

Fiskální iluze okolo nás

Fiscal illusions around us

Ivan Malý

ESF MU, Lipová 41a, Brno, Česká republika, ivan@econ.muni.cz, 420 549 49 1701

Abstrakt:

Bez ohledu na to, zda jsme stoupenci excesivních či responsivních vysvětlení rozsahu veřejného sektoru, fiskální iluze je pro nás každopádně klíčovým pojmem. Buď je nástrojem spočívajícím v rukách politiků a byrokratů, kteří pomocí špatného odhadu očekávaných daňových cen a užitek voliče úspěšně přesvědčují k podpoře dalších a dalších veřejných výdajů a vyššího zdanění, nebo je to „jen“ nezamýšlený zdroj systematických pokřivení poptávky po veřejných statcích jakož i ochoty platit za ně. Soudobé fiskální systémy v sobě ponechávají řadu fiskálních iluzí, což je dokumentováno v rozsáhlé literatuře. Tento příspěvek se zabývá zkušenostmi ze současného fiskálního systému v České republice a naznačuje, že v něm dokonce dochází ke vzniku zcela nových fiskálních iluzí, doposud nepopsaných klasickou literaturou. Tyto iluze vedou veřejný sektor k do této doby nevidané hypertrofii.

Klíčová slova:

fiskální iluze, veřejný sektor, veřejná volba, veřejné výdaje

Abstract:

Despite we believe in excessive or responsive explanations of the size of the government, fiscal illusion is an essential concept for both cases. Either it is a tool in hands of politicians and/or bureaucracy convincing voters to support extra public spending and taxation because of a wrong assessment of expected tax prices and benefits, or it is an unintended source of systematic distortions of a demand for public goods as well as willingness to pay. Modern fiscal systems are believed to include numerous fiscal illusions and there is an extensive literature about that. Studying an experience from a current Czech fiscal system the paper suggests that even some new illusions have occurred, not mentioned yet in classical textbooks. They bring Public Sector towards unprecedented hypertrophy.

Key words:

Fiscal Illusion, Public Sector, Public Choice, Public Expenditures

1. Úvod

Tento příspěvek se zaměřuje na jedno z klasických témat veřejných financí. Tím je velikost veřejného sektoru. Může se zdát, že se pro svoji tradičnost do sekce „Moderní trendy v teorii a praxi veřejné ekonomiky a služeb příliš nehodí. Pokusíme se však ukázat, že některé problémy jsou stále živé nehledě na úsilí generací ekonomů při jejich řešení. Moderní trendy je občas dobré konfrontovat se sto let starými koncepty (což je případ fiskálních iluzí).

S překvapením můžeme zjistit, že nám mohou pomoci pochopit lépe to, jak současný veřejný sektor funguje i jak se případně mění podstata moderního sociálního státu.

Bez ohledu na to, jestli si myslíme, že velikost veřejného sektoru je čistě odrazem preferencí a poptávky voličů po veřejných statcích a transferech, či zda spíše inklinujeme k názoru, že je primárně ovlivněna zájmy politiků a byrokracie, či zájmových skupin (tzv. *responsive resp. excessive explanation*)¹, fiskální iluze by nás měly zajímat. Buď sehrávají roli nástroje v rukou politiků a byrokratů přesvědčujících voliče, aby podpořili další a další veřejné výdaje, daně a regulace na základě špatného odhadu očekávaných nákladů, daňové ceny či užitku, nebo jsou nezamýšleným (a třeba i jinými důvody kompenzovaným) zdrojem systematického zkreslení poptávky po veřejných statcích, jakož i ochoty platit za ně. O tom, že některé fiskální instituce mohou ztěžovat informovanost a racionalitu volebního chování jednotlivců při kolektivním politickém rozhodování více než jiné, není patrně mezi ekonomy sporu. Je pochopitelně otázkou, nakolik jde o zkreslení významné, resp. nakolik se uplatní racionální očekávání voličů. Congleton (2001) dokonce tvrdí, že s přijetím konceptu racionálních očekávání se začal z ekonomické literatury, zabývající se veřejnými financemi a politikou, koncept fiskální iluze postupně vytrácet. Podobně jako on se však domníváme, že fiskální iluze existují² a působí na mnoha místech fiskálního systému. Opíráme se přitom o analýzu ekonomické literatury, metodu analogie a dedukce. Na příkladu České republiky se pokusíme ukázat, že se zdaleka nemusí jednat jen o fiskální iluze dobře známé z klasických učebnic a literatury (např. Buchanan, 1998), ale že dnes kolem nás vznikají a sílí i iluze nové. Cílem příspěvku není exaktně prokázat jejich „iluzivnost“ či kvantifikovat jejich vliv na velikost veřejného sektoru. Jde nám pouze o vyslovení určitých hypotéz a inspiraci případné další diskuse a empirických výzkumů.

2. Fiskální iluze v ekonomické literatuře

Instituce, v rámci kterých jednotlivci provádí fiskální volbu, mohou mít významné účinky ve smyslu vytváření iluzí, a tyto účinky pak mohou značně modifikovat volební chování.
J. Buchanan

Pojem fiskální iluze opětovně zavádí do moderní ekonomické literatury Ital Fasiniani (podle BUCHANAN 1998, kap.10), jehož obsírné pojednání publikované v r. 1941 „znovuobjevilo“ koncept, který vytvořil italský ekonom Amilcare Puviani. Ten v roce 1903 publikoval knihu Teorie fiskální iluze (Teoria della illusione finanziaria).

