

## *Svoboda, individualismus a veřejný sektor*

Teorie veřejné volby I

### *Osnova*

- ◆ Předmět
- ◆ V čem byla teorie veřejné volby nová?
- ◆ Individualisticko demokratický model
  - ◆ Kdy volím „odborníka“, aby za mne rozhodoval?
  - ◆ Individuální racionalita ve fiskální volbě
- ◆ Vliv fiskálních institucí na výsledek volby

### *Dva přístupy ke zkoumání veřejných financí*

- ◆ Fiskální proces může být uceleně interpretován a analyzován v modelu vládnoucí třídy či politického „establishmentu“.
- ◆ Veřejná volba je naopak o analýze v rámci individualisticko demokratického modelu.

### *Buchanan:*

- ◆ „Ortodoxní teorie veřejných financí vedle velkorysých dávek idealistických demokratických norem odráží jakousi neurčitou kombinaci těchto dvou přístupů...“

### *model vládnoucí třídy:*

- ◆ nezajímá mne, odkud se berou pravidla, jsou dána, resp. na vůli jednotlivců nezávislá
- ◆ volič volí maximálně tak odborníka, svého zástupce, který za něj rozhoduje
- ◆ to se skutečně v reálném životě může objevovat - příklad zdravotní péče:

### *příklad zdravotní péče*

- ◆ Tím, že si zvolí lékaře, vlastně jednatel volí někoho, koho považuje za kvalifikovanějšího než je on sám, a zmocní ho proto k tomu, aby místo něj rozhodoval.
- ◆ Jednatel tak ovšem činí proto, že konečné kritérium, dobré zdraví, je chápáno oběma stranami stejně a lze jej měřit pomocí objektivních měřítek.
- ◆ Lze srovnávat zdravotnictví s politikou?



### *Jsmo ochotni zvolit "odborníka", který bude za nás rozhodovat?*

- ◆ zásadním rozdílem se zdá být fakt, že neexistuje odsouhlasené a objektivní kritérium, kterým by se vláda řídila nebo měla řídit.
- ◆ Obvykle nejsme ochotni připustit, aby zvolení političtí "lídři" rozhodovali za nás, s výjimkou omezených případů, neboť se sami mezi sebou ostře rozcházejí v názoru, jak by se mělo rozhodnout.



### *„válečná tyranie“*

- ◆ Pouze v těchto obdobích, kdy mezi obyvatelstvem existuje dostatečná shoda o kolektivních cílech a úkolech, je totiž možno delegovat rozhodování na odborníky, aniž by hrozilo, že dojde k neefektivním rozhodnutím.



- ◆ Pokud ale válečné nebezpečí či jiný výjimečný stav neexistuje, pak se delegace konečné rozhodovací pravomoci na odborníky, či lépe řečeno předpokládané odborníky, neslučuje s naší představou o svobodné společnosti.
- ◆ Proč by měl být jednotlivec ochoten svěřit domnělým odborníkům svoji pravomoc veřejné volby, když není ochoten stejným způsobem delegovat svoji pravomoc soukromé volby?



### *Tradiční přístup 1*

- ◆ Veřejné finance, jako subdisciplína klasické, neoklasické i keynesiánské politické ekonomie, spočívají primárně v analýze účinků fiskálních institucí na chování jednotlivců a skupin v soukromovlastnické ekonomice.



### *Tradiční přístup 2*

- ◆ Daně a státní výdaje, jak jednotlivě tak ve svém úhrnu, byly zkoumány co do jejich vlivu na jednání osob, domácností, podniků a jiných dobrovolných organizací.
- ◆ Vliv zdanění příjmu jednotlivce na jeho volbu mezi prací a volným časem, účinky zdanění podniků na efektivitu jejich řízení, apod.



### *Co chybělo:*

- ◆ Jeden důležitý aspekt chyběl. Chování jednotlivce ve veřejné sféře jeho aktivit dostatečně zkoumáno nebylo, ačkoliv zde jde v konečném důsledku rovněž o volby *individuální*, bez ohledu na rozhodovací pravidla.
- ◆ ... analýza, která by osvětlila a prozkoumala rozhodovací proces jednotlivce založený na posouzení nákladů a užitků *jako kdyby* prováděl specifickou volbu, se zdá býti nezbytným výchozím bodem.



