

James M. Buchanan
Veřejné finance v demokratickém procesu
Fiskální instituce a individuální volba

Část 1
Účinek institucí na fiskální volbu

1. Úvod

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 na organizovaném trhu a za druhé jako „kupující“ („prodávající“) zboží a služeb v rámci organizovaných společenskopolitických procesů. Ekonomická věda se velmi důkladně a podrobně zabývá fungováním organizovaného trhu a vzdělání ekonomové chápou, jak jsou decentralizovaná rozhodnutí koordinována, aby výsledná alokace zdrojů byla vnitřně konzistentní. Ekonomové, zejména angličtí a američtí, však doposud věnovali poměrně málo snahy a času vysvětlení individuálního chování ve druhém rozhodovacím procesu. (Pozn. 1)

1. „Aplikace příjmu do platby daní je zvláštním případem obecného zákona dělení příjmů.“ Definování této skutečnosti bylo charakterizováno Ginem Borgattou v jeho předmluvě k jednomu svazku níže uvedeného díla jako hlavní italský příspěvek teorii veřejných financí. (Gino Borgatta, „Prefazione“, *Nuova Collana di Economisti*, Vol. IX, *Finanza*; Torino: Unione Tipografico Editrice Torinese, 1934, str. xxxi.)

Individuální účast na kolektivním rozhodování dosud nebyla systematicky analyzována a předmětem řádného a kritického výzkumu rovněž nebyly prostředky, jakými jsou jednotlivé individuální volby spojovány při vytváření „společenského“ nebo „kolektivního“ konečného rozhodnutí. Prioritní zaměření na procesy působící v soukromém tržním sektoru bylo do jisté míry oprávněné, pokud organizované trhy představovaly převažující prostředek alokace zdrojů. Ovšem pokud je již více než čtvrtina veškeré produkce (a to i v ekonomikách s typicky tržní orientací) určena spíše pro společenskou, kolektivní spotřebu než pro soukromé účely, pak je zjevně na místě modifikace vědeckých priorit.

Neexistuje „teorie kolektivní volby“ ani „teorie poptávky po veřejných statcích“, které by byly analogické podobným teorémům a poučkám v neoklasické ekonomii. Víme málo o tom, jak se chovají jednotlivci, když se účastní kolektivní volby. Ve společnostech organizovaných demokraticky, dokonce i v nejširším smyslu tohoto problematického termínu, se předpokládá, že jednotlivci musí mít možnost podílet se na tvorbě veřejných rozhodnutí. Mohou tak samozřejmě činit nepřímo, být přitom několika instancemi odděleni od konkrétních alokačních rozhodnutí. Mohou být motivováni skupinovými zájmy namísto zájmů individuálních a mohou také zůstat lhostejní vůči možnostem veřejné volby. Spletitost moderní politiky a byrokracie by však neměly zakrývat zásadní, fundamentální skutečnosti: pokud dochází k opomíjení a přehlížení individuální účasti na veřejných rozhodnutích, či reakce na ně, nutně to generuje řadu nedorozumění. Vševědoucí a benevolentní despota neexistuje, někdy si snad zaslouží upřímný obdiv, ale vědecky vzato, nemá toto slovní spojení smysl. Pokud by se připustilo, že existuje (kvůli docílení vyšší akceptace analýzy), bylo by výsledkem zmatení výsledků celé analýzy a zklamání vědců, kteří se snaží skutečně pochopit a vysvětlit.

Politické rozhodování je komplexní a spletitý proces, mnohem komplikovanější než nepolitické rozhodování v rámci tržních institucí. Pravidla ovlivňující individuální volbu jsou v obou případech nezbytně rozdílná a vzhledem k rozdílné povaze těchto pravidel i

základních cílů obou sfér se nemůže v politice uplatnit základní princip tržního výběru - soulad mezi osobními náklady a užitky. Nicméně v konečném stadiu jednotlivec musí „volit“, jak budou jeho zdroje použity, a to jak pro kolektivní, tak pro jeho soukromou spotřebu. Podle závěrečné analýzy je to právě jednotlivec, který musí „rozhodnout“ o rozsahu státního rozpočtu a o rozdělení rozpočtových prostředků mezi jeho jednotlivé složky. V konečném důsledku, i přes prokazatelný nezájem jednotlivého občana, je to on, kdo určuje např. velikost výdajů na veřejné vzdělávání nebo počet nemocnic pro válečné veterány.

Tím není řečeno, že jednotlivec realizuje kolektivní volby pouze, anebo primárně, ve své roli voliče v rámci politického volebního procesu. Uplatňuje vliv na veřejnou volbu prostřednictvím profesních organizací, kterých je členem, prostřednictvím publikací, které podporuje, prostřednictvím veřejných či soukromých institucí, které využívají jeho schopnosti. Kolektivní rozhodnutí vznikají jako výsledek chování směřujícího k maximalizaci osobního užitku mnoha osob, jednajících v mnoha nezávislých pozicích. Tato rozhodnutí tedy nejsou nezávislé či oddělené od aktivit jednotlivců, i když uvědomění určitého člověka, že provádí volbu *jménem* společnosti, je velice nízké, vyjma ojedinělých případů. A i tady je si jedinec pouze vědom, že volí pro anebo proti velice nejasnému, neurčitému programu; jen zřídka dostává možnost projevit své preference v konkrétním případě daňových nebo výdajových návrhů. Nicméně analýza, která by osvětlila a prozkoumala rozhodovací proces jednotlivce založený na posouzení nákladů a užitků *jako kdyby* prováděl specifickou volbu, se zdá být nezbytným výchozím bodem.

