

Hospodářská a sociální politika

Christiana Kliková, Igor Kotlán a kol.

5. vydání
2019

Vysoká škola sociálně správní

Vzor citace:

KLÍKOVÁ, Christiana, Igor KOTLÁN a kol. Hospodářská a sociální politika. 5. vyd. Ostrava: Vysoká škola sociálně správní, 2019. 388 s. ISBN 978-80-87291-23-8.

Autoři kapitol:

prof. Ing. Christiana Kliková, CSc., Vysoká škola sociálně správní

prof. JUDr. Ing. Igor Kotlán, Ph.D. et Ph.D., Vysoká škola sociálně správní

Ing. Milan Kaštan, Ph.D., Vysoká škola sociálně správní

Ing. Eva Kotlánová, Ph.D., Slezská univerzita v Opavě

Ing. Rudolf Macek, Ph.D., Vysoká škola sociálně správní

doc. Mgr. Ing. Zuzana Machová, Ph.D., Vysoká škola sociálně správní

doc. PhDr. Marie Macková, Ph.D., Vysoká škola sociálně správní

Ing. Boris Navrátil, CSc., VŠB-TU Ostrava

Ing. Veronika Nálepová, Ph.D., Vysoká škola sociálně správní

Ing. Daniel Němec, Ph.D., Masarykova Univerzita v Brně

Ing. Petr Skalka, Ph.D., Vysoká škola sociálně správní

Recenzenti (abecedně):

doc. Ing. Karol Morvay, Ph.D., Ekonomická univerzita v Bratislave

Ing. Edita Nemcová, Ph.D., Prognostický ústav SAV

doc. Ing. Stanislav Šaroch, Ph.D., Škoda Auto Vysoká škola

Ing. Petr Vymětal, Ph.D., Vysoká škola ekonomická v Praze

prof. Ing. Milan Žák, CSc., Vysoká škola ekonomie a managementu

Tisková úprava: Jana Štastná

© Vysoká škola sociálně správní, 2019

ISBN 978-80-87291-23-8



Předmluva

Hospodářská politika a její interpretace se stává čím dál tím více leitmotivem naší současnosti, a to nejen v diskusích akademiků, ale také laiků. Proč tomu tak je, vyplývá z jejího zaměření: na jedné straně vychází z ekonomické teorie, na straně druhé reflektuje hospodářskou praxi. A přitom zahrnuje celou škálu poznatků z politologie, sociologie, psychologie, práva, ale i modelování a logiky. Je tedy zřejmé, že se jedná o vědeckou disciplínu, která se bytostně dotýká každého z nás a kterou se podrobně zabývá tato kniha. Jedná se už o páté, aktualizované a rozšířené vydání díla, které poprvé spatřilo světlo světa v roce 2003.

Stejně jako tomu bylo i v dřívějších vydáních, je kniha určena nejen posluchačům vysokých škol ekonomické orientace, ale všem těm, kdo chtějí získat praktické informace národohospodářského charakteru a chtějí se seznámit s teoretickými i metodologickými přístupy, které jsou hospodářské a sociální politice vlastní.

Struktura knihy je reprezentována pěti kapitolami. V první, obsáhlé kapitole, je vymezen pojem hospodářská politika a její historický vývoj, teoretická i praktická východiska a institucionální prostředí, které hospodářskou politiku ovlivňuje. Jsou zde uvedeny také cíle hospodářské politiky, jejich hierarchie a vztahy mezi nimi. Dále jsou zde vysvětleny možnosti hodnocení účinnosti hospodářské politiky a způsoby a limity jejího uplatňování.

Druhá kapitola charakterizuje základní typy hospodářských politik (fiskální, monetární a vnější hospodářskou politiku) a jejich dopad na fungování tržní ekonomiky.

Třetí kapitola je věnována sociální politice, jejímu vztahu k hospodářské politice, principům a historickému vývoji. Nedílnou součástí této kapitoly je i stanovení cílů a nástrojů sociální politiky. Kapitola je zaměřena také na problematiku rozdělování důchodů ve společnosti a politiku zaměstnanosti.

Obsah čtvrté kapitoly tvoří další typy hospodářské politiky: politika strukturální, regionální politika, politika ochrany životního prostředí a politika ochrany hospodářské soutěže.

Pátá, zcela nově koncipovaná kapitola, je zaměřena na způsoby poznání, aplikace a realizace hospodářské politiky. Vzhledem k pokročilosti rozboru je tato kapitola určena studentům s hlubším zájmem o danou problematiku. Je zde popsána jak metodologie a metodika, tak příklady ekonomických modelů, jejich databáze a práce s daty. V závěru této kapitoly jsou ukázány moderní způsoby aplikace a realizace hospodářské politiky.

