

# Veřejný sektor a teorie potřeb

Yvonne Strecková

## 1. Úvodem

Otázka rozsahu a struktury veřejného sektoru a s tím související otázka plnění alokační a distribuční funkce veřejné správy cestou veřejných financí, je jak známo základní otázkou veřejné ekonomie. A s kvalitou odpovědi úzce souvisí míra efektivnosti veřejného sektoru.

Různé ekonomické školy, přesněji řečeno různé přístupy ke zkoumání předmětu ekonomie nabízí různé odpovědi. Některé považují samu existenci veřejného sektoru za ekonomický omyl a hledají cesty, jak odstraňovat existující projevy selhávání tržního mechanismu a jak reagovat na existenci tzv. kolektivních statků v logice tržního mechanismu a soukromého vlastnictví, tedy především cestou likvidace vstupu státu do fungování národního hospodářství. Jiné využívají aparátu klasické a především neoklasické ekonomie. Někdy se setkáváme s přístupem tzv. sociální ekonomie, který zdůrazňuje funkce veřejného sektoru a tedy i funkce veřejných financí z hlediska principu spravedlnosti a tedy plnění jejich sociální funkce. Každý z těchto přístupů svým způsobem obohacuje poznání, z vědeckého hlediska vzato vytváří argumentační základ pro spor názorů.

Jeden z přístupů, který někteří autoři zahrnují do přístupů sociální ekonomie<sup>1</sup>, je přístup, který vychází z teorie potřeb, teorie lidského potenciálu a z hypotézy o zdrojovém charakteru veřejného sektoru.

Ekonomie definuje potřebu jako pociťovaný nedostatek a zabývá se celou soustavou procesů, jejichž smyslem je produkce a spotřeba statků, které tyto potřeby uspokojují. Jedná se tedy o zcela rozhodující kategorii.

Dříve, než se budeme hlouběji touto kategorií zabývat a zkoumat, do jaké míry nám může pomoci objektivizovat funkce a rozsah veřejného sektoru, je vhodné sdělit některá výchozí stanoviska, a to:

- základní struktura potřeb člověka je tak stará jako člověk coby genetický druh,
- postupně se mění **způsob** uspokojování potřeb jako výsledek poznání a tvůrčí aktivity člověka,
- různé vědní disciplíny strukturují potřeby člověka poněkud odlišným způsobem podle toho, z jakého úhlu pohledu (jakým aspektem) člověka studují. Srovnáme-li prováděnou strukturaci potřeb, kterou provádí ekonomie, sociologie a psychologie, neshledáme zásadní rozdíly, ale shledáme různou hierarchizaci potřeb,
- ekonomie strukturuje potřeby podle charakteru materiálních statků a služeb, kterými jsou potřeby uspokojovány. Nepracuje s takovými potřebami jako je potřeba lásky, potřeba sebeuplatnění, potřeba porozumění apod. Skutečně kvalifikovaný ekonom však ví, že způsob uspokojování potřeb tak jak se jim zabývá ekonomie, má významný vliv i na uspokojování těch potřeb, kterými se zabývá především psychologie nebo sociologie,

---

<sup>1</sup> viz Medved', J.- Nemeč, J.: Mikroekonomické východiska veřejných financí

- ve většině ekonomických teoriích se obvykle dovídáme, že pocitování potřeb je u jedinců velmi diferencované, tedy že každý člověk má jinou strukturu potřeb. Nadále vycházíme z tvrzení, že základní struktura potřeb je u všech lidí shodná, ale že jedinci se diferencují do určité míry ve struktuře způsobu uspokojování potřeb a v hierarchizaci naléhavosti uspokojování potřeb. Ekonom však ví, že zvláště v makroekonomické rovině musí pracovat s určitými průměrnými veličinami. V mikroekonomické úrovni pak musí vycházet ze znalostí faktorů, které podstatným způsobem ovlivňují diferenciaci způsobu uspokojování potřeb.
- ve většině ekonomických teorií se obvykle dovídáme, že nejvyšší autoritou v národním hospodářství je spotřebitel, který nejlépe zná své potřeby a na základě této znalosti se rozhoduje o způsobu jejich uspokojení. Vycházejí z teorie potřeb nevyvrácíme tuto hypotézu, jenom podotýkáme, že
  - poptávka po určitém způsobu uspokojování potřeb je v podstatě určena nabídkou těchto způsobů,
  - rozhodnutí pro určitý způsob uspokojení potřeby je silně ovlivněno mírou informovanosti spotřebitele a schopnosti posoudit důsledek tohoto způsobu.

## **2. Základní struktura potřeby**

V ekonomii je nejdůležitějším znakem pro třídění potřeb úloha produkováných statků, kterou plní v reprodukčním procesu.

Z hlediska tohoto třídícího znaku členíme potřeby na

- potřeby výrobní,
- potřeby finální (konečné, spotřební).

Výrobní potřeby pociťuje člověk v postavení výrobce, tedy producenta statků, které jsou určeny pro další produkci, tedy pro spotřebu v procesu další produkce materiálních statků nebo služeb.

Finální (konečné, spotřební) potřeby pociťuje člověk v postavení spotřebitele za účelem zachování své existence a její kvality, která je dána jeho životní úrovní a způsobem života. Tyto kategorie jsou pak dány mírou kvantity a kvality spotřeby statků. Cílovou funkcí národního hospodářství je uspokojení finálních potřeb, uspokojení výrobních potřeb je podmínkou sine qua non.

