

1. KAPITOLA STÁT A VEŘEJNÝ SEKTOR

Cíl kapitoly:

Tato kapitola má za cíl rekapitulovat hlavní typy a formy státních zásahů do ekonomiky. Po prostudování této kapitoly byste dále měli umět vymezit tzv. veřejný sektor jako předmět zkoumání veřejné ekonomie, znát způsob měření jeho rozsahu a vědět alespoň orientačně jeho velikost ve vyspělých moderních ekonomikách.

1.1 STÁT JAKO EKONOMICKÝ SUBJEKT

Není nad to, když si lidé rozumí. V celém dalším textu se budeme snažit používat jednotně pojmu „stát“, jakkoliv to může způsobit drobná nedorozumění při pochopení některých otázek, zejména ze strany čtenářů, kteří jsou pracovně či jinak aktivně spojeni s regionální samosprávou, obcemi a kraji. Alternativou slova stát by byl pojem „vláda“, což by bylo v souladu s tradičním anglickým slovíčkem, kterého se v tomto případě používá (*government*). Zkušenost nám však říká, že riziko nedorozumění je zde ještě větší. Označení vláda tradičně obecná čeština spojuje s vrcholným orgánem výkonné státní moci (*Cabinet*) a nikoliv s **celým systémem veřejné moci, o který nám jde**. Pro Angličana je tedy vláda – *government* - kategorie, která v sobě zahrnuje zákonodárnou i exekutivní složku moci, a nemá problém představit si ji jako vertikálně strukturovanou. Tedy (od shora) centrální, regionální a místní vlády. Je jasné, že pro mnohé z nás může být pojem „místní vláda“ jako synonymum místní samosprávy poněkud obtížně stravitelný, stejně jako představa, že obec podřazujeme pod stát.

Pro pochopení zvláštností ekonomických vztahů, které tvoří předmět zkoumání veřejné ekonomie, je důležité porozumět, čím je stát charakteristický jako ekonomický **subjekt** na rozdíl od ostatních tradičních subjektů (domácností a firem). Specifikum jeho postavení je koneckonců hlavním důvodem toho, že vznikla a existuje veřejná ekonomie jako relativně autonomní ekonomická disciplína. Jako u mnoha dalších otázek, se kterými se budeme v tomto předmětu zabývat, ani zde není odpověď zcela jednoznačná. I zde se přesvědčíme, že někdy je větším uměním klást správné otázky, než nekriticky přejímat zjednodušené odpovědi.

V zásadě existují dvě hlavní specifika: (a) NEZISKOVOST a (b) MOŽNOST POUŽITÍ DONUCENÍ.

Neziskovost

Spíše se jedná o převažující vlastnost, než definiční kritérium. Lze najít celou řadu příkladů, kdy má stát majetkové podíly v ziskových firmách (např. ČEZ), nebo kdy podniká prostřednictvím státních nebo komunálních podniků. Případné podíly na zisku jsou pak často vítaným příjmem veřejných rozpočtů. Podstatné však je, že cílovou funkcí státu jako ekonomického subjektu není samotný zisk ve finančním vyjádření. Je jím tzv. „přímé dosažení užitku“ a někteří autoři, např. Strecková (1998) právě v této skutečnosti spatřují základní ekonomické specifikum i zdroj celé řady praktických obtíží, které by se daly souhrnně nazvat „tendencí k neefektivnosti“ (viz další text).

Blok I

Není-li cílovou funkcí zisk, je nutné formulovat alternativu, která by mohla hrát jeho roli jako kritéria úspěchu a efektivity. Jistě se nabízí např. „soulad s veřejným zájmem“, stupeň uspokojení potřeb“, „kultivace lidského potenciálu“, „posílení konkurenceschopnosti“, „zajištění trvale udržitelného rozvoje“ atd. apod. Po pravdě řečeno, ekonomické chování státu, jeho alokační i distribuční rozhodnutí mohou být a bývají hodnoceny z mnoha pohledů a posuzovány mnoha kritérii, jež bývají vzájemně až v příkrém protikladu. Odtud pak pramení obtíže při jednoznačném hodnocení vládních politik, jednotlivých opatření či práce institucí a jejich manažerů.

Na úrovni jednotlivých „firem“ resp. organizací veřejného sektoru (škol, nemocnic, muzeí či divadel o úřadech ani nemluvě) se v praxi velmi často a v různých variantách projevuje obtížnost až nemožnost vyjadřovat a měřit užitek z vykonávaných činností. Tím pádem je velice obtížné najít zejména vhodné modely pro jejich financování – ekonomická racionalita by si žádala optimalizovat vztah mezi produkovaným užitekem a náklady. Větší přínos by měl generovat vyšší příjem. V praxi to naráží na spoustu úskalí. Kdo má definovat, co je oním hlavním užitekem? Jak ho poměřovat? Trhy tento problém řešit nemusejí – užitek ze spotřeby signalizují spotřebitelé svou ochotou platit. Ve veřejném sektoru nejen, že zpravidla neplatí spotřebitelé (studenti, pacienti...), ale dokonce často ani nemá žádný přímý vliv na to, co a jak „pro něj“ veřejný sektor produkuje.

Zkuste samostatně promyslet důsledky neziskovosti. Kdo z manažerů má obtížnější úlohu – v privátním ziskovém sektoru nebo ve veřejném neziskovém? A proč? Co vyplývá z faktu, že není maximalizován zisk, na nákladové chování ekonomických subjektů? A co lze soudit o motivaci k práci, riziku, kvalitě produktu? Co lze soudit o přístupu spotřebitelů a klientů ke zboží a službám poskytovaným na neziskovém principu? Jak jsou ovlivněny ceny? A jak sklon k inovacím a pestrost nabídky? *(pro inspiraci si můžete přečíst článek [Neziskovost jako faktor neefektivnosti](#))*

Možnost použití donucení

Není jistě nutné zdůrazňovat, že neziskovost není ani zdaleka výlučnou vlastností státu jako ekonomického subjektu. Setkáváme se s ní i u soukromých subjektů. Druhé specifikum je však zcela výlučné. Žádný jiný subjekt nemá legální možnost druhého donutit něco dát, konat či strpět. Standardním ekonomickým vztahem na trzích je dobrovolná směna. Chtějí-li tržní ekonomické subjekty získat od ostatních zboží či výrobní faktory, musejí obvykle nabídnout ekvivalent, resp. něco, co kupujícího přesvědčí o výhodnosti nabídky. Stát zde má postavení zcela unikátní. Jeden ze zakladatelů veřejné ekonomie jako vědní disciplíny, britský ekonom Pigou to komentuje takto: „V každé rozvinuté společnosti existuje nějaká forma vládní organizace, která může či nemusí reprezentovat členy společnosti kolektivně, ale zajisté má nad každým z nich jednotlivě donucovací pravomoc.“ (podle JACKSON-BROWN, 2003).

Formy státních zásahů

Státy do ekonomiky zasahují nesčetnými způsoby.

- Vytváří základní právní rámec v němž dochází k ekonomickým činnostem a který upravuje práva a povinnosti všech subjektů, fyzických i právnických osob, jakož i státu samotného. Mezi základní principy patří např. ochrana a vymezení vlastnických práv, dodržování smluv, definování práv spotřebitelů, ochrana konkurence apod.
- Reguluje ekonomické činnosti – stát má výrazný vliv na produkční i spotřební chování soukromých subjektů. Administrativními či ekonomickými nástroji se snaží měnit jejich chování v zájmu dosažení nejrůznějších cílů, např. ochrany životního prostředí, vyšší bezpečnosti, zlepšení postavení některých sociálních či zájmových skupin, posílení

konkurenceschopnosti země, její soběstačnosti apod.¹ Mezi typické administrativní nástroje patří zákazy (zákaz používání freonů), příkazy (povinnost zaměstnávat osoby se sníženou pracovní schopností, povinnost vybavit svá auto katalyzátory, používat cyklistické helmy, hasicí přístroje, povinnost uzavřít pojištění apod.), případně administrativní stanovování cen - ať již jako garantované minimální (např. práce, zemědělská produkce) či maximální (bydlení, energie). Ekonomické nástroje zahrnují např. používání dotací (dotování investic vedoucích k nižším emisím) či daňových úlev (podpora vyspělých technologií, zaměstnávání osob se sníženou pracovní schopností) na jedné straně, a nejrůznějších ekonomických sankcí (poplatků, pokut, selektivních daní a cel) na straně druhé.