Při tvorbě této knihy jsme byli vedeni snahou o vytvoření uceleného pohledu na hospodářskou politiku, a to nejen z hlediska teoretického, ale zejména praktického. Proto jsme přesvědčeni o tom, že čtenář, který si knihu pečlivě prostuduje, porozumí nejen národohospodářským souvislostem ekonomických procesů, ale pochopí i hlavní problémy aplikované hospodářské politiky. Je také zřejmé, že důkladná znalost problematiky, která je uvedena v této knize, by měla všem jejím čtenářům umožnit nejen základní orientaci v současné

hospodářské politice, ale zejména také věcnou argumentaci při diskusích o národohospodářských problémech a koncepcích.

Závěrem bychom rádi poděkovali našim rodinám za vytvoření optimálních podmínek, bez nichž by tato kniha nemohla vzniknout. Dále bychom chtěli poděkovat všem recenzentům této publikace za jejich čas. Zvláštní poděkování patří Milanu Žákovi, rektorovi VŠEM Praha, Edite Nemcové z Prognostického ústavu SAV Bratislava, Karolovi Morvayovi, vedoucímu katedry Hospodářské politiky EU Bratislava, Petru Vymětalovi z VŠE Praha a Stanislavu Šárochovi, prorektorovi ŠAVŠ Mladá Boleslav, za cenné a podnětné připomínky k tomuto 5. vydání publikace. Velké úsilí pak věnovala této knize také rektorka Vysoké školy sociálně správní Zuzana Machová, resp. Jana Šnoblová, která vtiskla, spolu s dalšími editory, této publikaci závěrečnou podobu. Děkujeme.

Christiana Kliková, Igor Kotlán
Ostrava, prosinec 2018

Obsah

1	Teorie hospodářské politiky	11
1.1	Co je hospodářská politika?	11
1.1.1	Institucionální prostředí hospodářské politiky.....	13
1.1.2	Institucionální prostředí a problematika korupce.....	26
1.1.3	Hospodářská politika v globálním prostředí	31
1.1.4	Nositelé hospodářské politiky	40
1.1.5	Cíle hospodářské politiky	42
1.1.6	Vztah mezi cíli hospodářské politiky.....	62
1.1.7	Nástroje hospodářské politiky	78
1.1.8	Vztah mezi cíli a nástroji hospodářské politiky	79
1.2	Provádět hospodářskou politiku, či nikoliv?.....	80
1.2.1	Typy tržních selhání.....	81
1.2.2	Netržní selhání.....	84
1.2.3	Vládní selhání	84
1.2.4	Vládní versus tržní (netržní) selhání a hospodářská politika	94
1.3	Hospodářská politika a její možnosti.....	94
1.4	Hospodářská politika a systém společenského rozhodování	98
1.5	Proces tvorby hospodářské politiky	105
1.6	Informace v hospodářské politice	109
1.7	Hodnocení účinnosti hospodářské politiky.....	115
1.8	Teoretická východiska hospodářské politiky	117
1.8.1	Období předkeynesiánské hospodářské politiky	118
1.8.2	Keynesiánská hospodářská politika	123
1.8.3	Hospodářská politika aplikovaná po selhání keynesiánsky orientované hospodářské politiky (v 70. letech 20. století)....	125
1.8.4	Hospodářsko-politické koncepce	129
1.8.5	Typické modelové koncepty praktické hospodářské politiky.....	133
1.9	Způsoby uplatňování hospodářské politiky	150
1.9.1	Stabilizační a prorůstová politika.....	150
1.9.2	Poptávkově a nabídkově orientovaná hospodářská politika ..	160
1.9.3	Makroekonomická a mikroekonomická hospodářská politika	164

1.10	Limity konvenčních přístupů hospodářské politiky	165
1.10.1	Hospodářská politika a očekávání	165
1.10.2	Problematika časové nekonzistence hospodářské politiky	174
2	Základní typy hospodářské politiky	183
2.1	Fiskální politika	183
2.1.1	Definice, cíle a nositelé fiskální politiky	183
2.1.2	Nástroje fiskální politiky	183
2.1.3	Rozpočtová soustava	184
2.1.4	Typy rozpočtových deficitů	188
2.1.5	Politické příčiny rozpočtových deficitů	192
2.1.6	Makroekonomické důsledky rozpočtového deficitu.....	192
2.1.7	Omezení fiskální politiky	198
2.1.8	Teoretické přístupy k fiskální politice	200
2.2	Monetární politika	202
2.2.1	Definice a cíle monetární politiky	202
2.2.2	Nositelé monetární politiky	202
2.2.3	Nástroje monetární politiky	208
2.2.4	Transmisní mechanismy monetární politiky	212
2.2.5	Inflační cílování	214
2.2.6	Maastrichtská kritéria	216
2.3	Vnější hospodářská politika	217
2.3.1	Definice, cíle a nositelé vnější hospodářské politiky	217
2.3.2	Východiska, zásady a problémy realizace VHP.....	218
2.3.3	Otevřenost ekonomiky	218
2.3.4	Nástroje vnější hospodářské politiky	219
2.3.5	Vyrovňovací mechanismy platební bilance.....	224
2.3.6	Liberalismus versus protekcionismus	228
3	Sociální politika	229
3.1	Vztah sociální a hospodářské politiky	230
3.2	Historická východiska sociální politiky	231
3.3	Základní principy sociální politiky	233
3.4	Pojetí a koncepce sociální politiky	237
3.5	Strategie sociální politiky	238
3.6	Objekty a subjekty sociální politiky	239
3.7	Funkce sociální politiky	241

