

Vydává federální ministerstvo financí ve spolupráci se Státní bankou Československou a Federálním cenovým úřadem

© SNTL — nakladatelství technické literatury, n. p., Spálená 51, Praha 1

Adresa redakce:

Krakovská 8, 113 02 Praha 1, Nové Město

Telefon: 26 43 51—8

meziměstské hovory: 26 43 07

Vedoucí redaktor:

Ing. Ivan Kočárník, CSc.

OBSAH

Ing. V. GRAMMETBAUER: K návrhu reformy daňové soustavy	361
Dr. F. VENCOVSKÝ: Rovnovážná funkce tržního a cenového mechanismu v teorii prof. Engliše	366
kolektiv: Analytický přehled vývoje čs. ekonomiky a rozpočtového hospodaření v letech 1970—1989	375

Ekonomická reforma

Dr. ing. J. SMRČKA, CSc.: Státní plán, hospodářská politika a běžné usměrňování ekonomiky v současné etapě radikální reformy	392
--	-----

Diskuse

Ing. A. BULÍŘ: Příčiny platební neschopnosti: institucionální a mikroekonomické souvislosti	402
Ing. J. ŠILAR, CSc.: Dotace do agrokomplexu	409

Poznámky a zkušenosti

Ing. J. DAŇHEL: Perspektivy zvýšení prestiže pojištění v novém ekonomickém klimatu	417
--	-----

Finance a úvěr v zahraničí

Ing. V. KOLMAN: Některé aspekty řízení peněžního trhu ve Velké Británii	420
Ing. J. VLČEK: Změny systému řízení polského zahraničního obchodu	426

Издает Федеральное министерство финансов, в сотрудничестве с Государственным банком Чехословакии и Федеральным управлением цен

С СНТЛ — издательство технической литературы, н. п., Спалена ул. № 51, Чехословакия

Редакция: Краковска ул. № 8, 113 02 Прага 1, ЧСФР

Главный редактор:

Иван Кочарник

СОДЕРЖАНИЕ

V. GRAMMETBAUER: K projektu reformy daňové soustavy	361
Ф. ВЕНЦОВСКИ: Равновесная функция рыночного и ценового механизма в теории проф. Энглиша	366
Коллектив: Аналитический обзор развития чехословацкой экономики и бюджетного хозяйства в период 1970—1989 гг.	375

Экономическая реформа

Я. СМРЧКА: Государственный план, экономическая политика и текущее регулирование экономики в современном этапе радикальной реформы	392
---	-----

Дискуссия

А. БУЛИРЖ: Причины неплатежеспособности: институциональные и микроэкономические связи	402
И. ШИЛАР: Дотации в агрокомплекс	409

Заметки и обмен опытом

И. ДАНЬГЕЛ: Перспективы повышения престижа страхования в новом экономическом климате	417
--	-----

Финансы и кредит за рубежом

V. KOLMAN: Некоторые аспекты управления денежным рынком в Великобритании	420
И. ВЛЧЕК: Изменения в системе управления польской внешней торговлей	426

DT: 338.246 338.26 (437)

Státní plán, hospodářská politika a běžné usměrňování ekonomiky v současné etapě radikální reformy

Dr. ing. Jaroslav SMRČKA, CSc.

Součástí současné etapy radikální politické a ekonomické reformy je potřeba hledat nové metody a formy práce centra a vztahů centrální a podnikové sféry. Východisko těchto úvah je v novém pojetí plánování a vztahu státního plánu k hospodářské politice a běžnému usměrňování ekonomiky. Jde zejména o to, že v nových podmínkách se výrazně sníží prostor pro možnosti centra zasahovat do činnosti ekonomických subjektů přes direktivní výstupy státního plánu, přičemž si centrum musí zachovat možnost usměrňovat činnosti těchto subjektů nepřímými nástroji.

Pojetí a úloha státního plánu v současné době

Dřívější všemocný a všezahrnující státní plán rozvoje národního hospodářství se nyní mění na stabilizační plán, který místo direktivních rozpisů jako hlavního nástroje prosazování vůle centra bude nyní především indikovat budoucí možnosti a problémy v rámci široce pojatého dynamického prostředí. Snahou centrálních plánovačů zřejmě bude zachovat určitou direktivitu státního plánu a opřít ji o příslušnou právní normu (viz práce na novelizaci zákona o národohospodářském plánování), a to alespoň na přechodnou dobu.

Zachování určité direktivity státního plánu se obvykle zdůvodňuje existencí nerovnováhy a možností vzniku chaosu ve vztazích ekonomických subjektů. Řada dodavatelů základních vstupů má stále monopolní postavení a může zvyšovat ceny nebo jinak využívat svého postavení (např. prodej za valuty), na němž jsou odběratelé závislí.

