

## **Veřejné finance v dějinách ekonomického myšlení**

(výňatek z učebnice Brown-Jackson: *Economics of the Public Sector*)

Ekonomie veřejného sektoru je jedním z nejrychleji rostoucích oborů teoretické a aplikované mikroekonomie<sup>2</sup>. Mnohé z nejsložitějších teoretických problémů ekonomie pocházejí z tohoto oboru, stejně jako nezáladnější empirické otázky. Podobně jako v ostatních odvětvích ekonomie (zvláště v mezinárodním obchodě), je i vývoj ekonomie veřejného sektoru omezen rozsahem našich vědomostí o mikroekonomických teoriích. Rychlý vývoj ekonomických teorií, zejména analýzy celkové rovnováhy, byl během padesátých let našeho století náhlou inspirací pro ekonomii veřejného sektoru. Nyní přispívá teoretický pokrok v ekonomii veřejného sektoru přímo k teoriím mikroekonomickým.

Na většině středních škol a univerzit je ekonomie veřejného sektoru stále vyučována pod hlavičkou veřejných financí. V historii našeho oboru se však veřejné finance považují za mnohem užší pole výzkumu, které se soustřeďuje na daňovou stranu rozpočtu. Ekonomie veřejného sektoru je obecnější a uznává proces přechodu od veřejných financí k teorii veřejné volby, která zahrnuje obě strany rozpočtu - veřejné výdaje a daně.

Přestože jméno Adama Smithe je běžně spojováno s teorií trhů, vyjádřil tento ekonom také teorii státu a teorii veřejných financí<sup>3</sup>. V následující velice slavné pasáži čteme o funkcích státu, jak je vnímal Smith:

Podle systému neutrální svobody existují jen tři povinnosti, které musí vládce vykonávat; tři povinnosti velkého významu, avšak jasné a srozumitelné prostým rozumem: za prvé povinnost ochraňovat společnost před násilím a útokem jiných nezávislých společností; za druhé povinnost ochraňovat každého člena společnosti, jak je to jen možné, před nespravedlnostmi a útlakem ze strany všech ostatních členů této společnosti, neboli etablování správy justice; za třetí povinnost zřídít a udržovat jisté veřejné práce a projekty a jisté veřejné instituce, jejichž zřízení a údržba nikdy nemůže být v zájmu jednotlivce či malé skupiny jednotlivců, neboť zisk z nich by nikdy nevynahradil vynaložené náklady jednotlivce či malé skupiny jednotlivců, přestože mohou často poskytnout více než pouhou úhradu nákladů pro velkou společnost.\*\*<sup>4</sup>

Podle Alfreda Marshalla byl obor veřejných financí omezen na teorie přesunu daní a daňových dopadů. Marshall používal přesuny daní v kontextu analýzy dílčí rovnováhy, aby ilustroval principy teorie ceny: 'Sotva existuje nějaký ekonomický princip, který by nemohl být vhodně ilustrován pomocí diskuse o přesouvání efektů nějaké daně'.\*\*<sup>5</sup> Marshallova komparativní statická analýza nabídla pozitivní teorii pro analýzu relativních cen a výstupních účinků alternativních daní na jednotlivce a firmy (viz kapitolu 11, která se zčásti nese v duchu marshallovské tradice). Jak zdůrazňuje Buchanan, tato část ekonomie veřejného sektoru je v podstatě aplikovaná teorie ceny.<sup>6</sup> Teorie ceny (mikroekonomie) i analýza daňového dopadu vyvinula sofistikované techniky, takže analýza dílčí rovnováhy je nyní začleněna do rámce celkové rovnováhy (viz kapitola 13).

Vedle Marshallovy pozitivní teorie daňového dopadu bylo období do padesátých let také ve znamení normativní teorie zdanění, založené na Pigouově utilitárním přístupu k otázkám alokace daňového zatížení mezi jednotlivce.<sup>7</sup>

Marshallovsko-pigouviánská tradice ve veřejných financích byla charakteristická pro pojímání těchto předmětů ve Velké Británii a Severní Americe zhruba do poloviny let padesátých. Tou dobou byly z těchto témat vynechány dva důležité body: za prvé, nediskutovalo se o výdajové straně rozpočtu; za druhé, byl zcela ignorován proces kolektivního rozhodování. Tyto mezery v anglosaské tradici veřejných financí je třeba srovnat s tradicemi, které souběžně existovaly ve Skandinávii i jiných evropských zemích.