3.8	Cíle sociální politiky	244
3.9	Nástroje sociální politiky	246
3.10	Typy sociální politiky	247
3.11	Efektivnost sociální politiky	248
3.12	Sociální stát	248
3.13	Sociální politika ČR	251
3.14	Sociální politika EU	258
3.15	Politika rozdělování důchodů	259
3.16	Politika zaměstnanosti	266
3.17	Politika zaměstnanosti v EU	274
4	Další významné typy hospodářské politiky	277
4.1	Strukturální politika	277
4.1.1	Struktura a strukturální změny	277
4.1.2	Strukturální krize	279
4.1.3	Možnosti srovnávání stavu a vývoje ekonomické struktury ..	280
4.1.4	Základní oblasti a nástroje strukturální politiky	280
4.1.5	Teoretické přístupy ke strukturální politice	288
4.1.6	Typy strukturální politiky	290
4.1.7	Strukturální politika ČR	291
4.1.8	Strukturální politika EU	293
4.2	Regionální politika	294
4.2.1	Motivy existence regionální politiky	294
4.2.2	Nástroje regionální politiky	296
4.2.3	Teoretická východiska regionální politiky a její pojetí	299
4.2.4	Regionální politika ČR	300
4.2.5	Regionální politika EU	302
4.3	Politika ochrany životního prostředí	302
4.3.1	Ekonomické chápání životního prostředí	303
4.3.2	Ekologická politika	304
4.3.3	Nástroje ekologické politiky	307
4.3.4	Environmentální šetrnost	309
4.3.5	Ochrana životního prostředí v ČR	309
4.3.6	Politika ochrany životního prostředí EU	311

4.4	Politika ochrany hospodářské soutěže	312
4.4.1	Formy omezování konkurence.....	314
4.4.2	Měření koncentrace	318
4.4.3	Nástroje politiky hospodářské soutěže.....	320
4.4.4	Teoretické přístupy k politice ochrany hospodářské soutěže	321
4.4.5	Ochrana hospodářské soutěže v ČR	325
4.4.6	Ochrana hospodářské soutěže v EU.....	326
5	Hospodářská politika – způsoby poznání, aplikace a realizace	329
5.1	Základní paradigma a hospodářská politika	329
5.2	Metodologie, metodika a hospodářská politika	333
5.3	Obecný vztah hospodářské politiky, kvantitativních metod a modelování	334
5.4	Hospodářská politika a konkrétní kvantitativní metody a postupy ...	337
5.5	Příklady makroekonomických modelů v hospodářské politice	341
5.5.1	Modelování fiskální politiky	341
5.5.2	Modelování monetární politiky – Phillipsova křivka a DSGE modely	343
5.6	Databáze modelů hospodářské politiky	346
5.7	Hospodářská politika a data.....	348
5.8	Hospodářská politika a ekonometrický software	349
5.9	Literatura o modelování v hospodářské politice	352
5.9.1	Všeobecná ekonometrie	353
5.9.2	Ekonometrie časových řad	355
5.9.3	Specializovaná témata ekonometrického a makroekonomického modelování	356
5.10	Moderní způsoby aplikace a realizace hospodářské politiky.....	357
	Literatura	359
	Věcný rejstřík	383
	Jmenný rejstřík	387

Teorie hospodářské politiky

1.1 Co je hospodářská politika?

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

Hospodářskou politiku (HP) můžeme vnímat ve dvojitým smyslu: jednak ji můžeme chápat zcela obecně jako **přístup státu¹ k ekonomice své země**. V tomto pojetí není hospodářská politika samoučelná; **vždy se jedná o záměrnou, praktickou činnost státu**. Vláda navrhuje státní rozpočet a v demokratické společnosti jej předkládá parlamentu ke schválení; může navrhopvat nové daně, snižovat (zvyšovat) daně stávající atd.; centrální banka s ohledem na inflaci, resp. kurz domácí měny, může snižovat (zvyšovat) základní úrokové sazby, příp. ovlivňovat svými nástroji výši kurzu. Antimonopolní úřad zasahuje v případě porušení hospodářské soutěže kupř. kartelovými dohodami, které uzavřeli významní producenti atd.

Druhý aspekt hospodářské politiky spočívá v jejím pojetí jakožto **teoretické disciplíny**. Teoretická hospodářská politika je zaměřena na analýzu probíhajících jevů, po které následují návrhy opatření na jejich řešení pomocí konkrétních nástrojů. O tom, jakých nástrojů bude použito, kdy a za jakým účelem, rozhoduje převažující teoretické zázemí, ze kterého vláda (stát) čerpá. Jestliže kupř. dojde k deficitu veřejných financí, může tento schodek být anulován buď zvýšením daní, nebo snížením veřejných výdajů, resp. oběma způsoby. Teorie hospodářské politiky vychází z ekonomické teorie – především z makroekonomie. Přebírá však také mnoho poznatků z oblasti politiky, politologie, práva a veřejné správy. Tato skutečnost mimo jiné ukazuje, že hospodářská politika je hraniční disciplínou mezi ekonomikou a politologií: z hlediska ekonomie zkoumá možnosti realizace zájmů jednotlivých ekonomických subjektů; z hlediska politologie formuje a vytváří komplexní a ucelený hospodářsko-politický systém.