Východisko ze současné situace nelze vidět v zachování direktivních výstupů státního plánu, neboť ekonomická nerovnováha je především výsledkem administrativně direktivního a subjektivistického plánování. Očekávat, že nám direktivní plán pomůže dostat se ze svízelné situace, představuje pohyb v kruhu.

Kořeny direktivního plánování jsou v centralistické ideologii a z ní odvozeném státním vlastnictví podniků a dalších hospodářských organizací a v potla-

čování „nižších“ vlastnických forem, které však jsou souhrnně charakterizovány jako společenské vlastnictví a lze jim proto ukládat direktivní úkoly a vyžadovat jejich plnění.

Z tohoto hlediska ztrácí v nových podmínkách direktivní plánování půdu pod nohama, neboť se nyní připouští možnost, aby státní i družstevní podniky přecházely na akciové společnosti podle zákona č. 243/1949, včetně kapitálové účasti zahraničních investorů formou společných podniků (joint ventures) podle zákona č. 173/1988, o podnicích se zahraniční majetkovou účastí. Společné podniky rovněž většinou využívají právně organizační formy akciové společnosti. Tento trend ke snižování počtu státních a případně i družstevních podniků a vzájemné proplétání různých majetkových forem zřejmě ještě zesílí. Živnostenský zákon umožní vznik nových soukromých podniků nebo přeměnu provozů a závodů dnešních státních a družstevních podniků na soukromé podniky. Podnikům těchto majetkoprávních forem nelze z principu ukládat direktivní úkoly. Centrum je sice oprávněno stanovit některé výjimky, to však plánu nemůže vrátit jeho dřívější podobu a funkce.

Současné i budoucí plánování proto může být v podstatě pouze indikativním plánováním. To platí také pro stabilizační plán, který se nyní připravuje. Hrozí však nebezpečí, že centrální plánovací orgány, v jejichž kompetenci je příprava tohoto plánu, se budou všemožně snažit zachovat direktivitu alespoň v omezeném rozsahu. Podle mého názoru lze maximálně tolerovat direktivní výstupy (ve formě jmenovitých úkolů, povinných státních zakázek a limitů) do konce tohoto roku, a to ve velice omezeném rozsahu (např. některé úkoly vyplývající z mezivládních dohod, vybrané strategické suroviny), pokud zde ještě nebyly uzavřeny hospodářské smlouvy nebo státní zakázky. Bylo by však osudovou chybou pokračovat v direktivitě v dalších letech. Nejenže bychom odradili zahraniční investory a zablokovali jim vstup do některých oborů, ale nadále bychom udržovali v činnosti složitý mechanismus přerozdělovacích procesů s doprovodnou nízkou efektivností — s čímž máme z dřívějšíka neblahé zkušenosti. Součástí nízké efektivnosti tohoto systému je to, že podniky mají také zkušenosti s „vydíráním“ centra při „nasávání“ zdrojů a stanovování dlouhých termínů dodávek.

Vzniká však otázka, zda a případně jak přejít ze systému „viditelné ruky“ direktivního státního plánování na systém „neviditelné ruky“ trhu. Mnozí teoretici i praktici se přiklánějí ke „smíšenému“ systému pro přechodnou dobu. Ze zkušeností jiných zemí s centrálně plánovanou ekonomikou, které v nedávné minulosti praktikovaly ve svých reformách takovéto hybridní metody řízení, víme, že výsledky byly velice pochybné. Přesto se většinou zdráháme připustit myšlenku co nejkratšího přechodného období. Podle mého názoru, jestliže uznáme nízkou účinnost přechodného období a vytvoření odpovídajícího hybridního systému řízení, je nejlepší řešení v nulovém přechodném období nebo tak krátkém přechodném období, jak je to jen možné. Podle mého názoru tvoří horní mez únosného přechodného období konec tohoto roku. Od příštího roku by v principu mělo být od možností direktivního zasahování do chodu ekonomiky upuštěno a každou jednotlivou odchylku by měla schvalovat federální vláda a zásahy většího rozsahu Federální shromáždění.

Stabilizační plán by měl být především plánem rámcového zavádění komplexního trhu a plánem vyrovnání narušených cenových relací.

Návrh stabilizačního plánu by měl být zpracován ve variantách, z nichž každá by představovala určitý komplexní program politicko-sociálního řešení nazarých problémů včetně příslušných východisek a dopadů do ekonomiky a do celé společnosti. Plánovací centrum by proto mělo být politicky neutrální a představovat nabídku programů hlavním politickým stranám a proudům.

Druhou variantu představuje příprava komplexních programů decentralizované jako součást politických programů v rámci pluralitní soutěže myšlenek, koncepcí, škol a proudů.