Jak lze identifikovat ty soukromé „náklady“, které jednotlivec bere v úvahu při takových rozhodnutích? Jak lze určit soukromé „užitky“, které mají tyto náklady vyvážit? Již samotné vznesení takovýchto otázek naznačuje, že cíle této analýzy musí být skromné. Zdravý rozum napovídá, že instituce, prostřednictvím kterých jsou jednotlivému občanovi prezentovány náklady a užitky, mohou ovlivnit jeho rozhodnutí. Přímé náklady na vládní služby (státní správu) se občanovi jeví jako *daně* a způsob, jakým jsou vybírány, může významně ovlivnit jeho postoj vůči rozšíření nebo naopak omezení těchto služeb. Tato studie si dává za cíl dojít k některým zásadním závěrům, týkajícím se vlivu různých fiskálních institucí na rozhodovací proces jednotlivce jakožto občana - voliče - poplatníka - beneficienta. Je potřeba zdůraznit, že tento cíl má svá omezení. Po ukončení této studie budeme stále velmi daleko od ucelené „teorie fiskální volby“. Budou však, doufejme, ozřejmeny některé základní elementy, budou otestovány některé hrubé hypotézy, a konečně se v rámci tohoto procesu možná zrodí i některé normativní implikace pro reformu stávající fiskální struktury.

TRADIČNÍ POJETÍ VEŘEJNÝCH FINANČÍ

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. Daně a státní výdaje, jak jednotlivě tak ve svém úhrnu, byly předmětem důkladného analytického i empirického studia, a to vzhledem k jejich určujícím vlivům 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, vliv zemědělských subvencí na objem zemědělské produkce, dopad programů podporujících výstavbu dálnic na dopravní systém, účinky rozpočtových deficitů či přebytků na příjmy, zaměstnanost a ceny: všechna tato i mnohá další podobná témata představují známé kapitoly nejrůznějších odborných pojednání v tradičním pojetí.

Tyto analýzy jsou důležité a dosavadní výzkum přinesl velmi užitečné výsledky. Současný a budoucí výzkum v tomto směru slibuje přinést další poznatky zejména v oblasti

kapitálového trhu. Je nicméně nutno říci, že jeden důležitý aspekt veřejných financí v dosavadních analýzách chyběl. Jednotlivec provádí volbu alokace své výdělečné schopnosti mezi vydělávání a nevydělávání, přičemž je určitě ovlivňován při svém rozhodování fiskálními institucemi. Také ovšem jakožto občan v demokraticky organizovaném politickém společenství provádí volbu, jak alokovat svůj potenciální důchod mezi osobní spotřebu a veřejnou neboli kolektivní spotřebu. Struktura fiskálních institucí rovněž ovlivňuje jeho volbu, a to podstatným způsobem, přestože se účast jednotlivce na takové volbě jeví jako velmi vzdálená a nepřímá. Veřejné finance v tradičním pojetí zkoumají chování jednotlivce v *soukromé* sféře jeho aktivit. Chování ve *veřejné* sféře jeho aktivit dostatečně zkoumáno nebylo, ačkoliv zde jde v konečném důsledku rovněž o volby *individuální*, bez ohledu na rozhodovací pravidla.

SPECIFICKÝ ÚČEL STUDIE

Tato studie si neklade za cíl vypracovat úplnou „teorii fiskální volby“, třeba jen na úrovni individuální účasti. Jejím primárním účelem je analýza účinků daných fiskálních institucí na individuální chování v situacích kolektivní volby. Budou učiněny pokusy předvídat účinky takových institucí jako daň z příjmu na chování jednotlivce v situaci, kdy je postaven před rozhodnutí o veřejném použití ekonomických zdrojů.

Studie má dvě hlavní části. V první části budeme předpokládat, že různé fiskální instituce působí na jednotlivce zvnějšku. Jinými slovy předpokládá se, že jedinec přizpůsobuje své chování na základě systému institucí, které považuje z jeho strany za nezměnitelné. V tomto počátečním stadiu zkoumání tedy ponecháváme stranou obtížnější a komplexnější problémy, které se objeví jakmile připustíme, že jedinec má určitou pravomoc výběru mezi těmito institucemi navzájem. Část 2 je pak věnována právě tomuto rozšířenému pojetí.

ANALOGIE Z EKONOMICKÉ TEORIE

Neexistují nějaké snadno aplikovatelné analogie, které by bylo možno získat z ortodoxní ekonomické teorie. V poslední době je soulad mezi náklady a užitky pro volícího jednotlivce běžně považován za dostatečný důkaz pro zavedení předpokladu, že volba se realizuje na základě plné znalosti alternativ. Institucionální variace ve způsobu, jakým jsou běžné tržní transakce zaváděny, se nepovažují z hlediska vlivu na volební chování za významné. Pro volící subjekt představuje cena soukromé náklady, cena je cena a tím to končí. V určitém širším a z hlediska pojmu užitečnějším smyslu však i každá daň je „cenou“, placenou jednotlivcem nebo společenstvím jednotlivců za veřejné služby, které jsou poskytovány kolektivně. Nehledě na obtížnost rozložit celkové společenské náklady na „individuální či soukromé ceny“ však formy zdanění ovlivňují volební chování. Dále pak, opět na rozdíl od tržní volby, není jednotlivci umožněno zvolit si způsob platby, který nejvíce preferuje. Obvykle musí dostát svým daňovým závazkům způsobem platným pro všechny.