### **2.1 Vztah veřejného sektoru k uspokojování výrobních potřeb**

Statky, kterými se uspokojují výrobní potřeby mají ve své většině charakter soukromých statků a teoretické i experimentální analýzy opravňují učinit závěry v tom smyslu, že se jedná o statky, které jsou produkovány a distribuovány ziskovým sektorem a tedy regulovány tržním mechanismem. Pokud se ukazuje jako vhodné zasáhnout do regulace ziskového sektoru, existuje dostatečné množství nástrojů hospodářské politiky, kterými je možné provádět potřebnou regulaci. Jejich použití je záležitostí politického rozhodnutí.

Existují ovšem statky, které uspokojují jak výrobní potřebu, tak i potřebu finální. Jde především o statky tzv. technické infrastruktury, mezi něž patří především dopravní, spojové, rozvodné a transformační sítě. Protože statky především charakteru služeb potřebuje jak ten kdo uspokojuje výrobní potřeby, tak i ten, kdo uspokojuje finální potřeby, jedná se o služby, které jsou často nazývány jako služby veřejně prospěšné. Všichni spotřebitelé mají zájem na efektivnosti poskytovaných služeb, to jest na maximalizaci užiteků a minimalizaci nákladů. Takto lze ovšem formulovat zájem všech spotřebitelů těchto služeb. Lze však takto formulovat i zájem všech producentů těchto služeb? Pokud fungují v logice ziskového sektoru a jsou regulovány tržním mechanismem, je jejich základním zájmem kategorie zisku. Technické vlastnosti těchto služeb objektivně podporují tendence k monopolizaci a tím i k podpoře jednoho z důvodů selhávání tržního mechanismu. Služby technické infrastruktury všichni potřebují a jejich producentům se otevírá možnost monopolního postavení a tudíž možnost maximalizace zisku cestou růstu cen, aniž by rostl užitek a snižovaly se náklady. Uváděné důvody vedou k úvahám o vyjmutí této části technické infrastruktury ze ziskového sektoru a o jeho převedení do neziskového sektoru, tedy o jeho financování z veřejných financí a převedení do oblasti veřejného vlastnictví ať už státního nebo územního (kraj, obec). Tím se ovšem otevírá prostor pro projev základní negativní tendence veřejného sektoru a tou je tendence k neefektivnosti.

Řešení tohoto rozporu se hledá prakticky v celém světě a to různými kombinacemi těchto opatření:

- odděluje se produkce od distribuce, produkce se privatizuje, vzniká konkurence a distribuce zůstává součástí veřejného sektoru,
- do celé soustavy produkce a distribuce se zavádí regulační mechanismus ze strany veřejného sektoru především v oblasti cen.

## 2.2 Vztah veřejného sektoru k uspokojování finálních potřeb

V ekonomických systémech obvykle členíme finální potřeby na

- společenské potřeby
- individuální potřeby

**Společenské potřeby** pociťuje člověk (jedinec, individuální spotřebitel) proto, že žije ve společnosti. A člověku je geneticky dáno žít ve společnosti (ve státě). Sám název těchto potřeb vzbuzuje představu, že se jedná o potřeby společnosti: není tomu tak. Jak bylo již řečeno, tyto potřeby pociťuje každý jedinec proto, že žije ve společnosti. Potřeby, které nepociťuje jedinec vlastně neexistují. Charakteristickým znakem společenských potřeb je to, že tyto potřeby pociťuje člověk pouze v situaci, kdy mu život ve společnosti omezuje kvalitu jeho života, kdy se cítí tou společností, tedy jinými lidmi ve společnosti ohrožený.

Společenské potřeby členíme na:

- potřebu organizovaného uspořádání společnosti (Tuto potřebu uspokojuje produkcí svých statků veřejná správa. To je její poslání.)
- potřebu ochrany osoby a jeho majetku (Tuto potřebu uspokojují především bezpečnostní služby. Obvykle se jedná o policii.)

- potřebu zajištění spravedlnosti (Tuto potřebu uspokojují především orgány justice.)
- potřebu ochrany území, na kterém určité společenství žije (Tuto potřebu uspokojuje především armáda.)

Systémy, které produkují služby uspokojující tyto společenské potřeby, mají dlouhou historii a jsou vlastně tak staré jako lidstvo samo. Postupem času mění obsah a hlavně formy svých činností, nikoliv však podstatu důvodů své existence.

V posledních letech se často hovoří o další společenské potřebě, která je stále více pocíťovaná v souvislosti s rozvojem společnosti a především její ekonomiky a to je potřeba ochrany životního prostředí. Prozatím se neprojevují tendence k vytváření samostatných systémů, které svými činnostmi produkují služby uspokojující tuto potřebu. Její uspokojování se stává součástí produkce statků, tedy činností systému veřejné správy a také systému justice a policie.

