

VYSOKÁ ŠKOLA BÁŇSKÁ – TECHNICKÁ UNIVERZITA OSTRAVA
EKONOMICKÁ FAKULTA

KATEDRA NÁRODOHOSPODÁŘSKÁ

Vládní selhání v České republice
Government Failures in the Czech Republic

Student: Jan Janků

Vedoucí diplomové práce: prof. Ing. Christiana Kliková, CSc.

OSTRAVA 2012

VŠB - Technická univerzita Ostrava
Ekonomická fakulta
Katedra národohospodářská

Zadání diplomové práce

Student: **Bc. Jan Janků**
Studijní program: N6202 Hospodářská politika a správa
Studijní obor: 6202T027 Národní hospodářství
Specializace: 00 Národní hospodářství
Téma: **Vládní selhání v České republice**
Government Failures in the Czech Republic

Zásady pro vypracování:

1. Úvod
2. Teoretické vymezení vládních selhání
3. Analýza vládních selhání v prostředí české ekonomiky
4. Návrhy a doporučení
5. Závěr

Seznam literatury

Seznam zkratk

Prohlášení o využití výsledků diplomové práce

Seznam příloh

Přílohy

Seznam doporučené odborné literatury:

BUCHANAN, James M. *Veřejné finance v demokratickém systému*. Praha: Computer Press, 1998. ISBN 80-722-6116-9.

MUSGRAVE, Richard A. a Peggy B. MUSGRAVE. *Veřejné finance v teorii a praxi*. Praha: Management Press, 1994. ISBN 80-856-0376-4.

STIGLITZ, Joseph E. *Ekonomie veřejného sektoru*. Praha: Grada Publishing, 1997. ISBN 80-716-9454-1.

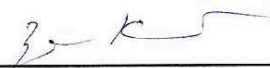
Formální náležitosti a rozsah diplomové práce stanoví pokyny pro vypracování zveřejněné na webových stránkách fakulty.

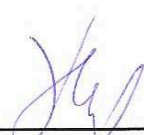
Vedoucí diplomové práce: **prof. Ing. Christiana Kliková, CSc.**

Datum zadání: 25.11.2011

Datum odevzdání: 27.04.2012




Ing. Zuzana Kučerová, Ph.D.
vedoucí katedry


prof. Dr. Ing. Dana Dluhošová
děkanka fakulty

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem celou práci, včetně všech příloh, vypracoval samostatně.

V Ostravě dne:

.....

Jan Janků

Poděkování

Na tomto místě bych rád poděkoval prof. Ing. Christianě Klikové, CSc., za cenné připomínky a odborné rady, jimiž přispěla k vypracování této diplomové práce.

OBSAH

1. Úvod	4
2. Teoretické vymezení vládních selhání	6
2. 1. Úvod do problematiky	6
2. 1. 1. Úloha vlády v ekonomice.....	6
2. 1. 2. Teorie veřejné volby a selhávání vlády.....	8
2. 2. Vládní selhání, selhání politiků a byrokratů	10
2. 2. 1. Zneužití hlasovacích mechanismů veřejné volby.....	10
2. 2. 2. Manipulace s veřejnou volbou v individualisticko-demokratickém modelu	15
2. 2. 3. Vliv zájmových skupin a dobývání renty.....	17
2. 2. 4. Ostatní selhání politiků	19
2. 2. 5. Selhávání byrokratického aparátu	21
2. 3. Nesoulad politického a ekonomického cyklu	27
2. 3. 1. Modely politicko-ekonomického cyklu	28
3. Analýza vládních selhání v prostředí české ekonomiky	33
3. 1. Politicko-ekonomický cyklus v ČR	33
3. 1. 1. Data a použitá metodologie.....	33
3. 1. 2. Testování modelů politicko-ekonomického cyklu	39
3. 2. Politicko-rozpočtový cyklus	48
3. 2. 1. Politicko-rozpočtový cyklus v ČR	50
4. Návrhy a doporučení	53
4. 1. Český volič medián a růst veřejných výdajů	53
4. 2. Je možno eliminovat vládní selhání?	58
4. 3. Fiskální pravidla	60
4. 3. 1. Fiskální pravidla v ČR	60
4. 3. 2. Návrhy fiskálních pravidel pro ČR	62
4. 3. 3. Pozitiva a negativa fiskálních pravidel.....	63
4. 4. Omezení svévole vlády	64
4. 5. Přehodnocení úlohy vlády v ekonomice	67
5. Závěr	70
Seznam literatury	74
Seznam zkratk	80
Prohlášení o využití výsledků diplomové práce	
Seznam příloh	
Přílohy	

1. Úvod

Adam Smith v jedné z nejcitovanějších pasáží svého díla *Pojednání o podstatě a původu bohatství národů* píše, že každého jednotlivce, který usiluje o vlastní zisk, jako v mnoha jiných případech vede jakási neviditelná ruka tak, že v konečném důsledku napomáhá dosažení cíle, o který mu vůbec nejde a svým vlastním zájmem prospěje zájmům společnosti vydatněji, než když jim chce opravdu prospět. Milton a Rose Friedmanovi o téměř dvě století později ve *Svobodě volby* uvádí, že i ve státní sféře, stejně jako na trhu, existuje neviditelná ruka, která ale působí zcela opačným směrem: jednotlivec, který chce sloužit jen veřejnému zájmu a podporuje státní zásahy, je neviditelnou rukou veden k podpoře partikulárních zájmů, což zcela nebylo jeho úmyslem a napomáhá tak dosažení cíle, o který mu vůbec nejde.

I v České republice, stejně jako v každé jiné zemi, lze často pozorovat některé projevy té škodlivější z obou „neviditelných rukou“. Co jiného je každoroční parlamentní „porcování medvěda“, kdy poslanci navzájem podporují své návrhy (jež se promítají na výdajovou stranu státního rozpočtu), které jsou určeny jejich volebním okrskům? Tímto způsobem si na politickém trhu „kupují“ voliče a to pomocí prostředků, které jim nejsou vlastní. Aktéři politiky tak mohou získávat užitky, ale zároveň jsou schopni vyhybat se nákladům svých rozhodnutí. Lze ale vidět i četné příklady selhání byrokratického aparátu. Typickým příkladem snahy o maximalizaci rozpočtu bez ohledu na efektivnost využití takového rozpočtu je v českých podmínkách snaha byrokratických jednotek utratit do konce rozpočtového roku všechny rozpočtové prostředky a to i v situaci, kdy jsou vynaloženy zcela neúčelně, nehospodárně a bylo by je možno uspořít. I na konci minulého roku se v médiích objevila celá řada takových případů. Právě touto oblastí, oblastí tzv. vládních selhání, se zabývá tato diplomová práce.

Cílem práce je poukázat na existenci vládních selhání, jež vznikají při mnohých činnostech státu, analyzovat vybraná selhání v podmínkách České republiky a navrhnout směry, kterými by se měla ubírat případná opatření k jejich omezení.

Práce je rozdělena do tří samostatných kapitol, z nichž každá sleduje dílčí cíle této práce. Po úvodu diplomové práce následuje druhá kapitola, která je rozdělena na dvě základní části. První část této kapitoly začíná popisem úlohy vlády v ekonomice, posléze definuje teorii veřejné volby a vládní selhání a nakonec se věnuje vybraným vládním selháním s výjimkou politicko-ekonomického cyklu (PEC). V této části jsou nejprve popsány mechanismy veřejné

volby a způsoby, jakými mohou být zneužity v osobní prospěch byrokratů či politiků. Posléze jsou popsána konkrétní vládní selhání. Druhá zmíněná část se věnuje právě existenci politicko-ekonomických cyklů, které popisuje na čtyřech teoretických modelech. Problém PEC je jako samostatná podkapitola řazena z důvodu obsáhlosti této problematiky a nejužší možné vazbě na volby a volební proces. Hlavním důvodem je však snaha o vyšší přehlednost, neboť právě analýzou politicko-ekonomických cyklů v ČR se zabývá třetí kapitola této práce

Jak již bylo naznačeno, třetí kapitola práce se zabývá analýzou platnosti modelů politicko-ekonomického cyklu v podmínkách ČR. Kapitola se nejprve věnuje užití metodice, poté popisu použitých makroekonomických a politických dat a posléze přechází v samotné testování hypotéz pomocí jednoduchého regresního modelu. S ohledem na výsledky testování je na konci této kapitoly popsán politicko-rozpočtový cyklus a jeho existence v České republice.

Závěrečná, čtvrtá kapitola se na základě zjištění předchozích částí pokouší nejprve nastínit příčiny politického a voličského chování v České republice a poté s ohledem na tyto okolnosti a skutečnosti navrhnout některá doporučení.

2. Teoretické vymezení vládních selhání

2.1 Úvod do problematiky

2.1.1 Úloha vlády v ekonomice

Je zřejmé, že k selhání vlády může docházet pouze v případech, kdy se stát (vláda) aktivně podílí na ekonomickém životě země a hraje v něm více či méně důležitou úlohu. Stiglitz (1997) uvádí, že v ekonomii patrně neexistuje důležitější téma, než otázka ekonomické role státu v tržním hospodářství. Po celá staletí tak byla otázka úlohy vlády v ekonomice v centru pozornosti politiků, filozofů i ekonomů.

Na úlohu vlády (či státu) existuje v ekonomii mnoho názorů, které se zpravidla odlišují s každou ekonomickou školou či teorií. Zcela rozdílné názory však lze nalézt i v rámci jednotlivých teorií. Jako příklad lze uvést rozpor mezi názory F. A. Hayeka a M. Rothbarda v rámci Rakouské školy, která je k působení vlády v ekonomice spíše skeptická.

Hayek (2008) zmiňuje, že je třeba se rozhodnout, zda je lepší, aby se představitelé moci obecně omezili na vytváření podmínek, v nichž by jednotlivci se svými zájmy a znalostmi měli co největší prostor pro vlastní úspěšnou realizaci, nebo zda racionální užití omezených zdrojů vyžaduje centrální řízení a organizaci veškerých aktivit podle vybudované osnovy. Toto rozhodnutí označuje za předmět sporu mezi liberály a socialisty a přirozeně trvá na první ze zmiňovaných variant.

Vzápětí však dodává, že si tento liberální postoj nelze plést s dogmatickým postojem „laissez faire“. Naopak zdůrazňuje, že aby konkurence mohla zdárně fungovat, je nutné mít pečlivě promyšlený právní rámec či instituce určené k ochraně hospodářské soutěže a že tam, kde neexistují podmínky pro vytvoření konkurence, se společnost musí uchýlit k jiným způsobům řízení ekonomické činnosti. Dodává, že konkurence dokonce jistý druh působení vlády vyžaduje¹. Zmiňuje i oblasti, ve kterých nemohou zákonná opatření vést k tomu, aby vlastník mohl využívat všech výhod, které jeho majetek poskytuje, a aby nesl odpovědnost za veškeré škody, které jeho majetek způsobí (pozitivní a negativní externality). V těchto případech podle něj dochází ke střetu mezi soukromými zájmy a zájmy celé společnosti a je

¹ Jako příklad uvádí, že opatření státu, která pouze vymezují přípustné způsoby výroby, pokud dopadají na všechny výrobce stejně (např. zakázání používání jedovatých látek, omezená pracovní doba, dodržování hygienických norem), jsou zcela v souladu se zachováním hospodářské soutěže a mohou být dokonce výhodná. Dokonce zmiňuje, že rozsáhlý systém sociálních služeb se nevylučuje se zachováním konkurence. Otevřenou nechává otázku, zda náklady takových opatření nejsou vyšší než výhody z nich plynoucí.

třeba hledat jinou metodu než hospodářskou soutěž. Uvádí, že tam, kde hospodářská soutěž působit nemůže, vzniká široké pole působnosti pro stát a že stát v žádném racionálně obhajitelném systému nemůže být nečinný.

Naopak Rothbard (2009) uvádí, že stát poskytuje legální, metodickou a systematickou cestu k loupení soukromého vlastnictví. Zmiňuje, že stát usiluje o expanzi moci přes všechny limity, které na něj mohou být uvaleny a že pokud žije z nedobrovolné konfiskace soukromého majetku a jeho expanze vede k omezení svobody soukromých osob či společností, pak musí být hluboce antikapitalistický. Stát je podle něj v permanentní opozici vůči skutečnému soukromému majetku a státní moc zneužívá individuální produkci ve prospěch svých neproduktivních vládců.

Lze napsat, že výše zmíněný názor je v ekonomických kruzích spíše okrajový. Ekonomie „hlavního proudu“ jistou (a poměrně výraznou) roli státu v ekonomice předpokládá.

Samuelson, Nordhaus (2007) zmiňují, že trhy samy o sobě nemohou efektivně pracovat. Efektivní trh se minimálně neobejde bez institucí policie a soudního systému, které zajistí fyzickou bezpečnost, bezpečnost majetku či vynucování smluv. Trh se dále neobejde například bez regulatorních mechanismů odrazujících od zneužívání monopolního postavení, či bez regulace systematického znečišťování životního prostředí. Uvádí, že trh a tržní ekonomika není schopna tyto problémy uspokojivě vyřešit. V moderní (smíšené) ekonomice tak není žádná sféra hospodářství vůči zásahům vlády zcela imunní.

Za čtyři hlavní funkce vlády označují²:

- zvyšování ekonomické efektivity³,
- redukci ekonomické nerovnosti,
- stabilizaci ekonomiky makroekonomickou politikou,
- zahraničně-hospodářskou politiku vlády.

Za tři nejdůležitější a hlavní nástroje prosazování vlivu vlády jsou potom považovány daně, vládní výdaje a vládní nařízení či kontrola (Samuelson, Nordhaus, 2007).

² Jde o funkce nad rámec úlohy vlády jako zajišťovatele osobní bezpečnosti a vymahatelnosti práv. Pokud by tyto čtyři hlavní funkce vyplývaly z působení samotného tržního mechanismu, systém laissez-faire s minimálními zásahy státu by byl systémem ideálním (Samuelson, Nordhaus, 2007).

³ Vláda zde napravuje tržní selhání, jako jsou například: narušení tržní konkurence, existence externalit a veřejných statků či nedokonalé informace.

Musgrave, Musgraveová (1994) spatřují hlavní úlohu vlády v alokační, stabilizační a (re)distribuční funkci. Alokační funkce spočívá v zajišťování veřejných statků, tedy statků, které soukromý sektor poskytovat nemůže nebo o jejich poskytování nemá zájem. Stabilizační funkce je uplatňována jako prostředek vlády k zajištění vysoké zaměstnanosti, cenové stability, ekonomického růstu, vnější rovnováhy apod. Redistribuční funkce poté spočívá v rozdělování důchodů a bohatství na základě takových kritérií, které společnost pokládá za „spravedlivé“.

Právě v těchto oblastech by tedy měla vládní selhání vznikat – jde o prostor, který v ekonomice náleží vládě. Často tedy již samotná existence tržních selhání a snaha je řešit implikuje selhání vlády. Ne ale vždy. Vládní selhání je v podstatě rizikem a problémem při jakémkoliv mikroekonomické a makroekonomické politice státu (Kliková, Kotlán, 2006).

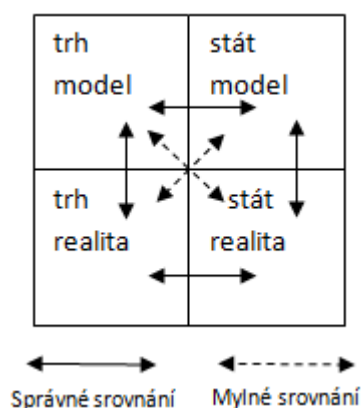
2.1.2 Teorie veřejné volby a selhávání vlády

Samuelson a Nordhaus (2007) uvádí, že zmíněné funkce vlády popisují úlohu vlády normativně – tak jak by měla fungovat, tak jak by měla provádět politiku za účelem zvýšení blahobytu. Vlády však mohou činit špatná rozhodnutí a realizovat špatnou politiku a intervence vlády v konečném důsledku mohou vést k plýtvání zdroji či k přerozdělování bohatství nežádoucím způsobem.

I když je tedy znám rozdíl mezi realitou a dokonalou modelovou situací, neznamená státní intervence automatické vyřešení problému ani zlepšení situace. Řada problémů, jež byly považovány za tržní selhání, existuje v obměněné podobě i na politickém trhu (externality, asymetričnost informací). Na politickém trhu (při vládním rozhodování) však vznikají i selhání další (Kubíček a kol., 2006).

Ve skutečnosti se často neschopnost vlády (např. efektivně řešit tržní selhání) opomíjí a je srovnáváno neporovnatelné. Kubíček a kol. (2006) uvádí, že při srovnávání dopadů působení trhu a dopadů působení vlády nelze nikdy porovnávat teoretický, modelový ideál jednoho působení (např. fungování vlády) s praktickým fungováním druhého (např. trhu). Lze studovat pouze vztahy a rozdíly mezi modelem a praktickým fungováním jednoho systému (např. rozdíly mezi praktickým a modelovým fungováním trhu), nebo rozdíly mezi modelovým fungováním každého ze systémů (rozdíly mezi modelovým fungováním vlády a trhu) či praktickým fungováním každého ze systémů (rozdíly mezi praktickým fungováním vlády a trhu). Předchozí lze shrnout do jednoduchého schématu, viz obr. 2.1.

Obr. 2.1: Trh versus stát, model a realita⁴



Zdroj: Kubíček a kol. (2006)

Stiglitz (1997) zmiňuje, že pokud období velké hospodářské krize ve 30. letech vedlo k úvahám o selhání tržního mechanismu (v situaci kdy závratně klesal produkt a masově se šířila nezaměstnanost), potom období 70. let minulého století, jemuž předcházely rozsáhlé státní zásahy, vedlo ekonomy a politology ke zkoumání příčin selhání vlády. Dodává, že příčiny selhávání vlády a vládních zásahů jsou pro kritiky vládních intervencí dostatečně významné k tomu, aby zcela zamítli myšlenku vládních zásahů s cílem odstranění nedostatků tržního mechanismu⁵.

Právě tato oblast je prioritním zájmem teorie veřejné volby. Jde ve své podstatě o část ekonomie, jež se zabývá způsobem rozhodování vlád. Tato teorie tedy také analyzuje příčiny selhávání vlád a dopady těchto selhání. Obecně lze říci, že k vládním selháním dochází, pokud kroky činěné vládou nevedou ke zlepšení ekonomické efektivity (Samuelson, Nordhaus, 2007).

Teorie veřejné volby používá teorie a metody ekonomie k analýze politického chování⁶ a jde ve své podstatě o systematické studium demokratických rozhodovacích procesů. Tento ekonomický směr se začal formovat již v polovině 20. století a mezi jeho čelné

⁴ Zařazení tohoto schématu však má ještě podstatnější důvod. Na schématu lze totiž naznačit oblast, jíž se věnuje tato diplomová práce. Těžiště této práce by mělo spočívat v pravém dolním kvadrantu schématu, tedy v reálném působení státu v ekonomice. Obsahem této práce není hodnotit modelové situace úlohy státu, tedy například zkoumat, zda jsou správné keynesiánské úvahy o prospěšnosti stimulace efektivní poptávky či zda je pravda na straně konzervativních teorií, které podobné úvahy vesměs vylučují. Práce by měla spíše zdůvodňovat, proč jsou (zda jsou) zásahy státu problematické z reálných příčin (tedy nikoliv z příčin teoretických).

⁵ Je však také pravdou, že dnes u výrazné většiny ekonomů převládá přesvědčení, že i princip „neviditelné ruky trhu“ funguje za poměrně omezujících podmínek a že existuje celá řada problémů, které trh neřeší úspěšně. Omezené zásahy vlády tak na druhou stranu mohou zmírnit nejzávažnější selhání tržního mechanismu (Stiglitz, 1997)

⁶ Tržní chování je jeden způsob uspokojování potřeb a jeho hybatelem je konkurence. Politické chování poskytuje druhý způsob, který je (i v demokracii) od tržního uspokojování potřeb překvapivě odlišný. V obou prostředích však platí, že lidé užívají získané zdroje v souladu s uspokojením svých potřeb a díky vždy existujícímu nedostatku budou v jakémkoliv prostředí o tyto zdroje soutěžit (Stroup, 2008).

představitelé patří Kenneth Arrow⁷, Duncan Black, James Buchanan⁸, Gordon Tullock, Anthony Downs, William Niskanen, Mancur Olson či William Riker. Veřejná volba, jako ekonomický model racionálního chování, předpokládá, že se lidé řídí především vlastními zájmy, a co je nejdůležitější, že motivace lidí v politickém procesu se nikterak neliší od chování lidí například na trhu aut či domů. Proto voliči podporují takové kandidáty a volební návrhy, o kterých předpokládají, že jsou pro ně osobně nejvhodnější, úředníci prosazují své vlastní partikulární zájmy a politici usilují o znovuzvolení. Jde tedy o uplatnění ekonomické teorie racionálně jednajícího aktéra v oblasti politiky (Shughart, 2008).

Teorie veřejné volby představuje studium netržního chování a je analýzou individuálního a skupinového rozhodování při provádění transakcí na politickém trhu. Předměty zkoumání teorie veřejné volby lze vymezit následovně: studium demokratických režimů, ústav, legislativního procesu, chování zájmových skupin, politických stran a byrokracie (Gregor, 2005).

Z teorie veřejné volby vyplývá, že aktéři politického procesu (aktéři na politickém trhu) budou mít tendenci upřednostňovat vlastní zájmy a to nad zájmy celospolečensky optimálními a efektivními. Alokace zdrojů na, v tomto smyslu nedokonalém politickém trhu (na trhu, kde aktéři mohou získávat užitky, ale zároveň jsou schopni se vyhybat nákladům rozhodnutí) tak nebude optimální a politický trh bude selhávat (Caplan, 2010). Souhrnně jsou proto v této diplomové práci některé důvody pro selhávání politického trhu označeny jako vládní selhání a jsou do jisté míry protipólem selhání tržních.

2.2 Vládní selhání, selhání politiků a byrokracie

2.2.1 Zneužití hlasovacích mechanismů veřejné volby

Teorie veřejné volby mj. zkoumá, jak se projevují preference jednotlivců a jak jsou tyto preference transformovány do politických rozhodnutí. Tato rozhodnutí, jak již ostatně

⁷ Kenneth Arrow (1921 -) je americký ekonom. Jeho patrně nejznámějším příspěvkem k ekonomické teorii je „teorém nemožnosti“. Spolu s Johnem R. Hicksem získali v roce 1972 Nobelovu cenu za ekonomii za průkopnické příspěvky k teorii všeobecné rovnováhy a teorii blahobytu.

⁸ James Buchanan (1919 -) je spolu s Gordonem Tullockem (1922 -) zakladatelem teorie (školy) veřejné volby. V roce 1969 založil Centrum pro studium veřejné volby při Masonově univerzitě. V roce 1986 získal Nobelovu cenu za ekonomii za rozvoj smluvních a konstitučních základů teorie ekonomického a politického rozhodování. Jeho přínos spočívá především v rozšíření ekonomického uvažování do oblasti jiných věd, především politikologie.

plyne ze sousloví veřejná volba, jsou činěna ve veřejné sféře a o „věcech veřejných“, především tedy o veřejných statcích⁹.

Rozhodovací mechanismy veřejné volby samy o sobě nevedou k selhání vlády a rozhodování o „věcech veřejných“ tak nemá automatickou tendenci selhávat. Za vládní selhání lze označit až situaci, kdy díky nedokonalostem na politickém trhu, neznalostem voličů a poměrně snadné zneužitelnosti některých politických mechanismů, dochází k neefektivním výsledkům, které občané (voliči) zpravidla nezamýšleli a aktéři veřejné sféry (pro potřeby diplomové práce především byrokraté a politici) je takto upravili ve svůj prospěch¹⁰. Z praxe je dle Ochrany et al. (2010) znám dostatek příkladů, kdy hlasující většina rozhodne tak, že výsledek hlasování znamená horší stav než před hlasováním.

Za mezník ve vnímání politického procesu lze považovat tzv. Condorcetův¹¹ hlasovací paradox, jež v podmínkách moderní demokracie aplikoval Kenneth Arrow. Hlasovací paradox říká, že při použití Condorcetova hlasovacího kritéria (při párovém hlasování o jednotlivých variantách) může docházet k „zacyklení hlasování“ Výsledek takového hlasování potom závisí na pořadí, ve kterém jsou dvojice návrhů vzájemně porovnávány. Condorcetův hlasovací paradox tak naznačuje, že politik či byrokrat nemusí jednat ve slepém sledování vůle voličů a obecného zájmu, ale do značné míry může určovat obsah tohoto pojmu a pomocí standardních politických procedur dokáže manipulovat s jeho výsledkem (Kubíček a kol., 2006).

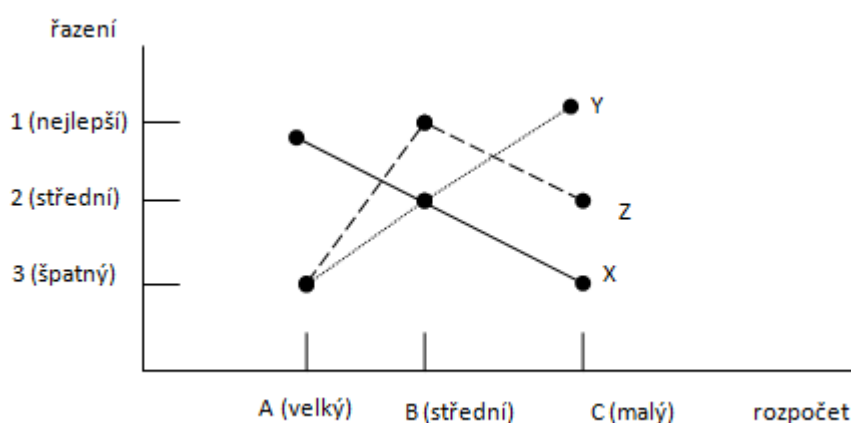
K vysvětlení tohoto paradoxu lze použít příklad, jenž uvádí Musgrave, Musgraveová (1994). Jsou uvažovány osoby X, Y a Z, které činí veřejnou volbu. Dále jsou uvažovány rozpočty A, B a C. A je velký rozpočet, B střední rozpočet a C malý rozpočet. Rozložení preferencí voličů uvádí následující obrázek, obr. 2.2:

⁹ Veřejné statky jsou takové statky, u nichž není možné vyloučení ze spotřeby a jejich spotřeba je nerivalitní. Obvykle se termín veřejný statek používá pro situace, kdy je spotřeba nerivalitní (potom nezáleží na tom, jestli je vyloučení možné, neboť vyloučení ze spotřeby nerivalitního statku je zbytečné a neefektivní). Za veřejný statek lze však považovat i statek, jehož spotřeba je rivalitní, ale vyloučení není technicky možné nebo je příliš nákladné. Společným rysem zmíněných situací je, že dochází k selhání trhu a vzniká potřeba rozpočtového financování. Proto se hovoří o veřejných statcích (Musgrave, Musgraveová, 1994).

¹⁰ V této souvislosti je třeba si uvědomit, že „veřejný zájem“ či „obecné blaho“, tedy termíny, kterými se politická činnost obvykle zaštiťuje, patří k těm nejobtížněji vysvětlitelným a proto nejsnadněji zneužitelným termínům (Kubíček a kol., 2006).

¹¹ Markýz de Condorcet (1743-1794), francouzský filozof a matematik. Ve svém díle navrhl, aby byl objevený paradox řešen většinovým hlasováním vítězné varianty se všemi existujícími alternativami (Gregor, 2005).

Obr. 2.2: Rozložení preferencí voličů



Zdroj: Musgrave, Musgraveová (1994)

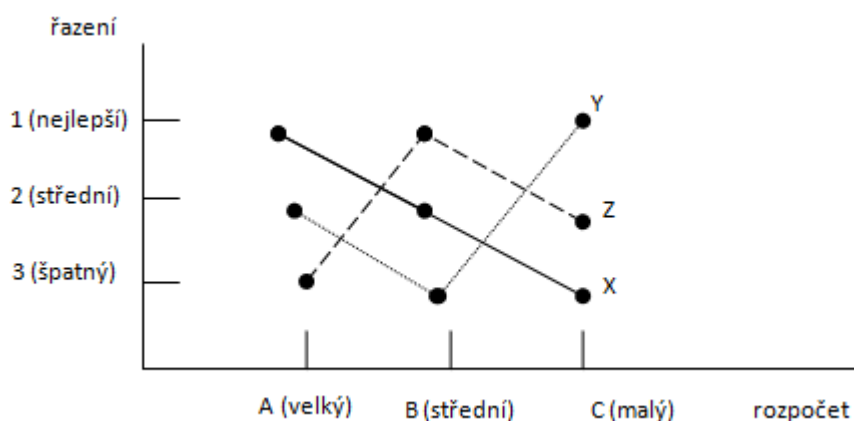
Každý z voličů nejvíce preferuje jednu variantu, a proto se musí o variantách hlasovat postupně – vždy po dvou (zmiňené Condorcetovo kritérium). Hlasuje-li se nejdříve o rozpočtu A proti B, vítězí rozpočet B, neboť osoby Y a Z mu dávají přednost před A, který preferuje pouze osoba X. Hlasování mezi rozpočtem B a C také vyhrává rozpočet B. Pokud se hlasuje nejprve mezi rozpočty A a C, vítězí C, který následně prohrává s rozpočtem B. Stejně dopadne hlasování mezi C proti B a následně B proti A. Výsledkem tohoto hlasování je vždy vítězství rozpočtu B. Vyhrává vždy osoba Z – mediánový volič (volič medián)¹². Nezáleží tedy na pořadí porovnávaných dvojic, neboť, jak napovídá obrázek, preference jsou jednovrcholové¹³.

