

POMOCNÝ STUDIJNÍ TEXT – PRACOVNÍ VERZE 2021

EKONOMIE SOCIÁLNÍHO STÁTU (VYBRANÉ KAPITOLY)

IVAN MALÝ a kol.

Obsah

Úvod	3
1. kapitola Stát a veřejný sektor	5
1.1 Stát jako ekonomický subjekt	5
1.2 Smíšená ekonomika a veřejný sektor	8
Příloha kapitoly 1 – Proč si ekonomové nerozumějí?	16
2. kapitola Ekonomické Funkce vlády – různé přístupy	19
2.1 Od dilemat kolektivní činnosti k ekonomickým funkcím státu	19
2.2 Tradiční ekonomické funkce státu	21
3. kapitola Příčiny existence veřejného sektoru	28
3.1 Příčiny existence veřejného sektoru	28
3.2 Selhání trhu	31
3.3 Externality	32
3.4 Veřejné statky a veřejně poskytované statky	38
4. Kapitola Úvod do Veřejných financí	48
4.1 Vymezení pojmu veřejné finance	48
4.2 Rozpočtová soustava	48
4.3 Státní rozpočet	51
5. kapitola Veřejné příjmy, úvod do daňové teorie	55
5.1 Veřejné příjmy	55
5.2 Daně jako nejdůležitější příjem	57
6. kapitola Veřejné výdaje	67
6.1 Veřejné výdaje – typologie a vývoj	67
6.2 Příčiny růstu veřejných výdajů	69

ÚVOD

Vážení čtenáři,

téměř polovina hodnoty veškeré vyrobené finální produkce bývá v dnešních tržních ekonomikách přerozdělována prostřednictvím veřejných, tj. netržních mechanismů. Děje se tak nejrozličnějšími způsoby a z nejrozličnějších důvodů. Na chování ekonomických subjektů z toho vyplývají rozličné dopady, jejichž poznání je nezbytným (i když ne postačujícím) předpokladem k tomu, abychom vliv a chování státu jako ekonomického subjektu mohli hodnotit.

Tato studijní opora si klade za cíl uvést vás do této složité problematiky tak, abyste pokud možno nepodlehli iluzi, že zde snad existují nějaké jediné a absolutní pravdy. Málokterá oblast ekonomie je tak kontroverzní jako tato. V souvislosti s přípustností, rozsahem, formami a důvody státních zásahů existuje řada zásadních a podstatných sporů nejenom mezi ekonomy. Pochopení zdrojů odlišnosti názorů je předpokladem schopnosti zaujmout vlastní, kvalifikovaný názor. Je rovněž i předpokladem pro dosažení shody resp. kompromisu v reálném praktickém rozhodování v podmínkách demokracie.

autoři

V Brně, říjen 2020

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 efektivnosti. 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 náchylnost státu podlehnout tlaku zájmových skupin a pomáhat jim dobývat rentu pod pláštěm 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

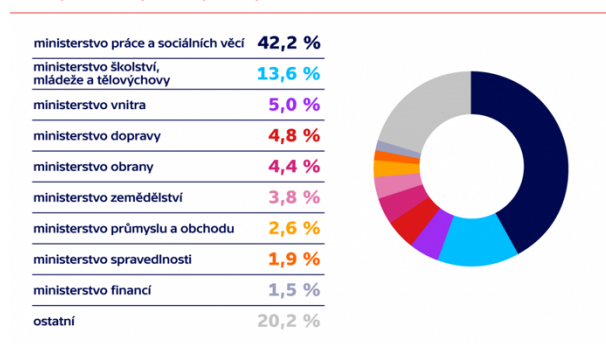
- Obdobně se můžeme setkat i se snahou státu podpořit spotřebu některých komodit (vzdělání, bydlení) prostřednictvím systému poskytujícím zvýhodněné půjčky, hypotéky či vyšší výnosy ze spoření (u nás typicky stavební spoření).
- Nákupy zboží a služeb – stát je významným zákazníkem. Nakoupené statky a 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)



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 majetkové 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.

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.