Samotný Puviani vycházel z podstaty státu jako monopolisty moci. Státní vůle je v tomto pojetí odvozena od vůle vládnoucí elity. Ta má zájem na tom, aby minimalizovala odpor ovládaných, zejména proti zdanění, proto se všemožně snaží poplatníky přesvědčit, že daňové břemeno je menší než skutečné. Buchanan v citovaném díle poukazuje na to, že i v rámci demokratických fiskálních systémů se setkáváme se stejnými institucemi, ve kterých Puviani vidí fiskální iluze. Mají společné to, že při nich dochází (může docházet) k systematicky chybnému odhadu účinku daní a veřejných výdajů. Mezi klasické fiskální iluze patří zejména:

1. Financování veřejných výdajů z výnosů veřejného majetku (dnes významné pouze na lokální úrovni a v transformujících se ekonomikách při používání výnosů z privatizace).
2. Financování výdajů deficitem. Deficit je vždy hodnocen levněji než zvýšení daní.

¹ Podrobněji k obsahu pojmů *excessive* a *responsive explanation* viz BERRY a LOWERY (1987)

² Congleton považuje za dostatečný předpoklad fiskální iluze racionální ignoranci, jejíž existenci se snaží ve svém článku obhajovat. Rozlišuje přitom mezi ignorancí přirozenou a racionální.

3. Vícezdrojové a nepřímé zdanění podporuje poptávku po veřejných statcích více než jednoduché přímé zdanění.
4. Korporátní daň zakrývá konečného poplatníka, podobně jako odvody sociálního a zdravotního pojištění či srážkové daně placené zaměstnavatelem.

Fiskální iluze jako systémová chyba vede k tomu, že volič přeceňuje nebo nedoceňuje náklady a přínosy veřejných výdajových programů. Vzhledem k tomu, že v reálném světě se pravděpodobně častěji setkáváme s fiskálními iluzemi vedoucími k podcenění výše daní, resp. výše nákladů na veřejné výdajové programy, existuje podezření, že celková výše veřejných výdajů, pro které jsou voliči ochotni hlasovat, je vyšší než by byla za situace, kdy by k iluzi nedocházelo.

Na druhé straně je třeba připomenout, že i velmi známí autoři jako např. Galbraith nebo Downs (citováno podle CAMPBELL, 2004: s.301), anebo v domácí literatuře Strecková (1998) argumentují tím, že užítky z veřejné produkce nejsou zjevné, případně jsou obtížně měřitelné, což vede k jejich systematickému podceňování z pohledu veřejnosti. Downs soudí, že i nepřímé daně jsou více viditelné než mnohé užítky plynoucí z aktivit veřejného sektoru, a obává se tedy spíše nižší než optimální úrovně veřejných výdajů (OATES, 1988). S tímto názorem se lze setkat u řady akademiků věnujících se problematice veřejného sektoru a veřejné správy u nás. Tento jejich více méně intuitivní názor (pokud je nám známo, nebyla ani v Čechách ani na Slovensku publikována žádná empirická studie prověřující tuto hypotézu), však z našeho pohledu naráží na očividnou skutečnost, že značná část české veřejnosti velice silně poptává intenzivní státní zásahy, ať již vyšší výdaje či regulaci.

Ekonomická literatura je velmi bohatá na studie, které se věnují rozpracování a testování různých hypotéz zaměřených na měření dopadů fiskálních iluzí³. Na tomto místě je potřeba uvést zejména často citovanou studii Oatsovu (1988), práci Buchananovu a Wagnerovu (1977) či další studii Richarda Wagnera (např. 2001). Wagner zde mimo jiné rozšiřuje koncept fiskálních (tj. souvisejících s veřejnými příjmy a výdaji) iluzí a hovoří o (veřejných) „politikách iluzí“ (*politics of illusion*). Podle něho se iluze projevují zvláště silně při podpoře vysokých nákladů (ve formě ztrát užitek) plynoucích z uskutečňování regulační funkce vlády. Uvádí, že *Competitive Enterprise Institute* (www.cei.org) odhaduje v USA náklady federálních regulačních politik na cca 700 miliard USD ročně, což je cca 2.500 USD na jednoho Američana. Problém je v tom, že neexistuje jen jedno regulační opatření, jehož důsledky by se daly přirovnat k daňovému systému, ve kterém platí poplatník jednu daň. Regulace se spíše podobají systému s velkým množstvím malých spotřebních daní a jejich břemeno se různě překrývá, skládá i ruší.

Mimochodem, tento Wagnerův postřeh, že regulace je jen jinou formou zdanění, je dobré mít na paměti při veškerých úvahách o trendech vývoje velikosti veřejného sektoru⁴. Poslední dvě dekády panující situace, kdy celkové veřejné výdaje vyjádřené jako podíl na HDP ve většině vyspělých zemích nerostou, může svádět k závěru, že se moderní veřejné sektory přiblížily „rovnovážnému“, či snad dokonce „optimálnímu“ stavu. Ve skutečnosti studium čistě fiskální stránky alokačních a redistribučních procesů uskutečňovaných či ovlivňovaných státem nedává dostatečný obrázek o míře vládních zásahů a faktickém rozsahu veřejného sektoru. Spoléhání se čistě na ukazatel podílu celkových veřejných výdajů na HDP může být až zavádějící, pokud opomíjí intenzitu a četnost regulací vedoucích k omezení individuální

³ Dlouhodobě se tomuto tématu věnuje např. časopis *Public Choice*. Vyšly zde desítky zajímavých studií.