Problém nastává v případě, že preference některého voliče nejsou jednovrcholové. V takovém případě může být výsledek arbitrární. Pokud má osoba Y sklony k extrémním variantám a preferuje rozpočet C před rozpočtem A a B, bude záležet na pořadí, ve kterém je o jednotlivých variantách hlasováno. Pokud se nejprve hlasuje o alternativách A a B, A vítězí a následně prohrává s variantou C, která je celkovým vítězem. Pokud se však začíná hlasovat nejprve o variantách B proti C, stane se celkovým vítězem A. Pokud se nejprve hlasuje o alternativách A a C, je pro změnu konečným vítězem B, viz obr. 2.3

¹² Vliv voliče mediána se projevuje zejména v systému dvou stran, pokud je počet voličů lichý a existence voliče mediána dělí zbytek voličů na dvě poloviny. Existence voliče mediána vysvětluje fakt, že se politické strany stahují do politického středu a nabízejí takové programy, které nejvíce oslovují právě středové voliče. Volič medián může politické strany teoreticky „vydírat“ a snažit se získat maximum ve svůj prospěch. Důsledkem existence voliče mediána je také to, že se vyklizují konce „politického spektra“ a šanci dostávají strany s extrémistickým programem (Kubíček a kol., 2006).

¹³ Buchanan, Tullock (1962) uvádí, že popsání jednovrcholové křivky byl hlavní přínos Duncana Blacka, jednoho z představitelů veřejné volby. Zmiňují, že preference jsou mnohem pravděpodobněji uspořádány tak, že každá osoba upřednostňuje (jako alternativu) tu volbu, která je blíže k její vlastní. Zejména, pokud jde o otázky politického života a známého levo-právěho uspořádání preferencí. Duncan Black poté spolehlivě prokázal, že v této situaci nedochází k žádnému volebnímu paradoxu. Buchanan, Tullock (1962) však doplňují, že tato volba v žádném případě nemusí znamenat vůli většiny – pouze není paradoxní.

Obr. 2.3: Rozložení preferencí při dvouvrcholových preferencích voliče Y



Zdroj: Musgrave, Musgraveová (1994)

Hlasování dle Condorcetova kritéria (porovnávání párových variant) se ve veřejném sektoru používá například při rozhodování o projektech v odborných komisích. Pokud nejsou preference voliče jednovrcholové, otevírá se široký prostor pro manipulaci s výsledky hlasování (např. politiky či úředníky, kteří toto pořadí stanovují), neboť ten kdo stanovuje hlasovací agendu, může přímo ovlivňovat konečný výsledek (Ochrana et al., 2010).

Uvedený příklad naznačuje nedokonalost tohoto typu hlasování, které za jistých okolností může vést k zacyklení a k arbitrárnímu stanovení vítězné varianty. Existují však i odlišné hlasovací mechanismy.

Kromě většinového hlasovacího pravidla Musgrave, Musgraveová (1994) zmiňují pluralitní hlasování a hlasování podle počtu získaných bodů¹⁴. Pluralitní hlasování spočívá v řazení jednotlivých variant rozpočtu (je užíván výše zmíněný příklad) dle preferencí voličů, přičemž nejpreferovanější varianta získává 1 bod a nejméně preferovaná 3 body. Volby variant se sčítají za všechny voliče a vítězí ta varianta, která získala nejméně bodů. Systém hlasování podle počtu získaných bodů zase spočívá v možnosti voliče přiřazovat jednotlivým variantám počet bodů dle svého přání. Příklad předpokládá, že volič má zásobu 10 bodů a ty libovolně, dle svých preferencí, přiřazuje alternativám A, B a C, viz tab. 2.1.

¹⁴ Jde o tzv. Bordův počet, Borodovo hlasovací pravidlo. Autorem hlasovacího pravidla je Jean Charles de Borda (1733-1799), francouzský námořní astronom a matematik, Ochrana aj. (2010). Jean Charles de Borda ve svém díle mj. prokázal, že při použití jednoduchého většinového hlasování může vyhrát i souhrnně nejméně preferovaná varianta, Gregor (2005).

Tab. 2.1: Pluralitní hlasování a hlasování podle počtu získaných bodů

varianta	volič X		volič Y		volič Z	
	pořadí	body	pořadí	body	pořadí	body
A	1	5	3	1	3	1
B	2	3	2	3	1	5
C	3	2	1	6	2	4

Zdroj: Musgrave, Musgraveová (1994)

Z uvedené tabulky lze vyčíst, že většinové pravidlo by vedlo k vítězství varianty B. Ke stejnému výsledku by vedlo i pluralitní hlasování (B získává nejnižší skóre). Při hlasování pomocí získaných bodů vítězí varianta C.

Výsledky alternativních způsobů hlasování se tedy od sebe mohou výrazně lišit. Hlasování podle počtu bodů je hlasováním nejlepším, neboť nejspolehlivěji odráží preference voličů (tento typ hlasování bere ohled na intenzitu preferencí). Za ním následuje pluralitní hlasování (neboť zde mohou jednotlivci projevit své preference u všech alternativ najednou) a nakonec většinové - zde se hlasuje vždy pouze mezi dvěma alternativami, tak jak jsou předkládány (Musgrave, Musgraveová, 1994).

I při použití Bordova počtu však nelze vyloučit strategické chování (zákulisní dohody) hlasujících stran¹⁵. Typicky lze strategické chování rozpoznat v hlasování volených zástupců v rámci zastupitelské demokracie. S tím je spojen tzv. logrolling. Ve své podstatě jde o obchodování s hlasy a politické smlouvání. Akteři tohoto smlouvání vstupují do otevřených či skrytých koalic a navzájem podporují své návrhy proto, aby maximalizovali svůj užitek. Takové hlasování pak již nemusí mít nic společného s preferencemi voličů (Ochrana et al., 2010).

Z předchozího jasně vyplývá závěr, že neexistuje žádná hlasovací metoda na principu většinového pravidla, která by nezávisela na agendě, zaručovala efektivnost a respektovala individuální preference. Jde o tzv. Arrowův teorém nemožnosti (Kliková, Kotlán, 2006).

Buchanan, Tullock (1962) doplňují, že zněním, které Kenneth Arrow vybral pro svůj teorém, Arrow vylučuje (patrně neúmyslně) všechna možná pravidla hlasování, s výjimkou jednomyslného hlasování s možností logrollingu. Sami tento způsob hlasování doporučují zejména v oblastech, kde výsledek hlasování silně ovlivňuje práva občanů.

¹⁵ Musgrave, Musgraveová (1994) uvádí, že právě u Bordova hlasovacího kritéria je prostor pro strategické chování nejširší, neboť je ze zmíněných hlasovacích pravidel nejcitlivější na intenzitu preferencí.

2.2.2 Manipulace s veřejnou volbou v individualisticko-demokratickém modelu

Buchanan (1998) zkoumá vliv politiků na výsledek veřejné volby z jiného úhlu pohledu – ze strany jednotlivců. Analýza spočívá ve zkoumání chování voliče-občana-daňového poplatníka-beneficienta, který poskytuje svůj hlas vládcům. Nejde tedy o analýzu rozhodovatele-vládce, který si zajišťuje užitky, aniž by musel nést náklady. Buchananův individualisticko demokratický model předpokládá, že se občasně přímo zapojují do vytváření kolektivních rozhodnutí a každý jednotlivec má stejnou pravomoc ovlivňovat výsledky politického procesu¹⁶. Model tímto způsobem zkoumá vliv státních (fiskálních) institucí (myšleno ve smyslu forem zdanění, způsobu zdanění apod.) na politické chování jednotlivců a na způsob rozdělování finančních prostředků.

Individualisticko demokratický model předpokládá účast jednotlivce na kolektivním rozhodování o poskytování a alokaci veřejných statků¹⁷ a služeb. Jednotlivec vždy musí „volit“ o užití svých zdrojů (jak kolektivně, tak soukromě) a náklady na veřejné statky se občanovi jeví jako daně. Soukromá spotřeba se jednotlivci snižuje o transfery zdrojů do veřejného sektoru a lze je popsat jako náklady obětované příležitosti. K tomu, aby byl hlasovací proces efektivním mechanismem projevení preferencí, musí být výdajová rozhodnutí (o poskytování veřejných statků) propojená s daňovými (s náklady na veřejné statky). Volby jednotlivců by měly odrážet jejich hodnocení užitku plynoucího z poskytovaných veřejných statků. V praxi ale voliči taková rozhodnutí nečiní (Buchanan, 1998).

V kolektivním rozhodování nemá jednotlivec dostatek informací o alternativách (neznalost) a nemá dostatek jistoty (nejistota); znamená to, že jeho posuzování alternativ je nedokonalé. Volič však může být ovlivňován také tzv. fiskální iluzí. Chování jednotlivce je výrazně ovlivněno tím, jakým způsobem je mu prezentována daňová povinnost. Politici, kteří mají zájem na maximalizaci rozpočtu, proto mohou vytvářet fiskální iluze (tak, aby si poplatníci mysleli, že stanovené daně jsou méně zatěžující než ve skutečnosti, nebo naopak, že veřejné statky jim přinášejí větší užitek než ve skutečnosti) a volbu jednotlivce záměrně „zatemňovat“. Pokud je volič ovlivňován iluzí, je jeho rozhodování chybné. Selhání vlády lze tedy spatřovat v tom, že pokud záměrně přispívá k iluzím, znemožní voličům optimální volbu

¹⁶ Buchanan zmiňuje, že tento model je možno zvažovat, pokud si jednotlivci uvědomují, že disponují konečnou rozhodovací pravomocí, pokud chápou smysl svého vlivu a nejsou od politického procesu zcela odcizeni. Voličský vliv nemusí být uplatňován pouze v rámci volebního procesu. Volič také uplatňuje vliv prostřednictvím profesních organizací, publikací, nátlakových akcí a jiných veřejných či soukromých institucí.

¹⁷ Buchanan pro potřeby modelu považuje za veřejné statky všechny statky, které poskytuje kolektivní organizace (stát). Nejde tedy jen o čisté veřejné (kolektivní statky), tak jak byly popsány výše.

ohledně výše požadovaných veřejných statků a tím přímo způsobuje neefektivní distribuci takových statků¹⁸. Buchanan (1998) vychází ze systému fiskálních iluzí, které na přelomu devatenáctého a dvacátého století popsal italský ekonom Amilcare Puviani¹⁹. Mezi takové fiskální iluze, mimo jiné, patří:

Fakt, že vládcí mohou snadno využívat příjmy z majetku ve veřejném vlastnictví na financování vládních činností. Jednotlivec si tak vůbec nemusí uvědomit, že kdyby tento příjem nebyl použit tímto způsobem, mohlo by se to promítnout ve formě snížení úrovně zdanění a akceptuje tak stávající (z tohoto hlediska nadměrné) daňové odvody.

Další iluze může spočívat v užívání selektivní spotřební daně. Pokud je daň zavedena již delší dobu, jednotlivci ji nepocítují jako náklady obětované příležitosti. Do úvahy jednotlivce tak vůbec nevstupuje, že platí za nějaký veřejný statek či službu. Takové jednání politiků může být spjato s vydáváním falešných slibů. Jde především sliby dočasného zdanění, které se však stává permanentním.

Iluze však mohou spočívat i ve vhodném načasování výběru daně. Typickým příkladem je daň dědická, darovací a daň z převodu nemovitostí. Podstatou této iluze je využít „příznivou“ situaci poplatníka, kdy více či méně neočekávaně získá nový majetek. V takové situaci nebude daň posuzovat stejným způsobem, jakým by posuzoval obvyklou daň stejné velikosti za normálních okolností.

Za hojně rozšířenou fiskální iluzi lze pokládat rozdělení daňové zátěže do většího počtu malých daní. Podstatou iluze je omezená schopnost spočítat úhrnný daňový dopad na jednotlivce. Fiskální soustava tak často bývá velmi složitá a málo spoléhá na všeobecné daně. Tento fakt může být navíc posílen v případě, kdy jednotlivec nemůže skutečně vědět, kdo je konečným plátcem daně (kdy je incidence daně neznámá).

V současnosti může být za aktuální pokládána poslední vybraná fiskální iluze - zastrášovací taktika vlády. Vládnoucí třída bude v tomto případě takticky vyhrožovat katastrofálními důsledky, které nastanou, pokud nebudou schváleny dodatečné daně. Taková taktika staví alternativy ke zvýšení daní do mnohem horšího světla a je pravděpodobné, že

¹⁸ Účinek takové fiskální iluze může být shodný s neznalostí a nejistotou voliče, jež vyplývají z podstaty kolektivní volby (neboť jednotlivec netuší, jak se chovají ostatní voliči). Pod vlivem těchto účinků se stává obtížným předvídat výsledky kolektivního rozhodování, neboť samotná volba jednotlivce je hůře předvídatelná (Buchanan, 1998).

¹⁹ V dílech *Teoria della illusione nelle entrate pubbliche* (Perugia, 1987) a *Teoria della illusione finanziaria* (Palermo, 1903). Je důležité zmínit, že Puvianiho hypotézy vychází z faktu, že fiskální systém je organizován vládnoucí třídou. To plně nekoresponduje s předpoklady individualisticko demokratického modelu. I v demokracii však existují prvky „elitářského modelu“, modelu vládnoucí třídy. Politické prostředí není při popisu fiskálních iluzí natolik podstatné a i v plně demokratickém modelu lze fiskální instituce analyzovat z hlediska jejich tendencí vytvářet fiskální iluze (Buchanan, 1998).

může výrazně ovlivnit chování jednotlivce a zapříčinit jeho subjektivní podhodnocení daňové povinnosti ve smyslu nákladů obětované příležitosti²⁰.

2.2.3 Vliv zájmových skupin a dobývání renty

Kubíček a kol. (2006) uvádí, že v hospodářské politice (a při veřejné volbě) přináší největší problémy situace, kdy dochází ke koncentraci přínosů rozhodnutí na určitou skupinu obyvatel, ale náklady na toto rozhodnutí nese celá populace. Za účelem koncentrace přínosů se konstituuje zájmová skupina, která je silně motivována znát a ovlivňovat politiky či mechanismy politiky za účelem vlastního prospěchu. Část zdrojů poté není plně vynaložena na výrobu a směnu, nýbrž k získání a uchování privilegií pro malou, dobře organizovanou, skupinu²¹.

Malé, homogenní skupiny silných zájmových skupin mají tendenci být mnohem efektivnější ve vytváření politického tlaku a v nacházení politické podpory (pomocí disciplinovaného hlasování, příspěvků na kampaň atp.), než nikým neorganizované velké skupiny, jejichž zájmy jsou více rozptýlené. Protože politici usilují o znovuzvolení, silně reagují na požadavky těchto malých a dobře organizovaných skupin. Jak jinak lze vysvětlit, proč zemědělci dostávají státní dotace na úkor milionů neorganizovaných spotřebitelů, nebo proč jsou tuzemští výrobci chráněni různými překážkami obchodu (protekcí), když ekonomická teorie již dávno nevhodnost překážek v mezinárodním obchodě potvrdila. Tyto zájmové skupiny se mohou navíc vzájemně podporovat (a vyjednávat spolu – zmíněný logrolling), tak aby při hlasování (například v parlamentu) byly přijaty požadavky všech zúčastněných na tomto procesu. Toto vše usnadňuje racionální neznalost voliče²², který netuší o negativních dopadech některých legislativních rozhodnutí na jeho blaho (Shughart, 2008).

²⁰ Musgrave, Musgraveová (1994) existenci fiskálních iluzí uznávají, zmiňují však, že voliči mají také tendenci systematicky podceňovat užitky z veřejných statků. Některé z veřejných statků mohou poplatníci považovat za samozřejmé (typicky silnice) a nezahrnout je tak do své užitkové funkce. Doplňují, že někdy mohou být navíc veřejné statky poskytovány nedostatečně, neboť volič přeceňuje prospěch soukromého zboží pod vlivem intenzivní reklamy.

²¹ Jde o dobývání renty – rent seeking. Dobývání renty označuje úsilí zaměřené na získání výhod zájmovou skupinou prostřednictvím státních zásahů na úkor jiných ekonomických subjektů. Takový druh renty je vytvořen uměle – státním zásahem – typicky omezením nabídky. V důsledku přesunu zdrojů na dobývání renty (tedy do neproduktivních aktivit) vzniká společenská ztráta. Náklady na dobývání renty mají tendenci se zvyšovat v důsledku „boje“ odlišných zájmových skupin o stejný typ renty, o stejnou možnost privilegovaného postavení (Klvačová et al., 2006).

²² Na racionální neznalost (racionální ignoranci) voliče ve svém díle *An Economic Theory of Democracy* upozornil v roce 1957 Anthony Downs. Poukázal na fakt, že samotná účast jednotlivce ve volbách je iracionální. Pravděpodobnost, že hlas jednotlivce určí konečný výsledek voleb je totiž mizivě malá a přirozeně se snižuje s rostoucím počtem voličů. Výhody plynoucí z hlasování tak zpravidla bývají pod úrovní nákladů na hlasování a sbírání informací nutných k racionální volbě. Anthony Downs tak vyvozuje, že voliči budou mít tendenci být v politické oblasti špatně informováni, neboť volební nevědomost je racionální (-racionální neznalost) (Shughart, 2008).

Caplan (2010) uvádí, že racionální neznalost je jádrem školy veřejné volby. Politici, v důsledku neinformovanosti voličů v politice, systematicky jednají v rozporu se zájmem občanů a volby jsou tak díky neznalostem voličů překvapivě málo důležité. Voliči jsou v politice neinformovaní do té míry, že politici mají sklony podléhat tlaku zájmových skupin a jsou ochotni „nechat se koupit“. Škola veřejné volby však ponechává prostor pro demokratické selhání i v případě, že jsou voliči plně informovaní. Jedním z důvodů je existence monopolu na politickém trhu, kdy z mnoha důvodů vítězí stále ti samí politici a stále ty samé politické strany. Stejně jako tržní monopol může poškozovat i dokonale informované spotřebitele, politický monopol může poškozovat plně informované voliče.

Caplan však účinky racionální neznalosti zpochybňuje. Zmiňuje tzv. „zázrak agregace“. Tento koncept říká, že faktický vliv dobře informovaných voličů je daleko větší, než jaký by odpovídal jejich podílu na celkovém počtu voličů a vychází ze zákona velkých čísel²³. Teorie tedy tvrdí, že veřejná volba může správně fungovat při téměř jakémkoliv rozsahu neznalosti voličů.

Lze si přestavit společnost, kde je 99% voličů neinformovaných a 1% voličů je naopak plně informovaných. Pokud by byli voleni dva kandidáti, každý by (dle zmíněných statistických poznatků) měl obdržet 49,5% nahodilých hlasů neinformovaných voličů, neboť takoví voliči se sice téměř neustále mýlí, ale jejich omyly jsou nahodilé - nesystematické. K vítězství by tedy bylo třeba přesvědčit právě 1% dobře informovaných voličů. Potom zvítězí ten kandidát, který dokáže přesvědčit větší část dobře informovaných voličů a z toho přímo vyplývá, že politici musejí dělat efektivní a správná rozhodnutí, v souladu s přesvědčením dobře informovaných voličů (Caplan, 2010).

Proč tedy ve skutečnosti v demokraciích často vítězí špatné politiky a partikulární zájmy? Caplan zastává názor, že kvůli systematickým omylům voličů, které namísto toho, aby se „vynulovaly“, posunují politiku špatným směrem. Většina voličů podléhající racionální neznalosti totiž trpí systematickými předsudky a omyly. Voliči nejsou racionálně neznalí, ale doslova iracionální. Hlasy iracionálních voličů potom nejsou náhodně rozloženy, ale vychýleny ve směru jejich předsudků²⁴. K takovým předsudkům voliči tíhnou především na

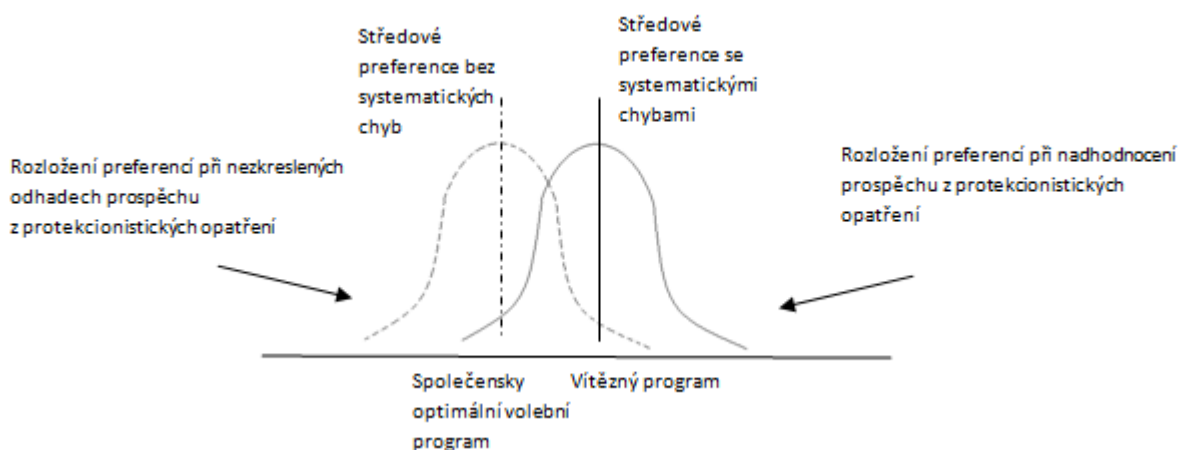
²³ Zákon velkých čísel za určitých předpokladů stanoví, že při zvyšujícím se počtu opakování náhodného pokusu (v tomto kontextu se zvyšujícím se počtem voličů) se budou skutečné poměry četností jednotlivých výsledků postupně blížit jejich pravděpodobnostem (Routledge, 2012).

²⁴ Caplan (2010) takové předsudky také kategorizuje. Mezi jím zmiňované předsudky voličů patří předsudky vůči svobodnému trhu, předsudky o mezinárodní směně s cizinci, předsudky vůči nezaměstnanosti a tíhnutí voličů k pesimismu. Zmiňuje, že si voliči nejsou vědomi například porušování základních ekonomických poznatků o vztahu nabídky a poptávky. Uvádí, že evropské země svými regulacemi na trhu práce vytvořily celá desetiletí trvající vysokou míru nezaměstnanosti

politickém trhu, neboť pokud na jejich hlasu prakticky nezáleží, nemají snahu dostat pod kontrolu své iracionální emoce.

Pokud jsou tedy voliči přesvědčeni například o prospěchu protekcionistických opatření a prospěch z protekcionismu nadhodnocují, mohou taková opatření být politiky (kteří ve snaze o znovuzvolení vyhoví přáním voličů) zaváděna²⁵. Zde se otevírá prostor pro rozličné zájmové skupiny, které mohou voliče systematicky přesvědčovat o vhodnosti zavedení protekcionismu. Takovou situaci popisuje obr. 2.4, kdy zvítězí volební program zahrnující protekcionistická opatření, která však vedou k neefektivní situaci, neboť středový volič by na tom byl objektivně lépe, kdyby obdržel méně ochrany domácího trhu, než o jakou žádal ve volbách (Caplan, 2010).

Obr. 2.4: Rozložení preferencí, iracionalita voličů²⁶



Zdroj: Caplan (2010)

2.2.4 Ostatní selhání politiků

Již bylo uvedeno, že existuje analogie mezi politickým trhem a trhem soukromých statků. Stejně jako se firmy ucházejí o zákazníky na trhu, ucházejí se politici o přízeň voličů na politickém trhu a stejně jako konkurence na trhu vede k tomu, aby se, za určitých předpokladů, vyvíjela nabídka v souladu s přáním spotřebitelů, tak politická

(umělé zvýšení ceny práce nad tržní úroveň vede k přebytečné nabídce práce) a průměrný volič zkrátka neviděl mezi umělé vysokými mzdami a masovou nezaměstnaností žádnou souvislost.

²⁵ Pokud tedy lze v Caplanově teorii identifikovat vládní selhání, potom tato selhání nespočívají ve faktu, že politici systematicky jednají za zády a v rozporu s přáními voličů, nýbrž paradoxně proto, že za účelem znovuzvolení a maximalizace hlasů prosazují neefektivní politiku v souladu s přáními voličů.

²⁶ I když se Caplan důsledně distancuje od některých východisek školy veřejné volby, konečné závěry obou teorií jsou velmi podobné. K takovému neefektivnímu výsledku veřejné volby může stejně tak dojít vlivem zájmových skupin (které mají zájem na ochranném trhu) na politiky, a to při pouhé racionální neznalosti voličů, kterou standardně popisují teoretici veřejné volby.

konkurence vede k tomu, aby se politici chovali v souladu se zájmy svých voličů (Musgrave, Musgraveová, 1994).

Zároveň však byly zmíněny mechanismy, jakými mohou politici ovlivňovat politický proces a manipulovat s preferencemi voličů (ať již šlo o zneužití volebních mechanismů či o vytváření fiskálních iluzí). Byl také uveden způsob, jakým mohou politiky ovlivňovat silné zájmové skupiny. To vše naznačilo, že politici se ne vždy chovají v souladu se zájmy voličů a že modelová situace politického trhu neodpovídá situaci reálné.

V této podkapitole budou, pro doplnění, zmíněna ještě selhání, která vychází zejména z odborných i přirozených nedostatků politiků a z jejich omezených možností.

Časová zpoždění v hospodářské politice

Časová zpoždění při realizaci hospodářské politiky mohou vznikat jak z důvodu nedostatečných schopností politiků, tak z důvodu jejich omezených možností – tedy z důvodu technických a administrativních. Za vládní selhání je lze označit v případě, že realizovaná hospodářská politika již neodpovídá reálné situaci. Jde o nesoulad okamžiku, kdy je změna hospodářské politiky nutná a kdy reálně nastane. Časová zpoždění lze rozdělit na vnitřní a vnější²⁷ (Kliková, Kotlán, 2006).

Vnitřní zpoždění jsou způsobena zpožděními na úrovni vlády a vláda je může přímo ovlivnit. Jde o časové zpoždění poznávací, které nastává v důsledku potřeby zjistit povahu hospodářského problému, diagnostikovat jej a shromáždit potřebné informace; o časové zpoždění plánovací, které vzniká ve fázi plánování a vybírání vhodných nástrojů k řešení problému, a o časové zpoždění administrativní, jež je způsobeno projednáváním zvoleného řešení v parlamentu se sociálními partnery či s nadnárodními institucemi (Kliková, Kotlán, 2006).

Nevyužití politického kapitálu

Nevyužití politického kapitálu znamená neschopnost nové vlády (politiků) využít svého zvolení k provedení důležitých a nepopulárních opatření – v ekonomické, sociální či jiné oblasti. Nová vláda má větší možnost tato nepopulární opatření provádět ihned po volbách, neboť veřejnost do jisté míry nepočítá s okamžitě měřitelnými výsledky. V průběhu mandátu vlády tato možnost klesá a před volbami jsou taková opatření takřka nemožná. Nejsilnějším politickým kapitálem oplývají vlády, které jsou ustanoveny po změně

²⁷ Vnější zpoždění vláda přímo ovlivnit nemůže a jsou způsobena zpožděními na nižší úrovni. Musí s nimi ale kalkulovat. Jde o zpoždění rozhodovací a výrobní (Kliková, Kotlán, 2006).

politického režimu, revoluci. Takové vlády mohou provést potřebné institucionální změny – např. transformaci (Kliková, Kotlán, 2006).

Vztah politiků k ekonomické teorii a praxi

Kliková, Kotlán (2006) uvádí, že za vládní selhání lze považovat situaci, kdy u politiků existuje nepoměr v přístupu k ekonomické teorii a praxi. Vláda, která se příliš soustředí na ekonomickou teorii, sice pravděpodobně dosáhne vytvoření ekonomického řádu, ale zároveň může selhat užíváním výrazně teoretických a neprověřených postupů při provádění praktické hospodářské politiky. Naopak vláda výrazně pragmatická může chybovat ve vytváření institucionálního prostředí s rizikem silného ovlivnění vlády zájmovými skupinami.

2.2.5 Selhávání byrokratického aparátu²⁸

Stejně jako politici a voliči, snaží se na politickém trhu o maximalizaci svých užitek také nikým nevolený úřednický aparát. Proto může být činnost veřejných institucí společensky neefektivní. Existence byrokracie je však ve smíšené ekonomice nutností a to především díky výhodám plynoucím ze specializace a dělby práce (Shughart, 2008). Byrokraté jsou zapotřebí, neboť zajišťují technické expertizy politických návrhů, které posléze slouží jako podklady k politickému rozhodování či proto, že zavádějí a řídí vládní programy či agentury poté, co jsou ustanoveny (Musgrave, Musgraveová, 1994).

Mises²⁹ (2002) uvádí, že byrokraté se nerozhodují svobodně a podle vlastního rozhodnutí. Zmiňuje, že pro byrokratický aparát v demokracii jsou známy dva omezující pilíře: nadřazenost práva a rozpočet. Nadřazenost práva znamená kladení nejvyššího důrazu na zákon a z toho plynoucí absenci moci úředníka porušovat zájmy jednotlivce, aniž by ho k tomu opravňoval zákon. Omezení pro byrokratický aparát vychází také z existence rozpočtu, který může být využíván pouze se souhlasem parlamentu a je tudíž nelegální využívat veřejné fondy pro jiné účely, než které určil parlament. Z toho plyne, že byrokratické řízení musí fungovat v přísném souladu se zákonem a rozpočtem. Byrokracie z tohoto

²⁸ Pojem „byrokracie“ lze chápat ve třech různých významech: úkony a procedury vykonávané veřejnou správou; vrstva státních úředníků; výkon moci plynoucí z delegování moci na úředníky (Ochana et al., 2010).