Zdá se, že bychom se v naší analýze chování spotřebitele měli zabývat tím, jak *instituce platby* samotná modifikuje model volby. Předpokládejme tedy, že jednotlivec smí nakoupit zboží A v neomezeném množství za hotové a že přístup k úvěru je mu ze zákona odepřen. Nyní porovnejte jeho chování v situaci, kdy bude stát před alternativní institucí platby, která po něm vyžaduje zakoupit zboží pouze na úvěr. „Cena“ stanovená podle současných platných termínů je identická, k dispozici je stejné hmotné zboží. Avšak chování průměrného spotřebitele zřejmě bude v těchto dvou případech zcela odlišné, jak bylo empiricky prokázáno na účincích zákonem vynuceného prodeje na splátky u spotřebního zboží dlouhodobé spotřeby.

Pokud začneme pohlížet na fiskální strukturu z tohoto hlediska, zdá se evidentní, že instituce, prostřednictvím kterých jsou jednotlivci prezentovány náklady a užítky kolektivní aktivity, mohou významně ovlivnit jeho ocenění a jeho reakci na tok těchto nákladů a užiteků.

INDIVIDUÁLNÍ RACIONALITA VE FISKÁLNÍ VOLBĚ

Do jaké míry může být individuální chování při fiskální volbě považováno za „racionální“? Nepochybně zde musíme nejprve definovat termíny. Jako jeden extrém bychom si mohli představit jakéhosi vševědoucího jedince, který je schopen bez dalších nákladů, přesně a okamžitě určit náklady a užítky jakéhokoliv navrhovaného kolektivního rozhodnutí, a to jak pro sebe, tak i pro ostatní členy společenství. Pokud bychom akceptovali toto jako měřítko, pak chování vzniklé na základě takové úvahy by bylo možno definovat jako ideálně „racionální“ a všechny odchylky od tohoto chování jako „neracionální“. Lidé však samozřejmě vševědoucí nejsou, dokonce ani ti, kteří si to o sobě myslí. Zajištění informací o předpokládaných efektech navrhovaných alternativ je nákladný proces dokonce i v prostředí poměrně stabilním. Z uznání tohoto faktu vyplývá, že individuální chování maximalizující užitek je tehdy „racionální“, když jsou volby realizovány na základě ne zcela perfektních informací. V každém stadiu uvažování existuje u jednotlivce jakási „optimální“ investice do vyhledávání podkladů a do analýzy.

Instituce platby mohou tuto „optimální“ hladinu investic do shromažďování informací a analýzy modifikovat; „racionální“ chování v rámci jedné soustavy institucí může vyžadovat, že jedinec akceptuje vyšší stupeň neznalosti, než by akceptoval v rámci nějaké jiné soustavy. Fiskální volba je obvykle ovlivněna v tom smyslu, že jednotlivci je umožněno dosáhnout rozhodnutí pouze v rámci jedné soustavy institucí. Nemůže si tedy zvolit ten způsob platby, který se jeví jako nejvhodnější a nejefektivnější.

Chování založené na „racionální neznalosti“ ovšem není „neracionální“, vyjma zcela výlučného srovnání pomocí měřítek ve výše zmíněném případě vševědoucího jedince, případu „racionality bez nákladů“. Chování založené na takové neznalosti a míře nejistoty, která může být racionálně akceptována, však nemusí být ihned jasně odlišeno od chování, které vzniká na základě iluzí a špatných koncepcí existujících alternativ. Bude proto nutno zkoumat instituce nejen ve smyslu míry informovanosti vůči konečným individuálním účastníkům kolektivní volby, ale rovněž ve smyslu jejich předpokládané schopnosti podporovat iluze nebo nepravdivá přesvědčení. „Fiskální iluze“, koncept, který byl ve veřejných financích zdůrazňován některými italskými badateli, se stává pro tuto analýzu vysoce relevantním.

Přes uvedené potíže se jeví jako vhodné přijmout v úvodním stadiu zkoumání předpoklad, že tato iluze neexistuje. Neboli budeme předpokládat, že jedinec je schopen měřit náklady a užítky přesně, v mezích nejistoty tkvící ve volbě, před kterou stojí. Budeme předpokládat že se chová „racionálně“ v tom smyslu, že jeho chování bude směřovat k maximalizaci jeho vlastního užitku.

NÁSTIN ANALÝZY

Pojetí analýzy bude jasné po pochopení modelu popisovaném v kapitole 2, kde je uvažována poptávka po veřejných statcích. Na základě tohoto přípravného modelu jsou v kapitolách 3 a 4 zkoumány abstraktní modely skutečných daňových institucí, které jsou zhruba rozděleny na přímé a nepřímé daňové nástroje. Kapitola 5 se zabývá současnými aspekty fiskálních institucí a známým pořekadlem „stará daň, dobrá daň“. Rozhodovací proces jednotlivce je zjevně ovlivňován mírou, do jaké je daňová volba vázána na výdajovou

volbu. Tato problematika je pojednána v kapitole 6, která obsahuje formální analýzu předurčenosti daní (jejich použití pro určitý účel).

Tato fragmentace fiskálního rozhodnutí na daňovou volbu a výdajovou volbu a následně institucionální prostředky, kterými lze tyto dvě zjevně oddělené stránky uvést do souladu, jsou diskutovány v kapitole 7. Přímý vztah mezi daňovými rozhodnutími a výdajovými rozhodnutími existuje pouze v podmínkách přísné rozpočtové rovnováhy. Jelikož taková rovnováha obvykle není pro fiskální strukturu charakteristická, je účelné zkoumat důsledky potenciální nerovnováhy na typy rozhodnutí, které vyvolá. Toto téma je pojednáno v kapitole 8.