⁴ ...we should never forget that regulation is just another form of taxation.... Our true tax burden is really a compound of taxes plus regulations (WAGNER 2001, citováno z http://www.limitedgovernment.org/publications/opi_columns/OPI3-8.htm)

volby, indukovaným výdajům spotřebitelů i producentů, vyšším cenám a ne pružnosti trhů. Což hrozí právě nyní, kdy jsme svědky pokračující hypertrofie státních zásahů do ekonomiky, pro kterou je příznačná substituce přímých veřejných výdajů (tj. těch výdajů, které se bezprostředně projeví v bilanci veřejných rozpočtů) výdaji nepřímými, indukovanými domácnostem a firmám.

Různí autoři se pochopitelně liší v názorech na to, zda lze na reálných datech existenci různých typů fiskálních iluzí potvrdit, resp. jestli je lze použít jako vysvětlujících proměnných při sledování vývoje veřejných výdajů.

Například Sausgruber s Tyranem (2005) experimentálně testovali Millovu hypotézu, že daňové břemeno plynoucí z nepřímých daní bývá podceňováno, neboť tyto daně jsou méně viditelné. Jejich výsledky ukazují, že k tomuto podcenění skutečně docházelo, na rozdíl od stejně vysoké přímé daně. V referendu o zdanění a přerozdělení daňového výnosu skutečně objevili působení fiskální iluze ovlivňující toto demokratické rozhodnutí a vedoucí k nadměrné redistribuci. Naznačují ovšem, že voliči se časem učí fiskální iluze překonávat.

Obdobné závěry nabízí studie *Fiscal illusion and the demand for government expenditures in the UK* (Gemmell et al. 1999). Do modelu poptávky po vládních výdajích využívajícího dat z období 1955-1994 dosadili autoři proměnné vypovídající o dvou (podle odhadu autorů) hlavních fiskálních iluzích: „viditelnosti“ daní (*tax visibility*) a podílu deficitního financování na výdajích. Podle jejich interpretace výsledků lze deficitní financování považovat daleko méně za „iluzorní plán na ukrytí růstu výdajů před voliči“, než za krátkodobou nezbytnost plynoucí z dopadů vnějších šoků na salda příjmů a výdajů. U nepřímých daní se sice prokázalo, že vlády na ně stále více spoléhaly, aby udržely vyšší vládní výdaje, což je v souladu s hypotézou o fiskální iluzi. Autoři však poznamenávají, že data potvrzují i hypotézu, že vlády prostě k financování svých výdajů používají nejvýnosnější daně při daných sazbách (a ty prostě tendují k tomu, že jsou méně viditelné). Navíc se nezdá, že by fiskální iluze sehrávaly roli nástroje ke zvýšení budoucích výdajů nad úroveň podporovanou v současnosti daňovými poplatníky. Při současných sazbách nepřímých daní se nechce věřit, že tyto daně zůstanou i nadále „méně viditelnými“. Pokud by se však vlády pokusily nahradit výnos nepřímých daní daněmi přímými, jen velmi těžko by udržely současnou výši výdajů.

K poněkud odlišným závěrům došli stejní autoři v novější studii (Gemmell et al. 2003), když zkoumali chyby v odhadech daňového zatížení u daně z přidané hodnoty (DPH) jako hlavní nepřímé daně. Prokázali systematické zkreslení směrem k **přecenění** daňového břemene, což je v rozporu s předpoklady uváděnými teoretickou literaturou věnující se fiskálním iluzím.

Možnost, jak dospět při testování přítomnosti a vlivu fiskálních iluzí k jednoznačnějším výsledkům, naznačují Berry a Lowery (1987). Podstatou jejich přístupu je rozložení kategorie „velikost veřejného sektoru“ („*government size*“). Zejména rozlišovali reálný růst od růstu nákladů, odděleně zkoumali rozsah transferů a rozsah vládních výdajů na nákup zboží a služeb. V citovaném článku uvádějí, že se jim „docela dobře“ podařilo vysvětlit změny ve velikosti veřejného sektoru v poválečném období, což je „v ostrém kontrastu k chabé empirické podpoře mnoha vysvětlení, která se pokoušejí k velikosti veřejného sektoru přistupovat jako k agregované veličině“ (cit. dílo, s.401, překlad IM). Pokud jde o fiskální iluze, zjistili ve svém výzkumu, že rozsah vládních nákupů (na rozdíl od transferů) lze jen málo vysvětlit v rámci tzv. excesivního vysvětlení, tj. přítomnost a vliv fiskálních iluzí záměrně používaných za účelem uspokojování vlastních zájmů ze strany politiků či byrokracie nebyla u této části vládních výdajů potvrzena. Naopak, výsledky nasvědčují tomu, že příjmy generované fiskálními iluzemi byly používány primárně k podpoře navýšení transferů. Celkově však autoři konstatují, že „důkazy nasvědčují, že responzivní interpretace

slouží jako lepší vysvětlení růstu veřejného sektoru, než pohledy excesivní“ (cit.dílo, s.434, překlad IM).

Závěry předchozího výzkumu jsou v souladu s myšlenku, kterou nedávno formuloval Tabellini (2005). Podle ní platí, že čím je větší velikost veřejného sektoru, měřeno počtem zaměstnanců, tím spíše najdeme motivaci vlády poskytovat užitky specifickým skupinám příjemců a nikoliv poskytovat klasické veřejné statky. „Ve všech politických systémech mají vlády silné pohnutky poskytovat menší množství veřejných statků, ze kterých profitují všichni. Místo toho se raději zaměřují na uspokojení vlivných zájmových skupin anebo na zajištění slušné renty pro ně samotné. Cílené užitky jsou mnohem efektivnějším nástrojem k vítězství ve volbách v porovnání s všeobecnými veřejnými statky. Politik potřebuje pouze podporu většiny, aby zůstal u moci. Ve skutečnosti mu často stačí podpora relativně malé klíčové skupiny. Poskytování užitků všem je tudíž pro politika plýtváním.“ (Tabellini, 2005: s.294, překlad IM).

