společnosti.

S pojmem „politická moc“ velmi úzce souvisí pojem „politický vliv“. V tomto případě se jedná o schopnost nositele politické moci přesvědčit společnost, aby jeho vůli přijali a realizovali ji.

## **1.6 POLITICKÝ SYSTÉM**

Politický systém je jedním ze tří subsystémů, tvořících společnost (viz schéma č. 1.2):

- ekonomický systém,
- duchovní systém,
- politický systém.

---

<sup>3</sup> Někteří autoři doporučují používat namísto výrazu „terminace“ termín „zpětná vazba“, který je podle nich výstižnější.

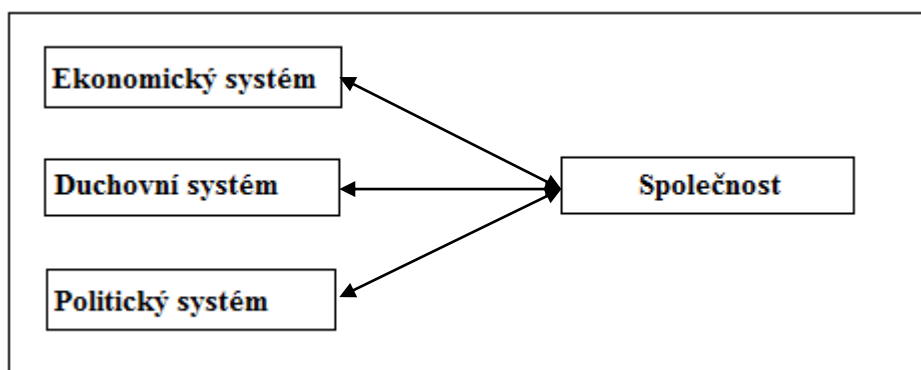
Politický systém má monopol k tomu, aby mohl legitimně použít sílu a tvořit právo. Podle V. Proroka (2009) patří k hlavním funkcím politického systému:

- agregace zájmů,
- artikulace zájmů,
- politická komunikace,
- politická socializace,
- tvorba, aplikace a soudní zajišťování pravidel.

Základními znaky politického systému jsou:

- svrchovanost,
- podmíněnost společenským prostředím,
- relativní samostatnost.

Schéma 1.2: Společnost a její subsystémy



Zdroj: vlastní zpracování

Struktura politického systému (tak, jako každého jiného systému) je charakterizována jeho prvky a vazbami mezi nimi. Prvky politického systému tvoří:

- státní orgány a instituce, politické strany,
- zájmová sdružení,
- jednotlivci,
- politické normy.

### 1.6.1 POLITICKÉ STRANY

Politické strany<sup>4</sup> jsou nejdůležitějším prvkem politického systému, protože se podílí na formování názorů členů společnosti, formulují je a následně i prezentují. Můžeme je definovat jako **dobrovolné a otevřené organizace, které usilují o politickou moc a snaží se jí dosáhnout prostřednictvím voleb**. Požadavek voleb je nejdůležitější charakteristikou politických stran, kterou se odlišují od zájmových skupin. I zájmové skupiny mohou totiž usilovat o politickou moc; nikdy jí však nemohou dosáhnout prostřednictvím voleb. Jakmile totiž chce zájmová skupina jako celek ve volbách kandidovat, přestává být zájmovou skupinou a stává se politickou stranou (Fiala, 1999, s. 53).

<sup>4</sup> Pojem „strana“ pochází z latinského „pars“ – část a „partire“ – dělit, a znamená tedy část většího celku.

Jaké funkce politické strany plní? Podle K. von Beymeho (1985) se jedná o:

- vymezení cíle,
- artikulace a agregace společenských zájmů,
- mobilizace a socializace občanů,
- rekrutování elit a vytváření vlády.

Po volbách se však politické strany, které se staly členy vládní koalice, soustředují především na funkci zprostředkovatelskou a vystupují jako prostředník mezi vůlí národa a vůlí státu. Strany, které se po volbách staly stranami opozičními, plní především funkci kontrolní a vystupují tedy jako nástroj kontroly činnosti vlády.

### **1.6.2 STRANICKÉ SYSTÉMY**

Charakter stranických systémů je dán vztahy mezi jednotlivými politickými stranami. V zásadě rozlišujeme systémy soutěživé (demokratické) a nesoutěživé (nedemokratické).

Podle Říhové (2007) mohou být *systémy jedné politické strany* rozděleny na:

- systém jedné strany,
- systém s hegemonní stranou,
- systém s převládající stranou.

Prvé dvě skupiny náleží k nesoutěživým systémům: jedná se o klasickou ukázkou nedemokratického uspořádání (viz Československá socialistická republika a její stranický systém).

Naproti tomu je v případě systému s převládající stranou rovnost příležitostí pro všechny politické strany zcela zachována; jedná se o soutěživé prostředí, ve kterém se strany, poražené ve volbách, stávají nezávislými protivníky vítěze voleb. Jedná se tedy o demokratický stranický systém.

Multipartajní politické systémy, které přináležejí mezi demokratické a tedy soutěživé stranické systémy, rozdělujeme jako:

- dvoustranické systémy,
- systém umírněného pluralizmu,
- systém polarizovaného pluralizmu,
- systém atomizovaný.

**Dvoustranické systémy** jsou založeny na předpokladu, že o vítězství ve volbách mají šanci se ucházet pouze dvě politické strany. Skutečným vítězem voleb se stává strana, která obsadí většinu poslaneckých míst a tudíž je schopna vytvořit „vlastní, jednobarevnou“ vládu. U moci zůstává však jenom tak dlouho, pokud má většinovou podporu voličů. Jakmile ji ztratí, stává se po volbách vládnoucí stranou dosavadní strana opoziční. Příkladem tohoto systému je Velká Británie, USA, Nový Zéland.

**Systém umírněného pluralizmu** je charakteristický relativně velkou ideologickou spřízněností mezi relevantními stranami, přičemž počet relevantních stran je větší než dvě. Díky tomu vzniká po volbách koaliční vláda, která však funguje jen za předpokladu ústupků a kompromisů ze strany jednotlivých politických aktérů. Může tedy nastat situace, kdy budou – na základě „výměny hlasů“ – prosazovány pouze partikulární návrhy zástupců jednotlivých

stran, které vůbec nebudou znamenat zdokonalení hospodářského systému země, ale pouze naplnění zájmů a cílů určité skupiny politických subjektů, které většina voličů nepodporovala.

V tomto systému jsou také postrádány relevantní opoziční strany, protože všechny politické strany jsou víceméně orientovány na vládu. Opozice i koalice se totiž snaží posílit své vlastní postavení tím, že se postupně snaží přesunout své aktivity směrem k těžišti systému, což znamená směrem ke středu volebního spektra. Příkladem může být SRN a Itálie.

***Systém polarizovaného pluralismu*** je charakteristický alespoň jednou stranou, která svým působením devalvuje legitimitu současného demokratického politického režimu (jedná se o komunistickou, resp. fašistickou stranu). Je evidentní, že v případě vítězství strany tohoto typu ve volbách by došlo ke změně politického režimu v dané zemi.

Dalším rysem systému polarizovaného pluralismu je skutečnost, že vzniká tzv. bilaterální opozice; opoziční strany se totiž snaží přitáhnout k sobě některého partnera stávající koaliční vlády a tím dochází k přesunu voličů k těmto stranám.

Typická je také velká ideologická vzdálenost mezi jednotlivými politickými stranami; díky tomu převládá mezi stranami vysoký konfrontační potenciál, což ve svém důsledku vytváří nestabilní a křehký politický systém.

***Systém atomizovaný*** můžeme charakterizovat jako výrazně roztržštěný, ve kterém existuje taková nejednotnost politických stran, že neexistují žádná „pravidla hry“, kterými by se systém mohl řídit. Jediným a rozhodujícím pravidlem je snaha každé strany okupovat mocenské posty.

## **1.7 FORMY SPOLEČENSKÉHO ZŘÍZENÍ**

Podle struktury stranických systémů rozeznáváme tři možné způsoby uspořádání společnosti:

- demokracie,
- diktatura,
- anarchie.

### **1.7.1 DEMOKRATICKÝ POLITICKÝ SYSTÉM**

Demokracie znamená „vládu lidu“; jejím charakteristickým rysem je rovněž odmítnutí vlády na základě dědictví (nebo dobytí) moci. Dalším, velmi významným charakteristickým rysem demokracie je skutečnost, že „...vliv většiny je zaručen volenými a soupeřícími menšinami, kterým se většina svěřuje...“ (Říchová, 2007, s. 38). To tedy znamená, že princip většiny je vždy provázen požadavkem na zachování práv menšin. Řečeno jinak - ***nutnou podmínkou fungování demokratického politického systému je pluralismus***. Obecně tedy platí, že demokracie je společenské zřízení, založené na účasti lidu na řízení společnosti.

Můžeme tedy konstatovat, že:

- ***demokracie je vláda většiny,***
- ***demokracie je vláda většiny omezená právy menšin.***

V demokratické společnosti platí dva základní demokratické principy:

1. lid sám rozhoduje o společensko - politických otázkách cestou lidového hlasování (referendum, plebiscit) – ***demokracie přímá,***
2. lid ve volbách rozhoduje o tom, kdo bude společnost řídit – ***demokracie nepřímá.***



Pro fungování nepřímé demokracie je důležitý vztah mezi voliči a zastupiteli:

- **imperativní mandát**, kdy zastupitelé vykonávají vůli svých voličů,
- **všeobecný mandát**, kdy zastupitelé konají na základě „svého nejlepšího vědomí svědomí“.

Základními principy demokracie jsou:

- respektování občanských práv,
- skutečnost, že státní moc vychází z lidu, který ji ustanovuje a kontroluje,
- realita, že vůle lidu je uplatňovaná všeobecnými a tajnými volbami.

V demokratickém systému také existují přesná pravidla, umožňující řešit i protichůdné zájmy politických subjektů. Z uvedeného je zřejmé, že demokracii nelze definovat na základě jediného postulátu, protože její charakteristika je poměrně obšírná. Můžeme ovšem uvést základní atributy moderní parlamentní demokracie, mezi které patří:

- suverenita lidu,
- zaručení základních lidských práv a svobod,
- tvorba vůle lidu, uskutečňovaná volbami,
- volby se musí konat pravidelně v předepsaných lhůtách,
- politická rozhodnutí jsou přijímána na základě principu většiny při zaručení práv menšiny,
- existence dělby moci,
- ústavnost vlády, svrchovanost zákonodárné moci a zákonnost správy,
- institucionalizovaná účast občanů na tvorbě politické vůle,
- autonomnost právního systému vůči politické moci,
- existence názorového a institucionalizovaného pluralizmu,
- existence legální opozice,
- pluralitní charakter masmédií,
- tolerance, kompromis a dialog.

### **1.7.2 NEDEMOKRATICKÝ POLITICKÝ SYSTÉM**

V nedemokratickém politickém systému obvykle vládnoucí složka zastává názor menšiny a zájmy ostatních skupin nerespektuje. Nejznámější nedemokratické politické systémy tvoří diktatura a anarchie.

#### **DIKTATURA**

Diktatura představuje politické zřízení, ve kterém existuje jediný nositel (představitel) moci. Diktatura je proto považována za opak demokracie. Jako charakteristické rysy diktatury se zpravidla uvádí:

- existence totalitní ideologie,
- hegemonie pouze jedné strany,
- centrálně řízené hospodářství,
- monopol sdělovacích prostředků,

- zřízení tajné policie, která má v podstatě neomezenou moc a „hlídá“ zejména jakýkoliv i náznak protestu proti stávajícímu politickému zřízení,
- existence zpravidla velmi „silného“ zbrojního průmyslu (diktátorský režim „zbrojí proti všem“).

**Totalitní diktatura** je zvláštním případem diktatury a v podstatě nejradikálnějším; jedná se o politický systém, ve kterém jsou nástroje výkonu politické moci neomezeně využívány centralizovaným vedením jedné politické skupiny (strany).

Za charakteristické rysy totalitní diktatury považujeme:

- stranický monopol,
- organizační monopol,
- informační monopol,
- teror „shora“ (institucionální znak).

Zvláštním případem totalitní demokracie a současně i nejznámějším je **diktatura proletariátu**; tento termín slouží k označení přechodného období mezi kapitalismem a socialismem. Označuje se tak etapa následující bezprostředně po proletářské revoluci, během které dělnická třída pomocí státního aparátu násilně potlačí kapitalistickou třídu a vytvoří socialistickou ekonomiku.

## ANARCHIE

Anarchie (z řečtiny *an*, *arché*) představuje obecný stav společnosti bez zákona nebo nejvyšší vlády. Obvykle je tento pojem používán pro bezvládní zaviněné absencí obecné slučující autority, například během výjimečné politické situace jako jsou občanské války, revoluce nebo rozsáhlé přírodní katastrofy. Jestliže se lidská společnost ocitne ve stavu takového dočasného neplánovaného bezvládní, objevují se často jak případy lidské solidarity a obětavosti, tak i odstrašující případy lidského hyenismu a egoismu.

Stav anarchie dává jedinci svobodu a práva, která nejsou omezována veřejnou autoritou, což podle kritiků anarchie vede ke vzniku konfliktů, protože absolutní svobodu a práva nelze současně zajistit všem členům společnosti. Absence vlády však podle stoupenců anarchie nemusí znamenat absenci jakékoliv organizace; v tomto případě však by organizace byla pravděpodobně zcela neformální, kdykoliv zrušitelná a omezená časově i prostorově.

Termín anarchie je většinou spojován s pojmy jako chaos nebo zmatek, anarchisté ovšem tvrdí, že neoprávněně, a odmítají, že by chaos měl spojitost s anarchií.

Základními znaky anarchie jsou:

- antiinstitucionalismus,
- antiideologičnost,
- federalismus,
- antielitismus.

## 2 STÁT V POLITICKÉM SYSTÉMU

Termín „stát“ má v současnosti dva významy. V širším pojetí jej chápeme jako společenství lidí, představované a organizované orgánem vyšší moci a žijící na určitém území; stát je tedy ztotožňovaný s územím a politicky organizovaným národem. Toto široce pojaté chápání státu se používalo do 17. století. V současnosti se pod pojmem „stát“ rozumí organizace, systém institucí a orgánů, které vykonávají svrchovanou moc na vymezeném území (užší pojetí státu); (Volner, 2009, s. 35).

Charakteristickými rysy státu je skutečnost, že se jedná o:

- asociaci, resp. sdružení osob,
- „organizaci“, která při řízení společnosti využívá ústavu, zákony a právní normy,
- relativně samostatný subjekt mezinárodního práva,
- jedinou „organizaci“ společnosti, která zahrnuje celou společnost.

Můžeme tedy konstatovat, že *stát je instituce, disponující mocí vládnout, soudit a vytvářet zákony společnosti.*

### 2.1 TEORIE VZNIKU STÁTU

Vznik státu je vysvětlován mnohými teoriemi; podle Proroka a Lisy (2009) patří k nejnámějším koncepcím vzniku státu:

- teorie teologické (teokratické),
- patriarchální teorie,
- patrimoniální teorie,
- teorie násilí,
- smluvní teorie,
- institucionální teorie.

**Teologické teorie** jsou založeny na předpokladu, že stát vznikl z boží vůle a je odrazem boží dokonalosti; moc panovníka je výsledkem boží milosti a proto i jednotlivé sociální skupiny ve státě jsou jejím důsledkem. Z toho vyplývá i přirozené právo vládnout pouze představitelům světské moci, která je reprezentována panovníkem a šlechtou, a zástupcům moci církevní.

**Teokratické teorie** rozšiřují teologické názory na vznik státu tím, že rozšiřují božský původ i na panovníka, a proto panovník mohl stát v čele nejen světského státu, ale i církve.

**Patriarchální teorie** vysvětlují vznik státu rozrůstáním původního uspořádání členů společnosti - rodiny; moc panovníka odpovídá podle těchto představ moci otce (patriarchy) rodiny. Poddaní panovníka jsou samozřejmě členy této rodiny, a podobně jako patriarchovi rodu jsou mu povinni úctou a poslušností.

**Patrimoniální teorie** (patrimonium znamená latinsky dědictví půdy) spojují vznik státu s vlastnickým právem k půdě. Panovníkova moc je v tomto případě odvozena od jeho postavení jakožto největšího držitele půdy.

**Teorie násilí** objasňují vznik státu jako výsledek uplatnění násilí jedné skupiny lidí vůči jiné skupině. Stát je tedy podle této teorie organizací nadvlády menšiny nad většinou.

**Smluvní teorie** chápou stát jako výsledek smlouvy mezi lidmi, přičemž samotná smlouva není pojímána pouze jako konkrétní historický akt, ale jako zásada, vedoucí k přechodu od stavu, ve kterém lidé žili izolovaně, k občanskému stavu, ke společnosti a ke státu. Obsahem smlouvy je dobrovolné a částečné omezení přirozených práv jednotlivců ve prospěch státu. Podle Proroka a Lisy (2009) vyvozovali z této teorie různí myslitelé zajímavé důsledky: J. J. Rousseau<sup>5</sup> zásadu svrchovanosti lidu, Hobbes<sup>6</sup> neomezené postavení vladaře a státní moci, Locke<sup>7</sup> opodstatněnost konstituční monarchie.

**Institucionální teorie** vysvětlují vznik státu institucionalizací moci; to znamená, že moc přechází z vládnoucích osob do výhradního držení instituce.

Existují i četné další teorie, vysvětlující vznik státu, jako je např. **teorie psychologická** (stát je výsledkem vrozené potřeby lidí podřídit se určitému vedení), **teorie organická** (která je analogická s Darwinovou teorií evoluce) atd.

## 2.2 ZÁKLADNÍ CHARAKTERISTIKY STÁTU

Stát je základní institucí politického systému společnosti; prostřednictvím státní moci ovlivňuje všechny své občany. Stát je definovaný následujícími charakteristikami:

- územím (teritoriální složka), které oddělují státní hranice od okolních zemí a tím od dalšího území,
- obyvatelstvem (personální složka), které je tvořeno jednotlivými členy společnosti,
- mocí (institucionální složka), přičemž státní moc je suverénní a vynutitelná a není podřízena žádné vyšší mocenské úrovni; také vůči ostatním státům vystupuje jako rovnocenná.

---

<sup>5</sup> Jean Jacques Rousseau (28. 6. 1712 – 2. 7. 1778) byl francouzský filozof, který kromě jiného chápal demokracii jako přímou účast lidu na zákonodárné a výkonné moci.

<sup>6</sup> Thomas Hobbes (5. 4. 1588 – 4. 12. 1679) byl anglický filozof, který teorii božského vzniku státu (teologickou teorii) nahradil smluvní teorií vzniku státu. Tvrdil, že stát je lidský vynález a zastával názor, že člověk je nucen v zájmu svého přežití vytvořit stát, aby byl zachován mír ve společnosti.

<sup>7</sup> John Locke (29. 8. 1632 – 28. 10. 1704) byl anglický filozof, který prohloubil smluvní teorii vzniku státu. Zamýšlel se nad tím, co vláda musí dělat a co dělat nesmí, aby zůstala legitimní. Vyslovil také názor, že proti nelegitimní vládě mohou občané provést revoluci. Je spojován s myšlenkami o demokratickém způsobu vlády a doporučoval oddělení moci zákonodárné od moci výkonné.

## 2.3 FUNKCE STÁTU

Funkce státu můžeme definovat podle různých kritérií; tradiční je jejich rozlišení na funkce vnitřní a vnější; můžeme se také setkat s rozdělením na funkce materiální a funkce formální.

**Vnitřní funkce státu** souvisí s procesy, které se odehrávají na jeho území. Můžeme mezi ně zařadit:

- zdokonalování ekonomiky a zvyšování efektivnosti jejího fungování,
- zabezpečování individuálních potřeb jednotlivých členů společnosti,
- rozvoj národních kulturních hodnot a tradic,
- organizaci a výstavbu veřejných služeb (zdravotnictví, školství, umění, kultury, sociální péče, sportu apod.)
- tvorbu a ochranu životního prostředí.

**Vnější funkce státu** jsou důsledkem skutečnosti, že stát v daném prostoru neexistuje sám, ale je obklopen dalšími státy. Mezi nejdůležitější vnější funkce státu náleží:

- ochrana státu před vnějším napadením,
- tvorba podmínek pro mírové soužití jednotlivých států,
- vytváření a realizace integračních procesů,
- mezinárodní pomoc a spolupráce s jinými státy v oblasti hospodářské, kulturní, politické, vojenské, ekonomické, sportovní apod.

**Materiální funkce státu** souvisí se zabezpečením reprodukce mocenských struktur a veřejné moci, zatímco **formální funkce státu** spočívá ve vydávání zákonů, realizaci státní správy a soudnictví.

## 2.4 FORMY VLÁDY

Podle antické filozofie – zejména podle Platóna<sup>8</sup> a Aristotela<sup>9</sup> rozeznáváme tyto formy vlády:

- monarchie – vláda jedince – panovníka,
- aristokracie – vláda skupiny urozených jedinců,
- teokracie – vláda nejsilnějších jedinců (někdy se jí také přezdívá „vláda strachu“),
- oligarchie – vláda několika jedinců (nejbohatších)
- demokracie – vláda všech (vláda lidu),

---

<sup>8</sup> Platón (427 př. n. l. – 347 př. n. l.) byl řecký filozof, pedagog a matematik. Je považován za jednoho z nejvýznamnějších a nejvlivnějších myslitelů světa. Platón založil athénskou Akademii, která pak byla vzorem evropským univerzitám a vědeckým institucím. Platón spolu se Sókratem obrátili pozornost filosofů od úvah o povaze a původu světa k otázkám člověka a lidské společnosti.

<sup>9</sup> Aristoteles (384 př.n.l. – 322 př.n.l.) byl Platónovým žákem. Byl tvůrcem formální logiky, kterou pokládal za předpoklad vědecké a filosofické činnosti. Díky Aristotelovi přišly na svět také první zákony logiky a popis logických kategorií. Vypracoval též učení o dělení pojmů, soudu, úsudku, definici a generalizaci.

- tyranie – vláda jedince (despoty),
- politeia – vláda mnoha (toto pojetí odpovídá dnešnímu chápání demokracie),
- sofokracie – osvícená vláda filozofa.<sup>10</sup>

V současné době mluvíme o dvou formách vlády:

- demokratické, kdy se občané mohou podílet na vládě buď přímo (referendum), nebo nepřímo prostřednictvím svých volených zástupců,
- autokratické, které občanům nedovolují, aby se na řízení státu podíleli; státu vládne jedinec nebo skupina osob, přičemž jednotlivé podoby vládnutí nabývají rozličné formy – od absolutní monarchie po diktaturu proletariátu.

## 2.5 VLÁDNÍ SYSTÉMY V DEMOKRACII

Skutečnost, že v demokratických systémech existuje rozložení moci mezi orgány moci výkonné (exekutiva), zákonodárnou (legislativa) a soudní odpovídá třem základním podobám vládních systémů: systému parlamentní demokracie, prezidentskému anebo poloprezidentskému systému uspořádání moci.

V praxi platí, že **parlamentní systém** je slučitelný jak s monarchií, tak s republikánským zřízením. Z toho vyplývá, že hlavou státu v parlamentním systému může být dědičný monarcha (kupř. Velká Británie, Dánsko, Švédsko, Belgie), nebo prezident, volený jak přímo (Rakousko, Slovensko, Island) nebo zákonodárným sborem (SRN, Česká republika)<sup>11</sup>.

Oproti tomu **prezidentskému systému** odpovídá pouze a jedině republikánská forma státního zřízení. Totéž platí i pro **poloprezidentský systém**.

Pojem „republika“ je odvozen od „res publica“, což znamená „věc veřejná“. Republika je taková forma státního zřízení, ve které neexistuje dědičná vláda a jejíž představitelé jsou voleni na základě ústavy buď občany, nebo zákonodárným sborem.

### 2.5.1 PARLAMENTNÍ SYSTÉM

Základním kamenem parlamentního systému je **svrchovanost zákonodárné moci** a **princip sdílené moci**, který je prezentován vazbou mezi zákonodárným sborem a vládou. To v praxi znamená, že:

- vlády jsou v těchto systémech jmenovány se souhlasem parlamentu a fungují pouze s jeho podporou. Hlasování o nedůvěře vládě ze strany zákonodárného sboru může v případě kladného výsledku přivodit pád vlády.
- hlava státu resp. výkonná moc má právo zákonodárný sbor rozpustit a vypsat nové volby.

Jednotlivé typy parlamentního systému můžeme rozčlenit na:

- **Premiérský typ parlamentního systému;** konkrétním příkladem je systém Spojeného království Velké Británie a Severního Irska. Zde je vláda ustavena ze členů politické strany, která po volbách získala většinu v Dolní sněmovně; premiérem se stává předseda vítězné strany. V tomto systému rozhoduje o rozpuštění parlamentu vláda, která následně vypisuje nové volby.

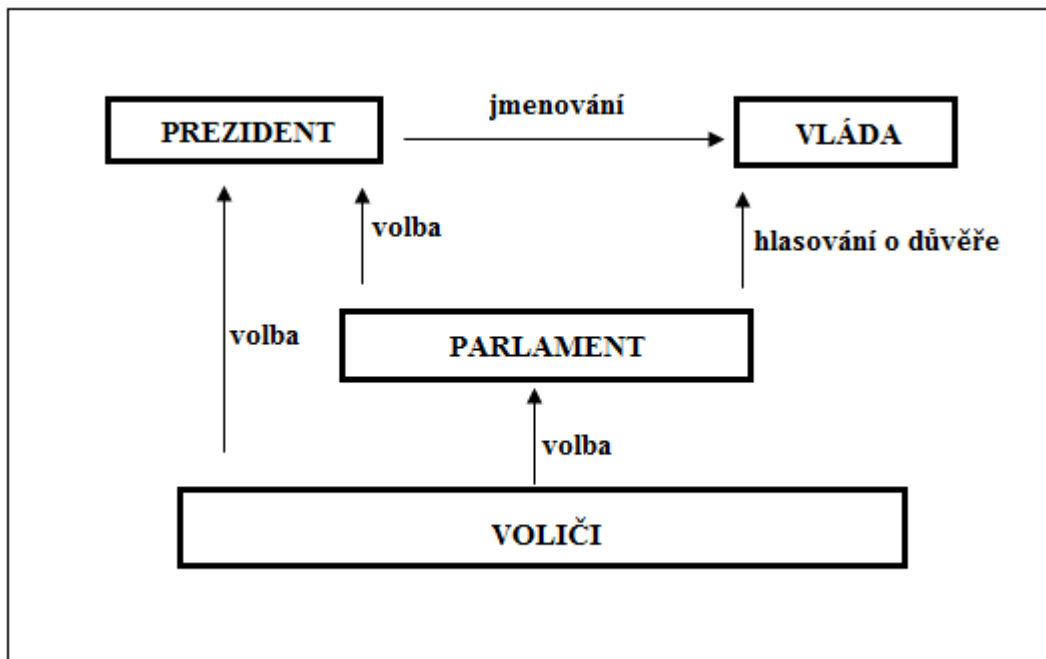
---

<sup>10</sup> [http://vidi.wz.cz/politologie/04\\_stat.pdf](http://vidi.wz.cz/politologie/04_stat.pdf)

<sup>11</sup> Říchová, 2007.

- **Kancléřský typ parlamentarismu** (SRN); vládu vede kancléř, který má výrazně vyšší pravomoci než ministerský předseda v parlamentním systému s převahou zákonodárního sboru. Konkrétním znakem kancléřského typu je princip konstruktivního hlasování o nedůvěře. Spolkový sněm může vyjádřit svůj nesouhlas s politikou kancléře a jeho vlády pouze pod podmínkou, že se poslanci shodnou na osobě jeho nástupce. Tato skutečnost značně přispívá ke stabilizaci politického systému, protože v podstatě nemůže nastat „bezvládí“.<sup>12</sup>
- **Parlamentní systém s převahou zákonodárního sboru** (schéma 2.1); v tomto systému je vláda zcela závislá na zákonodárném sboru a těžiště tohoto systému rozhodně spočívá v parlamentu. Mezi další charakteristické znaky tohoto systému patří tyto skutečnosti:
  - nejvyšší státní moc náleží parlamentu,
  - vláda, složená z poslanců, se zodpovídá parlamentu za svou činnost,
  - aby vláda mohla „vládnout“, musí získat důvěru parlamentu,
  - jestliže vláda nezíská důvěru parlamentu kdykoliv po dobu svého „vládnutí“, musí podat demisi hlavě státu,
  - hlava státu buď demisi přijme a pověří novou osobu jejím sestavením, nebo nepřijme; v tomto případě musí rozpustit parlament a vypsát nové volby (upraveno ústavou země).

Schéma 2. 1: Parlamentní forma vlády



Zdroj: vlastní zpracování.

Tento systém je možno charakterizovat následujícím způsobem:

- existuje zde důsledné oddělení (ale současně také kooperace) moci výkonné a zákonodárné,

<sup>12</sup> V tomto případě máme pod pojmem „bezvládí“ na mysli situaci, kterou v České republice důvěrně známe – ustavení úřednické vlády, která „vládne“ až do termínu vypsání nových voleb.

- patrný je zde „dualismus“ výkonné moci, tzn. její rozdělení mezi hlavu státu a ministerský kabinet (vládu),
- existuje zde politická zodpovědnost vlády vůči parlamentu,
- hlava státu má pravomoc rozpustit parlament,
- hlava státu může být volena přímo (lidem), nebo nepřímo (zákonodárným sborem),
- volební období prezidenta je pevně stanovené,
- neexistuje možnost odvolání prezidenta (až na výjimky).

Můžeme tedy konstatovat, že parlamentní systém s převahou zákonodárného sboru - parlamentní forma vlády - je systémem rovnováhy mezi zákonodárnou a výkonnou mocí, přičemž rovnováhu udržuje hlava státu, která odvolává nebo jmenuje vládu anebo rozpouští parlament.

V případě, že v zemi vládne menšinová vláda (obvykle složená z členů jedné strany, která neobsadila většinu křesel v parlamentu), musí trvale vyjednávat s poslanci jiných politických stran o každém svém konkrétním návrhu. Kvůli schválení vládou navrženého zákona tak vznikají **legislativní koalice**, které nemají dlouhé trvání, protože vznikají naprosto účelově. Jsou velmi flexibilní a dočasní opoziční spojenci vlády nenesou odpovědnost za vládní politiku. Je tedy zřejmé, že úspěšnost menšinové vlády závisí na její schopnosti vytvářet tyto legislativní koalice.

Od legislativních koalic se odlišují klasické koalice, které jsou většinou tvořeny politickými stranami, majícími obdobný politický program. Podle Říchové (2007) jsou tyto koalice odpovědné za vládnutí bez ohledu na to, zda se jedné z koaličních stran podaří prosadit vlastní návrh, dosáhnout kompromisu, anebo zda se musí ostatním koaličním partnerům podřídit.

### 2.5.2 PREZIDENTSKÝ SYSTÉM

V prezidentském systému (viz schéma 2.2) je rozhodující úloha prezidenta; je přímo volený a je hlavním držitelem výkonné moci.

Volební období prezidenta je pevně stanovené.

Důsledně je zde provedena dělba moci na zákonodárnou, výkonnou a soudní (princip vyvažování moci), protože:

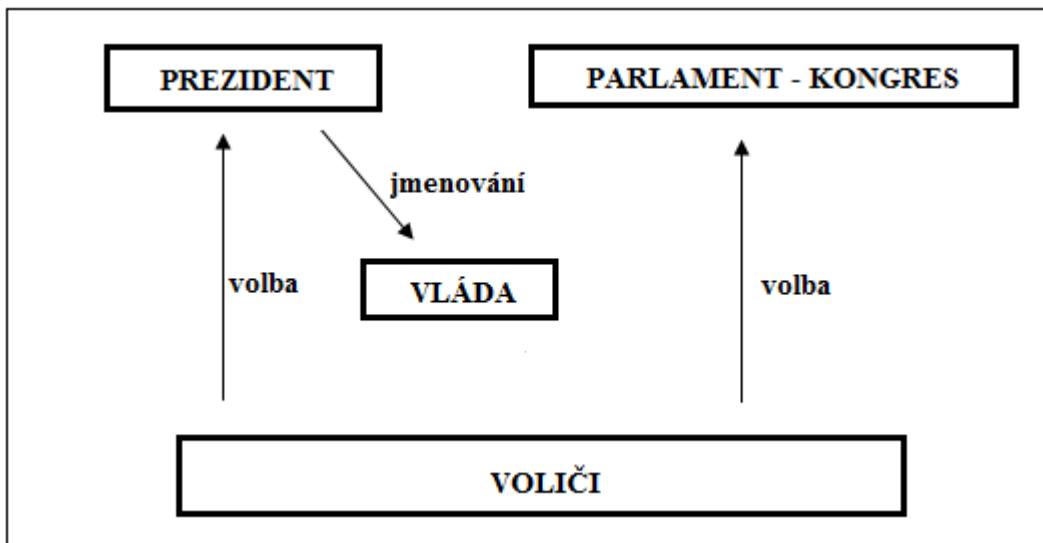
- vláda je zcela závislá na prezidentovi;
- stanovisko vlády ani jednotlivých ministrů není pro prezidenta závazné;
- prezident je nezávislý na parlamentu a má právo vetovat zákony, které mu po schválení parlamentem postoupí, avšak parlament nemůže rozpustit.

Prezident je neodvolatelný (odvolán může být pouze v případě vlastizrady nebo podobně závažné činnosti proti státu - impeachment).

Federální soudci jsou jmenováni prezidentem se souhlasem Senátu USA na doživotí, ale mohou na svou funkci rezignovat. Jsou neodvolatelní – odvolání mohou být pouze v případě vysoce závažné činnosti proti státu – impeachment. Příkladem mohou být USA, Rusko nebo Mexiko (a další jihoamerické státy).



Schéma 2.2: Prezidentská forma vlády



Zdroj: vlastní zpracování.

### 2.5.3 POLOPREZIDENTSKÝ SYSTÉM

Poloprezidentský systém (schéma č. 2.3) je zvláštní forma prezidentského systému, kdy výkonná moc je rozdělena mezi prezidenta a předsedu vlády. Charakteristickým rysem poloprezidentského systému je skutečnost, že:

- prezident je volen „všelidovou“ volbou na přesně stanovené období a je neodvolatelný;
- prezident sdílí exekutivní moc s premiérem, což vytváří „duální autoritu“, přičemž duální autorita znamená, že:
  - prezident je nezávislý na parlamentu, není však oprávněn vládnout sám; jeho rozhodnutí musí procházet vládou.
  - premiér a jeho kabinet nejsou závislé na prezidentovi, ale jsou závislé na podpoře parlamentu, který vládu může odvolat.

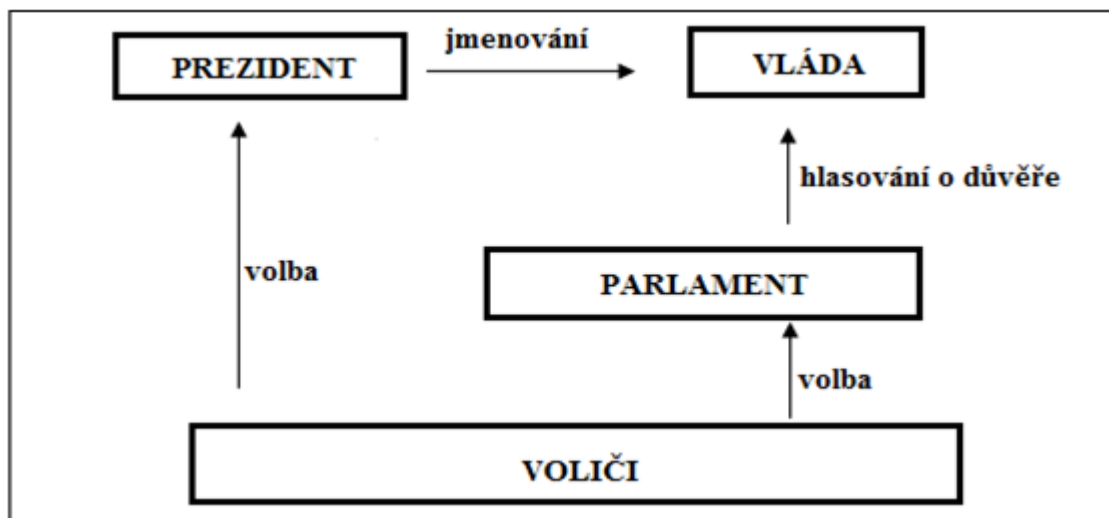
Na vztahu prezidenta a premiéra závisí, jakou konkrétní váhu v rozhodování prezident resp. premiér má, protože se vlastně jedná o ustavení dvou „hlav exekutivy“ – prezidenta a premiéra.

I v poloprezidentských systémech může nastat problém, kdy premiér a prezident jsou z různých politických stran – *období nesouhlasných většin*. V případě, že rozhodující vliv v zemi má premiér, je spolupráce prezidenta s vládou, která má většinovou podporu parlamentu, obtížná<sup>13</sup> a prezidentova role v politickém rozhodování je minimální: může sice kritizovat program vlády, ale jednotlivá vládní rozhodnutí de facto vetovat nemůže. V případě *souhlasných většin* (tedy, když prezident i premiér jsou z jedné strany) má převahu prezident, tato převaha je dána většinovou podporou poslanců parlamentu a je zcela evidentní.

Jako příklady poloprezidentských systémů se kromě Francie uvádí Výmarská republika, Finsko nebo Srí Lanka.

<sup>13</sup> Ve Francii, která je příkladem poloprezidentského systému, se tato situace nazývá kohabitace.

Schéma 2.3: Poloprezidentská forma vlády



Zdroj: vlastní zpracování.

## 2.6 TERITORIÁLNÍ STRUKTURA STÁTU

Teritoriální strukturu státu můžeme charakterizovat vztahem centrálních a regionálních orgánů moci. Na tomto základě potom státy rozdělujeme na unitární a složené.

### 2.6.1 UNITÁRNÍ STÁT

V unitárním (jednoduchém) státu existuje *centrální vláda a centrální administrativa, které vykonávají moc nad celým územím daného státu* (Říchová, 2007, s. 189). Unitární stát má jedinou ústavu, jedinou soustavu nejvyšších orgánů, jedinou exekutivu a jediné občanství.

Unitární státy rozdělujeme na *centralizované* (kupř. Velká Británie, Švédsko, Dánsko aj.) a *decentralizované* (kupř. Francie, Itálie apod.) V centralizovaných státech existují místní orgány samosprávy, avšak nedisponují žádnou autonomií a jsou orientované na plnění centrálních rozhodnutí.

Místní orgány samosprávy v decentralizovaných státech mají poměrně rozsáhlou autonomii (mají vlastní parlamenty, vládu a administrativně – řídicí orgány.) Na rozdíl od subjektů federace však mají silně omezené kompetence v rozpočtové oblasti a finančně jsou na centru závislé (Volner, 2009, s. 69).

### 2.6.2 SLOŽENÝ STÁT

Ve složených státech je výkon nejvyšší moci rozdělený mezi ústřední stát a členské státy, ze kterých se tento útvar skládá. Členíme je na *federace, reálné unie a svazy států*, které dále rozdělujeme na *konfederace, unie, aliance a protektoráty*.

#### FEDERACE

Ve federaci je moc rozdělena mezi centrum a vlády jednotlivých dílčích celků, přičemž žádný dílčí celek nemá právo rozhodnout o svém vystoupení z federace. Kompetence, kterými disponuje centrum a jednotlivé dílčí celky, nejsou navzájem podřízeny (obě působí paralelně) a jsou zakotveny ve federální ústavě. Nezbytným atributem federace je dvoukomorový parlament, ve kterém horní komora zpravidla reprezentuje zájmy federalizovaných jednotek.

Dalším „doplňkovým“ rysem federace je právo dílčích celků podílet se na úpravách, resp. dodatcích federální ústavy.

### **REÁLNÁ UNIE**

Reálná unie vzniká především z důvodu společných zahraničně – politických zájmů a obrany; je spojením monarchických států, které na základě ústavy mají společného panovníka.

### **KONFEDERACE**

Konfederace představuje volné spojení dvou nebo více svrchovaných států na základě mezinárodní smlouvy. Je tvořena samostatnými státy, které jsou samy o sobě subjektem mezinárodního práva, a nemá úplnou soustavu nejvyšších státních orgánů (státy konfederace si ponechají například samostatnou zahraniční politiku nebo vlastní armádu). Společné orgány konfederace jsou zde vytvářeny většinou z důvodu realizace některých cílů (měnové otázky, zahraniční politika a obrana). Jejich pravomoci nejsou imperativní, rozhodnutí musí být schváleno kvalifikovanou většinou smluvních subjektů. V konfederaci existuje pouze státní občanství členských států, které mají právní subjektivitu a zachovávají si plnou suverenitu. Jedná se o útvar poměrně nestabilní. Jako příklad je možno uvést Švýcarsko nebo Německo, jejichž společenské zřízení posléze vyústilo ve federaci.<sup>14</sup>

### **UNIE**

Unie představuje spojení, jehož základem je hospodářská spolupráce (kupř. celní unie, měnová unie apod.). Z tohoto schématu se vymyká Evropská unie, která vykazuje znaky federace i konfederace (na jedné straně zde existují společné mocenské orgány, které jsou volené přímo občany Evropské unie, i dvojí občanství - unie a členského státu -, na straně druhé rozhodnutí orgánů unie nejsou automaticky závazné pro subjekty na území jednotlivých členských států).

Zvláštním případem unie je *personální unie*, která představuje spojení monarchických států osobou panovníka; to tvoří jediný spojovací článek nezávislých členských států, protože každý z nich je subjektem mezinárodního práva. Personální unie sama o sobě nemá právní subjektivitu (Volner, 2009, s. 71).

### **ALIANCE**

Aliance (pakt) je volnější vojensko – politické spojení států, které vzniká jako důsledek smlouvy mezi dvěma nebo více státy. Základem aliance je dohoda o splnění vzájemných závazků. Aliance je zpravidla namířená proti jiným státům.

### **PROTEKTORÁT**

Protektorát představuje mezinárodně – právní postavení státu, ve kterém dochází k omezení jeho svrchovanosti (suverenity), kdy jeden stát (protektor) určuje zahraniční a nezřídká i vnitrostátní činnost jiného státu. Protektorát vzniká na základě smlouvy, která většinou vede k úplné ztrátě samostatnosti a suverenity předmětného státu (Volner, 2009, s. 72).

---

<sup>14</sup> Všeobecná encyklopedie ve čtyřech svazcích, díl 2. 1997, s. 495

## 2.7 PRÁVNÍ STÁT

Nutným předpokladem právního státu je právní jistota (jednoznačnost a vymahatelnost práva). Platí tedy, že ve státě „vládne zákon“; právo je nadřazeno politice, protože stát má účinný a fungující systém právních a politických záruk proti porušování práva.

Koncept právního státu vznikl v Anglii v 18. a 19. století, kdy byly formulovány tři základní principy právního státu:

1. Nikdo nesmí být trestán ani omezován, pokud neporušil zákon. Důraz byl kladen i na poznatek, že ani majetková práva jednotlivce nesmí být bez porušení zákona narušena.
2. Každý je subjektem práva.
3. Vláda lidu musí být založena na vládě zákona. Z tohoto principu vychází myšlenka, že stát je garantem rovnosti před zákonem a sám je právu podřízen.