Většina veřejných služeb je zaměřena na poskytování „obecných“ užitků pro všechny členy daného společenství. Je obtížné izolovat, vyčlenit individuální podíly na těchto užitcích. Do jaké míry tato přílišná obecnost a nedělitelnost vede jednotlivce k neochotě vzdát se svých soukromých statků ve prospěch statků veřejných? Do jaké míry problém „černých pasažérů“ zabraňuje dosažení racionální fiskální volby? Tato problematika je zkoumána v kapitole 9.

V kapitole 10 je diskutována tendence fiskálních institucí vytvářet určité iluze, které ovlivňují individuálního poplatníka-beneficianta. Tato kapitola představuje zevrubné shrnutí příspěvků předních italských vědců k tomuto tématu.

Jednotlivec se podílí přímo nebo nepřímo na vytváření kolektivních rozhodnutí. Neurčuje ale, jakožto jednotlivec, konečný výsledek tohoto rozhodovacího procesu. Analýza by proto byla neúplná, pokud by nebyla začleněna diskuse o rozhodovacích pravidlech. To ovšem otevírá prostor k velmi široké analýze, která zde nemůže být provedena zcela důsledně.

Nanejvýš mohou být prezentovány určité velmi jednoduché rozhodovací modely, což je obsahem kapitoly 11.

Kapitola 12 představuje metodologickou diskusi o problémech, na které se narazí při pokusech přesunout se z teorie do reálného světa. Kapitola 13 sumarizuje výsledky dosavadního zkoumání, které jsou relevantní pro pojetí fiskálních institucí.

Druhá část knihy otevírá problematiku druhotné volby. Předpokládá se zde, že jedinec má možnost vybrat ty instituce, které charakterizují celou fiskální strukturu. Předpokládá se, že spolu s ostatními jednotlivci rozhoduje o „fiskální konstituci“. Kapitola 14 pojednává obecné parametry tohoto typu problému volby. Kapitoly 15, 16, 17 a 18 pak rozebírají některé známé fiskální instituce z úhlu zmíněné volby mezi institucemi a docházejí k zajímavým výsledkům. Tato oblast analýzy může být jen stěží exaktně zkoumána a výsledky jsou jistě spekulativní. Avšak přístup jako takový jasně naznačuje posun k vývoji soustavy norem pro fiskální reformu, které si vyžádají méně morálních ustanovení než je vyžadováno v tradičním pojetí.

Kapitola 19, závěrečná kapitola této knihy, nastiňuje soustavu těchto norem a navrhuje způsoby, jakými mohou být dále rozvíjeny a rozpracovány.

2. Individuální poptávka po veřejných statcích

Účelem následující analýzy je přispět k odvození „teorie poptávky po veřejném zboží a službách“. Hned na počátku úvah o veřejných statcích se ale dostáváme do problému, jak tyto statky definovat. Jak jsou veřejné statky poptávány jednotlivci? Co jsou to veřejné statky?

Pro naše účely budeme každé zboží nebo službu, kterou se skupina nebo společenství jednotlivců rozhodne z jakéhokoliv důvodu poskytovat prostřednictvím kolektivní organizace, definovat jako veřejné. Tato široká kategorie zahrnuje určité statky, které Samuelson i další ekonomové nazývají „čistě kolektivní“, ale může zahrnovat i další

zboží a služby, u nichž se stupeň „veřejnosti“ pohybuje od 0 do 100 procent. Takto pojatá definice je nezbytná, neboť naším záměrem je analyzovat organizaci poskytování veřejných statků, nikoliv stanovit správnou klasifikaci určitého zboží a služeb nezávisle na organizaci. Účelem naší analýzy není zodpovězení otázky, které statky by měly být veřejné.

ČISTÉ KOLEKTIVNÍ STATKY

Skutečnost, že zboží a služby poskytované prostřednictvím státu jsou jen velmi zřídka, pokud vůbec někdy, zcela kolektivního rázu, tvoří základ problémů při úvahách o poptávce. Připomeňme původní Samuelsonovu definici čistého kolektivního statku; (pozn.1) statek, který je spotřebováván rovnoměrně všemi členy kolektivní skupiny.

1. Paul A. Samuelson, „The Pure Theory of Public Expenditure,“ *Review of Economics and Statistics*, XXXVI (November, 1954), 387-89; „Diagramatic Exposition of a Theory of Public Expenditure,“ *Review of Economics and Statistics*, XXXVII (November, 1955), 350-56.

Pokud je tedy jednotka (veřejného statku) dostupná jednomu členu kolektivu, musí být podle definice stejně dostupná všem ostatním členům skupiny. Užitek jsou zcela nedělitelné vzhledem k podílu jednotlivých členů. Jedině v takovém polárním/schématickém případě lze jednoznačně definovat „kvantitu“ veřejného statku. V tomto polárním modelu porovnává jednotlivce potenciální náklady a užitek veřejného statku, o kterém ví, že je dostupný pro všechny stejně. Poptávku jednotlivce je v tomto případě možno diskutovat bez zavádění faktorů působících tehdy, když existuje částečná dělitelnost užiteků mezi různými jednotlivci.

Abychom v analýze postoupili dále, vezměme v úvahu veřejná výdajová rozhodnutí prováděná většinou nebo přírůstkově. Skupina se rozhodne pro počet jednotek, které budou poskytovány po jedné a pořadově (sériovým způsobem). Volba nespočívá v systému „všechno nebo nic“. Nyní je možné pro každého jednotlivce ve skupině koncepčně zkonstruovat schéma nebo křivku jeho mezního ocenění. Předpokládejme, že uvažujeme pouze jeden veřejný statek. Pokud vyloučíme důchodové efekty, pak je tato křivka zcela analogická s křivkou poptávky po obvyklém soukromém zboží nebo službě. Tuto skutečnost ilustruje obr. 2.1.