### *„Mikroekonomie kolektivního rozhodování“*

- ◆ Ekonomická teorie se velmi důkladně a podrobně zabývala fungováním organizovaného trhu.
- ◆ Rozumíme tomu, jak jsou decentralizovaná rozhodnutí koordinována, aby výsledná alokace zdrojů byla vnitřně konzistentní.
- ◆ „Doposud (60.léta) se ekonomové věnovali poměrně málo vysvětlení individuálního chování v procesu kolektivního rozhodování.“ *Buchanan*



### *Veřejná volba - předmět*

- ◆ Procesy, prostřednictvím kterých se uplatňují a kombinují individuální volby, až vytvoří výsledné kolektivní rozhodnutí.



### *Stejná povaha rozhodování*

- ◆ Jsou to jednotlivci, občané, kteří zvláště anebo ve skupinách vytvářejí rozhodnutí, týkající se použití ekonomických zdrojů. Činí tak nejméně ve dvou rovinách: za prvé jako kupující (prodávající) zboží a služeb v rámci organizovaného trhu a za druhé jako „kupující“ („prodávající“) zboží a služeb v rámci **organizovaných politických procesů**.



### *INDIVIDUÁLNÍ RACIONALITA VE FISKÁLNÍ VOLBĚ*

- ◆ Informovanost ?!
  - ◆ nedokonalá
  - ◆ optimum mezi náklady na dodatečné informace a pravděpodobné ztráty z chybného rozhodnutí
  - ◆ „optimální hladina investic“ do vyhledávání informací a analýz
  - ◆ „racionální neznalost“
  - ◆ „fiskální iluze“ vs. předpoklad racionality ve smyslu maximalizace užítku



### *Předmětem - mimo jiné*

- ◆ *Teorie poptávky po veřejně poskytovaných statcích a službách*
  - ◆ *každý statek nebo služba, kterou se skupina nebo společenství jednotlivců rozhodne z jakéhokoliv důvodu poskytovat prostřednictvím kolektivní organizace*
  - ◆ poptávka po jakémkoliv statku se dá rozložit do dvou elementů - soukromých i kolektivních
  - ◆ poptávané množství ovlivňuje způsob zdanění a další fiskální instituty (např. účelovost daní, fondové hospodaření ...)



### *Postup výkladu*

- ◆ Předpokládejme zpočátku, že různé fiskální opatření působí na jednotlivce zvnějšku. Jinými slovy, že jedinec přizpůsobuje své chování v rámci systému opatření, které považuje ze své strany za nezměnitelné.
- ◆ Potom připustíme, že jedinec má určitou pravomoc výběru mezi těmito fiskálními opatřeními.



### *Vliv instituce na volbu*

- ◆ jak *způsob platby* samotný modifikuje model volby?
- ◆ účinek změny způsobu zdanění neplyne ani tak z preferencí pro anebo proti určitému způsobu platby, ale z rozdílných vlivů na nejistotu a neznalost jednotlivce ohledně jeho vlastního podílu na agregovaném daňovém závazku a z faktu, že je schopen ve většině daňových schémat sám ovlivnit daňovou cenu za jednotku.



### *Ale....*

- ◆ Poplatník může vědět, že vlastní určitý počet akcií podniků, a může také vědět, kolik zboží si zakoupí v soukromém sektoru. Těžko si ale může udělat představu, jaký bude jeho osobní podíl na nákladech na další jednotku veřejně poskytovaného statku při použití zdanění zisku korporací



### *Ilustrativní příklad přímého zdanění*

- ◆ Budeme zkoumat různé způsoby zdanění s cílem určit jejich účinky na chování jednotlivce při poptávce po veřejných statcích v rámci jeho účasti na politických rozhodovacích procesech.
- ◆ E. několika zjednodušujících předpokladů:
  - ◆ uvažujeme jednotlivý kolektivní statek nebo službu, přičemž všechny užítky jsou nedělitelné mezi jednotlivé osoby
  - ◆ předpokládáme, že společenství se nepokouší poskytovat tento statek nebo službu "efektivně", jinými slovy, v rámci zdaňovacího procesu není učiněn žádný pokus vyhovět nutným mezním podmínkám pro dosažení paretovského optima.
  - ◆ pokračování



