

6. STRUKTURÁLNÍ POLITIKA

1. Struktura ekonomiky a strukturální změna
2. Strukturální krize a politika
3. Podněty
4. Má stát provádět strukturální politiku?
5. Typy strukturální politiky
6. Nástroje působení strukturální politiky
7. Problémy strukturální politiky
8. Shrnutí

1. STRUKTURA EKONOMIKY A STRUKTURÁLNÍ ZMĚNA

Pojem **struktury** se v ekonomické teorii používá k charakteristice vnitřního členění určité ekonomické veličiny. Pozornost se potom upíná nikoliv k objemu této veličiny, ale k její **vnitřní skladbě**, jež podléhá změnám v čase. Strukturu a její změny **sledujeme především u makroekonomických veličin** jako jsou struktura HDP, poptávky a zaměstnanosti.

V kontextu hospodářské politiky označuje pojem **struktura ekonomiky** podíl jednotlivých odvětví na celkové tvorbě výstupu. Rozčlenění celku na jednotlivé části může probíhat **podle mnoha** ukazatelů. .

Mezi základní kategorie podle nichž lze hospodářství členit patří dělení podle:

- předmětu činnosti (klasifikace OKEČ)
- velikosti podniků (malé, střední, velké)
- regionů
- sektorů (primární, sekundární, terciální)

Právě poslední faktor bývá **nejčastěji** využíván. Měření podílu jednotlivých sektorů může být provedeno několika způsoby. Nejčastější je rozdělení podle **sektorové hypotézy** na sektor

primární (.....)

sekundární(.....)

terciální (.....)

kvartální (.....)

Proces strukturální změny je možné dokumentovat na **historickém vývoji** většiny vyspělých zemí od převažujícího zemědělství k průmyslu a následně ke službám.

Ekonomický růst je neoddelitelně **spojen s procesem strukturálních změn** ve skladbě hospodářství. Jestliže ekonomika roste, neznamená to, že roste produkce a zaměstnanost ve všech odvětvích. Pro růst je naopak charakteristická **nerovnoměrnost**, kdy rostou pouze některá odvětví, jiná stagnují a některá ztrácejí konkurenční výhodu a postupně zanikají.

Koncept rostoucích, úpadkových a stagnujících odvětví.

Tento proces je spojen s **pohybem výrobních faktorů**, které se přesouvají z upadajících odvětví do odvětví rozvíjejících. **Pružnost trhů výrobních faktorů** je přitom klíčovým prvkem ovlivňujícím **dynamiku** těchto změn, protože určuje, jak rychle se nabídková strana ekonomiky přizpůsobí novým podmínkám. **Strukturální změny** tak v hospodářství **vyvolávají neustálé změny ve skladbě** produkce a zaměstnanosti.

Mobilita výrobních faktorů a jejich adaptabilita, odstraňování překážek, které jim brání, jsou předpokladem toho, že strukturální přesuny budou probíhat bez zdržení a velkých ztrát.

Strukturální změna = změna ve skladbě HDP – změna ve skladbě produkce a zaměstnanosti. Nové požadavky na kvalifikaci a změny teritoria výroby.

Jaký význam má zabývat se procesem strukturálních změn?

2. STRUKTURÁLNÍ KRIZE A POLITIKA

Potřeba strukturální změny je tak **důsledkem minulého ekonomického růstu** a její úspěšný průběh je **podmínkou pro růst budoucí. Neustálý přesun** výrobních faktorů od útlumových firem a odvětví směrem k rostoucím firmám a odvětvím je předpokladem pro efektivní alokaci zdrojů v ekonomice.

Proces strukturálních změn, který je z hlediska **makroekonomiky** vysoce žádoucí a potřebný, je na **mikroúrovni spojen s náklady** zklamaných očekávání pracovníků, manažerů a vlastníků kapitálu, kteří byli angažováni v útlumovém odvětví. Pro tyto skupiny představuje strukturální změna náklady způsobené přímými finančními ztrátami, nezaměstnaností nebo nemožností uplatnit svou kvalifikaci. Strukturální změny, které tak z hlediska celé ekonomiky přinášejí přínos, tak pro skupiny zasažené strukturálním poklesem představují čistou ztrátu.