(obr. 2.1 - osa x: množství, osa y: daňová cena za jednotku)

Na svislé ose se měří mezní ocenění veřejného statku v dolarech. Na vodorovné ose se měří množství statku za určité časové období, které je jednotlivci potenciálně dostupné, a stejně tak je dostupné všem ostatním jednotlivcům ve skupině.

V této jednoduché konstrukci, která zcela pomíjí důchodové efekty, můžeme uvažovat, že křivka poptávky nebo mezního ocenění představuje množství veřejného statku optimálně vyžadované příslušným jednotlivcem při každé ze série různých „daňových cen za jednotku“. Pro zjednodušení můžeme předpokládat, že „daňová cena za jednotku“ je v každém případě stejná bez ohledu na množství. Jinými slovy, „mezní daň“ za jednotku, tak jak je s ní volící jedinec konfrontován, je stejná jako „průměrná daň“. Díky tomuto zjednodušení můžeme uvažovat, že jedinec je konfrontován se sérií vodorovných „nabídkových křivek“ veřejného statku analogicky standardnímu odvození poptávkových křivek u soukromých statků. Pro většinu analýzy prováděné v této kapitole nebude potřeba zavádět komplexnější model. Pro ty čtenáře, které znepokojuje vyloučení důchodových efektů, však je nutno podotknout, že specifikací jednotlivého případu „daňové ceny“ tj. stanovením jednotlivé „nabídkové křivky“ veřejného statku, tak jak je s ní jednotlivce konfrontován, můžeme stanovit jedinečnou křivku mezního ocenění. Opakovanost této procedury nemusí být v tomto stádiu na závadu.

Na obr. 2.1 reprezentuje křivka D_a poptávku jednotlivce po určitém veřejném statku za podmínek určité instituce platby, která je identická platbám v soukromé ekonomice. Za daňovou cenu jednotky OT by jednotlivce „zakoupil“ (pokud jsou tím naplněna jeho osobní přání) množství veřejného statku OX. Není zde ovšem zaručeno, že jedinec se při nákupu

veřejného statku nachází v pozici, kterou on sám preferuje (jeho soukromé „equilibrium“, rovnováha), nebo alespoň blízko ní. Konečné množství veřejného statku, které se poskytuje, musí být zvoleno celým společenstvím, prostřednictvím komplexního institucionálního procesu. Poptávková křivka pro jednotlivý veřejný statek nám umožní jasněji uvažovat o účasti jednotlivce na tomto rozhodovacím procesu, i když uznáváme, že obvykle nebude jednotlivec srovnávat fiskální alternativy v takto abstraktním prostředí.

Předpokládejme, že jedinec ví, že určitý veřejný statek, aby mohl být stejně dostupný všem lidem, bude financován pomocí určité daňové instituce, která mu bude uložena osobně či soukromě, a to za jednotkový poplatek ve výši OT. Jednotlivec bude směřovat ke schválení všech výdajových návrhů pro rozšíření poskytnutí statku až do množství OX. Obdobně bude mít tendenci „volit proti“ všem návrhům na poskytování množství většího než OX, protože bude mít na zřeteli náš předpoklad, že volba „všechno nebo nic“ není možná. Je nutno podotknout, že kalkulace jednotlivce zobrazená na této poptávkové křivce je přímočará. Jedinec nemá žádný stimul, aby „skrýval“ své skutečné preference pro veřejné zboží či službu. Tento aspekt jeho chování jsme vyloučili zavedením předpokladu, že určité daňové schéma je předurčeno volicímu jedinci zvnějšku, a že jeho vlastní aktivita nemůže modifikovat daňovou cenu jednotky veřejného statku, za kterou je mu tento statek dostupný. Metodologická obhajoba tohoto přístupu je zahrnuta v kapitole 9.

Předpokládejme, že kolektivním statkem je systém podmořské obrany Polaris a množství tohoto statku je měřeno počtem ponorek. Každému jednotlivému občanovi je dostupné stejné množství ponorek. Předpokládejme dále, že zajištění tohoto obranného systému má být financováno zavedením jednotné daně z hlavy a že mezní náklad dodávky další ponorky se rovná nákladu průměrnému. Individuální poplatník-beneficiet může v tomto abstraktním modelu odhadnout svůj „soukromý“ či „individualizovaný“ podíl na kolektivním užítku, který je poskytován při každé úrovni podmořské obrany, a také svůj „soukromý“ podíl na daňových nákladech, které tato obrana představuje. Nyní předpokládejme, že rozhodnutí o množství, které má být dodáno, bude předmětem referenda, kdy jednotlivec bude volit o postupně navrhovaných variantách výdajů, které započnou u jedné jednotky (ponorky) a pokračují dokud není dosaženo skupinového rozhodnutí. Jednotlivec bude mít tendenci volit ve prospěch výdajů až do výše odpovídající počtu ponorek OX, a naopak bude volit proti všem návrhům na zvýšení tohoto množství. Jak bylo zdůrazněno, jednotlivec nebude mít možnost individuálního přizpůsobení množství; podle definice nemůže spotřebovat množství rozdílné od ostatních jednotlivců. Z tohoto prostého důvodu není pravděpodobné (dokonce ani v tomto velmi abstraktním modelu referenda), že jeho preference budou plně brány v úvahu ve výsledku skupinového rozhodnutí. Tento výsledek, a to jak v jednoduchém tak v komplexním modelu, však může být determinován pouze analýzou volby jednotlivců, kteří se jí zúčastní.