Teorie hospodářské politiky je poměrně mladou disciplínou, protože se začala formovat až ve 30. letech minulého století. Podmínky, za kterých se teorie hospodářské politiky rozvíjela, ovlivnily vznik jejích dvou hlavních proudů:

- anglo-americký proud, který chápe hospodářskou politiku především jako krátkodobou konjunkturální politiku; hlavním představitelem byl John Maynard Keynes.

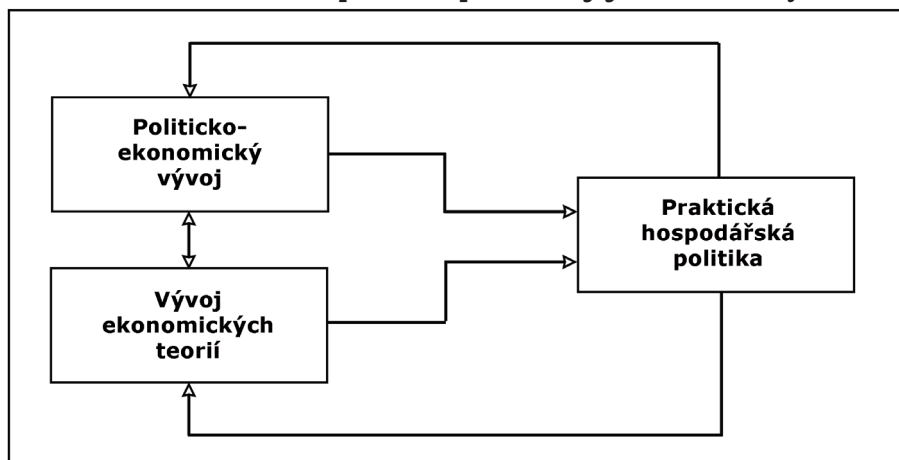
¹ Zde chápeme pojem „stát“ velmi široce a zahrnujeme pod něj vedle vlády a centrální banky i další instituce s rozhodovací pravomocí.

- kontinentální proud, který vnímá hospodářskou politiku jako konstitutivní, systémotvornou činnost státu. Za hlavní reprezentanty tohoto proudu jsou považováni Walter Eucken² a Ludwig Erhard³.

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

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

Schéma 1.1: Praktická hospodářská politika a její determinanty



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

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

⁴ Kasan, Žák (1991).

1.1.1 Institucionální prostředí hospodářské politiky

Hospodářská politika není realizována ve vakuu, v nějakém inertním prostoru, ale vždy v konkrétních podmínkách té které země. Je nepochybné, že tyto podmínky se mezi jednotlivými zeměmi od sebe navzájem liší; tato odlišnost je dána tradicemi, náboženským vnímáním, sociálním cítěním, převažujícími zvyklostmi, kulturou, historickým vývojem, zkušenostmi, konvencemi atd.

Kromě toho však bude hospodářskou politiku v každé zemi ovlivňovat i určitá soustava institucionálních podmínek; přitom samotné prvky této soustavy mohou mít v jednotlivých zemích odlišnou váhu. Soustavu institucionálních podmínek tvoří především:

- hospodářský systém (typ uspořádání ekonomiky),
- politický systém (státní instituce, politické strany a politické síly),
- existence byrokracie,
- velké zájmové skupiny (kupř. důchodci, ženy, studenti apod.),
- nadnárodní a mezinárodní organizace a integrační uskupení.

Institucionálním faktorům a především jejich kvalitě je v poslední době věnována zvyšující se pozornost, protože také pomocí nich jsou vysvětlovány rozdíly v dlouhodobých tempech růstu jednotlivých zemí (blíže viz kapitola 1.9.1.2, o ekonomickém růstu).

Hospodářský systém

V každé reálné ekonomice existují miliony anonymních a navzájem se neznajících ekonomických subjektů, které však jsou mezi sebou jistým způsobem provázány. Jestliže máme na mysli celou síť vazeb mezi nimi, pak mluvíme o **koordináčním systému** (mechanismu). Teoreticky můžeme vymezit tři typy koordinačního mechanismu (prakticky se ovšem v takto čisté vyhraněné podobě nevyskytují):

- koordinační systém (mechanismus) dědičného sociálního postavení,
- koordinační systém (mechanismus) tržně cenový,
- koordinační systém (mechanismus) organizačně příkazový.