Evropské pojetí právního státu vzniklo v 19. století v Německu. Významným impulzem pro změnu pojetí právního státu v Evropě byl Norimberský proces, který se vypořádal s nacistickým zneužitím práva. Nové pojetí právního státu, zakotvené po druhé světové válce v mezinárodních smlouvách, proto podřizuje stát a jeho právní systém obecným hodnotám, zejména spravedlnosti, nadřazuje právnímu systému státu lidská práva a omezuje roli státu na míru nezbytnou k jejich ochraně a rozvoji.

Právní řád obsahuje ochranu a zabezpečení subjektivních práv. Státní orgány mohou jen to, co je jim zákonem dovoleno, zatímco občanům je dovoleno vše, co není zakázáno.

Předpoklady vzniku právního státu jsou politické (demokratická forma vlády, oddělení politických stran od státu) nebo právní (kontrola ústavnosti a zákonnosti, nezávislost rozhodování soudů aj.)<sup>15</sup>

---

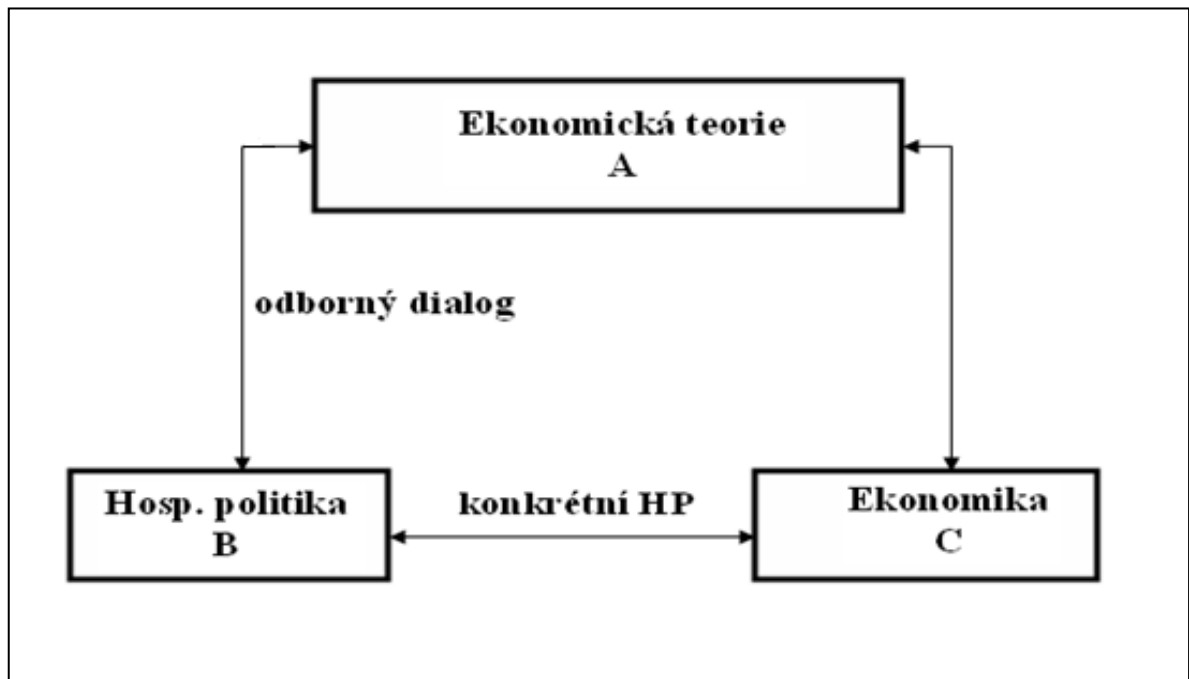
<sup>15</sup> Všeobecná encyklopedie ve čtyřech svazcích, 1997, s. 561

### 3 HOSPODÁŘSKÁ POLITIKA A STÁT

V literatuře se setkáváme s dvojitým pojetím hospodářské politiky. Může být chápána jako „přístup státu k ekonomice své země“ (Kliková, Kotlán, 2006, s. 11), kdy je vnímána jako praktická činnost, při níž jsou sledovány a pomocí různých nástrojů realizovány vytýčené cíle (hospodářské, sociální), např. centrální banka ovlivňuje výši kurzu, množství peněz v ekonomice, pomocí úrokových sazeb se snaží podpořit ekonomický růst; vláda působí prostřednictvím zvyšování (snižování) daní (dotací) na veřejné rozpočty a udržení sociální rovnováhy, podporuje exportní odvětví apod.

Druhé pojetí vidí hospodářskou politiku jako teoretickou vědní disciplínu, která je zaměřena na analýzu situací, do kterých se praktická hospodářská politika může dostat. Předkládá názor na řešení dané situace včetně nástrojů odpovídajících nabízeným řešením. Teorie hospodářské politiky vychází primárně z ekonomických teorií, nicméně čerpá také z poznatků z oblasti politologie, práva a veřejné správy, což naznačuje, že hospodářská politika je hraniční disciplínou mezi ekonomikou a politologií.

Schéma 3.1: Souvislosti teorie a tvorby hospodářské politiky



Zdroj: Němcová, Žák (1997), vlastní úprava

Při popisu Schématu 3.1 se vysvětlíme souvislosti teorie a tvorby hospodářské politiky:

- **vazba a – C** představuje pozitivní ekonomii, tedy ekonomii založenou na analýze hospodářství, která se při jejím zobecnění stává teoretickou reflexí ekonomiky.
- **vazba a – B – C** znázorňuje normativní ekonomii, jejímž cílem je formulovat hospodářskou politiku.
- **vazba a – B** vyjadřuje odborný dialog státní exekutivy a subjektů ekonomické teorie, který vede k formulování praktické hospodářské politiky.
- **vztah B – C** pak představuje konkrétní hospodářskou politiku, která je pragmatickou reakcí na ekonomiku.

Zatímco s praktickou hospodářskou politikou se v různých podobách setkáváme již od dob antiky, teorie hospodářské politiky je disciplínou relativně mladou. Její vznik datujeme do 30. let 20. století, kdy se vyvinuly dva základní směry utváření hospodářské politiky:

- **Anglosaský**<sup>16</sup> – HP je chápána jako krátkodobá konjunkturální politika (hlavním představitelem je J. M. Keynes).
- **Kontinentální**<sup>17</sup> – HP je vnímána jako konstitutivní, systémotvorná činnost státu (hlavními představiteli jsou W. Eucken a L. Erhard).

Mezi shodné znaky, které oba směry vykazují, patří respektování trhu za současného konstatování jeho nedokonalostí a skutečnost, že intervence státu do ekonomiky jsou možné pouze tehdy, jestliže doplňují nebo zdokonalují tržní mechanismus.

Naopak se liší v pohledu na druh státních intervencí. Kontinentální směr vidí předmět státní intervence především v systémotvorné činnosti státu, aniž by byla zcela vyloučena jeho regulativní činnost. Anglosaský směr předpokládá, že systém fungování ekonomiky je dán, a proto se soustředí na regulativní činnost.

Pro naše ekonomické myšlení je jak z geopolitického, tak i z historického hlediska bližší kontinentální přístup k tvorbě hospodářské politiky.

### 3.1 SYSTÉMOTVORNÁ VERSUS REGULATIVNÍ HOSPODÁŘSKÁ POLITIKA

Jak již bylo řečeno, kontinentální směr rozeznává dva typy principů hospodářské politiky:

- Konstruuující, který vytváří hospodářský řád (**systém**).
- Regulativní napomáhající udržovat systém schopný fungování.

**Konstruuující (systémotvorná)** hospodářská politiky by měla být tržně konformní, aby nezaváděla příčinu k prosazování úzkých zájmů. V demokratické společnosti je tato otázka řešena v rámci demokratických pravidel dělby moci na zákonodárnou, výkonnou a soudní. Společnost pak musí zabezpečit ochranu soukromého vlastnictví, ochranu smluv a volný přístup na trhy.

Vznik **regulativní** hospodářské politiky je reakcí na potřebu regulace nedokonalých trhů. Mezi hlavní důvody regulace řadíme:

- výdaje na přirozené potřeby (obrana, právo, ...)
- výdaje na veřejné statky (školství, zdravotnictví)
- rozdělování a přerozdělování důchodů (sociální konsensus).

Vládní regulace ať už na mikroúrovni (regulace cen, mezd, dílčích trhů), tak na makroúrovni (např. monetární politika) by měla sledovat tyto cíle:

- nastavit pravidla hry, která dají jak výrobcům, tak spotřebitelům důvěru ve fungování trhů (otázka legislativy a konstrukce právního řádu),
- zajistit všem přístup k potřebným informacím,
- podporovat konkurenci.

<sup>16</sup> Na vznik tohoto směru měl vliv stav amerického hospodářství ve 30. letech 20. století.

<sup>17</sup> Vznik tohoto směru byl ovlivněn nutností poválečné obnovy Německa.

V současnosti se formují dva hlavní pohledy na oblasti regulace:

- **Tradiční (old-style) regulace** (regulace cen a mezd, odvětvová regulace, regulace veřejných statků apod. – souvisí s keynesiánskou hospodářskou politikou),
- **Nové vlny (new-wave) regulace** (otázky ochrany jednotlivců, ochrana životního prostředí, snižování rizik a nejistoty ochranou a podporou šíření informací).

Každý regulační zásah však zavádí ekonomiku směrem, kterým by se sama nepohybovala a kromě tržních deformací sebou nese i náklady na realizaci regulačních zásahů. Za pozitivní ho v tržní ekonomice lze považovat pouze tehdy, pokud má krátkodobý respektive střednědobý charakter.

Za hlavní negativa regulace můžeme považovat:

- vysoké nepotřebné výdaje,
- omezuje rozsah svobody, čímž destimuluje ekonomickou aktivitu a inovační potenciál,
- konzervují stávající strukturu ekonomiky (chrání výstup, ale brání vstupu do odvětví).

Otázku, jak se výše vyjmenovaným problémům vyhnout, se snaží řešit politika deregulace. Mezi její základní nástroje patří:

- zrušení regulačních pravidel, která již nejsou funkční,
- prověření stávajících regulačních opatření, zda nepůsobí nesprávným směrem,
- prověření regulačních opatření z hlediska nákladů a výnosů.

Doprovodnými činnostmi deregulace jsou demonopolizace a privatizace.

### **3.2 HOSPODÁŘSKÁ POLITIKA A STÁT**

Hospodářská politika dané země musí brát v potaz měnící se podmínky ve světové ekonomice, stále rostoucí tendence k internacionalizaci trhu, a na ně reagovat, neboť se ukazuje, že ekonomická vyspělost ovlivňuje v celosvětovém měřítku také politiku. Hospodářská politika tak čím dál víc zasahuje do tvorby politického systému a právního řádu společnosti. Podstatou tohoto procesu je trojí nezávislost ekonomických subjektů:

- nezávislost na státu a státní moci,
- nezávislost na společenských skupinách,
- nezávislost na sobě navzájem.

V demokratické společnosti je hospodářská aktivita vlády soustředěna na:

- alokaci (podpora efektivnosti),
- sociální spravedlnost (přerozdělení),
- stabilitu (makroekonomická hospodářská politika).

### 3.2.1 EKONOMICKÁ EFEKTIVNOST

Ekonomická efektivnost prostupuje všemi oblastmi hospodářské politiky, k základním pojmům, se kterými v souvislosti s tímto jevem pracujeme, patří:

- **Zlepšení** – změna, která je určitým způsobem žádoucí;
- **Nadřazenost** – vztah dvou situací, ze kterých je jedna více žádoucí. Je-li situace A více žádoucí než situace B, je A nadřazeno B a přechod od B k A je zlepšením;
- **Efektivní** je taková situace, která již nemůže být zlepšena.

Např. ve výrobě může dojít ke zlepšení na straně vstupů nebo výstupů. Efektivní výroba však nemůže být zlepšena ani na straně vstupů, ani na straně výstupů. Efektivnost jednotlivce je vyjádřena indifferenční křivkou. Společenské indifferenční křivky pak vyjadřují preference ve společnosti, která je pro zjednodušení rozdělena na dvě skupiny. Efektivnost nastává tehdy, pokud dojde ke shodě obou skupin nebo tehdy, pokud je první skupina majoritní a druhá leží mimo interval shody (platí většinové pravidlo a společenská indifferenční křivka je dána indifferenční křivkou majority).

Pokud toto rozšíříme pro více než dva subjekty, definujeme efektivnost jako změnu, z níž má užitek alespoň jeden subjekt a ostatní nejsou poškozeni, neboli tato situace je **paretovsky efektivní** (Paretovo optimum). Paretovsky optimální (efektivní) je situace, kdy X je přípustná alokace a X' taková že:

1. X' je přípustná,
2. Všechny subjekty jsou při alokaci X' přinejmenším stejně uspokojeny jako při X a přinejmenším jeden z nich je při X' spokojen více.

V případě, že celkový efekt je vyčíslitelný a dojde k celkovému zlepšení, ale na úkor určité skupiny lidí, nazýváme tuto situaci Marshallovským zlepšením. Vyjádřit ho můžeme matematickým zápisem takto:

$$\sum \text{přínosů} - \sum \text{ztrát} \geq 0$$

Jestliže dospějeme k situaci, kdy už žádné Marshallovské zlepšení není možné, mluvíme to této situaci jako o **marshallovsky efektivní**. Obecně se však předpokládá, že negativní dopady marshallovských zlepšení nepostihují pouze jednu skupinu obyvatel, ale že se v čase rovnoměrně rozdělí.

Další řešení efektivnosti nabízí tzv. **Teorie druhého nejlepšího**, která vychází z Paretova optima. Podle této teorie je v případě, že jedna nebo více paretovských podmínek nemůže být uspokojena ze závažných institucionálních důvodů, je efektivní takové rozdělení, kde druhá nejlepší pozice je zajištěna uspokojením zůstatkových podmínek.

Chceme-li mluvit o zlepšení, předpokládáme, že ekonomika je permanentně neefektivní. Milton Friedman používá pro situace, kdy ať je ekonomika organizována sebelépe, je stále neefektivní, termín „božský byrokrat“, který:

- zná všechny výrobní preference,
- zná všechny preference členů společnosti,
- má neomezenou moc určovat lidem, co mají dělat,
- jeho jediným cílem je maximalizace blahobytu v marshallovském smyslu.

Efektivní ekonomické podmínky jsou pak takové, které nelze zlepšit ani božským byrokratem.



### 3.2.2 POJETÍ SOCIÁLNÍ SPRÁVEDLNOSTI

Princip sociální spravedlnosti je historicky nejstarším a zároveň nejdůležitějším principem sociální politiky, neboť sociální spravedlnosti je základním stavebním kamenem právního řádu demokratického státu. o dosažení sociální spravedlnosti usiluje každý stát, a proto by tento princip měl patřit k základním mravním hodnotám každého jedince a každé společnosti.

V současné době převládá v oblasti sociální politiky liberální pojetí „skutečných práv člověka“. Za přirozená práva jsou považována negativně vymezená práva, kdy každý má právo vyžadovat, aby:

- nikdo neohrožoval jeho život,
- nebránil mu ve svobodném jednání,
- neomezoval disponování vlastnictvím.

Ostatní práva vymezená pozitivně (právo na práci, právo na vzdělání, právo na zdravotní péči apod.) nejsou chápána jako práva, ale jako prosba a jsou realizována na základě přijetí odpovídajících zákonů vycházejících ze základních společenských smluv (vnitrogenerační a mezigenerační dohody). Vnitrogenerační dohodou je např. sociální zabezpečení, kdy budoucí příjmy jednotlivců jsou nejisté, a proto se společnost dohodne na systému, kde bohatí budou podporovat chudé. Příkladem mezigenerační smlouvy je konsensus o důchodovém zabezpečení.

Jak již bylo zmíněno, v oblasti sociální spravedlnosti se hospodářská politika přiklání k politice systémotvorné a nazýváme ji politikou sociální. Sociální politika funguje ve dvou rovinách, jako politika nápravy učiněných příkoří (pasivní - retrospektivní) a jako politika snažící se předcházet možným sociálním otřesům (aktivní - perspektivní). S ohledem na použité nástroje pak rozlišujeme politiku intervencionistickou, která se snaží odstranit již vzniklé problémy, a politiku systémotvornou řešící problémy prostřednictvím tvorby legislativní úpravy ve fázi jejich vzniku. Vzájemné působení ukazuje tabulka 3.1.

**Tabulka 3.1: Dvojí charakteristika sociální politiky**

SOCIÁLNÍ POLITIKA	pasivní	aktivní
intervencionistická	A	B
Systemotvorná	C	D

Zdroj: Němcová, Žák (1997).

**V situaci A** intervencionistická politika řeší nakupené problémy neadekvátní hospodářské politiky následným přerozdělením. **Situace B** představuje preventivní řešení sociálních dopadů prostřednictvím hospodářsko-politických opatření. **Situace C** neexistuje a **situace D** představuje proces výstavby sociálního systému, sociálního řádu.

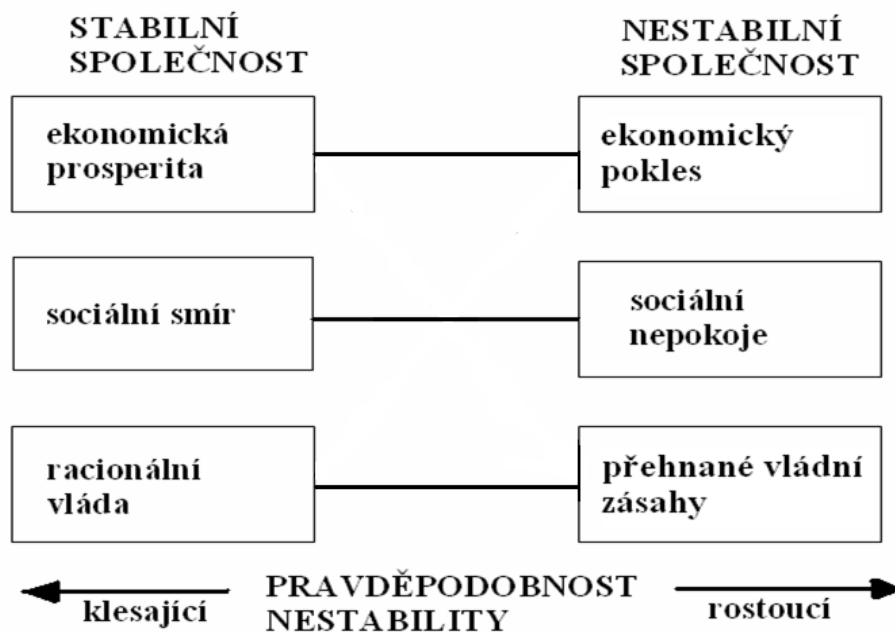
### 3.2.3 POJETÍ STABILITY SPOLEČNOSTI

Kromě toho, že stabilita společnosti souvisí se sociální stabilitou, závisí na řadě jiných faktorů, které nemají ekonomický charakter. Stabilita společnosti závisí na řešení problémů, které se projevují:

- v oblasti politiky (změna vlády, střídání stran, změny v koalici po volbách, apod.),
- v oblasti ekonomiky (špatný vývoj ekonomických ukazatelů a následný dopad na životní úroveň),
- v oblasti sociální (sociální nejistoty vedoucí k nespokojenosti ve společnosti).

Změny v těchto třech oblastech nemusí být vždy zdrojem nestability. Někdy k jejímu vzniku stačí jen negativní očekávání, panika, fámy a účelně zveřejněné nepravdivé informace. Schéma 3.2 znázorňuje základní prvky vedoucí k nestabilitě s různým stupněm pravděpodobnosti.

Schéma 3.2: Faktory stability ve společnosti



Zdroj: Němcová, Žák (1997), vlastní úprava.

Pouze racionální jednání a chování vlády je předpokladem efektivního vývoje ekonomiky. Ekonomickou racionalitu můžeme vymezit jako účelové, rozumové chápání problému, které vede ke zvýšení efektivity nebo hospodárnosti ekonomického procesu. Rozdělujeme dvě roviny racionality v ekonomii. **Mikroekonomickou** racionalitu (maximalizaci zisku u výrobce, maximalizace užitku u spotřebitele). V **makroekonomii** se tato jednoznačnost ztrácí, protože makroekonomie je východiskem hospodářské politiky, v níž ani cíle, ani nástroje nejsou jednoznačné. Nicméně cíle hospodářské politiky by měly být efektivní.

Ve vztazích mezi cíli hospodářské politiky a použitými nástroji platí pravidlo systémové konformity, tedy, že v každém systému by měly být používány pouze nástroje, které jsou s tímto systémem v souladu. Tomu odpovídá **Euckenovo pravidlo**, které požaduje, co největší stálo a průhlednost hospodářské politiky. Racionální výběr nástrojů hospodářské politiky nutně vychází z výběru racionálního cíle, čemuž odpovídají následující principy. **Tinbergenovo pravidlo** postuluje, že je nutno disponovat tolika nástroji hospodářské politiky, kolik si hospodářská politika stanoví cílů. Bohužel však již nic neříká o tom, který z nástrojů lze použít k dosažení toho kterého cíle. Tento problém řeší **Mundellův princip**, podle něhož je každému cíli přiřazen ten nástroj, který má na něj největší vliv. K odlišení zodpovědnosti za správné přiřazení nástrojů k cílům se pak používá **Meadeho princip zodpovědnosti**. V podstatě jde o to, aby za každý makroekonomický cíl byla zodpovědná jediná instituce, která má na používání nástroje výlučný vliv.

### 3.2.4 **POLITICKÝ PRAGMATISMUS**

I kdyby však vláda všechna výše uvedená pravidla a doporučení dodržela, může její rozhodnutí vyvolat pochybnosti. Toto je způsobeno skutečností, že ekonomická teorie nezaujímá v otázkách formulování cílů a nástrojů jednoznačný postoj o jejich racionalitě, proto si pomáhá:

- mikroekonomizováním makroekonomických kategorií (využití mikroekonomického aparátu k řešení makroekonomických problémů),
- využíváním matematických modelů,
- hledáním řešení v oblasti politické racionality (vedlo ke vzniku „nové politické ekonomie“).

V souvislost s diskusemi o konkrétních hospodářsko-politických opatřeních se v ekonomické teorii užívá zjednodušení ve srovnání optimální a pragmatické hospodářské politiky. V těchto diskuzích se zpravidla dochází k závěru, že ideálu nelze dosáhnout těchto důvodů:

- cíle nelze jednoznačně určit,
- cílový stav je dosažitelný jen s určitou pravděpodobností,
- existují bariéry při dosahování cílového stavu (časová náročnost, vysoké náklady),
- ideální řešení vyžaduje prostředky neslučitelné s demokratickými ideály současné společnosti.

Pragmatický přístup vychází ze skutečnosti, že všechna hospodářsko-politická rozhodnutí se realizují v podmínkách nejistoty a mohou se vlastně projevit jako nesprávná. Proto se řídí pravidlem tzv. „politiky malých kroků“, což znamená, že se zaměřuje na realizaci s částečnými výsledky. Nároky kladené na racionalitu této politiky jsou sice menší, nicméně splnitelné a tím pádem před voliči obhajitelné. Díky své krátkodobosti a operativnosti (nikoliv systémotvornosti) bývá pragmatická hospodářská politika často kritizována, ovšem ukazuje se, že i formou politiky krátkých kroků lze prosazovat dlouhodobější strategie (za předpokladu znovuzvolení stávající vlády).

## 4 TEORETICKÁ VÝCHODISKA HOSPODÁŘSKÉ POLITIKY

*Autorka této kapitoly se podílela na tvorbě publikace Hospodářská politika (Kliková, Kotlán, 2006), a proto upozorňujeme, že je toto téma zpracováno na základě zmíněné knihy.*

První představy o hospodářské politice jako o vědecké disciplíně se začaly konstituovat až ve 30. letech minulého století. Proč tomu tak bylo? Vysvětlení je jednoduché: v době Adama Smitha a klasiků nenastala potřeba speciálně formulovat postavení a úlohu státu v hospodářství země; stát byl řadovým účastníkem trhu obdobně, jako každý jiný ekonomický subjekt. Teprve období „Velké krize“ ve 20. století, které bylo samo o sobě jistým „selháním“ dosavadního přirozeného vývoje ekonomiky, dalo podnět ke vzniku úvah o dalších, resp. nových možnostech státu při řešení vyvstalých problémů. Vznik hospodářské politiky jako samostatné vědní disciplíny je tedy důsledkem učení J. M. Keynesa a počátečních úspěchů plánovaného hospodářství, jichž bylo dosaženo v Sovětském svazu.

Během vývoje ekonomické teorie se začaly profilovat dvě skupiny názorů na roli státu v ekonomice. Proto v současné době mluvíme o:

- **liberální hospodářské politice** (minimální zásahy státu do ekonomiky),
- **intervencionistické hospodářské politice** (výrazné státní zásahy do ekonomiky).

Mezi teorie, z nichž vychází **liberální hospodářská politika**, řadíme:

- učení fyziokratů,
- klasický liberalismus,
- neoklasické teorie a školy z nich vycházející,
- monetarismus.

Mezi teoretické zdroje, na základě kterých se formovala **intervencionistická hospodářská politika**, patří:

- učení merkantilistů,
- keynesiánství a všechny školy vycházející z jeho učení,
- teorie plánování.

### 4.1 MERKANTILISMUS

Merkantilismus je intervencionistický směr, který v Evropě převládal od počátků zámořských objevů téměř až do počátků průmyslové revoluce (15. - 18. století). V centru pozornosti merkantilistů byla snaha o budování národních států a o růst národního bohatství, přičemž zdroj národního bohatství ztotožňovali s penězi (drahými kovy).

**Raný (monetární) merkantilismus** (15. - počátek 16. století) byl poplatný názoru, že „jediné bohatství jsou peníze“. Proto existoval zákaz vývozu peněz, povinnost cizích kupců utratit peníze získané obchodem v dané zemi a povinnost domácích kupců dovézt peníze získané obchodem v cizí zemi.

V období **rozvinutého (manufakturního) merkantilismu** (16. - 18. století) byly již peníze považovány za „prostředek k získání dalších peněz“ (omezení vývozu peněz ze země

bylo zrušeno). Zdroj bohatství byl spatřován v zahraničním obchodu, který za splnění podmínky aktivní platební bilance přinášel do země drahé kovy (název „merkantilismus“ je odvozen od latinského mercator, což značí trhovce). Tato doktrína vedla k ochranářské obchodní politice, spočívající v omezování dovozů a v podpoře vývozu: byla zaváděna obchodní cla, vývozní subvence, devizové regulace a byly vytvářeny dokonce exportní monopoly. Merkantilisté byli tak zaujati snahou o dosažení exportních přebytků, že pokládali za žádoucí vše, co vedlo ke snížení domácí spotřeby (čím méně zboží se spotřebovalo, tím více se ho mohlo vyvézt). Proto také prosazovali kontrolu mezd. Na druhé straně podporovali růst populace, protože čím početnější je populace, tím více zboží se vyrobí a více zboží umožňuje vyšší export (ale jen za předpokladu, že domácí spotřeba je udržována na nízké úrovni). Na člověka tedy pohlíželi jako na „zdroj“ výroby; individuální svoboda pro ně nebyla důležitá.

Za hlavního představitele merkantilistů je považován T. Mun<sup>18</sup>, jehož spis „Bohatství Anglie v zahraničním obchodě“ je klasickým dílem merkantilismu.

Můžeme tedy shrnout, že merkantilistická ekonomie byla ekonomikou ochránářství a regulace: regulován byl nejen dovoz a vývoz, ale také mzdy, ceny, kvalita průmyslových výrobků, výchova učňů, pohyb pracovních sil i výrobní postupy v manufakturách. Přitom všechna regulace směřovala k dosažení nízkých cen a vysoké kvality domácího zboží s cílem zvýšení exportu. Merkantilisté věřili, že vztah mezi soukromými zájmy a společenským blahobytem je konfliktní; proto považovali za nutné, aby vláda ovlivňovala soukromé zájmy jednotlivců tak, aby se tyto přizpůsobily celospolečenským zájmům. Přitom byli přesvědčeni, že vládní zásahy do ekonomiky nemají mít náhodný charakter, na druhé straně by však neměly narušovat chod ekonomiky.

## 4.2 FYZIOKRATICKÁ ŠKOLA

K zániku merkantilismu velmi významně přispěl liberální myšlení, které nazýváme *klasickou politickou ekonomikou*. Ekonomové tohoto proudu si uvědomovali negativní důsledky merkantilistických regulací; proto jeho základním východiskem byl předpoklad, že každé hospodářství má své vlastní vnitřní přirozené zákony, které jsou nezávislé na lidské vůli. Klasická politická ekonomie se vyvíjela od poloviny 17. století do poslední třetiny 19. století v Anglii a ve Francii.

Ve Francii je klasická politická ekonomie známá v podobě fyziokratické školy; její nositelé prosazovali myšlenku „přirozeného řádu“; ten obsahoval požadavek, aby se stát omezil pouze na ty činnosti, které umožňují jeho fungování. Byli přesvědčeni o tom, že v podmínkách přirozeného řádu člověk jedná jen podle svých osobních zájmů a je omezován pouze zájmy a právy ostatních svobodných jedinců, protože zde platí pravidlo „laissez faire, laissez passer“<sup>19</sup>. Podle tohoto učení je třeba omezit zásahy státu do ekonomiky a především snížit daňové břemeno, kterým vlády zatěžovaly soukromé výrobce.

Fyziokraté<sup>20</sup> (z řeckého slova fyziokracie, což znamená vláda přírody) vycházeli z předpokladu, že soukromé vlastnictví je nutná i postačující podmínka k tomu, aby hospodářská činnost jednotlivých subjektů přinášela optimální výsledky.

---

<sup>18</sup> Thomas Mun (1571 - 1641), významný britský obchodník, obhájce doktríny dlouhodobé aktivní obchodní bilance.

<sup>19</sup> Česky můžeme zjednodušeně přeložit „Ponechejme věcem volný průběh.“

<sup>20</sup> Hlavním představitelem fyziokratů byl Francois Quesnay (1694 - 1774), který byl dvorním lékařem Ludvíka XV. Politické ekonomii se věnoval až v posledních dvaceti letech svého života. Vytvořil teorii přirozeného

Proti merkantilistickým představám o zvyšování bohatství země prostřednictvím zahraničního obchodu argumentovali fyziokraté tvrzením, že obchod nemůže zvětšit bohatství země, protože při něm dochází pouze k výměně jedné formy hodnoty za druhou. Byli přesvědčeni, že rozhodujícím faktorem růstu bohatství země je sama příroda a zemědělství. Přitom ale práci, která je spojena s přírodou, přeceňovali, protože byli přesvědčeni, že pouze práce ve spojení s půdou dokáže vytvářet čistý produkt, to znamená větší hodnotu, než jaká je do nich vložena. V souladu s tím členili lidskou činnost na:

- práci, která násobí společenské bohatství, kam řadili těžební činnosti a zemědělství,
- práci, která sčítá společenské bohatství, kam řadili všechny ostatní činnosti.

Zabývali se také otázkou úlohy státu, kterou se snažili omezit na minimum. Podle nich by stát měl:

- chránit „přirozený řád“ před vnitřními i vnějšími nepřáteli, zejména však chránit vlastnictví ve všech formách, protože je základem přirozeného řádu,
- zabezpečit vzdělávací výchovu,
- zabezpečit veřejné práce, především pak budování cest a průplavů.

Fyziokraté vytvořili koncepci vzájemné propojenosti jednotlivých odvětví ekonomik, a proto jako první vytvořili makroekonomický pohled na fungování ekonomiky. Zajímavý je také jejich návrh daňového systému, ve kterém by existovala jediná daň (na půdu), což by v podstatě zrušilo privilegovanost vládnoucí třídy (protože půda většinou patřila pouze jí) a dle jejich názoru vedlo i k růstu čistého produktu.

### 4.3 KLASICKÁ EKONOMICKÁ ŠKOLA

V Anglii byla klasická politická ekonomie reprezentovaná zejména A. Smithem<sup>21</sup>, T. R. Malthusem<sup>22</sup>, D. Ricardem<sup>23</sup>, J. B. Sayem<sup>24</sup> a J. S. Millem<sup>25</sup> jako klasická ekonomická škola a právě J. B. Say to byl, kdo vyslovil teorém o tom, že agregátní nabídka si vždy vytvoří stejně velkou agregátní poptávku (Sayův zákon). Nedílnou součástí agregátní poptávky jsou

---

řádu, na jejímž základě kritizoval merkantilismus a obhajoval svobodnou konkurenci. Jeho nejdůležitější prací je Ekonomická tabulka, kterou vydal v roce 1758 a která má podobu input-output analýzy.

<sup>21</sup> Adam Smith (1723 - 1790) působil jako profesor morální filozofie na Glasgowské univerzitě. Vytvořil první systematické pojednání o politické ekonomii, kterou se snažil vybudovat podle vzoru Newtonovy mechaniky. Hluboce věřil v přirozený řád, který podle něj existuje v přírodě i ve společnosti. Jeho nejdůležitější prací je Pojednání o podstatě a původu bohatství národů, kterou vydal v roce 1776.

<sup>22</sup> Robert Thomas Malthus (1766 - 1834) byl anglikánský duchovní, který působil jako profesor historie a politické ekonomie na East India College Company's v Haileybury. Je známý svou populační teorií.

<sup>23</sup> David Ricardo (1772 - 1823) byl úspěšný burzovní spekulant a pokračovatel díla A. Smitha. Známý je především jako autor teorie komparativních výhod a teorie pozemkové renty.

<sup>24</sup> Jean - Baptiste Say (1767 - 1832), profesor politické ekonomie na Collège de France, navázal na dílo A. Smitha. Je považován za autora teorie výrobních činitelů. Především však proslul jako tvůrce zákona trhu (Sayův zákon); na základě toho vyvodil, že v ekonomice jako celku nemůže docházet ke krizím z nadvýroby nebo z podspotřeby.

<sup>25</sup> John Stuart Mill (1806 - 1873), úředník Východoindické společnosti, se zabýval širokým okruhem problémů od logiky po filozofii a politologii; vycházel přitom z díla D. Ricarda. Jeho nejznámější prací je učebnice Zásady politické ekonomie z roku 1848, která se používala na angloamerických univerzitách až do konce 19. století.

totiž spotřeba a investice; pokles jedné z těchto komponent je vždy kompenzován růstem druhé: klesá-li spotřeba, rostou (při rovnosti investic a úspor) úspory, a co je uspořeno, je investováno. Proto pokles spotřeby vede k růstu investic (a naopak). I v případě, že veškerá „odložená“ spotřeba nebude přeměněna v úspory, tento teorém platí, protože klasikové předpokládali, že mzdy a ceny výrobních faktorů jsou pružné. Tento teorém, známý jako Sayův zákon, ovládl myšlení ekonomů na dalších více než sto let; problém nedostatečné poptávky tak přestal být zcela zkoumán. Teprve J. M. Keynes ve 30. letech minulého století jej dokázal teoreticky zpochybnit.

Všichni klasikové, především však A. Smith, vycházeli z učení o přirozeném, liberálním řádu, jehož autory byli J. Locke<sup>26</sup> a D. Hume<sup>27</sup>.

Smith proslul svým výrokem o „neviditelné ruce trhu“, která všechny individuální činnosti sladuje do přirozeného řádu: jestliže každý člověk sleduje svůj individuální zájem, bude prosperovat celá společnost. Kromě individuální touhy každého jedince po zbohatnutí považoval za velmi důležitou dělbu práce (která je ovšem opět řízena neviditelnou rukou) a svobodný obchod jak v rámci státu, tak i mezinárodně.

Největším přínosem klasiků pro hospodářskou politiku byl jejich názor na svobodu podnikání a svobodu trhu: stát se nemá snažit o jakékoli omezování či rozšiřování výroby, nemá regulovat trh práce či rozdělovat privilegia podnikatelům. Úloha státu by měla spočívat pouze v roli organizátora činnosti ve svobodné společnosti a měla by být soustředěna na plnění tří základních funkcí:

- stát má chránit společnost před násilím a vnějším napadením,
- stát má chránit každého člena společnosti před nespravedlností a útlakem ze strany druhého,
- stát má povinnost budovat a udržovat některé veřejné práce a díla a některé veřejné instituce, které by nikdy nemohly být budovány a udržovány v zájmu některého jednotlivce nebo skupiny.

#### 4.4 NEOKLASICKÁ ŠKOLA

Neoklasická škola, která vycházela z marginalistické teorie a navazovala na tradice klasické školy, si udržela výsadní postavení až do Velké hospodářské krize ve 30. letech minulého století. Jejím charakteristickým rysem byl zájem o tržní rovnováhu: národní hospodářství bylo pojímáno jako soustava dílčích trhů, směřujících vlastními vnitřními silami k rovnováze. Na rozdíl od klasiků měla neoklasická ekonomie statický charakter – politickou ekonomii chápali jako vědu, zabývající se optimální alokací zdrojů.

Mezi nejznámější představitele této teorie patří A. Marshall<sup>28</sup> a V. Pareto<sup>29</sup>. Přestože se neoklasikové zabývali také teorií blahobytu (jmenovitě zejména A. C. Pigou<sup>30</sup>), většina neoklasických ekonomů odmítla angažování státu v přerozdělovacích procesech.

---

<sup>26</sup> John Locke (1632 - 1704), anglický filozof, jehož názory silně ovlivnily představitele klasické školy politické ekonomie a jenž se na jejím formování přímo podílel. Známý je rozpracováním kvantitativní teorie peněz.

<sup>27</sup> David Hume (1711 - 1776), skotský filozof a blízký přítel A. Smitha. Přispěl k rozvoji klasické politické ekonomie. Rozpracoval také kvantitativní teorii peněz.

<sup>28</sup> Alfred Marshall (1842 – 1924), profesor ekonomie na Cambridgeské univerzitě, byl zakladatelem cambridgeské neoklasické ekonomie. Orientoval se především na problematiku tvorby tržních cen na dílčích, navzájem oddělených trzích.

## 4.5 INSTITUCIONALISMUS

Tento myšlenkový proud vznikl na přelomu 19. a 20. století a byl založen na kritice do té doby převládající neoklasické ekonomie (pro její abstraktnost a individualistické pojetí). Zakladatelem této teorie byl T. Veblen<sup>31</sup>. Institucionalisté zastávali názor, že národní hospodářství nelze zúžit na souhrn individuálních směnných aktů a ekonomické zákony pouze na působení poptávky a nabídky. Byli přesvědčeni, že je nutné prvořadě studovat instituce (společenské, politické, právní a ekonomické struktury, které jsou základními kameny ekonomického života) a teprve potom chování člověka ekonomického. Požadovali integraci ekonomie a ostatních společenských věd, která by umožnila interdisciplinární přístup ke zkoumané ekonomické problematice. J. K. Galbraith<sup>32</sup>, který kriticky vystupoval proti ekonomii hlavního proudu, upozorňoval také na rozpor mezi nadbytečnou produkcí a spotřebou soukromých statků a nedostatečným poskytováním statků veřejných. Zajímavý je i jeho názor na trhy: jejich význam podle něj postupně slábne a fungování ekonomiky stále více spočívá na velkých institucích – korporacích, odborových organizacích a vládní byrokracii.

## 4.6 TEORIE PLÁNOVÁNÍ

Tato teorie je specifická a do jisté míry (zvláště v podobě národohospodářského plánování) i extrémní ukázka intervencionismu.

### 4.6.1 NÁRODOHOSPODÁŘSKÉ PLÁNOVÁNÍ

Národohospodářské plánování (někdy také centrální plánování) je nejradikálnější podobou plánování; začalo se rozvíjet po říjnové revoluci v Rusku v roce 1917 a bylo podmíněno splněním dvou základních podmínek:

- převzetím veškeré moci dělnickou třídou,
- existencí společenského vlastnictví.

A právě druhá podmínka je podle teoretiků (zejména K. Marxe<sup>33</sup> a jeho následovníků) pro zavedení centrálního plánování velmi důležitá: společenské vlastnictví totiž samo o sobě vyvolává nutnost plánovat.

---

<sup>29</sup> Vilfredo Pareto (1848 – 1923), italský profesor na univerzitě v Lausanne, významně rozpracoval teorii celkové rovnováhy. Definoval také „optimální blahobyť“ jako stav, kdy není možno zvýšit blahobyť kteréhokoli ekonomického subjektu, aniž by se snížil blahobyť subjektu jiných (Paretovo optimum).

<sup>30</sup> Arthur Cecil Pigou (1877 – 1959), profesor ekonomie na Cambridgeské univerzitě je zakladatelem ekonomie blahobytu. Mimoto systematicky utřídil neoklasické přístupy k tvorbě národního důchodu a zaměstnanosti. Jeho hlavním dílem je *The Economics of Welfare*.

<sup>31</sup> Bunde Thorstein Veblen (1857 – 1929), americký profesor ekonomie na Chicagské univerzitě, požadoval, aby se ekonomie stala evoluční vědou jako např. biologie. Soustředil se na analýzu americké společnosti 19. a 20. století a na konflikty mezi jejími institucemi.

<sup>32</sup> John Kenneth Galbraith (1908 - 2005), americký profesor ekonomie na univerzitě v Harvardu, vytvořil mj. koncepci vyvazující síly, která umožňuje obnovit tržní rovnováhu i v podmínkách existence monopolu a oligopolu. V knize *Nový industriální stát* prezentuje svou verzi teorie konvergence kapitalismu a socialismu.

<sup>33</sup> Karel Marx (1818 - 1883), německý filozof, sociolog, historik a ekonom je spolu s Bedřichem Engelsem zakladatelem historického a dialektického materialismu. Jeho stěžejním dílem je *Kapitál*, ve kterém analyzoval hybné síly kapitalistického výrobního způsobu. Kapitalismus je v jeho pojetí antagonistický, vykořisťovatelský výrobní způsob, jehož dynamicky se rozvíjející výrobní síly musí narazit na nepružné



V systému národohospodářského plánování jsou „zlikvidovány“ tržní vztahy a vazby a jednotlivé funkce trhu jsou nahrazeny všemocnou centrální rozhodovací autoritou, která určuje CO, JAK, ZA KOLIK, KDE a PRO KOHO se bude vyrábět a také KDO bude vyrábět. Řízení a plánování je tedy založeno na centralistickém rozhodování, přičemž základní plánovací metodou je bilancování zdrojů a potřeb. K tomu je zapotřebí shromažďovat stále podrobnější informace. Ty lze získat pouze od podřízených subjektů, které ale vědí, že na jejich základě budou pro ně stanoveny hospodářské úkoly, jež budou muset splnit, a proto se snaží požadované informace zkreslovat. Z toho je zřejmé, že tomuto koordinačnímu mechanismu chybí jakákoliv zpětná vazba. To znamená, že ve skutečnosti je znemožněno stanovování plánů podle skutečných potřeb a možností výroby, což vede k neustálým a systematickým chybám.

S rozvojem ekonomiky se mechanismus tvorby a realizace plánu stával stále složitější; důsledkem byla nedostatkost zboží, jeho nízká technická úroveň, přezaměstnanost a další negativní jevy. Tento stav posléze vyvrcholil krizí centrálně plánovaného systému a následně jeho zánikem.

#### **4.6.2 EKONOMICKÉ PLÁNOVÁNÍ**

Ekonomická teorie zná ještě další typy institucionální koordinace ekonomických aktivit, souhrnně nazývané jako *ekonomické plánování*; jeho základní charakteristikou je skutečnost, že vláda či pověřená státní instituce rozhoduje o objemech a struktuře výroby a o alokaci výrobních faktorů.

Ekonomické plánování můžeme rozčlenit do dvou skupin na:

- imperativní plánování,
- indikativní plánování.

*Imperativní plánování* je založeno na tvorbě makroekonomického centrálního plánu v ekonomice, ve které převládá veřejný sektor. Vláda v tomto případě přejímá kontrolu nad výstupy, cenami a mzdovým vývojem. Je zde ovšem zachováno soukromé vlastnictví. Příkladem může být hitlerovské Německo.