Produkce statků (služeb, činností), které uspokojují společenské potřeby, je obecně považovaná za doménu veřejného sektoru. Z hlediska teorie statků se jedná o klasické kolektivní statky. I krajně liberální ekonomické teorie obvykle nezpochybňují objektivní nutnost zajišťovat uspokojování těchto potřeb cestou veřejného sektoru. Akcentují samozřejmě vše, co minimalizuje rozsah produkce těchto statků a hledají prostor možnosti vstupu ziskového sektoru do jejich zajišťování (advokacie, soukromé bezpečnostní služby apod.). V kategorii produkce statků, které zabezpečují uspokojení společenských potřeb opravdu neexistuje žádný objektivní důvod, který by z hlediska efektivnosti vynakládané práce vedl k nárůstu četnosti těchto služeb. S částečnou výjimkou veřejné správy je produkce těchto statků vyvolaná negativními projevy činnosti člověka žijícího ve společnosti. Nejde však o to minimalizovat tyto služby za každou cenu. Jejich rozsah je nutno poměřovat k dosahovaným užitkům. Zvláště v této části veřejného sektoru existuje velký prostor pro využívání všech faktorů efektivnosti, které má veřejný sektor k dispozici. Z hlediska zájmu na uspokojování společenských potřeb existuje jeden specifický aspekt. Jedinec pocíťuje určitou společenskou potřebu jen v určitých konkrétních situacích, do kterých se dostane. Pokud se v těchto situacích neocitá, má tendenci považovat systémy, které produkují statky za účelem uspokojení společenské potřeby za přebujelé až zbytečné.

Organizovaná společnost, která vytváří tyto systémy uspokojující společenské potřeby jakoby myslí za každého svého člena v zájmu každého svého člena, aby v okamžiku, kdy pocítí určitou potřebu, tedy kdy projeví zájem o její uspokojení, mohla býti uspokojena.

V podstatě, vzato z technického hlediska neexistují důvody, pro které by nebylo možno zajišťovat tyto společenské potřeby cestou ziskového sektoru. Tedy produkci těchto statků komercializovat. Teoretické analýzy i zobecněná zkušenost prokazují, že by se hluboce prohloubila diferenciacie v přístupu k těmto statkům, k těmto činnostem, a to na úkor kvality života, především zajišťování lidských práv.

**Individuální potřeby** pocíťuje každý člověk jako genetický druh. Spor o veřejný sektor, jeho rozsah a strukturu se odehrává především na tomto „bitevním poli“. Struktura individuálních potřeb je obvykle znázorňována pomocí grafu v podobě obráceného jehlanu.



Různé typy průzkumů prokazují, že

- *přímka a*- odspodu nahoru klesá míra individuální existenční naléhavosti uspokojování potřeb
- *přímka b*- odspodu nahoru roste míra společenské existenční naléhavosti uspokojování potřeb
- *přímka c*- odspodu nahoru klesá míra možnosti kvalifikovaně určit kvantitativní hranici uspokojení potřeb

Co můžeme z těchto tendencí vyvozovat pro rozsah a strukturu veřejného sektoru?

U potřeb, které jsou existenčně u jednotlivce naléhavější, tedy potřeba výživy, odívání a bydlení lze spoléhat na vysokou míru zájmu jednotlivce na jejich uspokojování i na to, že spotřebitel objektivně může mít dostatek informací pro to, aby se racionálně rozhodl o způsobu uspokojení svých potřeb. Samozřejmě je ovlivňován reklamou, ale veřejná správa i celý systém nevládních institucí mají k dispozici řadu nástrojů pro to, aby spotřebitel byl motivován k takovému způsobu uspokojení těchto potřeb, který má pozitivní dopad na člověka, na kvalitu jeho potenciálu. A to nástrojů, které nelikvidují inovační iniciativu producentů, tedy podnikatelů, ale nutí ho k takovému způsobu podnikatelského chování, které je řídicími orgány společnosti považována za žádoucí.

Dosavadní poznatky ekonomické praxe naznačují, že není důvod pro to, aby u těchto individuálně naléhavých existenčních potřeb nebyl ponechán prostor pro výraznou regulační funkci tržnímu mechanismu.

Pokud se spotřebitelé dostanou do situace, že nejsou schopni uspokojovat své existenčně naléhavé potřeby z titulu své příjmové situace, ekonomicky a sociálně vyspělá společnost řeší tuto situaci pomocí sociálních podpor a sociální pomoci.

Čím více klesá míra individuální existenční naléhavosti uspokojování potřeb, tím méně je možno spoléhat na intenzitu zájmu spotřebitele na jejich uspokojování. Zároveň klesá objektivní možnost spotřebitele posoudit vlastnosti nabízeného způsobu uspokojení těchto potřeb. I vysoká míra obecné informovanosti nemůže vytvořit situaci, ve které je to vždy spotřebitel, který nejlépe posoudí, jaký způsob uspokojení své potřeby zvolit.

Ale jestliže blíže rozebereme činnosti, tedy služby, jimiž se uspokojují tyto potřeby, tím více zjišťujeme, že mají výrazný vliv na uchování a kultivaci lidského potenciálu, který chápeme jako předpoklad člověka k činnostem. Kategorie lidského potenciálu je v dalším textu blíže rozebíraná. Prozatím vyslovujeme tyto hypotézy:

- lidský potenciál je základním zdrojem ekonomického rozvoje společnosti a zároveň i základním sociálním cílem společnosti. Jeho význam neustále roste především proto, že
  - o postupně se dočerpávají neobnovitelné přírodní zdroje a roste význam vědy a techniky na uchování a vytváření obnovitelných zdrojů, tedy roste náročnost na kvalitu lidského potenciálu jak u producentů tak u spotřebitelů,
  - o prohlubující se všechny formy dělby práce přinášející s sebou všechny formy integrace jsou velmi náročné na kvalitu lidského potenciálu každého jednotlivce,
  - o rozvíjející se demokratické formy politického uspořádání států a integraci jsou přímo úměrné k požadavkům na kvalitu lidského potenciálu každého jednotlivce.