Z vývojového hlediska lze systém koordinace pomocí **dědičného sociálního postavení** považovat za prvotní; dnes ho nacházíme ještě u některých primitivních kmenů v Austrálii či v Africe; v podstatě jde o koordinaci, která odpovídá určitému historickému stupni vývoje. Přesto jistá jeho modifikace až donedávna existovala v podobě kastovního systému v Indii. V tomto systému se každý jedinec narodí do některé z kast, z nichž každá má svá přesně formulovaná pravidla, která určují, jakou práci může její příslušník přijmout a jakou musí odmítnout (dědičné přinucení). V méně vyvinutých společnostech tento systém dědičného přinucení zajišťuje koordinaci ekonomických činností; se stoupající složitostí ekonomického systému však stoupá potřeba jednotlivé kasty dále štěpit a jejich počet zvyšovat; tím tento systém ztrácí na přehlednosti a nakonec, díky své složitosti, zaniká.⁵

⁵ Kupř. v roce 1947, kdy byl v Indii zrušen kastovní systém, dosáhl počet kast více než 5000. Neformálně však přetrvává kastovní systém i v současnosti.

V demokratickém státě vytváří nejlepší podmínky pro optimální volbu cílů jednotlivých subjektů a efektivní využití prostředků **tržně cenový koordinační systém**. Jeho podstatou je známá kauzalita vztahu poptávka–cena–nabídka, kdy růst poptávky po určitém druhu zboží nebo služby vede k růstu jeho ceny, což výrobci přináší vyšší zisk. Výroba tohoto zboží se stává atraktivní a přiláká další producenty. Dochází k růstu nabídky, což ovšem posléze vede k poklesu ceny. Tento proces pokračuje až do postupného vyrovnání nabídky a poptávky. Tržní systém (trh) tedy představuje ekonomickou soustavu s decentralizovaným rozhodováním velkého počtu tržních subjektů (firem, domácností, ale i státu), která koordinuje ekonomické činnosti prostřednictvím nabídky, poptávky a tržní ceny. Volný pohyb cen poskytuje informace o vzácnosti faktorů a usměrňuje racionální rozhodování s možností jejich efektivního výběru, což vede k jejich optimálnímu využívání a k maximalizaci požadovaných efektů. Zásadním úkolem hospodářské politiky je proto vytvoření funkčního hospodářského systému, založeného na tržních principech; to mimo jiné znamená i zabezpečení volné tvorby cen bez zásahu státu nebo podniků s dominantním postavením. Všem subjektům také musí být zpřístupněny veškeré informace, které ovlivňují rozhodování podnikatelů (firem) i spotřebitelů.

Mnozí ekonomové považují za prokázané, že tržně cenový koordinační mechanismus vede k optimální alokaci zdrojů, k maximální hospodárnosti jejich využívání, a tedy i k maximálnímu stupni uspokojování potřeb. Ve svých důsledcích to znamená, že hospodářská politika by měla vytvářet hospodářský systém v logice celkového svobodného a demokratického státního zřízení; pouze v takovém právním, sociálním, ekonomickém a kulturním prostředí budou demokraticky uspokojovány i ekonomické zájmy lidí⁶. Tento požadavek koresponduje i s obecně zakořeněnou představou o komplementaritě demokracie a tržního hospodářství.

Organizačně příkazový koordinační mechanismus je založen na existenci organizací, přičemž organizace je chápána jako soustava vědomě koordinovaných činností a sil dvou a více osob. Jednotliví členové organizace se znají a vědomě do ní vstupují za účelem naplnění konkrétního, předem určeného cíle. Aby tohoto cíle mohlo být dosaženo, lidé musejí dodržovat daná pravidla hry; to znamená, že v organizaci mají jednotlivé vazby mezi jejími účastníky převážně vertikální charakter a mají povahu nadřízenosti a podřízenosti. I zde existují vztahy horizontální, ty však mají jiný charakter než v cenově tržním systému, protože jsou vždy konkrétně a závazně vymezeny. Můžeme tedy říci, že základním typem vztahu v organizaci je vztah autority.

Hovořili jsme již o tom, že lidé vstupují do organizace za účelem naplnění daného konkrétního cíle; proto mluvíme-li o organizaci, máme současně na mysli plánování (abychom mohli nějaký cíl naplnit, musíme si nejdříve naplánovat posloupnost kroků, pomocí nichž tohoto cíle chceme dosáhnout). Jedná se tedy o soustavnou, vědomou koordinaci jednotlivých činností. A všechny tyto skutečnosti zásadně odlišují organizačně příkazový koordinační mechanismus

⁶ I toto „pravidlo“ ovšem má své výjimky – kupř. hospodářská politika Chile byla po dlouhou dobu realizována v prostředí diktatury, a přesto byla úspěšná.

od cenově tržního. Aplikace organizačně příkazového koordinačního mechanismu na celé národní hospodářství vedla k centrálně plánované ekonomice.

Hospodářskou politiku nelze vytvářet bez obecné politiky. Politika původně znamenala „správu věcí veřejných“; v současnosti ji chápeme jako **plánovitou, organizovanou a cílevědomou činnost, zaměřenou na vybudování, udržení nebo změnu společenského zřízení**. Politika je tedy takové jednání, jehož cílem je zlepšení stavu společnosti (její části) účastí na řízení veřejných záležitostí.