Od osmdesátých let minulého století začali kontinentální ekonomové Wicksell, Mazzola, Panteleoni, Sax, De Viti De Marco a Pareto analyzovat veřejnou ekonomii v rámci směny.<sup>8</sup> Tito ekonomové jsou původci idejí a modelů, které jsou ve svých moderních podobách představeny v kapitolách 3, 4 a 5. Zatímco Smith a Hume měli co říci ohledně příslušné role vlády, italská škola veřejných financí učinila z veřejných výdajů a zdanění témata hodná zvláštní diskuse a analýzy. Práce Knuta Wicksella a Erika Lindahla je rovněž významná pro svou analýzu zdanění a veřejných výdajů jako integrovaného systému.

Wicksellova práce si zaslouží zvláštní pozornost, protože jeho analýza zřejmě inspirovala současnou školu veřejné volby, charakterizovanou prací Jamese Buchanana a jeho kolegů. Buchanan byl v roce 1986 oceněn Nobelovou cenou za ekonomii za svou průkopnickou práci v teorii veřejné volby. Wicksell spojil výdajovou a daňovou stranu účtů a jasně vnímal rozhodování veřejného sektoru jako problém politické a sociální volby. Wicksellova práce byla přeložena do angličtiny<sup>9</sup> a stala se základem, na němž měly být vytvořeny některé empirické a teoretické projekty. Škola veřejné volby se zaměřuje na postuláty týkající se vládního chování, které jsou součástí základního ekonomického paradigmatu, to jest, jednotlivci se soustřeďují na vlastní zájmy a racionální maximalizaci užítku. Navíc se zajímá o chování hlavních činitelů v politickém rozhodování. Interakce voličů, politiků a státních zaměstnanců spoluvytváří konečné výsledky jako úrovně a kombinace veřejných výstupů a daní. Je volič svrchovaný nebo státní zaměstnanec všemocný?

Analyzuje se chování individuálních ekonomických činitelů, a nikoli chování entit, jako jsou vlády nebo národní státy. V tomto ohledu je škola veřejné volby pevně zakořeněna v tradici založené Wicksellem, který odmítl antropomorfismus nebo zvěčnění státu. Místo pojímání skupin nebo souborů jednotlivců (jako je stát) jako by se jednalo o jednotlivce (antropomorfismus), přijímá ekonomie veřejného sektoru teoretickou metodologii individualismu. Jednotlivec je považován za nejlepšího soudce svého vlastního blahobytu. Kolektivní činnost je tedy založena na agregaci charakteristik jednotlivců, například jejich preferencí. Tato metoda často odlišuje ekonomický přístup ke studiu kolektivní činnosti od přístupu některých dalších odvětví sociálních věd, které mají tendenci analyzovat skupiny nebo seskupení, nikoli jednotlivce.

Tim, že škola veřejné volby zkoumala kromě chování voličů také chování státních zaměstnanců, poodkryla roušku kryjící rozhodovací procesy veřejného sektoru a spojila stranu nabídky a poptávky v rovnici veřejného sektoru. Zatímco ve Spojených státech je škola veřejné volby dobře etablována, ve Spojeném království je tento přístup poměrně nový. Buchanan podotýká, že nedostatečný zájem britských ekonomů o problémy, přinášené literaturou z oboru veřejné volby, je zaviněn dominancí takové literatury z oboru veřejných financí, která se zaměřuje na standardní rovnováhu. Buchanan píše: 'V Británii se jistě déle než jinde udržela romantická představa o tom, že vláda se snaží konat dobro v jakémsi mlhavě definovaném benthamistickém smyslu, stejně jako hypotéza, že vláda může dosáhnout většímu z cílů, které vytyčila.'\*\*<sup>10</sup>

Přístup veřejné volby dále umožňuje hlouběji proniknout k podstatě věci. Mnozí ekonomové a studenti veřejné politiky stále vycházejí z předpokladu, že stát je nezaujatým strážcem, to jest, že stát maximalizuje blahobyt lidí. Takový přístup je problematický z pohledu institucionálního realismu. Teoretikové veřejné volby, například Buchanan a Brennan, pracují s pojmem kořistnického státu, který maximalizuje přebytek (zisky) vlády; stát je tedy vnímán jako leviathan maximalizující výnosy. Buchanan a Brennan ve svých pracích energicky obhajují ustanovení pravidel nebo základních fiskálních principů položených kolem rawlsiánských linií; to znamená, že ti, kteří tyto principy navrhnou, jednájí skrytí před očima veřejnosti a rozhodují o základech daní; prostor pro rozhodování většiny je vymezen stanovenými daňovými sazbami.