Pokusme se nyní zkoumat účinky na chování volícího jednotlivce, které se mohou projevit v návaznosti na instituce zdanění, na metody, kterými je jedinec donucován dostát svým finančním závazkům ve věci veřejných statků. Předpokládejme, že situace na obr. 2.1 odpovídá předpokládané reakci jednotlivce při dani z hlavy. Nyní změníme daňovou instituci. Stejný kolektivní statek, podmořská obrana, má být financována nikoliv pomocí daně z hlavy, ale prostřednictvím daně ze zisku podniků. Jak tato změna v instituci platby ovlivní soukromé rozhodnutí jednotlivého voliče-poplatníka-beneficieta? V zásadě lze rozlišit tři možné účinky. Zaprvé, nový způsob platby může být pro jednotlivce více anebo méně „příjemný“, zcela bez ohledu na vědomí nejistoty či neznalost podílu na agregované daňové povinnosti. Jinými slovy, každý jedinec má svůj systém preferencí pro různé způsoby vyrovnání svých finančních závazků vůči vládě, přestože platí v každém případě stejnou čistou daň. Tento systém preferencí je jen zřídka zmiňován v souvislosti s normální tržní volbou, neboť se předpokládá, že zde má jednotlivec úplnou volnost při výběru způsobu platby. Nepožaduje se

po něm, aby vyrovnal své závazky zcela určitým způsobem, tak jak je to obvyklé ve fiskálním procesu.

Abychom mohli samostatně posoudit tento první vliv na volební postoj jednotlivce, předpokládejme, že jednotlivce, jakožto vlastník určitého počtu akcií podniků a jakožto spotřebitel určitého množství zboží vyrobeného v soukromém sektoru, odhadne, že jeho osobní daňový závazek je stejný jako ve schématu při dani z hlavy znázorněném na obr. 2.1. Řekněme ale, že by tento jedinec „preferoval“ zaplacení této sumy spíš v rámci zdanění podniků než prostřednictvím daně z hlavy. Z hlediska jeho rozhodovací úvahy to bude mít vliv na posun nabídkové křivky (či linie daňové ceny) směrem dolů, i přesto, že čistá daň zůstává v obou případech stejná. Kvůli nepeněžním výhod či nevýhod různých metod platby daní se tedy jedinec může zachovat rozdílně v různých institucionálních situacích i při shodné výši čisté daně. Účinky na jeho volby budou obdobné jako u účinků pramenících z redukce daňové ceny. Tento nepeněžní účinek však pravděpodobně nepředstavuje zásadní vliv, který působí na chování jednotlivce při poptávce po veřejných statcích. Byl zde stručně rozebrán pro zachování analytické ucelenosti.

Druhý a mnohem důležitější účinek změny instituce vyplyne nikoliv 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. 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 další ponorky Polaris při uplatnění instituce zdanění zisku podniků. Kontrast v tomto ohledu vůči dani z hlavy, kde jsme předpokládali, že jedinec je schopen stanovit svou daňovou povinnost poměrně velmi přesně, je zřetelný. Jeho odhad osobních nákladů na možnosti, které mu poskytuje určitý veřejný statek, je pravděpodobně z velké části chybný. Tento úvodní příklad naznačuje, že vlivy finančních institucí na informační profil jednotlivce si zasluhují důkladné zkoumání.

Třetí možný účinek změny ve fiskálních institucích na chování jednotlivce vychází z faktu, že je schopen ve většině daňových schémat sám ovlivnit daňovou cenu za jednotku. Jednotlivec může prostřednictvím změny svého modelu osobních výdělků a výdajů, anebo prostřednictvím své účasti na kolektivních rozhodováních, změnit čistou daňovou cenu jednotky veřejného statku, o kterou se jedná. Tento třetí účinek se nevyskytuje v situaci jednotné daně z hlavy, kterou zde používáme jako výchozí bod. Ale vyskytuje se ve většině dalších institucí. Jestliže je sazbová struktura daně stanovena nezávisle na rozhodnutí o množství nabízeného veřejného statku, pak stále ještě můžeme uvažovat, že jedinec je konfrontován s horizontální „nabídkovou“ křivkou. Jeho chování jakožto účastníka přímého volebního procesu nemůže modifikovat daňovou cenu za jednotku, ačkoliv samozřejmě může modifikovat celkový daňový výtěžek. Avšak pokud má stanovený základ daně jakoukoliv souvislost s chováním v jeho soukromé ekonomice, bude schopen změnou svého chování modifikovat tento daňový základ a tím i daňovou cenu, za kterou spolu s ostatními „nakupuje“ veřejný statek. Například v případě daně z příjmu jedinec tím, že nedosahuje při svém výdělkem zdanitelné výše příjmu, může mírně zvýšit daňovou cenu, za kterou jsou jednotky veřejných statků dostupné dalším členům společenství, a současně tím snižuje svoji osobní daňovou cenu. Jeho vlastní odhad daňové ceny, které je vystaven, bude proto stejně tak závislý na předpovědi soukromého chování ostatních, jako na jeho vlastním. Je zřejmé, že tím zavádíme do rozhodovacího procesu jednotlivce další prvek nejistoty.

Jak se tyto jednotlivé účinky kombinují při ovlivňování chování jednotlivce při poptávce po určitém veřejném statku? Jednoduše to ilustruje obr. 2.2. Namísto jednoznačně určeného bodu rovnováhy, „equilibria“, prezentujícího nejvíce preferovanou pozici jednotlivce, dostáváme celé pole neurčitosti. Pokud připustíme „chutě“ jednotlivce odlišit se pouze v relativně malém rozsahu, můžeme uvažovat pouze o nepodstatných posunech

výsledné nabídkové křivky. Ovšem pokud je informační model jednotlivce modifikován v rámci různých fiskálních institucí, pak lze uvažovat o tom, že posun získává velmi značné proporce. Nabídková křivka, na základě které vlastně jedinec provádí volbu, se v návaznosti na změnu instituce může dostat kamkoliv v rámci vystínovaného rozmezí na obr. 2.2. Je zřejmé, že chování jednotlivce v rámci kolektivního rozhodovacího procesu, bude závislé, a to významně, na způsobu, jakým je mu daňová povinnost prezentována.