²⁹ Ludwig von Mises (1881 – 1973), rakouský ekonom působící v USA, představitel Rakouské školy. Mises je považován za prvního učence, který se uceleně, z ekonomického hlediska, zabýval problematikou byrokracie. Ve svém díle se snaží prokázat, že byrokracie je pouze symptomem mnohem vážnější hrozby – socialismu. Mises ve svém díle nehledá sofistikovaná selhání byrokracie, neboť kritizuje samotnou existenci byrokracie (či spíše přebujelá byrokracie, neboť jistou úlohu státu předpokládá) a její přirozenou neschopnost ekonomické kalkulace. Její neustálý růst pokládá za důsledek rychle se rozšiřujících vládních intervencí (Simandan, 2009).

pohledu není dobrá ani špatná a při řízení vládního aparátu jsou byrokratické metody nezbytně vyžadovány.

Přesto však byrokraté a byrokratické řízení mnohdy selhávají. Takové selhání se totiž v žádném případě nemusí nutně projevovat porušováním zákonů a nařízení. K selhání byrokracie může docházet prostřednictvím plýtvání a neefektivního nakládání se svěřenými prostředky a to jak z důvodů „morálních“ a odborných, tak z důvodu omezených možností byrokratického managementu.

K dalšímu popisu byrokracie je nejprve vhodné definovat, jaké vlastnosti musí popisovaný subjekt splňovat. Niskanenova³⁰ (1994) definice úřadu zahrnuje následující charakteristiky:

- vlastníci a zaměstnanci tohoto úřadu nezískávají žádnou část rozdílu mezi výnosy a náklady jako svůj osobní příjem,
- některá část opakujících se výnosů úřadu je odvozena z jiného zdroje než z prodeje výstupu úřadu za peněžní jednotku.

Úřad je tedy nezisková organizace, která je alespoň částečně financována pomocí opakujících se plateb z rozpočtu či prostřednictvím dotací.

Niskanen (1994) staví chování úřadu a byrokrata do analogie k teorii firmy a k maximalizaci užítku podnikatele prostřednictvím maximalizace zisku³¹. Zmiňuje, že do byrokratovy užtkové funkce vstupují proměnné jako: plat, nepeněžní výhody plynoucí ze zastávání úřadu, veřejná pověst, moc, velikost výstupu úřadu, apod. Všechny tyto proměnné jsou dle Niskanena pozitivní funkcí celkového rozpočtu, který byrokrat může získat během svého funkčního období.

Kubíček a kol. (2006) zmiňují, že stejně jako ostatní ekonomické subjekty se byrokrat snaží maximalizovat slasti a minimalizovat strasti. Maximalizace slastí může byrokrat dosáhnout maximalizací své výše zmíněné užtkové funkce. Minimalizace strastí v praxi znamená bránění se nuceným změnám v organizaci, konzervování současného stavu či minimalizace časové a odborné náročnosti práce v organizaci ve prospěch volného času a

³⁰ William Arthur Niskanen (1933 – 2011), americký ekonom, jeden z hlavních představitelů teorie veřejné volby. Niskanen je považován za prvního moderního ekonoma, který se zabýval charakteristikou politického prostředí, ve kterém se úředníci pohybují, jednají a usilují o maximální rozpočet. Zpochybňuje tak prostý předpoklad ekonomie hlavního proudu o tom, že byrokratický aparát jedná správně a nezaujatě. Používá metody ekonomie k popisu politických procesů, aby mohl lépe porozumět procesu kolektivního rozhodování a prováděcí fázi jakéhokoli opatření hospodářské politiky (Simandan, 2009).

³¹ Motiv zisku je také hlavním faktorem, proč podnikatel poskytuje neefektivnějším způsobem statky služby, které spotřebitelé chtějí spotřebovat. V tržním hospodářství totiž mají spotřebitelé hlavní slovo – svými preferencemi a potřebou v podstatě určují, co se má vyrábět, v jakém množství a kvalitě a přeneseně také to, kdo by měl vlastnit kapitál a řídit podniky (Mises, 2002)

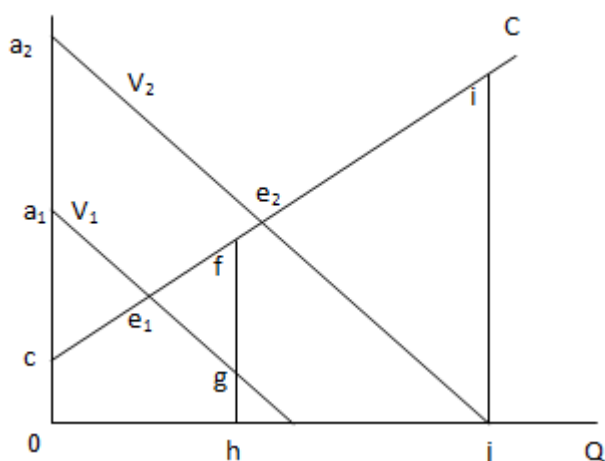
jiných aktivit. Důsledkem je neustálá tendence byrokracie růst a zvyšovat objem prostředků, potřebných pro své fungování – maximalizovat rozpočet.

Podle Musgrava, Musgraveové (1994) je však otázkou, zda bude ten, kdo rozpočet povoluje, natolik naivní, aby realizoval rozpočet podle přání byrokrata. Zpochybňují také možnost byrokrata vlastní rozpočet prosadit přes řadu kontrolních procedur. Dále zmiňují, že vlastní zájmy byrokrata sice mohou být faktorem důležitým, nikoliv však jediným. Předpokládají tedy jistou míru altruismu byrokratů.

Model chování byrokracie

Základní model³² chování byrokracie popsal ve svých dílech William A. Niskanen. Model vychází ze základních poznatků neoklasické ekonomie a jejích modelů. Lze jej analyzovat pomocí grafu 2.1.

Graf. 2.1: Model chování byrokracie



Zdroj: Niskanen (1994), vlastní úprava

Na vodorovné ose grafu 2.1 je zobrazeno množství poskytované služby. Na svislé ose jsou sledovány náklady, resp. ocenění služby. Nabídka výstupu úřadu je představována křivkou mezních nákladů – C. Nižší poptávka po poskytované službě je popsána pomocí mezního ocenění služby – funkce V_1 . Rovnovážný výstup úřadu (množství poskytované služby) představuje bod h , pro který platí, že celkové ocenění služby (plocha mnohoúhelníku Oa_1gh) se rovná celkovým nákladům služby (plocha mnohoúhelníku $Ocgh$). Při této

³² Modelový úřad nabízí jednu službu, která je placena jediným sponzorem (zadavatel, odběratel, stát) z jediného rozpočtu. Úřad za tuto službu neinkasuje zisk, takže financování zadavatelem je jediným zdrojem financování tohoto úřadu. V základním případě nakupuje úřad všechny (výrobní) faktory k poskytování služby za konkurenční ceny a všechny nezbytné výdaje na poskytovanou službu jsou učiněny během jednoho rozpočtového období. Tento základní model je tedy model jednoho rozpočtového období, jednu službu nabízejícího úřadu, který nakupuje faktory na konkurenčním trhu. V základním modelu je dále úřad považován za monopolního dodavatele (nabízejícího) služby. Naopak zadavatel nevyužívá svého potenciálně monopolního postavení jako jediný nakupující této služby (Niskanen, 1994).

rovnovážné úrovni výstupu nemá úřad žádný rozpočtový přebytek a rozpočet stačí právě jen k pokrytí nákladů na poskytovanou službu. Případná analýza nákladové funkce by v této situaci neobjevila žádné nedostatky v činnosti úřadu. Výstup úřadu (množství poskytované služby) je nicméně mnohem vyšší než je optimální výše výstupu. Při této výši výstupu jsou mezní náklady na poskytované množství služeb hf podstatně vyšší než mezní ocenění služby sponzora - odběratele služby, který započítává všechny možné čisté přínosy služeb (úsečka hg)³³. Efektivní situace je taková, kdy se mezní ocenění rovná mezním nákladům – bod e_1 . Efektivní provoz služby úřadem by tedy měl nastat při nižší úrovni výstupu, při nižším objemu poskytované služby. Přestavitel veřejné moci, který reprezentuje zájmy osob, které nabízejí výrobní faktory používané při realizaci této služby, může mít silný důvod zachovávat provoz úřadu na této neefektivní úrovni. To může částečně vysvětlovat, proč zákonodárci vyhovují některým požadavkům a proč dávají přednost tomu, aby mnoho služeb bylo poskytováno prostřednictvím veřejných úřadů (Niskanen, 1994).

Situace však může být z hlediska neefektivnosti ještě horší. Situaci lze uvést na vyšší poptávkové funkci ve stejném grafu. Při podmínkách této vyšší poptávky reprezentuje mezní ocenění služby funkce V_2 . Rovnováha se při této situaci ustanoví v bodě j , kde je mezní ocenění výstupu rovno nule. Celkový objem rozpočtu reprezentuje trojúhelník $0a_2j$ a ten bude v tomto případě větší, než minimální celkové náklady na zajištění služby $0cij$. Tento úřad je tak na první pohled neefektivní. Nemá však objektivní důvod svou efektivitu zvyšovat. Naopak lze očekávat, že byrokraté budou záměrně hledat přebytečné výdaje, aby požadovaný rozpočet odůvodnili a naplnili. Nákladová analýza takového úřadu by odhalila, že stejný objem služeb může úřad poskytovat při nižším rozpočtu. Analytik však v žádném případě nemůže očekávat, že s ním budou představitelé úřadu spolupracovat. Ti naopak mají dost podnětů k tomu, aby nebylo známo a odhaleno, jaká je funkce minimálních nákladů. Výstup takového úřadu je taky přirozeně vyšší z hlediska marginálních nákladů a marginálního ocenění poskytované služby (viz první situace). Marginální náklady jsou v tomto případě tvořeny úsečkou ji . Marginální užitek z poskytované služby je v tomto bodě již nulový (Niskanen, 1994).

³³ Úřad v této situaci v podstatě najímá přebytečné výrobní faktory za vyšší cenu (vzhledem k rostoucím mezním nákladům), než by najímal na nižší úrovni výstupu (při nejlepší alternativě užití, kdy „MC=MR“). Objem celkově najímaného přebytku je tak roven rozdílu mezi aktuální platbou za faktory a oceněním těchto faktorů při nejlepší alternativě užití. Objem přebytku najímaných faktorů je „rentou“ pro poskytovatele faktorů. Nejde tedy o žádný přebytek pro ekonomiku, naopak vyšší výdaje na tuto službu představují přerozdělení zdrojů z jiných služeb zajišťovaných jinými úřady (Niskanen, 1994).

Niskanenův model (navzdory podmínkám a omezením, kterými se modelové situace vyznačují) tedy překvapivě mnoho říká o skutečných motivacích úřednictva a také o způsobech, jakým tyto motivace mohou uspokojovat.

Nemožnost ekonomické kalkulace

Základem ekonomické kalkulace je ocenění veškerého spotřebního zboží všemi obyvateli. Účtování a oceňování užitečnosti umožňuje pouze tržní systém kooperace a veškeré plánování a projektování je možné díky existenci tržních cen. Byrokratické řízení možná může stanovit, co má být uděláno a jak. Nikdy ale nemůže přesně určit, zda realizace určitého projektu opravdu zvyšuje materiální blaho, či jej snižuje z důvodu stažení vzácných výrobních faktorů z jiné sféry lidské činnosti, která uspokojovala naléhavější potřeby (tedy takové potřeby, které za potřebnější považují spotřebitelé). Pouze tržní ceny mohou odpovědět na otázku, zda realizace hypotetického projektu dostatečně zdůvodní jeho náklady a zda je zvolená realizace výhodnější než realizace alternativní. V byrokratickém řízení, kde nejsou trhy a tudíž ani tržní ceny výrobních faktorů, proto neexistují žádné prvky kalkulace (Mises, 2002)³⁴.

Kubíček a kol. (2006) doplňují, že byrokratické řízení má na rozdíl od ziskového (tržního řízení) zásadní nedostatek. V prostředí vzácnosti zdrojů má podnikatel neustále k dispozici zpětnou vazbu – zisk. Byrokracie své služby zpravidla neprodává a je tak připravena o měřítko užitečnosti svých služeb a aktivit. Byrokratické řízení nezná náklady ani přínosy své činnosti a z podstaty své činnosti nikdy nemůže zabránit zbytečnému plýtvání zdroji. Primárně se snaží získat více peněz do svých rozpočtů a tyto peníze utratit na svěřené aktivity, neboť zlepšení situace přeskupením zdrojů ve svém resortu je (vzhledem k nemožnosti ekonomické kalkulace) nedosažitelné. Podobá se proto řízení v centrálně plánované ekonomice.

Byrokrat jako volič

Kromě toho, že je byrokrat zaměstnancem státu, je na základě demokratické ústavy také voličem. Nachází se tak ve zvláštním postavení, neboť je zaměstnancem i

³⁴ Lze zmínit, že výše zmíněný přístup Niskanena a tento přístup Misesa je v jistých ohledech odlišný. Společným rysem obou přístupů je výchozí bod spočívající v analýze institucionálního prostředí. Mises však srovnává produktivitu byrokratického prostředí s prostředím soukromých podniků. Byrokratické rozhodování dle něj vede k chaosu, neboť postrádá účinnou ekonomickou kalkulaci. Zabývá se také politickými, sociálními a psychologickými dopady byrokratizace na celou společnost. Vůbec se tedy nezabývá možnostmi zlepšení byrokratického prostředí. Naopak Niskanen se zabývá pouze institucionálním prostředím byrokracie a nijak nezmiňuje implicitní dopady byrokratizace na zbytek společnosti (Simandan, 2009).

zaměstnavatelem najednou. Za účelem maximalizace svého užitku však jeho finanční zájem jako zaměstnance vysoce převyšuje zájem jako zaměstnavatele, protože neporovnatelně více peněz z veřejných rozpočtů pobírá, než kolika sám přispívá jako daňový poplatník. Úředník jako volič proto usiluje o co nejvyšší objem výplat ve veřejném sektoru. Dopady zdvojeného postavení byrokrata jsou přirozeně tím významnější, čím více lidí pracuje ve veřejném sektoru (Mises, 2002).

Obdobně se vyjadřují i Musgrave, Musgraveová (1994), když zmiňují, že veřejní zaměstnanci v pozici voličů podporují „velký rozpočet“ proto, že pro ně vytváří pracovní místa a to nezávisle na užitečích, které vyplývají z veřejných statků. Na druhou stranu doplňují, že přesně opačně se budou pravděpodobně chovat zaměstnanci, kteří pracují v soukromém sektoru.

Problém vztahu agent-principal na politickém trhu

Problém vztahu agent principal vzniká, když osoba na vrcholu hierarchie (principal) nedokáže vytvořit dostatečné stimuly pro osobu vykonávající rozhodnutí na nižším stupni hierarchie (agent), tak aby plnila jeho přání a očekávání. V prostředí svobodného trhu slouží jako koordinační mechanismus zisky a ceny, které jsou zároveň hlavními motivujícími prostředky agentů. V byrokratickém prostředí však tyto motivující prostředky chybí (Saumelson, Nordhaus, 2007).

Tento problém v určité podobě existuje i na politickém trhu. Vláda (zastupovaná politiky) se zde nachází ve dvojitěm postavení. Je agentem ve vztahu k voličům a principalem ve vztahu k byrokracii. Pro zástupce vlády je nejen obtížné efektivně motivovat byrokratický aparát, ale jako závažný problém se jeví i spojení užitkové funkce byrokracie s existencí dvojitě informační asymetrie.

Zjednodušeně lze zmíněný problém popsat na situaci, kdy politik nabízí voličům svůj program a ti jej na základě tohoto programu zvolí. Politik deleguje část svých pravomocí na byrokracii, která politika o svých výsledcích informuje - často tedy o výsledcích informuje stejný orgán, jenž „politickou zakázku“ vykonával. K voliči se tak dostává informace o fungování státního aparátu přes dvojitý informační filtr. K první filtraci informací dochází mezi byrokracií a politikem: byrokracie, ve snaze o zvýšení své moci a finančních prostředků, má snahu politiky informovat o svém působení co nejlépe a nadhodnocovat výsledky své činnosti. K druhé filtraci informací poté dochází ve vztahu politik – volič: politik, ve snaze o přízeň voličů a případné znovuzvolení, má tendenci co nejlépe prezentovat

výsledky byrokracie a zakrývat její případná pochybení. Politik s byrokracií často vytváří koalice, neboť mají společný zájem – udržení se v úřadu a maximalizaci požitků spojených s funkcí. Mezi politiky a byrokracií se v důsledku toho rozehrává logrolling, (Kubíček a kol., 2006).

Ochrana et al. (2010) doplňují, že díky tomu, že byrokrat má monopol na informace o všech procesech probíhajících ve veřejné správě, může mít tato skutečnost výrazný vliv na rozhodovací proces a konečný užitek voličů. Typickým příkladem je ovlivňování hlasovací agendy (procesu a pořadí hlasování) o veřejných výdajích v byrokratově úřadu (viz výše).

2.3 Nesoulad politického a hospodářského cyklu

Hospodářský cyklus

Hospodářský cyklus znamená výkyvy ve výstupu, příjmech či zaměstnanosti, které postihují celou ekonomiku (dochází k expanzi nebo útlumu ve více sektorech hospodářství najednou) a mohou mít různou dobu trvání³⁵. Začátek a konec hospodářského cyklu je velmi obtížné stanovit, neboť jednotlivé hospodářské cykly jsou nepravidelné a žádné dva hospodářské cykly nejsou zcela stejné (Samuelson, Nordhaus, 2007). Hospodářským cyklem je tak především míněna oscilace reálného produktu kolem jeho potencionální úrovně – jde o periodicky se vyskytující výkyvy ekonomické aktivity (Kliková, Kotlán, 2006).

Existuje mnoho teorií ekonomických cyklů, které lze v zásadě členit do dvou základních kategorií – vnější (exogenní) a vnitřní (endogenní) teorie cyklu. Vnější teorie hospodářského cyklu vidí příčiny cyklického vývoje ekonomiky ve faktorech, které se nacházejí vně ekonomického systému – typicky války, revoluce, nově objevená ložiska nerostných surovin, migrace, vědecké objevy, apod. Vnitřní teorie hospodářského cyklu hledají příčiny ekonomických cyklů uvnitř ekonomického systému. Mohou vznikat v důsledku poptávkových a nabídkových šoků a to vlivem monetárních či reálných faktorů (Samuelson, Nordhaus, 2007).

Politický cyklus

Existence politického cyklu vychází z toho, že politici si uvědomují, jak dalece aktuální makroekonomické podmínky ovlivňují výsledky voleb. Politici předpokládají, že příznivé ekonomické podmínky budou mít pozitivní dopad na jejich znovuzvolení ve volbách.

³⁵ Z hlediska délky trvání periody lze rozlišit Kitchinovy (cca 3 roky), Juglarovy (10-12 let) či Kondratěvovy (50 let) cykly.

Podle toho také načasují různá makroekonomická opatření. Volbám obvykle předchází expanzivní politika stimulující výstup a zaměstnanost. Takto může vláda generovat politicky podmíněný cyklus (Musgrave, Musgraveová, 1994).

Žák a kol. (2001) dodávají, že vláda a politici sledující svůj vlastní užitek kalkulují s tím, že voliči jsou „krátkozrací“ a současné situaci (situaci ke dni voleb) přikládají větší váhu, než případnému dřívějšímu strádání. Proto jsou nepopulární opatření činěna zpravidla po volbách a před dalšími volbami se již politici zaměřují na ovlivnění voličů. Vzhledem k tomu, že je poměrně obtížné manipulovat přímo s makroekonomickými agregáty, snaží se politici tyto agregáty ovlivňovat pomocí rozpočtové politiky. Z výše zmíněného plyne důležitý předpoklad – vláda je schopna ovlivňovat hospodářskou politiku.

K neefektivní hospodářské politice poté vede nesoulad politického a ekonomického cyklu. Pokud by byl politický a ekonomický cyklus v souladu, k neefektivnostem by nedocházelo. Před volbami by byla ekonomika v recesi a předvolební expanze by znamenala správnou a racionální hospodářskou politiku. Stejně tak by nebyla neefektivní povolební restrikce v případě ekonomiky na vrcholu konjunktury. V praxi jde ale o výjimečný jev. Nesoulad politického a ekonomického cyklu lze připodobnit, jeho dopadem, k existenci časových zpoždění v hospodářské politice (Kliková, Kotlán, 2006).

2.3.1 Modely politicko-ekonomického cyklu

Vztah hospodářského a politického cyklu je v ekonomické teorii zobrazován na čtyřech modelech, jejichž podstatou je trade-off vztah mezi inflací a nezaměstnaností, tedy Phillipsova křivka. Modely se odlišují v náhledech na voliče i politické strany. Rozlišují ideologické a oportunistické strany, přičemž oportunistické strany usilují o zisk jakéhokoliv voliče, bez ohledu na jeho politickou orientaci a ideologické strany naopak usilují o voliče, který inklinuje k ideologii, jíž samy prosazují (zde postačí základní dělení na levici a pravici). Rozlišení racionálních a neracionálních voličů spočívá ve schopnosti voličů zvažovat a hodnotit dostupné informace a předvídat tak chování politických stran. Racionální volič dokáže při svém rozhodování racionálně hodnotit informace a jeho očekávání lze proto označit za racionální (Kliková, Kotlán, 2006).

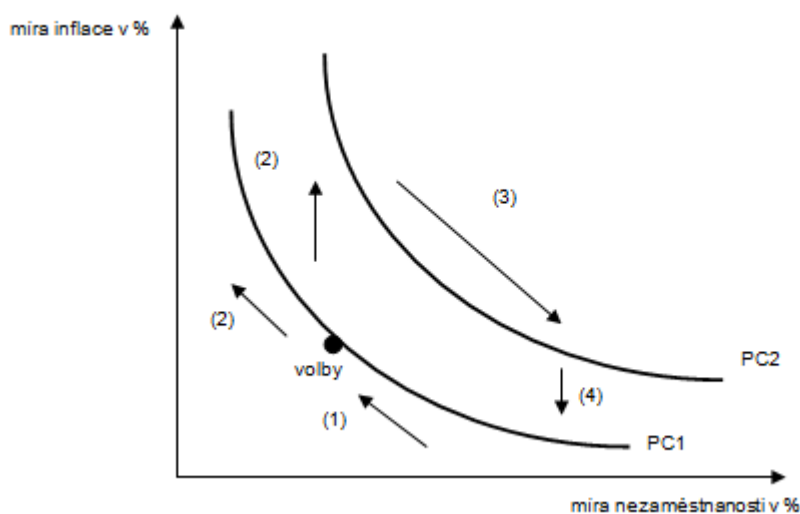
S racionálními očekáváními operuje nová klasická makroekonomie i nová keynesiánská makroekonomie. Racionální očekávání je nestranné a je tvořeno na základě veškerých dostupných informací, se znalostí ekonomické teorie a zahrnuje jak minulost, tak

současnost a budoucnost. Ekonomické subjekty se tedy nerozhodují pouze na základě minulých zkušeností (adaptivně) a v jejich odhady jsou v průměru správné (nevykazují systematickou odchylku). Klíčovým důsledkem hypotézy racionálních očekávání je fakt, že vláda není schopna, pokud je prováděná hospodářská politika očekávaná, ovlivňovat reálné veličiny, ale pouze veličiny nominální³⁶. Tato hypotéza je podstatná pro závěry tzv. racionálního oportunistického modelu a racionálního ideologického modelu (Kliková, Kotlán, 2006).

Nordhausův model politicko ekonomického cyklu

Nordhausův model je historicky nejstarším modelem politicko ekonomického cyklu (z r. 1975). Model předpokládá, že vláda je schopna ovlivňovat jako nominální, tak reálné veličiny. Nordhausův model je založen na následujících předpokladech: ekonomika je popsána Phillipsovou křivkou, inflační očekávání jsou adaptivní, inflace je přímo kontrolována politiky, politici jsou oportunističtí, voliči jsou neracionální a termín voleb je předem určen (Žák a kol., 2001). Model lze popsat pomocí grafu 2.2.

Graf 2.2: Nordhausův model politicko ekonomického cyklu



Zdroj: Kliková, Kotlán (2006)

V prvním období (1) nastává, v důsledku blížících se voleb, předvolební expanze – snižuje se zaměstnanost a zvyšuje inflace. Ve druhém období (2) nastává povolební inflační růst a přechod na vyšší Phillipsovu křivku PC2. Ve třetím období (3) je uplatňována

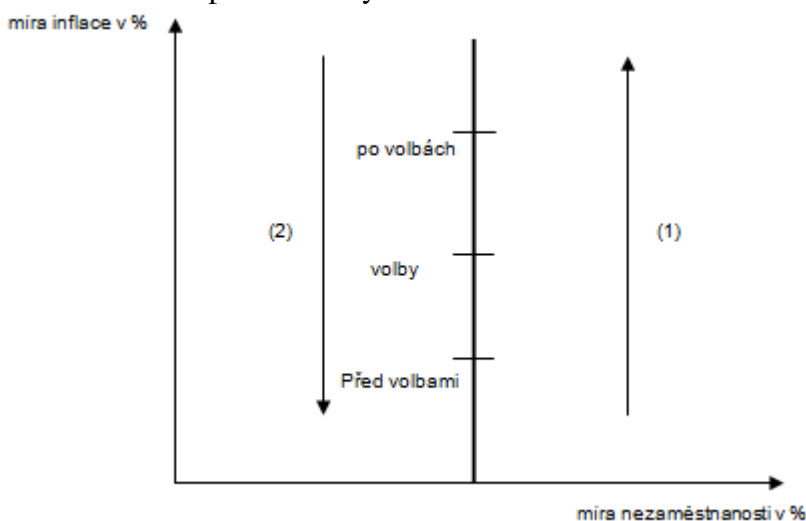
³⁶ Nová klasická makroekonomie považuje hospodářskou politiku vlády za neúčinnou v krátkém i dlouhém období. Např. monetární expanze (stimulace agregátní poptávky) se vůbec neprojeví ve zvýšeném výstupu, neboť ekonomické subjekty, díky racionálním očekáváním, zakalkulují růst cen (vyvolaný expanzí) do růstu svých mezd a tím do nákladů firem, což bezprostředně poté snižuje agregátní nabídku. Nová keynesiánská makroekonomie operuje s nepružnými mzdami a cenami, v jejichž důsledku je, i přes očekávanou hospodářskou politiku a racionální očekávání, hospodářská politika vlády krátkodobě účinná. Dlouhodobě je však taktéž neúčinná (Kliková, Kotlán, 2006).

restriktivní hospodářská politika, která potlačuje inflaci a zvyšuje nezaměstnanost. Celý cyklus uzavírá čtvrté období (4), kdy dochází k přechodu zpět na nižší Phillipsovu křivku a posléze nastává další předvolební expanze. Vzhledem k oportunistickým stranám a neracionálním voličům každá vláda provádí stejnou politiku a se stejným úspěchem – před volbami podporuje ekonomický růst za účelem maximalizace voličských hlasů a po volbách musí následnou restrikcí snižovat inflaci (Kliková, Kotlán, 2006).

Racionální oportunistický model

Racionální oportunistický model představuje dle Žáka a kol. (2001) spíše celá skupina modelů, které začaly vznikat od roku 1986. Mezi hlavní protagonisty těchto modelů patří např. T. Persson, G. Tambellini či A. Sibert. Racionální oportunistický model se od Nordhausova modelu odlišuje v předpokladu racionality voličů. Pokud jsou voliči racionální, vláda nemůže pozitivně ovlivnit reálné veličiny (viz výše) a v případě expanzivní hospodářské politiky dochází pouze k růstu inflace. Model lze popsat pomocí grafu 2.3.