Tabellini ve svém článku přichází rovněž s další zajímavou myšlenkou. Na straně výdajů se můžeme setkávat se specifickou fiskální iluzí – typicky v souvislosti se zvyšujícími se výdaji na školství či zdravotnictví. Ty mohou běžně představovat čistě jen „*targeted redistribution*“ (cílené přerozdělování), pokud nejsou spojeny s reálným nárůstem v kvalitě lidského kapitálu, počtech studentů, let strávených ve škole, znalostí atd. „Co je nazýváno výdaji na vzdělávání, může být ve skutečnosti (jen) vyššími mzdami pro veřejné zaměstnance s nulovým dopadem na zvýšení kvality veřejných služeb.“ (cit. dílo, s.293, překlad IM)

Zatímco nejtradičnější fiskální iluze, za kterou lze považovat složitý a neprůhledný daňový systém využívající nepřímých a srážkových daní, nebývá empirickými až tak přesvědčivě prokazována, u některých jiných druhů fiskálních iluzí je tomu jinak. Dobrým příkladem je používání výnosů z majetku municipalit, resp. analogický případ, kdy municipality používají zisky z komunálních služeb jako zdroj pro svůj rozpočet. DiLorenzo (1982) potvrdil ve svém výzkumu, že města využívající tohoto zdroje vykazují vyšší výdaje oproti těm, které tak nečiní. K obdobným výsledkům dospěla i Paula Dowell (2000) když zkoumala vztah mezi poskytováním místních veřejných služeb, fiskálními iluzemi a využívání příjmů z komunálních energetických společností. Dowellová zkoumá vazbu mezi fiskální iluzí a tzv. mucholapkovým efektem (*flypaper effect*). Tento pojem popisuje známý jev, kdy existence dotací způsobuje vyšší růst výdajů, než by odpovídalo výši obdržené dotace – peníze generují další peníze. I tímto jevem se tradičně zabývá bohatá ekonomická literatura, ale jeho sledování již překračuje zaměření i rozsah tohoto příspěvku. Za všechny uveďme alespoň tři práce: Oates (1979), Fischer (1982) či Strumpf (1998).

Pro shrnutí této části našeho příspěvku lze velice dobře použít závěry ze studie publikované v *European Journal of Political Research* (ROYED, BORRELLI 1999). Jednalo se o první test hypotézy fiskální iluze založený na mezinárodním srovnání. Autoři konstatovali, že pro ni nenašli žádnou podporu ani v jedné ze dvou následujících variant: (a) Země spoléhající více na přímé daně nevykazují nižší růst příjmů, což je v rozporu s předpokladem, že větší viditelnost přímých daní vede k větším politickým obtížím při jejich zvyšování; (b) Země s více diverzifikovanými daňovými systémy nevykazovaly vyšší daňové příjmy, i když by teorie předpokládala vyšší schopnost „skrýt“ zvyšování daní. Proč se podle nich nepotvrdila „tradiční pravda“? Problém může být v samotné teorii, metodě jejího testování, nebo v obou. „Mohli jsme se prostě mýlit v tom, které daně jsou méně viditelné nebo protivné voličům... Také bychom měli poznamenat, že naše výsledky ve skutečnosti nevyklučují myšlenku, že si voliči uvědomují anebo že jim vadí některé daně více než jiné. Ve skutečnosti jednoduše vyvrací myšlenku, že tyto rozdíly ve voličských reakcích jsou dostatečné pro to, aby ovlivnily vládní příjmovou politiku. Možná že vlády mají malý výběr v tom, jaké daně jsou schopny zvyšovat a možná, že přitom mají na mysli i jiné souvislosti (např. důsledky pro zahraniční

obchod, spravedlnost, ekonomický růst, politickou podporu ze strany klíčových odvětví)...“ (cit. dílo, s.110, překlad I.M.). Zde si je nutné uvědomit, že v interpretaci Royeda a Borrelliho spočívá hypotéza fiskální iluze v tom, že snaha vlády minimalizovat odpor vůči daním je **dominující motivací** při určení podoby daňového systému. Je zjevné, že jde o interpretaci dosti jednostrannou. Podle našeho názoru směřuje hypotéza fiskální iluze (a raději spíše hypotéza výše zmíněné Wagnerovské „politiky iluzí“) více k rozsahu výdajů a četnosti a intenzitě vládních zásahů, přičemž vliv daňového systému a příjmů je sice významný, nicméně přeci jen zprostředkovaný.