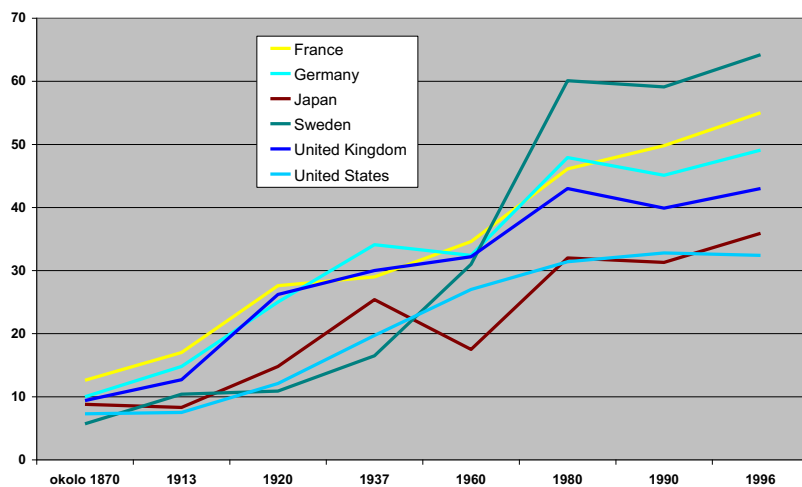
Nejčastěji používaným ukazatelem je **podíl celkových veřejných výdajů na HDP, vyjádřený v procentech**. Tento ukazatel říká, jaký je rozsah přerozdělování v ekonomice, resp. o jak velké části disponibilních zdrojů nerozhodují jejich vlastníci bezprostředně v souladu se svými preferencemi, nýbrž je o 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

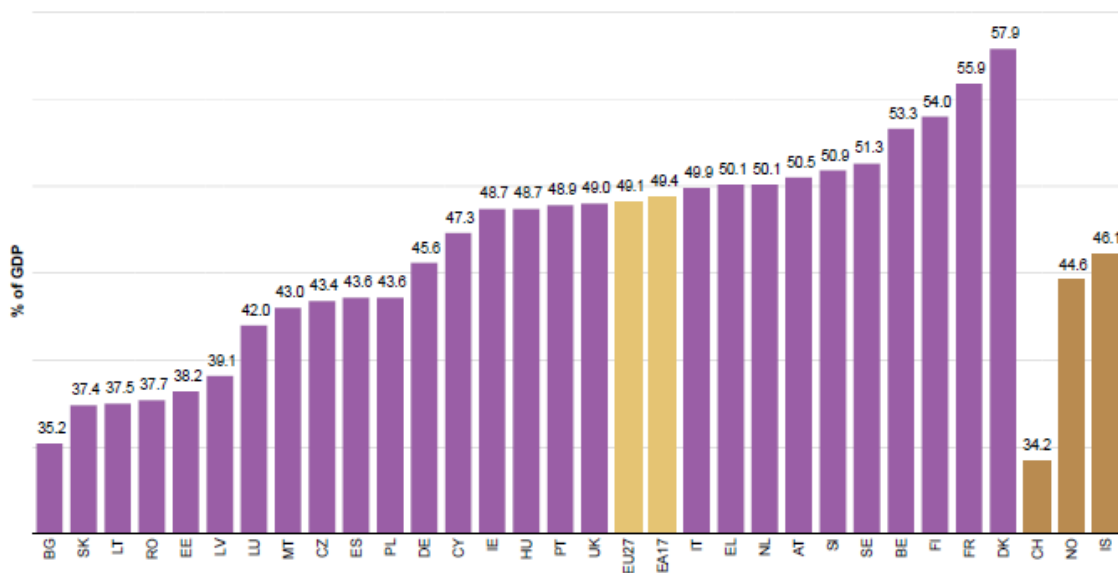
Blok I

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	
percentage of GDP	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	0.0	0.9	0.0
	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	0.0	0.0	-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	0.0
	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	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
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	
percentage of total expenditure	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	0.0	0.1	2.1	0.0
	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	0.0	0.0	-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	0.0
	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	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	