- Současné vyspělé státy vytvořily značné množství specializovaných regulačních institucí. Typickými oblastmi, kde se uplatňují, jsou finanční trhy, bankovníctví, pojišťovnictví, energetika, telekomunikace. Regulační funkce bývají rovněž státem delegovány na reprezentanty profesních samospráv (např. Lékařské komory).
- Přímá výroba statků a služeb – jinými slovy stát je zde zaměstnavatelem pracovní síly, vlastníkem výrobních prostředků i manažerem. Struktura a rozsah státní produkce se mohou v jednotlivých zemích výrazně lišit, stejně jako počty pracovníků zaměstnaných státem. Zpravidla se s přímou produkcí setkáváme v odvětvích jako je pošta a telekomunikace, železniční doprava, bydlení, zdravotnictví, školství, justice, obrana, bezpečnost. Veřejné poskytování statků a služeb se ovšem zdaleka nemusí uskutečňovat jen formou přímé státní produkce (viz níže).
- Dotování soukromých výrobců – zde opět platí, že forem a důvodů dotování soukromé produkce existuje mnoho a o některých budeme hovořit např. v souvislosti s řešením problému externalit. Typickými oblastmi, kde se uplatňují přímé dotace, jsou zemědělství (např. v ČR tzv. Program na rozvoj venkova), případně ekologie (dotování cen energie vyrobené z některých obnovitelných zdrojů). Tato forma státních zásahů je extrémně diskutabilní, má své přesvědčené zastánce i skalní odpůrce. Pravdou je, že náchyllost státu podlehnout tlaku zájmových skupin a pomáhat jim dobývat rentu pod pláštíkem naplňování „veřejného zájmu“ je zde patrně největší.
- Nepřímou formou dotování představují tzv. daňové výdaje (*tax expenditures*). Představují poskytování výhody prostřednictvím daňového systému. Obecně řečeno, jedná se o ty případy, kdy soukromé subjekty požívají odlišného, výhodnějšího daňového statutu než ostatní. Mohou například zařadit některé typy výdajů do odpočitatelných položek, případně podléhají jiné sazbě daně apod. Na rozdíl od přímé dotace se tento nástroj neobjeví na výdajové stránce, de facto jde o snížení na straně příjmů.
- Poslední dobou se rozvíjí další forma veřejného poskytování statků a služeb (zejména infrastruktury) – tzv. *Public Private Partnership* (PPP) neboli Partnerství veřejného a soukromého sektoru. V podstatě jde o dlouhodobý smluvní vztah, kde veřejný a soukromý sektor vzájemně sdílejí užitky a rizika vyplývající ze zajištění veřejné infrastruktury nebo veřejných služeb. Stát (veřejný sektor) tak překonává omezenou likviditu a oplátkou vytváří z jinak tradičních veřejných služeb komerčně zajímavou komoditu. Příklady uplatnění PPP lze ve světě vidět zejména v oblasti budování dopravní infrastruktury, ale i v zajišťování zdravotnických a sociálních služeb, školství a dokonce vězeňství.
- Další formou dotování soukromých výrobců je poskytování půjček s nízkou úrokovou sazbou kvazistátními agenturami (např. Konsolidační banka) případně přebírání garancí za úvěry poskytované soukromými bankami.

¹ Důvody (motivace) vládních intervencí mohou být velmi různé a budeme se jim věnovat na dalších místech textu.

Blok I

- Obdobně se můžeme setkat i se snahou státu podpořit spotřebu některých komodit (vzdělání, bydlení) prostřednictvím systému poskytujícím zvýhodněné půjčky, hypotéky či vyšší výnosy ze spoření (u nás typicky stavební spoření).
- Nákupy zboží a služeb – stát je významným zákazníkem. Nakoupené statky a služby používá buď při produkci veřejných služeb, které poskytuje bezúplatně občanům (nakoupené zbraně – zajišťování národní obrany), případně je distribuuje přímo (zdravotní péče). Orientační obrázek o podílech jednotlivých odvětví na výdajích státního rozpočtu viz obr.1. Alternativní formou zajišťování zboží či služeb je systém poukázek (*vouchers scheme*).
- Přerozdělování příjmů – za jednu ze základních funkcí státu je již od XIX století považována tzv. redistribuce, přerozdělování příjmů a kompenzování „sociální slepoty“ trhů. Děje se tak prostřednictvím dvou hlavních skupin nástrojů: transferů a daňové politiky. Transfery představují jednostranné peněžní toky (důchody, sociální dávky). V rámci daňové politiky existuje opět řada konkrétních nástrojů redistribuce, nejčastěji jde o progresivní sazby u daní z příjmu.

Pokud bychom si pro popis forem státních zásahů vypůjčili od manželů Musgraveových (1994) přístup sledující příjmové a výdajové toky ve třísektorové ekonomice (domácnosti, firmy, stát), pak stojí za připomenutí, že stát vystupuje jako zákazník na trhu výrobních faktorů i na trhu zboží. Operace veřejného sektoru jsou tak nedílnou součástí cenového mechanismu. A s výjimkou pracovního trhu vystupuje stát rovněž i jako prodávající na trzích výrobních faktorů.

Obrázek 1.1: Schematické vyjádření podílu jednotlivých odvětví na výdajích státního rozpočtu v r. 2019

Pramen: <https://ct24.ceskatelevize.cz/ekonomika/2630324-blizi-se-boj-o-statni-rozpocet-komuniste-a-pirati-zvazuji-podporu-ocekavaji-ale>

Hlavní výdaje v návrhu státního rozpočtu 2019 (v %, podle rozpočtových kapitol)

ministerstvo práce a sociálních věcí	42,2 %
ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy	13,6 %
ministerstvo vnitra	5,0 %
ministerstvo dopravy	4,8 %
ministerstvo obrany	4,4 %
ministerstvo zemědělství	3,8 %
ministerstvo průmyslu a obchodu	2,6 %
ministerstvo spravedlnosti	1,9 %
ministerstvo financí	1,5 %
ostatní	20,2 %



Zdroj: ministerstvo financí

1.2 SMÍŠENÁ EKONOMIKA A VEŘEJNÝ SEKTOR

Během dvacátého století se objevila a vyvíjela smíšená ekonomika (*mixed economy*). Velikost a rozsah pravomocí vlády se v porovnání s ostatními odvětvími ekonomiky výrazně zvýšily. Nikoliv bezdůvodně hovoří mnozí autoři klasických učebnic veřejné ekonomie o tom, že stát a jeho ekonomické aktivity provází občany od kolébky až ke hrobu. V soudobých vyspělých tržních ekonomikách vedle sebe existují jak soukromý sektor, tak i sektor veřejný, přičemž oba sektory jsou propojeny sítí nejrůznějších závislostí, propojení a vztahů. Vzájemně se doplňují, vzájemně se podporují a vzájemně se potřebují. Výstižně to komentuje Musgrave (1994, s.3-4): „Moderní ‘kapitalistická’ ekonomika je smíšeným systémem, ve kterém působí vzájemně a současně síly

Blok I

soukromého i veřejného sektoru. Ekonomický systém není ve skutečnosti ani veřejný, ani soukromý, nýbrž je směsí obou sektorů.“

Vzácné zdroje jsou alokovány mezi různé vzájemně si konkurující způsoby využití řadou nástrojů a mechanismů. Na trzích „neviditelná ruka“ vedená silami konkurence alokuje půdu, práci, kapitál i podnikání k produkci finálních spotřebních statků pomocí cen. Netržní alokační procesy alokují zdroje mezi konkurenční způsoby využití pomocí „alokačních pravidel“, která mohou a nemusí alokovat zdroje stejně, jako by je alokoval trh. Jednou ze zajímavých linií bádání v problematice veřejného sektoru je proto zkoumání těchto alokačních procesů a jejich srovnávání s procesy, které by byly vytvořeny trhem. Vedle empirického přístupu dokumentování alokačních pravidel lze uvažovat i o normativních otázkách, například jaká by pravidla být měla a s jakými tržními strukturami by tato normativní pravidla měla být porovnávána.

Veřejný sektor

Veřejný sektor bývá definován jako specifická část národního hospodářství, tj. souhrnu hospodářských činností na určitém státním území. Konkrétní definice veřejného sektoru nicméně není jednoznačná. V literatuře se můžeme setkat s různými formulacemi. To ani tak nepramení z osobních preferencí či vkusu jednotlivých autorů, jako spíše ze skutečnosti, že účely, pro které jsou definice (rozumějme „vymezení pojmu“) potřebné, se mohou lišit.

Zpravidla se můžeme setkat se dvěma hlavními kritérii vymezení veřejného sektoru. Obě kritéria mají svůj význam a smysl. Jedná se o:

- **kritérium vlastnictví, se kterým výrazně souvisí otázka legitimacy rozhodování o ekonomických činnostech;**
- **kritérium financování.**

Kritérium vlastnictví

Podle tohoto kritéria je veřejný sektor tvořen subjekty, které jsou ve veřejném vlastnictví, resp. hospodaří s veřejným majetkem. Veřejný sektor z hlediska vlastnictví pak členíme na státní sektor a samosprávný sektor.

Ve státním sektoru je vlastníkem stát a kompetentním rozhodovacím subjektem je ten orgán veřejné správy, kterému je tato kompetence příslušnými zákony přiznaná. Většinou se jedná o parlament a vládu.

V samosprávném sektoru, ve kterém je vlastníkem buď obec nebo vyšší územní samosprávný celek (kraj, hrabství, župa apod.) bývá kompetentním rozhodovacím subjektem sbor volených zástupců občanů příslušné obce nebo jiného typu územního celku.

Mohou existovat hraniční případy, kdy dochází ke spoluvlastnictví soukromých a veřejných subjektů (státní majtkové podíly ve firmách, konsorcia). Pomocným kritériem pak může být tzv. legitimita rozhodování, resp. analýza toho, komu v poslední instanci se odpovídá a kdo jmenuje top management. Buď je poslední instancí soukromý vlastník (vlastníci), anebo je pozice top managementu závislá přímo či nepřímo na výsledku politických procesů odvozujících svou legitimitu od aktu voleb.

Používání kritéria vlastnictví může svádět k určitému zkratkovitému zjednodušení, případně k znesnadnění interpretace dat, pokud bychom chápali veřejný sektor (jen) jako sumu ekonomických činností realizovaných subjekty ve veřejném vlastnictví. Nemluvě již o případech, kdy se subjekty ve veřejném vlastnictví (státní podniky, akciové společnosti s majoritním podílem státu) chovají ryze tržně.