*Indikativní plánování* představuje ex ante koordinaci činností vládních institucí zabývajících se hospodářskou politikou, jež je podřízena střednědobému nebo dlouhodobému záměru. Vláda vytyčuje posloupnost cílů, kterých chce dosáhnout, a stimuluje či jinak motivuje ekonomické subjekty pro jejich splnění. Je známo, že indikativní plán snižuje stupeň nejistoty, v němž musí soukromý sektor pracovat. Indikativní plánování bylo uplatňováno např. v Holandsku, ve Francii a Japonsku.

### **4.7 KEYNESIÁNSKÁ HOSPODÁŘSKÁ POLITIKA**

Keynesiánská hospodářská politika byla především uplatňována od konce 30. let do konce 70. let dvacátého století. *Učení J. M. Keynese*<sup>34</sup> je považováno za skutečný zrod

---

vlastnické vztahy, a tím vytvořit podmínky pro zánik kapitalismu a jeho nahrazení komunismem, který je založen na společenském vlastnictví výrobních prostředků.

<sup>34</sup> John Maynard Keynes (1883 - 1946), britský ekonom, který působil jako profesor na King's College v Cambridge. Svým dílem obnovil makroekonomický přístup k analýze hospodářského života. Na Keynesovo učení, zejména na jeho Obecnou teorii zaměstnanosti, úroku a peněz (1936), navazuje keynesovská makroekonomie, která se stala v podobě nekeynesiánství převažující makroekonomickou teorií až do poloviny 70. let. Keynesovo učení je reformní ekonomickou teorií, která ve svých důsledcích požaduje stabilizaci vnitřně nestabilní tržní ekonomiky pomocí státních zásahů.

moderní hospodářské politiky a v tomto smyslu je J. M. Keynes označován jako „otec“ hospodářské politiky v moderním pojetí.

Pro hospodářskou politiku je velmi důležité Keynesovo odmítnutí Sayova zákona; podle Keynesa bylo osudovým omylem klasiků, že podcenili problém agregátní poptávky; proto se jí začal velmi podrobně zabývat a na díky tomu zpracoval teorii *efektivní poptávky*, která je jeho hlavním přínosem ekonomické teorii. Keynes zdůvodnil recesi a nedobrovolnou nezaměstnanost právě nedostatečnou efektivní poptávkou, jež je způsobena nejistotou při investičních rozhodováních podnikatelů, kteří se této nejistotě brání tím, že preferují likviditu. Odmítl tedy kvantitativní teorii peněz a nahradil ji teorií preference likvidity.

„Keynesiánská revoluce“, jak je někdy tato teorie nazývána, vychází z předpokladu, že především v krátkém časovém období se ekonomická rovnováha realizuje při neúplném využití disponibilních zdrojů. To je důvod, proč by měl stát intervenovat a ovlivňovat výši agregátní poptávky tak, aby bylo zabezpečeno maximální využití všech výrobních faktorů.

Základním nástrojem státní intervence je fiskální politika, která pro stimulaci agregátní poptávky využívá jak příjmovou, tak i výdajovou stránku státního rozpočtu. Prakticky se jedná o to, aby ve fázi recese došlo ke zvýšení vládních výdajů ať už financováním veřejně prospěšných investic nebo dotační či subvenční politikou a zvyšováním transferových plateb, a to i za cenu rostoucího deficitu státního rozpočtu. V období konjunktury by se zase naopak měly zvyšovat daně, a to do té míry, aby bylo možno deficit státního rozpočtu vyrovnat a vytvořit rezervu pro případnou další recesi.

Je tedy zřejmé, že z hlediska hospodářské politiky znamená keynesiánství skutečnou revoluci v těchto názorech:

- byla zpochybněna nutnost každoročně vyrovnaného státního rozpočtu, protože rozpočtový deficit může být nástrojem k dosažení a udržení plné zaměstnanosti,
- plná zaměstnanost byla povýšena nad zdravé finance,
- emise peněz se stala zdrojem levného úvěru, který podněcuje investování.

Praktická aplikace zmíněných principů přinesla ve svém důsledku nekontrolovaný růst vládních výdajů, které nebyly kryty příjmy; tím došlo k rozsáhlým deficitům a posléze i státním dluhům. Uplatňování keynesiánského přístupu v hospodářské politice vedlo také k růstu inflace; tato skutečnost vystoupila do popředí zejména v polovině 70. let minulého století.

## 4.8 NEOKLASICKÁ SYNTÉZA

Snaha o propojení keynesiánství a neoklasicismu vyústila do neoklasické syntézy; hospodářská politika vycházející z této teorie se opírala především o Phillipsovu křivku. To znamená, že keynesiánský ideál plné zaměstnanosti byl zde nahrazen zaměnitelností mezi inflací a nezaměstnaností. Přitom zastánci neoklasické syntézy věřili, že stát může ovlivňováním agregátní poptávky zvolit „optimální“ kombinaci nezaměstnanosti a inflace. Prvním průkopníkem této teorie byl J. R. Hicks<sup>35</sup>, v 60. letech se na jejím dalším rozpracování

<sup>35</sup> John Richard Hicks (1904 – 1989), britský profesor na Londýnské ekonomické škole a na univerzitě v Cambridge, Oxfordu a Manchesteru, obdržel Nobelovu cenu v r. 1972 za rozpracování teorie celkové rovnováhy a za přínos k rozvoji ekonomie blahobytu. Poprvé použil model IS – LM.

podílel P. A. Samuelson<sup>36</sup>; ten považoval zformování „Velké neoklasické syntézy“ za základ moderní makroekonomie a hlavního proudu v ekonomickém myšlení. Keynesiánská teorie je zde chápána jako speciální případ, který platí pro krátké období, zatímco v dlouhém období má platnost teorie neoklasická.

## 4.9 MONETARISMUS

Monetarismus, který časově spadá do druhé poloviny 20. století, je někdy označován jako *monetaristická kontrarevoluce*; je produktem tzv. Chicagské školy. Monetaristé byli a jsou tvrdými odpůrci keynesiánské hospodářské politiky, protože důraz kladou především na automatické tržní mechanismy, které jsou (podle jejich názoru) samy schopny udržovat ekonomiku ve stavu optimálního využívání zdrojů. V podstatě tedy jde o soudobou podobu neoklasické makroekonomie.

Za myšlenkového „otce“ této koncepce je považován M. Friedman<sup>37</sup>, který se rozhodující měrou zasadil o obrození neoklasické makroekonomické teorie. Ve svých teoriích vychází z myšlení tzv. mladší rakouské ekonomické školy - především z názorů F. A. Hayeka<sup>38</sup>, jenž proslul jako důsledný stoupenec svobodné tržní společnosti.

Představitelé Chicagské školy zrevidovali zjednodušené představy původních monetaristů a vyvinuli teorii, ve které je kvantitativní teorie peněz propojena s širšími souvislostmi makroekonomické teorie, především s obecnou teorií cen. Tím se monetarismus stal mnohem pružnější a citlivější při realizaci hospodářské politiky. Základním doporučením monetaristů pro hospodářskou politiku je *pravidlo stálého tempa růstu peněžní zásoby*<sup>39</sup>. V monetarismu se klade důraz na automatické tržní mechanismy, které jsou samy schopny udržovat ekonomiku v optimálním stavu. Hospodářská politika v tomto pojetí má mít povahu stálých pravidel, která vytvoří stabilní rámec pro působení tržních sil, přičemž by měla být garantována:

- svoboda vlastnických práv,
- tvorba konkurenčního prostředí.

Jak už bylo řečeno, monetaristé odmítají přílišné zásahy státu do ekonomiky; a proto se zasazují o:

- snižování daňového zatížení ekonomických subjektů, což vede ke stimulaci podnikatelské aktivity,
- globální snižování podílu státního rozpočtu na HDP,
- vyrovnanost státního rozpočtu.

<sup>36</sup> Paul Anthony Samuelson (\*1915), americký profesor na Massachusetts Institute of Technology, se v roce 1970 stal nositelem Nobelovy ceny za přínos k teoretické a metodologické úrovni ekonomické teorie. Mimo jiné rozpracoval také matematické nástroje ekonomické analýzy. Nejznámější je svou učebnicí Economics.

<sup>37</sup> Milton Friedman (\*1912), profesor ekonomie na Chicagské univerzitě a nositel Nobelovy ceny za ekonomii v r. 1976, se zabýval zejména teorií peněz a monetární politikou. Je znám také rozpracováním teorie lidského kapitálu, teorie spotřební funkce, na jejímž základě vyslovil hypotézu permanentního důchodu, rehabilitací kvantitativní teorie peněz a koncepcí přirozené míry nezaměstnanosti.

<sup>38</sup> Friedrich August Hayek (1899 - 1992), nositel Nobelovy ceny za ekonomii v r. 1972, působil jako profesor ekonomie na Londýnské ekonomické škole, na Chicagské univerzitě a na Freiburské univerzitě. Je považován za hlavního představitele neorakouské ekonomické školy. Zabýval se zejména komparací efektivnosti alternativních ekonomických systémů, analýzou právního rámce ekonomického systému a teorií hospodářského cyklu.

<sup>39</sup> Peněžní zásoba by měla růst proporcionálně s růstem potenciálního produktu.

Tím je pozornost tvůrců hospodářské politiky obrácena opět ke stimulaci agregátní nabídky formou podpory soukromého sektoru.

#### 4.10 ORDOLIBERALISMUS

Ordoliberalismus je poněkud odlišná liberální teorie hospodářské politiky, která vznikla ve 30. letech 20. století na univerzitě ve Freiburgu. Tento směr definoval hospodářský řád jako jednotu dvou principů, které určují jeho charakter a způsob fungování. Jedná se o principy konstruující a regulující, přičemž princip konstruující jednoznačně dominuje.

Hlavním představitelem ordoliberalismu je W. Eucken<sup>40</sup>, který v roce 1942 podrobil kritice model válečně řízeného německého hospodářství; usiloval o propracování zásad nového spravedlivého řádu, který by lépe odpovídal povaze člověka. Podle ordoliberalistů existuje úzké propojení mezi právním řádem a hospodářským řádem. Právní řád musí ochraňovat občany před svévolí ostatních spoluobčanů, resp. před zneužitím státní moci v jejich neprospěch. Tak, jako právní řád je zakotven v ústavě, musí být její součástí i hospodářský řád. Přitom hospodářský řád se má utvářet prostřednictvím pravidel a institucí, které tvoří rámcové podmínky pro hospodářské a sociální chování směrem k základním cílům individuální svobody a sociální jistoty v prosperující ekonomice. Zásahy státu do ekonomiky měly být pouze legislativního charakteru a měly zabraňovat vzniku tržních struktur, které by bránily svobodné soutěži, protože základem tržní struktury má být svoboda a volnost, fungující v rámci pevného řádu.

Své pojetí liberalismu označili ORDO, což mimo jiné znamená řád, pořádek, uspořádání. Ordoliberalismus se stal základem sociálně tržního hospodářství, které bylo v poválečném Německu úspěšně uplatněno; slovo sociální zde znamená, že směřování k vyšší výkonnosti ekonomiky má za cíl prospěch spotřebitele. Za základní kámen své teorie považoval W. Eucken plánování; ukázal však, že realizace plánů závisí na formách hospodaření, přičemž rozeznával dvě elementární formy:

- formu centrálně plánovaného hospodářství, kdy každodenní hospodářský život rodiny, obce, resp. státu je řízen jediným „plánovačem”,
- formu tržního hospodářství, kdy domácnosti a podniky také sestavují své plány samostatně, koordinaci plánů však obstarává trh.

Ordoliberálové členili hospodářskou politiku na:

- hospodářskou politiku řádu,
- hospodářskou politiku procesu.

Zatímco předmětem politiky řádu je utváření institucionálních, etických a právních rámcových podmínek pro vznik hospodářského i politického řádu, úkolem procesní politiky je regulace (ovlivňování) hospodářských i politických procesů tak, aby v rámci institucionálního uspořádání daného řádu bylo zajištěno jeho hladké fungování.

Ordoliberální hospodářská politika se orientuje na koncepci soutěžního tržního řádu. Soutěžní tržní řád, resp. hospodářský systém, založený na tržní soutěži, poskytuje jednotlivci maximální svobodu, současně ho však donucuje k maximálnímu výkonu v jeho vlastní prospěch, a tím i ve prospěch celé společnosti.

<sup>40</sup> Walter Eucken (17. 1. 1891 – 20. 3. 1950), německý ekonom, představitel Freiburgské školy a „otec ordoliberalismu“.

Základním principem tržního řádu je vytvoření funkčního cenového systému dokonalé soutěže; to znamená, že základním prvkem ekonomického systému je: hospodářská soutěž, a volná tvorba cen; přitom zákonodárce je povinen udržovat dokonalou konkurenci v co největším rozsahu. Tam, kde není možné vytvořit formu dokonalé soutěže, je nutno zabránit zneužívání tržní moci uplatňováním protimonopolního a protitrustového zákonodárství.

#### **4.11 ŠKOLA EKONOMIE STRANY NABÍDKY**

Vzhledem k tomu, že ekonomie strany nabídky je spíše soubor určitých názorů, než propracovaná teorie, nepřekvapí, že má dvojí charakter. Jednak se jedná o tržně konformní přístup a jednak o tzv. důchodovou politiku. První z nich je poplatný myšlenkám ekonomického liberalismu a druhý je přístupem intervencionistickým.

##### **4.11.1 TRŽNĚ KONFORMNÍ PŘÍSTUP**

Jeho vznik je spojován s koncem 70. let minulého století v USA; tržně konformní přístup ekonomie strany nabídky se soustředil na nabídkovou stranu ekonomiky, přičemž vycházel převážně z klasických názorů na národní hospodářství. Jeho hlavním stratégem je především A. Laffer<sup>41</sup>. Ekonomové tohoto zaměření byli a jsou přesvědčeni, že veškeré ekonomické problémy jsou důsledkem ochabnutí motivací na straně nabídky, které nastává především v důsledku nadměrného zdanění. Proto byli zastánci optimistického předpokladu, že poklesnou-li daně, zvýší se příjmy státního rozpočtu z důvodu vyšší ekonomické aktivity lidí. V souladu se svým přesvědčením doporučovali tvůrcům hospodářské politiky v období útlumu hospodářského růstu razantní snížení daní, které přispěje k oživení ekonomiky. Dále preferovali nepřímé daně před přímými (podpora zdaňování spotřeby před zdaňováním důchodů), prosazovali zamezení dvojího zdanění a bojovali proti některým praktikám odborů apod. Kromě toho podporovali také opatření, která sledují zvýšení konkurence na trzích práce i statků (kupř. omezením činnosti monopolů). V USA, kde tato teorie byla prakticky vyzkoušena, sice způsobila oživení amerického hospodářství, nicméně se citelně snížily státní příjmy a prohloubily se deficity federálního rozpočtu.

##### **4.11.2 DŮCHODOVÁ POLITIKA**

**Důchodová politika** je také nabídkově orientovanou hospodářskou politikou, avšak svým charakterem politikou intervencionistickou. Jejím cílem je ovlivňovat vývoj mezd a cen. To se děje na bázi příkazu nebo konsensu. Podle toho rozlišujeme formu **imperativní** (příkazovou), **indikativní** (přesvědčování na základě motivace dotčených subjektů) a **kooperativní** (snaha o vzájemnou dohodu vlády i dotčených subjektů). Existují 3 základní typy důchodových politik (jawboning<sup>42</sup>, mzdově cenová regulace a mzdové, resp. cenové moratorium).

---

<sup>41</sup> Arthur Betz Laffer (1940), americký profesor na chicagské univerzitě a University of Southern California, byl hospodářským poradcem prezidenta Reagana.

<sup>42</sup> Jedná se o celou řadu různých metod a forem nátlaku vládní administrativy na jednotlivé ekonomické subjekty (odbory, zájmové skupiny apod.) tak, aby byly ovlivněny relevantní makroekonomické cíle. Je to poměrně úspěšná důchodová politika uplatňovaná v USA za vlády prezidenta Kennedyho.

## 4.12 ŠKOLA VEŘEJNÉ VOLBY

Tato teorie vychází ze skutečnosti, že lidé se chovají racionálně nejen v oblasti ekonomie, ale i v oblasti politiky. Znamená to, že ti, kteří vstupují do politiky, tak činí v první řadě z důvodu své vlastní seberealizace, z potřeby uspokojit své vlastní ambice. Z toho vyplývá, že politici, ale i byrokracie prosazují hlavně taková opatření, která umožní jejich vlastní zvýraznění a posílí jejich vlastní význam, a tudíž nesledují obecné blaho, jak se po léta tradovalo. Hlavním představitelem této školy je J. M. Buchanan<sup>43</sup>.

Součástí teorie je i rozbor chování zájmových skupin a lobbyismus. Její význam pro hospodářskou politiku spočívá hlavně v posílení argumentace proti narůstání intervencionismu. Proto doporučuje omezení moci státních úředníků legislativní cestou, především prostřednictvím ústavy: vláda má být malá a její pravomoci musí být ústavně vymezeny tak, aby neovlivňovaly práva soukromých vlastníků, podnikatelů i spotřebitelů, protože jenom tak bude zajištěna ekonomická i politická svoboda společnosti.

## 4.13 NOVÁ INSTITUCIONÁLNÍ EKONOMIE

V současnosti se ekonomická teorie začíná také vracet k institucionalismu v podobě nové institucionální ekonomie; jejími hlavními představiteli jsou R. Coase<sup>44</sup> a D. North<sup>45</sup>. Od tradičního institucionalismu se liší tím, že usiluje o spojení neoklasické mikroekonomie založené na racionálním chování „ekonomického“ člověka<sup>46</sup> s historicky se měnící strukturou institucí, chápaných jako pravidla chování. Její důležitou součástí je teorie vlastnických práv. Ta byla využívána jako teoretické východisko i v transformačních procesech, které se týkaly převedení centrálně plánovaných ekonomik do tržní podoby.

## 4.14 NOVÁ KLASICKÁ MAKROEKONOMIE

Tento myšlenkový proud (někdy též označovaný jako teorie racionálních očekávání), se rozvinul v 70. letech 20. století a v mnohých názorech se shoduje s přístupy monetaristů; zatímco však monetaristé pracují s adaptivními očekáváními, zastánci nové klasické makroekonomie vystoupili s hypotézou, že očekávání nejsou adaptivní, ale racionální. Základem této teorie je tedy představa, že v ekonomice jednají jednotlivci, kteří racionálně sledují své vlastní zájmy a vystupují na trzích, které se rychle přizpůsobují měnícím se podmínkám. Na tomto základě pak noví klasikové vyslovili základní hypotézu, že státní

---

<sup>43</sup> James Megill Buchanan (1919), profesor na Univerzitě George Masona ve Fairfaxu ve Virginii, ředitel Centra studií veřejné volby a nositel Nobelovy ceny za ekonomii v roce 1986, pojímá politiku jako proces kooperace jednotlivců zaměřený na dosažení vzájemných výhod. Je přesvědčen, že důsledky určitých přijatých pravidel jsou předvídatelné, a že jsou těmito pravidly určeny. To tvoří základní východiska jeho konstitucionální politické ekonomie.

<sup>44</sup> Harry Ronald Coase (1910), americký ekonom britského původu, působil většinu života na Chicagské univerzitě. Za přínos k rozvoji teorie firmy a ekonomické analýze externalit získal v roce 1991 Nobelovu cenu. Proslavil se „Coaseho větou“, kde říká, že Paretova optima lze dosáhnout i při existenci externalit bez státních zásahů, pokud jsou důsledně vymezena vlastnická práva a existuje možnost, aby spolu ekonomický subjekt externalitu vytvářející a subjekt, který nese důsledky externality, vyjednávaly. Vyjednávání však nesmí být spojeno s vysokými transakčními náklady.

<sup>45</sup> Douglas C. North (1920), americký ekonom, působil jako profesor na Washingtonově univerzitě v St. Louis. V roce 1993 se stal nositelem Nobelovy ceny za přínos k rozvoji nové institucionální ekonomie spojený s použitím neoklasických modelů a pojmu transakční náklady na problematiku hospodářských dějin USA. Vytvořil také obecný model vývoje institucí a aplikoval jej na hospodářské dějiny Západu.

<sup>46</sup> Ekonomický člověk představuje takového člena společnosti, který usiluje o maximalizaci užitku.

zásahy do ekonomiky se míjejí svým účinkem od samého začátku; to ve svém důsledku znamená, že hospodářská politika je neúčinná, je-li očekávaná. Neočekávaná hospodářská politika je ale nežádoucí, protože ekonomiku pouze „rozkmitá“. Jestliže tedy vláda chce napomoci dobrému chodu ekonomiky, měla by se omezit pouze na zabezpečení transparentnosti ekonomického prostředí uplatňováním jednoduchých, veřejnosti známých a dlouhodobě platných pravidel.

#### **4.15 NOVÁ KEYNESIÁNSKÁ EKONOMIE**

Protože nová klasická makroekonomie vlastně popřela možnost existence neoklasické syntézy, začala téměř souběžně s novou klasickou makroekonomií v 70. letech minulého století vznikat i nová keynesiánská ekonomie (někdy také nazývaná jako neklasická teorie racionálních očekávání). Ta sice rovněž předpokládá tvorbu racionálních očekávání, od nové klasické makroekonomie se však liší tím, že noví keynesiánci pracují se strnulostí mezd a cen. Příčiny těchto strnulostí jsou institucionální povahy (kupř. tvorba mezd není založena na individuálním vyjednávání mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem, ale je institucionalizována kolektivní smlouvou mezi zaměstnavateli a odbory.) V představách nových keynesiánců je tedy i očekávaná hospodářská politika účinná, avšak v malém rozsahu. Aby tvůrci hospodářské politiky mohli predikovat výsledky své činnosti, musí brát v úvahu očekávání ohledně této politiky.

#### **4.16 TEORIE TRANSFORMACE**

Pro přechod centrálně řízených ekonomik na ekonomiky tržní je rozpracovávána teorie transformace, která ještě zdaleka není završena. Nicméně, ekonomové se shodují, že úspěšná transformace musí sestávat z těchto kroků:

- privatizace,
- liberalizace cen,
- liberalizace zahraničního obchodu,
- změn ve fiskální a monetární politice státu a v úsilí o stabilizaci ekonomiky.

Transformační procesy mohou být prováděny *šokovou terapií* nebo *gradualisticky*, přičemž oba způsoby se od sebe liší rychlostí; zatímco šokový způsob transformace má velmi rychlý a radikální průběh, gradualistická metoda spočívá v pozvolné a následné přeměně plánované ekonomiky v tržní.<sup>47</sup> Samozřejmě, že teorie transformace má také svá úskalí (bariéry), které je třeba překonat. Mezi nejzávažnější patří:

- bariéra technicko - legislativní, která úzce souvisí s délkou politického cyklu; některé nutné transformační kroky totiž svou délkou přesahují délku jednoho volebního období;
- bariéra nedostatku zdrojů,
- bariéra neujasněnosti kompetencí,
- bariéra setrvačnosti, která působí zejména v oblasti myšlení;

---

<sup>47</sup> V praxi se pak mohou takto striktně definované způsoby transformace prolínat.

- bariéra byrokratizace, která navazuje na bariéru setrvačnosti; vedle starých byrokratických struktur vzniká i nová administrativa, která sestává z bývalých i nově vzniklých byrokratických struktur.

#### 4.17 HOSPODÁŘSKO-POLITICKÉ KONCEPCE

Volba nástrojů a cílů hospodářské politiky je ovlivněna celou řadou faktorů. Ovšem, které cíle a které nástroje vláda zvolí a použije, není nahodilé, protože vláda při svém hospodářsko-politickém rozhodování vychází vždy z určité koncepce, navazující na myšlenkový proud, ke kterému se hlásí.

Hospodářsko-politická koncepce je tedy soubor názorů, které orientují aktéry hospodářské politiky při výběru cílů a nástrojů. Existují tři základní hospodářsko-politické koncepce:

- liberální,
- intervencionistická,
- marxistická.

##### 4.17.1 LIBERÁLNÍ HOSPODÁŘSKO-POLITICKÁ KONCEPCE

Liberální hospodářsko-politická koncepce je založena na přesvědčení, že všechny hlavní ekonomické otázky (co, jak a pro koho vyrábět) jsou řešeny prostřednictvím tržního mechanismu. Proto jsou v tomto pojetí zásahy státu chápány jako zcela nepatřičné a rušivé a spíše je zde zdůrazňováno, *proč nemá vláda (stát) do ekonomiky zasahovat*; z toho důvodu zaujímá hospodářská politika v liberální koncepci pouze malý prostor. Podle Urbana (1994) vychází liberální hospodářsko-politická koncepce z těchto předpokladů:

- tržní systém umožňuje díky cenovému mechanismu a konkurenčnímu prostředí zajišťovat optimální alokaci zdrojů a současně umožňuje nejlepší uspokojení spotřebitelských preferencí,
- sledování individuálních zájmů každého subjektu přináší užitek celé společnosti, protože existuje harmonie individuálních a společenských zájmů,
- tržně orientovaná společnost má řadu předností: napomáhá vzniku a povzbuzuje podnikavost, iniciativu, pružnost, dynamiku ekonomických subjektů, a proto představuje progresivní hospodářský systém.

Z dosud uvedeného vyplývá, že liberální koncepce umožňuje realizaci tržně cenového koordinačního systému; ekonomická role státu je zredukována na:

- vnitřní a vnější zabezpečení (armáda a policie),
- ochranu vlastnických práv,
- ochranu rámcových podmínek nutných pro správné fungování trhu (ochrana konkurence, fungující peněžní trh, péče o určité veřejné statky - kupř. školství).

To tedy znamená, že liberální hospodářsko-politická koncepce sice angažovanost státu v ekonomice nevyklučuje, nicméně redukuje ji pouze na nejnižší možnou míru. Státní zásahy jsou akceptovány tehdy, jestliže jsou ohroženy samotné atributy tržního systému, kterými jsou zdravě fungující tržní prostředí a zdravě fungující peněžní oběh. Zastánci této koncepce jsou totiž přesvědčeni, že přílišné státní zásahy vedou k vládnímu selhání.



Z liberální hospodářsko-politické koncepce vychází **konzervativní praktická hospodářská politika (např. monetarismus)**, která se začala prosazovat zhruba od počátku 80. let dvacátého století. Jejím charakteristickým rysem je přesvědčení o tom, že tržní systém je vnitřně stabilní, a proto úkolem hospodářské politiky v duchu řečeného nesmí být nic, co by tuto stabilitu mohlo porušit. Proto je možno konzervativní praktickou hospodářskou politiku stručně popsat takto:

- hlavní prioritou mezi cíli hospodářské politiky je snaha o **udržení stabilní cenové hladiny a udržení vnější rovnováhy**,
- hlavními nástroji jsou monetární politika a nástroje monetární politiky, především regulace nabídky peněz,
- praktická hospodářská politika je orientována na **střednědobý až dlouhodobý časový horizont**,
- hlavním úkolem praktické hospodářské politiky je **formulace a úsilí o dodržování relativně stabilních pravidel**; mezi nejdůležitější patří: **konstantní množství peněžní masy** v oběhu, které zabezpečuje centrální banka (přičemž nebere v potaz, v jaké fázi hospodářského cyklu se daná ekonomika právě nachází) a **vyrovnaný státní rozpočet**.

#### **4.17.2 INTERVENCIÓNISTICKÁ HOSPODÁŘSKO-POLITICKÁ KONCEPCE**

Intervencionistická hospodářsko-politická koncepce se s liberální koncepcí shoduje v tom, že koordinace ekonomických aktivit prostřednictvím trhu je hlavním procesem, který v ekonomice probíhá; nicméně existuje mnoho oblastí, kde tržní mechanismus selhává, resp. kde je jeho působení nedostatečné. Tímto tvrzením není v žádném případě oprávněnost existence tržního mechanismu zpochybněna, nicméně její zastánci argumentují ve prospěch toho, proč má stát do ekonomiky zasahovat. V tomto pojetí má tedy hospodářská politika dostatečně široký prostor.

Představitelé této koncepce jsou přesvědčeni, že k tomu, aby tržní systém mohl spolehlivě fungovat, je zapotřebí mnohem více státních zásahů, než jsou ochotni připustit liberálové; jedná se především o případy **selhání trhu jako alokačního, rozdělovacího a informačního mechanismu**. Stát by měl v duchu této koncepce zasahovat tehdy, jedná-li se o:

- **externality** jako rozdíl mezi soukromými a společenskými náklady výroby a spotřeby;
- **veřejné statky**; v tomto případě by stát svou péčí neměl zúžit pouze na vnitřní a vnější bezpečnost, ale měl by se angažovat i při péči o infrastrukturu (to znamená v případě dopravní sítě, školství, zdravotní péče apod.);
- **udržení konkurence** na jednotlivých trzích, protože tato sama o sobě nemá tendenci se udržovat a kultivovat,
- **životní rizika**, protože tržní systém nedává proti nim dostatečnou záruku (jedná se kupř. o ztrátu pracovního místa, pracovní úrazy aj.);
- **přerozdělování důchodů a majetků**, protože tržní systém má tendenci k jejich prvotnímu nerovnoměrnému rozdělení;
- **existenci nerovnovážných stavů**, protože tržní systém nedisponuje účinnými mechanismy potřebnými k jejich odstranění.

Intervencionistická koncepce se v podobě praktické hospodářské politiky projevovala zhruba od 30. do 70. let dvacátého století; přitom čerpala převážně z **Keynesovy makroekonomické teorie**. Hlavní rysy této hospodářské koncepce je možno shrnout takto:

- prioritu mezi cíli má **plná (vysoká) zaměstnanost**; tento cíl byl později rozšířen o politiku, podporující **hospodářský růst**;
- hlavním nástrojem je **regulování celkové poptávky** prostřednictvím státních výdajů a daní, často i za cenu rozpočtového deficitu; dochází k růstu veřejného sektoru a podíl státu na HDP se zvyšuje;
- nástroje **fiskální politiky** jsou upřednostňovány před nástroji monetárními; monetární politika je podřízena potřebám politiky fiskální (stává se permissivní politikou);
- praktická hospodářská politika je orientována na **krátkodobý časový horizont**; snaží se minimalizovat cyklické výkyvy ekonomiky;
- hospodářská politika je orientována dovnitř ekonomiky; při jejím uplatňování dochází k **růstu inflace** a k poruchám ve **vnější rovnováze**.

#### 4.17.3 MARXISTICKÁ HOSPODÁŘSKO-POLITICKÁ KONCEPCE

Marxistická hospodářsko-politická koncepce **považuje selhání tržního mechanismu** při řešení ekonomických i sociálních problémů v ekonomice **za totální**, a proto koordinaci aktivit jednotlivých ekonomických subjektů jeho prostřednictvím zcela odmítá. **Signály trhu jsou** při realizaci této koncepce **nahrazeny příkazovým systémem**, čímž je úplně potlačena svoboda všech hospodářských subjektů. Výběr cílů i nástrojů se tak stává doménou centra, které samo rozhoduje o všech hlavních ekonomických otázkách. Přitom jako „centrum“ je chápána vláda, resp. vládnoucí politická strana.

Stát je považován za **univerzálního správce celé ekonomiky**, kterou reguluje centrálním bilančně ukazatelovým plánem. Vlastnosti centrálního plánu (jeho neúplnost, stupňovitost a globálnost plánových bilancí) a povaha plánových ukazatelů vedou ve skutečnosti ke vzniku tzv. **převráceného minimaxu**: podniky maximalizují vstupy (pracovní síly, materiál, energii, investice) a minimalizují výstupy (množství a kvalitu výrobků a služeb); chovají se tedy zcela obráceně než podniky tržní. Výsledky tohoto chování jsou známé: skutečná nabídka i poptávka se odklání od plánované, vzniká disproporce mezi makroekonomickými agregáty (nedostatkovost na jedné a neprodejné zásoby na druhé straně), nízká produktivita práce a nízká kvalita i technická úroveň výrobků a služeb.

Zatímco potenciální poptávka domácností je určena plánem, skutečná poptávka závisí na jejich chování, které plánem předurčeno není (a ani nemůže být). Proto vznikají úspory domácností, které mají výlučně charakter odložené kupní síly (a nikoliv kapitálových vkladů) a stávají se tak **zásadním faktorem destabilizace** spotřebního trhu. **Hlavním zdrojem** nerovnováhy spotřebního trhu je však **izolace poptávky od nabídky**. Nabídka na poptávku nereaguje přímo, ale se zpožděním a zprostředkovaně (korekcemi krátkodobého ročního plánu a centrálními investičními rozhodnutími v pětiletém plánu.) K adaptaci nabídky proto dochází buď s velkým časovým zpožděním anebo vůbec. Tím dochází na jedné straně k **nedostatkovosti** a na straně druhé k růstu **neprodejných zásob**.

Je tedy zřejmé, že příkazová ekonomika deformuje hospodářskou politiku na pouhé sestavení plánu a jeho plnění, a ve své podstatě potlačuje jakoukoliv svobodu a podnikavost v jednání ekonomických subjektů. K základním systémotvorným prvkům centrálně plánovaných ekonomik patří:

- centrální bilančně ukazatelový plán, který je rozepisovaný prostřednictvím plánových ukazatelů na jednotlivé podniky;
- tvorba mezd a zisků není vázána na tržby za prodej zboží a služeb a na míru zhodnocení disponibilního kapitálu, ale na plnění ukazatelů státního plánu;
- pevné (plánované) ceny jsou dány „centrem“ na všech „tržích“;
- existuje izolace vnitřních „trhů“ od světových (tzv. autarkie centrálně plánovaných ekonomik).

**Tabulka 4.1: Srovnání vybraných hospodářsko-politických koncepcí**

	<b>Keynesiánství</b>	<b>Monetarismus</b>	<b>Ordoliberalismus</b>	<b>Centrálně plánované hospodářství</b>
<b>Koncepce</b>	Intervencionistická	liberální	liberální	marxistická
<b>Důvod vzniku</b>	Světová hospodářská Krize	vládní selhání - meze intervencionismu	kolaps řízeného hospodářství	Říjnová revoluce v Rusku
<b>Teoretické závěry</b>	omezenost agregátní poptávky	význam měnové rovnováhy	řád ekonomické soutěže	totální selhání tržního mechanismu
<b>Role státu</b>	Prvořadá	co nejmenší	významná zejména v legislativě	maximální
<b>Časový horizont</b>	Krátkodobý	dlouhodobý	spíše dlouhodobý	krátkodobý
<b>Cíle HP</b>	plná zaměstnanost, plynulý růst	měnová stabilita	soutěživost, konsensus	HP de facto neexistuje, vše je podřízeno centrálnímu plánu
<b>Nástroje HP</b>	Fiskální	monetární	systémotvorné	centrální plán

*Zdroj: Němcová, Žák (1997), vlastní úprava.*

## 5 MOŽNOSTI A MEZE HOSPODÁŘSKÉ POLITIKY<sup>48</sup>

### 5.1 MOŽNOSTI HOSPODÁŘSKÉ POLITIKY

Možnosti hospodářské politiky jsou determinovány existujícím společenským uspořádáním. Společnost může být organizována jako:

- despotická,
- anarchická,
- demokratická.

Pro posouzení možností se běžně používá hodnocení ve třech rovinách:

- **maximální** využití možností (teoretických -  $T_{MAX}$ , praktických -  $P_{MAX}$ ),
- **průměrné (střední)** využití možností (teoretických –  $T_{STR}$ , praktických –  $P_{STR}$ ),
- **minimální** využití možností (teoretických –  $T_{MIN}$ , praktických –  $P_{MIN}$ ).

Toto hodnocení je ještě zkoumáno ve dvou úrovních: na úrovni celospolečenské a na úrovni individuální.

#### 5.1.1 DESPOTICKÁ SPOLEČNOST

V despotické společnosti (diktatuře) jsou **teoretické** možnosti hospodářské politiky jak na celospolečenské, tak na individuální úrovni minimální, protože v tomto společenském uspořádání neexistuje dialog při formulování cílů ani kontrolní mechanismy, použitelné ke zjištění, jak a zda vůbec těchto cílů bylo dosaženo; proto jsou teoretické poznatky využívány jen ve velmi malém rozsahu ( $T_{MIN}$ ). **Praktické** možnosti je třeba posuzovat ze dvou úrovní: na celospolečenské úrovni jsou maximální –  $P_{MAX}$ , protože pravomoci diktátora jsou neomezené; na úrovni individuální jsou však minimální –  $P_{MIN}$ , protože jakákoliv individuální aktivita je potlačována. Konečnou reálnou podobu možností hospodářské politiky v despotické společnosti jako průnik teoretických a praktických možností na obou úrovních vidíme v tabulce 5.1.

**Tabulka 5.1: Reálné možnosti HP v despotické společnosti**

<b>celospolečenská úroveň</b>	$T_{MIN} \cap P_{MAX}$
<b>individuální úroveň</b>	$T_{MIN} \cap P_{MIN}$

Zdroj: vlastní zpracování.

#### 5.1.2 ANARCHICKÁ SPOLEČNOST

Anarchickou společnost můžeme charakterizovat jako bezvládní, kdy základní myšlenkou je vytvoření společenského zřízení bez vlády jednoho člověka nad druhým. Proto jsou zde **teoretické** možnosti hospodářské politiky téměř neomezené -  $T_{MAX}$ . Při hodnocení možností **praktické** hospodářské politiky budeme rozlišovat opět obě úrovně. Na úrovni celospolečenské jsou vzhledem k nemožnosti koordinovat jednotlivé kroky hospodářské politiky (vzhledem k bezvládní) minimální –  $P_{MIN}$ , zatímco na individuální úrovni jsou prakticky bez omezení –  $P_{MAX}$ . Konečnou

<sup>48</sup> Tato kapitola je zpracována na základě knihy Kliková, Kotlán: Hospodářská politika (2006)

reálnou podobu možností anarchické hospodářské politiky jako průnik teoretických a praktických možností na obou úrovních vidíme v tabulce 5.2.

**Tabulka 5.2: Reálné možnosti HP v anarchické společnosti**

<b>celospolečenská úroveň</b>	$T_{MAX} \cap P_{MIN}$
<b>individuální úroveň</b>	$T_{MAX} \cap P_{MAX}$

*Zdroj: vlastní zpracování.*

### 5.1.3 DEMOKRATICKÁ SPOLEČNOST

Jako demokratickou označujeme takovou společnost, ve které je zabezpečena účast lidu na jejím řízení. To znamená, že možnosti hospodářské politiky jak teoretické, tak i praktické jsou podmíněny souhlasem většiny s navrženým programem a cíli; díky tomu jsou možnosti teoretické i praktické hospodářské politiky na střední - průměrné úrovni –  $P_{STR}$ , resp.  $T_{STR}$ . Konečná reálná podoba možností hospodářské politiky v demokratické společnosti jako průnik teoretických a praktických možností na obou úrovních je zachycena v tabulce 5.3.

**Tabulka 5.3: Reálné možnosti HP v demokratické společnosti**

<b>celospolečenská úroveň</b>	$T_{STR} \cap P_{STR}$
<b>individuální úroveň</b>	$T_{STR} \cap P_{STR}$

*Zdroj: vlastní zpracování.*

Protože formy společenského uspořádání nejsou neměnné a neustále se v čase vyvíjejí, je zřejmé, že také hospodářská politika a její možnosti jak praktické, tak i teoretické se neustále mění a „přizpůsobují“ stávajícímu společenskému uspořádání.

## 5.2 OMEZENÍ HOSPODÁŘSKÉ POLITIKY

Omezení hospodářské politiky je způsobeno především vládními selháními a korupcí.

Problematika vládních selhání<sup>49</sup> se začala v ekonomické a politické obci diskutovat až koncem 70. let 20. století, tedy v období po selhání keynesiánsky orientované hospodářské politiky. Jednalo se v podstatě o příspěvek teoretiků školy veřejné volby ke zdůvodnění hospodářsko-politických neúspěchů, které se projevovaly ve vysoké nezaměstnanosti, stagnaci či poklesu produktu, vysoké inflaci a vnější nerovnováze. Ti spatřovali hlavní důvod neúspěchu hospodářské politiky v selhání principu „osvíceného vládce“. Mezi vládní selhání patří *zájmy a schopnosti politiků a byrokracie, časová zpoždění v hospodářské politice, problém souvislosti politického a hospodářského cyklu, nevyužití politického kapitálu a vztah politiků k ekonomické teorii a praxi.*

### 5.2.1 ZÁJMY A SCHOPNOSTI POLITIKŮ A BYROKRACIE

Vládní selhání v podobě nerealizace optimální hospodářské politiky způsobené byrokracií a politiky může mít v zásadě dva důvody: první z nich je dán tím, že politici a voliči se setkávají na politickém trhu s cílem maximalizovat svůj užitek. Politikové maximalizují svůj užitek, jsou-li znovu zvoleni; byrokracie maximalizuje svůj užitek, získá-li maximum výhod pro sebe (to znamená moc, postavení, prestiž, příjmy apod.). Tato maximalizace užitku vede k „vyhledávání renty“, tedy k odklonu politiků a byrokracie od obecně prospěšných a efektivních cílů. Toto selhání je v podstatě způsobeno rozdílnými cíli

<sup>49</sup> Vládní selhání je problémem při jakékoliv mikroekonomické i makroekonomické politice státu.

zájmových skupin (politiků, byrokratů, voličů a lobbistů)<sup>50</sup>. Druhá podoba vládního selhání způsobeného politiky a byrokraty je zapříčiněna jejich schopnostmi. I když přijmeme předpoklad, že politici stejně jako byrokracie nesledují především své vlastní zájmy<sup>51</sup>, může dojít k jejich selhání z důvodu jejich odborné neschopnosti.

### 5.2.2 ČASOVÁ ZPOŽDĚNÍ A FÁZE HOSPODÁŘSKO-POLITICKÉHO ROZHODOVÁNÍ

Protože se všechna hospodářsko-politická rozhodnutí odehrávají v reálném čase, je jejich příprava i vlastní realizace na čas náročná. Jinak řečeno, je třeba uvažovat s **reálnými časovými dimenzemi jednotlivých rozhodnutí**.

Každé hospodářsko-politické rozhodnutí sestává z několika fází, přičemž každá fáze je doprovázena určitým **časovým zpožděním**. Pokud vláda může dané rozhodnutí a s ním spojené časové prodloužení ovlivnit přímo, mluvíme o **vnitřních časových zpožděních**.

Vnitřní časová zpoždění provázejí tyto fáze hospodářsko-politického rozhodování:

Nejdříve musí dojít ke **zjištění**, že vznikl a narůstá hospodářský problém, který si vyžaduje řešení. Nastává **fáze diagnózy** hospodářsko-politického problému a zjišťuje se, zda jde o přechodný problém, který se „vyřeší sám“, nebo jestli se jedná o závažnou odchylku od uvažovaného trendu, a je zapotřebí zásahu ze strany státu. Diagnózu problému provádějí ekonomičtí experti, výzkumné ústavy apod.; jejich závěry jsou pomocí hromadných sdělovacích prostředků sdělovány veřejnosti, ale i vládě a veřejnost musí na tento problém reagovat - musí „tlačit“ na vládu ve smyslu jeho řešení. Zda vláda bude tento tlak akceptovat, či jakým způsobem bude na něj reagovat, závisí na hospodářsko-politické koncepci, kterou zastává.

Shromažďování potřebných informací se děje prostřednictvím statistických šetření, která vycházejí ze soustavy národních účtů. V případě vzniku mimořádně závažných problémů jsou k jejich diagnóze zřizovány speciální komise, které závěry své činnosti předkládají parlamentu. **Fázi diagnózy**, která je časově velmi náročná, odpovídá **časové zpoždění poznávací**.