Blok I

SHRNUTÍ:

- a. Stát se od ostatních ekonomických subjektů odlišuje dvěma vlastnostmi: neziskovostí a legitimní možností použít vůči ostatním donucení.
- b. Existuje nepřeberné 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 anebo 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 důsledkem 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 popsanych důvodů neshod spadajících do pozitivní analýzy, u nich nemá valného smyslu volat po dalších a dalších argumentech, datech a analýzách. Nejde 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 KE EKONOMICKÝM 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 racionality, 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 nespolutracovat s předpokladem, že A spolutracovat bude. Každý hráč stojí před dilematem - odtud tedy jméno hry. Pokud se jeden hráč rozhodne spolutracovat na dosažení nejlepšího vzájemného výsledku v buňce I, pak riskuje, že druhý hráč přijme dominantní strategii nespolutpráce. 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 nespolutracovat. 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 nespolutpráce je minimaximální 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 „vězňovo 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 nespolutracuje, když ostatní spolutracují.

Dosažení prospěchu z všeobecné kooperace vyžaduje rozhodčího nebo soudce, který bude sledovat chování hráčů a prosadí pravidla a konvence, pomocí nichž přinese spolutpráce 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 zajištění té které funkce již ovšem spadají do normativní ekonomie a jsou silně podmíněné hodnotovými preferencemi.

Názory na (ne)potřebnost veřejného sektoru

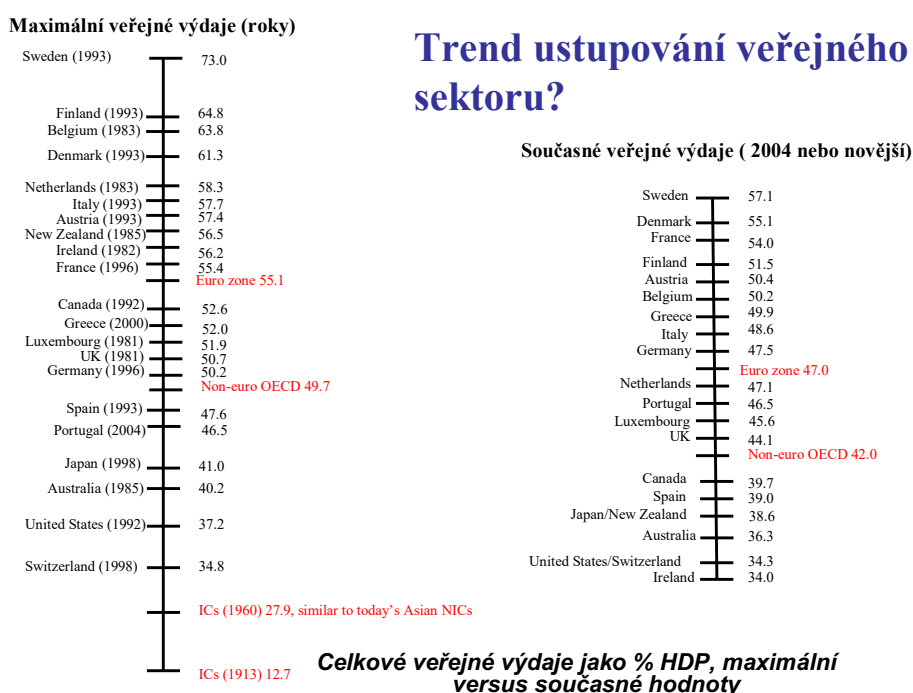
Obecně lze konstatovat, že o funkcích státu můžeme uvažovat jak v rovině pozitivní, tak i normativní ekonomické analýzy. Je velký rozdíl, chceme-li popisovat, systemizovat, analyzovat či předvídat, co stát dělá nebo dělat bude, případně proč něco dělá, anebo chceme-li vyjádřit svůj názor na to, co a 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 nesmírně) 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. Vybudovali 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.