V případě, že takovýto strukturální pokles je **velmi silný**, případně, že dané odvětví má **vysoký podíl** na produkci či zaměstnanosti regionu dochází pak ke **strukturální krizi**. Příkladem odvětví postižených strukturální krizí jsou například **těžký průmysl či železnice** ve většině vyspělých zemí, což jsou odvětví, která kdysi byly tahouny hospodářského růstu a nyní jsou předimenzovanými odvětvími vyžadujícími státní pomoc a ochranu.

znaky krize: vysoká váha na produkci a zaměstnanosti země či regionu, čelí dlouhodobému a nevratnému poklesu poptávky; přeorientace je obtížná či nemožná, zamrzlá kvalifikace pracovníků, pomalá adaptace a nízká mobilita VF vedou ke strukturální krizi., které jsou tak spojeny s náklady.

Žák, Němcová : životní cyklus odvětví; regionální koncentrace dobrých (Silicon Valley) i špatných odvětví; Ostravsko

Krize = odvětví + region

Základem strukturální krize je porucha adaptace – odvětví či oblast nejsou schopné se přizpůsobit změněným podmínkám dostatečně pružně a rychle. Mobilitě zdrojů – například uvolnění vázaného kapitálu, či pracovních sil, stojí v cestě nejrůznější překážky. Specifickým případem bariéry adaptace je kvalifikace pracovních sil, která je přizpůsobena stávající struktuře.

Strukturální politika je potom souhrn všech politik a nástrojů, kterými se stát snaží průběh strukturálních změn ovlivňovat.

S. Politika = si klade za úkol vytvářet takové ekonomické podmínky, při nichž náklady spojené s nezbytnými strukturálními přesuny (věcné, ale zejména sociální) budou co nejmenší.

3. PODNĚTY STRUKTURÁLNÍCH ZMĚN

Podněty ke strukturálním změnám mohou přicházet buď **z vnitřního prostředí** ekonomiky nebo **ze zahraničí**. **Vnitřní** faktory mohou pocházet ze strany **poptávky**, jako jsou změny spotřebních preferencí, změny relativních cen, růst disponibilního důchodu domácností či změna demografického složení obyvatelstva.

Nebo mohou vycházet ze strany **nabídky**, kdy klíčovým faktorem způsobujícím strukturální změny jsou inovace, které vytvářejí nebo likvidují konkurenční výhody jednotlivých firem a odvětví a vyžadují tak nové přizpůsobení výrobních faktorů. Tento typ strukturálních změn je rozhodující pro růstovou dynamiku moderních vyspělých ekonomik.

V prostředí otevřených ekonomik a postupující globalizace získávají na významu **vnější faktory** jako jsou **pohyby směnného kurzu** či **změny cen surovin na světových trzích**. Tyto podněty mohou být **šokové**, kdy dojde k nějaké prudké změně relevantních veličin nebo se jedná o **součást určitého dlouhodobého trendu**, kdy změna je postupná a zasazená do dlouhodobějšího trendu. Významným celosvětovým vnějším aspektem strukturálních změn byly v poslední třetině dvacátého století **změny cen ropy**, které silně ovlivnily konkurenční postavení různých oborů, odvětví a firem a také změnily konkurenční postavení jednotlivých zemí ve světové ekonomice. **Specifickým faktorem** způsobujícím strukturální změny jsou **aktivity státu**, který opatřeními hospodářské politiky vyvolává změny ve struktuře ekonomiky, ať již chtěné či nechtěné.

Co z toho plyne? Změny domácí i zahraniční poptávky nutí všechna odvětví, obory i podniky k neustálému přizpůsobování. To klade velké nároky na mobilitu výrobních faktorů a schopnost jejich rychlé adaptace. Pokud výrobní faktory z nejrůznějších důvodů nejsou s to přizpůsobit se výrobním podmínkám, hrozí nebezpečí jejich umrtvení, snížení rentability, suboptimálního využití. Má-li hospodářská politika zabránit strukturálním krizím vznikajícím z impulzů na straně poptávky či nabídky, musí pečovat o udržení takového ekonomického prostředí, v němž adaptace hospodářské struktury bude probíhat bez velkých fricí.

4. Má stát provádět strukturální politiku?

Zásadní dilema pak představuje otázka, zda má stát jako nositel hospodářské politiky do procesu strukturálních změn **vůbec zasahovat**. Řešení tohoto problému pak odvisí od pohledu na efektivnost fungování tržního mechanismu. V případě **liberálního přístupu** je proces strukturální změny **typickým úkolem** pro tržní mechanismus a **zasahování vlády** do tohoto procesu je vnímáno jako **nepatřičné a škodlivé**. V **intervencionistickém pohledu** naopak převažují **strnulosti a nedokonalosti na trzích** a **zásah vlády** se tak stává **žádoucím**.