Více než některé sofistikované empirické studie považujeme za relevantnější pro posouzení reálného vlivu fiskálních iluzí názor Janose Kornaye, nepochybně lépe obeznámeného s realitou transformujících se ekonomik. Ten vysvětloval výsledky výzkumů, které poukazovaly na přetrvávající sklon veřejnosti (minimálně dvou třetin) v post-socialistických zemích očekávat od států paternalistické chování, částečně právě fiskálními iluzemi. Uvádí: „Podle mého názoru byli respondenti odpovídající ve prospěch paternalismu ovlivněni dvěma okolnostmi. Za prvé, nebylo jim jasné, jakou cenu, ve formě obrovských daní, musí veřejnost zaplatit za ostentativně bezplatnou zdravotní péči, univerzitní vzdělání, ... Vezměme v úvahu např. to, že daň ze mzdy a příspěvky na sociální a zdravotní pojištění placené zaměstnanci a zaměstnavateli v České republice, Maďarsku, Polsku a Rusku činí už zhruba 50 procent hrubých mezd či více, aniž bychom brali v úvahu další formy zdanění. Myslím, že občané by odpovídali jinak, pokud by otázka byla položena jiným způsobem; jinými slovy, kdyby byli respondenti lépe informováni o daňové „ceně“... a byly jim dány alternativy, ze kterých vy si mohli vybrat.“ (KORNAY, 1997: 340, překlad I.M.)

My bychom snad ke Kornayovým argumentům dodali jen to, že zde možná ani tak nejde o celkové podcenění daňové ceny, jako spíše o přecenění dopadů daňového systému, zejména míry jeho progresu ze strany občanů. Ti mohou mít často pocit, že *oni* se dokáží daňové ceně vyhnout a že užítky zaplatí někdo jiný. V podstatě jde o projev komplikovaného systému symbiózy a parazitování. Naučili jsme se stát považovat za velice užitečný nástroj prosazování skupinových zájmů, ostatně nic jiného nezbyvá poté, co padl étos národního státu jako bašty, souručenství, představitele národa a nástupce suverénního vladaře. Ještě více než dříve je aktuální citát Fréderica Bastiata⁵: „*Government is the great fiction through which everybody endeavors to live at the expense of everybody else*“ (citováno z Wikipedie). Právě odtud, podle nás pramení „poptávka po paternalismu“, resp. živná půda pro paternalistické snahy některých politiků, byrokracie či elit.

4. Nové fiskální iluze

Nám doposud známý systém vládnutí se drobí. ... souběh úporných socioekonomických problémů snížil účinnost vládnutí. ... vláda se stále se snižující schopností spravuje rozštěpenou společností, která hrozí, že se stane příliš rozdělenou, než by se mohla na něčem shodnout, příliš odstředivou na to, aby se dala nasměrovat, příliš asertivní, než by se podvolila, příliš náročná, aby mohla být uspokojena a příliš složitá, aby se jí dalo vládnout.
KEEHN, 1978

Současné fiskální systémy dál standardně používají institucí způsobilých vytvářet iluze. Váha některých se stále zvyšuje. Příkladem zde mohou být srážky resp. příspěvky zaměstnavatelů za své zaměstnance či váha nepřímého zdanění. Tento vývoj by nás neměl překvapovat. V porovnání s šedesátými lety minulého století zaznamenáváme nové faktory, které výrazně

⁵ **Claude Frédéric Bastiat** (1801–1850), francouzský teoretik klasického liberalismu, politický ekonom a poslanec.

zhoršují pozici státu, resp. politiků a byrokracie ve smyslu potenciální podpory dalších výdajů, resp. růstu daňové kvóty. Stát blahobytu, jehož úspěch závisí na tom, zda dokáže stále lépe a lépe uspokojovat potřeby svých občanů, tak čelil a čelí stále novým výzvám.

Pokud se při argumentaci soustředíme na evropské země, členské státy Evropské unie, pak mezi nejvýznamnější faktory patří stárnutí populace, spojené s měnícím se poměrem mezi ekonomicky aktivním a neaktivním obyvatelstvem. Nejenom z tohoto důvodu narazily evropské země v polovině osmdesátých let na strop ochoty být zdaněny, což se v kombinaci s existencí dluhové pastí znamenalo jediné – stát blahobytu musí nutně změnit tempa růstu výdajů, přístupy, rétoriku i fungování veřejné správy. Rostoucí asijské ekonomiky (napřed Japonsko a tzv. asijská tygřička a dnes především Čína) i nedostižné Spojené státy představují pro evropskou ekonomiku tvrdou globální konkurenci.

Dnešní státy si uvědomily, že je nutné, aby došlo k radikální změně vztahu jednotlivce ke státu. Občan – volič musí vidět, anebo alespoň **uvěřit**, že stát s finančními prostředky neplýtvá, že hospodaří moderně, že drží krok se soukromým sektorem v inovacích, efektivnosti i kvalitě. Vlády se proto hlásí k „dobrému vládnutí“ (*good governance*), slibují „hodnotu za peníze“ (*value for money*). Někdy se jim to i částečně daří, někdy se alespoň snaží vyvolat dojem žádoucí změny. Vznikají tak nové fiskální iluze. Instituce, které jsou způsobilé vytvářet klamný dojem o skutečných nákladech a užitech. Netvrdíme v žádném případě, že je to jejich jediný či hlavní účel. Mnohdy jde o instituce, které mají hlubokou racionalitu a představují zlepšení oproti předchozí praxi či postupům. To však platí stejně i pro původní fiskální iluze. Nejde zde o dokazování pravých úmyslů či záminek, ať již politiků či byrokracie. Chceme jen poukázat na reálný fakt, že současný rozsah státních zásahů, ať již ho vyjadřujeme jakkoliv, je s vysokou pravděpodobností vyšší, než kdyby nedocházelo k systematicky nepřesnému vnímání jejich skutečných nákladů, skutečných užitek a skutečných dopadů.