Trh a hospodářská politika

V rozvinutých tržních ekonomikách koordinuje činnosti ekonomických subjektů především cena. Ta zprostředkovává informace o výhodnosti toho, který sortiment vyrábět, nakupovat, prodávat, rozvíjet, kombinovat určitým způsobem zdroje apod. Stát sice v principu nemá možnost rozhodovat o úrovni a vývoji cen, ale pomocí řady nepřímých nástrojů — např. daňovou soustavou — reguluje i ceny. Má však v rukou celou škálu nástrojů, jež se souhrnně nazývají „nástroje hospodářské politiky“.

Často se u nás setkáváme s tvrzením, že stát nemůže uvolnit cenovou politiku, protože by nastala inflace. Podle mého názoru i zde je třeba uplatnit zásadu co nejkratšího přechodného období a již od 2. poloviny tohoto roku programově uvolňovat cenovou tvorbu tak, aby nejpozději do konce roku 1991 patřilo 85 až 90 % cen do oblasti volných cen. Jsem přesvědčen, že při správném — tzn. kvalifikovaném a komplexním — uplatňování nástrojů hospodářské politiky může dojít k rychlé změně v cenových relacích, aniž se výrazně zvýší celková cenová hladina. Přejít na světové ceny je podle mého názoru neschůdná cesta, která nás může zavést do další slepé uličky. Jde hlavně o to, že u většiny výrobků je tzv. světová cena fikcí, která je ve skutečnosti jen jinou formou administrativní ceny.

Současné cenové relace jsou tak rozkmitané, že téměř vylučují provádět kalkulace nutné pro rozhodování o alokaci zdrojů, včetně provádění tzv. strukturálních změn. Navíc se dá předpokládat, že rozvoj soukromého sektoru a vstup zahraničních investorů na náš trh vytvoří potřebu dodávek strojů, zařízení a materiálů pro tyto podniky, takže některé hutní, strojírenské a další obory mohou zakrátko prožívat nevidanou konjunkturu a jejich neuvážené likvidování by mohlo přinést další zbytečné ztráty.

Prosadí-li se výše naznačená koncepce rychlého upuštění od direktivního zasahování do ekonomiky přes tzv. direktivní výstupy státního plánu, musí toto „vakuum“ vyplnit nástroje hospodářské politiky.

Význam hospodářské politiky vzrostl již v posledních 2–3 letech tzv. přestavby hospodářského mechanismu, zejména však od druhého čtvrtletí tohoto roku. Problém je v tom, že přes dřívější snahy plánovat rentabilitu podniků na zhruba stejné úrovni je nynější rentabilita velice různorodá, přičemž navíc mnohé klíčové podniky, které tvoří páteř naší ekonomiky, jsou značně ztrátové. Zejména v důsledku neekonomických cen nelze téměř vůbec říci, zda a do jaké míry je odlišná rentabilita důsledkem působení vnitřních faktorů, tzn. špatné nebo dobré práce (včetně úrovně podnikového řízení), a do jaké míry jde o „objektivní“ důsledky, které podniky dědí z minulosti (zastaralá technika, problémy v zásobování apod.), přičemž se do toho všeho jako další dimenze či nadstavba problému promítají rozkmitané cenové relace, vysoké odvodové zatížení a z toho odvozená ztráta motivace atd.

Nástroje hospodářské politiky — na rozdíl od direktivních úkolů plánu — se uplatňují „plošně“, tzn. mají stejné důsledky nebo požadavky na všechny ekonomické subjekty, které patří do příslušné kategorie. Jestliže např. platí 65%ní odvod ze zisku, potom odvedou tento procentní díl podniky z malého i z velkého zisku.

Stále se setkáváme s různými pokusy o vyrovnání různorodé výchozí základny podniků, s níž vstupují do reformy. V podstatě jde o jakýsi „atavismus“, který má kořeny v ideologii rovnostářství. Podle mého názoru je nutné přiznat především to, že v zásadě jsou na tom všechny podniky stejně špatně a že jakékoliv snahy o „spravedlivé“ vyřešení všeobecně špatných podmínek startu nezlepšime, ale spíš zhoršíme dalším subjektivním zasahováním do podnikových zdrojů. V principu musí tyto problémy řešit cena, ovšem v těsné vazbě na další nástroje hospodářské politiky, tj. na nástroje fiskální, monetární a důchodové politiky, příp. uplatněním tzv. zvláštních nástrojů hospodářské politiky (tarify, cla, kvóty).