Pro zastánce **obou přístupů** však v praktické hospodářské politice existují **výrazná omezení**. Pro **liberály je to tlak zájmových skupin** z postižených odvětví, které se snaží prosadit své požadavky do hospodářské politiky, pro intervencionisty **zase představuje problém míra přerozdělovacích procesů** v ekonomice, která je **limitem jejich snahy o aktivní strukturální politiku**. **Výsledná podoba** praktické strukturální politiky v tržních ekonomikách tak má podobu určitého **kompromisu mezi tlakem zájmových skupin, deklarovanou orientací hospodářské politiky a možnostmi státních financí**. Z těchto důvodů se strukturální politika většinou **koncentruje na obory s významnou vahou** v ekonomice a **se silným vlivem odborů** jako jsou **například** těžký průmysl, těžba surovin či zemědělství.

Praktická strukturální politika pak také v jednotlivých zemích odpovídá celkovému zaměření hospodářské politiky **v oblasti státních zásahů** do ekonomiky. V řadě zemí je tato otázka **determinována** tím, že velké průmyslové **podniky** či dokonce celá odvětví jsou přímo **ve státním vlastnictví**. Vláda tak aktivní strukturální politikou řeší **problémy svého podniku**, nebo naopak může přejít **vlastnictví** takového podniku do státních rukou právě **v důsledku strukturální krize**, kdy stát takový podnik přebírá do veřejného vlastnictví, aby jej zachránil.

V situaci, kdy se stát rozhodne strukturální politiku aktivně provádět, vyvstává otázka, **jakou podobu by taková politika měla mít**. Jde o otázku, zda by se měla omezit na **obecnou podporu pomocí plošně působících nástrojů** anebo zda její praktická podoba má spočívat ve **využívání selektivních nástrojů** podpory konkrétních firem a odvětví.

V praktické strukturální politice pak rezultují z těchto rozdílů **dva možné přístupy** ke strukturální politice. Jeden aktivní, **intervencionistický**, nalézající oporu v keynesiánské ekonomické doktríně, který se snaží pomocí selektivních opatření **zasahovat do vývoje ekonomiky a ovlivňovat její vývoj podle svých představ**. Takováto intervencionistická strukturální politika může mít podobu řešení problémů útlumových odvětví (**podpora poražených**) anebo předcházení těchto problémů (**vybírání vítězů**). Liberální přístup vychází z premisy, že přímé zásahy státu do struktury hospodářství jsou **škodlivé** a obhajuje politiku budování a udržování hospodářského řádu, který nejlépe zabezpečí hladkou adaptaci výrobních faktorů a zvýší tak konkurenceschopnost producentů.

5. Typy strukturální politiky

Podpora poražených

Předmětem zájmu státu jsou v tomto případě útlumová odvětví, jež jsou postiženy strukturální krizí a hrozí v nich značné uvolňování pracovních sil. Odvětví, které se ocitlo v problémech s sebou nese riziko rostoucí nezaměstnanost a hospodářského útlumu celých oblastí. S rostoucí nezaměstnaností se zvyšuje sociální napětí, které může vyústit až v politickou destabilizaci. Právě obavy z takového vývoje jsou často hlavní motivací pro provádění tohoto typu strukturální politiky, kdy se vláda pomocí celé řady nástrojů snaží zmírnit důsledky strukturální poklesu.

Obhajoba takového typu politiky je založena na podpoře adaptace takto postiženého odvětví, kdy státní finanční pomoc má těmto odvětvím pomoci s adaptací na nové podmínky, případně tuto adaptaci rozložit do delšího časového období. Základní vnitřní rozpor této strategie spočívá ve skutečnosti, že deklarovaným cílem je napomoci procesu strukturálních změn a rozložit i do delšího časového období, ale de facto tato politika proces strukturálních změn brzdí.