Na základě předchozí diagnózy musí vláda naplánovat, jakými přístupy pro odstranění problému se bude řídit; přitom musí vymezit všechna možná řešení problému a zaměřit se pouze na ta, která jsou konformní se zastávanou hospodářsko-politickou koncepcí. Další krok v této **fázi plánování** je spojen s výběrem vhodných nástrojů, pomocí nichž je možno vzniklý problém eliminovat. Při svém rozhodování má vláda ztíženou pozici tím, že je vystavena různým lobbistickým tlakům. Přijaté hospodářsko-politické opatření musí být také politicky průchodné a mělo by napomoci vládě i k rozšíření (nebo aspoň udržení) stávající voličské základny. Časové zpoždění, spojené s fází plánování, označujeme jako **plánovací zpoždění**.

Ve **fázi rozhodnutí** vláda definitivně rozhodne, která konkrétní opatření a které konkrétní nástroje k eliminaci problému budou použity. Samozřejmě, že toto výsledné rozhodnutí se může lišit od původních představ vlády, jež měla ve fázi plánování, což je odvislé kupř. od toho, jak se jí podařilo přesvědčit parlament, koaliční partnery, velké sociální skupiny, nadnárodní instituce atd. o způsobech řešení uvažovaného problému. Toto konečné

---

<sup>50</sup> Problémem není jenom existence těchto zájmových skupin a jejich tlaků na politiku a byrokraty, ale také skutečnost, že v důsledku jejich „síly“ dochází v podstatě k nastolení zájmů menšiny na úkor „mlčící“ většiny.

<sup>51</sup> To může být způsobeno jejich „svědomím“, legislativním rámcem v zemi, či kontrolou médií.

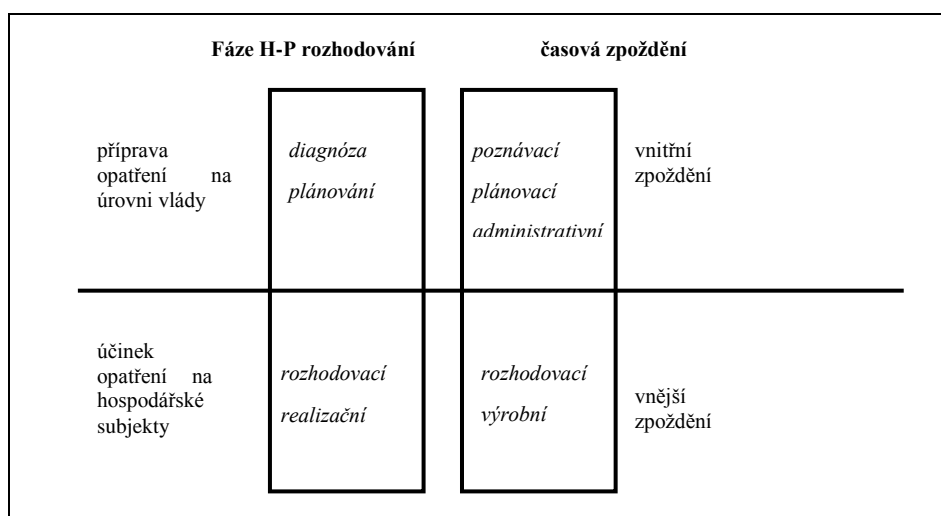
rozhodnutí vlády může mít podobu zákona, vládního nařízení anebo jen právně závazné normy. Časové zpoždění, které odpovídá **fázi rozhodnutí**, označujeme jako **administrativní**.

Po realizaci fáze rozhodnutí vláda již nemůže plnění rozhodnutí ovlivňovat přímo; nastává **fáze kontroly**, kdy vláda zjišťuje, jak reagují hospodářské subjekty. To ovšem znovu vyžaduje čas.

Časová zpoždění, která již vláda ovlivnit přímo nemůže, nazýváme **časová zpoždění vnější**; jsou spojena s podnikovou úrovní.

V **rozhodovací fázi** se hospodářské subjekty seznamují s obsahem rozhodnutí vlády a odhadují, jakým způsobem to ovlivní jejich činnost. Za tím účelem mohou zpracovávat i různé krátkodobé prognózy. Časové zpoždění s tím spojené nazýváme **rozhodovací zpoždění**.

**Schéma 5.1: Fáze hospodářskopolitického rozhodování a časová zpoždění**



Zdroj: Urban, L. a kol. (1994).

V **závěrečné fázi** vedení podniků konkrétně „realizuje“ vládní rozhodnutí; může kupř. rozhodnout o reorganizaci výroby, o zastavení některých provozů apod. Zpoždění, která jsou spojena se závěrečnou fází, označujeme jako **výrobní zpoždění**. Fáze hospodářskopolitického rozhodování a odpovídající časová zpoždění jsou zachyceny ve schématu (5.1).

Proč je otázka jednotlivých fází a souvisejících časových zpoždění tak důležitá? Každá vláda musí respektovat posloupnost jednotlivých fází, které jsou součástí jejího rozhodování s vědomím, že existují etapy, jejichž dobu trvání může zkrátit (vnitřní zpoždění), ale také etapy, jejichž dobu trvání již ovlivnit nemůže (vnější zpoždění). Vláda také musí respektovat skutečnost, že různé fáze rozhodování jsou různě časově náročné, a s vědomím této skutečnosti je realizovat.

Časová zpoždění považujeme za vládní selhání především z důvodu neefektivnosti, která vzniká v důsledku nesouladu okamžiku, kdy je změna nutná a kdy reálně nastane<sup>52</sup>.

<sup>52</sup> Jsou-li zpoždění výrazná, může např. dojít k extrémnímu prohloubení negativních externalit (znečištění životního prostředí) či k zániku externalit pozitivních (krach zemědělského sektoru) nebo k negativnímu ovlivnění hospodářského cyklu.

### 5.2.3 PROBLÉM SOUVISLOSTI POLITICKÉHO A HOSPODÁŘSKÉHO (EKONOMICKÉHO) CYKLU

Nesoulad politického<sup>53</sup> a ekonomického cyklu (PEC) vede ve svém důsledku k selhání efektivnosti hospodářské politiky. Pokud je ekonomický a politický cyklus v souladu, tzn., že po volbách je ekonomika v konjunkturu a je třeba provést restriktivní hospodářskopolitická opatření a před dalšími volbami je v recesi a je třeba začít uplatňovat expanzivní hospodářskou politiku, tak k vládnímu selhání nedochází. Tato situace je však zpravidla výjimkou než pravidlem. Nesoulad politického a ekonomického cyklu pak nutně vede k provádění neadekvátních a neefektivních opatření vlády v mikro i makro sféře a dochází ke stejným důsledkům jako v případě existence časových zpoždění.

Na rozdíl od hospodářského cyklu, jehož dobu trvání lze jen velmi přibližně a obtížně odhadnout, je politický cyklus jednoznačně determinován termínem voleb. Politický cyklus je totiž založen na předpokladu, že vláda se chová racionálně ve smyslu maximalizace vlastního užitku (užitku vládních politiků). Proto provádí nepopulární opatření ihned po volbách, zatímco před volbami realizuje „lívivou“ politiku využívajíc toho, že voliči mají „krátkou“ paměť a kvůli současnosti zapomínají na nepříjemnosti v minulosti.

Ekonomická teorie vazbu politického a ekonomického cyklu diskutuje na čtyřech modelech, které jsou založeny na trade-off vztahu mezi inflací a nezaměstnaností (Phillipsova křivka), jenž symbolizuje souvislost mezi dvěma základními vnitřními cíli hospodářské politiky, a to mezi dosažením reálného růstu ekonomiky (a s tím souvisejícího zvýšení zaměstnanosti) a dosažením nízké a stabilní míry inflace.

V modelech jsou rozlišovány oportunistické a ideologické strany a racionální (racionálně se chovající) a neracionální voliči. **Oportunistické strany** se snaží zapůsobit na všechny voliče bez ohledu na jejich politické přesvědčení a názory. **Ideologické strany** se nezaměřují na všechny voliče, ale pouze na ty, kteří mají politickou orientaci v souladu s danou stranickou ideologií. Pokud si představíme politické spektrum, je zřejmé, že strany orientované levicově budou preferovat jiné cíle než strany orientované pravicově. Preference cílů politických stran ukazuje tabulka 5.4.

---

<sup>53</sup> Politickým cyklem, který trvá zpravidla 4 roky, se rozumí cyklické střídání velikosti popularity v průběhu volebního období a s tím související přizpůsobování „populárních“ a „nepopulárních“ opatření v tomto období.



Tabulka 5.4: Preference cílů politických stran

	Levice	Střed	pravice
1.	plná zaměstnanost	-	stabilita cen
2.	spravedlivé rozdělení důchodů	-	-
3.	-	stabilita cen	-
4.	růst ekonomiky	-	-
5.	-	růst ekonomiky	vyrovnaná platební bilance
6.	-	plná zaměstnanost	-
7.	-	spravedlivé rozdělení důchodů	-
8.	cenová stabilita	-	růst ekonomiky
9.	-	vyrovnaná platební bilance	plná zaměstnanost
10.	-	-	-
11.	vyrovnaná platební bilance	-	-
12.	-	-	spravedlivé rozdělení důchodů

Zdroj: Kliková, Kotlán (2006) podle Kirschen, E.S. - Bernard, J. - Bestes, H. a kol. (1964).

**Racionální voliči** jsou takoví, kteří při svém rozhodování zvažují veškeré dostupné informace a hodnotí nejenom minulé, ale i očekávané budoucí chování politické strany. Proto utvářejí svá očekávání racionálně. **Neracionální voliči** jsou všichni ostatní.

Z uvedeného plyne jeden důležitý závěr. V těch modelech, ve kterých vystupují racionální voliči, vláda nemůže ovlivnit reálné veličiny (kupř. velikost produkce nebo výši zaměstnanosti), ale pouze veličiny nominální (kupř. inflaci)<sup>54</sup>.

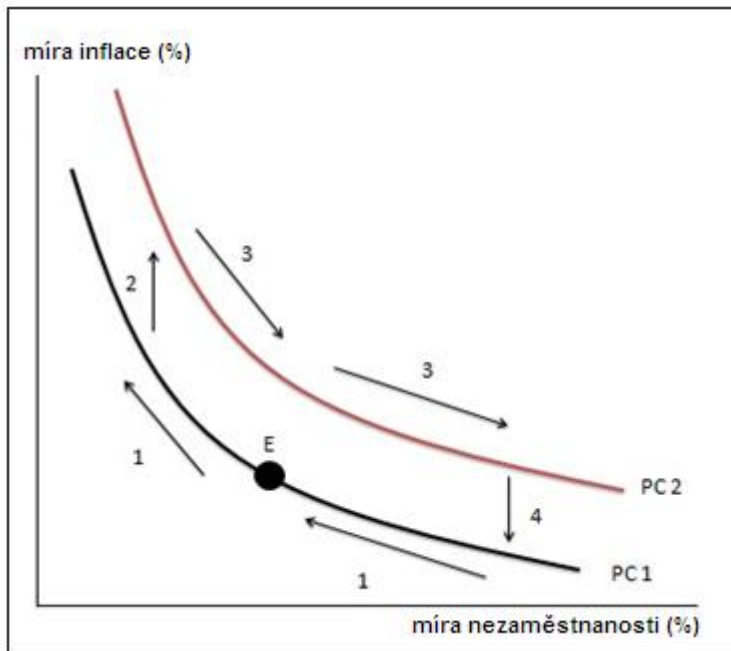
### 1. NORDHAUSŮV MODEL – OPORTUNISTICKÉ STRANY, NERACIONÁLNÍ VOLIČI (GRAF 5.1)

Model je založen na těchto předpokladech:

- ekonomika je popsána Phillipsovou křivkou,
- inflační očekávání jsou přizpůsobivá (adaptivní),
- inflace je přímo kontrolována politiky,
- politici jsou oportunističtí,
- voliči jsou neracionální,
- termín voleb je předem určen.

<sup>54</sup> Blíže viz kapitolu (7), která je věnována hospodářské politice a očekáváním.

**Graf 5.1: Nordhausův model politicko-ekonomického cyklu (PEC)**



Zdroj: Žák (1998).

Legenda:

volby ... termín voleb,

PC<sub>1</sub>, PC<sub>2</sub> ... Phillipsovy křivky v období 1, 2,

(1) ... důsledky předvolební expanze, která snižuje nezaměstnanost a zvyšuje inflaci,

(2) ... povolební inflační růst a přechod na PC<sub>2</sub>,

(3) ... restriktivní politika pro potlačení inflace, následně provázená růstem nezaměstnanosti,

(4) ... přechod na PC<sub>1</sub> a počátek další předvolební expanze.

Závěry:

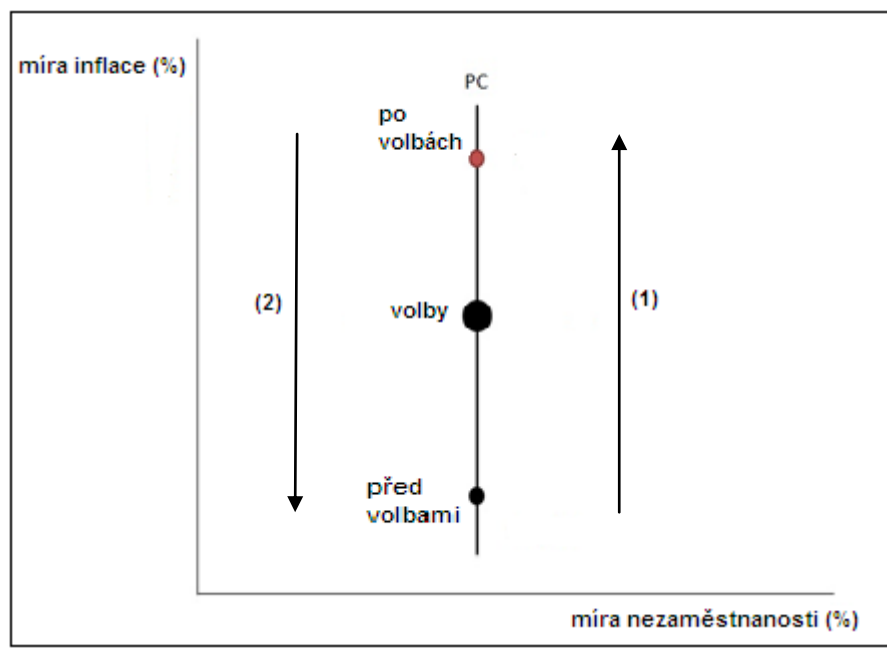
Každá vláda provádí stejnou politiku. Ke konci volebního období hospodářskou expanzí podporuje ekonomický růst, čímž dochází ke snižování nezaměstnanosti, avšak také k růstu inflace. Po volbách musí vláda inflaci následnou restrikcí začít snižovat.

**2. RACIONÁLNÍ OPORTUNISTICKÝ MODEL – OPORTUNISTICKÉ STRANY, RACIONÁLNÍ VOLIČI (GRAF 5.2)**

Model je založen na těchto předpokladech:

- ekonomika je popsána Phillipsovou křivkou,
- inflační očekávání jsou racionální,
- inflace je přímo kontrolována politiky,
- politici jsou oportunističtí,
- voliči jsou racionální,
- termín voleb je předem určen.

Graf 5.2: Racionální oportunistický model PEC



Zdroj: Žák (1998).

#### Legenda:

PC ... dlouhodobá Phillipsova křivka,

(1) ... rostoucí inflace v důsledku předvolební expanzivní politiky,

(2) ... klesající inflace v důsledku povolební restrikce.

#### Závěry:

V případě racionálně se chovajících voličů, nemůže vláda předvolební expanzí pozitivně ovlivnit ekonomický růst a nezaměstnanost, pouze dojde k růstu inflace. Po volbách pak nebude protiinflační restrikce spojená s následným růstem nezaměstnanosti (poklesem výstupu).

Jestliže ovšem existuje asymetrie v informacích mezi politiky a voliči, potom voliči mají méně informací než politici, resp. mají je zkreslené, což umožní politikům i v tomto modelu ovlivňovat reálné veličiny (to znamená velikost produkce nebo výši zaměstnanosti)<sup>55</sup>. Potom tento model přechází v model Nordhausův.

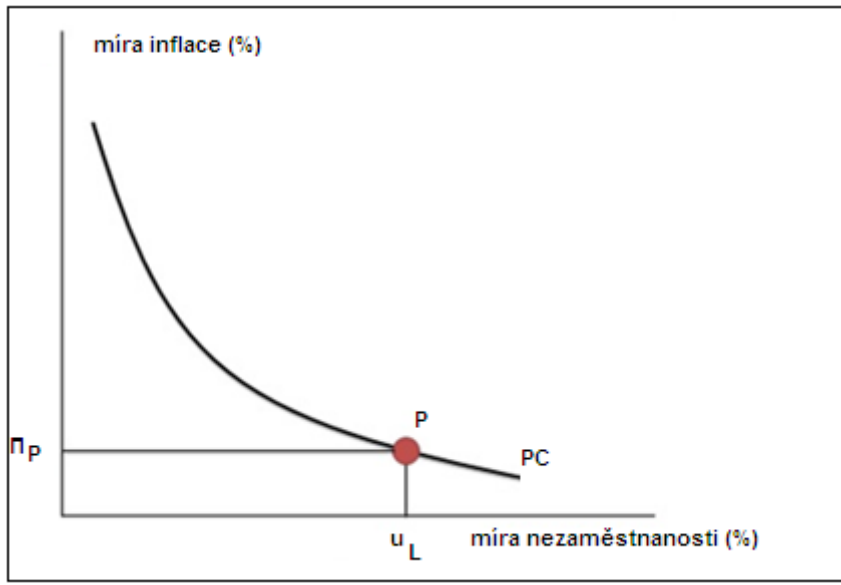
### **3. HIBBSŮV IDEOLOGICKÝ MODEL – IDEOLOGICKÉ STRANY, NERACIONÁLNÍ VOLIČI (GRAF 5.3 A 5.4)**

Model je založen na těchto předpokladech:

- ekonomika je popsána Phillipsovou křivkou,
- inflační očekávání jsou přizpůsobivá,
- inflace je přímo kontrolována politiky,
- politici jsou ideologičtí (různé strany upřednostňují různé cíle),
- voliči si uvědomují ideologické rozdíly mezi stranami a volí tu, která jim nabízí přitažlivější politiku,
- termín voleb je předem určen.

<sup>55</sup> Stejně tak mohou politikové ovlivnit reálné veličiny v případě nepružných mezd a cen.

**Graf 5.3: Hibbsův ideologický model PEC pro pravicovou vládu**

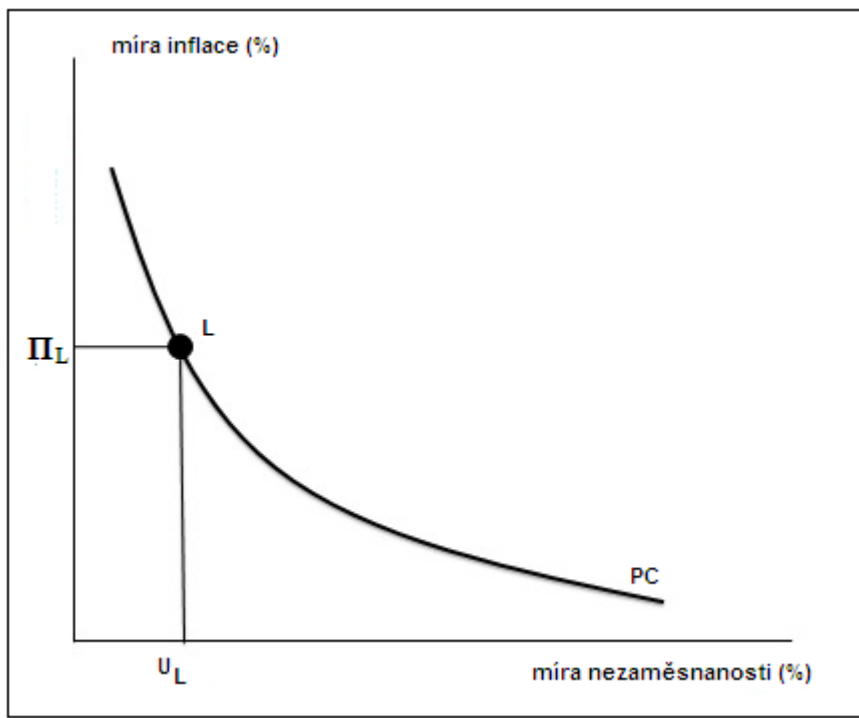


Zdroj: Žák (1998).

Legenda:

- $\pi_L$  ... míra inflace dle levicového programu,
- $\pi_P$  ... míra inflace dle pravicového programu,
- $u_L$  ... míra nezaměstnanosti dle levicového programu,
- $u_P$  ... míra nezaměstnanosti dle pravicového programu,
- L** ... cílový stav ekonomiky levicové vlády,
- P** ... cílový stav ekonomiky pravicové vlády.

**Graf 5.4: Hibbsův ideologický model PEC pro levicovou vládu**



Zdroj: Žák (1998).

Závěry:

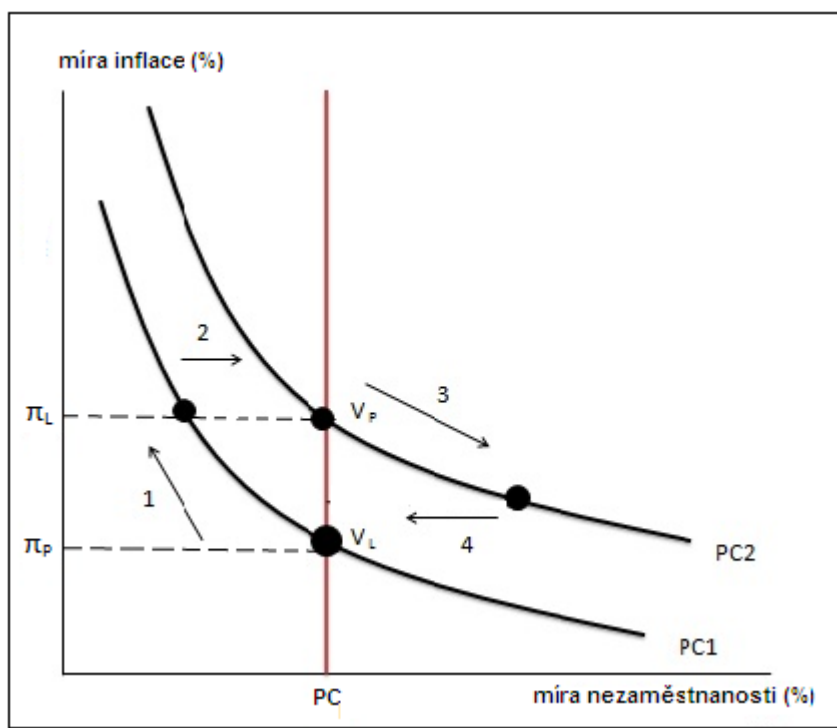
Popisujeme-li ekonomiku Phillipsovou křivkou, potom si každá vláda na ní zvolí bod (cíl), který je preferován na základě jejího programu. Strany pravicové bod (**P**) s nízkou inflací a relativně vysokou nezaměstnaností a strany levicové bod (**L**) s nízkou nezaměstnaností a relativně vysokou inflací. Ideologické strany tak neprovádějí účelovou, oportunistickou politiku (viz předchozí modely), ale snaží se dlouhodobě dosahovat cílového stavu (**L**, **P**). Střídání levicových a pravicových vlád pak způsobuje posuny po Phillipsově křivce.

#### 4. RACIONÁLNÍ IDEOLOGICKÝ MODEL – IDEOLOGICKÉ STRANY, RACIONÁLNÍ VOLIČI (GRAF 5.5)

Model je založen na těchto předpokladech:

- ekonomika je popsána Phillipsovou křivkou,
- inflační očekávání jsou racionální,
- inflace je přímo kontrolována politiky,
- strany jsou ideologické,
- voliči jsou racionální, uvědomují si rozdíly mezi stranami, a volí tu, která jim nabízí jimi preferovanou politiku,
- termín voleb je předem určen.

Graf 5.5: Racionální ideologický model



Zdroj: Žák (1998).

**Legenda:**

V ... volby,

PC<sub>1</sub>, PC<sub>2</sub> ... krátkodobé Phillipsovy křivky při očekávané inflaci,

PC ... dlouhodobá Phillipsova křivka,

$\pi_P$  ... míra inflace dle pravicového programu,

$\pi_L$  ... míra inflace dle levicového programu,

(1) ... hospodářská politika levice před volbami,

(2) ... přirozené přizpůsobení,

(3) ... hospodářská politika pravice před volbami,

(4) ... přirozené přizpůsobení.

V tomto případě dochází k výkyvům reálných veličin jen krátkodobě (voliči jsou racionální), a to pouze na začátku prvního volebního období. V dalších obdobích právě racionální uvažování voličů tomu zabrání. Levicová politika směřující ke snížení nezaměstnanosti vede pouze k akceleraci inflace, naopak pravicová politika k jejímu snížení.

#### **5.2.4 NEVYUŽITÍ POLITICKÉHO KAPITÁLU**

Politickým kapitálem se rozumí možnost nově zvolené vlády<sup>56</sup> provádět nepopulární opatření bez větších politických následků a sociálních pnutí, protože od ní nejsou požadovány měřitelné ekonomické výsledky. Nevyužití tohoto kapitálu především v počátcích transformačního období je považováno za vládní selhání. Pokud tedy stát v tomto období neprovede potřebné institucionální změny, nebude pravděpodobně možné později dosáhnout společenský konsensus a potřebné změny zrealizovat.

#### **5.2.5 VZTAH POLITIKŮ K EKONOMICKÉ TEORII A PRAXI**

Vládní selhání může nastat také v případě, pokud u politiků existuje nepoměr v přístupu k teorii a praxi. V zásadě mohou nastat dva případy: pokud převažuje výrazně teoretický přístup politiků k hospodářské politice, může to mít pozitivní efekt na vytvoření ekonomického řádu, avšak úporné lpění na proklamovaných zásadách a praxí neprovedených nástrojích může vést k nesprávně prováděné hospodářské politice. Naopak, převažuje-li pragmatismus v hospodářské politice, potom dochází k poměrně obtížnému vytváření institucionálního rámce a významnému ovlivňování politiků zájmovými skupinami.

---

<sup>56</sup> Výrazný politický kapitál mají také vlády v zemích, ve kterých dochází ke změnám politického režimu či vlády.

## 6 KORUPCE JAKO VÝRAZNÉ OMEZENÍ HOSPODÁŘSKÉ POLITIKY

*Tato kapitola vznikla na základě přednášky Ing. Evy Kotlánové, Ph.D., doc. Ing. Zuzany Kučerové, Ph.D. a kapitoly věnované korupci v knize Hospodářská politika (Kliková, Kotlán, 2006), kterou zpracovala Dr. Eva Kotlánová.*

Od počátku devadesátých let minulého století se s pojmem korupce setkáváme stále častěji, a to jak v odborné, tak v politické oblasti. Jsou zdůrazňovány negativní dopady korupce na celé národní hospodářství, na fungování veřejného i soukromého sektoru, na legitimitu politických režimů či na životní prostředí. Různými způsoby je měřen také její rozsah a výskyt a na základě výzkumů jsou potom navrhována taková opatření, která by měla sloužit alespoň k omezení výskytu korupce.

Prakticky každá mezinárodní organizace zabývající se korupcí a jejím měřením<sup>57</sup> používá jinou definici korupce; proto je přesná definice korupce velmi problematická.

Obecně lze korupci definovat jako .... ***jakoukoliv nabídku, slib nebo poskytnutí jakékoliv neoprávněné výhody v něčí prospěch za určitou formu odměny, kdy tato nemusí být pouze finanční, ale může se jednat o dar, protislužbu, poskytnutí informací atd.*** Pojem korupce tedy nelze zúžit jen na úplatkářství a spojovat ho výhradně se státní správou. Toto jednání se vyskytuje i v soukromém sektoru, politice, soudnictví, sportu, médiích, malém a středním podnikání a v dalších oblastech. Za její hlavní znak se považuje nepoctivé chování při plnění svěřených úkolů, které souvisí s pracovním postavením. Podstatou tohoto chování tedy je, že daný subjekt nejedná nestranně, ale z určitých pohnutek (viz schéma 5.1)

O korupci se ve větší míře začalo mluvit a psát až od 90. let dvacátého století. Dříve totiž představovala korupce jakési společenské tabu. Začátkem 90. let si však vlády vyspělých ekonomik začaly uvědomovat ekonomické ztráty způsobené stále se rozrůstající korupcí (např. neúčinnost rozvojové pomoci zemím třetího světa), a tento problém se dostal na pořadí jednání národních vlád i mezinárodních organizací. V tomto období se také začínají prosazovat nevládní organizace, které se bojem proti korupci zabývají. Mezi nejznámější patří ***Transparency International (TI)***.

V širším slova smyslu můžeme mezi korupční jednání zařadit také:

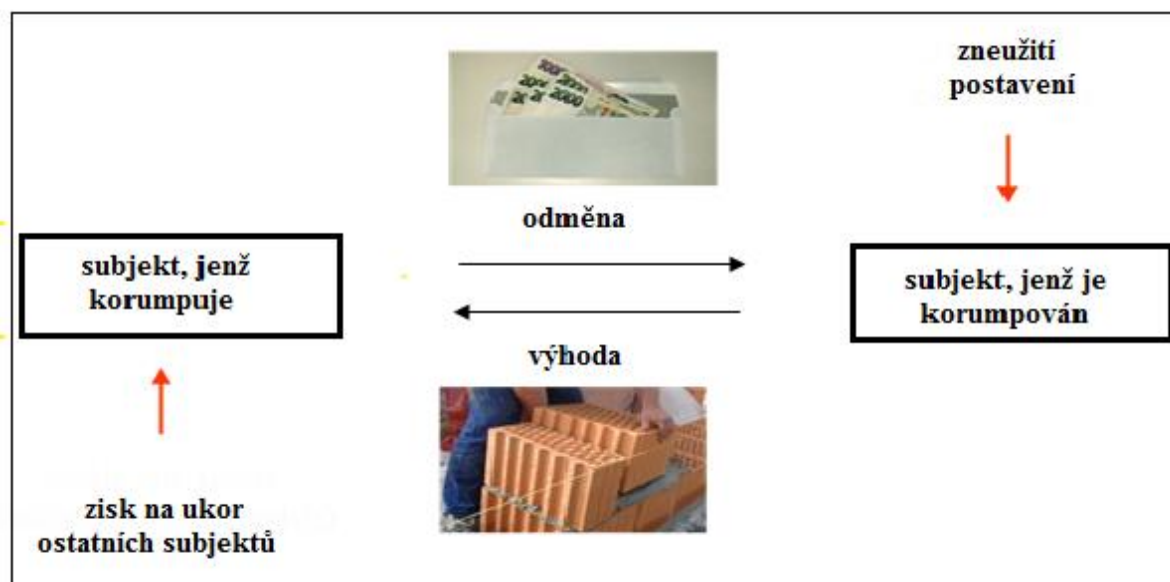
- ***klientelismus***, který představuje neoficiální systém organizace v politice a ve veřejné správě založený na známostech, protekci a rozhodnutích „v zákulisí“ a který spočívá v upřednostňování přátel či spřízněných skupin při obsazování různých pozic; o klientelismu mluvíme také tehdy, jestliže veřejné činitele a zájemce o státní zakázky spojuje společný osobní prospěch; proto se navzájem chrání, nebo z nabízené a přijímané ochrany mají společný (finanční) prospěch.
- ***nepotismus*** znamená upřednostňování příbuzných či blízkých lidí při obsazování vlivných pozic proti ostatním, nezřídka lépe kvalifikovaným kandidátům;
- ***prodej pozic***; v tomto případě jde o placené protěžování, např. obsazení vlivné pozice na základě úplatku apod.

---

<sup>57</sup> Mezi ně patří Transparency International (TI), Světová banka (WB), Světové obchodní fórum (WEF), International Country Risk Guide, Business International, OSN a OECD.

Korupci může předcházet **střet zájmů**, kdy výkon funkce nebo zaměstnání se dostává do rozporu s vlastními soukromými zájmy nebo lobbying, který je sice standardní součástí politického procesu, nicméně hranice mezi ním a korupcí je značně rozostřená. Konkrétně se jedná o prosazování zájmů určité skupiny při realizaci politických rozhodnutí (např. při schvalování zákonů).

Schéma 6.1: Znázornění průběhu korupce



Zdroj: vlastní zpracování.

Podle rozsahu chápeme korupci v užším pojetí, které zahrnuje převážně korupci ve veřejném sektoru (tak chápou korupci Transparency International a Světová banka) a v širším pojetí, které zahrnuje také aktivity soukromého sektoru (definice OSN).

## 6.1 TYPOLOGIE KORUPCE

Pohledy na **typologii korupce** jsou různé. Transparency International rozlišuje korupci **drobnou** (praktikována státními úředníky, kteří jsou často špatně placeni a jsou závislí na malých poplatcích od veřejnosti) a **vysokou**, která zahrnuje rozsáhlé mezinárodní úplatky a tajné zahraniční účty. Jejím charakteristickým rysem je promyšlená struktura. Vysoká korupce je velmi špatně odhalitelná i postižitelná.

Experti Světové banky dělí korupci na **administrativní** (sem jsou zahrnuty úplatky veřejným činitelům, kteří mohou změnit způsob realizace stanovených pravidel), **vlivovou** (představuje schopnost subjektu ovlivňovat tvorbu základních pravidel bez nutnosti uplácet veřejné činitele; velkou roli zde hraje velikost firmy, případné vazby subjektu na stát atd.) a **korupci, sloužící k ovládnutí státu** (tzv. *state capture*), což představuje ovlivňování tvorby základních pravidel fungování státu; tzn. zákonů, regulací, nařízení atp. a probíhá formou nezákonných, netransparentních plateb.

Také z hlediska společenských věd existují různé přístupy k rozlišování jednotlivých typů korupce. Patří mezi ně **legalistické chápání korupce** (v tomto pojetí je korupcí taková činnost, kterou jako korupci postihuje právní řád; **public opinion definice korupce** (nejširší chápání korupce, které je spojeno s veřejným míněním; tento přístup považuje za korupci takové chování, které bývá obecně za korupci považováno) a **public office definice korupce**



(zahrnuje také vnitřní pravidla, např. pravidla konkrétní firmy; jejich porušení však není ani trestným činem, ani přestupkem).

## 6.2 PŘÍČINY KORUPCE

Většina faktorů, které dodávají nejvíce podnětů vedoucích ke korupci, má *původ ve veřejném sektoru*.

Mezi nejčastější příčiny korupce můžeme zařadit:

- udělování exkluzivních práv a přidělování dotací; konkrétně se jedná o regulace, různá povolení, licence apod. Tato udělovací pravomoc je pro úředníky spravující tyto aktivity příležitostí požadovat úplatek za vyřízení či urychlení záležitosti;
- nejasná a složitá úprava daňové problematiky, nízké platy správců daní a jejich časté kontakty s plátcí daní
- rozhodování o směru a výši vládních výdajů; místem, kde se korupce často vyskytuje, je *udělování veřejných zakázek*. Zde je důležitá úprava procedury zadávání veřejných zakázek a rozhodování o vládní spotřebě;
- financování politických stran. V tomto případě riziko korupce zvyšuje možnost financování politických stran soukromými subjekty. Pokud takto financovaná strana se po volbách stane stranou vládní, očekávají tyto soukromé subjekty „navrácení“ své finanční podpory „jiným“ způsobem;
- mzdy ve veřejném sektoru; platí jednoduchá úměra „vyšší mzda - nižší potřeba úředníka žádat o úplatek“;
- poskytování určitých statků a služeb za nižší než tržní ceny. Vlády zajišťují *dodávky zboží a služeb za nižší ceny* zejména v oblastech zahraničních měn, úvěrů, zajištění dodávek elektřiny, vody, přidělů určitého zboží, bydlení, přístupu ke vzdělání a zdravotní péči, přidělování určitých forem důchodů a sociálních dávek. Všechny tyto oblasti skýtají dostatečně velký prostor pro korupci;
- privatizace státního majetku;
- složitost zákonů, regulací a postupů;
- ostatní faktory, mezi které patří kupř. špatně definovaná vlastnická práva, nedostatečné konkurenční prostředí, atd.

## 6.3 NÁKLADY A DOPADY KORUPCE

*Náklady a důsledky korupce* je obtížné vyčíslit, ale oblasti, ve kterých má korupce negativní důsledky, určit lze. Obecně je můžeme rozdělit na politické, společenské a ekonomické<sup>58</sup>.

---

<sup>58</sup> Samozřejmě, že existuje mnohem podrobnější členění, ale pro potřeby této publikace je výše uvedené základní členění postačující.

### 6.3.1 POLITICKÉ DŮSLEDKY

Politické dopady korupce mohou být *krátkodobé*, kdy znamenají ztrátu důvěry občanů v politiku vlády, která je v té době u moci nebo *dlouhodobé*, jež vznikají za situace, jestliže je korupce systematická a dlouhodobá. V důsledku toho může dojít ke ztrátě důvěryhodnosti země ve vztahu k okolnímu světu a ke vzniku nedůvěry občanů v celý politický systém a jeho legitimitu.

### 6.3.2 SPOLEČENSKÉ DŮSLEDKY

U *společenských důsledků* je zapotřebí zmínit skutečnost, že korupce může být vnímána jako cesta k úspěchu nebo její demoralizující vliv na celý aparát veřejné správy.

### 6.3.3 EKONOMICKÉ DŮSLEDKY

Ekonomické dopady korupce jsou různorodé a značně rozsáhlé; zde jsou uvedeny jen ty nejznámější a nejmarkantnější:

- korupce způsobuje *neefektivnost v rozdělování*;
- korupce způsobuje *zvyšování počátečních nákladů* o úplatky, které slouží k překonání administrativních bariér; to vede k narušení tržní rovnováhy;
- podle některých odborníků snižuje korupce podíl investic na HDP a má záporný vliv na výdaje na zdravotnictví a na vzdělání; můžeme tedy říci, že korupce má *dopad na růst HDP*;
- korupční chování způsobuje, že *vláda není schopná dosáhnout svých cílů* (korupce při jmenování do funkce je zdrojem neefektivnosti);
- korupce *zhoršuje kvalitu prostředí*, ve kterém funguje soukromý sektor;
- korupce způsobuje *růst administrativních nákladů* (daňový poplatník je nucen platit za stejnou službu více, než by měl);
- korupce má *demoralizující vliv* na celý aparát veřejné správy. Je proto velice obtížné udržet u pracovníků veřejné správy vysokou míru bezúhonnosti;
- korupce způsobuje značný *úbytek produktivního úsilí*, protože čas i energie jsou obětovány spíše k získávání kontaktů a k obcházení pravidel, než na zlepšování vlastního postavení a vlastní odborné úrovně;
- korupční jednání může být vnímáno jako *cesta k úspěchu*; to vede k rozšiřování korupce především v soukromém sektoru;
- korupce vede k *nárůstu veřejných výdajů*, protože vyšší úroveň korupce je spojena s nižší kvalitou veřejné infrastruktury a jejím důsledkem je plýtvání veřejnými prostředky;
- korupce může vést k *omezení přílivu přímých zahraničních investic* (díky korupčnímu prostředí klesá rating země a příliv investic je nižší).

## 6.4 MĚŘENÍ KORUPCE

Stanovit korupci jako *statistickou veličinu* je velice problematické. Právě skutečnost, že výše zmíněné organizace používají různé definice korupce, znesnadňuje porovnávání jejich jednotlivých výsledků. Kromě toho, korupce je veličinou obtížně kvantifikovatelnou. Objektívni data jejího měření prakticky neexistují; a tudíž všechny průzkumy a měření vycházejí ze subjektivního hodnocení dotazovaných. Indikátory měření úrovně korupce jsou tak založeny na tzv. měkkých datech, které vykazují značnou variabilitu v závislosti na situaci a době, kdy byla získávána.

Měřením korupce se zabývá několik organizací. Patří mezi ně především Transparency International, jež je nejznámější mezinárodní nevládní neziskovou organizací, zabývající se korupcí, která vznikla v roce 1993 v Berlíně. Jejím zakladatelem je Peter Eigen, bývalý ředitel Světové banky ve východní Africe. Transparency International má mnoho poboček, nazývaných National Chapters. Zpočátku působily tyto pobočky jen ve vyspělých státech. Později docházelo k jejich zřizování i v rozvojových zemích a v neposlední řadě také v zemích bývalého východního bloku. V České republice vznikla Transparency International jako občanské sdružení v roce 1998<sup>59</sup>. Její činnost je financována především z grantů, které organizace získává na své projekty a z programů domácích i zahraničních státních a soukromých dárců. Vedlejším zdrojem financování jsou dary fyzických i právnických osob a rovněž výnosy z uskutečněných činností a akcí (například vzdělávacích kurzů).<sup>60</sup>

Transparency International zveřejňuje každoročně Index vnímání korupce (Corruption Perception Index - CPI); nepravidelně pak Index plátců úplatků (Bribery Payers Index – BPI) a Globální barometr korupce.

Další organizací, která se měření korupce zabývá, je Světová banka, jež hloubku korupce hodnotí pomocí indikátoru, který je součástí složeného ukazatele, sloužícího k oceňování kvality vlády (tzv. Governance Matters).

Prostřednictvím různých ukazatelů hodnotí rozsah korupce také Světové ekonomické fórum (World Economic Forum), OSN nebo OECD.

### 6.4.1 INDEX VNÍMÁNÍ KORUPCE – CPI

Index vnímání korupce (Corruption Perception Index) je zveřejňován jednou ročně a průzkumy použité při jeho sestavování většinou obsahují otázky zaměřené na uplácení veřejných činitelů nebo provize při veřejných zakázkách. Základem pro hodnocení hloubky korupce pomocí tohoto indexu jsou názory *představitelů podnikatelské sféry, odborníků a analytiků*. Index však ukazuje pouze na *příjemce úplatků*. CPI nabývá hodnot **0 - 10**, kdy nula představuje zemi naprosto zkorumpovanou, naproti tomu desítka zemi zcela „čistou“ a tudíž bez korupce. Index je publikován od roku 1995.

CPI je *indexem složeným*, a proto se počet institucí i výzkumů může každoročně měnit. Např. v roce 2002 se sestavování indexu CPI zúčastnilo 9 institucí ve 102 zemích světa. Pro rok 2004 bylo do průzkumu zahrnuto 145 zemí a na sběru dat se podílelo 18 institucí (např. Freedom House nebo Columbia University).

Do výsledných tabulek mohou být nyní zařazeny jen ty země, ve kterých proběhly alespoň tři různé výzkumy, tedy od tří dostupných zdrojů. Země, u nichž jsou k dispozici dva

<sup>59</sup> Oficiální název je Transparency International Česká republika.

<sup>60</sup> Více na [www.transparency.cz](http://www.transparency.cz) nebo na [www.transparency.org](http://www.transparency.org).

nebo dokonce jen jeden zdroj, nemohou být do hodnocení CPI začleněny. To je důvod, proč se některé země neobjevují na výsledkové listině CPI každoročně<sup>61</sup>.

Původně byl index CPI sestavován pro 85 zemí světa, v roce 2011 již pro 183 zemí, přičemž hodnocení provádělo 13 nezávislých institucí, které vycházely ze 17 zdrojů.