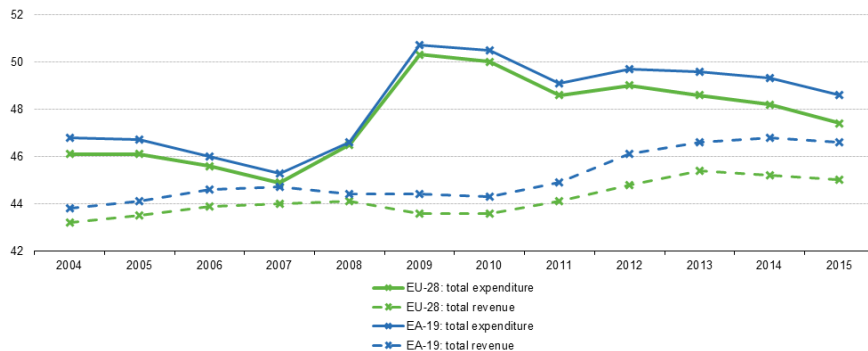
Obrázek 2.2: Trend ustupování veřejného sektoru?



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

Zdroj:

[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)



(*) 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 vládcé 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 použití 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 Picka, 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 Paretoovské 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
vězňovo 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 záchranném 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 zásahů*. 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.

3. KAPITOLA

PŘÍČINY EXISTENCE VEŘEJNÉHO SEKTORU

Cíl kapitoly:

Existuje logický a jasně formulovaný argument, kterým lze racionálně vysvětlit socioekonomické důvody existence státu? Anebo musí být funkce státu odůvodněny pouze ideologicky? Přitom se budeme věnovat mimo jiné důvodům, které souvisejí s pojetím sociální spravedlnosti a nerovností v rozdělování důchodů a bohatství. Po prostudování této kapitoly byste měli znát základní přístupy k definování funkcí státu a příčin toho, že zasahuje do ekonomiky.

Kromě důvodů, které souvisejí s pojetím sociální spravedlnosti a nerovností v rozdělování důchodů a bohatství a které lze metodami pozitivní ekonomické analýzy zkoumat jen velmi obtížně nebo vůbec ne, jsou možná i některá ryze ekonomická zdůvodnění existence veřejného sektoru. Kapitola Vám vysvětlí, ve kterých případech lze interpretovat státní zásahy snahou dosáhnout efektivnějších stavů ve srovnání s tržním mechanismem. Po prostudování této kapitoly budete schopni interpretovat roli tržního mechanismu při alokaci vzácných zdrojů a porozumět správně pojmu tržní selhání; aplikovat pojmy externích nákladů a užitků na reálné situace a znát základní způsoby veřejného a soukromého řešení externalit; odlišovat mezi pojmem veřejný (kolektivní) statek a veřejně (netržně) poskytovaný statek, což má významné konsekvence při zdůvodňování státních zásahů a popsat a vysvětlit podstatu pojmu „ztráty užitku plynoucí z nadměrné spotřeby“

3.1 PŘÍČINY EXISTENCE VEŘEJNÉHO SEKTORU

Jak jsme již avizovali, v tomto učebním textu budeme nadále vycházet z přístupů blízkých ekonomii středního proudu. Podle toho rozeznáváme následující skupiny příčin existence veřejného sektoru:

1. tak zvané „neekonomické“ (primárně sociální) spočívající v nespokojenosti s výsledky distribuce důchodů a majetku trhem;
2. ekonomické příčiny (ústřední kategorií je tu efektivnost využití zdrojů), a ty se dále dělí na:
 - makroekonomické
 - mikroekonomické

ad 1) Záměrně používáme výraz „tak zvané“ neekonomické důvody. V realitě vše souvisí se vším a každému je zřejmé, že vyostřené sociální problémy, bída, polarizace bohatství a chudoby, existence marginalizovaných skupin populace, ngramotnost apod. nemohou nikterak napomáhat ekonomickému růstu, zvyšování blahobytu a konkurenceschopnosti. Použitý termín vyjadřuje skutečnost, že primárním problémem vedoucím k poptávce po státním zásahu spočívá v první řadě v problémech „nesprávné“, „nespravedlivé“, „nevyhovující“ distribuce příjmů a majetku, případně v jiných důvodech, které nesouvisí s problémem ekonomicky efektivní alokace zdrojů.