### *tohle si nepište...*

- ◆ předpokládáme, že veřejný statek nebo služba bude financována za použití zvláštního zdanění, které existuje nezávisle na konkrétních přijatých rozhodnutích o veřejných výdajích
- ◆ zdanění vyžaduje sdílení celkových nákladů jednotlivými poplatníky, neuplatňuje se tu ale přímá vazba na mezní ocenění jednotlivců (s výjimkou případů, kdy se tato ocenění promítají v účasti jednotlivce na kolektivních rozhodováních o celkových výdajích).
- ◆ v rámci takto stanovených podmínek je jednotlivec schopen odhadnout svůj vlastní daňový náklad pro každé předpokládané množství veřejného statku, které může být dodáno.
- ◆ nákupní cena veřejného statku je neměnná vzhledem k množství, tj. statek může být dodán při konstantním mezním (průměrném) nákladu.



### *Způsoby zdanění:*

- ◆ neměnná daňová cena
- ◆ zdanění majetku
- ◆ zdanění příjmu



### *Neměnná daňová cena*

1. daň je ukládána nově
2. daňový výnos je jasně účelově vázán na financování určitého veřejného statku nebo služby
3. užítky z tohoto veřejného statku nebo služby jsou požívány v běžném období
4. částka daně za jednotku veřejného statku nebo služby pro jednotlivce je nezávislá na jeho chování či chování jiných osob v kolektivní volbě
5. částka daně za jednotku veřejného statku nebo služby pro jednotlivce je nezávislá na jeho chování a chování jiných v tržní volbě
6. částka konečného daňového poplatku jednotlivce závisí přesně na množství kolektivního statku, které se společenství rozhodne dodat.



### *Analýza*

- ◆ nejbližší povaze a podmínkám tržní volby
- ◆ přímá vazba mezi platbou daně a očekávaným užitekem
- ◆ všechny ostatní způsoby zdanění tento vztah komplikují a znesnadňují efektivní rozhodnutí



### *Zdanění majetku*

- ◆ Uložení proporcionálních daní jednotlivcům na základě čistého jmění či hodnoty kapitálu (na rozdíl od předchozího reálné)
- ◆ vlastnosti 1- 4 zůstávají shodné
- ◆ 5. částka daně za jednotku veřejného statku nebo služby pro jednotlivce je *do určité míry závislá na jeho vlastním chování a na chování ostatních v tržní volbě*
- ◆ částka konečného daňového poplatku jednotlivce závisí na množství kolektivního statku, které se společenství rozhodne dodat, a na daňové ceně za jednotku statku, kterou má platit



### *Analýza*

- ◆ daň z čistého majetku je na žebříčku „daňové neměnnosti“ vysoko
- ◆ těžko předpokládat rapidní pokles zdanitelného základu
- ◆ možnost přizpůsobení daňové ceny změnou vlastního chování je nízká



### *Zdanění příjmů*

- ◆ oproti předchozímu rozdíl ve stupni možné odezvy jednotlivce (změny chování) v daném rozhodovacím období
- ◆ Celková platba jednotlivce je určena:
  - ◆ kolektivním rozhodnutím o množství veřejného statku, které bude poskytnuto (předpokládáme buď přímou či nepřímou účast jednotlivce)
  - ◆ velikostí získaného příjmu jednotlivce, tak jak je definován a měřen daňovými orgány.



- ◆ Pokud obě proměnné známe, můžeme spočítat jak celkovou daňovou povinnost jednotlivce, tak daňovou cenu za jednotku veřejného statku. (V rámci modelu s neměnnou daňovou cenou je daňová cena jednotlivci známa nezávisle na jeho celkové daňové povinnosti, která je v obou případech určena kolektivním rozhodnutím o množství dodaného statku.)



### *problém jednotlivce:*

- ◆ Pokud má být daní ovlivněno jeho chování související se získáváním zdanitelného příjmu, musí se jednat o rozhodnutí na základě určitých předpokladů týkajících se **sazby daně**.
- ◆ Jestliže ale předpokládá a přizpůsobuje se určité sazbě daně, pak je vnitřně nekonzistentní, když současně předpokládá a přizpůsobuje se určité daňové ceně za jednotku veřejného statku.



### *pokračování*

- ◆ pokud má možnost měnit daňový základ, pak daňový výtěžek z jakékoliv uplatněné sazby daně je neurčitý. Proto i množství veřejného statku, které může být z tohoto výtěžku zakoupeno, je neurčité.
- ◆ Opačně tedy platí: jestliže množství veřejného statku je předem dáno, sazba daně, nutná pro zajištění výtěžku dostatečného na financování tohoto množství, je neurčitá, za předpokladu že fiskální soustava umožňuje jednotlivcům modifikovat svůj daňový základ.