Blok I

Kritérium financování

Podle tohoto kritéria tvoří veřejný sektor ty ekonomické činnosti (primárně se nám jedná o produkci a spotřebu zboží a služeb), které jsou **financovány** zcela či z větší části z veřejných zdrojů, typicky prostřednictvím výdajů veřejných rozpočtů. Zdrojem financování těchto činností tedy nejsou tržby z prodeje zboží a statků. V zásadě je irelevantní, zda tuto ekonomickou činnost provádí subjekt ve veřejném vlastnictví či soukromý, ziskový či neziskový. Impulsem pro (a kritérium smysluplnosti vynakládání vzácných zdrojů na) produkci tedy není spotřebitelem **dobrovolně** uhrazené cena v rámci uskutečnění směny na trzích. Legitimita ekonomických činností je odvozována od tzv. veřejné volby, tj. procesu **kolektivního rozhodování buď všemi, kterých se důsledek rozhodnutí dotýká, nebo těmi, kteří byli „těmito všemi“ zvoleni jako jejich zástupci** (podrobněji viz kap.5). Zdroje pro financování získává stát prostřednictvím nedobrovolných, vynucených plateb (daně). Tato skutečnost má dalekosáhlé dopady na (ne)efektivnost alokace zdrojů v rámci veřejného sektoru a budeme o ní ještě na mnoha místech hovořit. Tyto dopady na efektivnost jsou klíčovou oblastí zkoumání veřejné ekonomie. Ve většině případů platí, že pro vymezení veřejného sektoru je zcela rozhodující skutečnost, že je financován z veřejných financí, z čehož pak vyplývají další významné vlastnosti veřejného sektoru - převažující způsoby řízení (veřejnou správou), rozhodování (veřejnou volbou) a kontroly.

Uplatníme-li kritérium financování, pak je přirozenou součástí veřejného sektoru i produkce soukromých firem, kterou financuje (dotuje, nakupuje a následně občanům poskytuje) stát z veřejných rozpočtů (např. vzdělávání poskytované soukromými neziskovými školami, pokud by na státní dotace na studenta pokrývala více než 50% nákladů).

Měření velikosti veřejného sektoru

Rozsah veřejného sektoru se vyjadřuje pomocí ukazatelů, které dávají šanci na srovnatelnost. Pomocí těchto ukazatelů máme možnost porovnávat tento rozsah jak v čase (ve vývoji), tak v prostoru, mezi jednotlivými zeměmi. Tedy provádět jak vývojové, tak mezinárodní komparace. Oba typy komparací mohou být často velmi poučné.

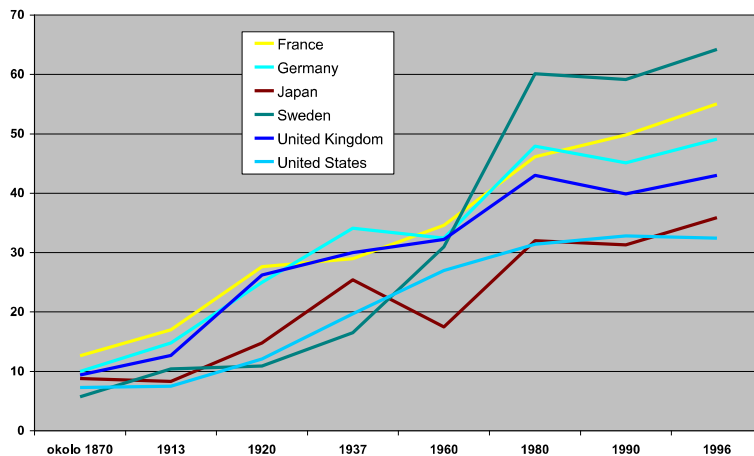
Nejčastěji používaným ukazatelem je **podíl celkových veřejných výdajů na HDP, vyjádřený v procentech**. Tento ukazatel říká, jaký je rozsah přerozdělování v ekonomice, resp. o jak velké části disponibilních zdrojů nerozhodují jejich vlastníci bezprostředně v souladu se svými preferencemi, nýbrž je o nich rozhodnuto jinak. Tento údaj je standardně využíván i v mezinárodních statistikách, jakkoliv nepostihuje např. tzv. indukované výdaje (podrobněji v kapitole o veřejných výdajích).

Alternativně lze použít i ukazatel podílu celkových veřejných příjmů na HDP, případně některou z daňových kvót. Kromě finančních ukazatelů můžeme použít i některé věcné ukazatele. Můžeme se setkat např. s podílem počtu pracovníků ve veřejném sektoru k celkovému počtu pracovníků v národním hospodářství či k celkovému počtu obyvatelstva.

Abychom si udělali hrubou představu o rozsahu veřejného sektoru v ekonomikách jednotlivých zemí, uvádíme následující tabulky a grafy:

Blok I

Graf 1.1: Vývoj dlouhodobého podílu veřejných výdajů na HDP v % ve vyspělých zemích, XX stol.



Pramen: Tanzi, V., Schuknecht, L. Public Spending in the 20th Century: A Global Perspective. Cambridge and New York: Cambridge University Press, 2000. ISBN: 0-521-66291-5

Tabulka 1.1 Podíl veřejných výdajů na HDP v % v letech 1991 - 2010 ve vyspělých zemích

	1991	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Australia	37,7	35,2	34,8	35,2	35,9	35,4	34,6	35,1	34,8	34,5	33,8	33,7	35,1	35,0
Austria	52,9	54,0	53,6	52,1	51,5	51,0	51,5	54,1	49,9	49,4	48,4	48,4	49,4	49,8
Canada	52,3	44,8	42,7	41,1	42,0	41,2	41,2	39,9	39,3	39,3	39,1	39,6	41,4	41,5
Czech Republic	..	43,1	42,2	41,7	44,2	46,2	47,1	44,8	44,6	43,2	41,5	41,5	42,0	41,2
Denmark	56,5	56,0	55,1	53,3	53,9	54,2	54,7	54,3	52,3	50,9	50,4	50,4	51,9	52,6
Finland	56,6	52,5	51,5	48,4	47,9	48,9	50,1	50,2	50,5	48,8	47,3	47,3	47,8	48,0
France	50,6	52,7	52,6	51,6	51,6	52,6	53,2	53,3	53,5	52,7	52,4	52,5	53,2	53,4
Germany	46,1	48,1	48,2	45,1	47,5	48,0	48,4	47,3	46,9	45,3	43,8	43,4	43,9	44,0
Hungary	55,8	51,5	48,6	46,5	47,2	51,3	49,1	48,9	50,1	51,9	49,8	48,6	48,6	48,5
Italy	54,0	49,3	48,2	46,1	48,0	47,4	48,3	47,8	48,2	48,8	48,2	48,4	48,8	48,8
Japan	31,6	42,5	38,6	39,0	38,6	38,8	38,4	37,0	38,4	36,0	35,8	36,4	37,2	37,5
Netherlands	54,9	46,7	46,0	44,2	45,4	46,2	47,1	46,1	44,8	45,6	45,3	45,1	45,9	46,3
New Zealand	50,3	41,4	41,0	39,6	38,5	38,4	38,8	38,6	40,4	40,9	41,5	42,6	44,6	45,1
Poland	..	44,3	42,7	41,1	43,8	44,2	44,6	42,6	43,3	43,8	42,0	41,2	41,4	41,3
Slovak Republic	..	45,9	47,9	51,0	44,6	45,1	40,1	37,8	38,1	37,1	34,6	33,9	34,5	34,8
Spain	44,3	41,1	39,9	39,1	38,6	38,9	38,4	38,9	38,4	38,5	38,8	39,7	40,6	40,9
Sweden	61,1	58,5	60,2	57,0	61,2	55,8	56,0	54,4	54,0	53,1	51,4	51,2	52,3	52,1
Switzerland	32,1	35,8	34,3	35,1	34,8	36,2	36,4	35,9	35,3	33,7	32,9	32,6	33,2	33,3
United Kingdom	43,2	39,5	38,8	36,6	39,9	40,9	42,4	43,2	44,2	44,3	44,5	45,4	47,7	48,9
United States ¹	37,8	34,7	34,3	34,2	35,3	36,3	36,8	36,4	36,6	36,5	37,4	38,6	39,8	39,9
Euro area	49,3	48,6	48,2	46,3	47,3	47,6	48,1	47,7	47,4	46,7	46,1	46,3	46,9	47,1

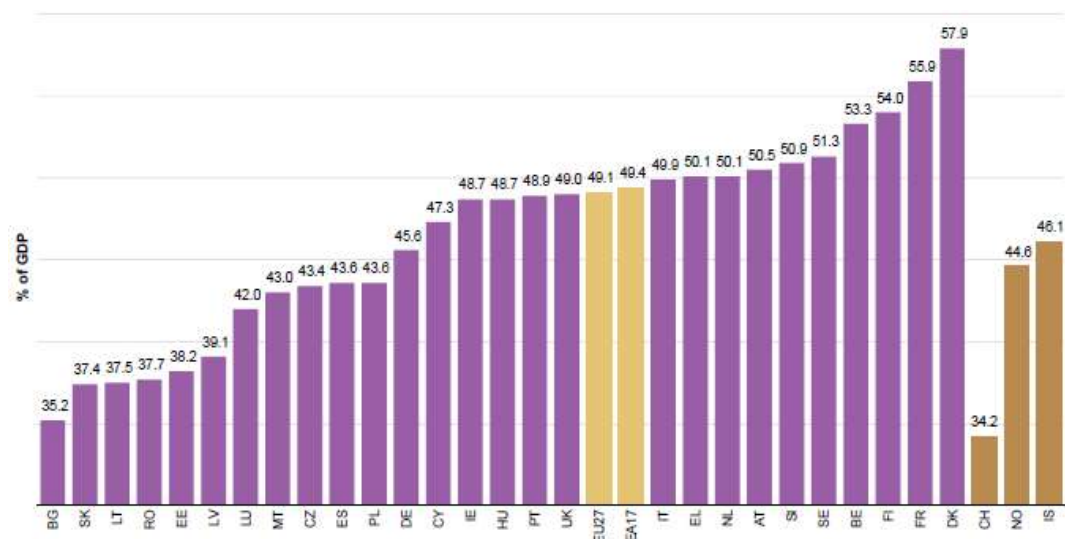
Blok I

Total OECD	41,3	40,8	39,9	39,1	40,1	40,6	41,2	40,6	40,8	40,2	40,3	40,9	42,0	42,2
------------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

2009, 2010 – odhad.