Z těchto a ještě řady dalších důvodů, které budou dále rozebírány, roste míra společenské existenční naléhavosti uspokojování potřeb, které mají vliv na kvalitu lidského potenciálu. Kvalita ekonomického růstu a sociálního rozvoje společnosti je stále více závislá na kvalitě lidského potenciálu každého jednotlivce. Zájem každého jednotlivce na uchování a kultivaci lidského potenciálu každého druhého jednotlivce objektivně roste.

Vezmeme-li ovšem do úvahy tendenci klesající míry intenzity individuální existenční naléhavosti uspokojování potřeb a zároveň rostoucí míru intenzity společenské naléhavosti uspokojování potřeb, jasně se otevírá prostor pro intervenci produkce a distribuce služeb, které se významně podílejí na uchování a kultivaci lidského potenciálu pro veřejný sektor. A to intervenci, která nevyplývá jenom z potřeby solidárnosti a spravedlnosti, ale vyplývá přímo z existenční naléhavosti společnosti a v konečném důsledku tedy každého jednotlivce.

Jestliže z teorie externalit vyplývá, že existuje mezi způsoby uspokojování potřeby různá míra efektu, který má jednotlivec ze spotřeby statků (činností) toho druhého jednotlivce, pak se jen zpřesňují hranice prostoru pro veřejný sektor.

Samozřejmě, jestliže se nějaký jev prosazuje jako tendence, to ještě neznamená, že v rámci této tendence neexistují výjimky, které potvrzují pravidlo. Že neexistují jedinci, kteří naléhavě pociťují potřebu uchování a kultivace svého potenciálu jako individuálně naléhavou potřebu. Četnost těchto jedinců je ovšem závislá na četnosti vysoké míry vyspělosti vlastního potenciálu, takže se příčina nakonec jeví jako důsledek následku příčiny.

Prostor pro veřejný sektor, vycházející z teorie potřeb a lidského potenciálu, se otevírá ještě z dalších důvodů. Četnost jednotlivců, kteří nechtějí být zdraví, informovaní, všeobecně i odborně vzdělaní a všeobecně kulturní není mnoho. Zdaleka ne všichni jsou však ochotní vynaložit námahu, tedy vynaložit svoji vlastní práci na to, aby toho dosáhli.

A ještě jeden důležitý aspekt, možná jeden z nejdůležitějších, který přispívá k vymezení prostoru pro veřejný sektor spočívá ve skutečnosti, že se lidé, tedy jedinci, rodí geneticky a sociálně nerovni. Tato skutečnost bude ještě v dalším textu šířeji vzpomenu. Lidé s nižší úrovní intelektuální vybavenosti spíše tíhnou k takovému uspokojování potřeb, které nevyžaduje větší námahu. Pokud je jejich uspokojování ponecháno široce ziskovému sektoru, producent těchto služeb, činností se na ně orientuje, protože mu zajišťují zisk. Co to znamená především pro kvalitu lidského potenciálu, to ziskový sektor nezajímá, protože to není jeho cílovou kategorií.

Pokud společnost svým uspořádáním ponechává výlučný nebo široce rozvinutý prostor ziskovému sektoru pro to, aby pokryl ty potřeby, jejichž uspokojování je výrazně společensky existenčně naléhavé, projeví se v něm různým způsobem a s různou intenzitou všechny projevy tzv. selhávání trhu.

**Potřeby existenční jistoty.** V dosavadní presentaci struktury potřeb nejsou tyto potřeby explicitně zmiňovány. Nevznikají proto, že člověk žije ve společnosti. Jedná se o individuální potřebu, která je individuálně existenčně velmi naléhavá a její uspokojení vytváří podmínky pro uspokojení ostatních individuálních potřeb. Ale v konečném důsledku se její uspokojení jeví jako jedna z podmínek uspokojení společenských potřeb. Stále více se hovoří o tom, aby byla ve struktuře individuálních potřeb zařazena ještě před potřebu výživy. Potřebu existenční jistoty lze uspokojit dvěma způsoby, a to buď

- prací
- nebo systémem sociálního zabezpečení.

Pokud jde o uspokojení prací, jedná se buď o práci, při které je jedinec jak producentem statků tak i jejich spotřebitelem nebo prací, za kterou v systému dělby práce získává prostředky, které mu vytváří podmínky pro možnost uspokojit ostatní potřeby.

Uspokojení potřeby existenční jistoty cestou sociálního zabezpečení je samozřejmě projevem solidarity společnosti projevující se různými formami redistribuce.

Současná zobecněná zkušenost ukazuje všechny přednosti uspokojování potřeby existenční jistoty cestou práce. Vytváření podmínek pro tento způsob uspokojení potřeby existenční jistoty je především doménou ziskového sektoru. Veřejný sektor ovšem může významně přispět k tomuto způsobu uspokojení potřeby existenční jistoty cestou takové alokace zdrojů, které vytváří podmínky pro existenci práce ať už v ziskovém nebo neziskovém sektoru. Ovšem práce efektivní ve smyslu maximalizace užitku a minimalizace nákladů.

Uspokojování potřeby existenční jistoty cestou sociálního zabezpečení má své oprávnění vzhledem k věku, zdravotnímu stavu a mimořádným životním situacím. Pokud nahrazuje nemožnost zajistit existenční jistotu cestou práce, znamená to, že jak ziskový tak i neziskový, především veřejný sektor nevyužil svých možností.