Zde máme na mysli především případy existence tzv. statků pod ochranou⁴ (*merit goods*). Jde o situace, kdy je spotřeba nějakých statků státem příkazovaná či zakazovaná (alkohol, drogy, pornografie, povinná školní docházka, očkování). Důvody omezení suverenity spotřebitele odrážejí např. etické, náboženské či morální normy dané společností. Stát se zde chová svým způsobem

⁴ Bývají v literatuře také označovány jako záslužné statky či preferované statky.

jako rodič vůči dítěti. Děje se tak především v těch případech, kdy jsou „společenské“ preference dostatečně jasné a intenzivní:

- ochrana těch, kteří se nemohou suverénně rozhodovat (děti, postižení)
- prevence, resp. snižování rizika ohrožení významných společenských hodnot (život, zdraví, demokracie, náboženství..)

V souvislosti s takovým chováním státu se hovoří o tzv. státním paternalismu (od latinského *pater* – otec).

ad 2) Od dob Velké hospodářské krize a keynesiánství jsou jevy jako cyklický vývoj ekonomiky, inflace, nezaměstnanost důvodem pro státní zásahy prostřednictvím aktivní fiskální politiky. Mnoho ekonomů nicméně poukazuje na to, že u řady těchto jevů je vysoce pravděpodobné, že je zásahy státu, ne-li vyvolávají, pak zcela jistě prohlubují. Pohříchu máme nyní „historickou“ šanci studovat tyto otázky přímo v praxi v souvislosti s překonáváním nedávné hospodářské a finanční krize v letech 2009-2011.

Mikroekonomickými příčinami jsou obecně řečeno překážky k nastolení Paretoovsky efektivních stavů:

- Selhání konkurence
- Přírozené monopoly
- Veřejné statky
- Externality
- Informační asymetrie
- Neúplné trhy

Redistribuční funkce

Pokud bychom si představili rozdělení důchodů a bohatství v čistě tržních podmínkách, tj. při absenci zásahů státu, pak platí, že bude korespondovat především s rozložením vlastnictví výrobních faktorů, včetně osobních výtěžkových schopností. Promítne se do něj také výrazně rozložení zděděného naakumulovaného bohatství. V procesu tržního oceňování výrobních faktorů dochází k vyrovnávání výnosů faktorů s hodnotami jejich marginálních produktů. Důchody jednotlivců tak odrážejí, kolik a jakých výrobních faktorů vlastní a jaké jsou jejich tržní ceny (Musgrave, 1994).

Takové rozdělení důchodů může a nemusí být v souladu s tím, co společnost považuje za „spravedlivé“. V reálném světě, ve kterém žijeme, je to výrazně komplikováno prostým faktem, že „čistý trh“ je natolik velkou abstrakcí, že běžný člověk nemá žádnou šanci, aby si jeho důsledky představil. Intenzita případného nesouhlasu s existující distribucí a z ní plynoucí poptávka po státních nedistribučních zásazích je o to silnější, oč jsou zjevnější předchozí precedenční případy zvýhodnění/znevýhodnění určitých jednotlivců či skupin. Když oni, tak proč ne my?

Jak jsme již na jiném místě uvedli, distribuční spravedlnost je státem ovlivňována mnoha formami, typicky prostřednictvím daňové politiky, poskytováním 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.

Různá pojetí spravedlnosti

Jakkoliv se posuzování spravedlnosti nedá považovat za předmět „čisté“ ekonomie, je ekonom, který se primárně zabývá veřejnou politikou, fungováním veřejného sektoru a ekonomickými funkcemi státu, postaven před nutností zabývat se i úvahami o spravedlnosti. Vždyť každý státní zásah je záležitostí politického rozhodnutí, kterého se účastní lidé. Tito lidé nejsou vůči otázkám spravedlnosti neutrální, naopak v jejich rozhodování hraje spravedlnost významnou úlohu. Proto by se ekonom měl orientovat i v tom, jak lidé chápou pojem distribuční spravedlnosti a jaké z těchto přístupů plynou implikace.