Nejméně zkorumpovanou zemí v roce 2011 byl Nový Zéland (9,5); z evropských zemí Dánsko (9,4). Nejvíce zkorumpovanou zemí světa bylo Somálsko a Severní Korea (1,0), z evropských zemí Řecko (3,4) a Bulharsko (3,3). Česká republika v roce 2011 měla stejnou hodnotu indexu CPI jako Namibie a Saudská Arábie (4,4). Vývoj indexu CPI od roku 2001 do roku 2011 v zemích V4 přibližuje tabulka 6.1.

**Tabulka 6.1: Hodnoty CPI v zemích V4**

Země	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
ČR	3,9	3,7	3,9	4,2	4,3	4,8	5,2	5,2	4,9	4,6	4,4
SR	3,7	3,7	3,7	4,0	4,3	4,7	4,9	5,0	4,5	4,3	4,0
Maďarsko	5,3	4,9	4,8	4,8	5,0	5,2	5,3	5,1	5,1	4,7	4,6
Polsko	4,1	4,0	3,6	3,5	3,4	3,7	4,2	4,6	5,0	5,3	5,5

Zdroj: Transparency International (2011), vlastní úprava.

Jak je z této tabulky patrné, na základě hodnocení za rok 2011 bylo zkorumpovanější zemí než ČR ze zemí Viszegradské skupiny pouze Maďarsko.

#### 6.4.2 INDEX PLÁTCŮ ÚPLATKŮ - BPI

Index plátců úplatků (Bribe Payers Index) hodnotí přední exportující země podle toho, do jaké míry jsou mezinárodní společnosti se sídlem v těchto zemích náchylné k uplácení vysoce postavených veřejných činitelů. Index měří nabídkovou stranu korupce v zemích, kde se úplatky platí. To tedy znamená, že index plátců úplatků seřazuje exportující země podle jejich sklonu k uplácení. Na dotazy odpovídají vrcholoví obchodní manažeři (senior business executives).

Jedná se o index poměrně mladý; nejstarší údaje jsou z roku 1999, další byly zjišťovány v letech 2002, 2006, 2008 a 2011. Výsledky průzkumu z jednotlivých let však není možné mezi sebou porovnávat, protože byla použita jiná metodologie, jiné otázky, byl sledován odlišný počet zemí apod.

Index se pohybuje taktéž v rozmezí 0 – 10, přičemž země s nejvyšší hodnotou indexu „neuplácejí“.

V roce 2011 bylo sledováno 28 zemí, které patřily mezi největší exportéry světa a pokrývaly 78 % světových přímých zahraničních investic. Země s nejmenším sklonem k uplácení v roce 2011 jsou seřazeny v tabulce 6.2. Nejvyšší sklon k uplácení ze sledovaných zemí v roce 2011 měla Čína (BPI 6,5) a Rusko (BPI 6,1).

<sup>61</sup> Index CPI zahrnuje jak data současná, tak data z posledních tří let. Zamezuje tak výrazným odchylkám, které mohou být způsobeny např. politickým skandálem, který je propagován v médiích a tím značně ovlivňuje vnímání korupce v zemi.

**Tabulka 6.2: Výsledky indexu BPI v roce 2011 (nejlepších 10 zemí)**

	stát	BPI
1	Holandsko	8,8
1	Švýcarsko	8,8
3	Belgie	8,7
4	SRN	8,6
4	Japonsko	8,6
6	Austrálie	8,5
6	Kanada	8,5
8	Singapur	8,3
8	Velká Británie	8,3
10	USA	8,1

*Zdroj: Transparency International (2011), vlastní úprava.*

### **6.4.3 GLOBÁLNÍ BAROMETR KORUPCE - GBK**

Globální barometr korupce (Global Corruption Barometer) je průzkum veřejného mínění, který se zabývá názory veřejnosti na otázky korupce a zkoumá osobní zkušenosti respondentů s korupčními praktikami. Jeho výsledky byly poprvé zveřejněny v roce 2003. Výzkum pro Transparency International zajišťuje mezinárodní agentura Gallup International v rámci celosvětového průzkumu názorů veřejnosti (Voice of the People Survey) s cílem zjistit názor široké veřejnosti na míru korupce vnímanou v různých sektorech, osobní zkušenosti s úplatky a závažnost korupce ve vztahu k jiným společenským problémům. Korupčnost jednotlivých sektorů je hodnocena známkou 1 – 5, přičemž 1 znamená sektor bez korupce, 5 sektor extrémně zkorumpovaný. Průzkumy v jednotlivých letech je možné srovnávat.

Dosud poslední výsledky Globálního barometru korupce byly zveřejněny za rok 2010. Průzkum se realizoval již po sedmé a v roce 2010 zahrnoval dosud nejvyšší počet zemí. Výsledky GBK 2010 zahrnují názory 91 781 respondentů z 86 zemí, sběr dat proběhl v období od 1. června do 30. září 2010. Průzkum probíhal prostřednictvím osobního dotazování a rozhovorů po telefonu nebo online a pro Transparency International jej ve většině zemí zajistila společnost Gallup International.

Otázky GBK v roce 2010 se týkaly předchozích 12 měsíců a byly zaměřeny na zkušenost při jednání s 11 institucemi v devíti základních oblastech - celní služby, vzdělávací systém, justice, nemovitosti, zdravotnictví, policie, povolení a licence, daňová správa a veřejné služby. Mezi institucemi byly kromě politických stran také státní správa, parlament, policie, podnikatelský sektor, církevní organizace, justice, média, vzdělávací systém, nevládní organizace a armáda.

Z měření Globálního barometru korupce vyplývá, že za nejzkorumpovanější instituce jsou veřejností i nadále považovány politické strany (osm z deseti respondentů označilo politické strany za zkorumpované nebo extrémně zkorumpované). Za politickými stranami následuje oblast veřejné správy, zákonodárné sbory a policie. Hodnocení politických stran se v celosvětovém měřítku dlouhodobě zhoršuje; výrazné zhoršení zaznamenaly také církevní a náboženské instituce. V celosvětovém měřítku se naopak zlepšilo hodnocení justice.

Instituce, resp. sektory, které jsou veřejností vnímány jako nejvíce zkorumpované, jsou zahrnuty v tabulce 6.3.

**Tabulka 6.3: Výsledky měření GBK v roce 2010 (celosvětově)**

Sektory (instituce) vnímané jako nejvíce postížené korupcí - celosvětově Instituce/ sektor	Procento respondentů označujících daný sektor/instituci za zkorumpované nebo extrémně zkorumpované
Politické strany	79 %
Veřejní představitel/ státní úředníci	62 %
Parlament/ zákonodárny sbor	60 %
Policie	58 %
Podnikatelský / soukromý sektor	51 %
Církevní a náboženské instituce	50 %
Justice	43 %
Média	40 %
Vzdělávací systém	38 %
Nevládní neziskové organizace	30 %
Armáda	30 %

Zdroj: *Transparency International (2010), vlastní úprava.*

GBK ukazuje, že v České republice zaplatilo v roce 2010 úplatek 14 procent dotazovaných, kteří byli zahrnuti do celosvětového průzkumu; přitom 44 procent Čechů si myslí, že korupce v ČR přibývá.

Také Češi považují za nejvíce zkorumpované politické strany a po nich úředníky, dále poslance a policii. Vládní protikorupční opatření hodnotí jako neúčinné 59 % Čechů a jenom 12 % českých občanů je považuje za účinné. V tabulce 6.4 jsou jednotlivé sektory seřazeny podle toho, jak si dotazovaní Češi myslí, že jsou zkorumpované.

**Tabulka 6.4: Sektory vnímané jako nejvíce postížené korupcí v ČR v roce 2010 (na základě GBK)**

Sektory (instituce) vnímané jako nejvíce postížené korupcí v ČR Instituce/ sektor	Míra korupce v jednotlivých sektorech v rozmezí 1 (bez korupce) až 5 (maximálně zkorumpovaný)
Politické strany	3,8
Veřejní představitel/ státní úředníci	3,7
Parlament/ zákonodárny sbor	3,6
Policie	3,5
Justice	3,5
Armáda	3,3
Podnikatelský / soukromý sektor	3,3
Vzdělávací systém	3,1
Média	2,8
Nevládní neziskové organizace	2,6
Církevní a náboženské instituce	2,5

Zdroj: *Transparency International (2010), vlastní úprava.*

#### 6.4.4 MĚŘENÍ KORUPCE PROSTŘEDNICTVÍM SVĚTOVÉ BANKY

Měření intenzity korupce prostřednictvím Světové banky je založeno na ukazatelích Governance Matters. Pro účely posouzení kvality vlády sestavila Světová banka 6 základních ukazatelů, které hodnotí šest oblastí kvality vlády. Jedná se o úroveň demokracie, politickou stabilitu, efektivnost vládních politik, regulační kvalitu, kvalitu právního řádu a kontrolu korupce.

## 6.5 ANTIKORUPČNÍ OPATŘENÍ

Jak již bylo uvedeno, náklady korupce a její dopady do ekonomiky nejsou pro společnost zanedbatelné; proto by měla být opatření, jak korupci zabránit nebo ji alespoň zmírnit, věnovat velká pozornost. **Antikorupčních opatření** je mnoho, a artikulovala je jak Transparency International, tak Světová banka. Transparency International doporučuje pro veřejný sektor ČR např.:

- zavést funkční výběr úředníků a systém jejich uplatnění;
- zkvalitnit management práce;
- zdokonalit systém řízení v oblasti veřejné správy tak, aby byl uplatněn princip konečné odpovědnosti vedení resortu za jeho významné poruchy;
- okamžité řešení zjištěných problémů a nedostatků; pokud je to možné, jejich zveřejnění;
- minimalizovat styk úředníků se žadateli;
- zavést systém kontroly rozhodování; z některých jednání by bylo vhodné pořizovat i obrazové a zvukové záznamy;
- vypracovat návody pro komunikaci a využívání služeb veřejného sektoru (řada institucí však již vypracovala tzv. etické kodexy, ve kterých jsou tyto informace uvedeny).

Světová banka tato doporučení rozšířila o celospolečenský záběr a navrhuje:

- zvýšení politické odpovědnosti; prohloubení politické soutěže (volby), průhledné financování politických stran, transparentnost politického rozhodování (přístup veřejnosti na jednání parlamentu, vlády, soudů, registrace lobbyistických organizací, zveřejnění záznamů z hlasování parlamentu apod.);
- zvýšení role občanské společnosti; posílení role občanských sdružení, nevládních organizací, odborových svazů, obchodních asociací, náboženských organizací, médií atp.;
- vytvoření konkurenčního soukromého sektoru; podpora liberalizace a deregulace (bez dotací a subvencí), zvýšení konkurence (antimonopolní legislativou, transparentní vlastnickou strukturou firem a bank apod.), kvalitní corporate governance, obchodními asociacemi, transnacionální spoluprací apod.;
- institucionální omezení moci; zajištění nezávislých a efektivních soudů (oddělení od výkonné a zákonodárné moci, odpovědnost soudců, profesionální a etické standardy), antikorupční legislativou (včetně zákona o svobodném přístupu k informacím), legislativou proti praní špinavých peněz.

I světová banka formulovala antikorupční doporučení pro veřejný sektor, především z hlediska jeho řízení. Za tím účelem navrhuje:

- důsledně uplatňovat meritokratický systém jmenování, podpory a hodnocení (plat odpovídající kvalifikaci a schopnostem, další zaměstnanecké výhody), provést reformu řídicích struktur ministerstev, úřadů, institucí,
- zkvalitnit rozpočtový management (kontrola čerpání rozpočtů, omezení mimorozpočtových operací, zkvalitnění prací na tvorbě rozpočtu, střednědobé plánování rozpočtu apod.),

- zvýšit transparentnost a odpovědnost v oblasti daní a cel (zjednodušení daňového systému).

## 6.6 KORUPCE A ČESKÁ LEGISLATIVA

České právní normy pojem korupce neznají. V české legislativě není obsažen zákon, který by definoval korupci jako samostatný trestný čin. Ministerstvo vnitra ČR proto uvádí statistiky, ve kterých se snaží zachytit korupci na principu tzv. tvrdých dat zaznamenáváním řešených nebo odhalených korupčních trestných činů. Pojem není v trestně právních normách ČR definován jako samostatný trestný čin.

Trestní zákoník (zákon č. 40/2009 Sb.) postihuje korupci především pomocí trestných činů přijetí úplatku (§ 331), podplácení (§ 332) a nepřímého úplatkářství (§ 333). Zároveň vymezuje (§ 334) některé klíčové pojmy, například „úplatek“. Rozhodující prostor a hlavní nebezpečí korupce leží především v oblasti veřejné správy, trestní zákoník proto obsahuje vybrané činy úředních osob, a to zneužití pravomoci úřední osoby (§ 329) a maření úkolů úřední osoby z nedbalosti (§ 330). Přestože trestní zákoník chrání především čistotu veřejného života a nestranné a objektivní obstarávání věcí obecného zájmu, trestá i korupci v podnikání a soukromoprávních vztazích.

K trestným činům, které mají znaky korupčního chování v určitých zvláštních situacích, lze řadit také například trestné činy: porušení povinnosti při správě cizího majetku (§ 220 a § 221), pletichy v insolvenčním řízení (§ 226), zneužití informace a postavení v obchodním styku (§ 255), sjednání výhody při zadání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a veřejné dražbě (§ 256), pletichy při zadání veřejné zakázky a při veřejné soutěži (§ 257), pletichy při veřejné dražbě (§ 258).<sup>62</sup>

---

<sup>62</sup> blíže viz Trestní zákoník nebo <http://icv.vlada.cz/cz/protikorupcni-opatreni/nejcastejsi-dotazy/#x91221>



## 7 ZÁJMOVÉ SKUPINY

*Tato kapitola vznikla na základě přednášky doc. Ing. Zuzany Kučerové, Ph.D. z Katedry národohospodářské, EkF, VŠB-TUO.*

Významná a důležitá jednání z hlediska hospodářské politiky mohou probíhat i mimo parlament a vládu; především prostřednictvím zájmových skupin. Zájmové skupiny vnímáme jako seskupení lidí spojených určeným společným zájmem. Příkladem mohou být odbory, různé zaměstnanecké svazy, menšinové zájmové skupiny, rozličné typy lobbistických skupin, studentská křídla politických stran apod.

Podle M. Webera je možno zájmovou skupinu definovat jako „...omezený nebo uzavřený sociální vztah regulovaný navenek tehdy, když je dodržování jeho řádu garantováno vlastním chováním určitých lidí zaměřeným na jeho provádění: vedoucího a/nebo správního (administrativního) štábu, který má případně za normálních okolností pravomoc svaz zastupovat...“ (Říchová, 2007, s. 115).

Moderní pojetí zájmových skupin sledujeme u U. von Alemanna, který je formuluje jako: „...dobrovolně utvářené sociální jednotky s určitými cíli a s určitým – na dělbě práce spočívajícím – vnitřním členěním (organizací), které se snaží uskutečnit individuální, materiální a ideové zájmy svých členů ve smyslu potřeb, užitku a ospravedlnění, přičemž to dělají uvnitř sociální jednotky (malý sportovní klub) nebo vůči jiným skupinám, organizacím a institucím (Říchová, 2007, s. 116).“

Mezi nejčastější aktivity zájmových skupin patří prezentace zájmů svých členů na veřejnosti, zapojování občanů do politického života, šíření cíleně orientovaných informací, monitorování vládního programu, veřejná kontrola exekutivy se zaměřením na překračování pravomocí, uplatňování přímo své moci na trhu za účelem redistribuce zisku ve prospěch zájmové skupiny (omezování konkurence), finanční podpora politických stran, přímá účast členů zájmové skupiny v komisích řešících danou problematiku (účast na dialogu), organizování násilných akcí (občanská neposlušnost, stávková hrozba násilí apod.) a lobování.

Vláda, která chce aktivně využívat činnost zájmových skupin, by měla čelit nebezpečí jednostranné orientace silných zájmových skupin zákonnou úpravou jejich působení a měla by:

- podporovat konkurenci v konstituování zájmových skupin,
- omezovat vliv státní exekutivy přenosem rozhodování na profesní komory, nezávislé komise či rozhodčí výbory,
- využívat i jiné mechanismy rozhodování (např. zákony o ochraně hospodářské soutěže),
- podporovat vznik takových zájmových skupin, které by bez vnější pomoci vznikaly obtížně (důchodci, spotřebitelé),
- zákonně omezovat pravomoc dominantních zájmových skupin,
- zpřístupňovat informace, které poskytují zájmové skupiny veřejnosti,
- podporovat získávání konkurenčních informací z nezávislých zdrojů,
- vytvářet prostředí, které by odsuzovalo kontakty politiků se zájmovými skupinami.

Mezi nejznámější a nejvýznamnější zájmové skupiny patří:

- odborové svazy a samostatné odborové organizace – většinou se spojují do zastřešujících organizací s celostátní působností,
- důchodci,
- ženské, mládežnické a dětské organizace,
- sdružení pěstitelů, chovatelů, sportovní kluby a svazy,
- organizace zdravotně postižených, veteránů, ochrany přírody,
- svazy podnikatelů, svazy zaměstnavatelů,
- profesní sdružení, profesní komory, tovaryšstva, cechy či asociace,
- církve.

## 7.1 ČLENĚNÍ ZÁJMOVÝCH SKUPIN

Zájmové skupiny můžeme členit na základě mnoha hledisek; v tomto případě se však soustředíme pouze na nejdůležitější faktory, podle kterých můžeme zájmové skupiny posuzovat a budeme je členit ze tří hledisek:

- z hlediska organizovanosti na:
  - organizované (kupř. odbory),
  - neorganizované (kupř. spotřebitelé);
- z hlediska vzniku na:
  - profesní (kupř. zaměstnanecké svazy),
  - občanské (kupř. různá ekologická hnutí);
- z hlediska velikosti na:
  - velké (odbory, zaměstnanecké svazy),
  - malé (různé spolky – kupř. spolek rybářů).

## 7.2 MODEL Y ZÁJMOVÝCH SKUPIN

Nejčastějšími modely zájmových skupin (zájmové politiky) je pluralismus a korporativismus, které získaly v oblasti studia zájmových skupin v politických systémech prominentní postavení. Přesto nejsou modely jedinými. Frank L. Wilson např. v teoretickém úvodu své dnes již klasické knihy o zájmové politice ve Francii identifikoval kromě pluralismu a korporativismu ještě marxistický a protestní model (Wilson 1987).

### 7.2.1 PLURALITNÍ MODEL ZÁJMOVÝCH SKUPIN

Podle pluralitního modelu existuje ve společnosti velké množství autonomních, dobrovolných a ne-hierarchicky organizovaných skupin, které ve svém působení nejsou přímo vázány na stát (to znamená, že stát nepovoluje jejich vznik, nevykonává dohled nad nimi apod.). Zájmové skupiny vznikají a zanikají spontánně v přímé vazbě na proměnu a dynamiku občanské společnosti.

Zájmové skupiny mají možnost svobodně působit na mocenské instituce státu a samosprávné celky nebo politické strany; přitom nejsou nijak omezeny tím, jakou míru vlivu si vytvoří.

Žádná ze skupin nemá monopol na reprezentaci zájmů v určité oblasti činnosti či hospodářském sektoru. Ve stejné sféře zájmu může existovat paralelně několik odlišných zájmových skupin.

Lidé mohou být členy více zájmových skupin současně, čímž dochází ke zmírňování intenzity specifických zájmů (jejich rozptýlením).

Protože se zájmy prosazují na svobodném trhu a ve vysoce konkurenčním prostředí, jedná se o **konkurenční model**: zájmové skupiny mezi sebou soupeří, přičemž prosazení zájmů jedné skupiny může zmařit zájmy skupiny jiné.

#### **NEDOSTATKY PLURALITNÍHO MODELU**

Postavení jednotlivých zájmových skupin často není rovnocenné, protože existuje omezený počet skupin, které mají přístup ke zdrojům. Tyto skupiny pak mají možnost většího tlaku na vládu.

Problematický je také svobodný vznik nových zájmových skupin a prosazení nové organizační struktury. Kromě toho všechny nové zájmové skupiny musí být přijatelné také pro historicky starší a v systému již etablované skupiny.

V pluralitním systému neexistuje neutrální vládní struktura; ta vystupuje pouze jako další zájmová skupina a je dalším aktérem ve společnosti. Na rozdíl od zájmových skupin je vládní struktura v centru boje o politickou moc (např. v parlamentu dochází k zákulisním dohodám mezi skupinami politiků. Zájem občanů se zde však nepromítá a nebere v úvahu).

#### **7.2.2 NEOKORPORATIVNÍ MODEL ZÁJMOVÝCH SKUPIN**

Neokorporativní model vyžaduje, aby do systému zájmových skupin nebyly připuštěny žádné nesystémové skupiny, které by usilovaly o systémové a radikální změny. To tedy znamená, že v tomto modelu existují pouze ti aktéři a skupiny, které stát akceptuje jako partnery v politickém procesu.

V neokorporativním modelu existuje výrazná vazba zájmových skupin na stát, protože se předpokládá, že stát se na životě společnosti aktivně podílí: stát tedy koordinuje činnost zájmových skupin, zprostředkovává jejich jednání apod. Tento model tak představuje vztah koordinace mezi státem a občanskou společností. Někdy jej charakterizujeme jako strnulý systém, protože je zde kladen značný důraz na řád a jeho udržování. Silně se také projevuje prvek omezující přístup jiných k prezentaci svých zájmů.

Model předpokládá, že ve společnosti existuje pouze malý počet zájmových skupin, které převážně reprezentují jen největší zájmy (přednostně v oblasti ekonomické). Jedná se tedy o model **nekonkurenční**; což prezentuje především regulované prostředí zájmových skupin. Důraz je kladen na organizační strukturu, která je hierarchicky uspořádaná; jejím těžištěm je malé mocenské centrum. Představitelé skupin jsou jejich legitimními reprezentanty a mohou skupinu zastupovat při jednáních s jinými skupinami a státem. Stěžejním prvkem modelu je **překrývání zájmů jednotlivých skupin**, což je důsledkem nesoutěživé kooperace mezi jednotlivými skupinami a jejich aktéry.

### 7.3 ZÁJMOVÉ SKUPINY VS. POLITICKÉ STRANY

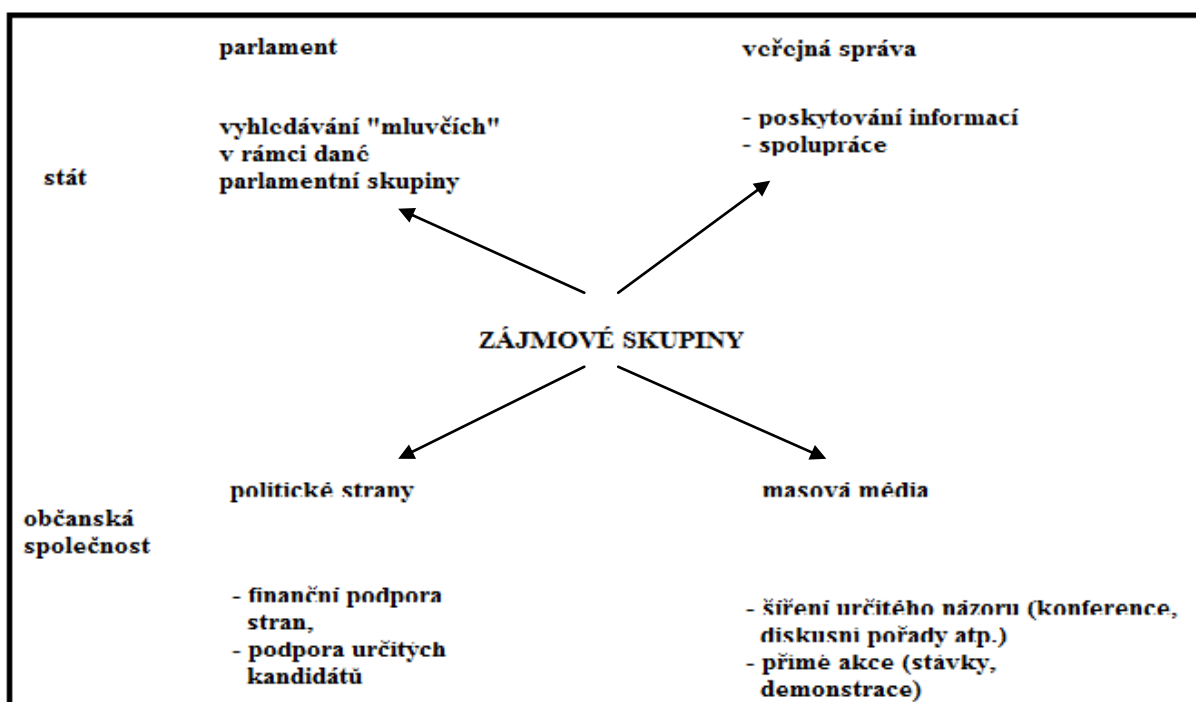
Politické strany a zájmové skupiny představují dva hlavní typy specializovaných organizací, které zajišťují seskupování a vyjadřování zájmů v demokratickém politickém systému. Jak zájmové skupiny, tak i politické strany musí vytvořit administrativní štáb, jehož úkolem je zastupovat buď zájmovou skupinu, nebo politickou stranu; to znamená, že oba subjekty potřebují ke zprostředkování svého zájmu vytvoření administrativního aparátu.

Pole působnosti zájmových skupin a politických stran se tedy překrývají. Jinak se však jedná o dva samostatné subjekty.

Cílem *politické strany* je prosadit svůj zájem v mocenském aparátu státu jako záležitost ve veřejném zájmu; tím usiluje o získání podílu na moci. Za tím účelem potřebuje dosadit své zástupce do ústavních orgánů státu.

Na rozdíl od politických stran jsou *zájmové skupiny* aktéry specifického typu; neusilují o přímý podíl na státní moci, nenesou přímou odpovědnost za politická rozhodnutí, a nejsou tedy formálními politickými stranami; nicméně veřejnou politiku se snaží ovlivnit. Ve schématu 7.1 je zachycen vztah zájmových skupin k politice.

Schéma 7.1 Vztah zájmových skupin k politice



Zdroj: Říchová (2007), vlastní úprava.

### 7.4 ZÁJMOVÉ SKUPINY VS. NÁTĹAKOVÉ SKUPINY

*Zájmové skupiny* reprezentují ekonomické zájmy svých členů. Většinou se jedná o zájmy určité úzce vymezené sféry společnosti, proto jsou zájmové skupiny orientované na obhajobu zájmů:

- zaměstnanců,
- zaměstnavatelů,
- svobodných profesí (umělci, lékaři, právníci, architekti),
- pracovníků v zemědělství apod.

**Nátlakové skupiny** reprezentují ideologické zájmy svých členů. Jedná se především o zájmy definované jako zájmy všech (resp. blaho všech) členů společnosti. Nátlakové skupiny jsou tedy reprezentanti zájmů konfesně vymezených skupin:

- skupiny věřících,
- církevní organizace,
- organizace na obhajobu lidských práv,
- organizace na ochranu životního prostředí,
- hnutí proti rasismu a různým formám diskriminace apod.

## **7.5 TRENDY SOUČASNÉHO VÝVOJE ZÁJMOVÝCH SKUPIN**

Charakteristickým rysem současného vývoje je skutečnost, že počet aktivních nátlakových organizací stále roste a jejich působení se rozšiřuje. Stávající zájmové skupiny se také výrazně politicky angažují a staly se tak pro vládní politiku nepostradatelnými.

Propojení zájmových a nátlakových skupin s vládou vede k posilování vazby na státní instituce; dochází tak ke vzniku formalizovaných kontaktů mezi státními institucemi a zájmovými skupinami. Naopak vazby k občanské společnosti (a reprezentace jejich zájmů) se výrazně oslabují.

Zájmové skupiny se začínají silně orientovat na politické strany; využívají jejich vlivu a postavení k prosazení svých zájmů a k ovlivňování politiky státu:

- časté jsou kontakty přímo s poslanci, jež pak hájí zájmy skupin (lobbování).
- zájmové skupiny mnohdy finančně podporují politické strany,
- dochází k zařazování členů zájmových skupin na kandidátní listiny politických stran (např. členové odborů) apod.

## **7.6 NEZISKOVÉ ORGANIZACE**

Neziskové organizace tvoří specifický případ zájmových skupin. Jsou to organizace, působící na bázi dobrovolné občanské účasti na veřejném životě, směřující své aktivity do oblastí, jež nejsou většinou soukromé, ale nemusí být nutně státní.

Non – profit organizace nemusí nutně znamenat neziskovost; zdůrazňuje se zde především základní lidský humánní princip těchto organizací. Mohou být i ziskové, ale zisk si nerozdělují, reinvestují jej do své další činnosti.

Proč nonprofitní organizace vznikají?

Důvody vzniku neziskových organizací jsou různé; uveďme si ty nejdůležitější:

- existence externalit a veřejných statků,
- rostoucí bohatství společnosti,
- rozšiřující se volný čas,
- víra lidí v tyto aktivity.

Proces jejich vzniku by měl být spontánní a na státu nezávislý. Úloha státu není ve vytváření těchto organizací, ale v tvorbě legislativního rámce pro tuto jejich činnost.

## 7.7 TRIPARTISMUS

Tripartitní jednání znamená sociální dialog mezi mocenskou složkou státu, zaměstnavateli a zaměstnanci, jehož cílem je zachování společenského konsensu a zajištění sociálního smíru.

Vznik tripartity znamená vlastně vznik paralelní politické struktury. Objevuje se ve větší míře až od 60. a 70. let 20. století v období welfare state.

### 7.7.1 TRIPARTITA V ČR

V prvních letech transformace sehrála tripartita velmi důležitou roli v životě společnosti; celou společnost se podařilo přesvědčit o nutnosti podpory hospodářských a sociálních reforem, které se týkaly:

- oddělení důchodového pojištění od státního rozpočtu,
- zvýšení hranice pro odchod do důchodu,
- stanovení principů důchodového připojištění,
- zrušení centrální mzdové regulace ve státním sektoru,
- celkové rekonstrukce pracovního práva apod.

Od roku 1992 role tripartity postupně mírně slábla (důvodem byla pravicová politika vlády ČSFR a posléze ČR).

Součástí tripartity byla Generální dohoda, což byl základní dokument (který však nebyl právně závazný), jenž byl každoročně uzavírán mezi aktéry tripartity. V Generální dohodě byly stanoveny zejména opatření pro zmírnění sociálních dopadů reforem. Dále obsahovala ustanovení, týkající se především politiky trhu práce, mzdové a sociální politiky a systému sociálního pojištění.

Generální dohoda byla uzavírána každoročně v letech 1991-94; poté bylo její vypracování pozastaveno a bylo obnoveno až v roce 1998.

V roce 1990 vznikla Rada sociální dohody s posláním vytvořit prostor pro sociální dialog, Vznikl tak společný dohodovací a iniciační orgán vlády, odborů a zaměstnavatelů pro tripartitní vyjednávání.

V roce 1995 vznikla Rada pro dialog sociálních partnerů ČR; jedná se o dobrovolný orgán odborů a zaměstnavatelů za účasti zástupců vlády; z jejího jednání je vyřazeno projednávání hospodářských otázek. Protože nebyla schopna výrazněji oponovat vládní politice, a role odborů byla oslabována, začalo docházet ke stávkám (učitelé, zdravotníci apod.).

V listopadu 1997 byla ustavena Rada hospodářské a sociální dohody ČR. Její sekretariát spolupracuje na mezinárodní úrovni zejména s Evropským hospodářským a sociálním výborem a Evropskou komisí, což mělo za následek opětovné zařazení hospodářské problematiky do oblasti společného zájmu v dohodovací a iniciativním procesu.

V roce 1998 vznikla po volbách levicově orientovaná vláda ČSSD a role tripartity a odborů opět začala vzrůstat.

Vstup ČR do EU přineslo kromě jiného také jednání a konzultace sociálních partnerů, které jsou jedním z charakteristických rysů Evropského sociálního modelu.

## 8 LOBBING

*Tato kapitola je zpracována na základě textu, na jehož znění se podíleli doc. Ing. Šárka Laboutková, Ph.D., Ing. Petr Vymětal, Ph.D. a prof. Ing. Milan Žák, CSc.*

Slovo lobbying je výrazem přejatým z angličtiny a je odvozené od slova "lobby", které původně znamenalo halu, foyer nebo čekárnu u vchodu do budovy, resp. veřejnou místnost vedle zasedací místnosti zákonodárského tělesa. Jako "lobbying" se začalo od poloviny devatenáctého století označovat jednání různých osob, které v předsálí sněmovny (konkrétně Kongresu USA) pokřikovaly na kolem procházející poslance a snažily se je přesvědčit, aby hlasovali v jejich prospěch.

Lobbying pokládáme z hlediska výměny informací v moderních demokratických systémech za zcela běžnou a žádoucí komunikaci. Výkon politické moci může jak mařit, tak i vytvářet podnikatelské příležitosti; na druhé straně podnikatelská sféra může dodávat informace, ale také přispívat na politické kampaně. Pokud tyto procesy nejsou transparentní a nekontroluje je veřejnost, může docházet (a většinou také dochází) ke korupčnímu jednání. Z tohoto důvodu je nutné, aby srozumitelná a transparentní komunikace soukromé sféry s politiky byla ve středu zájmu široké veřejnosti.

### 8.1 CO JE LOBBING?

Jednoznačná definice lobbyingu neexistuje. Většina definic charakterizuje lobbying jako ovlivňování legislativních a rozhodovacích procesů či prosazování partikulárních zájmů odlišných od společensky obecnějších.

„Ideální“ definice lobbyingu by se měla vymezit vůči korupci, zmínit odlišnost od prosazování zájmů prostřednictvím volených zástupců a vymezit lobbying jako zdroj informací a odborných expertíz. Měly by se v ní objevit i cíle lobbyingu.

Odborná literatura nejčastěji pracuje s definicí od Luigiho Graziana: „Lobbying je specializovaná a odborná reprezentace prostřednictvím široké škály prostředků, které v zásadě vylučují korupční výměnu služeb, ve své povaze velmi odlišná od obecné nesespecializované reprezentace, kterou zajišťují volení zástupci. Jako reprezentant partikulárních zájmů lobbista dodává informace a technicko-odborné expertízy, které mohou být užitečné a někdy rozhodující při definování legislativní a správní regulace.“ (Graziano, 1968, s. 21).

Lobbying tedy představuje jakési přinášení informací, které by svou hodnotou měly přispět v zákonodárném, ale i exekutivním procesu. V demokratických společnostech může přispívat k zlepšování přijímaných regulačních opatření, anebo pomáhat při samotné tvorbě jednotlivých politik.

### 8.2 LOBBISTICKÉ TAKTIKY

Nejběžněji se lobbying rozlišuje na přímý a nepřímý.

**Přímé lobování** (direct lobbying) představuje přímý kontakt a informace mezi zainteresovanými stranami, veřejné svědectví před výborem resp. u soudu a publikování expertíz.

**Celoplošné (nepřímé) lobování** většinou zahrnuje vzdělávací nebo dopisní kampaně.

Zvláštním případem lobování jsou **informační kampaně** („gong public“), které využívají formy placené kampaně a mohou vyvrcholit občanskou neposlušností.

### 8.3 ZPŮSOBY A MOŽNOSTI LOBBINGU V ČR

Na lobbování v České republice se soustředil průzkum agentury Donath-Burson-Marsteller v roce 2005; bylo osloveno celkem 1669 politiků na nejvyšší státní a regionální úrovni. Tito hodnotili na škále 1 – 10 své zkušenosti s lobbngem, přičemž hodnocení 1 odpovídalo názoru „zcela nedůležité“ a hodnocení 10 názoru „velmi důležité“.

Výsledky tohoto průzkumu jsou velmi zajímavé. Za nejdůležitější zdroje informací pro politiky označili dotazovaní vlastní řešerše, názory kolegů a podklady asistentů a zaměstnanců sekretariátu (viz schéma č. 8.1).

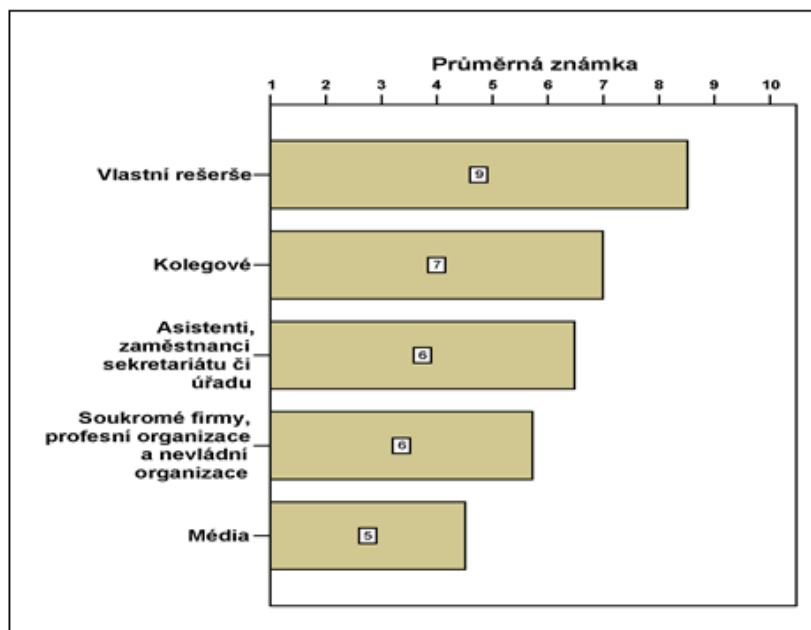
V průměru dvě třetiny respondentů dávají přednost osobním schůzkám s lobbisty; neméně oblíbená je telefonická komunikace a komunikace prostřednictvím médií.

Nejdůležitějším principem lobbngu byla podle respondentů jeho transparentnost. Celkem 47 respondentů hodnotilo lobbismus vysoce pozitivně; patnáct z nich se shodlo na názoru, že lobbisté mohou poskytovat kvalifikované, detailní, odborné a podložené informace (viz schéma č. 8.2). Většině z dotazovaných poslanců však vadilo, že tyto informace mohou být mnohdy jednostranné, zkreslující a neobjektivní. Navíc respondenti lobbistům vytýkali, že jim jde výhradně o vlastní prospěch či prospěch skupiny, kterou hájí.

Dotazovaní se také většinou shodli v názoru, že veřejnost nemá dostatek informací o způsobu práce a užitečnosti lobbngu. Shoda mezi nimi panovala i ohledně názoru, že média referují o lobbngu nepravdivě a zaujatě.

Respondenti obvykle souhlasili s názorem, že lobbování je pouze jedna z forem komunikace, a že etické lobbování existuje, protože se vlastně jedná o jednu z mnoha forem komunikace mezi veřejností (její částí) a politickou reprezentací. Naopak nesouhlasili s tím, že lobbování by mělo napomáhat vytvářet občanskou společnost s výjimkou lobbování některých občanských zájmových skupin, které vytváření občanské společnosti napomáhají.

Schéma 8.1: Nejdůležitější zdroje informací politiků

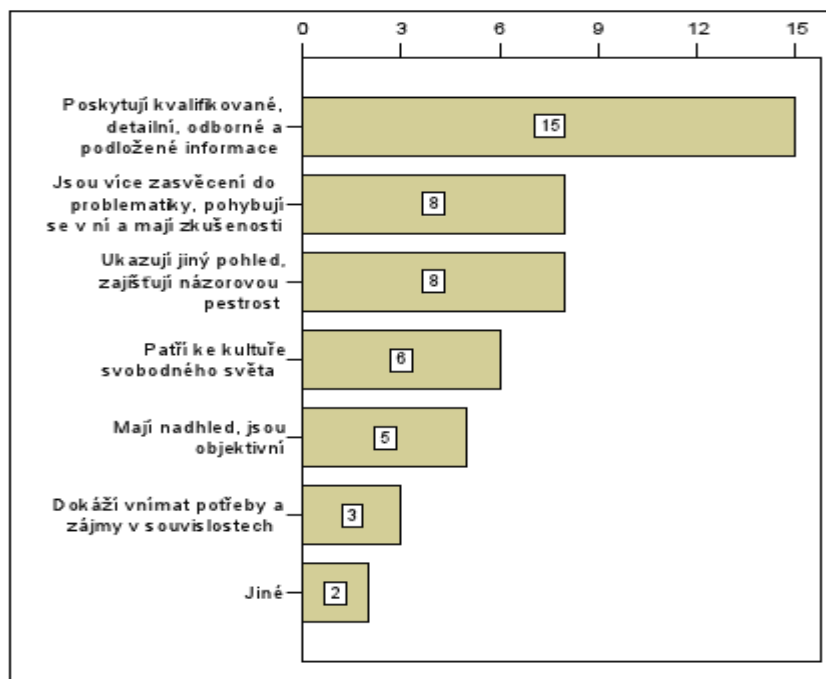


Zdroj: Donath-Burson-Marsteller a Factum Invenio (2005).



Většina respondentů (58%) se shodla na názoru, že lobbování není pro chod jejich úřadu či instituce důležité. Více než desetina dotázaných však uvedla, že lobbisté jsou pro práci politika důležití a poskytují mu užitečné informace.

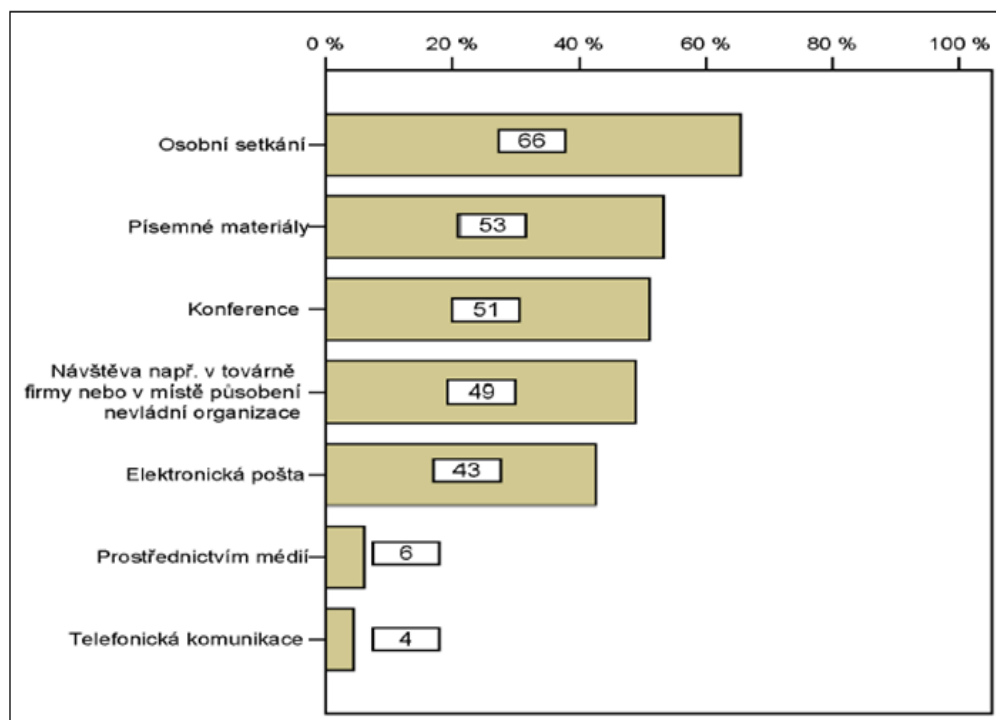
**Schéma 8.2: Pozitivní hodnocení lobbingu dotázanými politiky (celkem 47 osob, z toho:)**



Zdroj: Donath-Burson-Marsteller a Factum Invenio (2005).

Nejvíce preferovanou formou komunikace s lobbisty jsou osobní setkání, písemné materiály, konference, návštěvy v továrnách a elektronická pošta (schéma 8.3).

**Schéma 8.3: Preferované taktiky lobbistů (% respondentů)**



Zdroj: Donath-Burson-Marsteller a Factum Invenio (2005).

