

## Svoboda, individualismus a veřejný sektor

- Úvod do teorie veřejné volby: v čem byla nová?
- Individualisticko demokratický model,
- Vliv institucí na výsledek fiskální volby.
- Fiskální iluze

## Dva přístupy:

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

## Buchanan:

- „Ortodoxní teorie veřejných financí vedle velkorysé dávky 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 (klasický principal x agent vztah)
  - 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?*

Jsme 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 "lídrů" rozhodovali za nás, s výjimkou omezených případů, neboť se sami mezi sebou ostře rozcházejí v názoru, jak by se mělo rozhodnout. (Válečná tyranie...)



## Tradiční přístup

- 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 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 před vznikem PCh:

- Jeden důležitý aspekt chyběl. Chování jednotlivce ve *veřejné* sféře jeho aktivit dostatečně zkoumáno nebylo, ačkoliv zde jde v konečném důsledku rovněž o volbu *individuální*, bez ohledu na rozhodovací pravidla.
- ... analýza, která by osvětlila a prozkoumala rozhodovací proces jednotlivce založený na posouzení nákladů a užiteků **jako kdyby** prováděl specifickou volbu, se zdá být nezbytným výchozím bodem.
- „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, **raciální, užitek maximalizující volby**, až vytvoří výsledné kolektivní rozhodnutí.
- Individualisticko-demokratický model

## 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 užitku

## Vliv fiskálních institucí na volbu (množství a ceny)

- Předpokládáme, že v IDM existuje poptávka po veřejně poskytovaných statcích, kterou proces veřejné volby tak či onak reflektuje.
- Má na poptávku po veřejně poskytovaných statcích vliv např. způsob zdanění? Nebo to, zda je spojeno rozhodování o množství s rozhodnutím o financování (nákladech)? Má snad vliv organizace fiskálního systému?
- Příklad

## Příklad: Jak se jednatlivec 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?

předpoklady

jednotky VS	celk. náklady (tisíc)	zdanit. příjem jednotl.	zdaň. příjem ostatních	sazba daně (%)
1	10	10-15	90-135	10-6,7
2	20	10-15	90-135	20-13,3
3	30	10-15	90-135	30-20
4	40	10-15	90-135	40-26,7
5	50	10-15	90-135	50-33
6	60	10-15	90-135	60-40

### 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

### 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 => daňová cena zůstane přinejlepším 1 tisíc, což převyší 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 => 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.

### Vliv instituce na volbu

- 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 schémata sám ovlivnit daňovou cenu za jednotku.

## Způsoby zdanění:

- neměnná daňová cena
  - zdanění majetku
  - zdanění příjmu
  - další....
- (Podrobněji Buchanan, Veřejné finance v demokratickém procesu, Computer Press, 1998)

## Analýza

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

- 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 jednatlivec rozhodovat 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...)

## Staré x nové daně?

- 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 užiteků 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.

## Problém

- **Jak skutečnost, že daň je nová nebo stará, ovlivní chování jednotlivců v procesech kolektivní volby a prostřednictvím tohoto chování i konečné skupinové rozhodnutí?**

## Nová daň

- v daňovém systému dochází k uložení nějaké daně, která doposud nebyla použita k financování poskytovaných veřejných statků. Nemusí jít o **nový způsob zdanění**. Jako "novou daň" tak můžeme interpretovat např. navýšení existující sazby, pokud je zavedeno za účelem financování nové kvality či kvantity statku,

## Stará daň

- je taková, která byla schválena v minulém období pro financování veřejných statků a která se může i nadále ve fiskální soustavě uplatňovat, pokud se to vyžaduje.

### Příklad:

- případ nové daně
  - v  $t_0$  zavedena nová daň
  - nové převedení soukromých zdrojů pro veřejné použití oproti  $t_1$
  - jednotlivci si jsou více či méně vědomi reálných nákladů
- případ staré daně
  - v okamžiku  $t_1$  jde o rozhodnutí opět dodat stejné množství VS
  - nevzniká žádná změna
  - kladné rozhodnutí i tehdy, když nikdo nepodstoupí změnu své ekonomické pozice

### paradox

- náklady příležitosti (určitá překážka rozhodování jednotlivce pro poskytnutí další jednotky VS) u statku financovaného starou daní jsou ze *subjektivního pohledu* podstatně nižší než náklady pro financování stejného statku, které by si vyžádalo zavedení nové daně (při zachování stejného způsobu zdanění).