Podpora poražených podniků a odvětví může být záměrným cílem hospodářské politiky anebo k ní vláda může přistoupit pod tlakem zaměstnanců, odborářů či vlastníků firem z postiženého odvětví, kteří se snaží dopad strukturálního poklesu na svůj blahobyt buď minimalizovat, oddálit či zcela potlačit. Naději na úspěch má tato strategie hlavně tehdy, když toto odvětví či zaměstnanci v něm představují nezanedbatelný voličský potenciál. Jakmile jednou vláda ustoupí takto zorganizovanému tlaku v jednom odvětví, dá se očekávat, že velmi rychle zesílí i tlaky v jiných odvětvích, které budou povzbuzeny úspěchy svých kolegů. Proto je pro úspěšnou strukturální politiku vlády potřebná konzistence v jejich opatřeních, aby nevyvolávala mylná očekávání. Ve strukturální politice, včetně politiky podpory poražených by měla existovat jasná pravidla hry, komu se pomůže a za jakých okolností, aby se tak ze strukturální politiky nestával nástroj kupování voličských hlasů. V opačném případě vede takováto strukturální politika k podpoře vzájemného konkurenčního boje zájmových skupin o výhody a dotace.

Strukturální politika podpory poražených je náročná na zdroje ze státního rozpočtu, proto se většinou omezuje na několik zásadních odvětví či regionů v ekonomice. Typickým případem bylo zaostávání tradičních průmyslových odvětví ve vyspělých zemích. Tyto odvětví začala upadat, protože jejich produkci byly ve srovnatelné kvalitě schopny produkovat nově industrializované země. Jednalo se o odvětví jako byly například loděřství, těžba uhlí, hutnictví a ocelářství. Tato odvětví jsou také velmi často koncentrována do určitých oblastí, což strukturální krizi dává významný regionální rozměr. Daný region není schopen absorbovat přebytečnou nabídku výrobních faktorů, protože tato nabídka je příliš velká a taky silně specializovaná. Důsledkem je pokles ekonomické aktivity a růst nezaměstnanosti v této oblasti. Nezaměstnanost se postupně stává strukturální a s poklesem příjmu domácností dochází k problémům i v dalších podnicích oblasti.

Vybírání vítězů

Při této strukturální strategii se vláda naopak obrací **k odvětvím rozvíjejícím** a snaží se jejich **rozvoj podpořit či akcelarovat**. Smyslem takovéto politiky **je identifikovat odvětví a obory s vysokou potenciální růstovou dynamikou a jejich cílenou podporou zvýšit budoucí konkurenceschopnost a růst země**. Vládní politika se snaží **překonat bariéry růstu** těchto odvětví. Nejčastějším nástrojem v této oblasti **je podpora výzkumné a inovační činnosti**, kdy se vláda **snaží vytipovat určité perspektivní obory a urychlit tempo jejich růstu**.

Kardinální problém v této strategii představuje **výběr perspektivních oborů**. Pro úspěch takovéto politiky je **klíčová úloha prognóz budoucího** sektorového vývoje. Konkrétně se priority této politiky **odrážejí v tzv. vědní a výzkumné politice** státu. Ve vyspělých zemích se tato politika snaží **stimulovat především vyspělá odvětví na špičce světové vědy a výzkumu**, protože pouze tato **odvětví s vysokou přidanou hodnotou** umožňují těmto zemím **udržet si své přední postavení** ve světové ekonomice.

Hlavní argument proto, proč by **stát vůbec měl do těchto procesů vstupovat**, spočívá ve skutečnosti, že přenechat vědní a výzkumnou činnost **soukromému sektoru je nejisté**. Tyto investice jsou **rizikové s dlouhodobou návratností**, a při ponechání pouze trhu by nemusely **být produkovány v dostatečné výši**. **Vysoká přidaná hodnota a vysoká míra inovací** v těchto odvětvích **dává naději na jejich šíření a multiplikování v celém hospodářství**. **Některé programy (kosmický, jaderný)** by se bez státní podpory pravděpodobně vůbec neuskutečnily díky bariérám investiční činnosti na straně soukromých investorů.

Nové strategie

Selhání a nedostatky výše uvedených strategií **vedly k rostoucí skepsi** k takto selektivně motivovaným způsobům strukturální politiky a obrátily pozornost **k více systémovým postupům strukturálním politiky**. Tyto systémové postupy se snaží zvyšovat konkurenceschopnost **nikoliv plošnými selektivními zásahy**, nýbrž **důslednou orientací na posilování adaptace výrobních faktorů**, na **zvyšování jejich mobility** a na **podporu hospodářské soutěže** ve vnitřních i vnějších vztazích. V této podobě se takto pojatá politika vymyká z pouze strukturální politiky a stává se **součástí široce pojaté prorůstové politiky** orientované na zlepšení fungování hospodářského řádu.