Strukturu politiky tvoří:

- myšlení, názory a politické ideje,
- praktická činnost,
- politické instituce.

Nositeli politických názorů jsou politické strany⁷, přičemž jednotlivé strany se od sebe liší svým hospodářsko-politickým programem a deklarovanými cíli, kterých chtějí dosáhnout. Sjednotit tyto často protikladné zájmy a cíle znamená najít a používat určitý mechanismus kolektivního rozhodování. Tento úkol plní všeobecné volby, které jsou základní podmínkou pro fungování systému politické demokracie. Svobodné, tajné a rovné volby zaručují stejné možnosti svobodného rozhodování pro všechny.

Mechanismus politické demokracie má mnoho společného s tržním mechanismem. Zatímco v tržním mechanismu projevují spotřebitelé své preference nákupem určitého zboží a služeb, čímž vyslovují podporu konkrétním producentům a firmám, v mechanismu politické demokracie projevují voliči své preference hlasováním, což představuje v jistém slova smyslu důvěru, kterou dávají konkrétním politickým stranám a jejich programu. Obdobně jako firmy zvyšují svůj obrat a maximalizují své zisky, usilují i politické strany o maximalizaci získaných hlasů. Na „politickém trhu“ soutěží jednotlivé strany o přízeň voličů, a to tak, že voličům předkládají své hospodářsko-politické programy, prostřednictvím kterých chtějí dosáhnout co největší podpory (a získat co nejvyšší počet voličských hlasů).

Systém politické demokracie, mimo jiné, spočívá v tom, že demokratickým způsobem usiluje o zdokonalení fungování národního hospodářství. Je zřejmé, že tento systém má mnoho předností: odráží přání většiny, což se projevuje ve výsledku voleb; v jeho rámci dochází k urovnání konfliktů mezi politickými subjekty a k posílení jistoty jednotlivých subjektů; systém politické demokracie může také usměrňovat kolize zájmů rozhodnutím většiny. Přes tyto přednosti má i některé nedostatky.

Prvý nedostatek vyplývá z toho, že ani demokratické volby, založené na principu většiny, nemohou zabezpečit jistotu, že ve společnosti bude dosaženo potřebného společného zájmu (tzv. Arrowův paradox – blíže viz subkapitola 1.4).

Druhý nedostatek je spojen se situací po volbách: pokud nezíská parlamentní většinu jedna strana, ale ve volbách jich uspěje více, je zapotřebí z úspěšných politických stran, které mají blízké hospodářsko-politické programy, vytvořit

⁷ Pojem „strana“ je odvozen z latinského „pars“ – část a „partire“ – dělit; strana tedy znamená část většího celku.

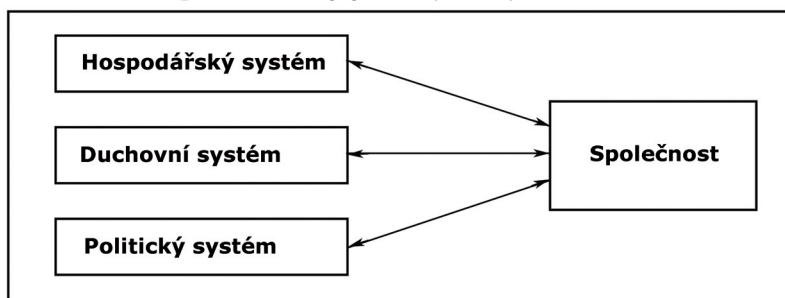
koaliční vládu. Koalice ovšem bude fungovat jen za předpokladu ústupků a kompromisů ze strany jednotlivých politických aktérů. A tak může nastat situace, kdy budou – na základě „výměny hlasů“ – prosazovány pouze partikulární návrhy, které vůbec nebudou znamenat zdokonalení hospodářského systému, ale pouze splnění zájmů a cílů určité skupiny politických subjektů, které většina voličů vůbec nepodporovala.⁸

Další nedostatek vyplývá ze samotné struktury společnosti, která je silně heterogenní. Existují zde různé skupiny obyvatel; některé, ač malé svým rozsahem, mají ve společnosti velký vliv díky své schopnosti se organizovat (různé nátlakové a lobbistické skupiny) a využívají toho k prosazování svých cílů a zájmů. Jiné, podstatně početnější skupiny, tuto schopnost nemají, a tudíž nemohou v podstatě žádným způsobem ovlivňovat dění ve společnosti ve svůj prospěch (ženy, mládež, spotřebitelé apod.).

Politický systém

Politický systém je jedním ze tří subsystémů, které tvoří společnost (viz schéma 1.2):

Schéma 1.2: Společnost a její subsystémy



Základními znaky politického systému je jeho svrchovanost, podmíněnost společenským prostředím a relativní samostatnost. Struktura politického systému je charakterizována jeho prvky a vazbami mezi nimi. Prvky politického systému tvoří: státní orgány a instituce, zájmová sdružení, jednotlivci, politické vztahy a politické strany, které jsou nejdůležitějším prvkem politického systému. **Jedná se o dobrovolné a otevřené organizace, které usilují o politickou moc a snaží se jí dosáhnout prostřednictvím voleb.** Podle P. Fialy je požadavek voleb nejdůležitějším znakem politických stran, který je odlišuje od zájmových skupin, protože i zájmové skupiny mohou usilovat o politickou moc, avšak prostřednictvím voleb jí nemohou dosáhnout. Jakmile totiž chce zájmová skupina ve volbách kandidovat, stává se politickou stranou (Fiala, 1999).