Další dilema, se kterým se musíme nyní vypořádat, je zachování relativní stability nástrojů hospodářské politiky na jedné straně a nutnost neustále doladovat tyto nástroje podle skutečného vývoje ekonomiky. V první fázi reformy totiž nelze s větší přesností odhadnout reakci podniků na nová pravidla. Ze zkušenosti některých socialistických zemí např. víme, že podniky jsou málo citlivé na změny cen vstupů i na změny rámcových pravidel. Např. v Jugoslávii nebo v Maďarsku zvýšená cena materiálu vedla k menší úspornosti než se předpokládalo, neboť zvýšenou cenu podniky zakalkulovaly do nákladů a zvýšily ceny svých výrobků. Ještě více např. selhaly normativy regulace důchodů, zejména v SSSR. Vazba důchodů na produktivitu práce vedla k dalšímu výraznému zvýšení mezd, bez odpovídajícího zvýšení fyzického objemu zboží, neboť podniky se vypořádaly s tímto normativem tak, že změnilly sortiment a cenu a rozpor mezi důchody a zbožím vzrostl.

Toto dilema lze zřejmě řešit rozvojem trhu a přijetím rámcových zásad hospodářské politiky alespoň na rok (pokud možno na 2 roky) dopředu ve formě příslušných zákonů, neboť zákony nelze rychle a bez kontroly veřejnosti měnit. V rámci nich by mělo Federální shromáždění oprávnit příslušné výkonné orgány k plynulému doladování těchto zásad podle vývoje ekonomiky během daného období, např. čtvrtletně, pomocí tzv. nástrojů běžného usměrňování ekonomiky.

Nástroje běžného usměrňování ekonomiky

Existující systém běžného usměrňování ekonomiky byl vypracován ve 2. polovině r. 1989 pod gescí SPK a měl nahradit dřívější roční státní plány [4].

První otázka týkající se běžného usměrňování ekonomiky spočívá v tom, zda a případně do jaké míry jsou Pravidla usměrňování vývoje ekonomiky použitelná v nových podmínkách.

Je nutné vyjít z toho, že tato pravidla byla schválena usnesením vlády ČSSR č. 313 ze dne 5. října 1989 a jsou koncipována na období 1991 – 1995 a specifikována pro r. 1990. Při jejich tvorbě se počítalo s tím, že se pravidla usměrňování ekonomiky vyzkoušejí v průběhu roku 1990 a na základě výsledků se koncem r. 1990 provedou korekce pro další léta, tj. pro období 9. pětiletky. Základním problémem běžného usměrňování ekonomiky je, že jeho cíle jsou (resp. mají být) odvozovány z cílů formulovaných v pětiletém státním plánu. Pomocí běžného usměrňování ekonomiky (kterým se myslí usměrňování v krátkém období, tj. v ročním, příp. kratším období) se má reagovat na změny podmínek jak ve vnitřní, tak ve světové ekonomice. Kritériem pro běžné usměrňování sice nemají být „pouze odchylky od cílů a úkolů pětiletého státního plánu, ale především skutečný vývoj“ ([5], s. 2). Tím se do určité míry nástroje běžného usměrňování „distančují“ od státního plánu a ponechávají si otevřená zadní dvířka pro řízení ekonomiky pomocí svých vlastních nástrojů.

Převzetí systému krátkodobého řízení ekonomiky nástroji běžného usměrňování by za určitých podmínek představovalo účinnou variantu nahrazení státního plánu. Tyto podmínky budou popsány dále. Zatím je třeba ještě uvést, že příslušné podmínky jsou v přijatém systému běžného usměrňování vytvořeny nejen tím, že vycházejí z cílů a úkolů státního pětiletého plánu, ale také tím, že „při usměrňování ekonomického vývoje jsou využívány nepřímé a přímé (ekonomické i administrativní) nástroje hospodářské politiky“ ([5], s. 2). Za přímé (administrativní) nástroje jsou považovány zejména jmenovité úkoly, limity, povinné státní zakázky. Potěšitelné je, že tyto nástroje jsou chápány jako výjimečné. To však neznamená, že je nelze (v případě potřeby) uplatňovat v takovém rozsahu, že prakticky nahradí dosavadní direktivně administrativní řízení a faktická změna bude pouze v názvu (formě), a nikoliv v jejich úloze v řízení ekonomiky. Tato obava je zvýšena tím, že „Pravidla“ byla zpracována pod gescí SPK (nutnost rychle se oprostit od direktivních zásahů centra do činnosti ekonomických subjektů byla popsána výše).

Celkové pojetí běžného usměrňování ekonomiky, jak je uvedeno v „Pravidlech“, i jeho struktura se v zásadě neliší od pojetí cílů a nástrojů hospodářské politiky, kterých se v současné době používá ve vyspělých zemích.

Porovnejme např. cíle systému usměrňování ekonomiky, které jsou uvedeny v „Pravidlech“, s cíli hospodářské politiky v teoretických pracích v některých vyspělých zemích.