O které nové fiskální iluze jde? Inspirováni realitou současné České republiky vidíme zejména těchto pět nových a vysoce aktuálních iluzí:

1. financování veřejných výdajů z prostředků EU,
2. tzv. partnerství veřejného a soukromého sektoru (*public-private partnership*)
3. programové financování,
4. e-government,
5. standardizace veřejných služeb.

Financování veřejných výdajů z prostředků EU

Záměrně uvádíme na prvním místě. Je dnes patrně nejrozšířenější a nejvýznamnější svými dopady. Myšlenka F.Bastiata, kterou jsme citovali výše, zde nachází plné uplatnění. Bruselu se podařilo vytvořit atmosféru soutěže o volné zdroje – peníze leží na chodníku, stačí napsat projekt a jsou vaše. Nevzít je, neznamená cokoli ušetřit, vezme je někdo druhý. Nejen, že se nic užitečného nevybuduje, ale ještě budeme za hlupáky. Fiskální iluze spočívá v odtržení rozhodnutí o příjmech od rozhodnutí o výdajích. Evropské peníze náhle způsobují, že se realizují projekty, které by se, pokud by měly být odkázány na lokální zdroje, tj. byly by závislé na veřejné volbě těch, kdo z nich budou mít užitky a tyto by mohli transparentně konfrontovat se svými náklady, ukázaly jako nerealizovatelné. Jinými slovy, jejich užitky by nepřesáhly náklady. Úroveň hospodárnosti využívání těchto prostředků často odpovídá tomu, že jsou (co na tom, že jen zdánlivě, resp. dočasně) z cizí kapsy. Ale to není hlavní problém. Ten spočívá ve vzniku masivních alokačních neefektivností, kdy pozitivní externí efekty z produkce statků podporované ze zdrojů EU, nejsou v žádném rozumném poměru k podílu na nákladech na jejich produkci.

Příkladem této situace je kupříkladu vybudování obecní půjčovny krojů v jistém malém jihomoravském městečku z prostředků jednoho z evropských programů. Jakkoliv jde o záslužnou věc na podporu kultury, tradic, rozvoje venkova, přece se nelze zbavit pochybnosti, zda není primárním důvodem pro přidělení prostředků fakt, že někde v Bruselu existuje veliký dotační program spravovaný spoustou úředníků, představující váženou a stabilní instituci, která prostě „musí běžet“. *Něco* musí financovat. Jinak by nebyla. Nebylo by co administrovat a řídit. Nebyly by slušné platy. Transakční náklady na tyto „levné“ evropské peníze si lze vcelku snadno představit.

Partnerství veřejného a soukromého sektoru (dále i jako PPP)

Pokud by existovalo PPP v dobách Puvianiho, nepochybně by neváhal ani na okamžik a zařadil by je mezi své fiskální iluze na straně tvorby zdrojů. Ve své podstatě jde o variantu dluhového financování veřejných výdajů v kombinaci s financováním z výnosů majetku ve veřejném vlastnictví. Kouzelný trik, který v sobě spojuje několik přesvědčivých argumentů generujících poptávku po rozšiřování objemu veřejně poskytovaných statků. Řeší momentální absenci likvidních prostředků potřebných pro investici. Rozhodnutí o poskytování je dokonale odstíněno od rozhodnutí získat prostředky k úhradě. Na soukromý subjekt se přenáší manažerské břemeno péče o účelnost a hospodárnost výdajů, čímž se snižuje riziko vyšších než plánovaných výdajů⁶. Dluh, resp. závazek vůči soukromému investorovi je buď splácen v budoucnosti platbami státu, anebo je splácen z výnosů investice, resp. z poplatků vybíraných od uživatelů služeb. Těchto výnosů se stát vzdává, ale to pro voliče, který stejně nemá nejmenší šanci, že by z nich nějak profitoval, nepředstavuje ztrátu, který by na jeho rozhodování mohla mít vliv. Popravdě řečeno, stát by měl v takovém případě, kdy fakticky redukuje obsah doposavad garantovaných práv na veřejné služby a tím modifikuje implicitní „společenskou smlouvu“ nabídnout voliči snížení daňové ceny za balíček služeb, který již není tak štedrý, jak se původně zdálo. To se ovšem v praxi neděje. Daňová kvóta se tváří jak nezávislá hodnota a přibývá přímých výdajů.

Programové financování

Když před několika lety tehdejší ministr financí ČR veřejně prohlásil, že usiluje o daleko větší rozšíření principu programového financování v rámci hospodaření státního rozpočtu, bylo to všeobecně vítáno jako osvícená politika. Slibovala vnést do soukolí veřejných financí větší efektivnost. Programové financování je postaveno primárně na financování výsledků, spíše než na proplácení nákladů procesů, které výsledky mohou, ale také nemusejí přinést. Jako takové má skutečně potenciál soustřeďovat finanční prostředky na jasně definované priority a dosahovat hospodárnosti při vynakládání prostředků.

Dnes je u nás programové financování standardní součástí hospodaření ministerstev, krajů i dalších subjektů, používá se zejména k financování reprodukce majetku. Má svůj vlastní informační systém (ISPROFIN) a především nesmírně košatou institucionální strukturu, která generuje byrokracii běžnému smrtelníkovi těžko představitelnou.