Pramen: OECD Economic Outlook 84 database.

Graf 1.2: Podíl veřejných výdajů na HDP v % v evropských zemích (2011)



Pramen: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/General_government_expenditure_statistics

Graf 1.3: Podíl veřejných výdajů na HDP v % v EU (2010-2019)



Pramen: <https://tradingeconomics.com/european-union/government-spending-to-gdp>

Blok I

Tabulka 1.2 Total general government expenditure on public services, 2014 (% of GDP % of total expenditure)

Zdroj: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Total_general_government_expenditure_on_public_services_2014_\(%25_of_GDP_%25_of_total_expenditure\).png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Total_general_government_expenditure_on_public_services_2014_(%25_of_GDP_%25_of_total_expenditure).png)

	General public services	Executive and legislative organs	Foreign economic aid	General services	Basic research	R&D General public services	General public services n.e.c.	Public debt transactions	Transfers of a general character between different levels of government
EU-28	6.7	2.1	0.3	1.1	0.5	0.0	0.1	2.6	0.0
EA-19	7.0	2.2	0.2	1.2	0.5	0.0	0.1	2.8	0.0
BE	8.4	2.5	0.3	1.0	1.2	0.0	0.0	3.4	0.0
BG	6.3	5.0	0.0	0.1	0.3	:	0.0	0.9	:
CZ	4.8	2.8	0.0	0.1	0.3	0.0	0.2	1.3	0.0
DK	7.2	1.5	1.0	0.5	1.8	0.0	0.8	1.6	0.0
DE	6.3	2.1	0.3	1.0	0.9	0.0	0.1	1.9	0.0
EE	4.0	2.2	0.2	0.7	0.6	0.0	0.0	0.2	0.0
IE	6.1	1.4	0.3	0.3	0.2	0.0	0.0	4.0	0.0
EL	9.9	1.8	0.0	3.7	0.0	0.3	0.0	4.1	0.0
ES (p)	6.9	1.7	0.1	1.0	0.4	0.0	0.0	3.6	0.0
FR	6.7	1.8	0.2	1.9	0.3	0.0	0.1	2.3	0.0
HR (p)	8.9	4.7	0.0	0.2	0.1	0.0	0.0	3.9	0.0
IT	8.9	2.8	0.1	0.7	0.3	0.0	0.3	4.7	0.0
CY	18.8	12.6	0.0	3.1	0.0	0.0	0.1	2.9	0.0
LV	4.9	2.7	0.0	0.2	0.3	0.0	0.0	1.7	0.0
LT	4.6	2.5	0.0	0.4	:	:	-0.1	1.8	0.0
LU	4.7	1.5	0.5	1.8	0.0	0.0	0.0	0.6	0.3
HU	10.2	4.7	0.0	0.9	0.4	0.0	0.1	4.1	0.0
MT	7.1	2.9	0.0	1.1	0.0	0.0	0.2	2.9	0.0
NL	5.2	2.3	0.5	0.2	0.4	0.0	0.0	1.7	0.0
AT	6.9	2.3	0.1	1.2	0.5	0.0	0.0	2.7	0.0
PL	5.0	2.5	0.0	0.1	0.3	0.0	0.1	2.0	0.0
PT	8.8	3.3	0.0	0.2	0.0	0.0	0.0	5.2	:
RO	4.7	2.4	0.0	0.3	0.0	0.2	0.0	1.7	0.0
SI	7.5	2.9	0.1	0.3	0.5	0.2	0.3	3.3	0.0
SK (p)	5.7	2.9	0.0	0.2	0.5	0.0	0.0	2.0	0.0
FI	8.3	1.6	0.5	3.8	1.0	0.0	0.0	1.4	0.0
SE	7.8	2.0	0.8	2.6	1.6	0.0	0.1	0.7	0.0
UK	5.4	1.4	0.6	0.7	0.0	0.0	0.0	2.7	0.0
IS	8.2	1.3	0.2	1.2	0.1	0.0	0.5	4.9	0.0
NO	4.4	1.6	0.9	0.5	0.5	0.1	0.0	0.8	0.0
CH	:	:	:	:	:	:	:	:	:
EU-28	13.9	4.3	0.6	2.2	1.0	0.0	0.2	5.5	0.0
EA-19	14.3	4.4	0.5	2.4	1.1	0.0	0.3	5.6	0.0
BE	15.2	4.5	0.5	1.9	2.2	0.0	0.1	6.1	0.0
BG	14.9	11.9	0.0	0.2	0.7	:	0.1	2.1	:
CZ	11.3	6.6	0.0	0.3	0.6	0.1	0.5	3.1	0.0
DK	12.9	2.7	1.8	0.9	3.1	0.1	1.5	2.8	0.0
DE	14.3	4.7	0.7	2.4	2.0	0.0	0.3	4.2	0.0
EE	10.5	5.8	0.4	1.9	1.6	0.0	0.0	0.7	0.0
IE	15.9	3.7	0.7	0.7	0.4	0.0	0.0	10.4	0.0
EL	19.8	3.5	0.0	7.3	0.0	0.7	0.0	8.3	0.0
ES (p)	15.5	3.9	0.2	2.3	1.0	0.0	0.0	8.0	0.0
FR	11.6	3.2	0.3	3.3	0.6	0.0	0.2	4.0	0.0
HR (p)	18.5	9.7	0.0	0.4	0.2	0.1	0.0	8.1	0.0
IT	17.4	5.5	0.1	1.3	0.6	0.0	0.6	9.2	0.0
CY	38.5	25.9	0.0	6.5	0.0	0.0	0.2	5.9	0.0
LV	13.2	7.3	0.0	0.5	0.8	0.0	0.1	4.4	0.0
LT	13.3	7.0	0.0	1.3	:	:	-0.2	5.2	0.0
LU	11.0	3.6	1.2	4.2	0.0	0.0	0.1	1.3	0.6
HU	20.4	9.4	0.0	1.8	0.7	0.1	0.2	8.2	0.0
MT	16.4	6.7	0.0	2.6	0.0	0.0	0.4	6.7	0.0
NL	11.3	5.0	1.1	0.5	1.0	0.0	0.0	3.7	0.0
AT	13.1	4.4	0.3	2.3	1.0	0.0	0.1	5.1	0.1
PL	11.9	6.0	0.0	0.3	0.6	0.0	0.2	4.8	0.0
PT	16.9	6.4	0.0	0.5	0.0	0.0	0.0	10.0	:
RO	13.4	7.0	0.0	0.9	0.0	0.6	0.0	5.0	0.0
SI	15.1	5.7	0.1	0.6	1.0	0.4	0.7	6.6	0.0
SK (p)	13.6	6.9	0.0	0.5	1.3	0.0	0.1	4.8	0.0
FI	14.3	2.8	0.9	6.6	1.7	0.0	0.0	2.3	0.0
SE	15.0	3.8	1.5	5.1	3.1	0.0	0.2	1.3	0.0
UK	12.2	3.1	1.3	1.6	0.0	0.0	0.1	6.2	0.0
IS	18.0	2.8	0.5	2.5	0.2	0.0	1.2	10.7	0.0
NO	9.6	3.5	1.9	1.1	1.1	0.2	0.1	1.8	0.0
CH	:	:	:	:	:	:	:	:	:

Blok I

SHRNUTÍ:

- a. Stát se od ostatních ekonomických subjektů odlišuje dvěma vlastnostmi: neziskovostí a legitimní možností použít vůči ostatním donucení.
- b. Existuje nepřehledné množství forem státních zásahů do ekonomiky. Stát vytváří pravidla, rozhoduje spory, reguluje fungování trhů, nakupuje i prodává na trzích zboží a výrobních faktorů.
- c. Současné moderní ekonomiky bývají nazývány ekonomikami smíšenými. Znamená to, že v nich vedle sebe existují dva sektory - soukromý a veřejný. Oba jsou významné a mají vlastní, vzájemně se doplňující role.
- d. Veřejná ekonomie je vědní disciplínou zkoumající tu část národního hospodářství, která je financována prostřednictvím přerozdělovacích procesů, resp. veřejný sektor.
- e. Vymezení veřejného sektoru je poměrně obtížné, neboť zde existuje několik smysluplných kritérií. Zdá se však jisté, že nejvýznamnějším kritériem vymezení veřejného sektoru je způsob financování. Samotné kritérium vlastnictví nedává zcela přesnou představu o rozsahu aktivit, které jsou předmětem zkoumání veřejné ekonomie.
- f. Velikost veřejného sektoru lze měřit nejlépe různými poměrovými ukazateli. Nejpoužívanější je vyjádření velikosti veřejného sektoru jako poměru celkových veřejných výdajů a HDP.

KLÍČOVÁ SLOVA:

stát	smíšená ekonomika
vláda	veřejný sektor
donucení	ziskový (tržní) sektor
neziskovost	neziskový (netržní) sektor
státní zásahy	

KONTROLNÍ OTÁZKY A ÚKOLY:

1. Zamyslete se nad postavením státu jako ekonomického subjektu. Čím se podobá a čím se odlišuje od domácností a firem?
2. Máte za úkol navrhnout co největší množství způsobů, jak podpořit rozvoj jazykových kompetencí české populace. Vytvořte seznam svých návrhů tak, abyste vytvořili pokud možno co nejpestřejší portfolio. Co mají vaše návrhy společné? Kdo z nich má prospěch? Kdo ponese náklady?
3. Zamyslete se nad otázkou, zda bychom měli zařadit do veřejného sektoru např. ty akciové společnosti, kde je nadpolovičním vlastníkem akcií stát. Podle jakého kritéria ano, a kdy ne?
4. Pokud bychom pro definování veřejného sektoru použili kritérium vlastnictví, jak by se dala měřit jeho velikost? Najděte alespoň dvě měřítka.
5. Vyhledejte si v dostupných databázích údaje o velikosti veřejného sektoru v České republice. Porovnejte je se sousedními zeměmi. Kde lze tyto údaje zjistit?