Společenská praxe (např. struktura veřejných rozpočtů) využívá kategorii potřeb ke strukturaci veřejného sektoru i hlubší propracování tohoto přístupu může vést k stále hlubšímu chápání smysluplnosti statků produkovaných veřejným sektorem.

### 3 Veřejný sektor a kategorie lidského potenciálu

Bylo již zdůrazněno, že lidský potenciál představuje ve struktuře ekonomických zdrojů stále významnější složku a že v jeho uchování a kultivaci sehrává veřejný sektor stále významnější úlohu. V ekonomické literatuře se často používá pojem lidský kapitál. Použitím tohoto pojmu je zdůrazňovaná funkce člověka jako pracovní síly. Použitím pojmu lidský potenciál je zdůrazňovaná skutečnost, že člověk ve společenském procesu (tedy v soustavě ekonomických a sociálních procesů) plní řadu funkcí. A kvalita plnění těchto funkcí je podmíněna kvalitou lidského potenciálu. Jedná se o funkci občana, člena rodiny (jako nejmenší sociální skupiny), funkci pracovní síly, funkci vlastníka a funkci spotřebitele.

Teorie lidského potenciálu definuje lidský potenciál jako předpoklad člověka k činnostem a konkretizuje ho následujícími složkami

- potenciál zdraví
- potenciál poznatkový a dovednostní
- potenciál hodnotově orientační
- potenciál sociálně participační
- potenciál individuálně integrativní a regulační
- potenciál tvůrčí

Jednotlivé složky lidského potenciálu nejsou přesně kvantifikovatelné, ale pomocí celé soustavy ukazatelů jsou vyjádřitelné.

Úroveň potenciálu zdraví lze vyjádřit v soustavě objektivních a subjektivních ukazatelů fyzického a psychického zdravotního stavu.

Úroveň poznatkového a dovednostního potenciálu je vyjádřitelný soustavou teoretických znalostí a praktických dovedností.

Hodnotově orientační potenciál je vyjádřitelný škálou přijatých hodnot.

Úroveň sociálně participačního potenciálu je vyjádřitelná mírou schopnosti vžít se do situace druhého a mírou ochoty podílet se na plnění jeho úkolů a problémů.

Individuálně integrativní a regulační potenciál (někdy též nazývaný volní potenciál) je vyjádřitelný soustavou ukazatelů, z nichž vyplývá míra schopnosti ovládat sám sebe.

A konečně tvůrčí potenciál je vyjádřitelný soustavou ukazatelů schopnosti nacházet nové způsoby uspokojování potřeb.

Kvantitu i kvalitu lidského potenciálu a tedy i jeho jednotlivých složek je účelné sledovat jak u jednotlivců tak i různých sociálních skupin vymezených podle různých kritérií.

Existuje řada faktorů, které ovlivňují stav a vývojové tendence jednotlivých složek lidského potenciálu. Jedná se o faktory ekonomické, sociální, politické, kulturně-historické, geopolitické. Jeden z faktorů ekonomických je faktor způsobu uspokojování potřeb a to společenských i individuálních i potřeb existenční jistoty.

Pokud existují důvody, aby potřeby byly uspokojovány cestou ziskového sektoru, pak musí řídicí orgány udělat vše pro to, aby neznemožňovaly ziskovému sektoru hledat nové způsoby uspokojování potřeb, ale aby byly omezovány možnosti nabídky takových statků, které působí negativně na jednotlivé složky lidského potenciálu (právní normy, inspekce apod.).



Tam, kde klesá míra individuální existenční naléhavosti uspokojování potřeb a kde se tedy objektivně otevírá prostor pro veřejný sektor, tam se také otevírá prostor pro takový způsob uspokojování potřeb, který vytváří předpoklady pro pozitivní působení na jednotlivé složky lidského potenciálu. Producenti příslušných statků nejsou z existenčních důvodů závislí na cílové kategorii bezprostředního zisku, dokonce si mohou dovolit určitý přepych nižší spotřeby než je nabídka za předpokladu, že je třeba spotřebitele připravit na takovou spotřebu intenzitou dočasně nespotřebované nabídky atd. Existují ovšem ekonomické hranice tohoto ekonomického přepychu.

Uspokojování potřeb cestou veřejného sektoru vykazuje tedy určité přednosti:

- otevírá prostor pro uspokojování potřeb, které jsou individuálně méně existenčně naléhavé, ale výrazněji se u nich projevuje společenská existenční naléhavost,
- umožňuje větší prostor pro podporu produkce statků, které v sobě skrývají větší míru možnosti pozitivního ovlivňování jednotlivých složek lidského potenciálu aniž by jejich producenti byly bezprostředně vystaveni riziku likvidace,
- vytváří prostor pro nabídku takových statků, které pozitivně ovlivňují jednotlivé složky lidského potenciálu a přitom spotřebitel objektivně nemůže kvalifikovaně posoudit vlastnosti těchto statků,
- vytváří podmínky pro přístup k uspokojení potřeb bez ohledu na své sociální podmínky,
- umožňuje diferencovanou nabídku služeb podle rozdílných předpokladů pro jejich spotřebu, především v závislosti na intelektuálních předpokladech, což je nákladově náročné.