### proč?

- Náklady příležitosti, které jsou pro jednotlivce důležité, jsou *subjektivní* povahy, nelze je měřit nezávisle na volbě samotné.
- Spočívají v předpokládaném "obětování" budoucích požitků ze zdrojů užívaných stejným způsobem, jak jsou zdroje užívané v *současné době*.

### subjektivní příjem,

který musí být obětován v souvislosti s rozhodnutím o poskytnutí nového veřejného statku, je pro jednotlivce, který provádí volbu, **viditelný a zřejmý**. Aby si zajistil užitky dodatečného veřejného statku, který má financovat nová daň, musí snížit svoji spotřebu soukromých statků.

### u staré daně se jeví naopak

spočívají totiž v **předpokládaném požitku** z použití zdrojů pro soukromé nákupy, které se v současnosti stejně nerealizují. V případě staré daně tedy představují náklady příležitosti veřejného statku potenciální užitek dodatečných zdrojů na soukromém trhu, a nikoliv obětování existujících či běžných požitků.

### jinými slovy:

- náklady v rámci staré daně jsou jednotky subjektivního příjmu jednotlivce, který není v současnosti požívaný ve stejné formě, a který by v zásadě mohl vzniknout pokud by daň nadále nepokračovala.

## setrvačnost

- pokračovat v zahájeném pohybu je snadnější než jej poprvé zahajovat.



## důsledek:

- Pokud chci dodržet stejné množství poskytovaného statku, pak je pro mne výhodnější „stará“ daň
- U nové daně by na stejné množství musela být poptávka větší....

## závěr:

- pokud ostatní podmínky zůstanou stejné, bude jednotlivec ochoten hlasovat pro poněkud větší veřejné výdaje v rámci starého, existujícího zdanění, než v rámci nového zdanění.

## proč k tomu dochází?

- iracionalita?
- nedokonalá informovanost?
- iluze?
- také, ale rovněž **náklady rozhodování**

## náklady rozhodování

- racionální rozhodování stojí čas, zdroje k získání informací
- ovšemže zde lze ušetřit, ale tím se jednotlivec vystavuje dodatečným nákladům spočívajícím ve vyšší pravděpodobnosti omylu

- Jakmile uznáme tyto náklady rozhodování, je zřejmé, že opakování volby v období následujícím po původní volbě, kdy bylo dosaženo určitého rozhodnutí, zahrnuje podstatně menší náklady, než rozhodování o *změně*

- Minimalizace nákladů rozhodování v průběhu času tak nutně povede k rutinnímu chování, k pokračování existujících pravidel a institucí (daňových schémat), k opakování posledních rozhodnutí a k odmítání nových alternativ. Mezi výběr existující alternativy a výběr nové alternativy bude vložen určitý "klín", práh.

## stará daň tedy dobrou daní?

- ano pokud je kritériem minimalizace zatížení poplatníka
- ano pokud je zájmem vlády získat co nejvíce prostředků
- ano pokud nechci, aby se moje rozhodování o výdajích poměřovaly tak přísnými pravidly "efektivnosti" jako je tomu u nově navrhovaných výdajů a daní.

## pružnost výnosu daně

- jaký má na velikost a strukturu veřejných výdajů vliv skutečnost, že s růstem soukromých důchodů roste i relativní výnos daní?

## příklad

$E_{TR}$  .. důchodová pružnost výnosu daní  
 $E_{DVS}$  .. pružnost poptávky po výdajových programech (veřejných statcích)

$$E_{TR} > E_{DVS}$$

$$HDP_t > HDP_{t-1}$$

$$1/2 \Delta TC_{VS} = \Delta HDP$$

$$\Delta TR_* = 2 \Delta HDP$$

\* daň, původně účelově zavedená pro financování tohoto veřejného programu, bude dosahovat při daných sazbách takový výnos, který roste dvakrát tak rychleji než národní důchod.

## závěry

- Návrhy na nové veřejné výdaje budou mít mnohem větší šanci na příznivou politickou odezvu, než by tomu bylo v případě požadavku na financování prostřednictvím nové daně.
- Stejně veřejné výdajové programy budou mít zajištěnu větší podporu poplatníků v období rostoucího národního důchodu než jak tomu bude v období stabilního národního důchodu, pokud platí, že výnosy daně jsou vysoce pružné vzhledem k důchodu.
- to zejména platí o *progresivním zdanění příjmů jednotlivců*



## více časových období

- doposud jsme předpokládali, že poskytované veřejné statky nebo služby jsou požívány pouze v *běžném časovém období* a že daň určená pro financování těchto statků je ukládána vždy pro každé období (ať už jde o novou daň nebo starou daň ve smyslu výše uvedené diskuse).
- složitější případ nastává, když jsou užítky a/nebo náklady (které musí jednotlivec odhadovat) rozloženy do více časových období.