### *Dvě klíčové volby:*

1. rozhodnutí o získání příjmu jako reakci na zavedení daně
2. rozhodnutí o množství veřejného statku

Kde jsou rovnovážné stavy?

(Kdyby alespoň neodhadoval svou daňovou cenu, pak by hlasoval pro každý výdajový program...)



- ◆ V ideálním případě by měla být tato dvě rozhodnutí učiněna současně.
- ◆ Jednotlivec se musí pokusit odhadnout daňovou cenu, kterou bude nucen platit podle určité procentní sazby z jeho příjmu, a to pro každou úroveň veřejných výdajů.
- ◆ Nato se rozhodne, jakého příjmu dosáhne a kolik veřejných výdajů schválí v rámci politického volebního procesu.



- ◆ Nemůže tyto dvě stránky rozhodnutí oddělovat, protože jeho volba mezi získáváním zdanitelného příjmu a volným časem či nějakým jiným nezdanitelným příjmem musí být závislá na marginální ceně, za kterou může být dodatečný příjem získán (což je určeno sazbou daně) a na celkové úrovni příjmu.
- ◆ navíc existuje nutná závislost fiskálních voleb všech členů společnosti - strategie



### *Příklad proporcionální daně*

- ◆ 10 lidí se stejnými výdělkovými možnostmi
- ◆ interval pro změnu chování je 10-15 tisíc
- ◆ veřejný statek je dostupný za průměrné náklady 10 tisíc za jednotku
- ◆ jako jedinec čelím nejistotě, že příjmy ostatních se pohybují mezi 90 - 135 tisíci



---



### *další komplikace*

- ◆ IF X.Y. ... 10 AND ostatní 15 THAN:
  - ◆  $\Sigma = 145 \Rightarrow t = 6.9\% \Rightarrow P_{TXY} = 690$  AND  $P_{TO} = 1035$
- ◆ IF X.Y....15 AND ostatní 10 THAN
  - ◆  $\Sigma = 105 \Rightarrow t = 9.5\% \Rightarrow P_{TXY} = 1425$  AND  $P_{TO} = 950$



### *Jak se tedy jednotlivec rozhoduje?*

aneb bude volit pro nebo proti rozšíření ze 3 na 4 jednotky veřejně poskytovaného statku resp. pro zvýšení výdajů ze 30 na 40 tisíc?



### *příklad - předpoklady*

- ◆ po několikáté za sebou dohodnuto 30 tisíc
- ◆ každý si již přizpůsobil své výdělkové chování sazbě daně
- ◆ každý např. snížil příjem z 15 na 14,5
- ◆ z toho plyne růst sazby na 20,7%
- ◆ odezva všech stejná tj. daňová cena shodně 1 tisíc



### *Kdy bude jednotlivec proti zvýšení na 40 tisíc?*

- ◆ když předpokládá, že ostatní budou reagovat na růst sazby stejně jako on sám anebo ještě ve větším rozsahu  $\Rightarrow$  daňová cena zůstane přinejlepším 1 tisíc, což převýší jeho mezní ocenění dodatečné jednotky statku (předtím byl v rovnováze při 3 jednotkách po 1000...)



### *Kdy hlasuje pro ?*

- ◆ Když předpokládá, že se dokáže přizpůsobit lépe než ostatní
  - ◆ (sám sníží základ na 14 tis. ostatní zůstanou na 14.5  $\Rightarrow$  požadovaná sazba bude 27,66% tj. jeho daňová cena klesne na 968,-
- ◆ Pokud tak uvažují i ostatní, je pravděpodobné, že dojde k rozhodnutí o zvýšení výdajů.



### *Příště:*

- ◆ je lepší "snášet zla jež známe, nežli prchnout k jiným o nichž není zpráv"  
*Hamlet*
  - ◆ Rozhodnutí vyvolat akci (ve smyslu nové fiskální volby) s sebou nese nutnost vzdát se známých užitek výměnou za nezbytně nejisté alternativy.
  - ◆ U rozhodnutí o pokračování akce již jednou zahájené je tomu právě naopak; pokračování se stává *status quo* a prvky nejistoty vznikají při zastavení zavedených toků v průběhu času.