Na druhou stranu, jistě lze souhlasit s Musgravem, když říká: „...může se však na nich (ekonomech analyzujících veřejný sektor) požadovat, aby tyto otázky odlišili od úvah týkajících se efektivnosti; zvláště v případech aplikované ekonomie v rámci veřejných financí...“ (1994:70)

Právě v citované učebnici manželů Musgraveových je na stranách 71-76 velice dobře pojednáno o alternativních názorech na to, jak chápat „spravedlivé rozdělování“. Stručnou rekapitulaci zde přebíráme a odkazujeme studenty na tento text jako na **povinnou literaturu** pro podrobnější vysvětlení.

V dějinách filosofických a ekonomických učení i praktické lidské činnosti se můžeme setkávat čtyřmi základními skupinami kritérií spravedlivé distribuce:

1. Kritéria založená na schopnostech a zásluhách - vychází z principu přirozeného práva „práva člověka na plody jeho práce“ (*Hobbes, Locke*); odtud legitimita distribuce odrážející schopnosti a tržní tvorby cen faktorů (*R.Nožick*)
 - Necht' má každý to, co si může na trhu vydělat
 - Necht' má každý to, co si může vydělat na konkurenčním trhu (příjmy získané díky monopolnímu postavení jsou nemravné)
 - Necht' má každý pouze důchod pocházející z práce (bezpracné příjmy jsou nemravné; získávat práci mzdu zahrnuje záporný užitek z práce v podobě ztráty volného času, zatímco získání úroků nikoli (klasičtí ekonomové argumentovali pro vyšší zdanění kapitálu než příjmu z mezd))
 - Necht' má každý to, co si může vydělat na konkurenčním trhu při rovnosti výchozích podmínek (relativně moderní verze - souhlas s nerovnostmi vyplývajícími z vrozené schopnosti vydělávat, z preferencí důchodů nebo volného času, ze šetrnosti; nesouhlas s nerovnostmi vyplývajícími z dědictví, rozdílné možnosti vzdělávání, z rozdílného postavení rodiny)
2. Utilitářská kritéria – zastánci utilitaristických přístupů (utilitáři) odvozují správnost rozdělení důchodů od užitečnosti, štěstí, které je s nimi spojeno. Spravedlivá redistribuce bude ta, která přerozdělí důchod od toho, kdo z něho má menší užitek k tomu, kdo má užitek vyšší. Cílem přitom je buď
 - Maximalizace celkového blahobytu, nebo
 - Maximalizace průměrného blahobytu

Je zjevné, že tyto přístupy, resp. jejich hodnocení, silně souvisí s názory na to, zda lze užitek z důchodu měřit a srovnávat, resp. zda má nějaký smysl uvažovat o agregované („společenské“) úrovni užitku. Lze odůvodněně pochybovat o tom, že racionálně myslící lidé preferují maximalizaci *celkového* blahobytu, aniž by zohledňovali úroveň blahobytu *svého*.

Za předpokladu, že bychom považovali funkci mezního užitku z důchodu u všech jednotlivců za stejnou, pak by požadavek na maximalizaci celkového blahobytu vedl k egalitářskému řešení – nivelizaci důchodů. V praxi je projevem této logiky aplikace progresivních sazeb u zdanění příjmů fyzických osob.