Uspokojování potřeb cestou veřejného sektoru v sobě ovšem skrývá určitá nebezpečí, a to:

- především se jedná o nebezpečí manipulace s lidmi a to prostřednictvím takové nabídky služeb, která ovlivňuje jednotlivé složky lidského potenciálu v zájmu určité mocenské skupiny. Jedinou zbraní proti tomuto nebezpečí je skutečně demokratický politický systém s rozhodovacím mechanismem veřejné volby,
- vytváří se prostor pro prosazení objektivní tendence veřejného sektoru k neefektivnosti. Jedinou zbraní proti tomuto nebezpečí je vědomé využívání všech známých faktorů efektivnosti, zvláště pak faktorů řízení veřejného sektoru.

Pokud považujeme hypotézu o růstu významu lidských zdrojů za prokázanou, pak se nám upřesňuje vymezení prostoru pro veřejný sektor.

Významné osobnosti filosofie, sociologie a politologie soudí, že končí etapa společnosti elit a začíná etapa elitní společnosti. Řečeno přesněji končí etapa, ve které závisela kvalita společnosti především na kvalitě společenské elity (nikoliv rodem a majetkem, ale duchem) a začíná etapa, ve které je ekonomický, sociální a politický rozvoj čím dál tím více závislý na kvalitě všech složek lidského potenciálu každého člověka. Nastává kvalitativně nová etapa funkcí veřejného sektoru jakožto sektoru zdrojového, nikoliv pouze charitativního.

## **4 Pojetí ekonomické a sociální funkce státu a veřejný sektor**

Vymezení veřejného sektoru na základě teorie potřeb a lidského potenciálu nám pomůže lépe pochopit představu různých přístupů k plnění ekonomické a sociální funkce státu.

### **4.1 Liberální přístup**

Liberální přístup absolutizuje svobodu jedince, a to jak v roli producenta tak v roli spotřebitele. Vychází z principu rovného postavení jedince v okamžiku svého narození, který jediný nejlépe zná své potřeby a nejlépe se umí rozhodnout o způsobu jejich uspokojení. Soukromé vlastnictví a státem neregulovaný tržní mechanismus pak vytváří rovnovážný stav na trhu mezi nabídkou a poptávkou. Sociální status jedince chápe tento přístup jako výsledek jeho výkonnosti. Rozdělovací procesy, které prochází jinými kanály než cestou trhu považuje za základ ekonomické neefektivnosti, která v konečném důsledku vytváří všeobecnou sociální chudobu. Má tedy principiálně negativní vztah k veřejnému sektoru. I v případě tzv. kolektivních statků hledá možnosti jejich produkce cestou tržního mechanismu. Pokud jde o společenské individuální potřeby, jejich existenci nepopírá, ale považuje za nutné docilovat takových způsobů jejich uspokojování, které mají za úkol chránit svobodu jedince. Všude tam, kde je to technicky a nákladově možné, přenechat produkci těchto služeb logice tržního mechanismu. Neakceptuje u individuálních finálních potřeb nějaké tendence individuální a společenské existenční naléhavosti. Míru naléhavosti a způsobu uspokojení potřeby určuje spotřebitel. Akceptuje teorii lidského potenciálu, ale je opět záležitostí rozhodování jednotlivce, které složky lidského potenciálu bude rozvíjet a jakým způsobem. Předpokládá, že to budou ty složky a ten způsob jejich rozvíjení, který podmiňuje výkonnost jednotlivce především ve funkci vlastníka a pracovní síly.

S postupem všeobecné humanizace společnosti akceptuje určitou míru přerozdělovacích procesů ve prospěch těch nejchudších, ale v takové výši, která zajišťuje existenční minimum. Preferuje ovšem přerozdělování cestou od občana k občanovi, nikoliv cestou veřejného sektoru.

### **4.2 Korporativistický přístup**

Korporativistický přístup je silně ovlivněn křesťanskou ideologií. Nepředpokládá, že se všichni lidé rodí rovní, považuje však tuto skutečnost za daný fakt, se kterým je třeba ve společnosti počítat, ale nepovažuje za nutné ho nějak měnit. Preferuje soukromé vlastnictví a uznává pozitivní vlastnosti tržního mechanismu, ale cestou působení na sociálně participační složku lidského potenciálu vyzývá především producenty k takovému chování, ve kterém se výrobci a spotřebitelé vzájemně chápou, přičemž více spoléhá na účinnost určitých morálních výzev než na účinnost ekonomických motivačních nástrojů. Tento přístup je nakloněný k výraznému uspokojování společenských potřeb a to cestou veřejného sektoru. Preferuje řád a pořádek a z tohoto hlediska má blízko ke konzervativnímu pojetí uspořádání společnosti. Pokud se jedná o individuální finální potřeby, považuje za důležité zajistit i cestou přerozdělovacích procesů podmínky pro možnost uspokojování zvláště individuálně existenčně naléhavých potřeb. U společensky existenčně naléhavých potřeb nepovažuje za nutné preferovat

vytváření možnosti rovnosti podmínek pro jejich uspokojování a když, tak na všeobecně nižší úrovni. Je však nakloněný možnosti využívat těchto přerozdělovacích procesů k cílené manipulaci se spotřebitelem cestou financování takových způsobů uspokojování potřeb, které mají určitý ideologický náboj. Pokud se jedná o potřeby existenční jistoty, preferuje cestu sociálního zabezpečení, především sociálních služeb, ale ne cestou veřejného sektoru, ale přímou cestou od občana k občanovi přímými dary nebo cestou nevládních neziskových organizací.

Celkově vzato, korporativistický přístup preferuje charitativní pojetí přerozdělovacích procesů, ve kterých veřejný sektor nesehrává rozhodující úlohu.