„Usměrňování ekonomického vývoje vychází ze vzájemného sladování těchto základních cílů:

- ekonomický růst (stimulace či restrikce),
- rovnováha, resp. stabilita kupní síly měny,
- zaměstnanost, resp. efektivní využití pracovních sil,
- rovnováha platební bilance“ ([4], s. 3)

J. D. Hey říká o cílech hospodářské politiky: „Navzdory mnohosti možných cílů z hlediska ekonomů a politiků existuje značný souhlas v tom, že pro krátkodobou makroekonomickou politiku lze vyčlenit čtyři cíle klíčového významu. Tyto cíle se týkají zaměstnanosti, míry inflace, platební bilance a míry růstu.“ ([1], s. 196)

Obdobně Griffiths a Wall: „Ekonomické cíle na makroekonomické úrovni jsou vytýčeny v termínech plné zaměstnanosti, cenové stability a rychlého ekonomického růstu, společně s dlouhodobou rovnováhou v platební bilanci. Všechny tyto cíle přitahovaly pozornost (myslí se politiků a voličů, což vyplývá z předchozího textu — pozn. J. S.) v poválečném období ve Velké Británii.“ ([2], s. 434)

Obdobnou charakteristiku cílů hospodářské politiky lze nalézt v řadě dalších publikací tohoto druhu. Rozdíly jsou v podstatě jen v pořadí (v relativním důrazu) jednotlivých cílů, které odrážejí specifické podmínky té které ekonomiky, pro kterou jsou formulovány.

Obdobně jsou charakterizovány i nástroje používané k dosahování cílů hospodářské politiky v rámci běžného usměrňování ekonomiky: nástroje měnové politiky, finanční politiky, cenové politiky, mzdové politiky (viz „Pravidla“, s. 3–5). Obdobně nástroje se používají v zahraničí (viz např. citované práce).

Z tohoto hlediska lze považovat celkové pojetí Pravidel usměrňování ekonomiky za kompatibilní s pojetím hospodářské politiky ve světě. Oprostí-li se „Pravidla“ od výše uvedených deformací (podřízenost pětiletému státnímu plánu zejména ve smyslu možnosti zasahovat do ekonomiky direktivními nástroji v podobě jmenovitých úkolů apod.), mohou být základem pro moderně pojaté a pružné makroekonomické regulování ekonomiky v příštím období. „Pravidla“

tudíž představují dosti dobrý základ pro krátkodobé usměrňování činnosti ekonomických subjektů pomocí nástrojů hospodářské politiky.

Vazba cílů a nástrojů hospodářské politiky

Formulace cílů představuje první krok formulace hospodářské politiky. Těchto cílů bude nutné v nových politických a ekonomických podmínkách dosahovat především a pokud možno výlučně nepřímými nástroji, které je nutné chápat jako proměnné, jež jsou pod kontrolou vlády. Tyto nástroje by měly co nejrychleji nahradit direktivní výstupy státního plánu, jak bylo uvedeno výše.

Při formulování nástrojů hospodářské politiky se předpokládá, že významně ovlivňují chování příslušných subjektů a že při změně parametrů těchto nástrojů dojde k odpovídajícím změnám v chování těchto subjektů, ve vztahu k nimž jsou nástroje uplatňovány. Změny v chování subjektů jako odezvu na nástroje hospodářské politiky můžeme při koncipování hospodářské politiky zatím odvozovat z jejich chování v minulosti (v období direktivně administrativního řízení), z chování podobných (stejných) subjektů v zahraničí, z teoretických předpokladů (z makroekonomických modelů, z teoretických hypotéz apod.), tzn. můžeme vycházet z řady východisek a nepřímých předpokladů, které ovšem prokáží svou platnost až v průběhu a na konci období, v němž budou uplatněny; podle toho bude možné je korigovat pro příští období.

V ideální ekonomice by každému cíli hospodářské politiky odpovídal jeden nástroj. Např. Kaldor k tomuto problému říká: „k zajištění určitého počtu cílů potřebuje vláda přinejmenším stejný počet nástrojů“ ([3], s. 3). Pouze za velmi příznivých okolností je možné dosahovat určitého počtu cílů s menším počtem nástrojů. Obvykle je tomu opačně.

Nejjednodušší by bylo koncipovat hospodářskou politiku pomocí jednoho všezahrnujícího cíle, neboť čím více se vytyčí cílů, tím větší je nebezpečí jejich vzájemného nesouladu.

S pokusy řídit ekonomiku pomocí jednoho všezahrnujícího ukazatele máme neblahé zkušenosti z předchozího období, stejně jako se snahami o co nejdetailejnější ukazatele. Důsledků obou těchto extrémů si musíme být vědomi i při koncipování cílů a nástrojů hospodářské politiky pro nejbližší období.¹

Zatím se nikde ve světě nepodařilo koncipovat hospodářskou politiku tak, aby její cíle byly zcela konzistentní a při dosahování jednoho cíle se nenaráželo na problémy při dosahování cíle jiného.