(obr. 2.2 - osa x: množství, osa y: daňová cena za jednotku)

Jak ukazuje obr. 2.2, rozsah volby je široký, i přes značnou zjednodušenost modelu. Jednotlivec by schválil všechny výdajové programy, bez ohledu na daňovou instituci, až do výše OX. Neschválil by pak všechny programy překračující OX'. V rámci širokého rozmezí OX-OX' buď schválí anebo zamítne návrhy na finanční rozšíření či omezení, a to v závislosti na konkrétní instituci platby.

Cílem této předběžné diskuse je dojít k jednomu elementárnímu závěru. Účinky institucí platby na chování jednotlivce v procesu volby jsou mnohem důležitější u fiskální volby než u tržní volby. Obsah první části této studie lze shrnout jako pokus o stanovení některých zásadních hypotéz, týkajících se těchto účinků. Bude jednotlivec ochoten utratit více za veřejné statky v systému zdanění příjmů (přímé daně) anebo v systému zdanění výdajů (nepřímé daně)? Které proměnné musíme analyzovat předtím, než budeme moci zodpovězet tuto otázku?

KVAZI KOLEKTIVNÍ STATKY

Analýza individuální poptávky po veřejných statcích je relativně jednoduchá pouze v polárním případě čistého kolektivního statku. Faktem ovšem zůstává, že takové statky se vyskytují jen velmi zřídka a že vládní úřady většinou poskytují zboží a služby s různým stupněm dělitelnosti užítku mezi jednotlivé osoby. Individuální podíly obvykle nelze považovat za rovnocenné a parciální jednotky veřejného statku dostupné pro jednoho jedince nemusí být ve stejném rozsahu dostupné pro všechny ostatní. Pokud je uvažována *jakákoliv* dělitelnost mezi jednotlivé osoby, pak spotřeba jednotky jednou osobou snižuje dostupnost jednotky pro ostatní. V terminologii R.A.Musgrava: u většiny veřejně nabízeného zboží a služeb se uplatňuje vyloučení spíš než nevyloučení, alespoň do určité míry. (pozn.2)

2. R.A.Musgrave, *The Theory of Public Finance* (New York: McGraw-Hill, 1959).

Tento fakt o částečné dělitelnosti s sebou přináší nutnost zavést pro téměř všechna veřejně poskytovaná zboží a služby *dva* odlišné poptávkové elementy. Prvním je soukromá poptávka po zboží nebo službě, tak jak je vyčerpávajícím způsobem pojednána v základní ekonomické teorii. Poptávka po dělitelných složkách statku je inverzní funkcí konečné uživatelské ceny, která je účtována, ostatní podmínky se rovnají. Lze tady uplatnit známá tvrzení standardní teorie spotřebitelské volby; skutečnost, že dodavatelem je náhodou celé společenství, má jen malou závažnost. Jednotlivec rozhoduje o množství, skutečně nebo alespoň potenciálně, a různí jednotlivci mohou spotřebovávat různá množství.

Zmíněná individuální nebo soukromá poptávka po vyloučitelných či dělitelných složkách statků poskytovaných kolektivně ale nepředstavuje tu individuální poptávku, kterou se primárně zabývá tato studie. Z definice dělitelnosti vyplývá, že oddělené jednotky statku mohou být poptávány a spotřebovávány, individuálně a soukromě. Avšak toto chování je mimo naše pole působnosti, neboť soustředíme pozornost na individuální volbu a chování v *kolektivním* rozhodování o nákupu a spotřebě veřejných statků. Poptávka po „soukromých“ nebo dělitelných složkách není do individuálního chování v této analýze zahrnuta. Pro účely této studie je tedy relevantní druhý element chování jednotlivce: jeho individuální odezvy projevené v poptávaném množství veřejného statku jako účastníka politických rozhodovacích procesů a jakožto úměrné daňovým cenám, nikoliv spotřebním cenám.

Bude užitečné uvést nějaký příklad. Uvažujme statek, který je charakterizován jak „kolektivními“ tak „soukromými“ složkami, řekněme služby městského parku. Rozhodování o množství a kvalitě služeb parku musí být realizována prostřednictvím určité soustavy institucionálních pravidel pro dosažení politickoadministrativních rozhodnutí. Tohoto rozhodování se účastní jednotlivci a je to právě jejich účast, která je předmětem našeho zkoumání. Chování v tomto procesu může ale záviset na *soukromé* poptávce po službách parku a tato poptávka naopak může zpětně ovlivnit přímý uživatelský poplatek, který má být zaveden za použití tohoto zařízení. Avšak pokud kolektiv při tvorbě rozhodnutí nereaguje přímo a automaticky na soukromě vyjádřenou poptávku a nic jiného, neboli pokud zde nejsou uplatněna čistá tržní kritéria, do rozhodovacího procesu jednotlivce vstupují další poptávkové úvahy. Tyto úvahy odrážejí, nebo by měly odrážet, skutečně nedělitelné složky, které dané zařízení představuje, a poptávku po těchto kolektivních složkách pak lze pojímat stejným způsobem, jako v analýze čistých kolektivních statků, diskutované výše.