Struktura politických systémů jednotlivých zemí je značně rozdílná; v zásadě je možné politické systémy členit na demokratické a nedemokratické. Mezi nedemokratické systémy řadíme systém jedné strany a systém s hegemónií

⁸ Tato situace je běžná v systému více politických stran (kupř. ČR). V systému dvou politických stran se vlády chopí strana, která je vítězem voleb. Podrobněji viz následující subkapitola s názvem Politický systém.

stranou. Naproti tomu systém s jednou, převládající stranou, přináší rovnost příležitostí pro všechny; proto se jedná o soutěživé prostředí, ve kterém se strany, které byly ve volbách poraženy, stávají nezávislými protivníky vítěze voleb.

Multistranické demokratické politické systémy mohou nabývat několika podob; konkrétně se jedná o:

- **dvoustranické systémy**, kdy se o vítězství ve volbách ucházejí pouze dvě politické strany; vítězem voleb se stává strana, která získá většinu poslaneckých mandátů a která je tudíž schopna vytvořit „jednobarevnou“ vládu. U moci zůstává tak dlouho, dokud má většinovou podporu voličů. Jakmile ji v dalších volbách ztratí, stává se vládnoucí stranou dosavadní strana opoziční. Příkladem tohoto systému je Velká Británie, USA, Nový Zéland.
- **systém umírněného pluralismu**, kde existuje relativně velká ideologická spřízněnost mezi relevantními stranami, přičemž počet stran je větší než dvě. Po volbách vzniká koaliční vláda, pro kterou platí vše, co bylo řečeno výše. Protože jsou všechny politické strany víceméně orientovány na vládu, chybí v tomto systému relevantní opoziční strany. Opozice i koalice se totiž snaží posílit své vlastní postavení tím, že se postupně snaží přesunout své aktivity směrem ke středu volebního spektra. Příkladem může být SRN nebo Itálie.
- **systém polarizovaného pluralismu**, kde existuje alespoň jedna strana, která svým působením devaluje legitimitu stávajícího demokratického politického režimu (komunistická, resp. fašistická strana). Je zřejmé, že v případě volebního vítězství této strany by v dané zemi došlo ke změně politického režimu⁹ (příkladem může být ČR). V tomto systému vzniká tzv. bilaterální opozice; opoziční strany se totiž snaží přitáhnout k sobě některého partnera stávající koaliční vlády, čímž dochází k přesunu voličů k těmto stranám. Protože jednotlivé strany jsou mezi sebou navzájem značně ideologicky vzdálené, převládá mezi nimi vysoký konfrontační potenciál, což ve svém důsledku vytváří nestabilní a křehký politický systém.
- **systém atomizovaný**, ve kterém existuje taková nejednotnost politických stran, že chybí jakákoliv „pravidla hry“, kterými by se systém mohl řídit. Jediným a rozhodujícím pravidlem je pouze snaha každé strany okupovat mocenské posty.

Podle struktury stranických systémů rozeznáváme tři možné způsoby uspořádání společnosti¹⁰:

- demokracie,
- diktatura,
- anarchie.

⁹ Tato strana však musí mít koaliční potenciál.

¹⁰ Podrobněji viz subkapitola 1.2.

Stát v politickém systému

Vznik státu je vysvětlován mnoha různými teoriemi¹¹, přičemž stát je považován za **základní instituci politického systému společnosti**, kterou můžeme definovat:

- územím (teritoriální složka), které odděluje 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.

Také formy vlády byly a jsou v různých společensko-ekonomických formacích různé¹²; budeme se však zabývat pouze její demokratickou podobou.¹³

Parlamentní systém

Parlamentní systém je slučitelný jak s monarchií, tak s republikánským zřízením. V tomto systému:

- jsou vlády jmenovány se souhlasem parlamentu a fungují pouze s jeho podporou, přičemž hlasování o nedůvěře vládě ze strany zákonodárního sboru může v případě kladného výsledku přivodit pád vlády,
- hlava státu, resp. výkonná moc, má právo zákonodárny sbor rozpustit a vypsat nové volby.