Graf 2.3: Racionální oportunistický model



Zdroj: Kliková, Kotlán (2006)

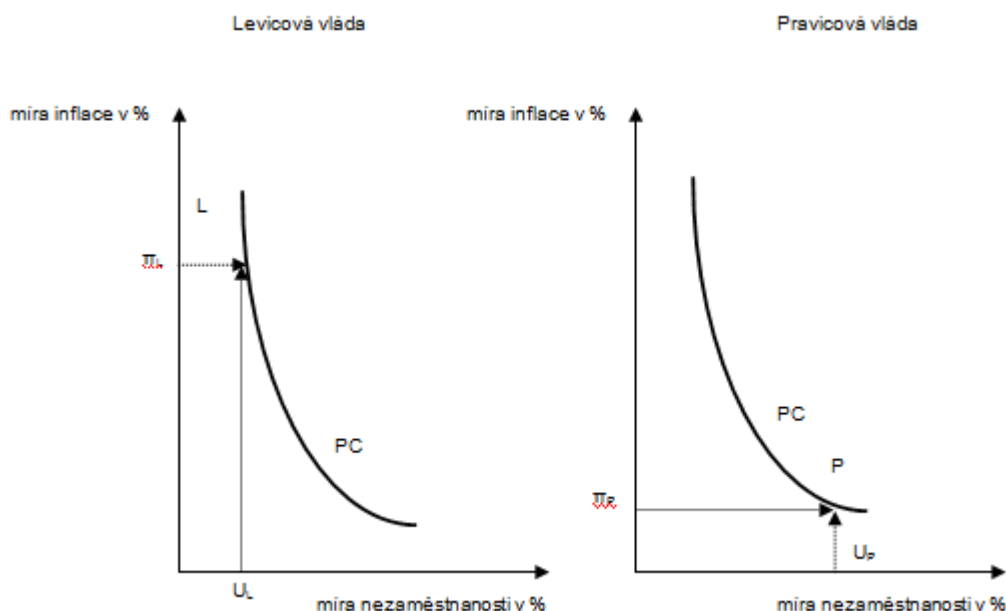
V prvním období (1) před volbami vláda uskutečňuje expanzivní hospodářskou politiku, která má však za následek pouze růst inflace. Po volbách, ve druhém období (2) je vláda nucena přistoupit k protiinflační restrikci, která s sebou nese negativní dopad na výstup a zaměstnanost. Oportunistické strany tedy, nedbaje na ideologické přesvědčení voličů, stejně jako v předchozím modelu usilují o voličské hlasy expanzivní hospodářskou politikou, která se však, díky racionalitě voličů, nepromítá do reálných veličin. Stejně působí i povolební restrikce. V případě existence informační asymetrie mezi voliči a politiky či

v případě předpokladu nepružnosti mezd a cen, může hospodářská politika reálné veličiny ovlivňovat – potom by tento model přecházel v Nordhausův (Kliková, Kotlán, 2006).

Hibbsův ideologický model

Hibbsův ideologický model vytvořili v roce 1977 američtí ekonomové Douglas a Hibbs. Hibbsův model se od Nordhausova modelu odlišuje v předpokladu ideologických politiků – strany zastávající různé ideologie upřednostňují různé cíle. Voliči si uvědomují ideologické rozdíly stran a volí podle své politické orientace. Ostatní předpoklady zůstávají stejné: ekonomika je popsána Phillipsovou křivkou, inflační očekávání jsou přizpůsobivá (voliči tedy nejsou racionální), inflace je přímo kontrolována politiky a termín voleb je předem určen (Žák a kol., 2001). Model lze popsat pomocí grafu 2.4.

Graf 2.4: Hibbsův ideologický model



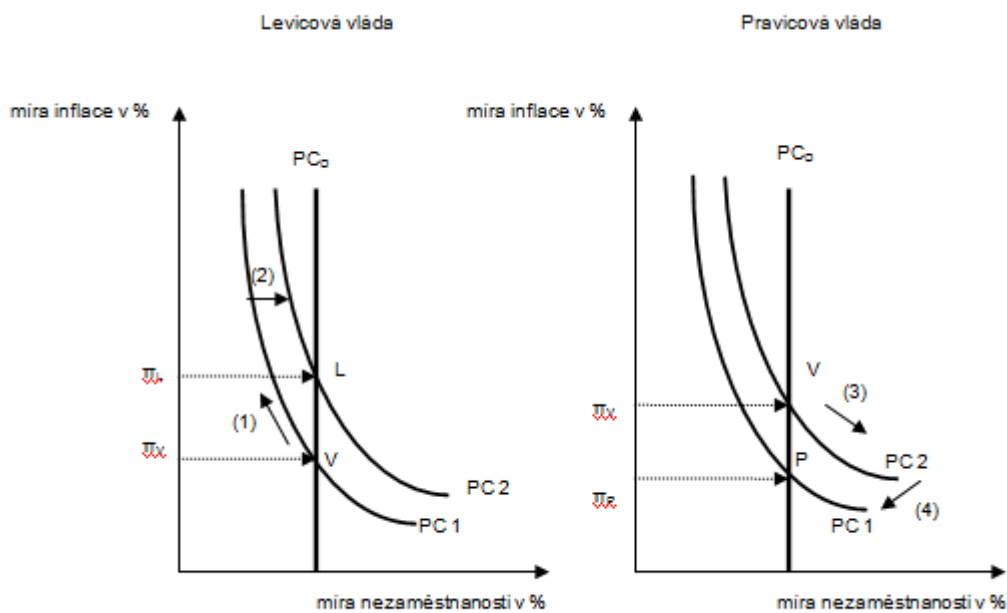
Zdroj: Kliková, Kotlán (2006)

Voliči si tvoří adaptivní očekávání a hospodářská politika by tedy měla být účinná ve smyslu ovlivňování reálných veličin. V tomto případě si tak vláda na základě svého ideologického zaměření může vybrat bod na Phillipsově křivce, který jí vyhovuje a který by měl oslovit cílovou skupinu voličů. K dosažení zvoleného bodu aplikuje odpovídající hospodářskou politiku. Pravicová vláda (P) vybírá na Phillipsově křivce kombinaci nízké inflace (π_P) a vyšší nezaměstnanosti (U_P). Levicová vláda (L) naopak zvolí na Phillipsově křivce poněkud vyšší míru inflace (π_L) a nižší míru nezaměstnanosti (U_L). Střídání vlád levice a pravice potom způsobuje posuny po Phillipsově křivce (Kliková, Kotlán, 2006).

Racionální ideologický model

Poslední zde uváděný model poprvé prezentoval A. Alesina v roce 1987. Jak již plyne z názvu, racionální ideologický model předpokládá racionální voliče a ideologické strany. Voliči si uvědomují ideologické rozdíly stran a volí podle své politické orientace. Voliči jsou také racionální, a proto jsou racionální i jejich očekávání – ovlivňování reálných veličin pomocí hospodářské politiky je tedy problematické. Ostatní předpoklady zůstávají stejné: ekonomika je popsána Phillipsovou křivkou, inflace je přímo kontrolována politiky a termín voleb je předem určen (Žák a kol., 2001). Model lze popsat pomocí grafu 2.5.

Graf 2.5: Racionální ideologický model



Zdroj: Kliková, Kotlán (2006)

Hospodářská politika levice před volbami, v prvním období (1), spočívá v expanzivní hospodářské politice za účelem snížení nezaměstnanosti, jejímž důsledkem je také zvýšení inflace z π_V na π_L . Vzhledem k tomu, že jsou očekávání voličů racionální, dochází k výkyvům zaměstnanosti jen krátkodobě a pouze na počátku prvního volebního období a vzápětí dochází k přirozenému přizpůsobení (2) – Phillipsova křivka se z PC_1 posouvá na PC_2 . Hospodářská politika levice tak vede pouze k akceleraci inflace. Hospodářská politika pravice vede naopak ke snížení inflace. Před volbami, v prvním období (3), dochází ke krátkodobému zvýšení nezaměstnanosti a k poklesu inflace, avšak díky racionálním očekáváním se vzápětí nezaměstnanost vrací na původní úroveň (4) a výsledkem je pouze zmíněná nižší míra inflace (π_P) (Kliková, Kotlán, 2006).

3. Analýza vládních selhání v prostředí české ekonomiky

3.1 Politicko-ekonomický cyklus v ČR

3.1.1 Data a použitá metodologie

Jak již bylo naznačeno v teoretické části práce, model politicko-ekonomického cyklu, který je založen na Phillipsově křivce poprvé představil Nordhaus (1975). Předpokládá zvýšený růst reálného produktu v období před volbami a z toho plynoucí nižší nezaměstnanost. Hibbs (1977) opouští předpoklad oportunistických stran a jeho model zvažuje systematické a trvalé rozdíly ve výši nezaměstnanosti a inflace v závislosti na politické orientaci vlády. Později jsou uváděny modely založené na racionálních očekáváním, např. Rogoff (1990) - racionálně oportunistické modely či Alesina (1987) – racionálně ideologické modely.

Testování teoretických modelů politicko-ekonomického cyklu uvedených ve druhé kapitole lze provést několika způsoby. Pro účely této diplomové práce byl zvolen postup Alesiny a Roubiniho (1990), jež politicko-ekonomický cyklus testovali na panelových datech zemí OECD³⁷. Tento přístup sleduje dopady politického cyklu na zaměstnanost, inflaci a hodnotu reálného výstupu.

Základ ekonometrického modelu spočívá v autoregresním vyjádření závislé proměnné – model AR. Model je poté definován autoregresí určitého řádu a dosazením politické proměnné, která vždy reprezentuje jeden z teoretických konceptů. Formální tvar modelu je následující, viz rovnici (3.1):

$$y_t = a_0 + a_1 y_{t-1} + a_2 y_{t-2} \dots a_n y_{t-n} + PDUM_t + \varepsilon_t \quad (3.1)$$

kde y_t je časovou řadou testované proměnné (zaměstnanost, inflace či reálný výstup), $PDUM$ je politickou, tzv. dummy (logickou) proměnnou a ε_t představuje reziduální složku.

V případě malých, otevřených ekonomik je Alesinou a Roubinim navíc doporučováno rozšíření modelu o vývoj v zahraničí. Zmiňují, že jak oportunistické tak ideologické motivy politiků jsou do jisté míry definovány vztahem k okolnímu světu. Dalším důvodem je prostá

³⁷ Kromě panelových dat testovali také data odpovídající jednotlivým zemím OECD. Výsledky jejich studie jsou následující: S výjimkou tří zemí nepotvrzují existenci politicko-ekonomického cyklu, tak jak jej prezentuje Nordhausův model. Naopak se potvrzují závěry racionálně-ideologického modelu a to především u zemí, kde je etablován dvoustranický politický systém. V zemích s „velkými“ koaličními vládami, kde často dochází k pádům vlád, je tento model mnohem méně použitelný. Konkrétní model politicko-ekonomického, který se poměrně často objevuje v zemích OECD, počítá se stimulačními snahami levicových vlád, které mají za následek pouze krátkodobé zvýšení výstupu v období voleb a trvalé zvýšení inflace. Naopak pravicové vlády se před volbami prezentují snižováním inflace (a krátkodobým snížením tempa růstu produktu), která zůstává, s navrácením ekonomiky do rovnováhy trvale nízká. Za nejzajímavější výsledek své práce však Alesina a Roubini pokládají fakt, že novější modely politicko ekonomického cyklu překonávají své předchůdce (Alesina, Roubini, 1990).

vysoká závislost těchto ekonomik na mezinárodním obchodě a finančních vazbách s partnerskými zeměmi. Proměnná reprezentující zahraniční vývoj může být implementována dvěma způsoby. Prvním ze způsobů je dosažení další nezávislé proměnné, která by reprezentovala časové řady vztahující se k zahraničnímu vývoji. Druhým způsobem je předefinování testované proměnné (ať již jde o inflaci, zaměstnanost či reálný výstup) jako difference mezi testovanou proměnnou a proxy proměnnou reprezentující zahraničí.

Konečný odhad regresního modelu je proveden metodou nejmenších čtverců, přičemž je zvolen vhodný řád autoregresního modelu. Ve výsledném modelu je posléze testována statistická významnost politické dummy proměnné a rovněž její správná specifikace (tj. zda znaménko regresního koeficientu odpovídá stanovené hypotéze).

Makroekonomická data

Na úvod jakéhokoliv popisu makroekonomických dat vztahujících se k České republice je třeba uvést, že časové řady pokrývají relativně krátké období a také, že ne všechna data jsou dostupná od nejzazšího období (od r. 1993). Dalším výrazným problémem je transformační charakter české ekonomiky, která v devadesátých letech procházela významnými strukturálními změnami³⁸. Makroekonomickými proměnnými užitými v této diplomové práci jsou inflace, nezaměstnanost a reálný výstup, přičemž model prezentovaný Alesinou a Roubinim předpokládá čtvrtletní časové řady těchto proměnných.

a) Inflace

Proměnná inflace je měřena indexem spotřebitelských cen (CPI) a jsou zkoumány první a čtvrté difference CPI dělené základem v čase $t-1$, resp. $t-4$ (tj. meziočnní a mezikvartální inflace). Zmíněné lze zapsat rovnicí (3.2):

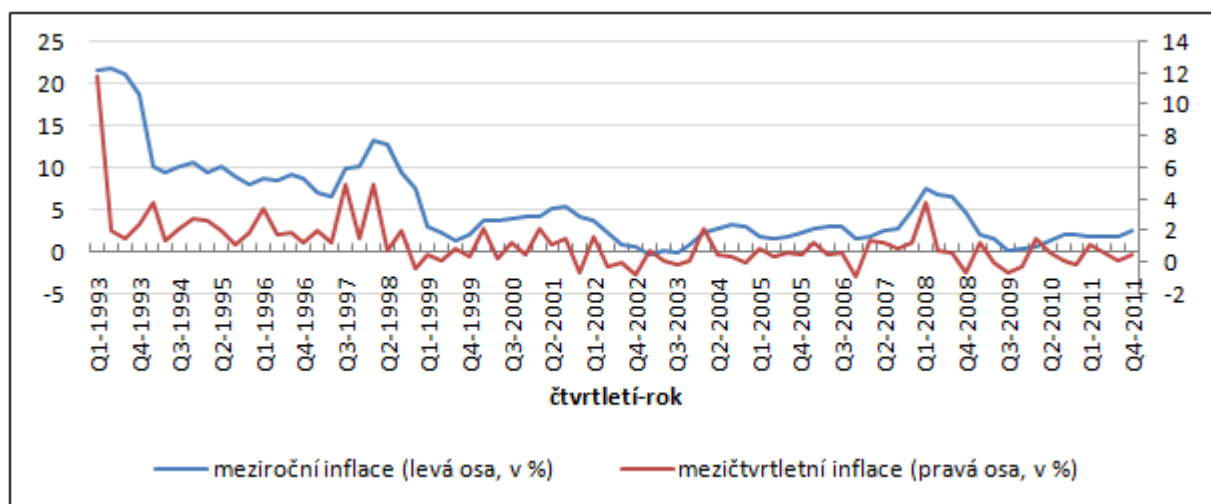
$$\pi_t = \left[\frac{CPI_t - CPI_{t-1(4)}}{CPI_{t-1(4)}} \cdot 100 \right] \% \quad (3.2)$$

V prvních transformačních letech byla inflace na velmi vysoké úrovni. Socialistická ekonomika byla charakterizována nadměrným využíváním zdrojů, permanentním nedostatkem pracovní síly, materiálů apod. Liberalizace cen tak musela v tržním prostředí vyvolat značný růst cen a mezd (Holman, 2000). Jak lze vidět z grafu 3.1, vysoká inflace provázela Českou republiku zejména v první polovině devadesátých let. Poté dochází k dezinflačnímu procesu, který byl krátce přerušen měnovými turbulencemi v období okolo

³⁸ Holman (2000) uvádí, že pokud je pojem transformace chápán v užším slova smyslu, jako přechod od centrálně plánované ekonomiky k ekonomice tržní, pak lze za konec transformace považovat první polovinu devadesátých let. Další potřebné změny jako jsou cenová deregulace, další privatizace státních podniků, reforma penzijního systému či reforma státní správy, již nepovažuje za změny s transformačním charakterem, ale za změny, s nimiž se mohou potýkat i vyspělé kapitalistické země.

roku 1997. Počínaje rokem 1998 přechází Česká národní banka (ČNB) k cílování inflace a dezinflační proces nadále pokračuje. V prvním a třetím čtvrtletí roku 2003 dokonce meziročně dochází k velmi mírné deflaci. Ve zbytku sledovaného období je inflace na nízké úrovni a vykazuje rovněž stabilitu. Výjimkou je pouze rok 2008, kdy se v souvislosti s růstem cen ropy, růstem cen ostatních komodit a potravin (a také v souvislosti s některými reformními opatřeními vlády z počátku roku) pohybuje inflace na vyšší úrovni (ČNB, 2008).

Graf. 3.1: Meziroční a mezikvartální změny indexu CPI v %, ČR Q1 1993- Q4 2011



Zdroj: OECD (2012a), vlastní zpracování

Údaje o inflaci, které vhodně reprezentují zahraniční proxy proměnnou jsou součástí přílohy. Jde o průměrnou míru inflace evropských zemí OECD³⁹, viz přílohy, graf 1. Zahraniční proxy proměnná bude do modelu zahrnuta v případě, že pomůže zvýšit jeho vysvětlovací schopnost.

b) Reálný výstup

Reálný výstup je měřen reálným HDP a jsou zkoumány první a čtvrté diference úrovně HDP dělené základem v čase $t-1$, resp. $t-4$ (tj. meziroční a mezikvartální růst HDP). Zmíněné lze zapsat rovnicí (3.3):

$$y = \left[\frac{Y_t - Y_{t-1(4)}}{Y_{t-1(4)}} \cdot 100 \right] \% \quad (3.3)$$

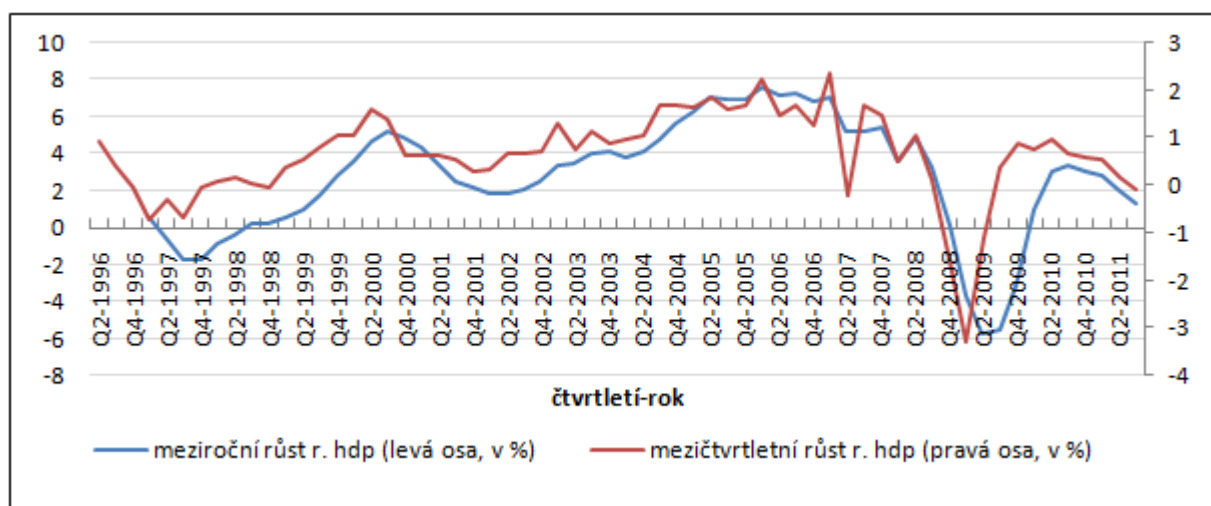
Čtvrtletní časové řady reálného HDP jsou pro Českou republiku dostupné (v databázích ČSÚ i OECD) pouze od prvního čtvrtletí roku 1996. Meziroční růst HDP tak lze

³⁹ Jako vhodnější agregovaný ukazatel se jeví průměrný harmonizovaný index spotřebitelských cen (HICP) reprezentující patnáct „starých“ členů EU (dále jen EU 15). Tato data jsou však dostupná až od roku 1996, což by znamenalo nežádoucí zkrácení počtu pozorování.

sledovat od prvního čtvrtletí roku 1997 a mezičtvrtletní růst od druhého čtvrtletí roku 1996. Tím se nejen snižuje počet pozorování, ale především počet analyzovaných voleb (o volby v roce 1996), viz podkapitolu popisující politická data.

V grafu 3.2, jenž popisuje meziroční a mezičtvrtletní růst HDP lze rozpoznat hospodářskou recesi, ke které přehřívající se česká ekonomika dospěla po problémech se schodky obchodní bilance na přelomu let 1996 a 1997. Po krizových letech pokračuje hospodářská konjunktura, která vrcholí v roce 2006. Na přelomu let 2008 a 2009 díky světové hospodářské krizi klesá ekonomika tři čtvrtletí po sobě a ocitá se tak v recesi, kterou následně střídá mírný růst. Ke konci sledovaného období (posledním uvedeným obdobím je 3. čtvrtletí roku 2011) dochází opět k mezičtvrtletnímu poklesu HDP.

Graf. 3.2: Meziroční a mezikvartální změny HDP v %, ČR Q2 1996- Q3 2011



Zdroj: OECD (2012b), vlastní zpracování

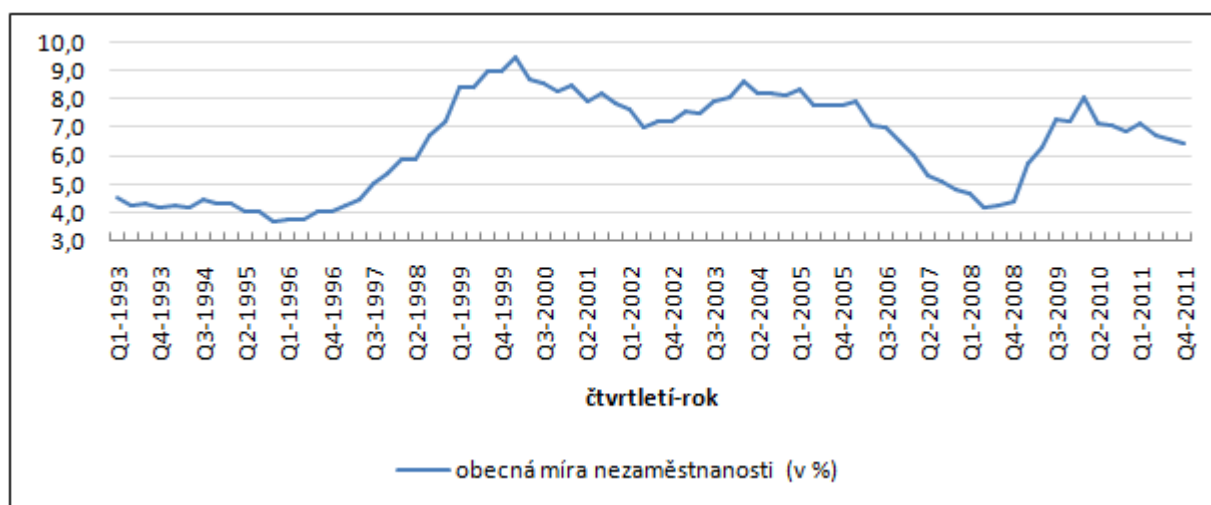
Údaje o HDP, jež mohou vhodně reprezentovat zahraniční proxy proměnnou jsou součástí přílohy. Jde o průměrné hodnoty tempa růstu HDP zemí EU 15, viz přílohy, graf 2. Zahraniční proxy proměnná bude do modelu zahrnuta v případě, že pomůže zvýšit jeho vysvětlovací schopnost.

c) *Nezaměstnanost*

Graf 3.3 zobrazuje obecnou míru nezaměstnanosti v ČR od 1. čtvrtletí roku 1993 po 4. čtvrtletí roku 2011. Obecná míra nezaměstnanosti je, dle definice Mezinárodní organizace práce (ILO), počítána jako podíl počtu nezaměstnaných na celkové pracovní síle (v procentech). Jedná se o odhady z výběrového šetření pracovních sil. Z grafu 3.3 je patrné, že díky absenci ostrého transformačního hospodářského poklesu, mzdovým regulacím,

přesunu zaměstnanců do sektoru služeb či devalvaci z počátku 90. let, zůstala během prvních transformačních let nezaměstnanost překvapivě nízká (překvapivě vzhledem k předpokládané přezaměstnanosti v socialistické ekonomice). Prudce se začíná zvyšovat až ke konci 90. let vlivem recese a pokračujících restrukturalizací podniků (Holman, 2000). Od roku 2000 se začíná nezaměstnanost pohybovat na relativně stabilní úrovni a k jejímu významnému snížení přispívá rychlý ekonomický růst v letech 2006 až 2008. Vlivem hospodářské recese se nezaměstnanost na konci roku 2008 začíná opět zvyšovat.

Graf. 3.3: Obecná míra nezaměstnanosti v %, ČR Q1 1993- Q4 2011



Zdroj: ČSÚ (2012a), vlastní zpracování

Údaje o nezaměstnanosti, jež mohou vhodně reprezentovat zahraniční proxy proměnnou jsou součástí přílohy. Jde o průměrné hodnoty obecné míry nezaměstnanosti zemí EU 15, viz přílohy, graf 3. Zahraniční proxy proměnná bude do modelu zahrnuta v případě, že pomůže zvýšit jeho vysvětlovací schopnost.

Politická data

Podstatnými daty z oblasti politiky jsou data o termínu voleb, data změn vlád a politická orientace jednotlivých vlád. Podobně jako v případě makroekonomických ukazatelů jsou i politická data pro Českou republiku značně problematická. Analýzu komplikuje již transformační charakter prvních demokratických vlád, které byly nuceny provádět potřebné transformační kroky bez ohledu (alespoň částečně) na svou politickou orientaci. Dalšími komplikujícími faktory mohou být například: nestabilita vlád ve sledovaném období (z toho plynoucí existence dvou „úřednických vlád“), menšinový charakter vlády po volbách v roce 1996, 1998 (a opoziční smlouva) či dlouhé sestavování vlády po volbách v roce 2006 (kdy

vláda M. Topolánka získává důvěru až na začátku roku 2007). K těmto faktorům v této práci nebude přihlíženo, neboť by to dále komplikovalo analýzu a prakticky neexistuje věrohodný způsob jak tyto faktory zohlednit.

Politický vývoj lze zjednodušeně popsat tabulkou 3.1. Prvními parlamentními volbami po roce 1993 (tedy po vzniku samostatné republiky a od začátku sledovaného období) byly volby ve druhém čtvrtletí roku 1996. V těchto volbách vítězí ODS a sestavuje vládu společně s ODA a s KDU-ČSL. Tuto vládu lze označit za pravicovou i přesto, že byla díky jejímu menšinovému charakteru tolerována opoziční ČSSD⁴⁰. V listopadu roku 1997 se koaliční vláda rozpadá a do předčasných voleb v červenci roku 1998 vede zemi úřednický kabinet. V předčasných volbách vítězí levicová ČSSD a sestavuje menšinovou vládu s tolerancí ODS. V roce 2002 vítězí opět ČSSD a společně s KDU-ČSL a US-DEU skládá koaliční vládu s těsnou většinou jednoho hlasu. Ve funkčním období této vlády se vystřídají tři sociálnědemokratičtí premiéři. V roce 2006 vítězí pravicová ODS a po komplikacích získává důvěru až v lednu roku 2007, kdy jsou vládními stranami ODS, KDU-ČSL a SZ. Na jaře roku 2009 je stávající vládě vyslovena nedůvěra a zemi do řádných voleb v roce 2010 vede úřednická vláda. V roce 2010 vítězí ve volbách levicová ČSSD, avšak vládu sestavuje ODS společně s TOP09 a VV. Tím vzniká další pravicový kabinet.

Tab. 3.1: Data voleb a politická orientace vlád

datum voleb	31.5. - 1.6.1996	19. - 20.6.1998	14. - 15.6.2002	2. - 3.6.2006	28.05. - 29.05.2010
čtvrtletí voleb	II. čtvrtletí	II. čtvrtletí	II. čtvrtletí	II. čtvrtletí	II. čtvrtletí
orientace vlády (před volb./ po volb.)	P/P	P/L	L/L	L/P	P/P

Zdroj: Volby.cz (2012), vlastní zpracování

a) *Politické dummy proměnné oportunistických modelů*

Nordhausův model může reprezentovat proměnná NRD. Tato proměnná nabývá v případě testování reálného výstupu a nezaměstnanosti hodnoty logické 1 v (N-1) čtvrtletích před termínem voleb a také ve čtvrtletí voleb. V ostatních obdobích nabývá hodnoty 0. N je voleno s přihlédnutím k délce pravděpodobné předvolební expanze. Alesina a Roubini doporučují N volit v rozsahu 4 - 8 (tj. expanzivní politika 1 – 2 roky před volbami)⁴¹.

Při testování inflace se vychází z předpokladu racionality voličů. Proměnná ELE nabývá hodnoty logické 1 ve čtvrtletí voleb a ve 4 čtvrtletích následujících po volbách. Ve

⁴⁰ V této práci je politická orientace vlád určována podle orientace nejsilnější vládní strany vzešlé z voleb. Pro podrobnější výsledky rozdělení mandátů v PSPČR viz přílohy, graf. 4.

⁴¹ Jako důvod volby tohoto rozsahu N uvádějí, že mzdové smlouvy jsou v řadě zemí uzavírány právě na 1-2 roky.

zbytku období nabývá hodnoty 0. Proměnná ELE vyjadřuje zvýšenou inflaci po volbách, která je vyvolána expanzivní politikou před volbami - s přihlédnutím k racionálním očekáváním.

b) Politické dummy proměnné ideologických modelů

Ideologické teorie politicko-ekonomického cyklu se soustředí především na změnu politické orientace vlády. Proto se hodnota politické dummy proměnné mění pouze se změnou politického zaměření vlády. Politickou proměnnou je navíc vhodné o jedno období zpozdít, neboť nově konstituovaná vláda musí mít čas na implementaci nově zaměřené hospodářské politiky. V případě testování nezaměstnanosti Alesina a Roubini doporučují zvážení zpoždění politické proměnné o dvě období vzhledem k pomalé reakci ekonomiky na politiku zaměstnanosti.

Racionální ideologické modely reprezentuje proměnná RPT. Protože racionální ideologické teorie předpokládají dočasný dopad změny politické orientace vlády, proměnná RPT nabývá hodnoty +1 v N čtvrtletích po změně vlády na pravicovou a -1 při změně vlády na levicovou (vč. čtvrtletí změny vlády). Ve zbývajících obdobích nabývá hodnoty 0. N je stejně jako v předchozím případě voleno v intervalu 4-8. V případě testování inflace se předpokládají trvalé dopady změny vlády, a proto politická proměnná nabývá hodnoty -1 v celém období vlády levice (včetně volebního období) a +1 v období vlády pravice. Tuto proměnnou lze označit písmeny PTI.