3. Rovnostářská (egalitářská) kritéria - mají společný znak v tom, že považují rovnost blahobytu za zásadní hodnotu a žádoucí cíl (tento přístup nalezneme v dílech řady filozofů, za všechny např. *Rousseau*, *Marx*, ale i v křesťanské etice a našli bychom nesčetně dokladů toho, že je v určité míře přítomný i v každodenním uvažování a jednání běžných lidí). Oproti utilitářům mají jeden společný rys s první skupinou kritérií, založených na schopnostech v tom, že považují *relativní postavení jednotlivců* za podstatu problému rozdělování. I zde můžeme vidět různé konkrétní varianty:
- Rovnost blahobytu všech
 - Maximalizace blahobytu nejnižší skupiny – pravidlo, které navrhoval ve své slavné knize *Teorie spravedlnosti (Theory of Justice)* J. Rawls (1995). Jeho záměrem bylo vytvořit racionální koncepci spravedlnosti tak, jak by ji „svobodní a rozumní lidé, jimž jde o prosazení jejich vlastních zájmů, přijali v nějaké počáteční pozici rovnosti, kdy nikdo nezná své místo ve společnosti“ (s.21), své šance na to, jak se prosadí. Jedinci na začátku nevědí, jaké budou jejich potenciální výdělků, neznají svoji pozici na důchodové stupnici a protože mají averzi k riziku, sami o sobě volí stupeň přerozdělování, ve kterém jsou maximalizovány nejnižší důchody. Prakticky to znamená, že pro zastánce rawlsiánského přístupu není přípustná žádná redistribuce, která by zhoršila pozici nejchudších, a to ani v případě, že by jejich újma byla kompenzována libovolně velkým nárůstem celkového či průměrného blahobytu.
 - Tzv. „kategorická“ spravedlnost – přístup, který můžeme velmi často pozorovat i v realitě u nás i zahraničí. Pracuje opět s právem na jistou minimální, zaručenou úroveň. Tu však nechápe jako důchod, ale pracuje se souhrnem specifických položek (kategorií) spotřeby. Může tedy vystupovat jako požadavek minimální nabídky potravin, oblečení, bydlení. Rovněž se odráží v požadavcích na rovný přístup k některým službám (vzdělání, zdravotní péče).
4. Smíšená kritéria – v praxi se nesetkáváme s tím, že by bylo důsledně použito pouze jedno z výše uvedených kritérií. Obvyklé je, že můžeme pozorovat jejich různé kombinace. Například existencí tzv. sociální záchranné sítě je dána spodní (rovná) hranice blahobytu, ale je jí nadřazeno pravidlo nadání. Některé redistribuční nástroje jsou nastaveny tak, aby se maximalizoval celkový blahobyt apod.

3.2 SELHÁNÍ TRHU

Jak již bylo řečeno, v některých specifických případech lze vysvětlit státní zásahy snahou dosáhnout takových stavů, které by byly efektivnější ve srovnání s těmi, které je schopen za daných podmínek vytvářet tržní mechanismus.

Výchozí úvaha je poměrně prostá. Úlohou tržního mechanismu je v podstatě jen stanovení, jak velká část disponibilních zdrojů má být alokována k zajištění toho či onoho statku, uspokojování té či oné potřeby. Relativní vzácnost statků a výrobních faktorů je odrážena na trzích prostřednictvím cen, do kterých se projevuje přes ochotu platit užitek kupujících a přes ochotu prodat i náklady prodávajících. Za jistých okolností, které definuje mikroekonomie jako „podmínky dokonalé konkurence“, dokáže tržní mechanismus dosáhnout stavů, při kterých je maximalizován celkový dosažitelný užitek při daných disponibilních zdrojích. Mluvíme o tzv. optimální alokaci zdrojů, je dosahován bod na křivce maximálních užiteků...

Aktivizační úkol:

Vyhledejte v některé z ekonomických učebnic (Samuelson, Mankiw, Stiglitz) podmínky dokonalé konkurence a zapište si je do prázdných míst v seznamu!

Podmínkami dokonalé konkurence jsou zejména:
➤ dostatečně velký počet prodávajících
➤ dostatečně velký počet kupujících
➤
➤
➤
➤
➤

Na trzích ovšem existují případy, kdy **není dosahováno maximálních užitků** (tj. není produkováno maximální množství statků, nejsou maximálně uspokojeny potřeby, struktura produkováných statků není optimální, některé statky na sebe váží větší množství zdrojů, které, kdyby byly využity jinde, by produkovaly větší užitek...). **Dochází k tomu tehdy, když tržní ceny z nějakého důvodu neplní svou signalizační funkci a neodrážejí dobře relativní vzácnost zdrojů.**