Velký vliv na rozhodování politiků mají regionální průzkumy; z jednotlivých médií pak Hospodářské noviny.

## 8.4 ZPŮSOBY A MOŽNOSTI LOBBINGU V EU

Klíčovým zájmem jakékoliv zájmové skupiny, působící v EU, je ovlivnění legislativních procesů EU. Vyplyvá to z charakteru orgánů EU, kde klasické vyhledávání renty je zaměřeno na krátkodobé efekty a velikost rozpočtu není v porovnání s rozpočty jednotlivých zemí „zajímavá“. Z toho pak plyne dlouhodobost snah o lobbying.

V 60. - 70. letech převládalo přímé (zprostředkovaně však i nepřímé) lobbování na úrovni národních vlád. V Bruselu v té době existovalo cca 300 zájmových skupin, které se lobbování kromě jiného věnovaly. Maastrichtská dohoda znamenala rozsáhlý obrat v možnostech lobbování; v 90. letech funguje v Bruselu již cca 3000 zájmových skupin s více jak 10 000 zaměstnanci; po roce 2000 se počet lobbistů v Bruselu zvýšil na 15 000 osob. V tomto počtu ale nejsou zahrnuty kanceláře jednotlivých zemí (i regionů), které lobbisty zaměstnávají a kterých je přibližně padesát. Kromě toho je zapotřebí zohlednit ještě cca 200 soukromých firem, které lobbying nabízejí a cca 100 expertů, poskytujících lobbistické služby v jednotlivých oblastech.

V současné době dominuje v Bruselu přímý lobbying. Taktiky evropského lobbování jsou shrnuty van Sheldenem do tzv. metahry tří P:

- Person, což znamená zajistit si kontakty na nejvlivnější osoby.
- Position značí získat kontakty na osoby v co nejvyšších funkcích.
- Procedures představuje volbu optimálních postupů při lobbování.

K tomu je třeba přidat ještě zásadu dobrého načasování – TIMING IS EVERYTHING.

### 8.4.1 EFEKTIVITA LOBBOVÁNÍ V EU

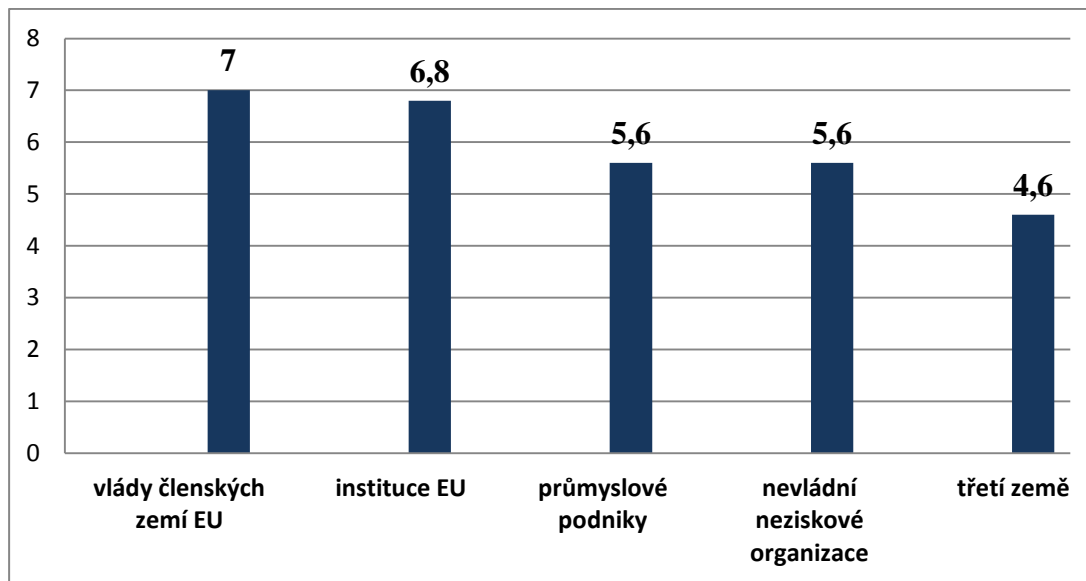
V roce 2003 provedla firma Burson-Marsteller a BKSH Brusel výzkum, hodnotící účinnost lobbování z pohledu Evropského parlamentu, Evropské komise i Rady ministrů. Tyto instituce hodnotily efektivitu lobbingu zájmových skupin v rámci EU; přitom vybíraly ze škály 1-10 bodů, kdy 1 bod znamenal nejméně efektivní, 10 bodů nejvíce efektivní; souhrnné výsledky jsou tyto (viz schéma č. 8.4):

- efektivita lobbování vlád jednotlivých členských států EU 7,0 bodů,
- efektivita lobbování institucí EU 6,8 bodů,
- efektivita lobbování průmyslu 5,6 bodů,
- efektivita lobbování nevládních neziskových organizací 5,6 bodů,
- efektivita lobbování vlád třetích zemí 4,6 bodů.

Co je vlastně zapotřebí, aby bylo dosaženo vysoké efektivity lobbování?

- oslovit správné úředníky (poslance, komisaře a ministry),
- udržovat funkční a aktivní vztah s příslušným poslancem, komisařem či ministrem a s jejich úředníky,
- dobré načasování lobbingu,
- poskytovat konzistentní, cílené a relevantní informace,
- být objektivní; to znamená poskytovat nezkreslené a vyvážené informace bez emocí.

**Schéma 8.4: Efektivita lobbování v EU v bodech (škála 1 – 10)**



Zdroj: *Burson-Marsteller a BKSH Brusel (2003)*.

### Regulace lobbingu v EU

V tabulce 8.1 jsou ukázány modelové typy regulace lobbingu, přičemž:

**A** znamená vysoce kulturní prostředí a vysokou hodnotu etických principů (země s nízkou mírou korupce) – příkladem, kde jsou využívány doporučení, resp. nepovinné etické kodexy může být Evropská komise nebo Francie.

Konkrétním případem země, kde se využívá dobrovolné přihlášení osoby či instituce k lobbingu (**B**) je Velká Británie, přičemž lobbing je regulován zákonem.

Příkladem zemí, které uplatňují povinné etické kodexy a povinné zveřejňování klientů (**C**) jsou USA, Kanada, Litva, Polsko.

**Tabulka 8.1: Modelové typy regulace lobbngu**

Samoregulace		Zákonná regulace
(A) Doporučení, nepovinné etické kodexy	<b>dobrovolné</b>	(B) Zákony či pravidla, která v případě splnění požadavků odmění registrované určitým privilegiem – dobrovolné přihlášení
(C) Závazné povinnosti stanovené zastřešující asociací (povinné etické kodexy, povinné zveřejňování seznamů klientů)	<b>povinné</b>	(D) Zákony stanovující závazné povinnosti pro všechny subjekty v oboru

Zdroj: Kalniš (2005), vlastní úprava.

V roce 2009 provedla OECD průzkum, který se týkal postoje lobbistů k seberegulaci a k regulaci své profese v Evropě (tabulka č. 8.2). Průzkumu se zúčastnilo 128 profesionálních lobbistů, 25 ekonomických zájmových skupin (korporátních lobbistů) a 36 neziskových zájmových organizací. Z oslovených 1 005 osob a organizací, kteří sami sebe identifikují jako lobbisty, odpovědělo 189 evropských lobbistů – 18.8%, což je doposud největší odezva ve srovnání s jakýmkoliv předcházejícími akademickými průzkumy, zabývajícími se postoji lobbistů.

**Tabulka 8.2: Postoj lobbistů k seberegulaci a k regulaci své profese v Evropě (%).**

	Povinná registrace	Dobrovolná registrace	Vládní registr	Registr spravovaný profesní asociací	Seberegulace
<b>Všichni dotázaní</b>	61,4	18,5	33,3	44,4	12,2
<b>Nevládní neziskové organizace</b>	80,6	19,4	63,0	36,0	3,0
<b>Profesionální lobbisté</b>	57,0	43,0	25,4	51,6	23,0
<b>Podnikoví lobbisté</b>	56,0	44,0	32,0	48,0	20,0

Zdroj: Laboutková (2011).

V tabulce 8.3 jsou uvedeny tři typy zákonné regulace lobbngu tak, jak jsou uplatňovány v některých zemích světa. Málo regulované systémy jsou aplikovány v Evropském parlamentu, Německu a Francii, středně regulované systémy jsou používány v Austrálii, Polsku a Litvě a vysoce regulované systémy lobbngu existují v USA, Kanadě a Maďarsku.

Tabulka 8.3: Typy zákonné regulace lobbingu ve světě

Vybraná kritéria	Málo regulované systémy	Středně regulované systémy	Vysoce regulované systémy
Lobbisté jsou definováni jako	osoby, lobující pouze pro třetí strany	firemní lobbisté, zaměstnaní zájmovými skupinami nebo organizacemi	firemní lobbisté; osoby lobující na svůj účet nebo pracující pro charitu
Pravidla pro registraci	existují, ale málo detailních informací	existují; jsou požadovány detailnější informace	precizní a detailní informace
Přiznání výdajů a nákladů	neexistuje ani pro lobbisty, ani pro jejich zaměstnavatele	určitá pravidla pro přiznání nákladů lobbisty; neexistuje regulace pro přiznání výdajů ze strany zaměstnavatelů (klientů)	přísná pravidla na výdaje lobbistů; existuje i regulace výdajů zaměstnavatelů (klientů)
Vynutitelnost	malé investice do vynucovací schopnosti státu	existuje nástroj, ale v praxi je zřídka využíván	státní agentura může a často provádí povinné revize/audity

Zdroj: Laboutková (2011).

## 8.5 KONKRÉTNÍ POŽADAVKY NA EFEKTIVNÍ REGULACI LOBBINGU V ČR

Požadavky na regulaci lobbingu v ČR se týkají jak lobbistů (osob či zájmových skupin či organizací), tak i osob, které jsou lobbovány.

Základní požadavek na **lobbisty** se týká jejich registrace, zveřejnění svého zaměstnavatele, dobu a způsob uskutečnění lobbingu, tématu (předmětu) lobbingu, jména a instituce lobbovaného. Dále je to požadavek na odevzdání finanční zprávy a přijetí auditu kontrolního orgánu. Posledním požadavkem je podepsání etického kodexu.

Co se týče osob, které jsou lobbovány - **lobbovaní**, měly by vést otevřený veřejný diář, zveřejňovat jméno lobbisty a jméno osoby, se kterou lobbovaný jednal o daném tématu. Dále by měly být zveřejněny finanční zájmy lobbovaného a vyjmenovány všechny dary, které obdržel. V případě, že dojde ke změnám, které způsobily veřejné volby, měl by být důsledně uplatňován zákaz výkonu činnosti jak lobbovaným, tak i lobbistům po určitou dobu (lobbovaní se nemohou stát lobbisty a naopak. (*cooling-off period*). Lobbovaní by také měly podepsat etický kodex.

**Legislativní regulace lobbingu v ČR** by přinesla:

- zlepšení fungování institucí jako základního kamene konkurenceschopnosti, posílení veřejné kontroly,
- transparentnost a odpovědnost výkonu veřejné správy,
- zamezení plýtvání veřejných prostředků,
- potlačení korupce.

## 9 HOSPODÁŘSKÁ POLITIKA A OČEKÁVÁNÍ

Nyní již známe teoretická východiska hospodářské politiky, nicméně aby mohla hospodářská politika co nejučinněji ovlivnit vývoj makroekonomických veličin, je třeba vzít v potaz všechny možné okolnosti, které na tento proces působí. Jednou z nich je existence očekávání ekonomických subjektů. Jedním z úkolů tvůrců hospodářské politiky je proto snaha ovlivnit očekávání požadovaným směrem, což bude mít následný dopad na výkonnost ekonomiky, velikost míry inflace, vývoje finančních trhů apod.

Uveďme si příklad. Z teorie víme, že např. snížení úrokových sazeb v době recese povede ke stimulaci ekonomického růstu, poklesu nezaměstnanosti, růstu cenové hladiny (tedy k růstu míry inflace) atd. Jak se ovšem situace změní při existenci očekávání? Řekněme, že ekonomika se dostává do recese a centrální banka se rozhodne snížit úrokovou sazbu o půl procentního bodu a předpokládá, že dojde k výše popsaným procesům. Namísto toho reaguje ekonomika jinak. Nedojde k růstu produktu a poklesu nezaměstnanosti a inflace se dokonce sníží. Toto způsobí právě existence očekávání ekonomických subjektů, které po vyhodnocení dostupných informací očekávaly, že centrální banka sníží úrokovou sazbu o jeden procentní bod a této skutečnosti přizpůsobily své chování. Ovšem vzhledem k tomu, že reakce centrální banky nebyla v souladu s jejich očekáváním (úroková sazba klesla pouze o půl procentního bodu nikoliv o jeden), působilo toto opatření de facto restriktivně.

### 9.1 ADAPTIVNÍ VERSUS RACIONÁLNÍ OČEKÁVÁNÍ

V podstatě existují dva přístupy k formování očekávání, jsou vytvářena buď *adaptivně*, nebo *racionálně*.

#### 9.1.1 ADAPTIVNÍ OČEKÁVÁNÍ

S teorií adaptivních očekávání se poprvé setkáváme v dílech autorů školy monetaristické. Podle nich se ekonomické subjekty rozhodují na základě minulých zkušeností. I tato jednoduchá definice však může mít několik alternativ.

V prvním případě se ekonomické subjekty rozhodují pouze na základě minulé zkušenosti, aniž by vzali v potaz minulý vývoj dané ekonomické veličiny za delší časové období (druhý případ). Jedním z nejužívanějších příkladů je požadavek zaměstnanců na zvýšení mezd. Pokud budou požadovat zvýšení mzdy v roce 2010, v prvním případě vezmou v potaz inflaci v roce 2009 a alespoň o tolik budou požadovat nárůst mezd v roce 2010. V druhém případě zahrnou do svých kalkulací také inflaci v předchozích obdobích, např. v roce 2006, 2007, 2008 atd. Pokud mají být požadavky na zvýšení mezd v roce 2010 co nejpřesnější, je třeba do očekávání zahrnout také skutečnost, jaký byl v minulých obdobích rozdíl mezi očekáváním vývoje míry inflace a její skutečnou hodnotou. Tím budou do výsledného požadavku zahrnuty nejen hodnoty míry inflace v minulých letech, ale také chyby v rozhodování, kterých se ekonomické subjekty případně dopustily.

#### 9.1.2 RACIONÁLNÍ OČEKÁVÁNÍ

Je zřejmé, že součástí ekonomiky jsou subjekty, pro které by bylo rozhodování se na základě adaptivních očekávání nedostatečné, a proto musejí zohledňovat jak přítomnost, tak budoucí vývoj. Touto problematikou se zabývá *teorie racionálních očekávání*. Hypotézu racionálních očekávání zformuloval již v roce 1961 americký ekonom J. F. Muth (1961), na jehož závěry se v roce 1971 ve svých pracích odvolávají R. Lucas a T. Sargent (1971). Tyto

práce lze považovat za počátek formování školy racionálních očekávání, z jejichž poznatků vychází škola „Nové klasické makroekonomie“ a „Nové keynesiánské ekonomie“.

Podle hypotézy racionálních očekávání se ekonomické subjekty nerozhodují pouze na základě minulých zkušeností (adaptivně), ale do svých očekávání zahrnují také všechny dostupné informace o současném a budoucím vývoji. I když tyto informace nemusí být dokonalé, jsou v průměru správné, a tudíž nedochází k systematickým chybám.

Vrátíme-li se k našemu příkladu se zvyšováním mezd. Při požadavcích na růst mezd v roce 2010 budou ekonomické subjekty vycházet nejen z vývoje inflace v předchozích letech, ale na základě dalších získaných informací zahrnou také např. očekávaný vývoj fiskální a monetární politiky a tomu přizpůsobí své požadavky.

### **9.1.3 ROZHODOVÁNÍ EKONOMICKÝCH SUBJEKTŮ**

Dle výše popsaného by se mohlo zdát, že všechny ekonomické subjekty by se měly rozhodovat racionálně. Ovšem v realitě tomu tak není. Obecně lze říci, že jednotlivci, domácnosti a malé firmy se při formulaci svých očekávání rozhodují spíše *adaptivně*, zatímco velké firmy, státní instituce se rozhodují spíše *racionálně*. Důvodem je skutečnost, že jednotlivci většinou nedokážou zvážit dodatečné náklady, které jim vznikají, protože dostatečně nevyužívají všechny dostupné informace (i přes to, že v posledních letech jsou na internetu veřejně přístupné) nebo je nedokážou správně vyhodnotit. Naproti tomu velké firmy, banky, státní instituce, nadnárodní korporace mají vlastní analytická oddělení pro zpracování prognóz a analýz, a proto se formulují svá očekávání racionálně.

## **9.2 HOSPODÁŘSKÁ POLITIKA A PŘÍSTUPY JEDNOTLIVÝCH ŠKOL**

Nyní si rozebereme přístupy tří výše zmíněných ekonomických škol k hospodářské politice a její účinnosti. Jedná se o školu Nové klasické makroekonomie, nové keynesiánců a monetaristů. Jednotlivé školy se liší v názoru na formování očekávání (adaptivní či racionální) a na to, zda jsou mzdy a ceny pružné. Monetaristé a noví klasikové předpokládají, že mzdy a ceny jsou pružné a nové klasiky a nové keynesiánců zase spojují platnost hypotézy racionálních očekávání. Dá se tedy očekávat, že doporučení pro tvůrce hospodářské politiky budou rozdílná.

Přibližme si modelovou situaci na příkladu fiskální expanze. V případě, kdy vláda např. zvýší vládní výdaje, aby podpořila růst ekonomiky, dostává se ekonomika do inflační mezery a z důvodu platnosti Phillipsovy křivky dochází ke změnám v úrovni výstupu. Až potud se všechny školy shodují. Ovšem jaká bude změna výstupu, závisí na tom, zda jsou očekávání ekonomických subjektů adaptivní nebo racionální. Podle *monetaristů* pracujících s adaptivními očekáváními dojde pouze ke krátkodobému růstu produktu, protože i přes to, že by subjekty měly všechny dostupné informace o minulém vývoji a očekávaly by růst inflace, chvíli potrvá, než nová situace přizpůsobí své chování, a tudíž dojde ke krátkodobému vychýlení produktu. Z dlouhodobého hlediska se produkt vrátí na původní úroveň, neboť se kontrakty v ekonomice nové situaci přizpůsobí. Za předpokladu pružných mezd a cen bude tento proces záviset na rychlosti adaptace.

*Noví klasikové* pracují nejen s pružnými mzdami a cenami, ale na rozdíl od monetaristů také s racionálními očekáváními a do svého rozhodování zahrnují všechny dostupné informace minulé, přítomné i budoucí. Z jejich pohledu bude jakákoliv očekávaná hospodářská politika neúčinná, protože ekonomické subjekty zahrnou všechny poznatky do svých očekávání a přizpůsobí jim své chování. K vychýlení produktu tedy nedojde ani z krátkodobého ani z dlouhodobého hlediska.

**Noví keynesiánci** pak předpokládají, že mzdy a ceny jsou nepružné. I když se ekonomické subjekty rozhodují racionálně, díky těmto rigiditám nemohou hned přizpůsobit své chování očekávané situaci. Může tedy dojít ke krátkodobému vychýlení produktu, ale z dlouhodobého hlediska se vrátí zpět na svoji původní úroveň.

**Tabulka 9.1: Hospodářská politika a očekávání - shrnutí**

Jednotlivé školy	Očekávání	Mzdy a ceny	Očekávaná hospodářská politika	Neočekávaná hospodářská politika
Monetaristé	adaptivní	pružné	účinná	účinná
noví klasikové	racionální	pružné	neúčinná	účinná ale problematická
noví keynesiánci	racionální	nepružné	účinná	účinná ale problematická

Zdroj: Kliková, Kotlán (2006).

V tabulce 9.1 jsme si shrnuli své poznatky. I přes to, že důvody jsou různé, může podle monetaristů a nových keynesiánců u anticipovaných překvapení dojít ke krátkodobému vychýlení produktu od jeho dosavadní úrovně. Naopak podle nových klasiků nemá anticipovaná změna inflace na produkt žádný vliv. Všechny tři školy pak zastávají stejný názor na neočekávanou hospodářskou politiku, která může ovlivnit mezeru výstupu.

### 9.3 ÚČINNOST HOSPODÁŘSKÉ POLITIKY A OČEKÁVÁNÍ

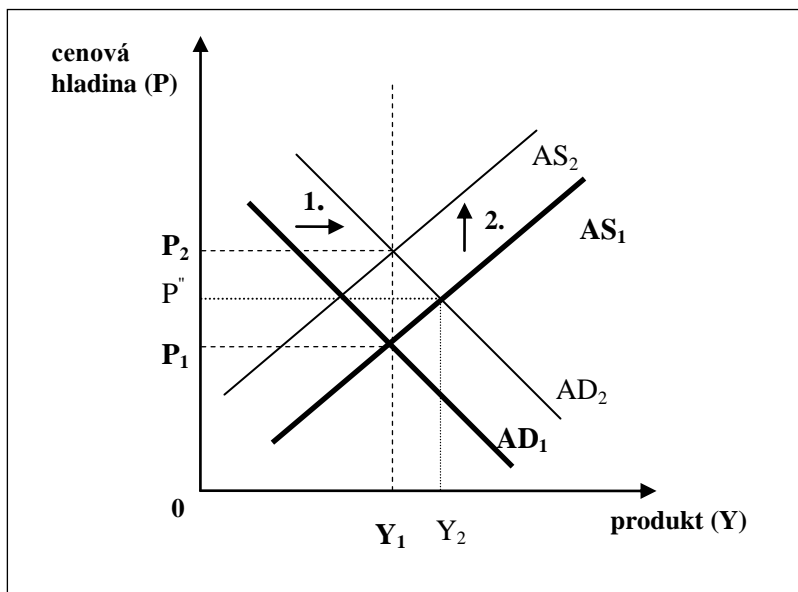
Účinnost hospodářské politiky, jako stupeň naplnění jejích cílů, je sledován zejména v podobě kombinace naplnění dvou základních makroekonomických cílů vyjadřovaných jako optimální velikost mezery výstupu a odchylky inflace od jejího cíle<sup>63</sup>. K lepšímu pochopení vlivu očekávání na velikost produktu použijeme nyní grafický aparát, konkrétně model AS-AD.

#### 9.3.1 OČEKÁVANÁ HOSPODÁŘSKÁ POLITIKA

Jako první si rozebereme očekávanou hospodářskou politiku z pohledu monetaristů, kteří předpokládají pružnost mezd a cen a pracují s adaptivními očekáváním. V grafu 9.1 je znázorněna fiskální expanze, při které dochází k růstu agregátní poprávky, tedy posunu křivky  $AD_1$  do  $AD_2$ , čímž vzroste velikost produktu z  $Y_1$  na  $Y_2$  a cenová hladina se zvýší z  $P_1$  na  $P$ . Jelikož se ekonomické subjekty rozhodují adaptivně na základě pouze minulých informací, nemůže se růst cenové hladiny projevit do mzdových kontraktů okamžitě a krátkodobě tak dojde k růstu produktu. To znamená, že z krátkodobého hlediska bude hospodářská politika účinná.

<sup>63</sup> Blíže viz Kotlán (2001) nebo Kotlán (1999).

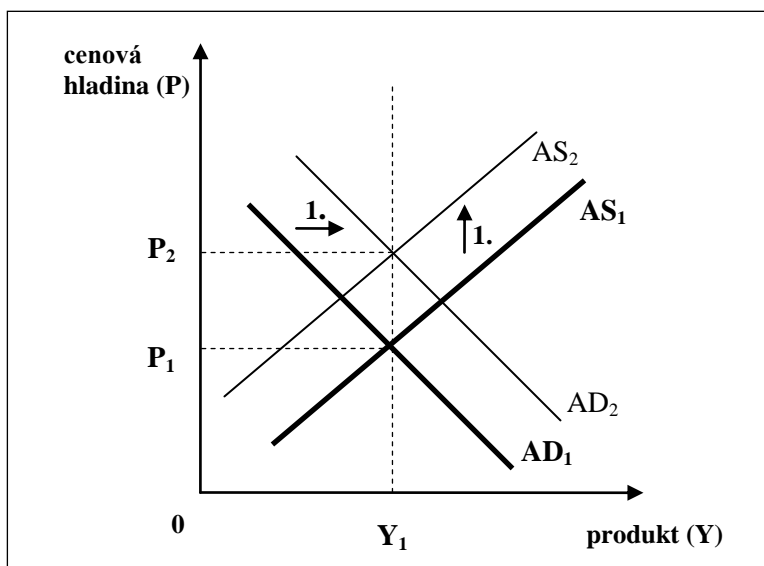


**Graf 9.1: Očekávaná HP a přístup monetaristů**

Zdroj: Kliková, Kotlán (2006), vlastní úprava.

Nějaký čas bude trvat, než se ekonomické subjekty nově vzniklé situaci přizpůsobí a zaměstnanci budou požadovat zvýšení nominálních mezd, které povede k růstu nákladů firem a posunu křivky agregátní nabídky z  $AS_1$  do  $AS_2$ . Produkt se tak vrátí na svoji původní úroveň a jediným výsledkem bude růst cenové hladiny na  $P_2$ . Vzhledem k tomu, že cílem fiskální expanze byla podpora růstu produktu, je z dlouhodobého hlediska očekávaná hospodářská politika neúčinná.

Z pohledu **nových klasiků** nemá hospodářská politika vliv na produkt ani krátkodobě ani dlouhodobě. V grafu 9.2 si opět znázorníme fiskální expanzi za předpokladu pružných mezd a cen a racionálních očekávání.

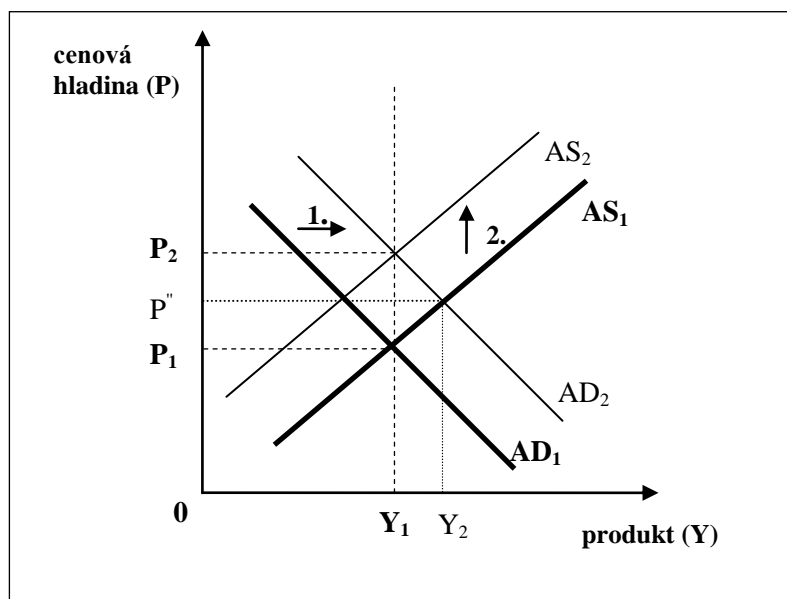
**Graf 9.2: Očekávaná HP a přístup nových klasiků**

Zdroj: Kliková, Kotlán (2006), vlastní úprava.

Opět nejdříve dochází k posunu křivky  $AD_1$  do  $AD_2$ , ale díky racionálnímu očekávání zakalkulují ekonomické subjekty případný růst cen do růstu nominálních mezd, čímž dochází k současnému posunu křivky  $AS_1$  do  $AS_2$  (z důvodu rostoucích nákladů firem) a cenová hladina roste z  $P_1$  do  $P_2$ , aniž by došlo k růstu produktu.

Na první pohled by se mohlo zdát, že když je graf 9.3 zcela shodný s grafem 9.1, budou závěry nových keynesiánců totožné se závěry monetaristů. Není tomu tak zcela. I když se obě školy shodnou na tom, že krátkodobě může být hospodářská politika účinná a dlouhodobě neúčinná, vedou je k tomuto konstatování zcela jiné důvody. Na rozdíl od monetaristů předpokládají noví keynesiánci racionální očekávání a vycházejí z faktu, že mzdy a ceny jsou nepružné.

**Graf 9.3: Očekávaná HP a přístup nových keynesiánců**



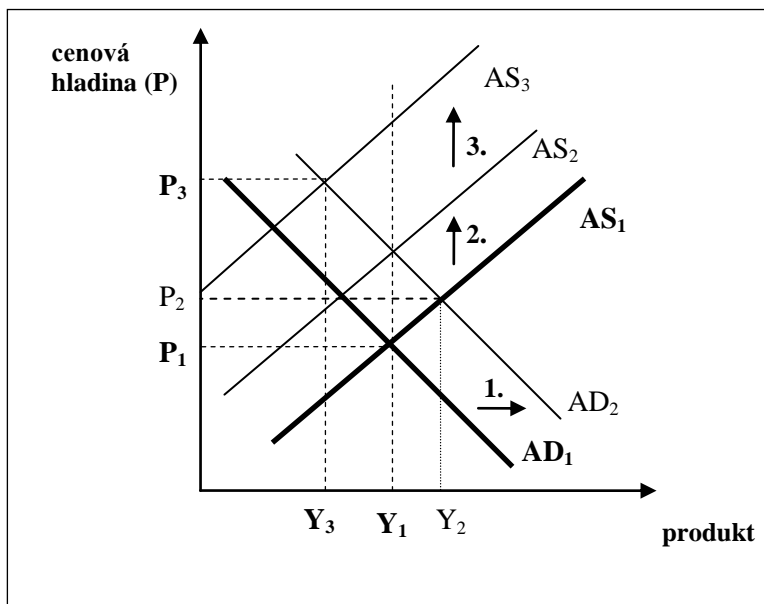
Zdroj: Kliková, Kotlán (2006), vlastní úprava.

Tyto předpoklady pak vedou k situaci, kdy sice ekonomické subjekty racionálně očekávají fiskální expanzi (posun křivky  $AD_1$  do  $AD_2$ ) a s ní spojený růst cen (z  $P_1$  do  $P''$ ) zakalkulují ji do svých potenciálních mzdových kontraktů, ale z důvodu rigidity mezd a cen dochází ke zpoždění. Křivka agregátní nabídky ( $AS_1$  do  $AS_2$ ) se posouvá později, díky čemuž může dojít ke krátkodobému růstu produktu na velikost  $Y_2$ . Poté, co se mzdové kontrakty přizpůsobí fiskální expanzi a dojde ke zmíněnému posunu křivky AS, vrátí se produkt na svou původní úroveň  $Y_1$  a cenová hladina vzroste na úroveň  $P_2$ . Z dlouhodobého hlediska je tak očekávaná hospodářská politika neúčinná.

### 9.3.2 NEOČEKÁVNÁ HOSPODÁŘSKÁ POLITIKA

Jak bylo popsáno výše, je za předpokladu racionálních očekávání a pružných mezd a cen podle nových klasiků očekávaná hospodářská politika neúčinná jak v krátkém tak v dlouhém období. V případě, že by ovšem hospodářská politika byla **neočekávaná**, nemohou ji ekonomické subjekty zahrnout do svých očekávání a přizpůsobit jí své chování. Jaké to bude mít důsledky na velikost produktu a cenovou hladinu, si ukážeme na grafu 9.4. Při náhlé fiskální expanzi dojde k růstu agregátní poptávky vyjádřenému posunem křivky  $AD_1$  do  $AD_2$ , produkt vzroste na velikost  $Y_2$  za současného růstu cenové hladiny ( $P_1$  do  $P_2$ ). Za předpokladu neočekávané hospodářské politiky se z krátkodobého hlediska nic dalšího nestane, neboť ekonomické subjekty s touto možností nepočítaly a nezahrnuly ji do svých očekávání ani mzdových kontraktů.

Graf 9.4: Očekávaná HP a přístup nových klasiků



Zdroj: Kliková, Kotlán (2006), vlastní úprava.

Mohlo by se tedy zdát, že je výhodné provádět neočekávanou hospodářskou politiku, ale není tomu tak. Snadno totiž může dojít k situaci, že racionálně očekávající subjekty své chování časem nejen přizpůsobí (posun z AS<sub>1</sub> do AS<sub>2</sub>), ale na základě zkušeností mohou svá očekávání utvářet zcela odlišně. Mohou tak požadovat mnohem vyšší růst nominálních mezd, čímž se křivka agregátní nabídky posune až do AS<sub>3</sub>), cenová hladina vzroste na úroveň P<sub>3</sub> a produkt se dostane pod úroveň výchozího na hodnotu Y<sub>3</sub>. Výsledkem fiskální expanze je pak pokles produktu.

Jak z rozboru přístupů jednotlivých škol vyplývá, existence racionálních očekávání v ekonomice neumožňuje uplatňování stabilizační politiky v keynesiánském smyslu, protože jediným jejím výsledkem je růst cenové hladiny (tedy míry inflace), aniž by měla pozitivní vliv na růst produktu.

## 10 INFORMACE V HOSPODÁŘSKÉ POLITICE

Proces hospodářsko-politického rozhodování je procesem práce s informacemi.

Každé rozhodování s sebou nese riziko omylu, riziko selhání. Hlavní možnost, jak tato rizika snížit, spočívá ve snaze získání maximálního množství kvalitních informací. Jakékoliv rozhodování je tedy svou podstatou procesem zpracování informací:

- **informace pro rozhodování** – tok informací od objektu (o stavu objektu, o jeho změnách, o jeho okolí) k subjektu, který je vyhodnocuje a na jejich základě se rozhoduje.
- **informace jako prostředek výkonu rozhodnutí** (ovlivňování) – tok informací od subjektu k objektu – má za následek změnu chování podřízeného objektu.

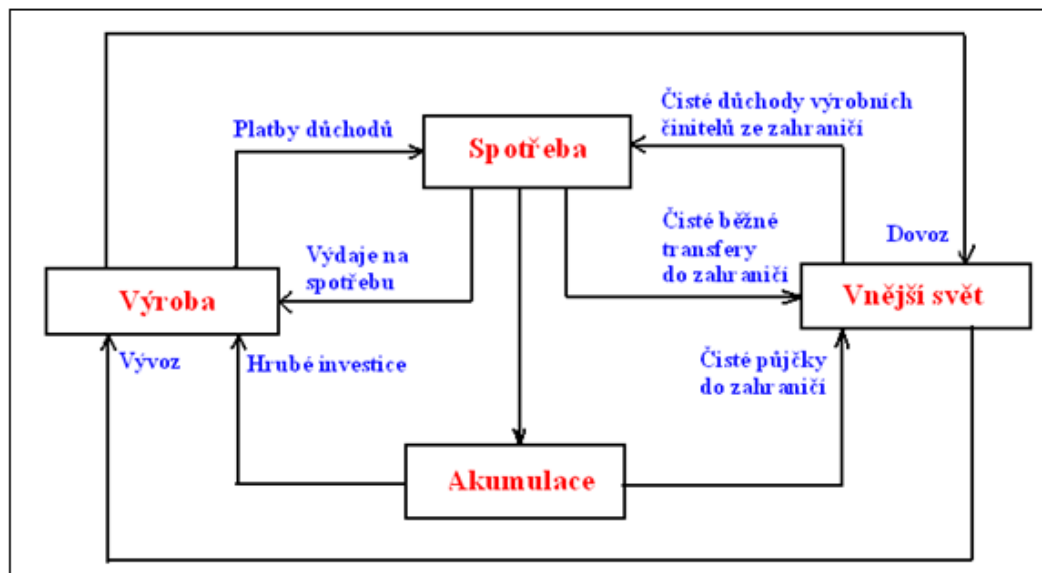
Informace pro hospodářskou politiku tvoří Systém národních účtů, makroekonomická analýza a makroekonomická prognóza.

### 10.1 SYSTÉM NÁRODNÍCH ÚČTŮ

Systém národních účtů (SNÚ) obsahuje soustavu národohospodářských ukazatelů, které se týkají celého národního hospodářství, charakterizují období jednoho roku, charakterizují uplynulá období a neobsahují propočty národního majetku, i když obsahují ukazatele jeho změn. Prognózy, resp. očekávání netvoří součást sestav, i když na ně navazují či je využívají.

Systém národních účtů je poměrně jednoduchý model, který zachycuje hlavní ekonomické toky ve vztahu k výrobě, spotřebě, akumulaci a vnějšímu světu a je postaven na mezinárodně uznávaných definicích makroekonomických agregátů. Zjednodušený záznam systému národních účtů představuje schéma 10.1.

Schéma 10.1 Zjednodušené znázornění systému národních účtů



Zdroj: Němcová, Žák (1997.)

System tvoří dílčí účty odvětví či institucionálních sektorů, které jsou rozčleněné do tříd. Třída I jsou svodné účty systému, třída II a třída III představují podrobnější zachycení procesů. Třída I – svodné účty, je tvořena účtem výroby, spotřeby, akumulace a účtem vnějšího světa.

Jednotlivé veličiny jsou měřeny v běžných cenách; při potřebě zdůraznit fyzické změny i v cenách stálých. System národních účtů je analýzou ex post, která umožňuje hospodářskopolitickým pracovníkům poznat možnosti, meze a účinky svých opatření. Je publikován jednou za rok; protože však mnozí uživatelé potřebují údaje obsažené v SNÚ častěji, jsou hlavní ukazatele vykazovány jednou za čtvrt roku. Časová zpoždění, s nimiž se údaje publikují, se pohybují v rozmezí od poloviny roku do asi dvou let.

Z technického hlediska jsou na pravé straně účtů zachyceny zdroje, na levé straně účtů jejich užití.

**Účet výroby** ukazuje toky, které jsou spojené s pohybem zboží a služeb, jež bylo v dané ekonomice vyprodukováno za vykazované období. Základním agregátem je hrubá hodnota přidaná zpracováním, která charakterizuje podíl jednotlivých odvětví na tvorbě GDP. Přitom levá a pravá strana účtu představují dvě na sobě navzájem nezávislé metody výpočtu GDP: levá metodu důchodovou, pravá metodu výdajovou (viz schéma 10.2).

**Schéma 10.2: Účet výroby (GDP a jeho užití)**

<b>Náhrady zaměstnancům</b> <b>Zisk</b> <b>Amortizace</b> <b>Nepřímé daně</b> <b>Dotace (odečítají se)</b>	<b>Výdaje na soukromou spotřebu</b> <b>Výdaje na veřejnou spotřebu</b> <b>Přírůstek zásob</b> <b>Hrubá tvorba fixního kapitálu</b> <b>Vývoz zboží a služeb</b> <b>Dovoz zboží a služeb (odečítá se)</b>
<b>Hrubý domácí produkt</b>	<b>výdaje na HDP</b>

Zdroj: Němcová, Žák (1997).

**Účet spotřeby** (schéma 10.3) navazuje na účet výroby; jeho základním agregátem je disponibilní důchod, který je buď spotřebováván anebo představuje odloženou spotřebu (ve formě úspor).

**Schéma 10.3: Účet spotřeby (Národní disponibilní důchod a jeho užití)**

<b>Výdaje na soukromou spotřebu</b> <b>Výdaje na veřejnou spotřebu</b> <b>Úspory</b>	<b>Náhrady zaměstnancům</b> <b>Zisk</b> <b>Čisté důchody ze zahraničí</b> <b>Nepřímé daně</b> <b>Dotace (odečítají se)</b>
<b>Užití disponibilního důchodu</b>	<b>Disponibilní důchod</b>

Zdroj: Němcová, Žák (1997).

**Účet akumulace** je s účtem spotřeby propojen pomocí položky úspory (schéma 10.4):

**Schéma 10.4: Účet akumulace (kapitálových transakcí)**

<b>Přírůstek zásob</b> <b>Hrubá tvorba fixního kapitálu</b> <b>Čisté úvěry do zahraničí</b>	<b>Úspory</b> <b>Opotřebením základních prostředků</b> <b>Čisté kapitálové transfery ze zahraničí</b>
<b>Hrubá akumulace</b>	<b>Financování hrubé akumulace</b>

Zdroj: Němcová, Žák (1997).

**Účet vnějšího světa** (někdy též zvaný **účet vnějších transakcí**) zachycuje transakce tuzemské ekonomiky se zahraničím; to znamená, že zachycuje jednak platby hrazené do zahraničí a jednak platby ze zahraničí přijaté; přitom jsou odděleny transakce běžné a kapitálové (schéma 10.5). Jako běžné transakce označujeme nefinanční a neakumulační transakce. Tak jako u ostatních účtů i zde jsou na pravé straně uvedeny zdroje, na levé užití a příslušné saldo. Toto saldo je však zvláštní, protože jeho kladné znaménko značí zisk pro zahraničí a deficit pro daný stát a naopak: záporné znaménko znamená zisk pro stát a deficit pro zahraničí.

Schéma 10.5: Účet vnějšího světa

<b>Běžné transakce</b>	
<b>Vývoz zboží a služeb</b> <b>Náhrady zaměstnanců ze zahraničí</b> <b>Důchody z podnikání a majetku v zahraničí</b> <b>Ostatní běžné transfery ze zahraničí</b>	<b>Dovoz zboží a služeb</b> <b>Náhrady zaměstnanců do zahraničí</b> <b>Důchody z podnikání a majetku do zahraničí</b> <b>Ostatní běžné transfery do zahraničí</b> <b>Přebytek běžných transakcí</b>
<b>Kapitálové transakce</b>	
<b>Přebytek běžných transakcí</b> <b>Kapitálové převody ze zahraničí</b> <b>Čisté příjmy ze zahraničních pasiv</b>	<b>Nákupy nehmotných aktiv v zahraničí (čisté)</b> <b>Čisté získání zahraničních finančních Aktiv</b>

Zdroj: Němcová, Žák (1997).

### 10.1.1 VZNIK A VÝVOJ SYSTÉMU NÁRODNÍCH ÚČTŮ

Tak, jak se postupně vyvíjela ekonomická teorie, začaly se i utvářet představy o celkovém fungování jednotlivých národních ekonomik. První pokus o výpočet národního důchodu a jeho definování byl učiněn v 17. století. V 18. století vypracoval F. Quesnay "ekonomickou tabulku", která měla podobu input-output analýzy a byla prvním modelem reprodukce. Celou společnost rozdělil na tři třídy: třídu produktivní, která společnosti získává nové zdroje z přírody (primární sektor – zemědělství, těžba) a jediná vytváří přebytek nad náklady (tzv. čistý produkt), třídu sterilní (sekundární sféru – obchod, průmysl, řemesla), která látky získané z přírody pouze přeměňuje, a třídu pozemkových vlastníků. Mezi těmito třídami dochází ke směně a rozděluje se mezi nimi čistý produkt.

K pravidelnému statistickému sledování makroekonomických agregátů však dochází až ve 20. století; na jeho počátku byly vybudovány národní statistické úřady, které začínají sledovat i indikátory výroby.

Rozvoj statistického národohospodářského sledování nastává ve 20. letech v zemích Sovětského svazu, jako důsledek rozmachu národohospodářského plánování. Tato etapa se pojí především se jménem W. W. Leontiefa<sup>64</sup>, tvůrce input – output analýzy, který vycházel

<sup>64</sup> Wassily W. Leontief (1906-1999), americký ekonom ruského původu, profesor na Univerzitě v Harvardu, se dlouhodobě věnoval výzkumu struktury meziodvětvových vztahů v ekonomice USA a strukturálních bilancích, které publikoval v 50. letech jako Input – Output tabulky a za jejich zpracování obdržel v roce 1973 Nobelovu cenu. Jeho přístup se stal východiskem plánovacích technik v mnoha netržních ekonomikách.

z ekonomické tabulky E. Quesnayho, teorie reprodukce K. Marxe a teorie celkové rovnováhy L. Walrase<sup>65</sup>.