Hibbsův model ideologického cyklu předpokládá adaptivní očekávání a z toho plynoucí libovolně zvolenou kombinaci inflace a nezaměstnanosti stranami s různým politickým zaměřením. Politická proměnná PT v případě testování reálného výstupu a nezaměstnanosti nabývá trvale hodnoty +1 v období vlády pravice (vč. čtvrtletí změny vlády) a -1 v období vlády levice. Při testování inflace politická proměnná nabývá hodnoty -1 v celém období vlády levice (včetně volebního období) a +1 v období vlády pravice - stejně jako u proměnné PTI.

3.1.2 Testování modelů politicko-ekonomického cyklu

Ke správnému testování modelů politicko-ekonomického cyklu je třeba stacionárních časových řad makroekonomických ukazatelů. Pokud chování časové řady ze statistického hlediska podléhá změnám střední hodnoty či rozptylu, je taková časová řada nestacionární. Nestacionární řada tedy vykazuje trend. Regrese nestacionárních časových řad potom může být pouze zdánlivá (klamná). Vykazují-li časové řady trend, je vhodné je nejprve

stacionarizovat. Nestacionární časovou řadu lze převést na stacionární například diferencováním - vytvářením přírůstků v čase (Hančlová, Tvrký, 2003). Ke stacionárním časovým řadám také může vést použití diferencí časové řady zvoleného ukazatele sledované země a např. celosvětového průměru, průměru zemí OECD, EU15 apod. tak, jak to doporučují Alesina a Roubini. Jiným řešením je zkrácení časové řady o období, kdy časová řada vykazuje trend (tj. v tomto případě, když dochází ke strukturálnímu posunu v české ekonomice).

Časová řada představující meziroční růst reálného HDP je stacionární. Stacionaritu časové řady potvrzuje již autokorelační (ACF) a parciální autokorelační funkce (PACF), viz přílohy, obr. 1⁴². Stacionarita této časové řady je také potvrzena výsledkem tzv. ADF (Argumented Dickey-Fuller) testu, kdy je zamítnuta nulová hypotéza H_0 o nestacionaritě časové řady a přijata hypotéza alternativní H_1 , neboť t-statistika vyjadřující hodnotu testovaného kritéria ADF testu je rovna -3, 259 a je tedy v absolutní hodnotě vyšší než kritická hodnota na 5% hladině významnosti -2, 914⁴³. Výsledek testu je součástí přílohy, obr. 2. Časová řada mezičtvrtletního reálného růstu také vykazuje stacionaritu na 5% hladině významnosti, ale grafické výstupy zde nejsou uváděny, neboť nadále bude pracováno již pouze s časovou řadou meziročních přírůstků, které se ukázaly pro testování vhodnějšími.

Časová řada obecné míry nezaměstnanosti vykazovala silnou sezónnost (zejména šlo o nárůst nezaměstnanosti v prvních čtvrtletích jednotlivých let v důsledku úbytku sezónních prací v zemědělství, stavebnictví apod.) a byla proto sezónně očištěna⁴⁴. Očištěnou i neočištěnou časovou řadu lze najít v příloze, graf 5. Poté byly provedeny testy stacionarity, které prokázaly, že časová řada je nestacionární. Autokorelační funkce (ACF) detekovala typický průběh pro nestacionární časovou řadu a výsledek ADF testu znamenal nezamítnutí nulové hypotézy o existenci jednotkového kořene (o nestacionaritě) časové řady, neboť t-statistika -2, 514 je v absolutní hodnotě nižší než kritická hodnota na 5% hladině významnosti -2, 901. Grafické výstupy lze nalézt v příloze: obr. 3 a obr. 4. Poté byl učiněn

⁴² V případě, že by časová řada nebyla stacionární, průběh ACF by vykazoval pozvolný pokles. V tomto případě je průběh ACF a PACF typický pro autoregresní proces, kdy graf ACF zpočátku rychle klesá a představuje tlumenou sinusoidu a PACF vykazuje „bod useknutí“, který naznačuje parametr p – jde o řád autoregresního procesu AR (p).

⁴³ Nulová hypotéza H_0 v tomto testu říká, že časová řada má tzv. jednotkový kořen (unit root) a je nestacionární. K testování nulové hypotézy se používá t-statistika, která tak představuje testovací kritérium. Musí být také stanovena hladina spolehlivosti α , neboli pravděpodobnost, že bude hypotéza H_0 neoprávněně zamítnuta (v tomto případě 0,05). V oboru možných hodnot použité náhodné veličiny se nejprve určí kritický obor, do něž za platnosti nulové hypotézy padne výsledek veličiny s pravděpodobností α . Pokud hodnota testovacího kritéria spadá do kritického oboru testované hypotézy (neboli leží v kritické oblasti), lze nulovou hypotézu zamítnout a přijmout alternativní hypotézu, která bude platit s pravděpodobností $1 - \alpha$. Výsledek testu lze také (bez znalosti kritických hodnot pro různě zvolené α) zjistit pomocí hodnoty P (Prob.) – v tomto případě musí být hodnota P nižší než stanovené α .

⁴⁴ Na rozdíl od výše zmíněných časových řad pro reálný růst HDP, které OECD poskytuje již sezónně očištěné.

pokus stacionarizovat časovou řadu pomocí diferencí mezi časovou řadou pro ČR a časovou řadou pro EU15. Tento krok nevedl ke stacionární časové řadě a to zejména díky problematickému (z hlediska stacionarity) průběhu časové řady pro ČR v druhé polovině 90. let. Více viz přílohy graf 6 a graf 7 (již z tohoto grafu je patrné, že časová řada nemůže být stacionární). Nakonec byly na údaje o obecné míře nezaměstnanosti aplikovány její první diference, které vedly ke stacionaritě časové řady. To potvrzuje jak průběh autokorelační (ACF) a parciální autokorelační (PACF) funkce, tak výsledek ADF testu – neboť $| -3,374 | > | -2,901 |$ – více viz přílohy obr. 5, resp. obr. 6.

Jako vhodnější (z hlediska dalšího testování) časová řada reprezentující inflaci se jeví mezičtvrtletní inflace⁴⁵. Tato časová řada vykazuje stacionaritu, což dokazuje obr. 7 zobrazující průběh ACF a PACF a obr. 8, který je grafickým výstupem ADF testu. Při hodnocení ADF testu je zamítnuta nulová hypotéza H_0 o nestacionaritě časové řady a přijata hypotéza alternativní H_1 , neboť hodnota t-statistiky je v absolutní hodnotě větší, než kritická hodnota na 5% hladině významnosti ($| -3,178 | > | -2,904 |$).

Řád autoregresního modelu byl pro proměnnou meziroční růst HDP zvolen se zpožděnou vysvětlovanou proměnou o 1 a 2 čtvrtletí, pro první diferenci obecné míry nezaměstnanosti se zpožděnou vysvětlovanou proměnnou o 1 čtvrtletí a v případě meziroční inflace byla zahrnuta zpoždění o 2 až 4 čtvrtletí. Do všech regresních modelů je rovněž vložena makroekonomická proměnná reprezentující zahraniční vývoj.

Výsledky oportunistických modelů

Výsledky politické proměnné NRD⁴⁶ Nordhausova modelu pro meziroční růst HDP naznačují předpokládanou závislost, tedy že v období před volbami se bude HDP zvyšovat⁴⁷. Proměnná však není na zvolené hladině významnosti signifikantní⁴⁸ a proto nemůže být interpretována jako potvrzení platnosti modelu. Stejně tak se statisticky nevýznamnou jeví politická proměnná NRD pro diference nezaměstnanosti, jejíž koeficient má rovněž předpokládané znaménko a vyjadřuje předpokládaný vztah (tedy že před volbami se snižovaly

⁴⁵ Je užitá časová řada zkrácená o rok 1993, kdy byla inflace velmi volatilní a vysoká.

⁴⁶ Číslo 4 u proměnné NRD značí počet čtvrtletí, kdy politická proměnná nabývá hodnot logické 1. Bližší vysvětlení je součástí metodologické části této kapitoly.

⁴⁷ Zvýšení hodnoty politické proměnné z 0 na 1 ve zvoleném počtu čtvrtletí před volbami je přímo úměrné předpokládanému zvýšenému růstu závislé makroekonomické proměnné – proto je koeficient kladný (pozitivní korelace) a tedy v souladu s předpoklady. Analogicky jsou hodnocena i znaménka koeficientů u dalších modelů.

⁴⁸ To lze poznat z hodnoty t-statistiky, která je příliš nízká a nespadá tedy do kritického oboru testovacího kritéria na zvolené hladině významnosti 5% (hodnotu testovacího kritéria lze na zvolené hladině významnosti zjistit například v příslušných tabulkách t-rozdělení či v tabulkovém procesoru MS Excel funkcí TINV, která vrací inverzní funkci k distribuční funkci Studentova t-rozdělení; v tomto případě jde o hodnotu 2,007). Nelze tedy zamítnout nulovou hypotézu H_0 , která říká, že vybraná proměnná je nevýznamná. Alternativně lze výsledek určit z hodnoty pravděpodobnosti (Prob.), která vyjadřuje pravděpodobnost, že výsledek testovacího kritéria za platnosti nulové hypotézy padne do kritického oboru. Je-li hodnota tato hodnota vyšší než předem stanovené α , nelze nulovou hypotézu zamítnout.

přírůstky nezaměstnanosti). Naopak politická proměnná ELE v racionálně oportunistickém modelu je na zvolené hladině významnosti signifikantní. Znaménko jejího koeficientu však vyjadřuje opačnou než předpokládanou závislost. V období po volbách tedy docházelo ke snižování míry inflace. Grafické výstupy oportunistických modelů reprezentují tab. 3.2 - 3.4.

Koeficient determinace R^2 (resp. adjustovaný koeficient determinace) je nejvyšší v případě, když závislou proměnnou představuje HDP, nižší pak pro nezaměstnanost a nejnižší v případě inflace. To se opakuje i při ostatních regresích. Nízký koeficient determinace obvykle značí, že je v modelu vynechána nějaká podstatná proměnná (např. při testování politické proměnné ELE je mezičtvrtletní inflace vysvětlena svými zpožděnými hodnotami o 2, 3 a 4 čtvrtletí, proměnnou reprezentující mezičtvrtletní inflaci v zahraničí a právě proměnnou ELE pouze z 50,54%). To však není příliš podstatné, neboť v této analýze nejde o nalezení nejtěsnější závislosti, ale především o výsledky politických dummy proměnných.

O významnosti modelů jako celků napovídá výsledek F-statistiky. Všechny testované modely jsou na zvolené hladině významnosti statisticky významné⁴⁹. O neexistenci autokorelace⁵⁰ prvního řádu vypovídá Durbinův-Watsonův koeficient, který by měl vykazovat hodnotu blízkou 2⁵¹. U některých modelů byla pozorována heteroskedasticita reziduí⁵².

⁴⁹ Výsledek Prob(F-statistic) značí pravděpodobnost, že všechny zahrnuté proměnné jsou v jednu chvíli nepravděpodobné. Statistickou významnost modelu jako celku tedy již dokládá fakt, že v modelu je alespoň jedna proměnná statisticky významná.

⁵⁰ Sériová závislost reziduální složky, tedy korelace reziduí uspořádaných v čase.

⁵¹ DW statistika se vypočte: $d = 2(1 - \hat{\rho})$, kde $\hat{\rho}$ vychází z intervalu $\langle -1; 1 \rangle$, kde -1 znamená, že sousední hodnoty reziduí jsou si opačné (negativní závislost) a +1, že mají pozitivní závislost. Pokud jsou na sobě zcela nezávislé, $\hat{\rho}$ nabývá hodnoty 0. Pro vyhodnocení DW testu existují tabulky, kde jsou tabelovány kritické hodnoty pro DW statistiku na základě počtu pozorování, počtu parametrů modelu a na zvolené hladině významnosti. Zde jejich vyhledání není nutné, neboť u všech modelů je hodnota DW velmi blízká 2. Na zvolené hladině významnosti byl u všech modelů proveden také Breusch-Godfrey LM test sériové korelace, který autokorelaci reziduí rovněž nepotvrzuje.

⁵² Homoskedasticita je důležitou vlastností lineárního regresního modelu a znamená, že rozptyl reziduí je v regresním modelu konstantní. Pokud model vykazuje heteroskedasticitu, tak metoda nejmenších čtverců sice poskytuje konsistentní odhady parametrů modelu, ale standardní chyby (Std. Error) mohou být nepřesné a tím může být ovlivněn i výsledek t-statistiky (neboť $t - Statistic = \frac{Coefficient}{Std.Error}$). U modelů, kde byla pomocí White-testu detekována heteroskedasticita, je užitá pozměněná metoda odhadu (Whiteova kovariance konsistentní při heteroskedasticitě), která vypočítá standardní odchylky pomocí Whiteova kovariantního odhadu. U grafického výstupu takových modelů je vždy použito této metody odhadu výslovně uvedeno v řádku nad tabulkou parametrů, slovy – White Heteroskedasticity Consistent Standard Errors & Covariance.

Tab. 3.2: Výsledek odhadu Nordhausova modelu pro časovou řadu: meziroční růst HDP

Method: Least Squares

Dependent Variable: HDP

Sample (adjusted): 1997Q3 2011Q3

Included observations: 57 after adjustments

White Heteroskedasticity-Consistent Standard Errors & Covariance

	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	0.079928	0.215667	0.370609	0.7124
HDP(-1)	1.326674	0.149857	8.852944	0.0000
HDP(-2)	-0.491750	0.149551	-3.288185	0.0018
HDP_W	0.192913	0.086373	2.233488	0.0298
NRD4	0.225824	0.205482	1.098992	0.2768
R-squared	0.930152	Prob(F-statistic)		0.000000
Adjusted R-squared	0.924780	Durbin-Watson stat		1.818137

Zdroj: Eviews, vlastní zpracování

Tab. 3.3: Výsledek odhadu Nordhausova modelu pro časovou řadu: první diference obecné míry nezaměstnanosti

Method: Least Squares

Dependent Variable: d_NEZAM_SA

Sample (adjusted): 1993Q3 2011Q4

Included observations: 74 after adjustments

White Heteroskedasticity-Consistent Standard Errors & Covariance

	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	0.034897	0.027126	1.286454	0.2025
d_NEZAM_SA(-1)	0.745257	0.078460	9.498547	0.0000
d_NEZAM_W_SA	0.411267	0.183802	2.237555	0.0284
NRD4	-0.090727	0.063382	-1.431425	0.1568
R-squared	0.612025	Prob(F-statistic)		0.000000
Adjusted R-squared	0.595397	Durbin-Watson stat		2.204842

Zdroj: Eviews, vlastní zpracování

Tab. 3.4: Výsledek odhadu racionálně oportunistického modelu pro časovou řadu: mezičtvrtletní inflace

Method: Least Squares

Dependent Variable: INFL

Sample (adjusted): 1995Q1 2011Q4

Included observations: 68 after adjustments

	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-0.040564	0.226303	-0.179248	0.8583
INFL(-2)	0.275749	0.102844	2.681240	0.0094
INFL(-3)	-0.250479	0.100910	-2.482203	0.0158
INFL(-4)	0.301176	0.101682	2.961946	0.0043
INFL_W	0.794658	0.186280	4.265940	0.0001
ELE	-0.484560	0.223521	-2.167853	0.0340
R-squared	0.505394	Prob(F-statistic)	0.000000	
Adjusted R-squared	0.465507	Durbin-Watson stat	2.012273	

Zdroj: Eviews, vlastní zpracování

Výsledky ideologických modelů

Výsledek regresního odhadu politické proměnné RPT6 zpožděné o jedno čtvrtletí (jde o racionálně ideologický model) pro mezičtvrtletní růst HDP vyjadřuje opačnou než předpokládanou závislost. Po vítězství levice se dočasně snižoval růst HDP, po vítězství pravice zvyšoval. Statistická závislost se však jeví (na 5% hladině významnosti) jako nevýznamná. Podobný výsledek platí i pro diference nezaměstnanosti, kdy nezaměstnanost zaznamenávala přírůstky v počátcích vlády levice a klesala v počátcích vlády pravice. Politická proměnná RPT4 je na zvolené hladině významnosti statisticky signifikantní a je v souladu s teorií zpožděna o jedno období (alternativně doporučované zpoždění o dvě období vedlo ke zhoršenému odhadu). Viz tab. 3.5 a 3.6.

Politické proměnné Hibbsova ideologického modelu (PT) nabývají požadovaných závislostí – v období vlády levice se zvyšovala tempa růstu HDP a snižovala nezaměstnanost, v období vlády pravice tempa růstu HDP klesala a nezaměstnanost se zvyšovala. Žádná z politických dummy proměnných však není statisticky významná a statisticky tedy tento vztah nelze potvrdit. Viz tab. 3.7 a 3.8.

Inflace se (podobně jako v oportunistickém modelu) chovala v rozporu s předpoklady politické proměnné PTI, jež reprezentuje ideologické modely. V období vlády pravice byla inflace vyšší, než v období vlády levice. Tento výsledek je statisticky významný (viz tab. 3.9).

Tab. 3.5: Výsledek odhadu racionálně ideologického modelu pro časovou řadu: meziroční růst HDP

Method: Least Squares

Dependent Variable: HDP

Sample (adjusted): 1997Q3 2011Q3

Included observations: 57 after adjustments

	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	0.234787	0.176378	1.331159	0.1889
HDP(-1)	1.319638	0.119762	11.01880	0.0000
HDP(-2)	-0.526532	0.111494	-4.722518	0.0000
HDP_W	0.207391	0.071735	2.891066	0.0056
RPT6(-1)	0.385402	0.283794	1.358031	0.1803
R-squared	0.931628	Prob(F-statistic)		0.000000
Adjusted R-squared	0.926369	Durbin-Watson stat		1.785643

Zdroj: Eviews, vlastní zpracování

Tab. 3.6: Výsledek odhadu racionálně ideologického modelu pro časovou řadu: první diference obecné míry nezaměstnanosti

Method: Least Squares

Dependent Variable: d_NEZAM_SA

Sample (adjusted): 1993Q3 2011Q4

Included observations: 74 after adjustments

	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	0.013952	0.024802	0.562518	0.5756
d_NEZAM_SA(-1)	0.617114	0.084371	7.314316	0.0000
d_NEZAM_W_SA	0.425091	0.120225	3.535797	0.0007
RPT4(-1)	-0.227180	0.087754	-2.588830	0.0117
R-squared	0.633443	Prob(F-statistic)		0.000000
Adjusted R-squared	0.617733	Durbin-Watson stat		2.214010

Zdroj: Eviews, vlastní zpracování

Tab. 3.7: Výsledek odhadu Hibbsova ideologického modelu pro časovou řadu: meziroční růst HDP

Method: Least Squares

Dependent Variable: HDP

Sample (adjusted): 1997Q3 2011Q3

Included observations: 57 after adjustments

White Heteroskedasticity-Consistent Standard Errors & Covariance

	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	0.202400	0.225037	0.899408	0.3726
HDP(-1)	1.298989	0.140721	9.230922	0.0000
HDP(-2)	-0.487054	0.150422	-3.237920	0.0021
HDP_W	0.181113	0.081935	2.210441	0.0315
PT(-1)	-0.171197	0.127438	-1.343378	0.1850
R-squared	0.931756	Prob(F-statistic)		0.000000
Adjusted R-squared	0.926507	Durbin-Watson stat		1.772026

Zdroj: Eviews, vlastní zpracování

Tab. 3.8: Výsledek odhadu Hibbsova ideologického modelu pro časovou řadu: první diference obecné míry nezaměstnanosti

Method: Least Squares

Dependent Variable: d_NEZAM_SA

Sample (adjusted): 1993Q3 2011Q4

Included observations: 74 after adjustments

	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	0.009426	0.026057	0.361741	0.7186
d_NEZAM_SA(-1)	0.730358	0.075465	9.678105	0.0000
d_NEZAM_W_SA	0.406415	0.129559	3.136913	0.0025
PT(-2)	0.012574	0.026767	0.469764	0.6400
R-squared	0.599610	Prob(F-statistic)		0.000000
Adjusted R-squared	0.582450	Durbin-Watson stat		2.172071

Zdroj: Eviews, vlastní zpracování

Tab. 3.9: Výsledek odhadu ideologického modelu pro časovou řadu: mezičtvrtletní inflace

Method: Least Squares

Dependent Variable:

INFL_Q

Sample (adjusted): 1995Q1 2011Q4

Included observations: 68 after adjustments

	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-0.156862	0.214394	-0.731655	0.4671
INFL_Q(-2)	0.278119	0.102829	2.704670	0.0088
INFL_Q(-3)	-0.314765	0.101240	-3.109104	0.0028
INFL_Q(-4)	0.265602	0.100272	2.648829	0.0102
INFL_Q_W	0.821026	0.186306	4.406857	0.0000
PTI(-1)	0.231900	0.108879	2.129889	0.0372
R-squared	0.504181	Prob(F-statistic)	0.000000	
Adjusted R-squared	0.464196	Durbin-Watson stat	2.143219	

Zdroj: Eviews, vlastní zpracování

Shrnutí

Výsledky testování modelů politicko-ekonomického cyklu jsou v podmínkách České republiky rozporuplné a je nutno zmínit, že žádný z testovaných modelů nepřinesl jednoznačné potvrzení předpokládaných hypotéz.

Typickým příkladem mohou být politické proměnné ELE a PTI, které mají v oportunistickém modelu a ideologickém modelu vysvětlovat změny inflace. V oportunistickém pojetí cyklu (proměnná ELE) bylo na zvolené hladině významnosti dokázáno, že v období po volbách byla inflace nižší než před volbami. Stejně tak bylo dokázáno, že v ideologickém pojetí (proměnná PTI) byla inflace v období vlády pravice vyšší než v období vlády levice. Obojí je v rozporu s předpoklady. Když se ale pozornost zaměří na průběh inflace v poměrně krátkém období existence České republiky, nejsou zmíněné výsledky překvapující. Pravicové vlády nejprve vládly v období, kdy byla inflace vysoká zejména díky transformaci hospodářství a liberalizaci cen. V období, kdy se (kromě transformačního poklesu) poprvé dostává hospodářství na sestupnou fázi hospodářského cyklu – s čímž je přirozeně spojena nízká inflace – nastupují vlády levicové. Když poté v roce 2006 volby vyhrává pravice, začíná inflace opět růst a to zejména díky předkrizovému hospodářskému boomeru. Krátké časové řady ovlivněné vnějšími příčinami tak znemožňují spolehlivě zaznamenat hospodářskou politiku jednotlivých vlád.

Podobná situace nastává při hodnocení proměnné RPT, která představuje politickou dummy proměnnou racionálně ideologického modelu a má vysvětlovat změny v nezaměstnanosti a ekonomickém růstu. V případě růstu HDP i nezaměstnanosti se nepotvrzují předpoklady racionálně ideologického modelu - v období vlády pravice je tak růst HDP vyšší než v případě levicových vlád (přičemž je však tento výsledek poměrně těsně statisticky nevýznamný) a přírůstky nezaměstnanosti jsou naopak vyšší v období vlády levice než v období vlády pravice (výsledek je statisticky významný). Pokud se ale opět pozornost zaměří na krátkou hospodářskou historii ČR a na konstrukci proměnné RPT, nejde o nic překvapivého. Racionální ideologické teorie předpokládají dočasný dopad změn politické orientace vlády na makroekonomické proměnné. Nové levicové vlády stimulují růst a snižují nezaměstnanost, pravicové se namísto toho věnují boji s inflací. Ke změně politické orientace vlády v ČR dochází fakticky pouze dvakrát – v roce 1998 (změna z pravicové orientace na levicovou) a v roce 2006 (z levicové na pravicovou). Shodou okolností však právě v těchto obdobích dochází k významným hospodářským posunům, které výrazně ovlivňují nepříznivý výsledek testu. V roce 1998 je ekonomika po krizovém roce 1997 nadále v útlumu a v roce 2006 je naopak na vrcholu (či před vrcholem) svého polistopadového vývoje.

Oportunistická proměnná NRD vykazovala koeficienty v souladu s teorií a v období před volbami tak naznačuje vyšší růst HDP a nižší (nebo záporné) přírůstky nezaměstnanosti než v ostatních obdobích. Protože jde o oblast oportunistických teorií, nezáleží na politické orientaci stran. Je ovšem nutné zmínit, že tyto výsledky nevykazují dostatečnou statistickou věrohodnost.

Z výše uvedeného plyne, že neúspěch při testování modelů politicko-ekonomického cyklu v podmínkách ČR ještě neznamená, že se politici před volbami nesnaží ekonomiku ovlivňovat. Budou-li pominuty nedostatky časových řad, může být nalezen minimálně další jeden důvod, proč se teoretické koncepty nepotvrzují – politici nejsou schopni viditelně ovlivnit makroekonomické veličiny. Jak uvádí Žák a kol. (2001, str. 125) „pro vlády je jednodušší manipulovat s vládními výdaji než snažit se ovlivňovat hospodářský cyklus komplexní fiskální či monetární politikou“.

3.2 Politicko rozpočtový cyklus

Existuje celá řada studií, které se alternativně věnují politicko-rozpočtovým cyklům (Political Budget Cycles). Jejich podstata zpravidla spočívá ve snaze politiků ovlivňovat před volbami výši příjmů a výdajů státního rozpočtu. To se většinou promítá do rozpočtových

schodků. Persson a Tabellini (2002) ve své studii uvádějí, že pro všechny politické systémy univerzálně platí, že daně jsou snižovány před volbami a bolestivá fiskální opatření jsou činěna po volbách. Pro země s většinovým volebním systémem je pak spíše typické částečné snižování vládních výdajů před volbami (jako znak odpovědnosti), avšak zato větší snižování daní než v zemích s proporcionálním volebním systémem, který je zase spojen s expanzí sociálních výdajů před volbami a po volbách (neboť závazky z předvolební expanze se přenášejí i do povolebního období). Podobně se vyjadřují Shi a Svensson (2006) a na panelových datech dokazují, že politicko-rozpočtové cykly existují. Dle jejich studie se vládní deficit ve volebních letech zvyšuje téměř o 1% HDP.

Brender a Drazen (2004) na základě empirických výsledků tvrdí, že silný politicko-rozpočtový cyklus existuje v zemích označovaných jako „nové demokracie“, které mají nedostatečnou úroveň demokracie či krátkou demokratickou tradici⁵³. Zdůvodnění vězí v nezkušenosti voličů, neboť zkušení voliči v zavedených demokraciích již alespoň tuší, že volební roky bývají cílem fiskální manipulace. Ve vyspělých demokraciích navíc existují věrohodné statistiky, nezávislé hodnocení kroků vlády či predikce makroekonomického vývoje. Pokud takové informace voliči nemají, nebo je neumí zpracovávat a analyzovat, politici mají tendenci rozpočet před volbami ovlivňovat. Naopak Alt a Lassen (2005) zkoumají pouze 19 vyspělých zemí OECD s dlouholetou demokratickou tradicí a zjišťují, že politicko-rozpočtové cykly existují i v některých z nich. Podle této studie jde vždy o země s nízkou transparentností veřejných politik⁵⁴.

Drazen a Eslava (2004) doplňují, že podle nich sice politicko-rozpočtový cyklus existuje, ale ne vždy musí být na první pohled patrný (neprojeví se v celkové výši příjmů a výdajů rozpočtu). Politici totiž mohou přesouvat vládní výdaje do specifických oblastí, které mohou ovlivnit cílovou skupinu voličů a to vše na úkor jiných výdajů.

⁵³ Mimo jiné i Česká republika.

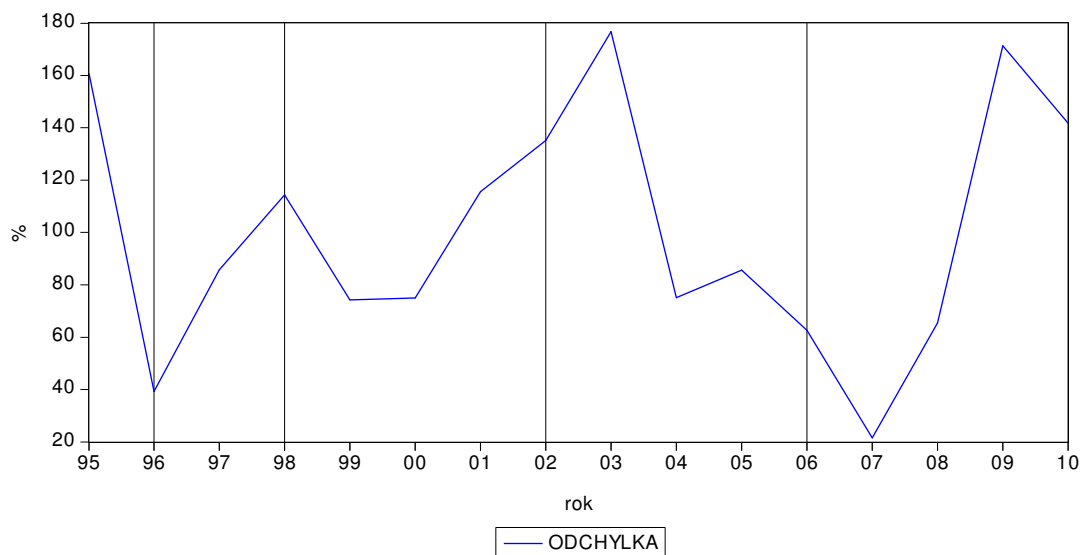
⁵⁴ Transparentnost vyjadřuje Index institucionální fiskální transparentnosti, který byl uveden již ve starších studiích. Spočívá v hodnocení několika oblastí: jakým způsobem a zda jsou uvolňovány zprávy o fiskálním výhledu; zda jsou hospodářské předpoklady, s nimiž kalkuluje rozpočet, předmětem nezávislého přezkumu; zda jsou do výhledových zpráv zapracovávány i nefinanční údaje, apod. Pro zajímavost: nejnižší hodnoty tohoto indexu ve zmíněné studii dosahuje Japonsko (1b.), nejvyšší Nový Zéland (11b. z 12).