NETRIVIÁLNÍ OTÁZKY K INSPIRACI A ZAMYŠLENÍ:

1. Jestliže cílovou funkcí ziskového (tržního) sektoru je maximalizace zisku a tržní hodnoty aktiv, jak by se dala pozitivně definovat cílová funkce veřejného sektoru? Existuje nějaké kritérium, podle kterého lze hodnotit, do jaké míry vláda vládne dobře?
2. Jakým způsobem se dá odpovědět na otázku, nakolik je existující rozsah a struktura veřejného sektoru „optimální“, tj. zda je příliš malý, příliš velký či „tak akorát“?

POUŽITÁ A DOPORUČENÁ LITERATURA K TÉTO KAPITOLE:

1. JACKSON, P. M. – BROWN, C. V. *Ekonomie veřejného sektoru*. 1. vyd. Praha: Eurolex Bohemia, 2003. 733 s. ISBN 8086432092.
2. MUSGRAVE, R. A. - MUSGRAVEOVÁ, P. B. *Veřejné finance v teorii a praxi*. Praha: Management Press, 1994. 581 s. ISBN 80-85603-76-4.
3. ROSEN, H. S. – *Public finance*. 3rd ed. Homewood: Irwin, 1992. 657 s. ISBN 0256083762.
4. SALAMON, L. M. *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. New York: Oxford University Press, 2002. 669 s. ISBN 139780195136654.
5. STIGLITZ, J.E. *Ekonomie veřejného sektoru*. 1. vyd. Praha: Grada, 1997. 661 s. ISBN 8071694541.

PŘÍLOHA KAPITOLY 1 – PROČ SI EKONOMOVÉ NEROZUMĚJÍ?

Když se ekonomové zabývají analýzou fungování veřejného sektoru, dělají v podstatě dvě věci: analyzují důsledky státních zásahů (ve smyslu identifikace nákladů a užitků a jejich distribuce mezi ekonomické subjekty) a následně tyto důsledky hodnotí. Oba kroky bývají spojeny s množstvím sporů. Najít příklady jistě není těžké.

Rozdíly v názorech jsou přirozené. Jednou z cenných dovedností je porozumět příčinám těchto sporům. V praxi to zvyšuje šanci najít východisko z konfliktní situace, vyjednat kompromis, případně prosadit některé z řešení. Mnohé z učebnic ekonomie (např. Mankiw, 2007) proto obsahují diskusi příčin neshod mezi ekonomy. Stiglitz (1997) hovoří o třech základních skupinách důvodů neshody (viz box 1.1). První dvě z nich jsou spojeny s pozitivní ekonomickou analýzou – účastníci sporu se neshodnou v tom, co se přesně stane. Třetí skupina spadá pod analýzu normativní. Příčinou sporu je rozdíl v zastávaných hodnotách, v názorech na prospěšnost, správnost, vhodnost opatření.

Box 1.1: Základní skupiny důvodů neshod mezi ekonomy, upraveno podle Stiglitz, 1997

1. rozdíly ve schopnostech identifikovat opravdu všechny důsledky státních zásahů
2. rozdíly v názorech na to, jak vlastně ekonomika funguje
– stav ekonomiky
– stupeň konkurence
– velikost reakce
3. rozdíly v hodnotách

Rozdíly ve schopnosti identifikovat důsledky státních zásahů

Historie je plná příkladů, kdy i dobře míněné státní zásahy s sebou přinesly nezamýšlené nebo nepředvídané důsledky. Kupříkladu EU vydala v roce 2003 směrnici o podpoře používání biopaliv nebo jiných obnovitelných paliv v dopravě, což měl být politický nástroj směřující k omezení emisí skleníkových plynů, snížení závislosti na arabských producentech ropy a řešení údajné nadprodukce potravin současně s podporou agrárního venkova. V dnešní době jsem svědky potravinové krize v rozvojovém světě, strmého růstu cen potravin. Studie o dopadech směrnice na emise oxidu uhličitého se dramaticky liší, mnohé poukazují na fakt, že případné snížení hodnot vypouštěného CO₂ je mnohonásobně překonáváno negativním důsledky spalování rostlin pěstovaných s pomocí dusíkatých hnojiv, čímž se do atmosféry uvolňuje N₃O (oxid dusný). Ten působí přibližně třístokrát silnější skleníkový efekt. Lukrativní neboť dotované pěstování plodin využitelných při výrobě biopaliv vede ke kácení rovníkových pralesů.

Jiným příkladem (spíše nezamýšleného nežli nepředvídaného) dopadu je zavedení prohibice ve Spojených státech. Spotřeba alkoholu se výrazně nezměnila, nezamýšleným dopadem byla konjunktura organizovaného zločinu.

Razantní omezení vlastníků nemovitostí – historických památek v tom, jak mohou využívat svůj majetek, případně jak jej mohou opravovat, mnohdy vede k faktickému zničení památky jako takové.

Identifikace důsledků státních zásahů je obtížným uměním. Budoucí reakce svobodných ekonomických subjektů (jednotlivců a firem) je nejistá. Vztahy v ekonomice jsou velmi komplikované a velice často zde dochází k efektům přelévání. Výhodou této skupiny důvodů je, že budoucnost zpravidla ukáže, na čí straně byla pravda. Z chyb je možné se poučit. Má smysl diskutovat o argumentech podporujících to či ono stanovisko. Je možné konfrontovat výchozí data i metody analýzy. Kvalifikovanost účastníků sporu je relevantní. To ostatně platí i pro druhou skupinu důvodů neshod:

Rozdíly v názorech na to, jak vlastně ekonomika funguje

Blok I

Stručně řečeno, ekonomové se liší ve svých názorech a představách o tom, v jakém je ekonomika stavu a jaké kauzální závislosti v ní platí. Zde stačí připomenout dalekosáhlé důsledky rozdílu v názorech na vztah mezi reálným a potenciálním produktem v přístupech keynesiánců a monetaristů. Jiným příkladem mohou být spory o vypovídající schopnosti statistických ukazatelů. Ty jsou vždy zatíženy časovým zpožděním, vypovídají dnes o tom, v jakém stavu byla ekonomika včera. Otázkou pak je, zda viditelný trend pokračuje nebo se změnil. Máme už recesi, nebo ne? Měly opatření vládního balíčku přijít mnohem dříve? Nebo je teď pravý čas?

Pro analýzu státních zásahů do ekonomiky je velmi často klíčový názor na **stupeň konkurence ekonomiky**, resp. relevantního trhu. Obecně pak platí, že čím více jsou ekonomové přesvědčeni o tom, že daný trh je (případně by byl, pokud by byla uvolněna regulace) konkurenční, tím méně je důvodů pro státní zásahy a regulaci.

Často můžeme být svědky situace, kdy se různí ekonomové sice shodnou na tom, jakou reakci vyvolá určitý státní zásah, ale neshodou se na intenzitě této reakce. Snížení daní podnikatelům kupříkladu povede ke zvýšení zaměstnanosti, resp. k menšímu poklesu teď v době recese, ale jádrem sporu zůstává, jak velký bude tento efekt. Zda zcela marginální či velký. Není náhodou, že hlavním cílem moderní ekonomie se stalo odhadování rozsahu reakce (např. investic na zrychlení daňových odpisů, spotřeby na změnu sazby DPH, růstu produktu na snížení daní). O tom, že se tento cíl pravděpodobně nedaří příliš naplňovat svědčí skutečnost, že spory o dopadech státních zásahů nikterak neslábnou.

Neshody v hodnotách

I ekonomové se mohou lišit v názorech na prospěšnost či škodlivost důsledků státních zásahů a to dokonce i kdyby se „ukázněně“ drželi čistě ekonomických kategorií, jako je růst, cenová stabilita, zaměstnanost, kvalita produktu, blahobyt a nerozšiřovali okruh analýzy o hodnoty typu spravedlnost, svoboda volby, rovnost, štěstí, zdraví, ochrana životního prostředí.

Neshody v hodnotách mají tu nešťastnou povahu, že na rozdíl od výše popsaných důvodů neshod spadajících do pozitivní analýzy, u nich nemá valného smyslu volat po dalších a dalších argumentech, datech a analýzách. Někde dost dobře přesvědčit racionálními argumenty oponenta, že vyznává „špatné“ hodnoty. Ani budoucnost neprokáže „pravdivost“ zastávaných hodnot. Neshody v hodnotách nezbyvá než řešit demokratickými mechanismy, případně snahou o kompromis.

Ekonom by se měl nicméně orientovat v hlavních filozofických přístupech k lidským hodnotám. Mimo jiné by mu to mohlo pomoci reálně odhadovat možnosti řešení neshod a nalezení případných kompromisů.

2. KAPITOLA EKONOMICKÉ FUNKCE VLÁDY – RŮZNÉ PŘÍSTUPY

Cíl kapitoly:

Proč vlastně veřejný sektor existuje? Jaké funkce vláda zastává a proč produkuje právě to, co produkuje? Jak tuto otázku řeší různé ekonomické školy? To jsou hlavní otázky, které si klademe v této kapitole. Kromě standardního přístupu mainstreamové ekonomie, vycházející ze Samuelsonova rozdělení na alokační, distribuční a stabilizační funkci se budeme věnovat i alternativním přístupům, včetně teorie her. Jedním z cílů této kapitoly je, abyste si uvědomili možnosti, které teorie her dává pro zkoumání ekonomických vztahů.