- obtíže plynou hlavně z potřeby převést náklady a užítky na jejich současnou hodnotu (diskontování, kapitalizace)
- zejména tehdy, když není stejný či dokonce známý časový horizont platnosti, životnosti obojího

## Fiskální iluze - nejen nedokonalá informovanost nýbrž vědomé zatemňování (?)

## model monopolistického státu

- Do jaké míry lze vysvětlit současné fiskální instituce prostřednictvím hypotézy, že jsou konstruovány „vládnoucí třídou“, elitou v zájmu minimalizovat odpor plátců daní?
- Fiskální instituce mají vytvářet soubor iluzí?!

## Iluze na straně ukládání daní (Puviani)

- použití příjmů z majetku ve veřejném vlastnictví
- selektivní spotřební daň - pokud již nějakou dobu trvá
- veřejný dluh
- financování prostřednictvím inflace
- falešné sliby ohledně délky výdajových programů

## Další triky

- kdo vyhraje, ten platí pití ⇒ daně z převodu nemovitostí, dědictví a darů
- vybírání poplatků za „služby“ v případě příjemných událostí (oddávací poplatek, lovecký lístek...)
- hrozby katastrofofou
- složitost systému
- nejistý dopad daňového břemene

### fiskální iluze ve veřejných výdajích

- utajovat, utajovat, utajovat
- neinformovanost veřejnosti

### funguje to tak i v demokratickém modelu ?

- tedy v modelu, kde je daňová strana propojená s výdajovou tak, aby jednotlivci mohli "nakupovat" veřejné statky takovým způsobem, že jejich volby mezi těmito veřejnými statky a statky dodávanými v rámci soukromotržního procesu budou co nejvíce "neutrální" a "nezkreslené".

### neoklasická ekonomie

- místo toho přišla s daňovým principem "nejmenší celkové oběti", (F. Edgeworth a A. Pigou).
- je velmi podobný principu Puvianiho fiskální iluze, neboť jaký jiný účel má vytváření iluzí než minimalizaci celkové oběti či zatížení poplatníka a tím minimalizaci jeho odporu?

### oddělení daňové a výdajové stránky rozpočtů

- naznačuje nedemokratické prostředí. V demokratickém prostředí není vhodné uplatňovat jako základní princip organizace fiskální soustavy ani "nejmenší celkovou oběť" ani "minimalizaci pocitovaného břemene prostřednictvím iluzí".

### v realitě se objevuje zejména:

- srážkami odváděná daň z příjmů ze závislé činnosti
- snižování mezních sazeb v horních daňových pásmech
- příspěvky na sociální zabezpečení
- zdanění příjmů právnických osob

### dost teorií, co ukazuje výzkum?

- kolik toho jednotlivci vědí? (nakolik dokáží odhadnout svou daňovou povinnost)
  - *Enrickovy studie*
  - *Wagstaff*
  - *Schmöldersův průzkum*
  - *Robert Ferber*

- nakolik odhadují užitky?  
– Průzkum londýnského *The Institute of Economic Affairs*.

## Předvídatelnost volby?

- Do jaké míry volí jednotlivci mezi danými veřejnými alternativami na základě kritérií, která lze objektivně měřit ?
  - *Michiganské studie*
  - *Wilson-Banfieldovy studie*
  - *Gillespieova studie*
  - *Davisovy studie*

## Vliv politického a fiskálního uspořádání

- *Forbesova studie*  
– vysvětlování rozdílné úrovně veřejných výdajů v různých státech
  - $x_1$  - počet jednotek veřejné správy na hlavu
  - $x_2$  - stupeň závislosti státu na zdrojích poskytovaných federální vládou
  - $x_3$  - stupeň závislosti místních orgánů na zdrojích daného státu
  - $x_4$  - stupeň lokální autonomie ve výdajích
  - $x_5$  - stupeň lokální daňové autonomie
  - $x_6$  - stupeň závislosti na nepřímém zdanění (ve státním systému).