Parlamentní systém vlády můžeme členit na:

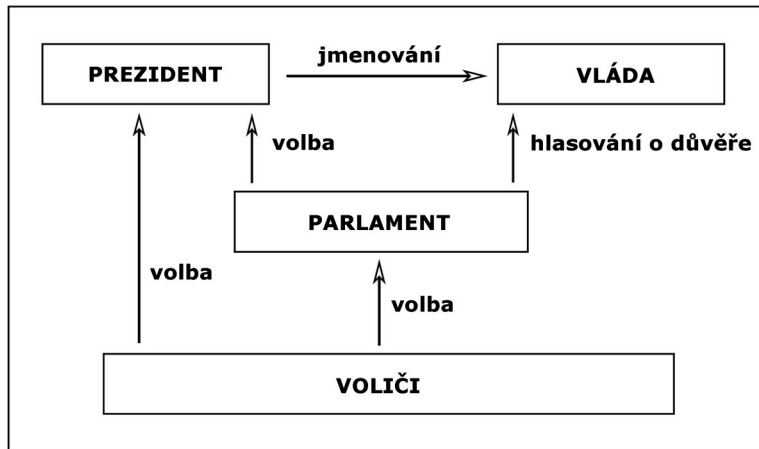
- **Premiéřský typ parlamentního systému**; konkrétním příkladem je systém Spojeného království Velké Británie a Severního Irska. Zde je vláda ustavena ze členů politické strany, která po volbách získala většinu v Dolní sněmovně; premiérem se stává předseda vítězné strany. V tomto systému rozhoduje o rozpuštění parlamentu vláda, která následně vypisuje nové volby.
- **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“.
- **Parlamentní systém s převahou zákonodárního sboru** (schéma č. 1.3); v tomto systému je vláda zcela závislá na zákonodárném sboru a těžiště tohoto systému rozhodně spočívá v parlamentu.

¹¹ Teologická, teokratická, patriarchální, smluvní teorie apod.

¹² Jedná se kupř. o monarchii, aristokracii, teokracii, oligarchii apod.

¹³ Kromě demokratické existuje v současnosti i autokratická forma vlády, kdy státu vládne jedinec nebo skupina osob; podoby vládnutí se pohybují od absolutní monarchie po diktaturu proletariátu.

Schéma 1.3: Parlamentní forma vlády



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 vypsat nové volby (upraveno ústavou země).

Parlamentní systém vlády se vyznačuje těmito základními skutečnostmi:

- důsledné oddělení (ale současně také kooperace) moci výkonné a zákonodárné,
- rozdělení výkonné moci mezi hlavu státu a ministerský kabinet (vládu) – „dualismus“ výkonné moci,
- politická zodpovědnost vlády vůči parlamentu,
- pravomoc hlavy státu rozpustit parlament,
- přímá (lidem) nebo nepřímá (zákonodárným sborem) volba hlavy státu,
- volební období prezidenta je pevně stanovené,
- hlava státu, až na výjimky, nemůže být odvolána.

Lze 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, musí s poslanci jiných politických stran trvale vyjednávat o každém svém konkrétním návrhu. Kvůli schválení vládou navrženého zákona tak vznikají legislativní koalice, které nemají dlouhé trvání, protože jejich vznik je naprosto účelový. Jsou velmi flexibilní a dočasní

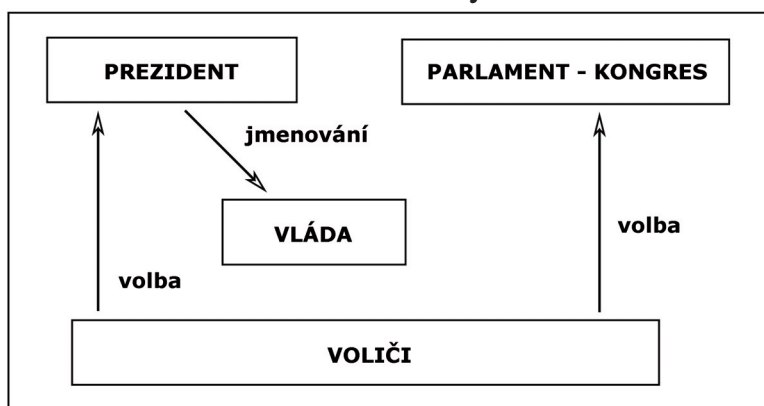
opoziční spojenci vlády nenesou odpovědnost za vládní politiku. Je tedy zřejmé, že úspěšnost menšinové vlády závisí na její schopnosti vytvářet tyto legislativní koalice.

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

Prezidentský systém

V prezidentském systému (viz schéma č. 1.4) je rozhodující úloha prezidenta; je přímo volený a je hlavním držitelem výkonné moci. Jeho volební období je pevně stanovené.

Schéma 1.4: Prezidentská forma vlády



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 parlament postoupí, avšak parlament nemůže rozpustit.

Prezident je neodvolatelný (odvolán může být pouze v případě vlastizrady nebo podobně závažné činnosti proti státu – impeachment). Příkladem mohou být USA, Rusko nebo Mexiko (a další jihoamerické státy).

Poloprezidentský systém

Poloprezidentský systém (schéma č. 1.5) je zvláštní forma prezidentského systému, kde výkonná moc je rozdělena mezi prezidenta a předsedu vlády. Prezident je volen „všelidovou“ volbou na přesně stanovené období, je neodvolatelný a sdílí exekutivní moc s premiérem, což vytváří „duální autoritu“¹⁴.

¹⁴ Duální autorita znamená, že prezident je nezávislý na parlamentu, není však oprávněn vládnout