2.1 OD DILEMAT KOLEKTIVNÍ ČINNOSTI KEKONOMICKÝM FUNKCÍM STÁTU

(využití přístupu založeného na teorii her)

Začněme příkladem: představme si dva automobily, které se k sobě navzájem blíží. Hrozí kolize. Oba řidiči mají na vybranou, zda zatočí doprava nebo doleva. Pokud oba zatočí doprava, kolize je zažehnána; stejně jako když oba zatočí doleva. Kolize nastane, pokud žádný řidič nezatočí opačně než ten druhý. Aby byla kolize odvrácena, očekávání obou řidičů musí být koordinována. Jinými slovy, abychom se vyhnuli výsledku, který je tím nejhorším pro oba jednotlivce, je kooperace žádoucí. Míra kooperace je zvýšena přijetím sociálních institucí, to jest zákonů a konvencí týkajících se ježdění po pravé či levé straně vozovky, dodržováním pokynů světelných signálů a dodržováním ostatních pravidel obsažených v dopravních předpisech. Dodržování zákonů a dopravních předpisů je základem řádného chování. Kooperace je ku prospěchu všem.

Chování, jehož cílem je uspokojovat primárně vlastní zájmy, může být škodlivé pro celou skupinu. Jinými slovy, slavná Smithova myšlenka, že neviditelná ruka trhu dokáže, aby se interakcí jednotlivců snažících se maximalizovat vlastní užitek maximalizoval společný blahobyt, nemusí platit vždy. K dispozici je celá řada příkladů. Výnosy maximalizující rybářská družstva budou mít tendenci k nadměrnému rybaření. Vychytají mladé ryby; množství ryb klesne na nízkou úroveň, která již nebude schopna zajistit rychlou regeneraci nahrazující tempo spotřeby rybářů. Hrozící vyhynutí mnoha živočišných druhů je výsledkem takového sobeckého chování člověka. Chování, které je racionální pro jednotlivce, nemusí být smysluplné pro skupinu (společnost) jako celek. Aktuálním příkladem je ničení ozónové vrstvy, způsobené individuálním používáním sloučenin CFC v aerosolech, ledničkách, atd. Kolektivní výsledek je potenciálně katastrofický pro lidstvo jako celek.

Problém, který jsme nastínili výše, může být formálně analyzován v kontextu zvláštní hry, které se říká „věžňovo dilema“. V této hře hrají dva hráči, A a B. Oba hráči jsou obdařeni tzv. rozšířenou racionitou, tj. vědí, že jejich výsledek závisí na strategii, kterou volí druhý hráč. Protože spolu nemohou komunikovat, snaží se odhadovat strategii druhého hráče, aby jejich výsledek byl pro ně co nejlepší. Ani jeden z hráčů neví, co udělá ten druhý. Hráči spolu nemohou komunikovat; to znamená, že spolu nemohou vyjednávat ani smlouvat. Každý hráč může zvolit jednu ze dvou strategií: (a) spolupracovat s druhým hráčem, anebo (b) nespolupracovat s druhým hráčem. Každá strategie přináší jistý výsledek, s nímž je asociována jistá odměna. Při dvou hráčích a dvou strategiích každého hráče existují tedy čtyři strategické kombinace. Ty jsou uvedeny v maticové

formě na obrázku 2.1. Například strategická kombinace v buňce III představuje nespolupráci ze strany A a spolupráci ze strany B.

Každá strategická kombinace tvoří výsledek, který poskytuje každému hráči jistou odměnu. Tyto odměny mohou mít podobu peněžních odměn pro hráče nebo podobu zařazení na stupnici užítku; čím vyšší odměna, tím lépe. Odměna obou hráčů při každém výsledku může být zapsána jako uspořádaná dvojice. Například v buňce III je znázorněna jako (4,1), což čteme jako „odměna pro A je 4, odměna pro B je 1“. Výsledek odměn každého možného páru strategií nebo tahů je zobrazen v matici na obrázku 2.

Obrázek 2.1: Vězňovo dilema

		Strategie jednotlivce B	
		S	N
Strategie jednotlivce A	S	Buňka I (3,3)	Buňka II (1,4)
	N	Buňka III (4,1)	Buňka IV (2,2)

Preference A:

Buňka III

Buňka I

Buňka IV

Buňka II

Preference B:

Buňka II

Buňka I

Buňka IV

Buňka III

Pozn: S = spolupracovat

N = nespolupracovat

Odstupňování preferencí výsledků hráče A je zobrazeno na obrázku, kde buňka III představuje nejpreferovanější výsledek a buňka II výsledek preferovaný nejméně. Pro hráče B je buňka II nejpreferovanějším výsledkem a buňka III nejméně preferovaným výsledkem. Jinými slovy, pro A je nejvýhodnější, aby nespolupracoval, když B spolupracuje. Stejně tak pro B je nejvýhodnější nespolupracovat, když A spolupracuje. Pokud se však A rozhodne nespolupracovat a

nespolupracuje ani B, potom A skončí v buňce IV. Totéž bude platit, pokud se B rozhodne nespolupracovat s předpokladem, že A spolupracovat bude. Každý hráč stojí před dilematem - odtud tedy jméno hry. Pokud se jeden hráč rozhodne spolupracovat na dosažení nejlepšího vzájemného výsledku v buňce I, pak riskuje, že druhý hráč přijme dominantní strategii nespolupráce. Očekávaným výsledkem nebo rozřešením hry je strategická kombinace naznačená v buňce IV, která je ve stupnici obou hráčů méně žádoucí než buňka I. Strach z vlastní prohry a výhry druhého nutí každého hráče k realizaci třetí nejméně preferované možnosti v klasifikaci výsledků. Tedy, ačkoli spolu oba subjekty nekomunikují, docházejí k jednoznačnému závěru jakou strategii zvolit bez ohledu na volbu strategie oponentem. Tuto strategii nazýváme strategií dominantní. V této hře jde o strategii nespolupracovat. Vidíme, že hráči, jakkoliv racionální, nedokáží sami zvolit nejpreferovanější strategii a to ani pro sebe samotné ani pro společnost (celkový užitek, příjem také není maximalizován).

Výsledek hry by se nám mohl zdát iracionálním, protože oba hráči skončí hůře, než při uplatnění kooperativního řešení z buňky I. Z hlediska individuálního výběru je však dokonale racionální. Tím se dostáváme k jádru sporu, který může nastat mezi individuální a kolektivní racionalitou. Výsledek nezávisí pouze na neschopnosti hráčů komunikovat. I když komunikovat mohou, stále existuje strach z „vyšachování“. Má-li být dosaženo kooperativního řešení z buňky I, je třeba, aby každý hráč mohl odhadnout upřímnost toho druhého. Je tedy nutné dosáhnout velmi vysokého stupně důvěry, než je možné docílit vzájemně výhodného kooperativního řešení. Bude jeden rybář ochoten omezit svůj úlovek na jistou, předem stanovenou kvótu, pokud se domnívá, že všichni ostatní tuto dohodu nedodrží? Strategie nespolupráce je minimální strategie, tedy strategie, která minimalizuje maximální ztrátu, která se může objevit.

Kolektivní činnost je činnost kooperativní. Tento přístup přijímá Mancur Olson v knize *The Logic Of Collective Action*, která přinesla některé základní poznatky pro teorii veřejné volby a která přistoupila k problému kolektivní činnosti jako ke hře „věžňovo dilema“ o n-hráčích. Každý jednotlivec získává větší prospěch v podmínkách všeobecné kooperace než v podmínkách všeobecné nekooperace, avšak každý jednotlivec získává více tím, že nespolupracuje, když ostatní spolupracují.

Dosažení prospěchu z všeobecné kooperace vyžaduje rozhodčího nebo soudce, který bude sledovat chování hráčů a prosadí pravidla a konvence, pomocí nichž přinese spolupráce společnou odměnu. To znamená, že bez existence vzájemné důvěry vyvstává nutnost přítomnosti rozhodčího. **Tím sice nezbytně nemusí být vždycky stát, nicméně jedná se o funkci, kterou instituce státu v průběhu historie velmi efektivně vykonávala.** V následující části se zaměříme na další ekonomické funkce, které v dnešních ekonomikách vykonává veřejný sektor.

2.2 TRADIČNÍ EKONOMICKÉ FUNKCE STÁTU

Samuelson (1989) hovoří o třech ekonomických funkcích státu. Spočívají v podpoře efektivnosti, spravedlnosti a stability. S ním tento přístup sdílí v podstatě celá ekonomická literatura věnující se ekonomii veřejného sektoru a veřejným financím (Stiglitz, Musgrave, Rosen). Odtud hovoříme o:

- funkci ALOKAČNÍ
- funkci (RE)DISTRIBUČNÍ
- funkci STABILIZAČNÍ

Státní zásahy směřující k podpoře efektivnosti alokace (umíst'ování) vzácných zdrojů se pokoušejí napravovat tzv. selhání trhu (existenci monopolů, externalit, veřejných statků...). Alokační funkci považujeme za ústřední téma veřejné ekonomie a proto se jí budeme věnovat nejpodrobněji. Začneme kapitolou 3, kde se zaměříme na tzv. mikroekonomická selhání trhů, jakožto příčiny existence veřejného sektoru. V rámci alokační funkce stát ovlivňuje (mění) výslednou alokaci

zdrojů oproti tomu, jak by proběhla, pokud by alokační rozhodnutí prováděli jednotliví soukromí vlastníci zdrojů.

Spravedlnost (myšlena zejména tzv. distribuční spravedlnost, tj. žádoucí stav rozdělení důchodů a bohatství ve společnosti) je státem ovlivňována mnoha formami, typicky prostřednictvím daňové politiky, poskytování transferů (např. sociálních dávek), případně výdajovou politikou (viz bezplatné poskytování některých statků a služeb, kdy cílem není „napravit tržní selhání“, nýbrž podporovat některé skupiny obyvatelstva, zajistit rovné příležitosti apod.). Pojetí spravedlnosti, to jak je chápána různými lidmi a jak se odráží v politických koncepcích, ideologiích i ekonomických školách, se může výrazně lišit. Jakkoliv nejde o bezprostředně ekonomickou, nýbrž filozofickou kategorii, budeme se jí v závěru této kapitoly podrobněji věnovat.