### **4.3 Sociálnědemokratický přístup**

Sociálnědemokratický přístup je příznivě nakloněn veřejnému sektoru jako projevu vysoké míry přerozdělovacích procesů, a to za účelem vyrovnávání spotřeby mezi příjmově diferencovanými jednotlivci a skupinami. Pokud jde o vztah k formám vlastnictví, preferuje soukromé vlastnictví, ale otevírá se možnostem různých forem vlastnictví. Respektuje přednosti tržního mechanismu, ale uplatňuje celou soustavu nástrojů regulace za účelem snižování negativních důsledků jeho selhávání.

Z hlediska teorie potřeb je příznivě nakloněný k podpoře uspokojování i výrobních potřeb cestou veřejných financí, a to především za účelem uspokojení potřeby existenční jistoty cestou práce. Uspokojování společenských finálních potřeb cestou veřejného sektoru považuje za samozřejmost. Pokud jde o individuální finální potřeby, preferuje tento přístup postupy, které vedou k rovnosti spotřeby aniž by byla zajištěna přímá vazebnost úrovně spotřeby na úroveň výkonnosti. Prosazuje se do značné míry „princip rovnosti žaludků“ a to především u individuálně existenčně naléhavých potřeb, zvláště potřeby výživy, odívání, bydlení a potřeby ochrany zdraví. V tomto přístupu se prosazují i tendence k vyrovnávání podmínek spotřeby těch služeb, těch činností, které souvisí s upokojováním společensky existenčně naléhavých potřeb, zvláště potřeby vzdělání.

Velká pozornost je v tomto přístupu věnována uspokojování potřeby existenční jistoty cestou sociálního zabezpečení hlavně prostřednictvím sociální podpory a sociální pomoci. Tento přístup vyvolal k životu systém, který je nazýván systémem sociálního státu. Vedle pozitivních důsledků, který s sebou přinesl se však ukázalo, že vysoká míra spotřeby, která není vázaná na výkonnost se projevuje mimo jiné v poklesu spotřeby statků, které především působí pozitivně na všechny složky lidského potenciálu. Lidé mohou spotřebovávat statky, které uspokojují potřeby související intenzivně s uchováním a kultivací jednotlivých složek lidského potenciálu, ale nemusí a tím často ani nechťejí.

### **4.4 Přístup reálného socialismu**

Přístup reálného socialismu je přístupem, který je vyvolán skutečností, že vlastně celé národní hospodářství je veřejným sektorem. Neexistuje jiná forma vlastnictví než společenská forma (státní nebo družstevní) a omezená forma osobního vlastnictví statků sloužících výlučně k osobní spotřebě. Působení tržního mechanismu je prakticky vyloučeno. Jeho úlohu přebírá centrální plánování. Absolutní míra přerozdělovacích procesů likviduje vazbu mezi úrovní výkonnosti institucí i jednotlivců a jejich spotřebou.

Plně se rozvinulo uplatnění „principu rovných žaludků“. Ačkoliv je výrazně přerozdělováno ve prospěch uspokojování výrobních potřeb, je sice uspokojena existenční jistota cestou práce, ale s ohledem na nízkou motivační úroveň klesá efektivnost vykonávané práce a tím i možnost uspokojovat finální potřeby. Nedemokratický způsob uspořádání politického systému pak vyvolává potřebu vysoké míry uspokojování společenských finálních potřeb, zvláště služeb veřejné správy, policie a armády. I když je potřeba služeb uspokojujících společensky existenčně naléhavé potřeby slovně výrazně zdůrazňovaná a samozřejmě financovaná z veřejných financí a to zdůrazňovaná s ohledem na vztah k lidskému potenciálu, celková nízká úroveň efektivnosti národního hospodářství snižuje možnost financování těchto služeb. Obsah těchto služeb je silně ideologizován. Realizace přístupu reálného socialismu v demokraticky uspořádané společnosti prozatím nebyla vyzkoušena<sup>2</sup>.

#### **4.5 Přístup rovnosti šancí (přístup zdrojového pojetí veřejného sektoru)**

Jedná se o přístup, který svým způsobem reaguje na negativní důsledky liberálního přístupu i na negativní důsledky sociálně demokratického přístupu. Především zpochybňuje tezi o tom, že lidé se rodí stejní, že tedy mají stejné předpoklady pro vytvoření podmínek uspokojování svých potřeb a že tedy závisí jen na každém jedinci, jaké bude jeho postavení ve společnosti a jaká bude úroveň uspokojování jeho potřeb. Naopak vychází z předpokladu, že lidé se rodí nejen sociálně, ale i geneticky diferencovaní, tedy s rozdíly v úrovni jednotlivých složek lidského potenciálu. Zároveň ovšem považuje lidský potenciál za stále důležitější ekonomický zdroj a jeho uchování a kultivaci zároveň za základní sociální cíl fungování a rozvoje společnosti.

Považuje však přístup „rovnosti žaludků“, tedy dosahování stejné úrovně uspokojování potřeb cestou vysoké míry přerozdělování za ekonomicky neefektivní a z hlediska kvality lidského potenciálu, tedy z hlediska hlavního cíle společnosti za málo efektivní až negativní.

Tento přístup nevyznává soukromé vlastnictví za všespasitelnou formu, preferuje rovnost postavení všech forem vlastnictví (soukromou, družstevní, státní, obecní atd.) s tím, že různé formy objektivně vytvářejí nejlepší podmínky pro efektivnost produkce různých statků. Oceňuje výhody tržního mechanismu, považuje však za mimořádně významná taková opatření hospodářské politiky státu, která působí tam, kde tržní mechanismus nepůsobí efektivně, zvláště pak tam, kde působí negativně na jednotlivé složky lidského potenciálu.