3.2.1 Politicko-rozpočtový cyklus v ČR

Národní ekonomická rada vlády (NERV) uvádí, že pokud má být zkoumán vliv politického rozhodování na hospodářský vývoj země pomocí ukazatelů fiskální politiky, je vhodným ukazatelem celková výše rozdílu mezi rozpočtovými příjmy a výdaji. Politici považují poměr mezi rozpočtovými příjmy a výdaji za významnější údaj než pouhé změny meziročních výdajů či jejich absolutní hodnoty, neboť pokud jsou tlačeni (např. měnovými autoritami, mezinárodními finančními institucemi, ale i veřejností) k rozpočtové kázní, tak především ke kázní vyjádřené přiměřeným deficitem veřejných rozpočtů (NERV, 2009)⁵⁵. V období voleb by tedy měly být deficity vyšší než v nevolebním období (pro které by naopak mělo být typické snižování deficitů).

Zpráva NERV předpokládá, že s příchodem roku voleb by se měla zvětšovat odchylka rozpočtových deficitů od jejich průměrné výše během volebního cyklu. Lze tedy jednoduše spočítat průměrný rozpočtový deficit v jednotlivých vládních obdobích (s ohledem na dostupnost dat: 1995-1996; 1997-1998; 1999-2002; 2003-2006 a 2006-2010) a poté vypočítat jak se od něj odchyľují deficity v příslušných letech. Odchyľky uvádí následující graf 3.4⁵⁶.

Graf 3.4: Odchyľky deficitů VF vzhledem k průměru volebního období, v %



Zdroj: NERV (2009), vlastní zpracování

⁵⁵ Kromě ekonomických důvodů přiměřených deficitů NERV zmiňuje i politické důvody. Jedním z nich je plnění maastrichtských kritérií v oblasti veřejných financí. Uvádí, že pokud vládní strany maastrichtská kritéria neplní, může to být šance opozice přesvědčit voliče, že jsou vládou poškozováni, neboť splnění kritérií a přijetí společné měny by mělo mít blahodárný vliv na snížení míry nezaměstnanosti, růst výkonu hospodářství či cenovou stabilitu. Dnes však, vzhledem k situaci, ve které se nachází společná evropská měna, tento argument zní přinejmenším nepřesvědčivě.

⁵⁶ Graf by měl v jednotlivých vládních obdobích vykazovat tvar písmene V. V letech bezprostředně po volbách by měl být deficit stále vysoký, neboť by měl stále zachycovat dopady předvolebních slibů a výdajů. Posléze by se měla odchylka snižovat a s nadcházejícími volbami opět vzrůst. Tabulka s výpočty je součástí přílohy (tab. 2).

Politicko-rozpočtový cyklus je patrný zejména v období od voleb v roce 1998 do voleb v roce 2002. Vláda v souladu s teorií nejdříve snižuje deficit a později „nakupuje“ voličské hlasy. Předvolební sliby se posléze projevují i ve velkém růstu rozpočtových výdajů v roce 2003. NERV zmiňuje, že vstup do Evropské unie v roce 2004 donutil vládu k výdajově odpovědnějšímu chování a v průběhu nového cyklu tak politicko-rozpočtový cyklus nebyl patrný. Tento pohled však přehlíží důležitý fakt, totiž, že reálný růst HDP v roce 2006 byl vůbec nejvyšší v historii samostatné ČR⁵⁷. Naopak, před parlamentními volbami v roce 2006 byla sociálnědemokratická vláda více než štedrá. ČSSD za podpory KSČM úspěšně prosadila podstatné rozšíření programů sociální podpory cílených zejména na důchodce, nezaměstnané a rodiny s dětmi - razantní zvýšení porodného či známé „pastelkovné“ (Smith, Matějů, 2010).

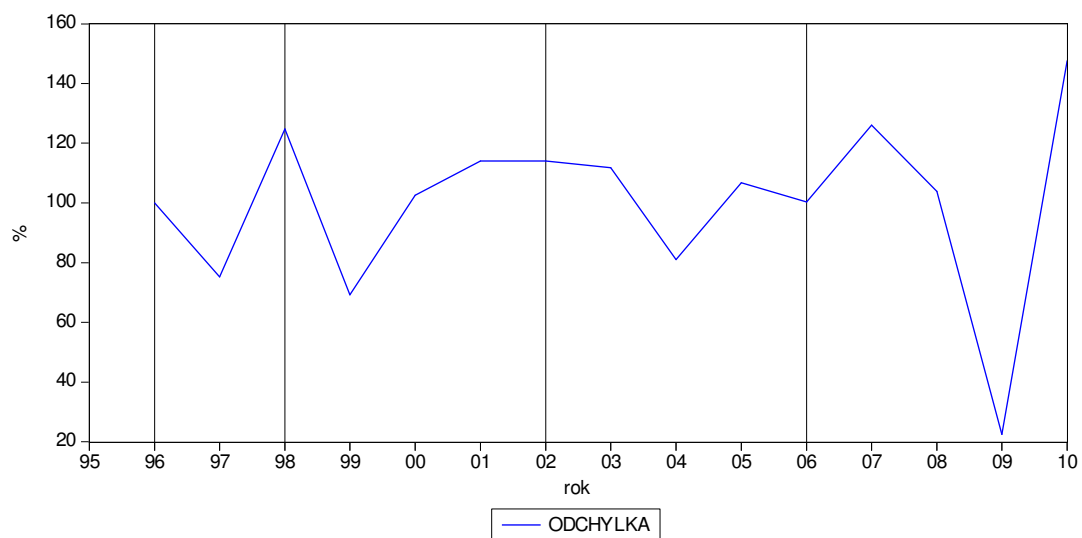
Způsob, jak zohlednit výši ekonomického růstu v době vzniku deficitů může vycházet z tzv. fiskálního TS pravidla, které navrhuje NERV ve své zprávě z roku 2011. Toto pravidlo říká, že součet růstu HDP a deficitu veřejných rozpočtů (v poměru k HDP) nesmí v daném roce přesáhnout 4%. Jde o výrazné zjednodušení fiskálních pravidel omezujících strukturální saldo rozpočtu⁵⁸. V tuto chvíli však pravidlo 4% není zcela podstatné. Podstatným je sčítání deficitu s výší reálného ekonomického růstu, přičemž vyšší číslo znamená horší hospodaření při dané úrovni ekonomického růstu⁵⁹. Dále lze postupovat jako v případě uvedeném výše. Je spočítán průměrný údaj v jednotlivých vládních obdobích a poté spočítány odchylky v příslušných letech, viz přílohy (tab. 3). Graficky výsledek reprezentuje následující graf 3.5, kde je průběh politicko-rozpočtového cyklu mnohem zřejmější než v předchozím případě.

⁵⁷ Z toho může přirozeně plynout relativně nižší deficit veřejných financí, neboť se zvyšují příjmy z daní, v důsledku klesající nezaměstnanosti se snižuje objem vyplácených sociálních dávek, apod. Je zřejmé, že nelze srovnávat deficit 2,38% HDP při ekonomickém růstu 7,02% v roce 2006 s deficitem 5,85% HDP při téměř 5% propadu hospodářství v roce 2009.

⁵⁸ Pravidlo pouze na místo růstu potenciálního produktu a cílového strukturálního salda využívá hodnotu 4%. Pravidlo je tedy výrazně jednodušší za cenu toho, že jeho vazba na reálnou ekonomiku je omezená (NERV, 2011).

⁵⁹ S vědomím, že tento postup problém výrazně zjednodušuje. Např. při 6% růstu HDP a 4% deficitu bude výsledek stejný jako při 4% růstu HDP a 6% deficitu.

Graf 3.5: Odchylky součtu deficitů VF a reálného růstu vzhledem k průměru volebního období, v %



Zdroj: ČSÚ (2012b), vlastní zpracování

4. Návrhy a doporučení

V předchozí (teoretické) kapitole sice nebyl prokázán vliv politiků na základní makroekonomické ukazatele, které by se snažili ovlivnit ve svůj prospěch, ale minimálně se zdá, že v období před volbami dochází k vyšší fiskální nezodpovědnosti s cílem „nakoupit“ hlasy voličů, kteří jsou také součástí politického trhu. Otázkou, která by měla předcházet jakýmkoliv doporučením, tak je, jestli projevované preference voličů stimulují politiky k tomu, aby se před volbami chovali fiskálně nezodpovědně. Pokud se alespoň částečně podaří nalézt příčiny voličského chování a pokud budou nalezeny mechanismy, kterými mohou politici toto chování využívat, bude snazší uvést případná doporučení.

4.1 Český volič medián a růst veřejných výdajů

Česká republika je jednou z nejvíce solidárních a nejvíce rovnostářských zemí světa. V tomto směru je do jisté míry unikátní i v rámci Evropy a především v rámci Evropské unie, která se sama vyznačuje tradičně rozsáhlým modelem sociálního státu.

Míru příjmové nerovnosti může vyjadřovat Giniho koeficient, který je odvozený od Lorenzovy křivky⁶⁰. Hodnota Giniho koeficientu je v České republice v roce 2010 rovna číslu 24,9. V stejném roce mělo nižší hodnotu Giniho koeficientu v EU pouze Švédsko a Maďarsko (obě země shodně 24,1). Obdobně může za ukazatel solidárnosti sloužit odhad procenta lidí, jež je ohroženo chudobou a sociálním vyloučením, kteréžto publikuje Eurostat. V České republice je tento počet odhadován na 14,4 % z celé populace – to je nejméně ze zemí Evropské unie. Pro oba ukazatele viz přílohy, tab. 4.

Příjmová nivelizace je tedy v České republice značná. Z části může jít o pozůstatek centrálně plánované ekonomiky a socialismu. Podle průzkumů veřejného mínění si však většina obyvatel ČR přeje další narovnávání příjmových rozdílů a rozsáhlejší sociální ochranu. Lze například uvést průzkum veřejného mínění agentury STEM⁶¹, z něhož plyne, že na konci roku 2011 si 78 % respondentů přálo, aby se rozdíly v příjmech zmenšily. Jiný

⁶⁰ Koeficient měří velikost plochy mezi konkrétní Lorenzovou křivkou pro daný stát/území a Lorenzovou křivkou nivelizovanou, a to jako podíl plochy mezi nivelizovanou a konkrétní křivkou k velikosti plochy pod celou nivelizovanou křivkou. Giniho koeficient může nabývat hodnot od 0 do 1 (případně od 0 do 100 v percentilovém vyjádření), přičemž nižší hodnota koeficientu naznačuje rovnější rozdělení, kde 0 odpovídá úplné rovnosti a 1 (či alternativně 100) odpovídá nekonečné příjmové nerovnosti (Kliková, Kotlán, 2006).

⁶¹ Citované výsledky pocházejí z výzkumu provedeného na reprezentativním souboru obyvatel ČR starších 18 let, který se uskutečnil ve dnech 1. - 9. 12. 2011. Respondenti byli vybráni metodou kvótního výběru. Na otázky odpovídal rozsáhlý soubor 1227 respondentů.

průzkum⁶² z konce roku 2011, naznačuje, že v oblasti sociální politiky převládá mínění o příliš nízkých výdajích státu. Celkově si 60 % respondentů myslí, že výdaje na sociální politiku jsou nedostatečné a jen 6 % je považuje za příliš vysoké. Celých 66 % respondentů se potom domnívá, že vláda se o sociální situaci občanů stará nedostatečně a pouhá 3 % občanů si myslí, že naopak příliš mnoho.

Z výše uvedených poznatků může plynout, že český volič medián svými preferencemi tlačí na neustálý nárůst veřejných výdajů. Pokud politické strany, v souladu s teorií, usilují o získání voliče mediána a o vítězství ve volbách, musejí být programy sociální politiky neustále rozšiřovány. Velká míra přerozdělování poté přirozeně musí vést k nárůstu státních výdajů. Míra zdanění nakonec může překročit takovou mez, za níž se již nevyplatí lépe a více pracovat. V důsledku zvýšeného přerozdělování a zdanění může klesat pracovní iniciativa, může docházet k odlivu kapitálu do zahraničí či k poklesu sklonu k úsporám. Intuitivně tak platí nepřímá úměra mezi sociální rovností a efektivností hospodářské politiky. Tyto úvahy však nemají všeobecnou a jistou platnost. Spolehlivě lze ale tvrdit, že vyšší míra přerozdělování zcela nepochybně vede k růstu byrokracie a vůbec prostoru pro vládní selhání. V důsledku vyššího přerozdělování se zvětšuje rozpočet, což je i cílem byrokratů. Voličské preference jim z tohoto hlediska plně vyhovují.

Vládní selhání lze tedy spatřovat v tom, že politici v zájmu maximalizace svých hlasů dopustí snižování efektivnosti státní správy⁶³. Jde ale skutečně o vládní selhání? Na tuto otázku (alespoň v rámci ekonomie) zdánlivě neexistuje jednoznačná odpověď. Je totiž také třeba se ptát, jestli je v důsledku většího přerozdělování a nižší efektivnosti státní správy voličův užitek nižší. Pokud si většina voličů skutečně přeje snižování příjmových nerovností i za cenu snížení efektivnosti státní správy, pak při realizaci takové hospodářské politiky musí být jejich subjektivní užitek naopak vyšší. Analýza se tak dostává do zdánlivě neřešitelné situace. Bude preferována vyšší efektivita státní správy nebo skutečná přání voličů?

Situaci lze popsat i termíny veřejné volby. V důsledku racionální neznalosti se volič sice příliš podrobně nezajímá o volební programy stran a o jejich dopady, ale přesto maximalizuje svůj užitek (neboť výnosy z případné informovanosti jsou nižší než náklady na ní). Pokud je ale navíc iracionální (tak jak to popisuje Caplan), tak mohou být jeho názory

⁶² Jde o průzkum Centra pro výzkum veřejného mínění Sociologického ústavu Akademie věd ČR (CVVM), který se uskutečnil ve dnech 7.11 – 14. 11. 2011 na souboru 1010 obyvatel starších 15 let vybraných metodou kvótního výběru.

⁶³ Standardní teorie racionální volby zdůrazňuje, že se politici ve snaze zalíbit voličům pokoušejí realizovat jejich přání. To je však dle Caplana (2010) pozitivní jen v případě, kdy jsou přání voličů ohledně hospodářských opatření nezkršená. Viz kapitolu 2.

systematicky zkrácené a on po politicích může vyžadovat vyšší sociální rovnost, i když mu objektivně téměř jistě škodí. Subjektivní užitek voliče (byť iracionálního) z vyššího přerozdělování však nadále může přesahovat náklady na něj. Stále je tedy analýza v bodě, kdy musí být normativně rozhodnuto, zda je vyšší hodnotou efektivnější státní správa či naopak přání voličů.

Teorie veřejné volby nicméně ukazuje, že v tomto bodě je otázka konstruována chybně. Voliči totiž mohou tuto volbu činit v důsledku nedokonalých informací. Z hlediska teorie veřejné volby jsou dokonce chybně konstruovány i dotazníky uvedené výše. Uvedená šetření se dotazují pouze na výši veřejných statků (na míru přerozdělování, sociální ochrany, apod.), ale otázku nespojují s (daňovými) náklady na tato opatření.

Buchanan (2008) uvádí výzkum *Survey Research Center* zpracovaný Evou Muellerovou, kde byli respondenti tázáni na to, zda by měly být rozšířeny určité veřejné sociální programy. Součástí tohoto dotazu nejprve nebyla zmínka o způsobu získání prostředků na případné rozšíření těchto programů. Následně byl položen identický soubor otázek, ovšem s dodatkem „i kdyby proto musely být zvýšeny daně“. Výsledky prezentuje tabulka 4.1.

Tab. 4.1: Veřejné výdaje bez vazby a s vazbou na daňové náklady

Veřejný program	Procento respondentů, kteří si myslí, že by se výdaje měly zvýšit	Procento respondentů, kteří si myslí, že by se výdaje měly zvýšit i přes vyšší daně
Pomoc starým lidem	70	34
Pomoc potřebným	60	26
Vzdělávání	55	41
Chudinská péče	54	-
Zdravotní péče	48	25
Veřejné práce	48	-
Obrana	47	30
Drobné podnikání	37	-
Výstavba dálnic	36	13
Dávky v nezaměstnanosti	29	10
Veřejné parky, rekreace	27	7
Kosmické programy	26	14
Zemědělství	20	6
Zahraniční pomoc	7	2

Zdroj: Buchanan (2008)

Vypovídací schopnost zmíněného průzkumu je vzhledem k jeho stáří (60. léta 20. století) a lokalizaci (USA) pro české podmínky velmi nízká⁶⁴. Alespoň však naznačuje, že pokud mají být známy skutečné preference voličů, musí být otázka o míře přerozdělování spjata s náklady na realizaci těchto opatření. Je tak možné, že čeští voliči si ve skutečnosti přerozdělování, které by enormně zatěžovalo daňové poplatníky a vedlo k neefektivní hospodářské politice, nepřejí. Přesto tato politika může vítězit. Racionální neznalost a nedokonalé informace mohou politiky přímo nabádat k tomu, aby ve svých programech slibovali, za účelem maximalizace hlasů, rozsáhlé sociální programy a přitom se nezmiňovali o potenciálních dopadech na daňové poplatníky.

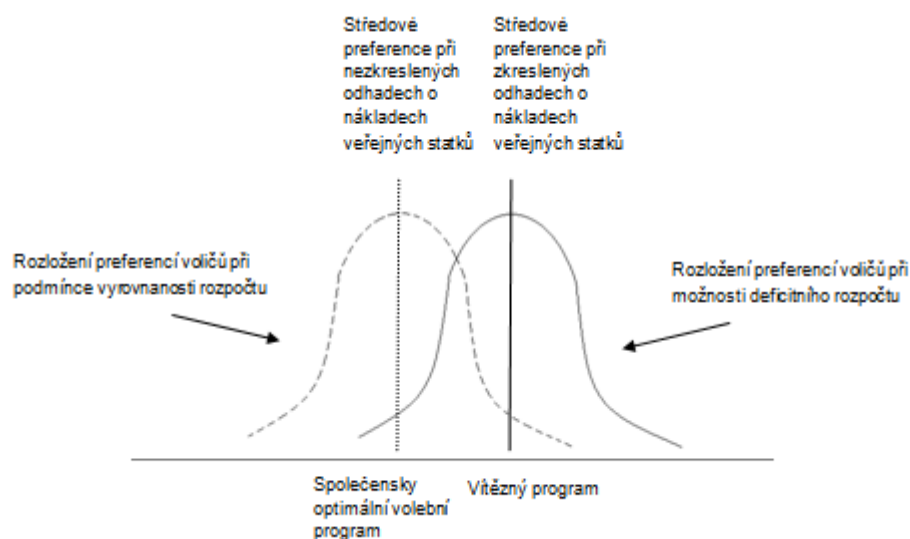
Otázkou ale zůstává, zda povolební chování politiků, kdy je zřejmé, že prosazení sociálních programů je možné pouze za současného zvýšení daní, nepovede k odlivu jejich voličů. Není snad možné, aby si voliči neuvědomili (pokud nyní budou pominuty např. fiskální iluze), že růst objemu sociálních programů je spojen s nárůstem daní. Pokud politici uvažují o svém znovuzvolení, nemohou toto dopustit.

Nástroj, který by vládě (politikům) dovolil rozšiřování sociálních programů a přerozdělování a to vše bez nárůstu daní však existuje. Alespoň krátkodobě. Jde o deficitní státní rozpočet⁶⁵. Buchanan (2008) zmiňuje, že pravděpodobným výsledkem rozpočtového procesu, který dovoluje rozdělení či oddělení rozhodnutí o výši veřejných statků a jejich daňovými náklady, bude předem daný deficit mezi příjmy a výdaji. V případě, že je připuštěn nevyrovnaný rozpočet, ztrácí volič částečně vazbu mezi náklady a užitky veřejných statků. Volič bude nákladům na rozšíření veřejných výdajů přisuzovat nižší hodnotu, než v situaci vyrovnaného rozpočtu - nebude připisovat budoucím daním (které nutně vznik dluhu vyvolá) stejnou diskontovanou hodnotu, jakou bude přisuzovat nediskontovaným daním v běžném období. Bude tedy volit větší rozšíření veřejných výdajů, než by volil při podmínce vyrovnaného rozpočtu. Zmíněné lze popsat pomocí úpravy obrázku z druhé kapitoly, viz následující obrázek 4.1.

⁶⁴ Už jen proto, že v USA jsou voliči tradičně mnohem citlivější na jakékoliv zásahy vlády do soukromého vlastnictví (a daně jsou typickým zásahem do soukromého vlastnictví) než voliči v Evropě.

⁶⁵ Deficitní rozpočet je zde posuzován z přísně pozitivistického hlediska. Nejsou činěny normativní závěry ohledně škodlivosti/prospěšnosti deficitního financování. Tato Buchananova hypotéza pouze vysvětluje, za jakých okolností bude mít rozpočtový deficit tendenci vznikat. Dlouhodobá fiskální nerovnováha však skutečně může negativní dopady na hospodářský růst mít. Slaný a kol. (2006) uvádí, že deficity VF mohou vést k poklesu národních úspor a k převisu poptávky po úvěrech nad národními úsporami. Převis poptávky po úvěrech posléze vede ke zvýšení úrokové sazby a k poklesu investic (vzhledem k tomu, že investice jsou vysoce citlivé na změny úrokové míry). V dlouhém období nakonec pokles investic vede ke snížení zásoby kapitálu.

Obr. 4.1: Zkreslené a nezkreslené preference voliče mediána



Zdroj: Caplan (2010), vlastní úpravy

V České republice je rozpočet veřejných financí od roku 1995 neustále deficitní, přičemž deficity vznikají i v období značného hospodářského růstu. Příkladem mohou být roky 2005 a 2006, kdy při reálném růstu HDP o 6,75 % resp. o 7,02 % vznikají deficity ve výši 3,25 % resp. 2,38 % (viz přílohy, tab. 2). Je tedy zřejmé, že kolektivní volba je voličům značně „zatemňována“ a v důsledku možnosti deficitního financování tito voliči mohou požadovat větší objem veřejných statků (přerozdělování, sociálních programů...), než by požadovali při vyrovnaném rozpočtu. Teorie veřejné volby předpokládá, že i na politickém trhu (stejně jako na trhu statků) jsou neustále porovnávány náklady a výnosy. Český volič medián tak může být vychýlen ve směru požadavku vyššího objemu veřejných statků, neboť nezná skutečné náklady na tato opatření.

Zajímavým faktem se poté zdá, že v posledních parlamentních volbách v roce 2010 zvítězily (svým součtem) překvapivě strany (a to v poměru, který nemá v historii samostatné ČR obdoby), které ve svých programech slibovaly spíše pravicovou politiku, šetření s veřejnými prostředky a rozsáhlé reformy. V České republice však do té doby nebylo přijato žádné fiskální pravidlo⁶⁶, které by deficitní rozpočty omezovalo či zcela zapovídalo a umožnilo voličům nezkreslené rozhodování o veřejných výdajích. Přesto volební vítězství těchto stran naznačuje, že si voliči (více, než kdy jindy) uvědomili náklady veřejných statků.

⁶⁶ Nejobecnější fiskální omezení obsahuje již ústava, která vždy nějakým způsobem definuje, které oblasti spadají do pravomocí vlády. Z důvodu vysokých schodků veřejných financí v období rolných šoků v 70. letech minulého století však začala být ekonomy zkoumána sofistikovanější pravidla, která by efektivně zmenšovala sklon demokratických vlád k deficitnímu hospodaření. Taková pravidla mohou být kvantitativní (vždy vyrovnaný rozpočet, existence horní hranice pro výši státního dluhu, stanovení limitu pro výdaje rozpočtu, apod.), procesní (která definují předkládání, projednávání a přijímání státního rozpočtu) či se mohou promítat do vzniku tzv. fiskálního výboru, který by (podobně jako monetární autorita) měl fiskální pravomoci nezávislé na vládě, Gregor (2005).

Vysvětlením může být samotná ekonomická realita současnosti, kdy se (zejména v Evropě) začíná ujímat správné přesvědčení, že vysoké schodky veřejných financí, se všemi svými negativními důsledky, nakonec vedou ke skutečnému ekonomickému kolapsu (některé státy eurozóny). Toto přesvědčení tak může představovat jakési implicitní „fiskální pravidlo“

4.2 Je možno eliminovat vládní selhání?

Z předchozí úvahy o systematicky zkreslených požadavcích voličů ve směru většího přerozdělování plyne, že toto zkreslení může být způsobeno možností deficitního financování. Vládní selhání projevující se asymetrickými informacemi o nákladech veřejných statků (ve vztahu politik – volič) potom zabraňuje voličům učinit racionální volbu o výši veřejných statků, která by maximalizovala jejich užitek.

Voliči si tak ani nemusí uvědomovat náklady veřejné správy, které jsou nadbytečné a které plynou z nesčetných selhání vlády. Pokud si tyto náklady neuvědomují, nemůže být jejich prostřednictvím (neboť voliči v demokracii jsou těmi, kdo rozhodují⁶⁷) zjednána náprava. Zdá se, že je tedy podstatné, aby voliči plně pocítili náklady na neefektivní veřejnou správu (plynoucí např. právě z vládních selhání), aby vůbec mohly být tyto nadbytečné náklady eliminovány (a vládní selhání zmírněna).

Užitečným příkladem pro potvrzení této myšlenky může být problematika korupce, která je často důsledkem vládního selhání (nebo je sama vládním selháním?). Je až podivné, že čeští voliči po dlouhou dobu nereflektovali četné případy korupčního chování ve státní správě a ve volbách po dlouhou dobu vítězily strany, které byly s těmito případy spojovány. Takové chování voličů může mít několik důvodů. Prvním je možná skutečnost, že většina voličů měla z rozsáhlé korupce osobní prospěch. Takové zdůvodnění je samozřejmě nesmyslné. Druhým a realističtější důvodem může být fakt, že korupce ve skutečnosti není tak rozsáhlá, média ji pouze zveličují a náklady na ni dosud nebyly příliš vysoké (tak, aby vyrovnaly či přesáhly užitek z racionální neznalosti voliče). I tento důvod se však zdá, vzhledem k obrovským nákladům korupce, vratkým. Posledním a nejpravděpodobnějším důvodem může být skutečnost, že voliči plně nenesou (nepocítují) nadbytečné náklady, které v důsledku rozsáhlé korupce mohou vznikat.

⁶⁷ Pokud budou pro tuto chvíli pominuta některá vládní selhání, která se v konečném důsledku projevují nerespektováním vůle voliče (popsána jsou ve druhé kapitole).

Malá, každodenní, administrativní korupce se občanů přímo dotýká, vede k frustraci v běžném životě a k přímo pocíťované ztrátě (případný úplatek). Lidé jsou v jejím vnímání citliví. Velká korupce (organizovaná, existující na nejvyšších úrovních státní správy⁶⁸) je však do jisté míry abstraktní pojem. Pokud je tato korupce financována deficitními rozpočty, nemusí vést k přímo pocíťované ztrátě voliče. Zneužívání veřejných prostředků (tedy prostředků, jež pocházejí především z daňových výnosů) již občan nepocíťuje tak naléhavě, byť jde v principu o ztrátu stejnou (a nominálně jistě vyšší) jako v případě korupce malé.

Milton Friedman tvrdil, že „nic takového jako oběd zadarmo neexistuje“. Náklady na neefektivní státní správu (případně na korupci) tak musejí být zaplacený. Již bylo zmíněno, že v Evropě se, v důsledku ekonomické krize, začíná ujímat nové paradigma, které začíná nutit vlády k úsporným opatřením, které by eliminovaly neudržitelné schodky veřejných financí. Rostou daně a klesá objem veřejných programů (pokles dávek sociální péče apod.). Stejně tomu je i v České republice. Jako náhoda potom nevypadá fakt, že se ve stejném období do Poslanecké sněmovny dostávají nové strany (a to s poměrně vysokými volebními zisky) s výrazně protikorupčním programem, další takové strany vznikají, vláda začíná realizovat některá protikorupční opatření, je založeno několik fondů proti korupci a dokonce jsou proti korupci svolávány demonstrace. Ukazuje se, že existence fiskálního pravidla (a nejen dočasného „implicitního fiskálního pravidla“), které by vyžadovalo vyrovnané (či dlouhodobě vyrovnané) rozpočty, by nemusela vést pouze k vyrovnaným rozpočtům a k zodpovědnému hospodaření, ale také k eliminaci neefektivnosti vládní správy, případně k likvidaci rozsáhlé korupce.