V rámci své stabilizační funkce se stát snaží o vyrovnávání extrémů hospodářského cyklu, omezování inflace, předcházení nezaměstnanosti a podporu ekonomického růstu. Tradičně se těmito otázkami zabývá makroekonomie a hospodářská politika, až na výjimky se jim proto v našem předmětu a tudíž ani v této DSO nebudeme podrobněji věnovat.

Stojí za povšimnutí, že samotné dělení na alokační, redistribuční a stabilizační funkci vyplývá z pozorování reálných jevů v ekonomice. Pohybujeme se přitom stále v oblasti *pozitivní ekonomie*. Samotné úvahy o tom, kde spočívá nejlepší, optimální úroveň zajišťování té které funkce již ovšem spadají do normativní ekonomie a jsou silně podmíněné hodnotovými preferencemi.

Názory na (ne)potřebnost veřejného sektoru

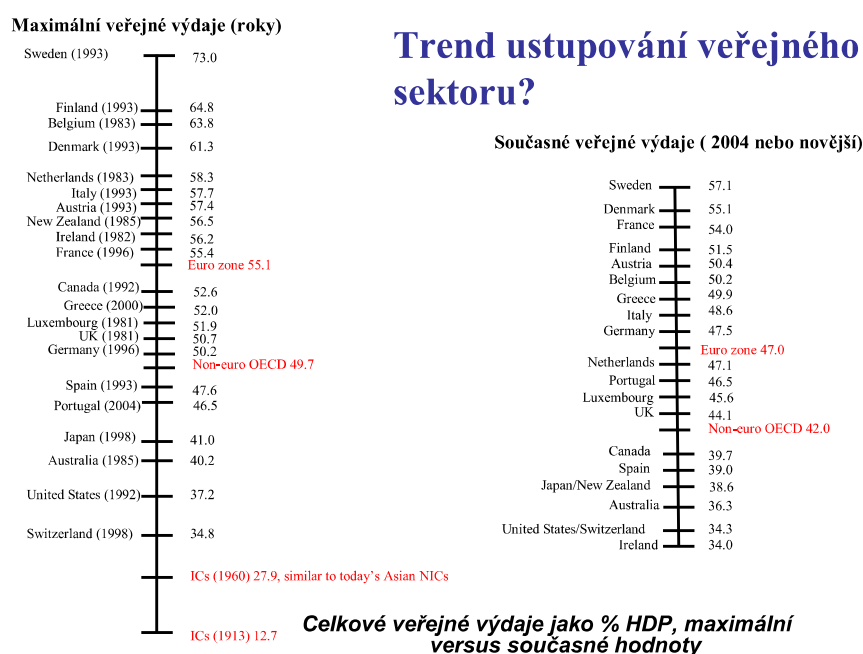
Obecně lze konstatovat, že o funkcích státu můžeme uvažovat jak v rovině pozitivní, tak i normativní ekonomické analýzy. Je velký rozdíl, chceme-li popisovat, systemizovat, analyzovat či předvídat, co stát dělá nebo dělat bude, případně proč něco dělá, anebo chceme-li vyjádřit svůj názor na to, co a jak by stát dělat MĚL. Je to o to těžší, že reálné státní zásahy do ekonomiky jsou výsledkem volní, záměrné činnosti lidí, což mimo jiné znamená, že jsou od počátku směřovány k nějakým cílům a vycházejí z nějakých hodnotových preferencí. Je jejich podstatou, že mají něčeho dosáhnout, něco změnit.

Názory na to, co by stát měl jako ekonomický subjekt dělat, kdy a nakolik zasahovat, o co by měl usilovat apod. se zásadním způsobem lišily a liší. Kupříkladu redistribuční funkce vzniká a je všeobecně akceptovaná až relativně pozdě, v podstatě se zrodila v 19. století. Stabilizační je ještě mladší. Naopak, stát vystupoval jako subjekt alokující (často na svou dobu nesmírné) ekonomické zdroje už od nepaměti. Je pozoruhodné, kolik současných činností vykonávaných v rámci veřejného sektoru prováděli již starověcí panovníci ve svých říších. Stavěli silnice, vytvářeli profesionální a dobře organizovaný systém veřejné správy, nechali vést statistiky, matriky, katastry. Investovali do rozsáhlých zavodňovacích systémů, opevnění, chrámů a pyramid. Vyzbrojovali armády, podporovali učence, organizovali kulturní a sportovní podniky, vysílali diplomatické mise.

Historie od těch dob pochopitelně přinesla celou řadu peripetií. Realita i názory na ni procházely změnami. Vždyť jen za posledních zhruba 300 let můžeme vidět dramatické kontroverze mezi merkantilistickou regulací produkce a obchodu přerůstající v protekcionismus a přístupem „Laissez-faire“ ([lese fe:r], *fran.* „*nechte nás konat*“) zastávaným klasickým liberalismem od konce 18. a začátkem 19. století. Ten a tehdejší ekonomická realita je předmětem zdrcující kritiky utopických socialistů a posléze Marxe jako zastánců zcela odlišné role státu, role vlastníka, hospodáře, plánovače. Národní ekonomiky procházejí převratným vývojem, dochází ke koncentraci kapitálu, zrychlování inovací, začíná se proces, který dnes nazýváme globalizací. Vznikají první státní, veřejné, zákonem konstituované systémy sociálního zabezpečení, státy začínají regulovat stále více a intervenovat do stále většího okruhu ekonomických vztahů. Jak jsme si ukázali v předchozí kapitole, veřejné výdaje, které se počátkem 20. století pohybovaly v řádu procent z HDP začínají nezadržitelně růst, čemuž napomáhají mimo jiné i období světových válek a Velké hospodářské krize. Postupně vniká a nakonec se uplatňuje jako všeobecně používaný a vysoce úspěšný model

státu blahobytu (*welfare state*). Stát, který štědře přerozděluje, zajišťuje vysokou míru sociálních jistot, pečuje o kvalitu lidského kapitálu investicemi do vzdělávání, zdravotnictví, vědy apod. Ten stejný stát na druhé straně stále více a více zdaňuje (a zadlužuje se), až naráží na „strop“ ochoty svých občanů nechat se zdanit. Od poloviny osmdesátých let 20.století již veřejné sektory (měřeno podílem veřejných výdajů na HDP) nerostou, naopak jsme byli svědky ustupování veřejného sektoru (viz obrázek 2.2) a krize sociálního státu. Tento ústup byl (možná krátkodobě) přerušen dopady ekonomické a finanční krize kolem roku 2009 (viz obrázek 2.3) K tomu všemu stačí připočítat dějinný experiment socialistického, státem centrálně plánovaného a příkazy řízeného hospodářského systému, po jehož skončení musí řada zemí nově tvořit funkční ekonomický systém jakoby „z ničeho“ a není divu, že i dnes existuje široké spektrum přístupů a názorů na funkce či potřebnost veřejného sektoru.

Obrázek 2.2: Trend ustupování veřejného sektoru?

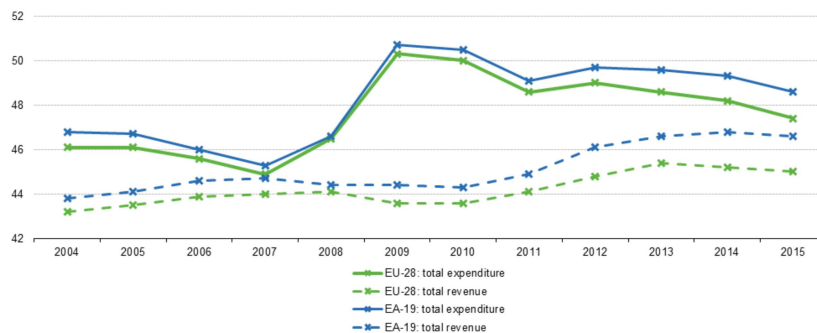


Obrázek 2.3 Vývoj celkových veřejných výdajů a příjmů, 2004–15 (¹) (% of HDP)

Zdroj:

explained/index.php?title=File:Development_of_total_expenditure_and_total_revenue,_2004%E2%80%9315_(%C2%B9)_(%25_of_GDP)_YB16.png&oldid=291959

[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Development_of_total_expenditure_and_total_revenue,_2004%E2%80%9315_\(%C2%B9\)_\(%25_of_GDP\)_YB16.png&oldid=291959](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Development_of_total_expenditure_and_total_revenue,_2004%E2%80%9315_(%C2%B9)_(%25_of_GDP)_YB16.png&oldid=291959)



(¹) Data extracted on 21.04.2016. Note that the y-axis is cut.
Source: Eurostat (online data code: gov_10a_main)

Ekonomická teorie (politická ekonomie) se pochopitelně ekonomickou rolí státu zabývala od svých počátků svázaných s díly klasiků A. Smitha, J.S. Mill a apod. Způsob, jak ji interpretoval Adam Smith je dodnes inspirativní: podle Smitha existují jen tři povinnosti, které musí vládní vykonávat:

- za **prvé** povinnost ochraňovat společnost před násilím a útokem jiných nezávislých společností;
- za **druhé** povinnost ochraňovat každého člena společnosti, ... před nespravedlnostmi a útlakem ze strany všech ostatních členů této společnosti;
- za **třetí** povinnost zřídit 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 nevyhradil vynaložené náklady jednotlivce či malé skupiny jednotlivců, přestože mohou často poskytnout více než pouhou úhradu nákladů pro velkou společnost.