Švéd Erik Lindahl v roce 1919 zobecnil Wicksellovu analýzu, když se blíže zaměřil na vztahy mezi standardními normami účinnosti a procesem politického vyjednávání.<sup>11</sup> Vskutku, teoretikové moderní celkové rovnováhy dále zobecnili Lindahlovu analýzu ve snaze prozkoumat vlastnosti rovnováhy veřejného sektoru neboli Lindahlovy rovnováhy; kapitola třetí pojednává o této tematice podrobněji.

Paradigmatický posun v anglosaské tradici veřejných financí nebyl náhlý a dramatický. Nedošlo k němu následkem znovuobjevení evropské teorie veřejné ekonomie; tyto starší studie byly přeloženy do angličtiny až poté, kdy k této změně došlo. Tato změna totiž nastala postupně v době mezi koncem třicátých let a polovinou let padesátých. Cesta byla připravena; v sérii článků, které dohromady nabývaly na významu, byly položeny základy ke změně.

Ústřední myšlenky teorie dobrovolné směny ve veřejné ekonomii byly poprvé (1938) představeny Richardem A. Musgravem.<sup>12</sup> V roce 1943 následoval Howard Bowen se svou slavnou prací o teorii poptávky po veřejných statcích a teorii hlasování,<sup>13</sup> a v roce 1949 Buchanan se svou kritikou Pigouovy normativní analýzy, která využila wickselliánský rámec.<sup>14</sup>

Vývoj padesátých a šedesátých let se urychlil v rámci neoklasické tradice. Protože tento vývoj je základem následujících kapitol, zde jej pouze nastiňujeme. Teorii poptávky po veřejných statcích formuloval Samuelson v roce 1954.<sup>15</sup> Bowenovy rané práce na téma problému hlasování zobecnil Black v roce 1948;<sup>16</sup> Arrow v roce 1950 zkoumal logické problémy kolektivní volby a funkce sociálního blahobytu.<sup>17</sup> Buchanan, Tullock a Brennan zkombinovali kolektivní volbu, rozhodovací pravidla a hlasovací postupy do teorie veřejné volby, zatímco Downs v roce 1957 představil mikroekonomické chování politických stran. Tullock v roce 1965 a Niskanen v roce 1971 pojednali o teorii byrokracie.<sup>19-21</sup>

Syntéza výdajové a daňové strany rozpočtu veřejného sektoru byla provedena, zdaleka však není kompletní.

Nový přístup v literatuře spočívá v bližším pohledu na vztahy mezi ekonomikami veřejného sektoru a politickými institucemi. Spíše než o zkoumání normativních dimenzí veřejné volby jde o snahu pochopit vlastní alokační pravidla a konvence, které se používají v systémech rozpočtování veřejného sektoru pro alokaci a distribuci zdrojů. Tato literatura se zabývá vlastní tvorbou rozhodnutí a nikoli posuzováním, zda jsou dané výsledky žádoucí.

Moderní ekonomie veřejného sektoru je vzrušující a náročné odvětví ekonomie, které stále nabízí mnoho nevyřešených problémů. Vývoj a teorie, které jsme nastínili výše, jsou pouze výběrem základních orientačních bodů. Tato kniha dále představí další hlavní teorie a vývoj mnohem podrobněji.

Zkoumání vývoje idejí této problematiky je poučné. Pomáhá umístit aktuální teorie do kontextu a umožňuje plněji pochopit problémy, které mají tyto teorie řešit. Jedna z tragédií, které s sebou nese způsob výuky moderní ekonomie, spočívá v zamlžení účelu moderní ekonomie tím, že se zanedbává historická perspektiva. Čtenář by se měl ohlížet zpátky, kdykoli je to možné. Na rozdíl od Lotovy ženy shledá, že se tento přístup vyplatí.