Nejznámějším příkladem konfliktu cílů hospodářské politiky je tzv. Phillipsova křivka, nazvaná po A. W. Phillipsovi, který v r. 1958 publikoval článek o inverzním vztahu mezi mírou inflace a mírou nezaměstnanosti (což znamená, že když je nezaměstnanost vysoká, inflace může být nízká a opačně). I když se v posledních letech inverze tohoto vztahu v řadě teoretických prací i v praxi některých zemí popírá, tento příklad ukazuje na to, že např. nelze mít současně jak nízkou nezaměstnanost, tak nízkou míru inflace. To, čeho lze za takových podmínek dosáhnout, je mít méně jednoho na úkor druhého, resp. dosažení určitého kompromisu.

Důrazem na některý z těchto faktorů na úkor druhého faktoru se např. liší programy politických stran, kterými dokazují, že jejich programy jsou „optimálním“ souborem cílů odpovídajícím dané době a podmínkám.

¹ Autoři „Pravidel“ jsou si vědomi nebezpečí nesouladu cílů běžného usměrňování i nesouladu mezi cíli a nástroji. Přesto se jim podle mého názoru nepodařilo koncipovat soubor pravidel tak, aby bylo tohoto základního požadavku dosaženo, zejména pokud jde o specifika běžného usměrňování ekonomiky pro rok 1990.

Dílčí konflikty mezi cíli hospodářské politiky tvoří významnou zátěž pro politiku i pro vládu (která je odpovědná za realizaci politiky příslušné politické strany, jež je u moci, a jejího programu nebo za politiku koalice stran u moci).

Kvůli nemožnosti definovat hospodářskou politiku pomocí jednoho cíle (na jedné straně) a rostoucímu nebezpečí konfliktu mezi vysokým počtem cílů hospodářské politiky na druhé straně se obvykle dosahuje „kompromisu“ v tom smyslu, že se vytyčí pouze několik klíčových cílů hospodářské politiky – obvykle 3–5.

Obdobné problémy vznikají – jak již bylo naznačeno – při koncipování vztahů mezi cíli a nástroji k dosažení cílů hospodářské politiky.

Ani v ekonomikách, které mají značné zkušenosti s funkcionálními vztahy mezi cíli a nástroji hospodářské politiky, dosud neexistují jednoznačné názory na jejich co nejúčinnější využívání. Je to dáno jak nesmírnou složitostí vztahů v ekonomice, tak dynamickým charakterem těchto vztahů a dále omezenou poznávací schopností předvídat vývoj faktorů, které budou na ekonomické subjekty působit po dobu aplikace nástrojů hospodářské politiky (zejména jde o působení vnějších vztahů, nejen ekonomických, ale také politických, technických, sociálních apod.).

K ilustraci metod odhadu působení nástrojů hospodářské politiky použijeme příkladu velmi jednoduché ekonomiky, v níž působí pouze jeden cíl – dosažení plné zaměstnanosti – a jeden nástroj hospodářské politiky – suma výdajů vlády (tento příklad se často používá v učebnicích moderní ekonomiky – např. [2]).

Taková ekonomika je obvykle znázorněna pomocí dvou rovnic:

$$C = a + bY \quad (1)$$

$$Y = C + G \quad (2)$$

kde (1) je funkce spotřeby a (2) je podmínka rovnováhy (C je agregátní spotřeba, G jsou výdaje vlády, Y je agregátní příjem; a a b jsou koeficienty, přičemž a je absolutní číslo a b je marginální sklon k úsporám a pohybuje se v rozmezí $b < \pm 1$; předpokládá se, že všechny investice provádí vláda).

V takové jednoduché ekonomice vede zvýšení výdajů vlády G k mnohonásobnému růstu příjmů Y , přičemž multiplikátor závisí na marginálním sklonu k úsporám b . Algebraicky to lze znázornit řešením rovnic (1) a (2) tak, že v rovnici (2) nahradíme C :

$$\begin{aligned} Y &= a + bY + G \\ Y - bY &= a + G \\ Y(1 - b) &= a + G \\ Y &= \frac{a}{1 - b} + \frac{1}{1 - b} \cdot G \end{aligned} \quad (3)$$

Rovnice (3) znázorňuje vztah mezi cílem Y a nástrojem G . K dosažení potřebné hodnoty Y je nutné vybrat příslušnou hodnotu G , jestliže jsou známy hodnoty $a/(1-b)$ a $1/(1-b)$. To je možné tehdy, jestliže známe a a b .