Nakonec je třeba zmínit, že trochu paradoxně působí transformace rozhořčení českých voličů nad „objevenou“ korupcí do volby nových „protikorupčních stran“. Jedním z nejdůležitějších závěrů teorie veřejné volby je fakt, že výměna lidí na politických či byrokratických postech nezpůsobí žádné zásadní změny v jejich výsledcích. Volba „lepší“ kandidátů sama o sobě nepovede k lepší vládě. Lidé (ať již jde o voliče, politiky nebo byrokraty) totiž, dle předpokladů veřejné volby, stále přirozeně sledují především svůj vlastní zájem. Podstatou zlepšení politického (veřejného) prostředí tak musí být institucionální změny, neboť institucionální problémy vyžadují institucionální řešení (Shughart, 2008). O tomto závěru teorie veřejné volby nemůže v českých podmínkách existovat lepší důkaz než současné počínání jedné nově zvolené „protikorupční“ vládní strany.

⁶⁸ V širokém slova smyslu. Od předražených veřejných zakázek až po nepotismus a klientelismus.

Z výše uvedeného vyplývá, že k omezení vládní moci a tudíž vládních selhání je třeba institucionálních změn, které by se v této oblasti mohly projevit ve změně fiskálních pravidel.

4.3 Fiskální pravidla

Fiskální pravidla, jakožto omezení fiskální politiky vlády, zkoumá především konstituční ekonomie⁶⁹. Konstituční ekonomie je normativní součástí teorie veřejné volby a hodnotí především pravidla politického chování⁷⁰. Soubor politických pravidel je reprezentován nejvyšším zákonem a to ústavou. Otázkou je, jaká politická pravidla by měla být v ústavě obsažena. Jedním z doporučení konstitučních ekonomů je, aby v ústavě byl zakotven zákon o vyrovnaném státním rozpočtu, neboť pro politiky je mnohem obtížnější prosadit zvyšování vládních výdajů a jejich deficitní financování proti ústavnímu zákonu (což vyžaduje ústavní většinu hlasů) než pomocí prosté většiny hlasů (Holman a kol., 2001).

V širším slova smyslu lze o fiskálních pravidlech hovořit jako o všech legislativních a procedurálních prvcích ovlivňujících rozpočtovou politiku. Častěji se však fiskální pravidla definují jako instrumenty, které by měly pomáhat k dlouhodobě udržitelné fiskální politice (Melecký, Škutová, 2011). Fiskální pravidla mohou pokrývat indikátory jako je vládní rozpočtový deficit, výpůjčky, dluh a často bývají vyjádřena jako numerický strop nebo cíl v proporcii k hrubému domácímu produktu (Prušvic, 2010). Tato pravidla bývají v principu vzájemnými substituty a obvykle bývá závazné pouze jedno pravidlo a ostatní cíle jsou indikativní (MF, 2007).

4.3.1 Fiskální pravidla v ČR

Fiskální politiku v ČR provádí vláda, resp. ministerstvo financí a to především pomocí veřejných rozpočtů, zvláště pak pomocí státního rozpočtu. Na rozdíl od monetární politiky je fiskální politika zatížena přímým politickým vlivem. V oblasti monetární politiky se ve světě v průběhu let vyvinul široce přijímaný souhlas s cíli měnové politiky (stabilita cenové hladiny, resp. stabilita kurzu měny) a díky této shodě mohla být monetární politika

⁶⁹ Teoretické zázemí konstituční ekonomie představují především Knut Wicksell, Frank Knight a Friedrich Hayek. Na ně posléze s přesahem navazují J. Buchanan a G. Tullock (Kouba, 2012).

⁷⁰ Tak jako lze rozdělit na pozitivní a normativní tradiční ekonomii, lze na pozitivní a normativní rozdělit i teorii veřejné volby. Pozitivní část teorie veřejné volby popisuje politické chování lidí v rámci daných pravidel, normativní porovnává alternativní soubory pravidel (především jde o pravidla ovlivňující chování politiků a voličů – částečně se jim věnuje podkapitola 2.2.1) (Holman a kol., 2001).

konstituována⁷¹ jako nezávislá a její provádění bylo svěřeno relativně nezávislé instituci, kterou reprezentují relativně nezávislí (nevládní) odborníci. Shoda na cílech fiskální politiky však spíše neexistuje nebo alespoň není natolik jasná jako v případě cílů politiky monetární⁷². Veřejné finance se tak (zvláště před volbami) dostávají do situace, kdy kromě ekonomické funkce plní i funkci politickou, jejímž důsledkem může být narušení fiskální disciplíny (nárůst deficitů státního rozpočtu a veřejného zadlužení)⁷³. Přijetím nových fiskálních pravidel by tak mohl být redukován např. vliv politického cyklu na stav veřejných financí (MF, 2007).

Melecký, Škutová (2011) uvádějí, že fiskální pravidla začala být v České republice uplatňována až v posledním desetiletí. Do rozpočtové politiky byla fiskální pravidla včleněna v roce 2003, kdy se vláda snažila řešit problém rostoucích veřejných výdajů a problém silného vlivu politického cyklu na veřejné finance. Pravidla mají za cíl omezit působnost aktivistické fiskální politiky a vést k dodržování nadnárodních fiskálních pravidel daných EU⁷⁴. V rámci této reformy byl zaveden institut fiskálního cílení a střednědobé výdajové rámce. Vláda na bázi klouzavého principu stanovuje na tři roky dopředu fiskální cíl v podobě podílu salda veřejných rozpočtů k hrubému domácímu produktu. Na základě makroekonomických prognóz ekonomického vývoje je poté stanovena výše příjmů do veřejných rozpočtů, ze které se vypočítávají střednědobé výdajové rámce (při zohlednění inflace). Vláda na bázi těchto rámců nakonec rozvrhuje závazné výdajové stropy pro jednotlivé kapitoly státního rozpočtu a pro státní fondy. Při vzniku odchylek od schváleného střednědobého výdajového rámce musí vláda toto odůvodnit poslanecké sněmovně a také získat podporu pro úpravu fiskálního ukazatele. V určitých případech (výrazné odchylky od makroekonomické predikce a jiné mimořádné situace) může pro druhý a třetí rok střednědobého rámce dojít k úpravě výdajových rámců (Melecký, Škutová, 2011).

⁷¹ Podle článku 98 Ústavy ČR: „Česká národní banka je ústřední bankou státu. Hlavním cílem její činnosti je péče o cenovou stabilitu; do její činnosti lze zasahovat pouze na základě zákona.“ Činnost CB pak dále upravuje zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů.

⁷² Preferovat trvale vyrovnaný rozpočet či rozpočet cyklicky vyrovnaný? Jsou vůbec deficitní rozpočty dlouhodobě neudržitelné?

⁷³ Třetí kapitola této práce sice neprokázala schopnost politiků ovlivňovat (reálné i nominální) makroekonomické veličiny, ale poměrně jasně naznačila, že v období před volbami přesto dochází prostřednictvím veřejných rozpočtů ke snaze stimulovat ekonomiku a k omezení fiskální disciplíny.

⁷⁴ Jde o maastrichtská fiskální kritéria a další pravidla, která jsou později definována v Paktu stability a růstu (a v jeho revidované verzi). Jednou z jejich hlavních funkcí mělo být omezení nezodpovědné fiskální politiky z důvodů přechodu některých zemí ke společné měně a převedení měnové politiky na nadnárodní autoritu. Při konstrukci měnové unie bylo zjevné, že někteří členové unie se při nadměrných rozpočtových schodcích a při nadměrně zadluženém veřejném sektoru budou schopni vyhýbat vyvolaným nákladům v podobě vyšší úrokové sazby (neboť v měnové unii existuje jednotná referenční úroková sazba). Jak se později ukázalo, malé rozdíly mezi úrokovými sazbami z vládních dluhopisů jednotlivých (a z hlediska zadlužování odlišných) členských zemí mohly některé země (typicky Řecko) přímo motivovat k vytváření nadměrných rozpočtových schodků a k nebezpečné kumulaci veřejného dluhu (Prušvic, 2010).

4.3.2 Návrhy fiskálních pravidel pro ČR

Melecký a Škutová (2011) zmiňují, že by mělo dojít k rozšíření střednědobých výdajových rámců (mimo státního rozpočtu a rozpočty fondů) i na místní rozpočty. Doplnují, že současně stanovená fiskální pravidla zcela postrádají sankční prvky, které by zajišťovaly vynutitelnost dodržování výdajových rámců.

Závěrečná zpráva Národní ekonomické rady vlády (NERV) z roku 2009 navrhuje celý soubor fiskálních pravidel. Navrhuje např. zakotvení upraveného „maastrichtského pravidla“ pro veřejné deficity (již dříve zmíněné TS pravidlo 4%⁷⁵) a veřejný dluh (po překročení hranice 40% hrubého dluhu k HDP by následoval zostřený režim výdajových škrťů). Doporučuje zavedení zákonných pětiletých výdajových rámců (aby byl eliminován dopad čtyřletých politických cyklů). Dále navrhuje zavedení sankcí při nedodržování výše uvedených pravidel (jak na úrovni vlády, tak na úrovni PS) či například, aby samostatnou přílohou zákona o státním rozpočtu byly názorné edukativní propočty (o kolik by se musely zvýšit daně, aby stát hospodařil vyrovnaně; fiskální projekci, která stanoví, kdy dojde ke snížení zadluženosti na úroveň 20% HDP, atp.). NERV také zvažuje možnost vytvoření permanentního nadstranického orgánu jmenovaného Poslaneckou sněmovnou, který by se zabýval problematikou veřejných rozpočtů a předkládal doporučení vládě i parlamentu⁷⁶. Navrhuje i posílení role Nejvyššího kontrolního úřadu (NKÚ) a kontrolu hospodaření Sborem auditorů.

Studie Mezinárodního měnového fondu (MMF) z roku 1998, kterou zpracovali Kopits a Symansky, přibližuje, jakým způsobem by mělo být konstruováno „idální“ fiskální pravidlo. Správně definované pravidlo by mělo být transparentní (ve smyslu vykazování a srozumitelnosti pro voliče), přiměřené (přiměřené a omezené vzhledem k bezprostřednímu cíli), konzistentní (v souladu s ostatními makroekonomickými politikami a pravidly), jednoduché (tak, aby bylo přitažlivější pro zákonodárce i voliče), flexibilní (přizpůsobující se externím šokům mimo dosah „úřadů“), vymahatelné (pomocí ústavních či jiných stanov; s finančními či soudními sankcemi za nedodržování)

⁷⁵ Přičemž ve zprávě z roku 2011 NERV zmiňuje, že TS pravidlo 4% by nemuselo být do budoucna fixní, neboť v určitých situacích může vládní politiky nutit k nespojitým reakcím s nestabilizujícími dopady do ekonomiky. Formulují tak obecný parametr k^* , který nahrazuje hodnotu 4% a může být pravidelně upravován na základě vývoje ekonomiky. Cíloval by primární salda – salda očištěná o čisté úrokové výdaje (tj. o dluhovou službu).

⁷⁶ Otázkou je, nakolik by takový orgán mohl být nezávislý a nadstranický, pokud by byl jmenován přímo Poslaneckou sněmovnou, neboť lze očekávat, že většina hlasů v Poslanecké sněmovně bude náležet vládnoucí straně (stranám). Dalším klíčovým problémem je míra závaznosti orgánem vydávaných doporučení pro vládu a parlament. Při nedostatečné nezávislosti a nedostatečných pravomocích takového orgánu se tak orgán může jevit jako naprosto zbytečný a reálně může znamenat pouze vytvoření nového a přebytečného „vládního úřadu“. Zbývá také zvážit, jaké by byly motivace takového úřadu (nezastupoval by opět subjektivní zájmy jeho členů?).

a efektivní (tak aby nenutilo vládu k jednorázovým opatřením, ale naopak podporovalo opatření trvalá směřující k zásadním reformám a k pokračování pravidla v budoucnu). Kopits a Symansky (1998) doplňují, že žádné již z existujících pravidel nedokáže plně zkombinovat zmíněné vlastnosti, neboť některé jsou spolu dokonce v rozporu. Nevyhnutelné jsou tedy kompromisy mezi požadovanými vlastnostmi fiskálního pravidla.

4.3.3 Pozitiva a negativa fiskálních pravidel

Kromě přímého omezení rozpočtových deficitů a veřejného zadlužování je stěžejním přínosem fiskálních pravidel získání důvěryhodnosti dané ekonomiky, jež se může projevit ve stabilizaci očekávání ekonomických subjektů, ve zvýšené důvěře zahraničních investorů a ve snížení rizikové prémie (tedy i ve snížení nákladů na dluhovou službu). V případě existence fungujících fiskálních pravidel lze očekávat přijatelnou míru zadlužení a omezení přesouvání břemene splácení dluhu na pozdější generace. Taková pravidla také mohou zlepšovat širší ekonomické prostředí, neboť nemusí docházet k vytlačování soukromých investic v důsledku vyšší úrokové míry v ekonomice (která plyne z vládních výpůjček) (Prušvic, 2010).

Je třeba zmínit, že zavádění fiskálních pravidel s sebou může přinášet i významná negativa. Zavedená fiskální pravidla mohou omezovat tradiční funkce fiskální politiky (stabilizační, redistribuční a alokační). V případě omezení diskrečních opatření realizovaných vládou nejde o příliš výrazné negativum, neboť je vůbec otázkou, zda jsou taková opatření vhodným nástrojem pro dynamické ekonomické prostředí (vzhledem k očekávání ekonomických subjektů, časovým zpoždění, apod.). Závažnější dopad však mohou fiskální pravidla mít na funkci automatických stabilizátorů, jež zmírňují volatilitu hospodářského cyklu a příliš těsná pravidla mohou funkci těchto stabilizátorů výrazně omezovat⁷⁷ (Prušvic, 2010).

Fiskální pravidla však nikdy nemohou být dostačujícím prostředkem k zamezení vládních selhání. Prušvic (2010) uvádí, že vládní sektor bude existencí těchto pravidel motivován k vytváření nových fiskálních iluzí, ke „kreativnímu“ účetnictví, k nepravdivému či neúplnému vykazování, vyvádění výdajů do fondů stojících mimo veřejný sektor, k převádění částí výdajů na začátek příštího rozpočtového období, ke snížení nabídky (resp. kvality) veřejných statků, k omezování dlouhodobých investic, atd. Opět se zde tedy naráží na

⁷⁷ Vláda tak může být paradoxně tlačena použít diskrečních opatření (se všemi jejich negativy) k omezení působení vestavěných automatických stabilizátorů a k dodržení stanovených pravidel.

vlastní zájmy vlády, která může být motivována k činnostem, jež mohou dodržování stanovených pravidel co nejvíce usnadnit. Je tak zřejmé, že rozšiřování fiskálních pravidel by měl doprovázet růst transparentnosti státní správy a další kroky, které by v konečném důsledku měly vést k omezení svévole vlády.

4.4 Omezení svévole vlády

Předchozí podkapitola se zabývala užším pohledem na omezení vlády, sledovala spíše „makroekonomická“ pravidla a nikoliv širší problematiku pravidel upravujících celý politický proces. Konstituční ekonomie se však věnuje i těmto širším aspektům a někteří z konstitučních ekonomů navrhuje změny celého rámce pro politická rozhodnutí.

Další doporučení konstitučních ekonomů se tak například zaměřují na problematiku daní. V teoretické části práce již bylo zmíněno, že Buchanan a Tullock (1962) v mnoha oblastech kolektivního rozhodování upřednostňují jednomyslné hlasování⁷⁸. Jednou z oblastí, kde je tento způsob hlasování prosazován, je právě daňová oblast (zvyšování daňového zatížení). Holmann a kol. (2001) zmiňuje, že již na konci 19. století Knut Wicksell pochopil, jak silné jsou motivace politiků ke zvyšování daní a jak snadno mohou takové zvyšování prosadit. Doplnuje, že Wicksell navrhoval v případě daňových zákonů podstatně vyšší kvorum hlasů než prostou většinu.

Kubíček (2006) zmiňuje, že i kdyby např. pro daňovou oblast platila zvláštní ústavní omezení, je stále v moci politiků taková ustanovení změnit. S potřebnou většinou hlasů (i když vyšší než v případě obyčejných zákonů) může být měněna samotná ústava, nebo může být měněna interpretace stávajících ustanovení. Další nebezpečí lze také spatřovat v propojení politické a soudní moci. I přes některá tato opatření tak vláda může být, za jistých okolností, nadále svévolná.

⁷⁸ Buchanan a Tullock (1962) považují v politickém procesu za ústřední pozici jednotlivce. Subjektivní zájmy a hodnoty jednotlivce potom tvoří relevantní měřítko, podle něhož musejí být posuzovány alternativní režimy pravidel či institucí. Proto prosazují pravidlo jednomyslnosti, neboť nejlépe chrání práva jednotlivců a zaručuje každému jednotlivci rovné zacházení (pouze takové pravidlo může jednotlivce uchránit od externích škod, které mohou být způsobeny chováním ostatních jednotlivců). Buchanan a Tullock rozlišují činnosti prováděné v rámci ústavních pravidel a změny pravidel samotných. Změny pravidel by měly nastávat jen při tzv. „ústavní fázi“ a měly by spočívat právě na zásadě jednomyslného rozhodování. Opatření přijímaná ve druhé fázi politického procesu by měla být omezena jednomyslně přijatými pravidly z první fáze a toto by se mělo vztahovat jak na občany, tak na volené zástupce i byrokraty, kteří spravují systém.

Buchanan (1996) uvádí, že i za předpokladu optimálních podmínek může fungování demokracie vést k excesům. Demokracie se podle něj může sama od sebe stát Leviatanem⁷⁹, pokud nebudou zavedeny a prosazeny potřebné konstituční hranice a omezení.

Tématem omezení svévole vlády se dlouhodobě zabýval i F. A. Hayek. V díle *Cesta do otroctví* krátce nastínil rozdíl mezi svévolí vlády a chováním vlády v rámci pevně daného rámce. Později tyto myšlenky rozvíjel v díle *Právo, zákonodárství a svoboda*. Hlavním zájmem tohoto díla jsou meze, které musí svobodná společnost klást donucovacím pravomocem vlády. Hayek (1994) zmiňuje, že je častou chybou, pokud se na činnosti moderní vlády, které vedou (v důsledku vládních selhání) k souhrnným výsledkům, jež si přálo a předvíдалo jen málo lidí, pohlíží jako na nevyhnutelný rys demokracie.

Za hlavní omyl považuje zvyk považovat za demokratický pouze konkrétní a daný soubor institucí, který převládá v západních demokraciích – takové uspořádání, kde většina v zastupitelském orgánu přijímá zákony a řídí vládnutí. Za iluzi potom označuje přesvědčení, že přijetí demokratických procedur umožňuje obejít se bez dalších omezení vládní moci. Zmiňuje, že v současném uspořádání se projevuje nutnost vytvářet organizované většiny na podporu programu a konkrétních akcí ve prospěch zvláštních skupin. Zastupitelský orgán dle něj není schopen hájit obecné principy, neboť si v zájmu udržení většinové podpory musí kupovat podporu tím, že těmto skupinám poskytuje zvláštní výhody⁸⁰. Tato situace je nevyhnutelným důsledkem toho, že má vláda téměř neomezené pravomoci rozhodnutí ve prospěch organizovaných skupin prosazovat.

Z předešlého plyne, že moc organizovaných skupin lze omezit jen tak, když se omezí moc vlády. Sbor organizovaný pro účely řízení vlády není vhodný pro úkol zákonodárství, tj. pro úkol určovat trvalý rámec právních pravidel⁸¹, při jejichž působení musí vláda plnit své denní úkoly. Úkol pravého zákonodárství je dle Hayeka odlišný jak od úkolu vytvářet ústavu,

⁷⁹ Leviatan původně označoval biblickou „mořskou obludu ztělesňující zlo“. V roce 1651 však toto slovo použil Thomas Hobbes pro název své knihy, která popisovala ideu silně autoritativního (až absolutistického), avšak minimalistického státu. Dnes se tento termín používá v situacích, kdy se poukazuje na nebezpečí růstu státní moci ve společnosti (Buchanan, 1996).

⁸⁰ Ač to tak vypadá, zastupitelský orgán neprosazuje to, co si přeje většina. Nemusí existovat nikdo, kdo si přeje všechny věci obsažené v kterémkoliv programu vlády. Tento program obsahuje tak rozporné prvky, že by si je ani žádný myslící člověk přát nemohl. Zpravidla jde o změť dílčích a nesourodých přání mnoha jednotlivců a skupin, od kterých si takto vláda kupuje podporu (Hayek, 1994).

⁸¹ Právo dle Hayeka existovalo dříve, než ho člověk začal vůbec utvářet a měnit. Vidí tak rozdíl mezi zákony a právem ve smyslu vynucených pravidel chování. Obecná pravidla „správného chování“ jsou dle něj objeovávána v průběhu evolučního vývoje (kdy právníci postupně artikulují ve společnosti již tradiční práva). Zde se tak projevuje velký rozdíl mezi přístupem Hayeka a přístupem Buchanana, který na první pohled působí velmi podobně a byl velmi podobnými slovy uveden výše. Buchanan nesouhlasí s Hayekovou představou evoluční tvorby společenských institucí a věří, že lze vystavět vědomý právní řád. Hayek diskusi v otázce „volby práva“ a účelném výběru obecných právních předpisů nepřipouští a tvrdí, že v otázce práva lze vědomě učinit jen velmi málo dobrého, avšak mnoho zlého (tím, že se naruší přirozený a evoluční proces). Buchanan na oplátku tvrdí, že Hayekův „institucionální darwinismus“ opouští prostor pro diskusi v rámci liberálního řádu (Peart, Levy, 2005).

tak od úkolu vládnutí. Hayek navrhuje trojvrstevný systém zastupitelských orgánů, z nichž jeden by se zabýval téměř trvalým rámcem ústavy a mohl by jednat v dlouhých intervalech, druhý by se zabýval trvalým úkolem postupného zdokonalování obecných pravidel správného chování a třetí běžným provozem vlády – tedy správou svěřených zdrojů⁸².

Je zřejmé, že i omezená vláda (která spravuje zvláštní zdroje oddělené pro uspokojování kolektivních potřeb) bude mít vždy tendenci podléhat vlivu zájmových skupin. Vládní rozhodování by se však alespoň mohlo odehrávat v rámci pravidel, která vláda nemůže změnit. Nebezpečné je, pokud lidé, kteří spravují vládní zdroje, rozhodují i o tom, o jak velkém dílu zdrojů může vláda rozhodovat. Pokud vládci podléhají zákonu, který nemohou měnit, potom sice zdroje stejně musejí použít tak aby uspokojili své podporovatele, ale nemohou prosazovat věci, které nejsou možné bez zasahování do svobody jednotlivce (Hayek, 1994).

Ač širší zkoumání Hayekova díla náleží spíše do oblasti politické filosofie, kterážto již překračuje rámec této práce, lze pro názornou ukázkou ještě krátce nastínit dopad výše navrhovaných opatření v oblasti daní. Hayek uvádí, že obecné principy, podle nichž má být daňové břemeno rozděleno mezi jednotlivce, by měly být stanoveny předem, tak aby kdokoliv, kdo hlasuje ve prospěch nějakého konkrétního výdaje, věděl, že na něj bude muset přispět předem stanovenou sazbou a tak bude moci porovnávat zisky s náklady. Obecné principy musí zajistit, aby člověk při každém hlasování o veřejném výdaji vzal v úvahu všechny náklady a tudíž věděl, že bude muset přispět ke všem výdajům, které schvaluje podle předem ustanoveného pravidla a že nemůže přikázat nic, co by se mělo udělat na účet někoho jiného⁸³. Takové řešení by mohlo potlačit četné fiskální iluze⁸⁴. Naopak metoda zdanění, která podporuje přesvědčení jednotlivce, že konečnou úhradu učiní „někdo jiný“, spolu s přijetím principu, že každá většina má právo zdaňovat menšiny podle pravidel, které se na ni nevztahují (např. při progresi daňového břemene), vede k neustálému nárůstu veřejných výdajů a to nad rámec toho, co si jednotlivec skutečně přeje.

⁸² Zákonodárné shromáždění by reprezentovalo mínění lidu ohledně toho, jaký druh jednání vlády je správný a jaký nikoliv. Vládní shromáždění by potom bylo vedeno vůlí lidu ohledně konkrétních opatření, která se mají realizovat v rámci pravidel stanovených tím zákonodárným. Podrobně dále rozebírá velmi netradiční způsoby obsazení těchto shromáždění, přesné rozdělení pravomocí, či vztah těchto shromáždění k sobě navzájem, k ústavě, ústavnímu soudu, vládě a byrokracii.

⁸³ Friedman (1992) v této souvislosti zmiňuje rozdíl mezi dvěma „formami zdanění“, které se na první pohled zdají být podobné. Je velký rozdíl mezi tím, pokud 90% občanů volí to, aby na ně byly uvaleny daně kvůli tomu, aby se pomohlo 10% chudých a tím, když 80% volí to, aby se uvalily daně na 10% bohatých, tak aby se pomohlo 10% chudých.

⁸⁴ Hayek se vznikajícím fiskálním iluzím nepodivuje a dodává, že celá současná praxe veřejných financí byla vyvinuta ve snaze přelstít daňového plátce a způsobit, aby platil více, než si je vědom.

4.5 Přehodnocení úlohy vlády v ekonomice

I po zavedení nových fiskálních pravidel, případně po úpravě celého rámce pro vládní rozhodování, zůstává pro selhávání vlády široký prostor. Je zde také otázka, nakolik by po zavedení těchto omezujících opatření byla vláda akceschopná a nakolik by se snížily její možnosti reagovat na dynamicky se měnící ekonomické prostředí. Nyní se proto pozornost vrací k otázce úlohy vlády v ekonomice, která byla původně kladena již na samém počátku této diplomové práce. Zdá se, že nejprostší obranou proti selhávání vlády je vyjmout z kolektivního rozhodování některé oblasti, které vláda plní neefektivně a nedostatečně a které by s vyšší účinností mohl obstarávat trh.

Buchanan (1996) uvádí, že v minulosti (zejména při krizových situacích jako je válka či hluboká ekonomická krize) si vlády přisvojovaly některé oblasti hospodářství, které do té doby zajišťoval trh. Tato opatření byla obvykle prezentována jako dočasná, ale po skončení mimořádné situace si vlády mnohdy ponechaly široký prostor pro rozhodování v těchto oblastech⁸⁵. I dočasné zvýšení sazeb daní při mimořádné události má tendenci zůstat po skončení mimořádné události vyšší, než před touto událostí. Jde o jakýsi prahový efekt. Čím déle trvá mimořádné období, tím je prahový efekt výraznější, neboť čím je daň starší, tím větší rutina v použití této daně nastává (Buchanan, 1998). Hayek (1994) doplňuje, že při současném charakteru platby daní (viz také fiskální iluze a předchozí podkapitolu) je velmi pravděpodobné, že celkový objem těchto prostředků (a odvozeně také objem veřejného sektoru) je již dávno mnohem větší než kolik většina jednotlivců schvaluje či si vůbec uvědomuje.

Lze zmínit i vliv technologického pokroku, který může dovolit tržní řešení konkrétních problémů, u kterých dosud panovalo přesvědčení, že je může efektivně řešit pouze vláda. Hayek (1994, str. 309) poukazuje na jisté typy dosud veřejných statků, když uvádí, že „mohou být nalezeny nové metody, jak zařídit, aby bylo možné prodávat služby, které dříve nešlo omezit na ty, kteří jsou ochotni za ně zaplatit, a tím by byly tržní metody použitelné v oblastech, kde je dříve nebylo možné použít.“. Jako příklad (podléhající době) uvádí bezdrátové vysílání rozhlasu, kdy technologický pokrok dovoluje omezit vysílání jednotlivých stanic na ty, kteří užívají k tomu potřebných zařízení. V současnosti může být

⁸⁵ Podobným způsobem docházelo v krizových údobích státu i k centralizaci moci. Hayek (1994) považuje za pravděpodobné, že většina funkcí vlády v oblasti poskytování služeb by byla plněna efektivněji na místní úrovni, kdy by si místní vlády musely v podmínkách zákona, který by nemohly měnit, konkurovat o přízeň místních obyvatel.

takovým příkladem možnost přesně sledovat počet ujetých km na dálnicích pomocí mýtných bran.

Friedman (1992), podobně jako Caplan (2010) poukazuje na to, že lidé jsou obecněji spokojeni se službami, které poskytuje trh (většinou prodej spotřebního zboží), než které poskytuje vláda (poštovní služby, železnice, školství) a které jsou dlouhodobě občany hodnoceny jako nejméně uspokojivé. Doplňuje, že čím menší je prostor, který v ekonomice náleží vládě, tím méně je pravděpodobné, že její činnosti budou odrážet partikulární zájmy spíše než zájmy veřejné. Pro politiky je však široký veřejný sektor velmi lákavý. Kladný vliv státních zásahů je totiž přímý, okamžitý a viditelný, zatímco jeho negativní dopady jsou postupné, nepřímé a odehrávají se v ústraní pozornosti⁸⁶. Proto může u politiků převažovat snaha takové zásahy nadužívat.