Z hlediska teorie potřeb ve skupině potřeb existenční jistoty absolutně preferuje její uspokojování cestou práce. Tedy podporuje všechna opatření, která vedou k pracovním příležitostem, a to i ta, která jsou náročná na veřejné finance, protože z takových opatření je vícenásobný efekt za předpokladu, že z vynaložení takové práce vyplývá užitek v podobě uspokojení určité potřeby (např. potřeby úklidu veřejného prostranství). Jedná se o vytváření předpokladů pro práci těch jedinců, kteří z důvodů fyzické i psychické invalidity nemohou nabídnou plnohodnotnou pracovní sílu. Uspokojování existenční jistoty cestou sociální podpory a sociální pomoci v podstatě považuje za určitý stupeň

---

<sup>2</sup> Připravovaný pokus o tuto realizaci v bývalém Československu v roce 1968 byl mocensky znemožněn.

selhání schopnosti vytvořit podmínky pro zajištění potřeby existenční jistoty cestou práce nebo cestou vytvoření podmínek uspokojení potřeby veřejným sektorem. Pokud už je zvoleno uspokojení potřeb existenční jistoty cestou sociálního zabezpečení, tak cíleně, výběrově, dočasně, pod veřejnou kontrolou a důstojně.

V oblasti finálních potřeb jak společenských tak individuálních, pokud jsou uspokojovány cestou veřejného sektoru preferuje tento přístup efektivnost ve smyslu optimalizace vztahu užitku a nákladů. A to využíváním všech faktorů efektivnosti, zvláště pak uplatňováním inovací v oblasti způsobu uspokojení potřeb. Základním kritériem pro financování těchto způsobů je kritérium lidského potenciálu, tedy odpověď na otázku, co to udělá s lidským potenciálem, s jeho jednotlivými složkami.

Ve struktuře veřejného sektoru preferuje ty produkty veřejného sektoru, které mají zdrojový charakter, a to

- ty, které vytvářejí podmínky pro uspokojení existenční jistoty cestou práce,
- ty, jejichž posláním, smyslem jejich existence jsou statky, které především uchovávají a kultivují lidský potenciál a to s ohledem na plnění všech funkcí člověka ve společnosti. Jde především o vzdělávací systém, zdravotní služby, produkci a distribuci kulturních statků služby pro tělovýchovné aktivity, služby zajišťující produkci a distribuci informací, služby zajišťující rozvoj poznání.

Přístup rovnosti šancí, jak již bylo řečeno, vychází na jedné straně ze zdrojového pojetí lidského potenciálu, zároveň však vychází z toho, že kvalita jednotlivých složek z genetických důvodů je u jednotlivců rozdílná. Tuto rozdílnost ještě zvyšuje rozdílnost sociálních předpokladů, do kterých se člověk rodí. Když pak vezmeme do úvahy zdrojový charakter lidského potenciálu, a to ve vztahu k plnění všech funkcí člověka, nabízí se přímo odpověď, že je v zájmu celé společnosti udělat něco pro to, aby rostla kvalita tohoto zdroje i cestou **diferencovaného způsobu uspokojování potřeb** s ohledem na diferencované předpoklady. Pokud se jedná o vyrovnávání sociálních předpokladů, to lze docílit cestou veřejného sektoru, tedy cestou rovnosti přístupu k těm službám, které rozhodujícím způsobem ovlivňují proces uchování a kultivace lidského potenciálu. Ale to zřejmě nestačí. Zřejmě je nutné volit s ohledem na různé genetické předpoklady i různý obsah a snad i formu produkce a distribuce statků, tedy především služeb, které výrazně ovlivňují jednotlivé složky lidského potenciálu. Tento přístup je zdrojově náročný, a to jak na určení obsahu služeb tak i na způsob jejich produkce a distribuce. Ziskový sektor to nezvládne, a to s ohledem na svoji cílovou funkci. Veřejný sektor si to „může dovolit“, protože si může dovolit i nabídku takových služeb, které po určitou dobu budou představovat určitou nadprodukcí, neboť spotřebitel musí být nabídkou připravován ke spotřebě. Celkově vzato se tato „krátkodobá“ neziskovost daňovým poplatníkům vyplatí v „dlouhodobé ziskovosti“.

Diferencovaný způsob produkce a distribuce statků veřejného sektoru neznamená diferenciaci v kvalitě těchto statků, ale diferenciaci v obsahu a formách.

Přístup rovnosti šancí, tedy přístup zdrojového pojetí veřejného sektoru je přístupem, který je náročný i na vstup regulačních mechanismů do ziskového sektoru, a to především v oblasti kvality produkovaných statků vzhledem k jejich působení na lidský potenciál. Vyžaduje taková regulační opatření, která minimalizují produkci statků s negativním působením a naopak.

Celkově vzato se jedná o přístup, ve kterém se základním kriteriem hodnocení všech statků a služeb stává kriterium lidského potenciálu. Tedy odpověď na otázku, „co to udělá s lidským potenciálem“, který je chápán jako hlavní ekonomický zdroj a zároveň jako hlavní sociální cíl.

Staví jedince do situace, ve které se o svůj vlastní potenciál, jeho uchování a rozvoj **musí, může a chce starat**, protože se mu to vyplatí jako jedinci a zároveň jako členu společnosti.