Za zakladatele Systému národních účtů je považován J. R. N. Stone<sup>66</sup>, který jej zpracoval nejprve pro Velkou Británii a posléze i pro OSN. Po druhé světové válce, která rozvoj tohoto systému urychlila, se systém rozšířil i v dalších evropských zemích. Nebyl však jednotný. V 50. letech tlaky na unifikaci systému zesílily, a to především z důvodu zahájení činnosti některých nadnárodních organizací (OSN, MMF), potřebami mezinárodního srovnání a díky integračním snahám. V roce 1953 doporučilo OSN svým členským státům první standardizovanou podobu Systému národních účtů. Jednalo se o soustavu 6 standardních účtů, které se vztahovaly k výrobě, rozdělení, akumulaci a vnějším transakcím u tří základních sektorů: podniků, domácností a soukromých neziskových institucí a vládního sektoru.

V 60. letech byla zahájena rozsáhlá revize SNÚ, jejímž cílem bylo vytvořit systém, který by poskytoval úplnější a podrobnější informace jak o hlavních ekonomických tocích, tak i o některých stavových veličinách. Důraz byl kladen na detailnější členění účtů výroby, podrobnější zachycení finančních toků a na spojení tokových a stavových veličin.

Mezinárodně uznávaný standardní systém národních účtů byl pod patronací OSN publikován v roce 1968 (A System of National Accounts). Tento systém, který vychází z mezinárodně uznávaných definic, klasifikací i způsobů měření hlavních makroekonomických ukazatelů, vytvořil rámec pro systematické a integrované sledování hlavních toků a stavů v národním hospodářství a stal se zdrojem srovnatelných statistických informací. Národní účty jednotlivých zemí se sice od SNÚ OSN většinou odchyľují, ale respektují jeho logiku, základní principy a kategorie.

Ve druhé polovině 80. let započaly práce na další revizi systému národního účetnictví, které byly ukončeny v roce 1993. Na této revizi se podílely mezinárodní instituce (OSN, Eurostat, Mezinárodní měnový fond, OECD a Světová banka) i národní statistické orgány.

Nový systém byl publikován jako System of National Accounts 1993 (SNA 1993) a je určen pro využívání v zemích s tržní i tranzitivní ekonomikou. Byl harmonizován s platební bilancí podle metodologie Mezinárodního měnového fondu a zavádí tzv. „satelitní účty“, které poskytují informace o zdravotnictví, školství, vědě a výzkumu a o životním prostředí, aniž by narušovaly systém základních účtů.

Nejnovější manuál SNÚ je z roku 2008 a je výsledkem diskuze v panelu OSN (UN 2009).

Zavedení systému národních účtů má pro jednotlivé země charakter doporučení, nejde tedy o direktivní příkaz. Přijetí tohoto doporučení však usnadňuje realizaci promyšleného přístupu, na jehož přípravu má každá země potřebné odborníky.

V zemích reálného socialismu se tento systém nepoužíval; koncem 60. let publikovala Rada vzájemné hospodářské pomoci Systém bilancí národního hospodářství, který vycházel z Marxova pojetí produktivních a neproduktivních činností a jehož základem byl materiálně pojatý společenský produkt. To znamená, že od SNÚ se liší tím, že národohospodářské pojetí

---

<sup>65</sup> Leon Marie-Esprit Walras (1834 – 1910), francouzský profesor na univerzitě v Lausanne, tvůrce teorie celkové (všeobecné) rovnováhy. Zaměřuje se v ní na vzájemné interakce a chování všech trhů v ekonomice a usiluje o vysvětlení rovnováhy, existující na všech trzích souběžně. Jeho výklad celkové rovnováhy sjednotil výklad teorie směny, teorie výroby, tvorby kapitálu a peněz.

<sup>66</sup> Richard Stone (1913-1991), britský profesor na Cambridgeské univerzitě, se věnoval teoretickým základům i praktické aplikaci systému národních účtů. V roce 1984 získal za přínos k rozvoji teorie národních účtů Nobelovu cenu.

produkce zahrnuje pouze výrobky a tu část výkonů (služeb), která je v nich ztělesněna. V současné době tento systém používá Čína a Severní Korea.

V České republice (obdobně jako ve většině tranzitivních zemí) začal být zpracováván Systém národních účtů až po roce 1989. První výsledky národních účtů za rok 1992 byly publikovány v roce 1995. Zpracování národních účtů provádí Český statistický úřad, který má síť pracovišť po celém území státu.

### **10.1.2 VÝZNAM SYSTÉMU NÁRODNÍCH ÚČTŮ**

Význam národních účtů je víceúčelový a celý systém je určen především pro ekonomickou analýzu, pro tvorbu hospodářské politiky a pro rozhodování. SNÚ je vlastně makroekonomickou databankou, která je vhodná pro rozbor a hodnocení ekonomického vývoje země, ale i pro komparace a prognózy vývoje národního hospodářství.

#### **MONITOROVÁNÍ CHOVÁNÍ EKONOMIKY**

Systém národních účtů poskytuje ucelenou a dostatečně rozsáhlou deskripci národního hospodářství, a tudíž informace o různých druzích ekonomických činnostech v různých sektorech ekonomiky. Ukazuje hlavní ekonomické toky jako je výroba, spotřeba, investice, dovozy a vývozy, mzdy, zisky atp., a tím i umožňuje výpočet klíčových bilančních položek a koeficientů, jako kupř. rozpočtový deficit, saldo obchodní bilance apod.

#### **MAKROEKONOMICKÁ ANALÝZA**

Systém národních účtů představuje základní zdroj makroekonomické analýzy, protože umožňuje systematické sledování na sebe navazujících makroekonomických údajů. Na základě údajů SNÚ je možno:

- zkoumat vývoj národního hospodářství v čase (ekonomický růst, vývoj inflace, vývoj zahraničního obchodu apod.);
- zkoumat strukturální změny (přidaná hodnota a zaměstnanost podle sektorů a odvětví, komoditní struktura zahraničního obchodu, finální spotřeba podle skupin výrobků, sektorová struktura důchodů apod.);
- sledovat vybrané sektory a části národního hospodářství (podnikatelský sektor, finanční instituce, domácnosti, vláda apod.).

#### **TVORBA HOSPODÁŘSKÉ POLITIKY**

Vzhledem k tomu, že pomocí národních účtů je možno provádět makroekonomickou analýzu a hodnotit hospodářskou politiku, napomáhají vládním orgánům při vlastní formulaci hospodářské politiky. Tvorba hospodářské politiky pro krátké období je založena na ocenění vývoje ekonomiky v posledním období, jejím současném stavu a krátkodobé predikci budoucího vývoje. Tyto krátkodobé předpovědi se většinou opírají o ekonometrické modely.

Střednědobá a dlouhodobá hospodářská politika je již formulována v kontextu širší hospodářské strategie; nicméně i tato musí obsahovat hlavní ekonomické toky.

#### **MEZINÁRODNÍ KOMPARACE**

Národní účty umožňují srovnávat vývoj hlavních makroekonomických ukazatelů v jednotlivých zemích; to ovšem předpokládá, že jednotlivé země budou používat SNÚ, který je v souladu s mezinárodně dohodnutým standardním systémem a používá jednotné



klasifikace a definice. Pomocí mezinárodních komparací je možno porovnávat úroveň a výkonnost ekonomiky dané země s ostatními.

### MAKROEKONOMICKÉ MODELOVÁNÍ

Systém národních účtů se stává východiskem pro konstruování makroekonomických modelů. Proto většina modelů - od nejjednodušších produkčních funkcí přes input - output tabulky až po složité optimalizační a dynamické modely - využívá základní informace a vztahy ze soustavy národních účtů.

## 10.2 MAKROEKONOMICKÁ ANALÝZA A PROGNÓZA

*Makroekonomická analýza* vychází z empirických statistických materiálů a analyzuje vývoj a stav národního hospodářství jako celku. Soustřeďuje se na analýzu výroby, analýzu spotřeby, analýzu vnějších vztahů, analýzu rovnováhy země, analýzu efektivnosti a ekonomické úrovně, analýzu ekonomického růstu ekonomiky a analýzu trhu práce.

Data, která makroekonomická analýza zpracovává a vyhodnocuje, pocházejí převážně ze statistických šetření. Kromě statistických dat používá makroekonomická analýza i další zdroje dat - např. z bankovního sektoru, burzovních statistik apod.

Důležité je statistické sledování tvorby a užití HDP podle jednotlivých sektorů:

- *primární* - prvovýroba,
- *sekundární* - zpracovatelská odvětví,
- *terciární* - služby,
- *kvarterní* - odvětví produkující inovace.

*Makroekonomická prognóza* přináší základní informace pro hospodářskopolitické rozhodování. Vždy navazuje na výsledky a strukturu makroekonomické analýzy.

Časový horizont makroekonomických prognóz je následující:

- *krátkodobé (konjunkturální) prognózy* (1 – 24 měsíců), tzv. konjunkturální prognóza; je zaměřena na poznání hospodářského cyklu,
- *střednědobé* (2 – 5 let), postižení a předvídaní střednědobých tendencí ekonomického růstu a změny struktury,
- *dlouhodobé* (nad 5 let), postižení hlavních tendencí a faktorů vývoje, protože s délkou prognózovaného období spolehlivost klesá.

Pro předpovědi vývoje ekonomiky se používají rozličné metody:

- *metoda extrapoláčn*í, kdy protáhneme do budoucnosti většinou analyticky popsaný trend,
- *ekonomicko-matematické modelování*, které umožňuje do předpovědi zahrnout větší množství příčinných souvislostí, ale pořád jde jenom o model,
- *metody reflexní a intuitivní*, které bývají vysoce subjektivní; používají se převážně v oblastech, kde se jiné metody uplatňují jen obtížně,
- *metody expertní*, které nejruznějším způsobem zpracovávají předpovědi expertů v daném oboru a tím se je snaží objektivizovat,

- **metody scénářů;** ty kladou důraz na vzájemné časové souslednosti a souvislosti budoucích jevů, přičemž k jejich předpovědi se využívají i předchozí metody.

**Konjunkturní analýza** a na ní navazující prognóza byla metodologicky propracována v 70. a 80. letech. Většina států při jejich tvorbě vychází z tzv. indikátorů cyklu. Průběh cyklu je totožný s vývojem HDP. Analýzou ukazatelů se zjistilo, že některé ukazatele vývoj HDP předbíhají, jiné se vůči němu zpožďují. Mezi předbíhající se ukazatele můžeme zařadit vývoj cen akcií, výkony nákladní dopravy, odpracovanou dobu zaměstnanců, počet nových žádostí o hypotéku atp. Jako opoždující se ukazatele bývá nejčastěji zařazován změna (růst) HDP, změna úrokové míry, změna míry nezaměstnanosti, atd. Jako souběžné ukazatele vystupuje většina ukazatelů výroby.

Z těchto tří typů ukazatelů mají největší význam předbíhající se ukazatelé, protože na základě jejich vývoje je možno usuzovat na stabilitu ekonomického vývoje resp. jeho změnu.

Další informace pro hospodářskou politiku, mezi které patří informace o obyvatelstvu a o jeho preferencích se získávají buď přímo (jako jsou průzkumy veřejného mínění), nebo nepřímo (ty jsou výsledkem různých odhadů). Tyto informace jsou významné pro politické i hospodářskopolitické orgány a instituce.

### **10.2.1 INFORMAČNÍ POLITIKA STÁTU**

Mluvíme-li o informační politice státu, máme na mysli tok informací od politických a hospodářsko-politických orgánů a institucí k obyvatelstvu a ekonomickým subjektům. Informační politiku státu můžeme realizovat prostřednictvím hospodářsko-politických nástrojů nebo prostřednictvím informací.

#### **OVLIVŇOVÁNÍ HOSPODÁŘSKO-POLITICKÝMI NÁSTROJI**

Ovlivňování ekonomických subjektů pomocí hospodářsko-politických nástrojů je rozsáhlé především z toho důvodu, že existuje široká škála hospodářsko-politických nástrojů. Může se jednat kupř. o

- krátkodobé ovlivňování preferencí pomocí morálních výzev či příkladem autorit („Ekonomické je jen to, co je ekologické!“);
- ovlivňování nástroji makroekonomické regulace (kupř. zvýšení diskontní sazby);
- ovlivňování pomocí motivačních nástrojů, mezi které patří zejména daně a subvence (např. finanční podpora zaměstnavatelů osob se změněnou pracovní schopností nebo daně, uvalené na tabák a alkohol);
- přímé zásahy státu (kupř. nucená správa banky).

#### **OVLIVŇOVÁNÍ INFORMACEMI**

V tomto případě se jedná o informace nejrůznějšího druhu a v nejrůznější formě. Pro jejich množství a kvalitu je důležitý existující společenský systém. Hlavním zdrojem informací je síť medií: rozhlas, tisk, televize.

V současné době se začíná mluvit o informační společnosti, jejíž páteří je využívání internetu (informatizace společnosti).

## 11 PROCES TVORBY HOSPODÁŘSKÉ POLITIKY

Proces tvorby hospodářské politiky úzce souvisí s procesem řízení, který můžeme rozdělit do čtyř etap, ve kterých jsou zahrnuty následující činnosti (Němcová, Žák, 1997, s. 93):

- vyhodnocení vstupních informací; to v podstatě znamená kontrolu předchozího cyklu řízení;
- příprava rozhodnutí;
- rozhodování;
- provedení rozhodnutí.

Na počátku procesu řízení je zapotřebí vyhodnotit vstupní informace; ty jsou porovnávány s původním odhadem vývoje. Jestliže se skutečný vývoj shoduje s vývojem očekávaným, odpovídají další činnosti původně sestavenému plánu, který vznikl v předchozích cyklech řízení. Pokud se skutečnost od původního odhadu vývoje liší, objevuje se **problém**, který musí být identifikován a pro který je formulován cíl, jenž bude při řešení problému sledován. Výsledkem této etapy je souhlas s přípravou rozhodnutí.

Etapa přípravy rozhodnutí soustřeďuje činnosti, jejichž výsledkem je příprava variant budoucího možného vývoje a příprava variant způsobů, jak tento „problémový“ vývoj řešit.

Etapu rozhodování můžeme rozdělit do dvou částí; v první části je hodnocena účinnost jednotlivých variant a rizika, která jsou s nimi spojená. Na základě tohoto hodnocení je vybrána optimální varianta, která má nejvyšší účinnost a rizika s ní spojená jsou nejmenší. Tato varianta je posléze realizována. Druhá část této etapy je ve své podstatě fází kontrolní; pomocí zpětné vazby se navracíme na začátek procesu a zjišťujeme, nakolik se fáze provedení rozhodnutí shoduje s předpokládaným vývojem.

Pokud mluvíme o procesu tvorby hospodářské politiky, má proces řízení tyto části:

- makroekonomická analýza (subkapitola 10.2)
- diagnóza a vysvětlení,
- prognóza a tvorba programu,
- kontrola prognózovaných variant makroekonomickou analýzou.

Za tvorbu hospodářské politiky v podmínkách parlamentní demokracie odpovídá parlament a vláda, ale jejími skutečnými tvůrci jsou politické strany, které ovšem ovlivňují různé zájmové svazy a skupiny, lobby a neziskové organizace. Je zřejmé, že politická strana, která chce mít vliv na tvorbu hospodářské politiky, musí vypracovat takový program, který jí zajistí dostatečný počet voličů.

Základním dokumentem, kterým vláda deklaruje svou hospodářskou politiku a její zaměření, je vládní prohlášení<sup>67</sup>. Jeho charakter je dán výsledkem voleb; jestliže ve volbách získaly nejvyšší počet hlasů pravicově orientované politické strany, potom kromě preferovaných cílů pravice bude ve vládním prohlášení zakotvena svoboda jednotlivce, preferováno soukromé vlastnictví a formulován požadavek co možná nejmenších zásahů státu do ekonomiky.

---

<sup>67</sup> Vládní prohlášení sestavuje každá vláda, ať už se jedná o vládu koaliční nebo vládu jedné strany, o vládu většinovou nebo menšinovou.

V případě volebního vítězství levicově orientovaných politických stran bude (opět kromě preferovaných cílů levice) leitmotivem vládního prohlášení nastolení sociálně spravedlivé společnosti, zachování různorodosti forem vlastnictví a podpora státních zásahů do ekonomiky.

Strany středu se ve svých principech pohybují mezi těmito dvěma vymezeními. Nicméně jejich priority jsou v různých společnostech definovány odlišně, proto se k jejich konkrétnějšímu vymezení používá označení jako strany pravého (levého) středu, krajní pravice, krajní levice apod.

Základním předpokladem pro přijetí jakéhokoliv rozhodnutí pro tvorbu hospodářské politiky je shoda (konsensus) aktérů HP. Proto i vládní prohlášení v případě koaliční vlády je výsledkem konsensu všech zúčastněných politických stran.

## 11.1 MOŽNOSTI DOSAHOVÁNÍ KONSENSU

*Při tvorbě této subkapitoly byly použity pasáže ze skript Základy hospodářské politiky (Žák M. a kol., 1994).*

Pojem „konsensus“ znamená shodu a připomíná latinský výraz „consensus omnia“, což znamená všeobecná shoda.

Obecně si pod pojmem konsensus můžeme představit dohodu o základních pravidlech fungování společnosti a o jejích základních cílech. Společenský konsensus pak představuje míru ztotožnění se členů společnosti s jejími základními cíli a principy fungování; čím je tato míra ztotožnění vyšší, tím je společnost stabilnější. Nejběžnější metodou dosahování celospolečenského konsensu v demokratické společnosti jsou volby.

Přesně vymežit pravidla a cíle, která jsou součástí společenského konsensu, je poměrně obtížné. Vždy se však jedná o vymezení vztahu jednotlivce a společnosti – vymezení základních politických práv a povinností jednotlivce. Konkrétní obsah konsensu a jeho náplň závisí vždy na stupni vývoje společnosti, na kulturní tradici a na charakteru společnosti. Je logické, že vymezení těchto pravidel a cílů bude zcela odlišné v rozvojové zemi s vojenskou diktaturou a s tradicí kmenového zřízení anebo ve vyspělé společnosti s dlouhou demokratickou historií.

Pro dosahování konsensu existují různé metody; v podstatě se však vždy jedná o proces vyjednávání, které se liší jen ve způsobech a formě prosazování moci. Zpravidla je konsensu dosaženo:

- demokratickým vyjednáváním, které je typické pro demokratické systémy,
- vynucením souhlasu násilím, které je signifikantní pro režimy diktátorské.

Pro proces vyjednávání platí, že jeho průběh a výsledky ovlivňují tři základní parametry – *moc, informace a čas*.

**Výchozí pozice v procesu vyjednávání.** Na počátku jednání mají vyjednávací strany určité postavení (moc) a váhu. Ta je odvozena formálně od jejich právního (resp. občansko-právního) statutu a od jejich společenského statutu, který závisí na jejich moci. V průběhu jednání se tato pozice mění – může se měnit jak samotná moc, ale tato pozice se může měnit i vlivem informací a času, které mají vyjednávací strany k dispozici.

**Informace** se týkají vlastních zájmů a cílů, jejich změn, jejich důležitosti a důsledků, které by mohlo mít jejich prosazení nebo obětování. I informace se mohou během procesu vyjednávání měnit. Nesmírně důležité jsou ovšem informace o zájmech a cílech druhé strany (stran) a dále o předpokládaném vývoji objektivní reality.

**Čas (časový termín)**, ve kterém by se mělo shody dosáhnout, je buď dán objektivně zvenčí, nebo jej vyjednávací strany mohou svým jednáním ovlivnit. V důsledku toho pak mohou zprostředkovaně ovlivnit také svou pozici i celý průběh vyjednávání.

Každá ze stran uplatňuje během vyjednávání svou strategii a taktiku a jednání končí v okamžiku, kdy se zájmy jednajících stran podaří sladit. Jinak řečeno, proces vyjednávání<sup>68</sup> končí v okamžiku, kdy každý ze zúčastněných dospěje k názoru, že dohodnutá míra prosazování a respektování jeho zájmů je pro něj výhodná.<sup>69</sup>

Konsensuálního vyjednávání je možno použít tehdy, jestliže je dostatek času na rozhodování; pro úspěšný výsledek vyjednávání je také nutná podpora všech zúčastněných stran. Důležitým momentem při dosahování konsensu je prvek nejistoty a neurčitosti v očekáváních jednotlivců i skupin, které se jednání účastní. Je tomu tak proto, že neurčitost ve smyslu „jak konkrétního jedince či skupinu lidí nová pravidla postihnou, až začnou platit“ motivuje aktéry jednání k objektivnějšímu pohledu a k racionálnějšímu jednání, které pak ve svém důsledku vede snáze k dosažení shody.

Při dosahování konsensu je také zapotřebí:

- správně identifikovat rozhodnutí, které je potřeba přijmout, nebo problém, který je potřeba vyřešit; to znamená, že jednající by se neměli zabývat podružnostmi nebo zástupnými problémy,
- jasně identifikovat postoj každého aktéra vyjednávání k řešení problému,
- dobře vysvětlit názor účastníka vyjednávání tak, aby ostatní účastníci mohli pochopit pohnutky, které ho k tomuto názoru vedou,
- pozorně naslouchat názorům a pocitům ostatních aktérů vyjednávání,
- být připraven upravit svůj postoj na základě informací a porozumění argumentů,
- vyhnout se výsledku vítěz-poražený, protože odlišnost postojů má svou cenu,
- změnit navrhované řešení tak, aby jej mohli ostatní podpořit; nepokoušet se ale měnit mysl lidí (mohu řešení podpořit i tehdy, pokud si zachovám kritický náhled),
- uvědomit si, že dosažení konsensu je velmi obtížné,
- není možné, aby byl proces hledání konsensu narušován jedinou stranou, která je proti a zároveň není schopná navrhnout alternativu, která může být ostatními akceptovaná.

---

<sup>68</sup> Zkoumání procesu vyjednávání, jeho vyhodnocování a hledání zákonitostí a metod je aktuálním předmětem výzkumu řady společenských věd – teorie her pro potřeby psychologie, sociologie, business science (joint venture nebo vyjednávání s odbory – tzv. bargaining), teorie řízení a teorie veřejné volby pro potřeby politické ekonomie a politologie. Existují formalizované modely, teorie i praktické návody. Jejich důležitost podtrhuje udělení Nobelovy ceny za ekonomii J. F. Nashovi v roce 1994 právě za formální rozpracování těchto metod.

<sup>69</sup> V této souvislosti je zapotřebí upozornit na relativnost pojmu "výhodnost výsledku jednání", protože výhodnost může být formulována i sankčně, kdy nedodržování pravidel by vedlo k neúměrnému postihu. Tato skutečnost však není pro demokratickou společnost typická.

## 11.2 KOMPROMIS

Není-li možno dosáhnout konsensu, pak v procesu vyjednávání je jedinou metodou společné tvorby záměrů hospodářské politiky uzavření kompromisu (jedná se o druhé nejlepší řešení).

Přitom je však třeba si uvědomit, že kompromis neznamena optimální způsob řešení sporů, neboť ve skutečnosti představuje ústupek nebo nenaplnění očekávání žádné z vyjednávajících stran.

## 11.3 VYTVOŘENÍ KONSENSU (KOMPROMISU)

Vytvoření konsensu nebo kompromisu v hospodářské politice závisí na několika skutečnostech:

- ve společnosti musí existovat minimální míra pospolitosti (vzhledem k hlavním cílům hospodářské politiky);
- tvorba konsensu nebo kompromisu je nemožná v případě, že ve společnosti existuje ideologicky podmíněná rigidita hodnotových představ a zájmů;
- mechanismus vyjednávání a dohody může fungovat jen tehdy, pokud daná společnost je přístupná k diskusi a ke kompromisům;
- ve společnosti existují vedoucí osobnosti, které navrženou koncepci hospodářské politiky formulují a prezentují;
- institucionalizace procesů informací, komunikací, diskuse, vyjednávání, hlasování a koordinace vytvoření konsensu resp. kompromisu výrazně napomáhají.

## 11.4 NÁKLADY KONSENSU

Jako každá činnost tak také dosahování konsensu (kompromisu) sebou nese určité náklady. S tzv. nákladovou analýzou souhlasu přišli v rámci rozvoje teorie veřejné volby na přelomu 70. let minulého století představitelé tzv. chicagské školy, kdy začaly zkoumat politiku a rozhodování jako procesy řídicí se ekonomickými kritérii. V rámci této analýzy rozlišují 2 typy nákladů: externí náklady a náklady souhlasu.

Externí náklady vznikají těm, kteří nejsou schopni samotné jednání ovlivnit. Mohou to být např. obyvatelé obce, jejíž zastupitelé rozhodli o vybudování skládky odpadu v katastru obce. Externími náklady, které ponese všichni obyvatelé obce, aniž by se osobně zúčastnili hlasování, budou zvýšený pohyb nákladních aut v obci, hluchnost, zvýšení koncentrace škodlivin v ovzduší, případně obtěžující zápach.

Náklady souhlasu pak představují nejen náklady spojené s realizací, ale také náklady spojené s vyjednáváním. Ve zmiňovaném příkladu to mohou být např. náklady na obchvat obce pro nákladní auta, apod.

S rostoucím počtem souhlasících se tedy externí náklady snižují a náklady souhlasu rostou.

## 12 ROZHODOVÁNÍ V HOSPODÁŘSKÉ POLITICE

*Autorka této kapitoly se podílela na tvorbě publikace Hospodářská politika (Kliková, Kotlán, 2006), a proto upozorňujeme, že je toto téma zpracováno na základě zmíněné knihy*

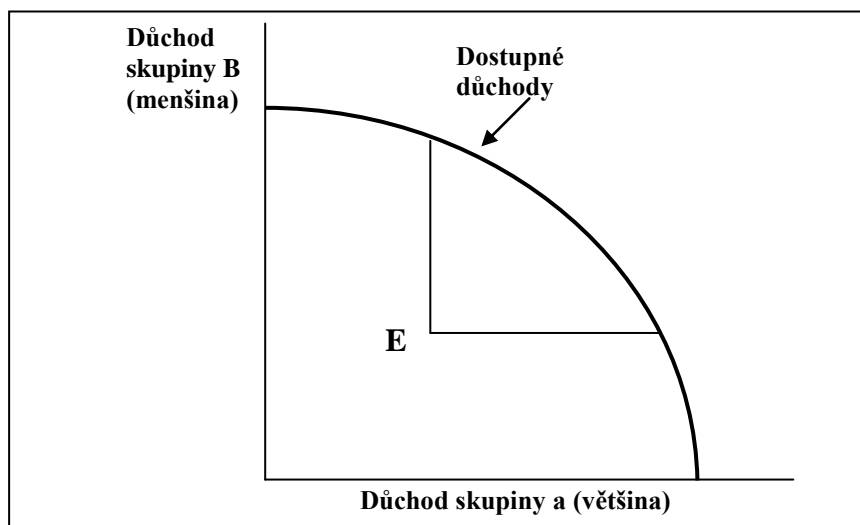
Prostřednictvím trhu jsou základní ekonomické otázky ve výrobní sféře řešeny spontánně. Ve veřejném sektoru však tomu tak není; řešení je pak třeba hledat v oblasti politické; k tomu se využívá především *teorie veřejné volby*.

Představme si nejjednodušší volební proces, který představuje přímá demokracie, protože rozhodnutí jsou přijímána přímo voliči. Přestože je tento způsob rozhodování v moderní společnosti ojedinělý, je možno pomocí něho vysvětlit některé základní situace obecného významu.

### 12.1 PRAVIDLO JEDNOMYSLNÉ SHODY

Užitek z veřejných statků i náklady spojené s jejich produkcí se týkají všech členů společnosti; proto nejpřirozenějším pravidlem rozhodování o jejich alokaci je pravidlo jednomyslné shody. To vyžaduje, aby každý souhlasil s kolektivním rozhodnutím; žádné rozhodnutí tedy nelze učinit bez souhlasu všech ostatních osob, takže každé rozhodnutí musí zvýšit (nebo alespoň nesnížit) úroveň uspokojení všech osob. Ve schématu (12.1) je zachycena situace, kdy se společnost „dohaduje“ na výši důchodů: nikdo si nemůže pohoršit, jestliže každá osoba musí souhlasit s každým rozhodnutím. Vyjdeme-li z bodu **E**, všechny výsledky musí ležet v oblasti **EXY**.

Schéma 12.1: Jednomyslná shoda



Zdroj: Samuelson, Nordhaus (1995).

Volební systém, založený na jednomyslnosti, by zaručoval, že všechna rozhodnutí budou paretovým<sup>70</sup> optimem<sup>71</sup>; protože každý volič musí s každým rozhodnutím souhlasit, nikdy nemůže dojít ve společnosti k potlačování práv menšin.

<sup>70</sup> Pareto Vilfredo (1848-1923), italský ekonom, sociolog a politolog, profesor na univerzitě v Lausanne. Kromě toho byl i průkopníkem ekonometrie.

<sup>71</sup> Paretovo optimum (rovnováha) představuje takový ekonomický výsledek, při němž nemůže dojít k žádné reorganizaci nebo obchodu, které by zvýšily užitek nebo uspokojení jednoho subjektu, aniž sníží užitek nebo

**Nevýhody:**

- dosažení bodu shody je časově a finančně velmi náročné,
- pravidlo podporuje „strategické chování (chytračení)“,
- vládnutí na základě jednomyslnosti je náchylné zakonzervovat stávající stav a zachovávat status quo.

**12.2 VĚTŠINOVÁ PRAVIDLA**

Místo toho, aby občané spolu jednali tak dlouho, dokud nedosáhnou jednomyslné shody je hlasování a svobodné rozhodování realizováno na základě většiny hlasů. Existují dvě alternativy většinového hlasování:

- přímé hlasování,
- nepřímé hlasování.

Většinové hlasování **přímé** je jednodušší alternativou; v tomto případě se občané o předmětu hlasování rozhodují přímo a sami (referenda ve Švýcarsku). Většinové hlasování **nepřímé** je využíváno častěji; zde občané hlasují, aby zvolili reprezentanta (zástupce); při rozhodování pak hlasují tito zástupci.

**12.2.1 VOLEBNÍ PARADOX**

Ukážeme si volební paradox - tzv. věčný cyklus na následujícím příkladu:

*Mějme tři voliče: paní Bilou, pana Nového a pana Štiku, a představme si je při hlasování o velikosti výdajů na ochranu životního prostředí (ŽP), které mohou být nízké, střední a vysoké. Paní Bílá upřednostňuje nízké výdaje před středními a vysokými, protože je přesvědčena, že příroda si „pomůže“ sama; pan Štika hlasuje pro střední výši výdajů před vysokými a ty upřednostňuje před výdaji nízkými; pan Nový preferuje vysoké výdaje na ochranu ŽP před nízkými a středními výdaji, protože patří mezi voliče strany „zelených“; - tabulka 12.1.*

**Tabulka 12.1: Znázornění volebního paradoxu**

Výdaje	p. Bílá	p. Štika	p. Nový
Nízké	1	3	2
střední	2	1	3
vysoké	3	2	1

*Zdroj: vlastní zpracování.*

Z tabulky je zřejmé, že preference všech tří voličů vyvolávají nebezpečí nekonečných cyklických voleb (tzv. netranzitivnost). Protože za těchto podmínek neexistuje jednoznačný závěr, jediné řešení je spojeno se stanovením pořadí hlasování o jednotlivých alternativách. Ukažme si to opět na našem příkladu a předpokládejme, že *uvažování tři lidé se rozhodnou nejprve o hlasování mezi nízkými a středními výdaji a poté pro hlasování mezi vítězem z tohoto výběru a možností vysokých výdajů. Z tabulky (12.1) vyplývá, že paní Bílá i pan Nový upřednostňují nízké výdaje před středními; tudíž v tomto prvním výběru zvítězí alternativa nízkých výdajů. Druhé rozhodování se bude týkat výběru z možností nízkých a vysokých*

---

uspokojení jiného subjektu. Někdy se používá formulace, že „nemůžete nikomu zlepšit situaci, aniž někomu jinému situaci zhoršíte.“



výdajů. Pan Štika a pan Nový upřednostňují vysoké výdaje před nízkými; vítěznou alternativou budou tedy vysoké výdaje na ochranu ŽP.

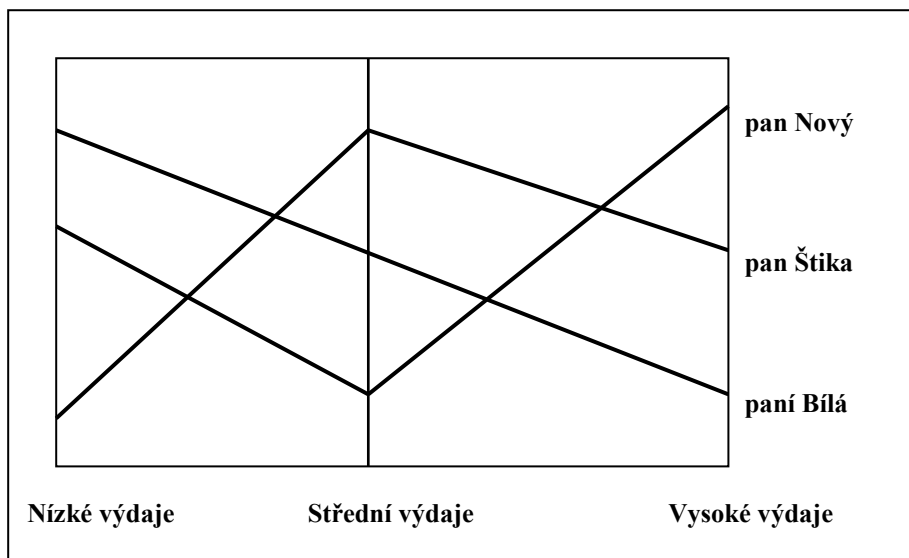
Co by se však stalo, kdyby tito tři lidé začali hlasovat mezi alternativou vysokých a nízkých výdajů a potom tento výsledek porovnali s možností středních výdajů? V takovém případě by první hlasování vyhrála možnost vysokých výdajů (pan Štika a pan Nový), avšak ve druhém kole by zvítězily výdaje střední (paní Bílá a pan Štika). To znamená, že to, která z možností celkově zvítězí, bude záležet na pořadí, v jakém budou jednotlivé alternativy prezentovány hlasujícím.

Zastánci určité varianty mají samozřejmě tendenci prosazovat takové pořadí hlasování, které povede k vítězství „jejich“ alternativy. Ukážeme si to opět na příkladu: Představme si, že parlament musí rozhodnout o výdajích na ochranu životního prostředí, a že je rozdělen do tří stejně velkých skupin, jejichž preference jsou stejné, jako tomu bylo v předchozím příkladu. Skupiny se tedy obrátí na předsedajícího; ten však může stanovit takové pořadí hlasování, jež zaručí výsledek, který si přeje on sám. Předpokládejme tedy, že předsedající je zaměřen velmi silně proti ochraně ŽP. Proto stanoví nejdříve hlasování mezi vysokými a středními výdaji. Zvítězí střední výdaje v poměru 2:1. Poté dojde ke hlasování mezi středními a nízkými výdaji, a nízké výdaje se stávají celkovým vítězem. Kdyby ovšem bylo pořadí voleb změněno, byl by jiný i výsledek hlasování.

Celý problém si můžeme znázornit i graficky (schéma 12.2). Použijeme-li údaje z tabulky (12.1) vidíme, že zatímco paní Bílá a pan Štika mají pořadí preferencí jednovrcholové, pan Nový má pořadí preferencí dvouvrcholové (vrcholy při variantách nízké výdaje a vysoké výdaje).

Kdyby však pan Nový změnil své preference na jednovrcholové, nastala by při většinovém hlasování rovnováha bez ohledu na to, v jakém pořadí byly jednotlivé alternativy porovnávány, viz tabulka 12.2, resp. Schéma 12.2.

**Schéma 12.2: Grafické znázornění volebního paradoxu**

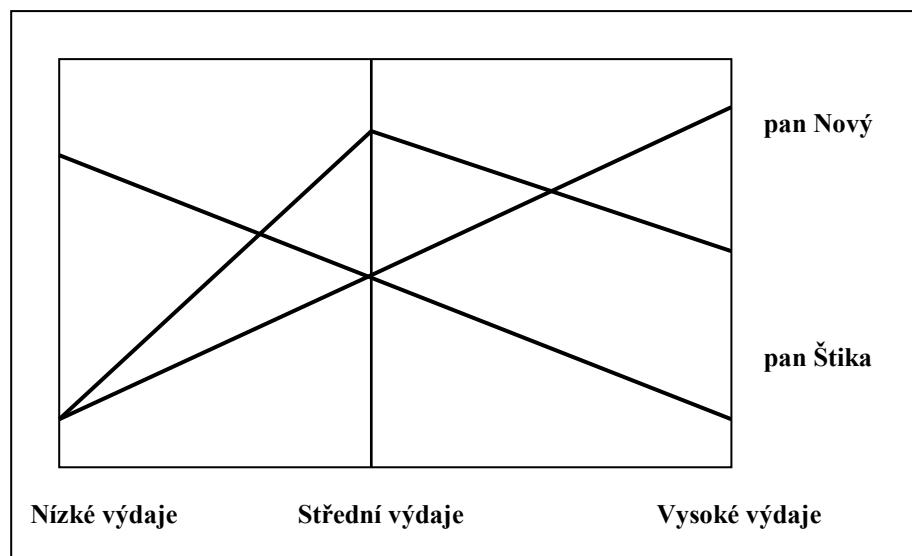


Zdroj: vlastní zpracování.

**Tabulka 12.2: Pan Nový změní své preferenční pořadí**

Výdaje	p. Bílá	p. Štika	p. Nový
nízké	1	3	3
střední	2	1	2
vysoké	3	2	1

Zdroj: vlastní zpracování.

**Schéma 12.3: Grafické znázornění jednovrcholové preference**

Zdroj: vlastní zpracování.

Pokud je tedy splněna podmínka jednovrcholové struktury preference voličů, nastává při většinovém hlasování rovnováha bez ohledu na to, v jakém pořadí byly jednotlivé alternativy porovnávány.

### 12.2.2 AROWŮV TEORÉM NEMOŽNOSTI

Hlasovací paradox vedl k úvahám, zda existuje nějaký politický mechanismus mimo diktatury, který by bez omezování preferencí voličů tento problém řešil. K. Arrow<sup>72</sup> ukázal, že za předpokladu dodržení základních logických podmínek žádná taková alternativa politického mechanismu neexistuje.

Předpoklady jeho modelu jsou tyto:

- mechanismus musí fungovat pro všechna logicky možná pořadí preferencí,
- jestliže většina preferuje alternativu X před alternativou Y, potom společnost musí také preferovat alternativu X před alternativou Y,

<sup>72</sup> Kenneth John Arrow (1921), americký ekonom, nositel Nobelovy ceny (1972) za formulaci matematických podmínek umožňujících nalezení jediného řešení systému celkové ekonomické rovnováhy. Významné jsou zejména jeho práce v oblasti rozhodování v podmínkách nejistoty, ekonomie blahobytu a teorie růstu. V oblasti veřejné volby prokázal, že nelze sestavit funkci společenského blahobytu, která by důsledně respektovala individuální volbu.

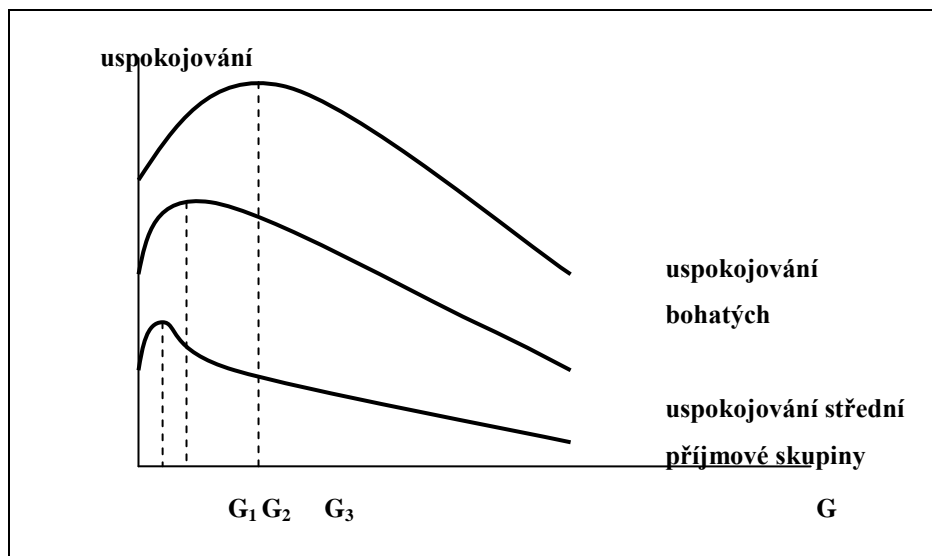
- výsledek musí být nezávislý na nedůležitých alternativách (tzn., že rozhodnutí o realizaci určitého projektu a nebo B nesmí záviset na tom, zda existuje nějaká alternativa C),
- diktatura je vyloučena.

**Závěr:** neexistuje žádná hlasovací metoda na principu většinového pravidla, která zaručuje efektivnost, respektuje individuální preference a nezávisí na jednacím pořádku. Jediný systém, který zajišťuje existenci rovnováhy za každé možné individuální preference, je diktatura.

### 12.2.3 TEORÉM STŘEDNÍHO VOLIČE

Teorém středního voliče-mediána je vlastně důsledek jednovrcholovosti rozhodnutí. Ukážeme si to na příkladu: *uvažujme tři jednotlivce s odlišnou úrovní příjmů. Předpokládáme jejich stejné zdanění a skutečnost, že bohatší jednatel upřednostňuje vyšší úroveň vládních výdajů* (schéma 12.4).

Schéma 12.4: Úroveň uspokojování jako funkce výše veřejných výdajů



Zdroj: vlastní zpracování.

Z obrázku vyplývá, že nejpreferovanější úroveň veřejných výdajů ( $G$ ) pro chudé je  $G_1$ , která je nižší než  $G_2$ , kterou preferuje střední příjmová skupina a opět je nižší než  $G_3$ , již preferují bohatí. Nyní předpokládejme, že dojde ve společnosti k hlasování: pokud se podíváme na průběh hlasování příslušníků skupiny  $G_1$  a  $G_2$ , příslušníci střední příjmové skupiny a bohatí budou hlasovat pro  $G_2$ , a tak  $G_2$  zvítězí. Podíváme-li se na průběh hlasování mezi  $G_2$  a  $G_3$ , je zřejmé, že střední příjmové skupiny a chudí budou preferovat  $G_2$ , a tak opět  $G_2$  zvítězí. Úroveň výdajů  $G_2$  tedy při většinovém hlasování zvítězí nad všemi ostatními úrovněmi. Tuto skutečnost můžeme zobecnit takto: **Volič-medián je volič, pro kterého počet jednotlivců, kteří preferují vyšší úroveň výdajů je roven počtu jednotlivců, kteří preferují nižší úroveň výdajů.**

Z toho také plyne, že **rovnovážná úroveň výdajů je taková úroveň, kterou nejvíce preferuje volič-medián.** Jinak řečeno, volič - medián je takový volič, pro něhož vlastně polovina voličů preferuje, aby vláda utrácela méně, a polovina preferuje, aby utrácela více.

Teorém voliče-mediána lze formulovat následovně: pokud je počet všech voličů lichý a jejich preference jednovrcholové, potom je zajištěno, že většinové rozhodnutí je tranzitivní

a že bude odpovídat optimu voliče-mediána. Jinak řečeno, aby určitý projekt získal většinu hlasů, stačí, dá-li mu přednost před jiným projektem volič-medián.