I v dnešní době je hlavní spor o roli státu veden mezi zastánci liberálních přístupů a jejich odpůrci, i když lze jistě najít i další zdroje rozporů v názorech. Extrémní pozici (tzv. libertariánství) lze ilustrovat například na názorech Murray N. Rothbarda². Rothbard ve svém díle dospívá k přesvědčení, že stát je instituce, s jejíž existencí je spojena řada problémů a pro společnost by bylo všestranně výhodnější, kdyby neexistoval. Člověk má disponovat se svým majetkem podle svého vlastního přesvědčení, tedy svobodně. Jakýkoliv zásah do těchto práv je násilím a nelze jej obhájit. V podstatě totéž, až na drobnou odchylku, můžeme v české literatuře najít např. v textech J. Kinkora. Inspirován dílem zakladatelky objektivismu, americké filozofky a spisovatelky Ayn Rand, chápe stát jako nástroj objektivizace použitých násilí v obraně proti iniciaci násilí. Jedinou morální (eticky ospravedlnitelnou) funkcí státu je ochrana individuálních práv. Vše ostatní je tzv. etatismus - zneužití instituce státu na úkor individuálních práv.

V tomto studijním textu vycházíme z převládajících ekonomických přístupů, které se opírají především o neoklasický přístup, pro nějž je typický metodologický individualismus a uplatňování

² Podle Rothbarda lze v jednoduchosti stát popsat jako „organizaci ve společnosti, která se snaží udržet monopol na použití násilí a moci nad daným územím a především je to jediná organizace ve společnosti která svoje příjmy získává legálně, ne na základě dobrovolných plateb nebo příspěvků za poskytované služby, ale donucením.“ (citováno podle Pícka, 2008).

marginální analýzy (včetně zkoumání mezní užitečnosti). Opírají se o pojem paretoovské efektivity jakožto výsledku fungování dokonale konkurenčních trhů. Takzvaná „tržní selhání“ jsou zde pak definována ve smyslu překážek dosahování paretoefektivních stavů. Tím je dán jistý teoretický prostor pro státní zásahy vedoucí k vyšší míře efektivity alokace zdrojů. Reálná šance, že se státu podaří přiblížit optimu, však naráží na řadu překážek, na tzv. selhání vlády (viz další text). Tyto přístupy pochopitelně vidí a analyzují redistribuční dopady státních zásahů. Pracují často s koncepcí tzv. *trade-offs* – nepřímou úměrou, substitučním efektem mezi rovností a efektivností. Jinými slovy, jde o předpoklad, že pro dosažení vyšší rovnosti se musíme vzdát části efektivity.

V podstatě shodný přístup představuje politická ekonomie blahobytu (koneckonců představitel tzv. cambridgeské školy neoklasické ekonomie A.C. Pigou je považován za zakladatele *welfare economics*). Významný rozdíl můžeme vidět v opuštění metodologického individualismu, tj. principu, kdy všechny kategorie jako preference, užitek apod. odvozujeme od jednotlivce. Ekonomie blahobytu naproti tomu operuje např. s funkcí společenského blahobytu, kterou konstruuje s využitím předpokladu, že společnost může být indiferentní k různým kombinacím individuálních užitků. Rada ekonomů používání společenské funkce blahobytu kritizuje.

Další přístupy bychom mohli nazvat socio-ekonomické. Kritizují přístupy, které za „přirozený“ alokační mechanismus považují trh a odmítají vidět selhání trhu čistě jen v mikroekonomickém smyslu překážek k dosahování paretoovské efektivity stavů. Velice precizně to formuluje Potůček: „Kdyby nebyla aplikována jiná kritéria než kritérium maximalizace globální ekonomické efektivity a existovalo-li by ideální tržní prostředí, bylo by rozumné usilovat o dosažení efektivity v Paretoev smyslu, to znamená dát zcela volný průchod působení trhu. Nicméně:

- v politické praxi se neuplatňuje pouze kritérium ekonomické efektivity;
- ani ekonomická realita neodpovídá nikdy zcela ideálu dokonale konkurenčního trhu“ (Potůček, 2008: 90)

Důvody pro existenci veřejného sektoru jsou pak nacházeny v široce chápaných „selháních trhu“, kdy je za selhání považován (někým – autorem, některými lidmi, společností) negativně hodnocený důsledek fungování tržního mechanismu. Potůček kupříkladu nabízí tyto funkce státu: zmenšení nerovností v rozdělování statků; zachování institucionálních hodnot; lidská důstojnost; kultivace a uplatnění lidského potenciálu³; trvale udržitelný způsob života (tamtéž: 91).

Krajní přístup ve smyslu maximalizace rolí a významu veřejného, lépe řečeno státního (zde jde o pojmový rozdíl, veřejný sektor v dnešním pojetí v socialistickém systému de facto neexistoval) sektoru představuje marxistická politická ekonomie socialismu. V reálném socialismu šlo téměř o všeobecný státní monopol na poskytování statků, jejich financování, řízení a plánování produkce. Soukromý sektor měl jen marginální roli.

SHRNUTÍ:

1. Lidé se při vzájemné interakci občas dostávají do situací, kdy je výsledek jejich rozhodnutí (ve smyslu pozitivních či negativních efektů) ovlivněn tím, jak se současně rozhodli jiní. V podmínkách těchto strategických závislostí se může stát, že racionální jednání maximalizující vlastní prospěch nevede k nejlepšímu výsledku. Kooperace by v takových případech byla žádoucí, neboť by byla ve prospěch všem. Přesto k ní však nemusí nutně docházet, neboť jí brání např. nedostatek komunikace či důvěry mezi subjekty. Studium a modelováním podobných situací se zabývá teorie her. S jejím využitím je možné odvodit jednu z ekonomických rolí státu – funkci rozhodčího, soudce, garanta dodržování pravidel.

³ Obsah pojmu „lidský potenciál“ vysvětlen v příloze za touto kapitolou.

- Ekonomická literatura obvykle pracuje se třemi hlavními funkcemi veřejného sektoru (eventuelně veřejných financí) - alokační, (re)distribuční a stabilizační.
- Názory na to, co by stát měl jako ekonomický subjekt dělat, kdy a nakolik zasahovat, o co by měl usilovat apod. se zásadním způsobem lišily a liší. I v dnešní době je hlavní spor o roli státu veden mezi zastánci liberálních přístupů a jejich odpůrci.

KLÍČOVÁ SLOVA

teorie her	stabilizační funkce
věžňovo dilema	liberalismus
alokační funkce	Laissez-faire
redistribuční funkce	stát blahobytu

KONTROLNÍ OTÁZKY

- Co je podstatou alokační funkce veřejného sektoru? Co je jejím hlavním cílem? Jakými nástroji stát tuto funkci plní?
- Co je podstatou distribuční funkce? Co je jejím hlavním cílem? Jakými nástroji stát tuto funkci plní?
- Jak vysvětluje potřebnost existence státu A. Smith?
- Jak byste vysvětlili obsah pojmu „etatismus“?
- Jak byste vysvětlili obsah pojmu „paternalismus“?

NETRIVIÁLNÍ OTÁZKY K INSPIRACI A ZAMYŠLENÍ:

- Představte si modelový příklad: v záchraném člunu je 10 trosečníků. Mají k dispozici 10 jednotek vody, přičemž platí, že podmínkou přežití 1 osoby 1 den je spotřeba 1 jednotky vody. K nejbližší pevnině je to 10 dnů plavby (což trosečníci ví). Jak by vodu rozdělili zastánci jednotlivých skupin kritérií (podle schopností resp. zásluh, utilitaristé, rovnostáři)? Proč? Lze předpokládat, že se my lidé chováme při hodnocení spravedlnosti konzistentně (tj. stále stejně), zejména bez ohledu na to, jestli se nás distribuční dopady osobně dotýkají?
- Jaký je podle vás hlavní problém spojený s uplatňováním socio-ekonomického normativního přístupu? Projděte si jednotlivé funkce státu uváděné Potůčkem jednotlivě. Zkuste si pod nimi představit co nejkonkrétnější státní zásahy.
- Krajně liberální přístupy zdůrazňují mocenský charakter státu a dávají ho do protikladu k dobrovolné povaze vztahů tvořících tržní mechanismus. Z dobrovolnosti směny odvozují, že fungování trhu nemůže nikoho poškodit. Souhlasíte? Zkuste najít argumenty, které platnost této myšlenky zpochybňují.

POUŽITÁ A DOPORUČENÁ LITERATURA K TÉTO KAPITOLE:

- BARR, N. *Economic theory and the welfare state. Vol. 1.* Cheltenham: Edgar reference collection, 2001. 706 s. ISBN 1858987059.
- JACKSON, P. M. – BROWN, C. V. *Ekonomie veřejného sektoru.* 1. vyd. Praha: Eurolex Bohemia, 2003. s. 19-82. ISBN 8086432092.

3. KINKOR, J. *Trh a stát: k čemu potřebujeme filozofii*. 1. vyd. Praha: Svoboda, 1996. 173 s. ISBN 8020505229.
4. MUSGRAVE, R. A. - MUSGRAVEOVÁ, P. B. *Věřejné finance v teorii a praxi*. Praha: Management Press, 1994. s. 68-79. ISBN 80-85603-76-4.
5. POTŮČEK, M. *Nejen trh : Role trhu, státu a občanského sektoru v proměnách české společnosti*. 1. vyd. Praha : Sociologické naklatelství, 1997. 188 s. ISBN 80-85850-26-5.
6. ROTHBARD, M. N. *Ekonomie státních zásabů*. 1. vyd. Praha: Liberální institut, 2001. 464 s. ISBN 80-86389-10-3.
7. SAMUELSON, P. A. – NORDHAUS, W. D. *Economics*. 13th ed. New York: McGraw-Hill, 1989. 1013 s. ISBN 0070547866.
8. STIGLITZ, J.E. *Ekonomie veřejného sektoru*. 1. vyd. Praha: Grada, 1997. 661 s. ISBN 8071694541.