Nebezpečí generování iluzí roste u programového financování se stupněm rozšíření představy, že programy mají být ve fiskálním systému *cosi* navíc, něco jako extra výdaje ze zdrojů, které jsou svým způsobem mimořádné. Jinými slovy, když se programové financování chápe a interpretuje jako nástroj k expanzi veřejných výdajů. Klíčovým parametrem rozhodujícím o tom, zda jde v případě této fiskální instituce o zlepšení a žádoucí inovaci či (opět) jen o

⁶ Ne vždy, jsou známy projekty PPP, kdy se stát podílí i na inflačních, kurzových a dalších rizicích spojených s investicí.

falešně vytvořenou iluzi toho, že *ted'* již stát hospodaří s penězi poplatníků racionálně, hospodárně a účelně, je způsob a důslednost vyhodnocování výsledků programů. Máme podezření, že právě zde spočívá největší problém praktického uplatňování.

E-government

Do budoucna patrně největší „past“ na veřejné mínění a kapsy poplatníků. Soudě podle dostupných podkladů, již dávno jde o oblast, kde se iniciativy chopily v symbióze postupující zájmové skupiny orientované na informační technologie a byrokracie zainteresovaná na udržení co nejširšího spektra činností a s tím spojenou výší rozpočtů.

E-government v této podobě také představuje snížení nepeněžních nákladů a tedy i potenciálního odporu ze strany občanů. Zjednodušeně řečeno, jde o analogii Buchananem (1998) kritizovaného principu minimalizace dopadu daně na poplatníka. Díky relativní snadnosti, se kterou se administrativní úkony bude dát provést, nevzniknou legitimní otázky, zda vůbec jsou ony úkony potřebné, žádoucí, prospěšné.

Standardizace veřejných služeb

V posledních letech se jedná o velice frekventovaný, „sexy“ pojem, ke kterému se upínaly a stále upínají naděje mnohých. Jak to bývá, tyto naděje jsou inspirovány často protichůdnými představami a zájmy. U nás představovala standardizace veřejných služeb primárně stanovení obsahu standardu veřejné služby a zakotvení povinnosti krajů a určených obcí jako garantů vybraných veřejných služeb - vytvářet podmínky pro poskytování těchto služeb občanům.

Požadavek standardizace se časově vázal s reformou veřejné správy, kdy došlo ke zrušení okresních úřadů coby dosavadních garantů řady veřejných služeb. Nositeli tohoto požadavku byli podle očekávání představitelé centrální úrovně veřejné správy a její byrokracie. S poukazem na hrozící pokles minimální úrovně (standardu) veřejných služeb v některých částech České republiky, ke kterému může dojít při převodu zabezpečení těchto veřejných služeb pro občany ze státu na samosprávu, požadovali řešit řadu systémových otázek, zejména zabezpečení odpovídajících finančních prostředků pro plnění úkolů přenášených na samosprávu či otázku rovného přístupu k vymezeným veřejným službám z hlediska potřeb občanů bez ohledu na místo bydliště či pracoviště občana. V roce 2002 mělo již Ministerstvo vnitra zpracovaný věcný návrh zákona o standardizaci vybraných veřejných služeb, který byl kritizován a blokován jak resortními ministerstvy, tak i kraji a obcemi. V předložené podobě by to byl „dárek“ nejružnějším lobbyistickým skupinám, které se horečně chopily šance zajistit si zákonem poptávku a odbyt po svých službách na věčné časy. Nesmírně poučně a otevřeně o tom kupříkladu píše Jan Pěta (2005).

Standardizace se zvrhává ve fiskální iluzi tehdy, když je pod pláštíkem zajištění rozumné úrovně kvality, rovného přístupu apod. eliminována aktivní role voličů, resp. dokonce jejich zastupitelů v místních samosprávách a převládne technokratická, ekonomickými zájmy poskytovatelů a administrátorů tažená snaha o prostou maximalizaci rozsahu poskytovaných služeb. Často se zde objevují známé triky byrokracie – hrozby katastrofou, falešné komparace, kreativní statistika.

5. Závěr

Dnešní státy si pod tlakem řady objektivních faktorů uvědomily, že je nutné, aby došlo k radikální změně vztahu jednotlivce ke státu. Občan – volič musí vidět, *anebo alespoň uvěřit,*

že stát s finančními prostředky neplýtvá, že hospodaří moderně, že drží krok se soukromým sektorem v inovacích, efektivnosti i kvalitě. Vlády se hlásí k „dobrému vládnutí“ (*good governance*), slibují „hodnotu za peníze“ (*value for money*). Někdy se jim to i částečně daří, někdy se alespoň snaží vyvolat dojem žádoucí změny. Vznikají tak nové fiskální iluze. Ty dosti úspěšně vedou k tomu, že politici a byrokracie legitimizují v rámci demokratického modelu veřejné volby své stále další a další role a tím dovádějí veřejný sektor k nebývalé hypertrofii.

Resume

Using the current Czech fiscal system as an example, the paper suggests there have been developed quite new fiscal illusions. They all help the politicians and/or bureaucracy to make the public/voters believe in government efficiency and better governance as they all in a certain way distort an assessment of expected benefits and tax prices.