Je ovšem nesporné, že stát určitou úlohu v ekonomice hrát musí. Je velmi obtížné racionálně obhájit zcela minimální stát (situaci, kdy je jedinou funkcí vlády prosazování práva a obrana proti vnějšímu nepříteli), neboť v některých sférách hospodářství může selhávat trh. Za selhání trhu bývá běžně označován problém existence externalit, veřejných statků, nedokonalých informací a nedokonalé konkurence. Jistá úloha by státu také měla náležet v sociální oblasti. U většiny zde citovaných liberálních autorů, ke kterým se tato práce přiklání, lze ovšem nalézt celou řadu argumentů, jež některé z těchto selhání trhu relativizují a naopak poukazují na celou řadu selhání, kterých se v totožných oblastech dopouští vláda⁸⁷. Již dříve byly zmíněny také obdoby a analogie tržních selhání na politickém trhu⁸⁸. Pozornost by se tak měla soustředit na to, aby ve jménu těchto selhání nebyla státu přisuzována větší úloha, než je nutná. Friedman (1992) uvádí, že po zastáncích vládní angažovanosti by měl být vždy

⁸⁶ S tím souvisí i krátkodobé uvažování politiků a byrokratů, které bylo zmiňováno v teoretické části práce. V demokracii a v dlouhém období jsou vládcí pouze přechodní. Vždy mohou prohrát ve volbách nebo být svrženi. Každý státní úředník se proto považuje za přechodného vlastníka majetku. Zatímco soukromý vlastník, jenž má jistotu svého majetku a jeho kapitálové hodnoty, uvažuje v dlouhodobém horizontu, státní úředník musí svého majetku využít co možná nejrychleji, neboť nemá jistotu svého vlastnictví (Rothbard, 2001).

⁸⁷ Friedman (1992) například uvádí, že externality způsobují i zásahy vlády. Jakákoliv opatření vlády totiž mají také dopad na třetí strany. Chyby státu, stejně jako chyby trhu, vznikají v důsledku vnějších a vedlejších efektů. Aby vláda mohla svá opatření financovat, musí vybírat daně – to samotné má již dopad na nezúčastněnou třetí stranu (poplatníka). Navíc každý růst vládní moci zvyšuje nebezpečí (externalitu), že vláda namísto sloužení většině občanů, se stane prostředkem získávání výhod jedněch na úkor druhých. Jinde Hayek (1994) zmiňuje, že v oblasti nedokonalé konkurence může velkou škodu napáchat také stát a to v situaci, kdy daňové zákonodárství, dotace, licence či větší vliv na vládní sektor dávají monopolnímu podniku diferenční výhody. Takové výhody se nezakládají na skutečné nadřazenosti ve výkonu a pro ostatní podniky je mnohem obtížnější takové bariéry překonat. Takový monopol se potom zdá horším než monopol vycházející z přirozených výhod - monopol je totiž institucionalizován a vnučován zákony. Pokud člověk nepatří k politické vrstvě, nemá absolutně žádnou možnost jej rozbít.

⁸⁸ Caplanem (2010) byl uváděn monopol na politickém trhu, kdy etablované politické strany a politici požívají některých nezpochybnitelných monopolních výhod - mají například exkluzivní přístup do médií. Na jiném místě, v souvislosti s jím obhajovanou iracionalitou voliče, zmiňuje, že iracionalita voliče je v podstatě velkou externalitou, neboť volič svým chováním poškozují i všechny ostatní občany. Táže se: pokud jsou náklady iracionality z větší části externí, proč by se tedy volič neměl chovat iracionalně?

požadován důkaz o její prospěšnosti. Měly by být zkoumány jak výnosy, tak i náklady a záporny vládní intervence a mělo by být požadováno, aby výnosy převyšovaly náklady. Pokud se má stát angažovat ve výše zmíněných případech, musí být vždy posouzeno, do jaké míry je jeho angažovanost negativně ovlivněna selháními vlády.

5. Závěr

Selhání vlády se v České republice (podobně jako v jiných zemích) projevuje mnoha způsoby. Přesto je ale v praxi velmi těžké stanovit, jestli konkrétní selhání vlády vedlo například ke snížení efektivity hospodářské politiky. Velmi těžko lze vyčíslit náklady selhání a zjistit, zda by jiný zásah vlády (nebo žádný) nevedl k neefektivnosti ještě vyšší. Ještě obtížnější je přesně stanovit, která ze složek politického trhu se na vzniklém selhání podílela největší měrou (byrokracie, politici), jaké byly důvody selhání (vlastní zájem, neschopnost, nemožnost adekvátní reakce) a zda vůbec existovala reálná alternativa k tomuto selhání. Největším problémem analýzy vládních selhání je však existence několika paralelních výkladů skutečnosti. Popis vládních selhání, vzhledem k tomu, že se odehrávají v prostředí politiky, bude vždy nutně zatížen ideologiemi a ideologickým nahlížením na skutečnost.

Velmi často se objevují například názory, že při provádění transformace byla podceněna úloha formálních institucí⁸⁹. Mládek (2002) uvádí, že včas nebyly přijaty potřebné úpravy pro oblast soudnictví, bankovního dohledu, nebyla včas vybudována Komise pro cenné papíry či přijat efektivní zákon o konkurzu a vyrovnání. Vláda se soustředila pouze na to, aby byla transformace (a především privatizace) provedena co nejrychleji. Nebyly tak ihned prosazeny institucionální změny, které bylo stále obtížnější prosadit v budoucnu. Lze tedy napsat, že nebyl využit politický kapitál, který měly k dispozici první porevoluční vlády a který jim umožňoval v krátkém čase dělat složitá a nepopulární opatření. Může jít však také o selhání vlády z důvodu přílišného soustředění se na teoretická východiska „mainstreamové“ ekonomie, o selhání z důvodu odborné neschopnosti i o selhání z důvodu nemožnosti prosadit všechna zamýšlená opatření v rámci pluralitního politického systému (tedy systému, na kterém se kromě vlády účastní i opozice, zájmové skupiny apod.).

Klaus (2000) nicméně tvrdí, že transformace musela být provedena co nejrychleji tak, aby se nestihly konstituovat vlivné zájmové skupiny. Reformy musely být dle tohoto pohledu provedeny v době, kdy tyto skupiny ještě nebyly schopny prosazovat svůj vliv a ovlivňovat transformační proces. Zmiňuje, že lobbyistické (rent-seeking) aktivity vedou k distorzi zákonů směrem ke zvýhodňování organizovaných skupin, tvořených malým množstvím jedinců oproti většímu množství neorganizovaných a vlastně neorganizovatelných jedinců. Doplnuje také, že nebylo možné přeložit dobré zákony, které se osvědčily v zahraničí. Uvádí, že ponechá-li se stranou fakt, že je nemožné implementovat vypůjčené

⁸⁹ Vláda dle takových názorů selhala, neboť právě vláda hraje jednu z nejdůležitějších úloh při budování formálního institucionálního prostředí.

zákony na jiný základní právní systém (tedy že není možný tzv. institucionální xerox), nelze vynechat argument, že zákony musely mít transformační aspekt a charakter, který se převzetím cizích právních norem přirozeně zajistit nedal. Rychlé přijetí „netransformační“ legislativy by dle něj vyvolalo extrémně vysoké transakční náklady.

Z důvodu nemožnosti objektivně posoudit vládní selhání tohoto typu se proto tato diplomová práce soustředila na o něco exaktnější způsob posuzování vládních selhání v ČR, tedy na způsob, který při vhodné interpretaci dokáže potlačit ideologické nahlížení na skutečnost. Diplomová práce ve své třetí kapitole zkoumala politicko-ekonomické cykly (PEC) pomocí politických proměnných v lineárním regresním modelu a poté se soustředila na posouzení politicko-rozpočtového cyklu pomocí běžně dostupných časových řad, získaných z Českého statistického úřadu.

Z výsledků obsažených ve třetí kapitole je možno vyčíst, že se politici před volbami uchylují ke zvýšené fiskální nedisciplíně, která jim má zřejmě napomáhat k „nakupování“ voličských hlasů. Naopak se nepodařilo prokázat, že jsou politici schopni ovlivňovat vybrané makroekonomické veličiny a ani to, že tyto makroekonomické veličiny podléhají ideologicky motivované hospodářské politice. V České republice může být pro neprůkaznost politicko-ekonomických cyklů dvojí důvod. Prvním důvodem je celková zkreslenost dostupných dat. Časové řady makroekonomických veličin pro ČR jsou pro potřeby analýzy tohoto typu stále poměrně krátké a politická data jsou zase ovlivněna určitou nestabilitou českého politického systému. Oba typy dat jsou poté zkresleny transformačním charakterem hospodářství, který si česká ekonomika udržovala zejména v 90. letech. Druhým uváděným důvodem je prostý fakt, že politici, i přes svou snahu, možná nejsou schopni viditelně ovlivňovat makroekonomické veličiny.

Doporučení činěná ve čtvrté kapitole práce se nejprve zaměřují na nejúžeji vymezená fiskální pravidla „makroekonomického“ charakteru, posléze se věnují širším pravidlům pro činnost celého veřejného sektoru a nakonec se krátce vracejí k otázce úlohy vlády v ekonomice, jež byla kladena již v samém úvodu práce.

Česká fiskální politika má, především vzhledem k událostem v eurozóně, v současnosti ojedinělou šanci na zásadnější reformu. Rozhodující slovo o podobě této reformy bude mít nejen současná vláda (resp. Ministerstvo financí), ale pravděpodobně celá politická reprezentace a Parlament (pokud by zvolená fiskální pravidla měla podobu ústavních zákonů). Je třeba mít tedy na paměti, že pokus prosadit některá omezení vlády (v širokém

slova smyslu) z důvodu jejího selhávání, bude narážet právě na fakt, že vláda selhává - chce si udržet dosavadní postavení, moc, rozsáhlý rozpočet, nejrůznější výhody a privilegia. Pro omezení vládních selhání tak budou nutně překážkou samotná vládní selhání - případná reforma pravidel rozhodování nebude prosazována ve vzduchoprázdnu, nýbrž bude prosazována v nynějším konstitucionálním uspořádání.

Zdá se, že nejspolehlivějším způsobem, jak by mohla být potlačena některá vládní selhání, je uvědomění voliče, že jeho vliv musí být cílen na změnu pravidel a ne na změnu konkrétních politiků a politických stran. Již z předchozího výkladu je ale zřejmé, že je to úkol velmi obtížný. Existuje zde monopol současné politické garnitury, asymetrické informace mezi politiky a voliči, četné fiskální iluze a především racionální neznalost voličů. Další problém, který mohou přinést příliš přísná omezení vlády, je možná neschopnost vlády plnit svěřené funkce v dynamicky se měnícím ekonomickém prostředí. Proto se lepším opatřením zdá vyjmout některé oblasti z gesce vlády a přiřadit je (vrátit je) trhu.

Vládní sektor nabyl v průběhu 20. století nebývalých rozměrů a prostor pro vládní selhání se tak rozšířil. Z dlouhodobého hlediska lze pozorovat negativní vliv všudypřítomného a pečovatelského státu i na chování a hodnoty celé společnosti. Především v Evropě, v zemích s tradičně silným modelem sociálního státu, je aktuálním problémem nízká natalita a stárnoucí populace. S prohlubováním tohoto problému lze očekávat stále rostoucí tlak na veřejné finance každé takové země. V historii bylo běžné, že mladí podporovali své rodiče či jiné příbuzné ve stáří a důležitým atributem většiny rodin tak byl velký počet potomků. Ve společnosti a ve státě, který jednotlivci automaticky garantuje poměrně vysoký standard (v nezaměstnanosti, v nemoci, ve stáří, apod.) však tato funkce rodiny postupně mizí. Nelze se pak divit nízké porodnosti, vysoké rozvodovosti a tomu, že čím dál více jednotlivců žije svůj život osamoceně. Všechny tyto faktory přitom vyvolávají potřebu dalších sociálních programů a intervencí, neboť čím dál méně obyvatel je schopno se, v případě nepříznivé životní situace, o sebe postarat. Jde o jakýsi „sebeposilující se cyklus“ – sociální výdaje státu oslabují funkci rodiny a oslabená funkce rodiny vyvolává potřebu dalších sociálních výdajů státu. Vypadá to, jako by západní společnost byla obětí svého vlastního, širokým obyvatelstvem sdíleného, blahobytu.

Předchozí chmurné mínění je však pouhou úvahou, která se může i nemusí potvrdovat. Z historie je známo i tvrzení téměř opačné, které se ve svých závěrech ukázalo jako neplatné. Tzv. železný zákon mzdový, který ve svém díle popisoval např. David Ricardo, tvrdil, že růst jistoty a výše dělnické mzdy povede k rychlému množení obyvatelstva, to povede k nárůstu

nabídky práce a k opětovnému poklesu mezd na hranici existenčního minima. Ekonomie dle této teorie nemohla uniknout z omezeného systému, který bránil rozšiřování všeobecné prosperity. Odtud ostatně dostala ekonomie své přívěsko – chmurná věda.

Seznam literatury

Tištěné zdroje

ALESINA, Alberto. Macroeconomic Policy in a Two-Party System as a Repeated Game. *The Quarterly Journal of Economics*. Oxford University Press, 1987, Vol. 102, No. 3, s. 651-678. Dostupné z: http://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/4552531/alesina_macro_economic.pdf?sequence=2

BUCHANAN, James M. *Hranice slobody: medzi anarchiou a Leviatanom*. 1.vyd. Bratislava: Archa, 1996, 236 s. ISBN 80-711-5072-X.

BUCHANAN, James M. *Veřejné finance v demokratickém systému*. Vyd. 1. Brno: Computer Press, 1998, 324 s. ISBN 80-722-6116-9.

BUCHANAN, J. M., TULLOCK, G. *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. USA: University of Michigan, 1962. 361 s.

CAPLAN, Bryan Douglas. *Mýtus racionálního voliče: proč v demokracii vítězí špatná politika*. Vyd. 1. Praha: Lidové noviny, 2010, 388 s. ISBN 978-807-4220-562.

FRIEDMAN, Milton. *Svoboda volby*. 1.vyd. Praha: Liberální institut, 1991, 318 s. ISBN 80-854-6785-2.

GREGOR, Martin. *Nová politická ekonomie*. 1. vyd. Praha: Karolinum, 2005, 315 s. ISBN 80-246-1066-3.

HAYEK, Friedrich A. *Právo, zákonodárství a svoboda: nový výklad liberálních principů spravedlnosti a politické ekonomie*. 2.vyd. Praha: Academia, 1994, 131 s. ISBN 80-200-0278-2.

HAYEK, Friedrich A. *Cesta do otroctví*. 2. vyd. Brno: Společnost pro odbornou literaturu - Barrister, 2008. ISBN 978-808-7029-329.

HIBBS, Douglas A. Political Parties and Macroeconomic Policy. *The American Political Science Review*. Oxford University Press, 1977, Vol. 71, No. 4, pp. 1467-1487. Dostupné z: <http://douglas-hibbs.com/HibbsArticles/APSR%201977.pdf>

HOLMAN, Robert. *Transformace české ekonomiky: v komparaci s dalšími zeměmi střední Evropy*. 1. vyd. Praha: Centrum pro ekonomiku a politiku, 2000, 106 s. ISBN 80-902-7956-2.

HOLMAN, Robert. *Dějiny ekonomického myšlení*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2001, 541 s. ISBN 80-717-9631-X.

KLIKOVÁ, Christiana a Igor KOTLÁN. *Hospodářská politika*. 2. vyd. Ostrava: Sokrates, 2006. ISBN 80-86572-04-8.

KLVAČOVÁ, Eva, Karel MRÁČEK, Jiří MALÝ a Ivana DOSTÁLOVÁ. *Dobývání renty: teorie a praxe*. Vyd. 1. Praha: Professional Publishing, 2006, 107 s. ISBN 80-869-4624-X.

KOPITS, George a Steven SYMANSKY. Fiscal policy rules. *Occasional paper (International Monetary Fund)*, no. 162. ISBN 15-577-5704-6. Dostupné z: <http://www.cartac.org/UserFiles/File/Training%20Documents/Occasional%20Paper%20162%20Fiscal%20Policy%20Rules-%201%20-%20DMSDR1S.pdf>

KLAUS, Václav. Poznámky k „analýzám“ transformace. In: FIALA, Petr a Frantisek MIKŠ. *Česká konservativní a liberální politika: sborník desátému výročí založení revue Proglas*. 1. vyd. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2000. ISBN 80-85959-73-9.

KUBÍČEK, Jan. *Hospodářská politika*. 1.vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006, 302 s. Vysokoškolské učebnice (Aleš Čeněk). ISBN 80-868-9899-7.

MISES, Ludwig von. *Byrokracie*. Praha: Liberální institut, 2002, 205 s. ISBN 80-863-8922-7.

MLÁDEK, Jan. Kupónová privatizace: politický úspěch, ekonomické selhání. In: *Kupónová privatizace*. Praha: CEP, 2002.

MUSGRAVE, Richard A a Peggy B. MUSGRAVEOVÁ. *Veřejné finance v teorii a praxi*. 1.vyd. Praha: Management Press, 1994, 581 s. ISBN 80-856-0376-4.

NISKANEN, William A. *Bureaucracy and public economics*. Brookfield, Vt., USA: E. Elgar, c1994, 298 s. ISBN 18-589-8041-0.

NORDHAUS, William D. The Political Business Cycle. *The Review of Economic Studies*. Oxford University Press, 1975, Vol. 42, No. 2, pp. 169-190. Dostupné z: <http://www.ekonpol.wne.uw.edu.pl/uploads/Dydaktyka/Ekonomia%20polityczna%20bezrobociaNordhaus.pdf>

OCHRANA, František, Jan PAVEL a Leoš VÍTEK. *Veřejný sektor a veřejné finance: financování nepodnikatelských a podnikatelských aktivit*. 1. vyd. Praha: Grada Publishing, 2010, 261 s. ISBN 978-802-4732-282.

PRUŠVIC, David. Evropská fiskální pravidla a jejich účinnost: prvních 15 let. *Politická ekonomie*. Praha: VŠE, 2010, roč. 2010, č. 1, s. 51-69. ISSN 0032-3233. Dostupné z: <http://www.vse.cz/polek/abstrakt.php3?IDcl=719>

ROGOFF, Kenneth. Equilibrium Political Budget Cycles. *The American Economic Review*. American Economic Association, 1990, Vol. 80, No. 1, s. 21-36. Dostupné z: <http://ws1.ad.economics.harvard.edu/faculty/rogoff/files/AER90.pdf>

ROTHBARD, Murray Newton. *Ekonomie státních zásahů*. Praha: Liberální institut, 2001, 443 s. ISBN 80-863-8910-3.

ROTHBARD, Murray N. *Anatomy of the State*. Auburn: Ludwig von Mises Institute, 2009. ISBN 978-1-933550-48-0.

SAMUELSON, Paul A. a William D. NORDHAUS. *Ekonomie*. 18. vyd. Praha: Svoboda, 2007. ISBN 978-80-205-0590-3.

SHI, Min a Jakob SVENSSON. Political budget cycles: Do They differ across countries and why? *Journal of Public Economics*. 2006, Vol. 90, s. 1367 – 1389. Dostupné z: http://people.su.se/~jsven/PBC_JPubEc.pdf

SIMANDAN, Radu. Thinking about Bureaucracy: Mises versus Niskanen. *The Romanian Economic Journal*. 2009, vol. 12, no. 34, s. 85-96. Dostupné z: <http://www.rejournal.eu/Portals/0/Arhiva/JE%2034/Simandan.pdf>

STIGLITZ, Joseph E. *Ekonomie veřejného sektoru*. 1.vyd. Praha: Grada Publishing, 1997, 661 s. ISBN 80-716-9454-1.

SLANÝ, Antonín. *Konkurenceschopnost české ekonomiky: (vývojové trendy)*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2006, 375 s. ISBN 80-210-4157-9.

SMITH, Adam. *Pojednání o podstatě a původu bohatství národů*. Nové přeprac. vyd. opatřené margináliemi. Praha: Liberální institut, 2001, 986 s. ISBN 80-863-8915-4.

SMITH, Michael L. a Petr MATĚJŮ. Restratifikace české politiky. Vývoj třídně podmíněného volebního chování v České republice v letech 1992–2010. *Sociologický časopis / Czech Sociological Review*. 2011, Vol. 47, No. 1, 33–59. Dostupné z: http://sreview.soc.cas.cz/uploads/f57e261198c5b2495dcfc5753e1415e0ea5e0805_SmithMatej uSC%201-2011.pdf

ŽÁK, Milan. *Vnitřní a vnější podmínky restrukturalizace a hospodářská politika v ČR*. Vyd. 1. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, 2001, 243 s. ISBN 80-245-0257-7.

Elektronické zdroje

ALESINA, Alberto a Nouriel ROUBINI. *Political Cycles in OECD Economies* [online]. National Bureau of Economic Research, 1990 [cit. 2012-02-15]. Dostupné z: <http://www.nber.org/papers/w3478.pdf>

ALT, James E. a David Dreyer LASSEN. *The Political Budget Cycle is Where You Can't See It: Transparency and Fiscal Manipulation*. [online]. Copenhagen: University of Copenhagen, 2005 [cit. 2012-02-27]. Dostupné z: <http://www.econ.ku.dk/epru/files/wp/wp-05-03.pdf>

BRENDER, Adi a Allan DRAZEN. *Political Budget Cycles in New Versus Established Democracies*. [online]. Cambridge: National Bureau of Economic Research, 2004 [cit. 2012-02-27]. Dostupné z: <http://www.nber.org/papers/w10539.pdf>

ČNB. *Zpráva o inflaci / II* [online]. Praha: Česká národní banka, 2008, 76 s. [cit. 2012-02-18]. ISSN 1803-2400. Dostupné z: http://www.cnb.cz/miranda2/export/sites/www.cnb.cz/cs/menova_politika/zpravy_o_inflaci/2008/2008_II/download/zoi_II_2008.pdf

ČSÚ. *Zaměstnanost, nezaměstnanost - časové řady: Časová řada základních ukazatelů VŠPS* [online]. ČSÚ, 2012a [cit. 2012-03-02]. Dostupné z: http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/zam_cr

ČSÚ. *Průřezové statistiky – Makroekonomické údaje* [online]. ČSÚ, 2012b [cit. 2012-03-03]. Dostupné z: <http://czso.cz/csu/redakce.nsf/i/statistiky>

CVVM. *Hodnocení výdajů státu ve vybraných oblastech sociální politiky* [online]. Sociologický ústav AV ČR, 2011, č. 11 [cit. 2012-04-06]. Dostupné z: http://www.cvvm.cas.cz/upl/zpravy/101218s_es111222b.pdf

DRAZEN, Allan a Marcela ESLAVA. *Political Budget Cycles When Politicians Have Favorites* [online]. 2004 [cit. 2012-02-27]. Dostupné z: http://economia.uniandes.edu.co/content/download/11663/66056/file/marcela_eslava.pdf

EUROSTAT. *Employment and unemployment (Labour Force Survey)* [online]. Eurostat, 2012a [cit. 2012-03-02]. Dostupné z: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=une_rt_q&lang=en

EUROSTAT. *People at risk of poverty or social exclusion by age and gender* [online]. Eurostat, 2012b [cit. 2012-03-06]. Dostupné z: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/dataset?p_product_code=ILC_PEPS01

EUROSTAT. *Gini coefficient (Source: SILC)* [online]. Eurostat, 2012c [cit. 2012-03-06]. Dostupné z: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/dataset?p_product_code=ILC_DI12

HANČLOVÁ, Jana a Lubor TVRDÝ. *Úvod do analýzy časových řad* [online]. Ostrava: Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava, 2003 [cit. 2012-02-20]. Dostupné z: http://gis.vsb.cz/pan-old/Skoleni_Texty/TextySkoleni/AnalyzaCasRad.pdf

KOUBA, Karel. *Teorie pravidel a transitivní ekonomiky*. Přednáška: Institucionální ekonomie a teorie pravidel v dílech "otců zakladatelů". [online]. 2012 [cit. 2012-04-06]. Dostupné z: ies.fsv.cuni.cz/default/file/download/id/19586

MELECKÝ, Aleš a Markéta ŠKUTOVÁ. *Fiskální pravidla v zemích Visegrádské čtyřky* [online]. Ostrava: Vysoká škola báňská - Technická univerzita Ostrava, 2011 [cit. 2012-04-06]. Dostupné z: <http://mpr.a.ub.uni-muenchen.de/34028/>

MF. *Fiskální výhled: Fiskální pravidla*. [online]. Ministerstvo financí, 2007 [cit. 2012-04-06]. Dostupné z: http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/FiskalVyhled_2007Q1_4_pdf.pdf

NERV. *Závěrečná zpráva* [online]. NERV, 2009 [cit. 2012-03-02]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/zaverecna-zprava-NERV.pdf>

NERV. *Fiskální pravidlo: diskuzní materiál pro jednání NERV* [online]. NERV, 2011 [cit. 2012-03-02]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/NERV---Fiskalni-pravidlo.pdf>

OECD. *Consumer Prices (CPI): Consumer prices - Annual inflation* [online]. OECD, 2012a [cit. 2012-03-02]. Dostupné z: http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=MEI_PRICES

OECD. *Quarterly National Accounts: Quarterly Growth Rates of real GDP* [online]. OECD, 2012b [cit. 2012-03-02]. Dostupné z: <http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=350>

PEART, Sandra J. a David M. LEVY. *Discussion, Construction and Evolution: Mill, Buchanan and Hayek on the Constitutional Order* [online]. Social Science Research Network, 2005 [cit. 2012-04-06]. Dostupné z: <http://ssrn.com/abstract=911272>

PERSSON a Guido TABELLINI. *Do electoral cycles differ across political systems?*. [online]. Milano: IGIER – Università Bocconi, 2002 [cit. 2012-02-27]. Dostupné z: <ftp://ftp.igier.uni-bocconi.it/wp/2003/232.pdf>

ROUTLEDGE, Richard. *Law of large numbers*. [online]. Encyclopædia Britannica Online, 2012 [cit. 2012-02-13]. Dostupné z: <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/330568/law-of-large-numbers>

SHUGHART, William F. *Public Choice*. [online]. Library of Economics and Liberty, 2008 [cit. 2012-02-13]. Dostupné z: <http://www.econlib.org/library/Enc/PublicChoice.html>

STEM. *Většina občanů podporuje snížení rozdílů v příjmech*. [online]. STEM, 2011, roč. 2011, č. 12 [cit. 2012-04-06]. Dostupné z: <http://www.stem.cz/clanek/2102>

STROUP, Richard L. *Political Behavior*. [online]. Library of Economics and Liberty, 2008 [cit. 2012-02-13]. Dostupné z: <http://www.econlib.org/library/Enc/PoliticalBehavior.html>

Ústava České republiky. Hlava šestá: Česká národní banka: článek 98. In: *Ústava České republiky*. 1992. Dostupné z: <http://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html>

VOLBY.CZ. ČSÚ: *Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky: Rozdělení mandátů stranám* [online]. ČSÚ, 2012 [cit. 2012-03-02]. Dostupné z: <http://volby.cz/>

Zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance. In: *Sbírka zákonů České republiky*. 1993. Dostupné z: http://www.cnb.cz/miranda2/export/sites/www.cnb.cz/cs/legislativa/zakony/download/zakon_o_cnb.pdf

Seznam zkratk

ACF – autokorelační funkce – *Autocorrelation Function*

ADF – *Argumented Dickey-Fuller*

CPI – index spotřebitelských cen – *Consumer Price Index*

CVVM – Centrum pro výzkum veřejného mínění

ČNB – Česká národní banka

ČSSD – Česká strana sociálně demokratická

ČSÚ – Český statistický úřad

DW – *Durbin-Watson (test statistic)*

EU 15 – původních 15 zemí Evropské unie před rozšířením v roce 2004

HDP – hrubý domácí produkt

HICP – harmonizovaný index spotřebitelských cen - *Harmonised Index of Consumer Prices*

ILO – mezinárodní organizace práce - *International Labour Organization*

KDU-ČSL – Křesťanská a demokratická unie – Československá strana lidová

KSČM – Komunistická strana Čech a Moravy

L – levice

LM – *Lagrange Multiplier (test)*

MF – Ministerstvo financí

MMF – Mezinárodní měnový fond

NERV – Národní ekonomická rada vlády

NKÚ – Nevyšší kontrolní úřad

ODA – Občanská demokratická aliance

ODS – Občanská demokratická strana

OECD – Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj – *Organisation for Economic Co-operation and Development*

P – pravice

PACF – parciální autokorelační funkce – *Partial Autocorrelation Function*

PEC – politicko-ekonomický cyklus

PS – Poslanecká sněmovna

PSPČR – Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky

SPR-RSČ – Sdružení pro republiku – Republikánská strana Československa

STEM – Středisko empirických výzkumů

SZ – Strana zelených

US-DEU - Unie svobody – demokratická unie

VF – veřejné finance

VV – Věci veřejné

Prohlašuji, že

- jsem byl seznámen s tím, že na mou diplomovou práci se plně vztahuje zákon č. 121/2000 Sb. – autorský zákon, zejména § 35 – užití díla v rámci občanských a náboženských obřadů, v rámci školních představení a užití díla školního a § 60 – školní dílo;

- beru na vědomí, že Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava (dále jen VŠB-TUO) má právo nevýdělečně, ke své vnitřní potřebě, diplomovou práci užít (§ 35 odst. 3);

- souhlasím s tím, že diplomová práce bude v elektronické podobě archivována v Ústřední knihovně VŠB-TUO a jeden výtisk bude uložen u vedoucího diplomové práce. Souhlasím s tím, že bibliografické údaje o diplomové práci budou zveřejněny v informačním systému VŠB-TUO;

- bylo sjednáno, že s VŠB-TUO, v případě zájmu z její strany, uzavřu licenční smlouvu s oprávněním užít dílo v rozsahu § 12 odst. 4 autorského zákona;

- bylo sjednáno, že užít své dílo, diplomovou práci, nebo poskytnout licenci k jejímu využití mohu jen se souhlasem VŠB-TUO, která je oprávněna v takovém případě ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které byly VŠB-TUO na vytvoření díla vynaloženy (až do jejich skutečné výše).

V Ostravě dne:

.....

Jan Janků