Řekněme, že je přijato rozhodnutí účtovat přímým uživatelům 25 centů za každou návštěvu parku. Toto výsada - procházet se anebo posedět v parku - je za 25 centů za jednu návštěvu stejně dostupná všem občanům, anebo v okamžiku rozhodování se spíš předpokládá, že bude potenciálně dostupná. Jednotlivec, jakožto člen městského společenství bere dostupnost služeb parku za 25 centů jako skutečně kolektivní v polárním smyslu. Prostřednictvím této konvence o začlenění přímých uživatelských cen do instituce samotné jsme schopni pro účely analýzy převést všechna kvazi kolektivní zboží a služby na čisté kolektivní statky, jak již bylo ukázáno. Ve svém důsledku tato procedura představuje rozčlenění smíšených veřejno-soukromých statků na jejich dva základní elementy. Jakmile jsme stanovili uživatelskou cenu dělitelných složek, můžeme přistoupit ke konstrukci poptávkového schématu či křivky pro kolektivní složky. Skutečnost, že určitý jedinec ví, že mu bude účtována cena 25 centů, bude samozřejmě ovlivňovat jeho odhad daňové ceny, kterou budou vyžadovat rozvojové doplňky zařízení. Jedinec sice může při stejné úrovni použití oceňovat kolektivní složky zařízení s nulovou uživatelskou cenou výše, než by ocenil složky zařízení s konkrétní cenou, rozpoznává však rovněž, že tržba za uživatelské ceny v druhém případě bude snižovat podíl zařízení, který musí být financován z daní. Přímé uživatelské ceny budou posuzovány jako částečná náhrada daňových cen.

Můžeme to ilustrovat na obr. 2.3. Křivka D_a reprezentuje individuální poptávku po službách parku *jakožto kolektivního zboží*, za předpokladu, že tyto služby budou dostupné za nulovou uživatelskou cenu. D_b reprezentuje stejnou poptávkovou křivku po službách za předpokladu, že se za ně bude platit 25 centů. Jak je znázorněno, tato křivka leží pod D_a , což ale nemusí platit obecně. Pokud přetížení dosáhne závažného stupně, může naopak jednotlivec více oceňovat služby parku s uplatněním uživatelské ceny než služby bezplatné (vedoucí k přetížení). Odhadovaná daňová cena, kterou bude nucen platit, je v druhém případě zjevně nižší než v případě prvním. Pokud OT je předpokládaná daňová cena, kdy služby parku jsou dostupné bez poplatku, pak pozice individuální rovnováhy, „equilibria“, bude v bodě E, přičemž nejvíce preferované množství (velikost zařízení) představuje OX. Při nižší odhadované daňové ceně OT', která odpovídá poptávkové křivce D_b , se pozice rovnováhy posune do bodu E', s preferováním množstvím OX'. Geometrie obrázku naznačuje, že pozice individuální rovnováhy se může při zavedení uživatelských cen pohybovat kterýmkoliv směrem podél souřadnice. Dokonce i bez přílišného přetížení mohou kolektivní rozhodovací procesy generovat více celkových investic do veřejných zařízení, která poskytují kvazi kolektivní služby za poplatky než bez nich. Veřejné parky mohou být větší ve městech, která uplatňují uživatelské ceny, než tam, kde se ceny neuplatňují.

Tuto analýzu lze zevšeobecnit pro jakýkoliv stupeň „veřejnosti“ od čistých kolektivních statků až po čisté tržní statky. Uvažujme statek, který je nabízen prostřednictvím klasické tržní instituce anebo veřejným podnikem, který funguje výhradně na základě

ziskových kritérií. I v tomto případě je možno uvažovat o individuální poptávce po tomto statku jakožto kolektivním statku, nikoli soukromém, zcela bez ohledu na poptávku po konkrétně dělitelných složkách. V rámci tržní instituce ovšem jednotlivce uvažuje, že daňová cena, kterou by měl platit, je nulová, neboť uživatelský poplatek, v tomto případě tržní cena, by měl finančně pokrýt celou nabídku. Individuální poptávkové schéma po statku, jakožto kolektivním statku, může nicméně existovat a může být použito pro znázornění různých daňových cen, které jsou nad a mimo rozsah tržních cen, které je jednotlivce ochoten zaplatit za dostupnost statku, a to v *tržních cenách*. Právo koupit neomezené množství zboží v daných tržních sazbách se stává v tomto modelu pro účely analýzy čistým kolektivním statkem. Protože se však očekává, že „nabídková“ křivka, které je jednotlivce vystaven, je ta, která odráží nulovou daňovou cenu, individuálně preferovaná množství jsou ta, která jsou generována tržními institucemi.

Jde o to, že elementy poptávky po jakémkoliv zboží, ať už je podle standardních kritérií klasifikováno jako zcela, částečně anebo vůbec ne „veřejné“, mohou být dále rozděleny na *soukromé* a *kolektivní* aspekty. (pozn.3)

3. Toto je uvedeno, poněkud odlišným způsobem, B. A. Weisbrodem v jeho článku „Collective-Consumption Services of Individual-Consumption Goods“, *Quarterly Journal of Economics*, LXXVIII (August, 1964), 471-77.

Při uznání tohoto faktu lze pak individuální poptávku po kolektivních užitech poskytovaných jakýmkoliv zbožím nebo službou analyzovat v podmínkách Samuelsonova polárního modelu. Můžeme vznést stejné otázky, jako byly kladeny v předcházející části. Jak instituce platby, neboli forma, kterou jsou daně ukládány, ovlivňuje poptávku jednotlivce po těch složkách zboží a služeb, které jsou poskytovány veřejně, a které musí být rovnocenně dostupné všem členům společenství?