Použitá literatura:

- BERRY, W.D., LOWERY, D. Explaining the Size of the Public Sector: Responsive and Excessive Government Interpretations. *The Journal of Politics*, Vol.49, No.2. (May, 1987), pp.401-440.
- BUCHANAN, J. *Veřejné finance v demokratickém systému* / Vyd. 1. Brno : Computer Press, 1998. 324 s. ISBN 8072261169
- BUCHANAN, J.M., WAGNER, R.E. *Democracy in Deficit: The Politival Legacy of Lord Keynes*. New York: Academic Press, 1977
- CAMPBELL, R.J. Leviathan and fiscal illusion in local government overlapping jurisdictions. *Public Choice* 120: 301–329, 2004.
- CONGLETON, R.D. Rational Ignorance, Rational Voter Expectation, and Public Policy: A Discrete Informational Foundation for Fiscal Illusion. *Public Choice* 107 (2001)
- DA EMPOLI, D. The Theory of Fiscal Illusion in a Constitutional Perspective. *Public Finance Review*, Vol. 30, No. 5, 377-384 (2002)
- DiLORENZO, T.J. Utility profits, fiscal illusion, and local public expenditures. *Public Choice* Volume 38, Number 3 / January, 1982, pp. 243-252
- DOWELL, P. *Electric Utilities, Fiscal Illusion and the Provision of Local Public Services*. A Dissertation Presented for the degree of doctor of Philosophy, University of Tennessee, Knoxville, Tennessee. UMI Number: 9996343, 2000
- GEMMELL, N., MORRISSEY, O., PINAR, A. Fiscal illusion and the demand for government expenditures in the UK. *European Journal of Political Economy* . Vol. 15 1999 687–704
- GEMMELL, N., MORRISSEY, O., PINAR, A. Tax perceptions and the demand for public expenditure: evidence from UK micro-data. *European Journal of Political Economy*. Vol. 19, Issue 4, November 2003, s. 793-816
- FISCHER, R. Income and grant effects of local expenditure-. the flypaper effect and other difficulties. *Journal of Urban Economics* 12, 1982 pp: 324-45
- FRIEDMAN, M., *Kapitalismus a svoboda* / 1. vyd. Jinočany : H&H, 1994. 182 s. ISBN 8085787334
- HAMERNÍKOVÁ, B *Veřejné finance : učebnice* / Praha : Eurolex Bohemia, 1999. 402 s. ISBN 8090275214
- HAYEK, F.,A. von, *Osudná domýšlivost : omyly socialismu* / 1. vyd. Praha : Sociologické nakladatelství, 1995. 200 s. ISBN 8085850052
- KEEHN, N. Great Britain: The Illusion of Governmental Authority. *World Politics*, Vol.30, No.4. (Jul.,1978), pp. 538-562.
- KORNAI, J. The Reform of the Welfare State and Public Opinion. *The American Economics Review*, Vol.87, No. 2, Papers and Proceedings of the Hundred and Fourth Annual Meeting of the American Economics Association. (May, 1997) pp.339-343
- MFČR Řízení veřejných financí a kontrola fiskálních rizik: **Reformní kroky v České republice** http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/hs.xsl/hodnoc_vysledku_11341.html
- MISES, L. von. *Byrokracie*. Praha: Liberální institut, 2002. 205 s. ISBN 80-86389-22-7

- MUSGRAVE, R. A. Principles of budget determination. In *Public Finance: Selected readings*, edited by H.Cameron and W.Henderson. New York: Random House, pp. 15-27, 1966
- MUSGRAVE, R. A. *Public finance in theory and practice* / 4. ed. New York : McGraw-Hill, 1984. 824 s. ISBN 007044126X
- NISKANEN, W.A. The Peculiar Economics of Bureacracy. *The American Economic Review*, Vol. 58, No.2, Papers and Proceedings of the Eightieth Annual Meeting of the American Economic Association. (May, 1968), pp. 293-305.
- OATES, W.E. Lump-sum intergovernmental grants have price effects in „*Fiscal Federalism and Grants-in-Aid*“ (P.Mieszkowski and W.Oakland, Eds.), The Urban Institute, Washington DC, 1979
- OATES, W.E. On the Nature and Measurement of Fiscal Illusion: A Survey. In: G. Brennan, B.S. Grewel and P. Groenwegen (eds.): *Taxation and Fiscal Federalism: Essays in Honour of Russell Mathews*. Sydney: 1988 Australia University Press: 65-82.
- PĚTA, J. Jak vznikly a k čemu jsou standardy VKIS. *Knihovnicko-informační zpravodaj U Nás*. 18.7.2005. Číslo 2. Ročník 15 (2005) zdroj: <http://unas.svkhk.cz/clanek.asp?id=551>
- ROYED, T.J., BORRELLI, S.A. The politics and economics of revenue growth: A cross-national analysis. *European Journal of Political Research*, Volume 36, Number 1 / August, 1999, pp. 87-118
- SAUSGRUBER, R., TYRAN, J.R. Testing the Mill Hypothesis of Fiscal Illusion; *DISCUSSION PAPERS*, Institute of Economics, University of Copenhagen, 2005 citováno z <http://ideas.repec.org/a/kap/pubcho/v122y2005i1p39-68.html>, 27.1.2007
- STIGLITZ, J. E., *Economics of the public sector* / 3rd ed. New York : W. W. Norton & Company, 2000. 823 s. ISBN 0393966518
- STRECKOVÁ, Y. *Teorie veřejného sektoru* / 1. přepracované vyd. Brno : Masarykova univerzita, 1998. 181 s. ISBN 8021017376
- STRUMPF, K.S. A predictive index for the Flypaper effect. *Journal of Public Economics*. Vol.69 (1998), pp. 329-412
- TABELLINI, G. The Role of the State in Economic Development. *KYKLOS*, Vol. 58 – 2005 – No. 2, s. 283–303
- VISCUSI, K.W., HARRINGTON, J. E., VERNON, J.M. *Economics of Regulation and Antitrust*, 4th Edition, MITPRESS, 2005. 927 s. ISBN 978-0-262-22075-0
- WAGNER, R.E. From the Politics of Illusion to the High Cost of Regulation, *Public Choice*, Vol.3, No.8, (Jun, 2001)