6. Nástroje strukturální politiky

Státní administrativa používá při provádění praktické strukturální politiky **celou škálu plošných i selektivních nástrojů**. K nejdůležitějším patří následující:

- dotace
- daňové zvýhodnění
- snadnější přístup k úvěrům
- regulace cen
- speciální fondy
- licence
- vývozní a dovozní kvóty
- státní zakázky
- ochranná či preferenční cla
- mimotarifní překážky
- vyrovnávací platby
- prémie

7. Problémy strukturální politiky

Již v předchozích odstavcích bylo zdůrazněno, že pojetí a provádění strukturální politiky je kontroverzním tématem jak v teoretických diskusích, tak v praktické hospodářské politice. K nejvýznamnějším problémům ambiciózně pojaté strukturální politiky patří následující:

- Aktivní pojetí strukturální politiky má často za následek **aktivizaci nejrůznějších zájmových skupin**. Jestliže se autority snaží řešit každou strukturální změnu pomocí státního zásahu, pak optimální strategií pro podniky a zaměstnance postižené strukturální změnou je **přesvědčit stát o nutnosti intervence** právě v tomto odvětví. Jelikož státní finance jsou omezené, strukturální politika se tak může velmi lehce změnit v boj jednotlivých zájmových skupin o místo na slunci. V takové ekonomice pak není nejpodstatnější schopnost přizpůsobit se změněným podmínkám, ale **schopnost účinného nátlaku na nositele hospodářské politiky**. Takové prostředí a atmosféra vede v dlouhodobé perspektivě k **prorůstání zájmových skupin** do politiky, k růstu korupce a podvázání dlouhodobého ekonomického růstu.
- Dalším problémem je **efektivita takto prováděných strukturálních politik**. Velmi často jsou konečné důsledky provedených strukturálních politik velmi odlišné od toho, co jimi bylo zamýšleno. I v případě, že vytýčeného cíle bylo dosaženo, je nutno se ptát **za jakou cenu**. Strukturální politiky na podporu domácího průmyslu jsou často vedeny snahou o zachování pracovních míst, ovšem velmi často je takové dotování pracovních míst drahé a **náklady na udržení jednoho pracovního místa** šplhají do závratných výšek.
- V praktické hospodářské politice má strukturální politika často převážně podobu politiky podpory poražených. Problémem takto vymezené strukturální politiky je skutečnost, že pomáhá, a tím **de facto podporuje odvětví, která ztrácí konkurenční výhodu**, která by měla uvolnit výrobní zdroje perspektivnějším odvětvím. Místo toho vláda z daní vybraných od úspěšných podniků podporuje výrobu a zaměstnanost v těchto odvětvích. **Tím přerozdělují zdroje z úspěšných odvětví do odvětví neúspěšných.**
- Nelze opomenout skutečnost, že poskytovatelé a příjemci strukturální pomoci se nacházejí v **rozdílné situaci**. Státní autority jsou oproti podnikům a zaměstnancům v nevýhodě, protože o skutečném postavení odvětví a firmy nemají zdaleka **tak dobré informace** jako oni. Často tak mohou být **ve vleku dezinformací** ze stran vlastníků a zaměstnanců, kteří líčí situaci v černých barvách, aby získali nárok na státní pomoc. **Tato informační asymetrie** vede ze strany příjemců k vyhledávání renty ve státních financích.

8. Shrnutí

Schopnost přizpůsobit se změněným podmínkám je základním předpokladem úspěšného fungování podniků a odvětví v tržní ekonomice. **Strukturální změny** představují změny ve struktuře produkce a zaměstnanosti. **Strukturální politika** se pak snaží tyto změny nějakým způsobem ovlivnit. Ve strukturální politice se vydělily dva přístupy. **Liberální** odmítá přímé zásahy státu do odvětvové struktury národního hospodářství a omezuje se pouze na vytváření rámcových podmínek pro fungování podniků. **Intervencionistický** směr obhajuje používání přímých zásahů do odvětvové struktury a nabývá dvou forem, podpory poražených a vybírání vítězů. **K hlavním problémům** intervencionistické strukturální politiky patří deformace tržních pobídek a růst přerozdělovacích procesů v hospodářství.