Ke znázornění nutné znalosti potřebné přesnosti těchto koeficientů uvedeme následující příklad. Předpokládejme, že odhadujeme marginální sklon k úsporám – b – v rozmezí 0,58–0,64. Předpokládejme dále, že bez zásahu vlády do ekonomiky by pro příští rok byla agregátní poptávka Y nižší o 1 mld. Kčs, než aby zajistila plnou zaměstnanost. Jestliže vezmeme střední hodnotu b jako 0,61, pak $1/(1-b) = 1/(1-0,61) = 1/0,39 = 2,56$. V tom případě bude nutné zvýšit výdaje vlády o 390 mil. Kčs, aby bylo dosaženo plné zaměstnanosti. Kdyby však byl marginální sklon k úsporám 0,64, činil by multiplikátor 2,78 a růst výdajů o 390 mil. Kčs by vedl k $Y = 1,083$ mil. Kčs, což je o 83 mil. Kčs více, než

vyžaduje situace; tento přebytek peněz by vytvořil inflační tlak. Kdyby byl sklon k úsporám pouze 0,58, multiplikátor musí být 2,38 a růst výdajů o 390 mil. Kčs by zvýšil Y pouze na 929 mil. Kčs, což je pro plnou zaměstnanost nedostačující. Proto je třeba co nejpřesnější predikce spotřeby.

Ke zvýšení přesnosti predikce chování ekonomiky a jejích subjektů lze zavést další proměnné, jako je dezagregace spotřeby na předměty krátkodobé a dlouhodobé potřeby, zavedení úrokové míry apod. Proces dezagregace může být v podstatě neomezený, ovšem má nevýhodu v tom, že každá proměnná vyžaduje zavedení další rovnice. Zavedeme-li např. do úvahy úrokovou míru, musíme umět také předvídat její vývoj. Obdobně je tomu při zavedení údajů o daních apod.

Výše uvedený model ekonomiky je příliš jednoduchý, zejména v tom smyslu, že investice v našich nových podmínkách nebude provádět pouze centrum (vláda), ale také státní, družstevní a soukromé podniky a podniky se zahraniční majetkovou účastí. Naše ekonomika je navíc otevřená, v níž celkové výdaje zahrnují export (zvýšující hodnotu Y) a import (snižující), dále zde působí existence zásob materiálu, rozpracovaných výrobků, ale také hotových výrobků na skladě. K dostatečně přesnému ovlivňování chování ekonomických subjektů bude vláda potřebovat znalost toho, jak ovlivňovat všechny komponenty agregátních výdajů, tzn. co ovlivňuje dané komponenty. K tomu účelu je např. vhodné vytvořit ekonometrický model ekonomiky, který se skládá ze souboru rovnic, resp. předpokládaných funkčních vztahů, z nichž každý vztah (každá rovnice) se snaží odhalit, čím je ta která ekonomická veličina (proměnná) určována. Počet rovnic závisí na stupni dezagregace a počtu proměnných zavedených jako vysvětlující (nezávislé) proměnné.

V ekonometrických modelech se obvykle rozlišují dva druhy proměnných: exogenní a endogenní. První se vztahují na proměnné, které jsou determinovány vně modelu (nejsou ovlivňovány endogenními proměnnými). Endogenní faktory jsou ovlivňovány exogenními faktory a dalšími endogenními faktory (tzv. simultánní determinace endogenních faktorů — např. příjem závisí na spotřebě a naopak). Počet rovnic ekonometrického modelu musí být stejný jako počet endogenních faktorů. Počet endogenních faktorů může být neomezen.

Otázka optimální velikosti ekonometrického modelu není zatím nikde uspokojivě vyřešena. Řešení závisí zejména na účelu modelu. V zahraničí se pohybuje velikost modelů obvykle mezi 50–260 rovnicemi pro malé ekonomiky. Obvykle se rozlišují behaviorální rovnice a identity (např. 260 rovnic, z nichž 120 jsou identity). V USA byl vyvinut model s 500 rovnicemi, který byl postupně rozšířen na 1000 rovnic.

Ani jeden z dosud známých modelů však nedokázal vysvětlit (a natož predikovat) endogenní faktory s naprostou přesností. Je to zejména nedostatkem údajů a dále nízkou kvalitou údajů, jež vyplývá z relativně malé zkušenosti s používáním ekonometrických modelů. Přes tyto dílčí nedostatky představují ekonometrické modely významnou pomůcku pro regulování ekonomiky pomocí nástrojů hospodářské politiky. Bylo by proto účelné začít uvažovat o ekonometrickém modelu, resp. několika „konkurenčních“ modelech i u nás. Máme k tomu řadu dobrých předpokladů, na nichž lze budovat.