#### 12.2.4 LOGROLLING – POLITICKÉ SMLOUVÁNÍ

Formování koalic je snadnější, jestliže jednotliví voliči berou do úvahy nejen pořadí preferencí, ale také jejich intenzitu (jak jim na prosazení příslušné alternativy záleží). To znamená, že politické smlouvání může nastat pouze v souvislosti s výběrem mezi alternativami, které se vzájemně nevylučují (tabulka 12.3).

*Mějme tři skupiny voličů – skupinu A, B a C a dva nekonkurující si návrhy X a Y. Pokud se voliči rozhodují o přijetí jednotlivých návrhů odděleně, na základě většinového pravidla, žádný návrh nezvítězí. Voliči skupiny C a skupiny B však mohou o přijetí návrhu X a Y rozhodnout tím, že skupina B bude hlasovat pro alternativu Y výměnou za to, že skupina C bude hlasovat pro alternativu X. Oba návrhy přinesly skupině B i C vzájemný prospěch a zlepšil se tak čistý užitek společnosti.*

**Tabulka 12.3: Znázornění politického smlouvání**

Voliči	Vzájemně si nekonkurující návrhy	
	X	Y
A	- 2	- 2
B	+ 5	- 2
C	- 2	+ 5
<b>Společnost po logrollingu</b>	+ 1	+ 1


  
**čistý užitek společnosti**

*Zdroj: vlastní zpracování*

### 12.3 SPOLEČENSKÉ ROZHODOVÁNÍ V REPREZENTATIVNÍ DEMOKRACII

Při velkém počtu voličů a velkém množství řešených problémů je přímá demokracie obtížně realizovatelná; proto občané volí své zástupce (zákonodárnou moc) a ta kontroluje moc výkonnou. Rozeznáváme dva základní typy volebních systémů:

- systém poměrného zastoupení (volby),
- systém většinového zastoupení (volby).

**System poměrného zastoupení stran**<sup>73</sup> je v principu jednoduchý: kolik procent hlasů, tolik procent zástupců (poslanců). Tento volební systém<sup>74</sup> se vyznačuje následujícími charakteristikami:

- vede k parlamentu, jehož politické složení v zásadě odráží procentuální složení voličů,
- podporuje tvorbu malých stran (někdy i extremistických) a usnadňuje štěpení stran velkých,
- činí nezbytnými velké koalice s nejistou podporou v parlamentu a omezuje tak akceschopnost vlády,
- prakticky znemožňuje zvolení nezávislých kandidátů,
- podřizuje poslance stranickým aparátům,
- dává poslancům minimální odpovědnost vůči voličům.

**Většinová volba kandidátů**<sup>75</sup> je systémem jednoduchým a přehledným. Stát je rozdělen do tolika obvodů, kolik je míst v parlamentu, a v každém obvodu se volí jeden zástupce. Kandidovat může kdokoliv; mohou to být členové různých stran, ale i nezávislí kandidáti. Při realizaci tohoto volebního systému se:

- vytváří často parlament, který procentuálně neodráží složení voličů,
- potlačuje štěpení stran a vede to k utvoření 2 velkých stran, které se ve vládě střídají,
- umožňuje vláda akceschopná, protože má stálou většinu v parlamentu,
- usnadňuje kandidatura i zvolení nezávislých osobností,
- omezuje moc stranických aparátů,
- umožňuje přímý styk poslanců s jejich voliči, což znamená, že přináší přímou zodpovědnost zvolených zástupců voličům,
- tlumí extrémistické tendence ve společnosti.

Oba systémy lze kombinovat.

### **12.3.1 DEMOKRACIE DVOU POLITICKÝCH STRAN**

System dvou stran prakticky funguje tak, že většinová strana tvoří vládu, menšinová opozici. Voliči volí tu stranu (pokud se chovají racionálně), o které si myslí, že bude maximalizovat jejich užitek. Vzhledem k existenci pouze dvou stran nemůže nastat problém cyklických voleb, vycházejících z volebního paradoxu. Naopak - rozhodující je úloha voliče mediána. Pro udržení nebo dosažení moci se bude strana snažit zajistit si své zvolení zvyšováním veřejných výdajů tak dlouho, dokud se zisk hlasů ve volbách nebude rovnat ztrátě hlasů, vyplývajících ze zvyšování daní nutných na jejich financování. Tato **mezní rovnost** mezi veřejným výdajem a daní podmiňuje maximum hlasů, které strana může

---

<sup>73</sup> Příkladem mohou být volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky.

<sup>74</sup> Toto pravidlo však neplatí vždy; jednak záleží na způsobu přepočtu, jednak na volebních klauzulích (kupř. v ČR se do Poslanecké sněmovny Parlamentu nedostane strana, která získá méně, než 5 % voličských hlasů).

<sup>75</sup> Příkladem mohou být volby do Senátu Parlamentu České republiky.

obdržet. Rovnost jí však neposkytne požadovanou absolutní většinu, pokud neodpovídá individuálnímu optimu voliče-mediána.

V praxi bývá jednoduchost této strategie často zpochybňována.

### ***12.3.2 SYSTÉM VÍCE STRAN***

V systému více stran existuje riziko netranzitivnosti. Pokud každá strana má preferenční uspořádání jednovrcholové, hraje strana medián rozhodující úlohu (známý vliv stran středu). Vítězné strany vytvářejí koalice, přičemž platí, že optimální koalice je taková, která je minimální (co do počtu zúčastněných stran) a má rozhodující vliv.

## 13 ZMĚNY HOSPODÁŘSKÉ POLITIKY NA PŘELOMU NOVÉHO TISÍCILETÍ

Mezi ekonomy představuje přesvědčení o úloze státu v ekonomice kontroverzní téma, se kterým jsou spojeny dva naprosto odlišné úhly pohledu na jeho funkci:

- paradigma svobodné, globálně fungující tržní ekonomiky,
- paradigma sociálně tržního hospodářství.

Tyto diametrálně rozdílné názory na roli státu v ekonomice v zásadě ovlivňují hospodářskou politiku dvěma způsoby: na jedné straně se úloha státu v ekonomice snižuje, čímž dochází k redukci rozsahu hospodářské politiky, na straně druhé však v Evropě (a nejen zde) vykrytalizovala skupina států, které uplatňují moderní pojetí hospodářské politiky „sociálního státu“, pro jejíž realizaci je zapotřebí státu silného.

Abychom si mohli tyto dva zcela odlišné trendy v postavení role státu vysvětlit, musíme si nejdříve říci, co si vlastně pod hospodářskou politikou máme představit? Nejjednodušeji ji můžeme formulovat jako přístup státu k ekonomice své vlastní země. Takto chápaná hospodářská politika procházela v průběhu let různými podobami, jež se odvíjely od úlohy státu, kterou v ekonomice představoval.

V období klasických ekonomů měl stát povinnosti spočívající zejména v roli „nočního hlídače“; měl dbát především na zachování svobody každého jedince, přičemž klasičtí liberálové vymezovali svobodu negativně: nikdo nesmí ohrozit můj život, mou svobodu a můj majetek (vlastnictví). Znamená to tedy, že každý měl plnou zodpovědnost za svůj vlastní osud. Teprve koncem 19. století se objevila myšlenka pozitivně definované svobody v díle Thomase Hilla Greena (1999), a povinnosti státu se začaly rozšiřovat i na další oblasti: na podporu ve stáří, v nemoci, v období nezaměstnanosti apod. – zkrátka stát měl pomoci zabezpečit svým občanům důstojný život. Tím byly de facto položeny základy welfare státu, který v určité modifikované podobě přežívá dodnes.

S nástupem keynesiánství se role státu v ekonomice dále posílila; na základě této teorie se měl stát věnovat kromě již zmíněného také celkové koupěschopné poptávce a eliminaci cyklických změn. Teprve neúspěšnost keynesiánské hospodářské politiky, která se projevila růstem inflace, zvyšováním deficitů veřejných rozpočtů a růstem veřejného dluhu uvolnila cestu neoliberalním tendencím, jež našly plné uplatnění v poslední čtvrtině minulého století. Ekonomové začali opět požadovat, aby stát byl zcela minimální a aby nezasahoval do podnikatelské aktivity. Tato myšlenka v podstatě převládá dosud; jak uvádí Eva Klvačová, stát by měl v současných podmínkách „vytvářet předpoklady pro to, aby si ekonomické subjekty při sledování svých cílů co nejméně překážely, aby koordinace jejich činnosti byla pokud možno spontánní a aby probíhala co nejsnáze a co nejefektivněji. Stát je zejména povinen chránit vlastnická práva, svobodu smlouvy a volnou soutěž.“ (Klvačová, 2003, s. 19).

V evropském kontextu, na rozdíl od USA, se však stát již nikdy nevymanil z povinností, které na něj byly s formulací pozitivní svobody přeneseny; vedle úkolu chránit vlastnická práva, svobodu smlouvy a volnou soutěž stát deklaruje rovnost přístupu ke všem občanům a ke všem podnikatelským subjektům. K jeho povinnostem rovněž patří náprava tržních selhání a péče o nabídku a distribuci veřejných statků.

## 13.1 OSLABOVÁNÍ VS. POSILOVÁNÍ ROLE STÁTU V EKONOMICE

Soustředíme-li se na Evropu, můžeme v současné době pozorovat dvě diametrálně odlišné tendence, které se státu konkrétně dotýkají: na jedné straně hraje stát ve společnosti a v ekonomice stále menší roli, na druhé straně role státu ve společnosti neustále roste.

### 13.1.1 OSLABOVÁNÍ ROLE STÁTU V EKONOMICE

K oslabování státu dochází zejména díky tomu, že stát opouští svou funkci podnikatelskou a že ve stále větší míře podléhá nátlakovým skupinám a velkým nadnárodním a multinacionálním společnostem.

Ústup z podnikatelské činnosti je možno dokumentovat postupující privatizací, která v té či oné míře probíhá ve všech zemích, zejména však v zemích, které procházejí transformací. Přesun moci od státu směrem k zájmovým skupinám pak souvisí s celkovou změnou světového hospodářsko-politického klimatu a s postupující globalizací. Představitelé podnikatelských aktivit totiž zjistili, že je pro ně velmi výhodné využívat stát k tomu, aby snadněji dosáhli svých cílů (jako jsou třeba nižší daně ze zisku, podpora inovačního podnikání apod.) a proto se jednotlivé ekonomické subjekty začaly sdružovat do rozličných zájmových skupin, které potom svou silou ovlivňovaly a ovlivňují stát v tom smyslu, aby vydával taková rozhodnutí, ze kterých budou mít prospěch.

Toto chování je možno považovat za racionální, kdyby ovšem obecně nepřevládala myšlenka, že právě stát je subjekt, který dokáže přání jednotlivých skupin správně vyhodnotit, zjistit jejich možnou slučitelnost se zájmy jiných skupin a posléze tyto jejich požadavky realizovat v takové podobě, že z nich bude mít užitek celá ekonomika. Tento předpoklad je však zcela mylný: stát nemá (a ani nemůže mít) dostatek objektivních informací a nedokáže je nestranně vyhodnotit a díky tomu se stát může jevit jako slabý, podléhající rozličným nátlakovým a lobbyistickým uskupením a to i přesto, že formálně je stále větší: každá skupina usiluje o to mít ve státní správě své zástupce, stát „bobtná“ a de facto opouští své základní povinnosti – přestává vytvářet stabilní prostředí a dlouhodobě platné podmínky pro fungování ekonomiky a upouští od sankcí v případě jejich porušení či neplnění.

Dalším důvodem, proč role státu je stále menší, je již zmíněná globalizace. Můžeme ji definovat různě; za nejjednodušší je považována formulace Konference Spojených národů pro obchod a rozvoj, která říká, že se jedná o „rostoucí tok zboží, služeb a kapitálu přes národní hranice a tomu odpovídající vznik systému organizačních struktur, jejichž úkolem je řídit expandující síť mezinárodních ekonomických aktivit a transakcí. Za globalizovanou ekonomiku lze považovat takovou, v níž firmy a finanční instituce operují transnacionálně – bez omezení národních hranic.“ Z této definice je zřejmé, že vlivem postupující globalizace klesá význam národních států ve prospěch transnacionálních a multinacionálních korporací, které jsou v mnoha případech „mocnější“ než tyto státy (tuto skutečnost je možno dokumentovat i porovnáním HDP vybraných zemí s obratem některých transnacionálních korporací – tab. 13.1). Nadnárodní společnosti mají v současnosti takovou sílu, že jednotlivé národní státy již nevnímají jako partnery a díky tomu se neřídí zákony, platnými v těchto státech, ale mnohdy si vytvářejí zákony vlastní (lépe řečeno, ovlivňují státy v tom smyslu, aby byly tvořeny a přijímány zákony, které jim vyhovují). Nadnárodní společnosti tedy samy tvoří nátlakové skupiny, které ovlivňují chování státu. Důsledkem toho jsou opatření, přijímaná na úrovni státu, jež tyto společnosti zvýhodňují; ať už se jedná o kupř. různé investiční pobídky nebo postupné snižování daní podnikatelským subjektům.



**Tabulka 13.1: Porovnání obrátu některých transnacionálních korporací s HDP vybraných zemí**

Společnost	Obrat (mil.USD)	Srovnávaná země	HDP (mil. USD)
Wall-Mart Stores	421 849	Norsko	414 462
Royal Dutch Shell	378 152	Rakousko	376 162
Exxon Mobil	354 674	Dánsko	310 405
BP	308 928	Řecko	304 865
Sinopec Group	273 422	ČR	192 152

Zdroj: Databáze WTO (2012).

### 13.1.2 POSILOVÁNÍ ROLE STÁTU

Druhou tendencí, kterou je možno vypořádat, je tendence posilování role státu; stát se rozrůstá a mohutní, což potvrzuje i situace u nás, kdy počet státních úředníků a zaměstnanců neustále roste: zatímco v roce 1989 podle údajů Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí pracovalo ve státní správě cca 90 000 zaměstnanců, v roce 2003 uvádí ČSÚ již čtvrt milionu osob.

Další příčinou posilování role státu je budování sociálně tržních ekonomik (především ve druhé polovině minulého století); v devadesátých letech byl tento trend opět nastoupen v novodobé podobě (tabulka 13.2)

**Tabulka 13.2: Původní evropský model versus nový evropský model welfare státu**

#### Pilíře welfare státu

Původní evropský welfare model	Nový model reformovaného welfare státu
Jistota existence práce	Pomoc při hledání nové práce
Vysoký stupeň náhrad	Podněty k přijetí nové práce (návrat mezi pracovní sílu)
Strukturální změny v existujících firmách (často velkých firmách)	Vytvoření pracovních míst v nových firmách, službách, „sebezaměstnávání“
Komplexní krytí (úhrada) zdravotní péče, penzí, vzdělání	Pokrytí v závislosti na osobní odpovědnosti
Regulace pracovního & výrokového trhu	Flexibilita jako strategie firem a jako právo pro zaměstnance
Zaměření na stabilní, celodenní práci	Práce na zkrácený úvazek jako výsledek individuální volby, upravená pravidla (právně ošetřena)

#### Pilíře hospodářské politiky

Soustředění se na (cenovou) stabilitu	Soustředění se na růst a nové technologie
Asymetrická fiskální politika (deficit)	Fiskální omezitelnost (avšak flexibilní v krizích)
Pobídky pro hmotné investice	Základem je výzkum, vzdělání a nové technologie
Subvence pro zaostávající firmy (veřejné vlastnictví)	Průmyslové zóny, spojené s univerzitami
Strukturální (průmyslová) politika pro velké firmy	Vznik nových firem, rizikový kapitál, služby
Lokální vítězové, tolerantní (liberální) soutěžní politika	Prosazování běžné síly (clustery a regionální politika) a konkurence

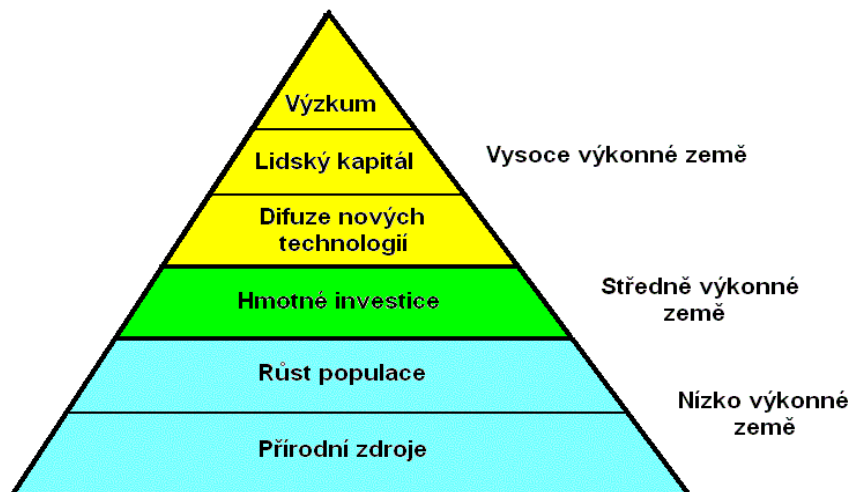
Zdroj: Aiginger (2004).

Tyto moderní sociálně orientované státy (neboli sociálně orientované státy nového typu) se soustředily především na investice do dlouhodobého ekonomického růstu.

### 13.2 DETERMINANTY EKONOMICKÉHO RŮSTU

Ekonomická teorie se shoduje na 3 hlavních determinantech dlouhodobého růstu ve vysoce výkonných zemích: jedná se o výzkum a inovace, lidský kapitál a rychlost difúze nových technologií (schéma 13.1).

Schéma 13.1: Hierarchie tahounů růstu

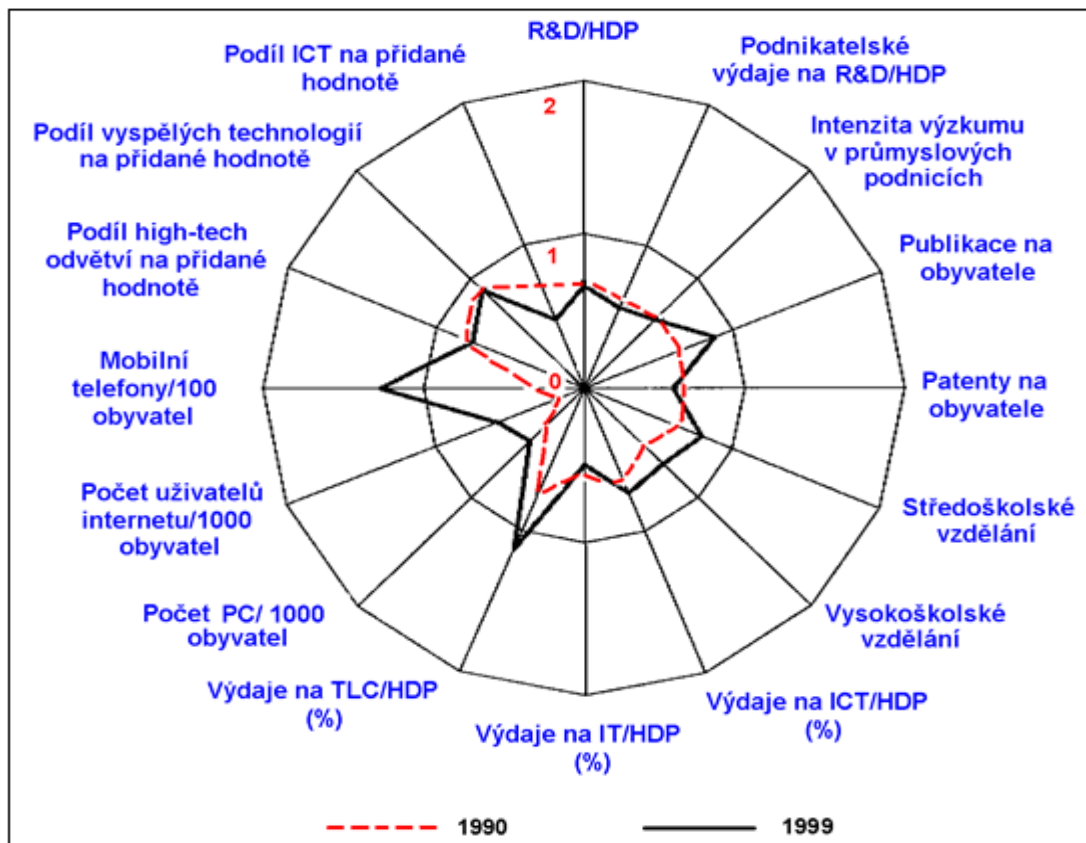


Zdroj: Aiginger (2004).

Tyto 3 oblasti, které jsou zdrojem dlouhodobého ekonomického růstu, můžeme popsat 16 ukazateli, které se z teoretického i empirického hlediska ukázaly pro tento růst jako nejdůležitější. Soustava těchto ukazatelů zahrnuje indikátory vstupu a výstupu výzkumu, výdaje na vzdělání a výsledky vzdělávání a podíl ICT na výrobě a spotřebě.

Podíváme-li se na tyto ukazatele v konkrétních podmínkách americké ekonomiky a ekonomiky evropské patnáctky, vidíme, že v roce 1990 dosahovalo USA ve srovnání s Evropou lepších výsledků ve všech 16 ukazatelích. Na konci 90. let dostihla Evropská patnáctka USA ve 3 indikátorech a překonala je ve dvou; pro ostatních 11 ukazatelů byl rozdíl vzrůstající. Schéma 13.2 ilustruje evropskou výkonnost a výdaje, které jsou rozhodné pro budoucí růst ve srovnání s USA: tečkovaná červená linie označuje situaci na počátku 90. let, plná černá čára situaci na konci dekády. Každá hodnota uvnitř jednotkové kružnice představuje nedostatečné investice v Evropě relativně vzhledem k USA.

Schéma 13.2: „Tahouni“ růstu - Evropa vs. USA

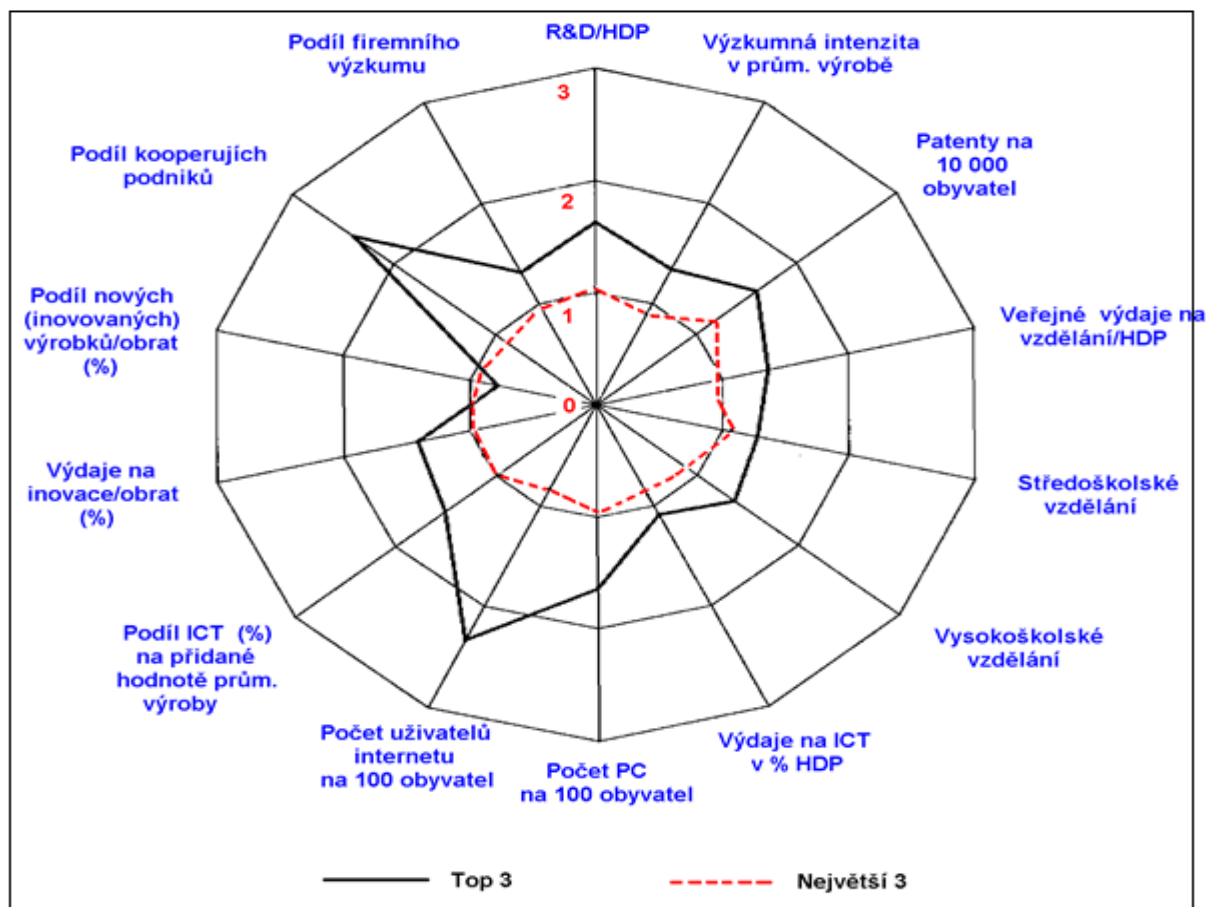


Zdroj: Aiginger (2004).

Ve světle těchto skutečností není překvapením, že tempa růstu HDP byla od počátku 90. let vyšší v USA.

Podrobíme-li obdobnému rozboru bývalou patnáctku zemí EU, vidíme, že nejrychleji rostou země, které prostřednictvím hospodářské politiky uplatňují moderní podobu welfare státu – konkrétně se jedná o Švédsko, Dánsko a Finsko. Tato skutečnost je zřetelná zejména při srovnání 3 největších (SRN, Francie, Itálie) a 3 nejrychleji rostoucích zemí vzhledem k Evropské 15 v roce 1999 – schéma 13. 3.

Schéma 13.3: Investice do dlouhodobého růstu (kontinentální země vs. EU-15)



Zdroj: Aiginger (2004).

Napovídají výsledky, zobrazené ve schématu 13.3 tomu, že hospodářsko-politické uspořádání státu, odpovídající moderní podobě sociálního státu, je optimální? a nejvýkonnější?

Bohužel, tak jednoduché to není. V současnosti jsou hospodářské výsledky jednotlivých zemí více či méně ovlivněny globální ekonomickou krizí, takže každá komparace současné úrovně indikátorů, které můžeme považovat za ukazatele dlouhodobého ekonomického růstu, je zkreslená.

Druhý důvod je nasnadě. Spojené státy americké, o kterých se skutečně nedá předpokládat, že by v jakékoliv podobě realizovaly aspoň náznakově stát blahobytu, mají tyto indikátory na vyšší úrovni, než státy evropské, jak prokazuje schéma 13.2.

### 13.3 STÁTNÍ KAPITALISMUS

Až do konce minulého století existovalo přesvědčení, že volný trh generuje prosperitu jako samozřejmou podmínku fungování svobodné společnosti. Nicméně státní kapitalismus tento názor vyvrací, protože země, které v současnosti nejvíce prosperují, uplatňují ve zvýšené míře kontrolu státu (Čína, Rusko, Brazílie, Argentina, Venezuela, Bolívie, Irán, Saudská Arábie).

Jako příklad je možno také uvést skutečnost, že  $\frac{3}{4}$  světových ropných rezerv kontrolují STÁTNÍ ropné společnosti.

Státní kapitalismus představuje státní kontrolu nikoliv celého národního hospodářství, ale pouze několika klíčových odvětví a oborů (jako je kupř. těžba surovin, finanční sektor, telekomunikace, dopravní uzly).

Vlády těchto států využívají kontaktů s „národními šampiony“, což jsou firmy, jež mají monopol v určitých odvětvích ekonomiky a jsou úzce provázány s vládou resp. s režimem. Stát těmto firmám „píše“ legislativu na míru, poskytuje jim státní záruky, dotace a půjčky.

Vybrané firmy (šampioni) na druhé straně „pomáhají“ státu tím, že kupř. zaměstnávají více lidí, než potřebují (vzniká tak přezaměstnanost), nebo pomáhají vládě proniknout na strategické trhy v zahraničí apod.

Státní kapitalismus také podporuje existenci státních (suverénních) investičních fondů (kupř. v Kuvajtu bylo v roce 2010 padesát takových fondů). Tyto fondy vlastně představují „úspory vlád“, které vznikly prostřednictvím výnosů z privatizace, prodejem surovin atd. Mezinárodní měnový fond odhaduje, že v roce 2013 bude majetek těchto fondů tvořit 13 bil. USD. Vznik a zejména hospodaření těchto fondů je však značně neprůhledné.

Státní kapitalismus se tak stává hrozbou destabilizace celé světové ekonomiky, protože:

- cílem volného - tržního kapitalismu je prosperita a svoboda jednotlivce,
- cílem státního kapitalismu je získání dostatečného množství peněz k udržení stávajícího politického režimu u moci.

Největší hrozba však spočívá v soužití obou systémů, protože státní (řízený) kapitalismus ohrožuje svět v několika aspektech. Nebezpečí spočívá především v:

- zastavení šíření svobody,
- inspiraci pro další rozvojové ekonomiky,
- udržování diktátorských režimů u moci tím, že s nimi země státního kapitalismu obchodují,
- poškozování volného trhu.

## ZÁVĚR

Do hospodářské politiky jako do vědecké disciplíny se promítá celá řada poznatků z politologie, sociologie, filozofie, psychologie a práva. Tato skutečnost je po prostudování těchto skript zcela evidentní, jak je patrné i z jejich struktury, kterou kromě úvodu a závěru tvoří 13 kapitol.

V první kapitole (autor Ch. Kliková) jsou úsporně a přehledně uvedeny a vysvětleny podstatné pojmy politologie a základní formy společenského zřízení.

Druhá kapitola (autor Ch. Kliková) je věnována podobě státu v politickém systému; po stručném shrnutí teorií vzniku státu jsou zde nastíněny zásadní charakteristiky a funkce státu; větší pozornost je poté poskytnuta formám vlády a demokratickým vládním systémům. Závěr této kapitoly tvoří typy teritoriální struktury státu a předpoklady existence právního státu.

Ve třetí kapitole (autor E. Kotlánová) je popsána role státu v rámci hospodářské politiky a její pojetí jako disciplíny teoretické tak praktické. Stát hraje při tvorbě cílů a využívání nástrojů hospodářské politiky velmi důležitou roli, proto je třeba znát rozdíl mezi systémotvornou a regulativní hospodářskou politikou a základní pojmy jako je ekonomická efektivnost, sociální spravedlnost či stabilita společnosti. Nedílnou součástí je také pojetí politického pragmatismu.

Čtvrtá kapitola (autor Ch. Kliková) je zacílena na teoretická východiska hospodářské politiky od merkantilistických názorů až po teorii transformace včetně uvedení základních hospodářskopolitických koncepcí.

Možnosti a omezení hospodářské politiky jsou uvedeny v kapitole páté (autor Ch. Kliková); jako omezení hospodářské politiky jsou zde diskutována vládní selhání. Jejich stěžejní část tvoří 4 modely politickoekonomického cyklu.

V šesté kapitole (autor Ch. Kliková) je podrobně rozebrána korupce jakožto další omezení hospodářské politiky; v závěru kapitoly jsou popsány i možné antikorupční doporučení a opatření.

Sedmá kapitola (autor Ch. Kliková) obsahuje stručné informace o zájmových skupinách včetně diskuse o vztahu mezi zájmovou skupinou a politickou stranou nebo zájmovou skupinou a nátlakovou skupinou. V závěru této kapitoly jsou uvedeny charakteristické rysy neziskových organizací a objasnění principu tripartity.

V kapitole osmé (autor Ch. Kliková) je pozornost upřena k lobbingu: od lobbistických taktik přes způsoby a možnosti lobbování v EU i v ČR až po efektivnost lobbingu v EU a možnostem jeho regulace.

V deváté kapitole (autor E. Kotlánová) je diskutován vzájemný vztah účinnosti hospodářské politiky a typu očekávání. Nejdříve je stručně shrnuta teorie, která popisuje s jakým typem očekávání (adaptivní, racionální), pracují jednotlivé ekonomické školy. Teorie je pak vysvětlena na modelových příkladech, které jsou kromě slovního výkladu pro lepší pochopení doplněny grafy.

Desátá kapitola (autor Ch. Kliková) je zaměřena na úlohu informací v hospodářské politice; jako zdroje informací pro hospodářskou politiku jsou zde uvedeny Systém národních účtů a makroekonomická analýza a prognóza. Závěr kapitoly tvoří diskuse informační politiky státu.

Jedenáctá kapitola (autor Ch. Kliková) je věnována procesu tvorby hospodářské politiky, kde jsou kromě jiného zkoumány také možnosti dosahování konsensu resp. kompromisu.

Rozhodovací procesy v hospodářské politice jsou obsahem kapitoly dvanácté (autor Ch. Kliková). Jsou zde diskutovány pravidlo jednomyslné shody, většinová pravidla a problematika společenského rozhodování v reprezentativní demokracii.

Na změny v hospodářské politice na přelomu nového tisíciletí je zaměřená třináctá, poslední kapitola (autor Ch. Kliková). Pozornost je zde upřena na důvody oslabování resp. posilování role státu v ekonomice a na důvody vzniku a existence státního kapitalismu.

Věříme, že tato skripta, po jejich pečlivém prostudování, pomohou nejen studentům, ale všem zájemcům o hospodářskou politiku lépe porozumět základním národohospodářským souvislostem ekonomických procesů a probudí v nich o předmětnou problematiku hlubší zájem.

Christiana Kliková a Eva Kotlánová

## SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

1. AIGINGER, K., 2004. *Copying the US or developing a New European Model – policy strategie of succesful European countries in the nineties*. [online]. Linz: Austrian Institute of Economic Research WIFO [vid. 5. srpna 2012]. Dostupné z: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/ead/sem/sem2004/papers/Aiginger.pdf>.
2. BEYME, K., 1985. *Political Parties in Western Democracies*. New York: St. Martin's Press. ISBN 978-0566050039.
3. BREMMER, I., 2010. *The End of the free Market: Who wins the War Between States and Corporations?* New York: Portfolio Hardcover. ISBN 978-1591843016.
4. DONATH-BURSON-MARSTELLER. and FACTUM INVENIO. 2005. *Závěrečná zpráva z průzkumu mezi českými politiky*. [online] Zpracoval. Jiří J. Šebek. Praha. [vid. 5 července 2006]. Dostupné z: [http://www.dbm.cz/pfile/2pruvodce\\_lobbovanim\\_cz\\_lowres.pdf](http://www.dbm.cz/pfile/2pruvodce_lobbovanim_cz_lowres.pdf).
5. DUVERGER, M., 1961. *Introduction to the Social Sciences*. London: George Allen & Unwin. ISBN 978-0043000076.
6. FIALA, P., 1999. Definice zájmových skupin. K některým teoretickým problémům politologického výzkumu organizovaných zájmů. *Politologický časopis*, 6(1). 52-60. ISSN 1211-3247.
7. FIALA, P. a K. SCHUBERT, 2000. *Moderní analýza politiky. Uvedení do teorií a metod policy analysis*. Brno: Barrister & Principal. ISBN 80-85947-50-1.
8. GRAZIANO, L., 1998. Lobbying and the Public Interest. In: P. H. CLAEYS and C. GOBIN, eds. *Lobbyisme, pluralisme et intégration européenne (Lobbying, Pluralism and European Integration)*. Brusel: PIE-EIP. 43 s. ISBN 978-9052018034.
9. GREEN, T. H., 1986. *Lectures on the Principles of Political Obligations*. Cambridge: Cambridge University Press. ISBN 978-0521278102.
10. KALNIŇŠ, V., 2005. Parliamentary Lobbying between Civil Rights and Corruption: An Insight into Lobbying Practice in Latvia and Recommendations for the Saeima. In: M. PITROVÁ a R. KUBOVÁ, eds. *Regulace procesu prosazování zájmů v Evropské unii. Lobbistické kodexy chování*. Praha: ÚMV, MEZINÁRODNÍ VZTAHY č. 3/2010, s. 30 – 54. ISSN 0323-1844 .
11. KAUFMANN, D. and A. KRAAY, 2002. *Growth without Governance*. [online]. The World Bank. [vid. 20. května 2003]. Dostupné z: <http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/GGLAC11.pdf>.
12. KAUFMANN, D. and A. KRAAY, 2003. *Governance and Growth: Causality which way? - Evidence for the World, in brief*. [online]. The World Bank [vid. 15. února 2004]. Dostupné z: <http://uoit.ca/sas/governeanceAndCorr/GovGrowth.pdf>.
13. KAUFMANN, D. and A. KRAAY, M. MASTRUZII, 2004. *Governance Matters III: Governance Indicators form 1996-2002*. [online]. The World Bank Policy Research Working Paper No. 3106/2004. The World Bank [vid. 6. září 2005]. Dostupné z: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=405841](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=405841).
14. KAUFMANN, D. and A. KRAAY, P. ZOIDO-LOBATON, 1999. *Governance Matters* [online]. The Worl Bank Policy Research Working Paper No. 2196/1999. The



- World Bank [vid. 31. Srpna 2000]. Dostupné z: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstractid=188568>.
15. KLIKOVÁ, CH a I. KOTLÁN a kol, 2006. *Hospodářská politika: teorie a praxe*. 2. vyd. Ostrava: SOKRATES. ISBN 80-86572-37-4.
  16. KLVAČOVÁ, E., 2003. *Vstup do evropské unie: oslabení, nebo posílení národního státu? (Proměny role státu v ekonomice – vliv globalizace, transformace a integrace)*. Praha: PROFESSIONAL PUBLISHING. ISBN 80-86419-55-X.
  17. KOTLÁN, I. a kol, 1999. *Hospodářská politika v praxi*. Ostrava: SOKRATES.
  18. KOTLÁN, I., 2001. Alternativy stabilizační politiky. *Politická ekonomie*, **49**(4), 514 – 521. ISSN 0032-3233.
  19. KRÍŽKOVSKÝ, L. a K. ADAMOVIČ, 2004. *Základy politologie*. 2. doplněné vyd. Praha: C.H.Beck. ISBN 80-7179-870-3.
  20. LABOUTKOVÁ, Š., 2001. *Neekonomické vlivy při tvorbě hospodářské politiky - prosazování zájmů (lobbying)*. Habilitační práce. EkF VŠB-TU Ostrava.
  21. LABOUTKOVÁ, Š. a P. VYMĚTAL, 2010. *Lobbying v moderních demokraciích*. Praha: Grada Publishing. ISBN 978-80-247-3165-0.
  22. LEFF, N., 1964. Economic Development Through Bureaucratic Corruption. *American Behavioral Scientist*, 8/1964, 8-14. ISSN 0002-7642.
  23. LIU, F. T., 1985. An Equilibrium Queuing Model of Bribery. *Journal of Political Economy*, **93**(4), 760 – 781. ISSN 0022-3808.
  24. MAURO, P., 1995. Corruptino and Growth. *Quarterly Journal of Economics*, **110**(3), 681 – 712. ISSN 0033-5533.
  25. MAURO, P., 2004. The Persistence of Corruption and Slow Economic Growth [online]. IMF Start Papers Vol. 51(1)/2004. IMF [vid. 12. ledna 2005]. Dostupné z: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/staffp/2004/01/pdf/mauro.pdf>.
  26. MURPHY, K. A., A. SCHLEIFER and R. W. VISHNY, 1991. The Allocation of Talent: Implication for Growth. *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 106(1). ISSN 0033-5533.
  27. MUTH, J. F., 1961. Rational Expectations and the Theory of Price Movements. *Econometrica*, No. 6/1961.
  28. MYRDAL, G., 2008. *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations*. New York: Twentieth Century Fund. ISBN 978-8127218645.
  29. NĚMCOVÁ, I. a M. ŽÁK, 1997. *Hospodářská politika*. Praha: GRADA Publishing. ISBN 80-7169-462-2.
  30. PROROK, V. a A. LISA, 2009. *Politologie*. 2. vyd. Praha: Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-141-0.
  31. RUBIN, S. J., 1982. International Aspects of the Control of Illicit Payments. *Syracause Journal of International Law and Commerce*, No 9/1982. ISSN 0093-0709.
  32. ŘÍCHOVÁ, B., 2007. *Úvod do současné politologie: srovnávací analýza demokratických politických systémů*. 2. vyd. Praha: Portál. ISBN 978-80-7367-348-2.
  33. SAMUELSON, P. A. and W. D. NORDHAUS, 1995. *Ekonomie*. Praha: Svoboda. ISBN 80-205-0192-4.

34. SLANÝ, A. a M. ŽÁK, 1999. *Hospodářská politika*. Praha: C. H. Beck. ISBN 80-7179-237-3.
35. STIGLITZ, J. E., 2010. *Freefall - America, Free Markets, and the Sinking of the World Economy*. Freefall. New York: W. W. Norton & Company. ISBN 978-0393338959.
36. TANZI, V., 1998. Corruption Around the World – Cause, Consequences, Scope, and Cares.[online]. IMF Working Paper No. 98/63. IMF [vid. 5. července 1998]. Dostupné z: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9863.pdf>.
37. TANZI, V. and H. DAVOODI, 1997. Corruption, Public Investment, and Growth. [online]. IMF Working Paper No. 97/139. IMF [vid. 5. července 1998]. Dostupné z: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp97139.pdf>.
38. TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2010. *Vývoj indexu CPI* [online]. Transparency [vid.31. května 2011]. Dostupné z:<http://cpi.transparency.org/cpi2010>.
39. TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2000. *Kniha protikorupčních strategií*. Praha: Transparency International Česká republika.
40. UNITED NATIONS, 2008. *System of National Accounts 2008*. United Nations Statistic Division.
41. URBAN, L. a kol., 1994. *Hospodářská politika*. Praha: Victoria Publishing. ISBN 80-85865-01-7.
42. VALTEROVÁ, A., 2009. Pluralismus a korporativismus: využitelnost klasických modelů zájmové politiky jako rámce pro empirický výzkum. *Středoevropské politické studie*, 14(4). ISSN 1212-7817
43. VODIČKA, K. a L. CABADA, 2003. *Politický systém České republiky*. 1. vyd. Praha: Portál. ISBN 80-7178-718-3.
44. VOLNER, Š., 2009. *Politológia I*. Bratislava: VŠEM. ISBN 978-80-89143-95-5.
45. *Všeobecná encyklopedie ve čtyřech svazcích*. 1. díl. 2. vyd. Praha: Nakladatelský dům OP. 1998. ISBN 80-902555-1-5.
46. *Všeobecná encyklopedie ve čtyřech svazcích*. 2. díl. 1. vyd. Praha: Nakladatelský dům OP. 1997. ISBN 80-85841-33-9.
47. *Všeobecná encyklopedie ve čtyřech svazcích*. 3. díl. 1. vyd. Praha: Nakladatelský dům OP. 1997. ISBN 80-85841-35-5.
48. *Všeobecná encyklopedie ve čtyřech svazcích*. 4. díl. 1. vyd. Praha: Nakladatelský dům OP. 1998. ISBN 80-85841-37-1.
49. WILSON, F. L., 1987. *Interest-Group Politics in France*. Cambridge: Cambridge University Press. ISBN 978-0521335300.
50. ŽÁK, M. a kol., 1993. *Základy hospodářské politiky*. Praha: VŠE. ISBN 80-7079-160-8.
51. ŽÁK, M., 1998. Politicko-ekonomický cyklus. *Politická ekonomie*, 4/1998. ISSN 0032-3233.