Vztahy indikativního plánu, hospodářské politiky a běžného usměrňování ekonomiky

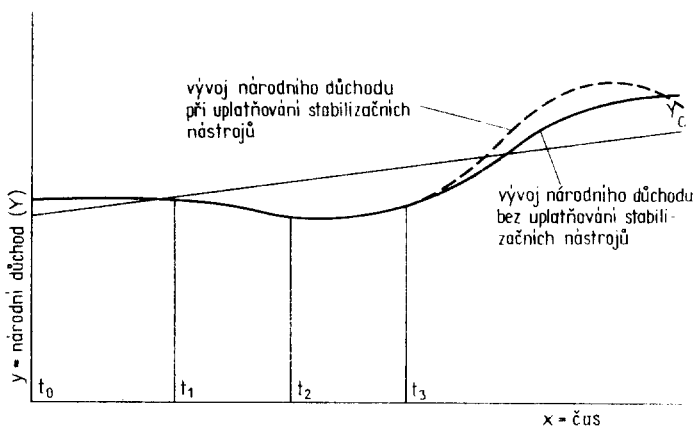
Jak bylo uvedeno výše, v indikativním makroekonomickém plánu nejsou zabudovány přímé nástroje regulování činnosti ekonomických subjektů. Lze je

nanejvýš ovlivňovat nepřímo a nezávazně — kvalitou informací, které by tyto subjekty jinak neměly k dispozici; je v jejich vlastním zájmu, aby svou činnost orientovaly podle doporučení makroekonomického plánu.

Dřívější vertikální a přímá vazba mezi státním plánem a hospodářskými plány se dnes mění na nepřímou horizontální vazbu. Ekonomické subjekty mohou z makroekonomického plánu získat údaje o předpokládaném vývoji exogenních faktorů (těch, které nejsou pod kontrolou vlády a dalších centrálních orgánů) i endogenních faktorů, z nichž nejdůležitější tvoří obsah hospodářské politiky a jsou posléze konkretizovány v běžném usměrňování ekonomiky.

Vztah mezi makroekonomickým plánem a hospodářskou politikou je nyní rovněž horizontální a nejdůležitější funkce jsou přitom funkce informační a optimalizační. Význam indikativního plánu pro hospodářskou politiku je v tom, že s potřebným předstihem odhalí požadavky na změny endogenních faktorů a ukáže, ve kterých oblastech a proč dosavadní nástroje regulace a způsoby jejich uplatňování nezaručují dosažení požadovaných výsledků. Každý jednotlivý zásah do existující struktury vztahů může vyvolat četné neočekávané a nežádoucí doprovodné jevy. Poznání a respektování složitých dynamických vazeb je důležité pro účinné změny v nástrojích hospodářské politiky i běžného usměrňování.

Graf č. 1 Opožděné uplatňování stabilizační politiky



Součástí poznání vazeb při zasahování centra do činností ekonomických subjektů je poznání časové dimenze. Předpokládejme, že chceme dosáhnout stabilní růst národního důchodu a uplatňujeme k tomu stabilizační opatření hospodářské politiky (např. nástroje fiskální a monetární politiky) — viz graf č. 1. V době t_1 poznala vláda, že národní důchod Y klesl pod cílovou úroveň Y_c , a uplatní expanzní politiku. Příprava této politiky trvá dobu $t_1 - t_2$, takže v době t_2 začnou být příslušné nástroje uplatňovány, ale trvá dobu $t_2 - t_3$, než tyto nástroje začnou mít účinek. I bez uplatnění těchto nástrojů by však národní důchod začal růst, takže nyní uplatňované nástroje stimulují jeho růst nad přípustnou mez, dochází k „přehřátí“ ekonomiky a stabilizační nástroje fakticky působily jako destabilizační. Vláda pozná toto nebezpečí, uplatní restriktivní politiku, ovšem opět se zpozděním; výsledkem může být silný nežádoucí pokles národního důchodu v příštím období. Stabilizační politika vyžaduje totiž uplatňování účinných nástrojů včas, tzn. s příslušným časovým předstihem, čehož lze dosáhnout prognózou pravděpodobného vývoje na příslušnou dobu dopředu.

Tyto futurologické informace by měl poskytnout především makroekonomický plán ve formě modelů a programů. Krátkodobější indikace budoucích trendů mohou poskytovat statistické analýzy.

LITERATURA

- [1] GRANT, R. M. – SHAW, G. K.: *Current Issues in Economic Policy*. Oxford, Philip Allen Publishers 1975.
- [2] GRIFFITS, A. – WALL, S.: *Applied Economics*. London, Longman 1985.
- [3] KALDOR, N.: *Conflicts in Policy Objectives*. *Economic Journal*, 81, March 1971, s. 1--16.
- [4] MOSLEY, P.: *Towards a Satisfying Theory of Economic Policy*. *Economic Journal*, 86, March 1976.
- [5] *Pravidla usměrňování ekonomiky*. *Hospodářské noviny*, 1989, č. 45 – příloha