Hlavními a nejčastějšími důvody jsou:

- **nedokonalost konkurence** (existence monopolů, přirozených monopolů, nedostatečná informovanost, neúplné trhy),
- **externality,**
- **existence kolektivních (veřejných) statků.**

Jde v jistém smyslu o objektivní kategorie, jejichž existence či hodnocení není v zásadě závislé na hodnotových soudech, zastávaných sociálních preferencích apod. Nerozhoduje o nich společenský konsensus - naopak přijímaná kolektivní rozhodnutí by měla jejich existenci či neexistenci pokud možno respektovat, aby mohla mít vůbec nějaké pozitivní účinky.

Na druhé straně je třeba vidět, že nedokonalost fungování trhu je vždy relativní a že se jedná především o určitou teoretickou abstrakci. Optimum dokonalé konkurence, se kterým srovnáváme, je prakticky nedosažitelné. Jinými slovy, do jisté míry neefektivní jsou v tomto smyslu v podstatě úplně všechny trhy.

Rovněž upozorňujeme i na to, že fakt, že trhy někdy selhávají, nemusí nutně znamenat, že vládní zásahy jsou „efektivnější“. Podrobněji tzv. selhání vlády v následující kapitole.

3.3 EXTERNALITY

3.3.1 Pojem

Externalitám se také někdy říká „efekty přelévání“, vnější efekty, kladné a záporné úspory, či efekty sousedství. Nastávají především tehdy, když výroba nebo spotřeba jednoho subjektu způsobuje nezamýšlené náklady nebo přínosy jiným subjektům. Náklady nebo přínosy jsou přenášeny na jiné subjekty, aniž by ti, kteří náklady způsobili, či příjmy získali, za ně platili. Jinými slovy, tím, že tyto subjekty neplatí, záporné ani kladné efekty se neodráží v nabídce (původci

negativní externality nevznikají žádné dodatečné náklady) resp. poptávce (uživatel přínosů nemusí své preference projevit ochotou platit). Výsledkem je chyba v informační funkci ceny, generované průnikem poptávky a nabídky. Tato deformovaná cena vede k chybnému (neoptimálnímu) množství statku, chybě v alokaci zdrojů. Jednoduše řečeno výroba/spotřeba je vyšší resp. nižší než optimum definované podmínkami dokonalé konkurence.

Ekonomie středního proudu shledává v přítomnosti externalit jeden z hlavních důvodů pro přímé státní zásahy do ekonomiky. Prostřednictvím různých nástrojů zde stát může napomoci efektivnějšímu výsledku alokačních rozhodnutí. Váha externalit jako příčiny státních zásahů však bývá ekonomy posuzována dosti rozdílně. Např. podle Friedmana dochází k tomu, že zdůvodňování nejrůznějších vládních zásahů externalitami je mnohem častěji jen účelovou obhajobou nebo zbožným přáním než skutečně legitimní aplikací pojmu externalita. (cit. podle Kienzle, 1989)

Externality mohou existovat mezi spotřebiteli, mezi výrobci či mezi spotřebiteli a výrobci, přičemž vždy jde o vztah, který není postižen systémem cen. Jinými slovy, trh neumí ocenit a tudíž je nedokáže regulovat tyto důsledky. Externalita je jev, který se vymyká ekvivalenci, jinak všeobecně platné ve směně a představuje nechtěný, vedlejší efekt z hlediska fungování trhu.

Některé externality přinášejí ostatním prospěch a označujeme je jako pozitivní externality. Jiné s sebou nesou škodlivé efekty a označujeme je jako negativní externality.

Aktivizační úkol:

Zkuste uvést alespoň po pěti příkladech pozitivních i negativních externalit ze svého okolí. Využijte přitom doporučenou literaturu uvedenou na konci kapitoly. U každé z externalit se pokuste přesně definovat jaký užitek je přeléván a kdo je původcem externality a na koho její důsledky dopadají.

Externalita	pozitivní	Negativní
1.		
2.		
3.		
4.		
5.		

Některé externality jsou **vyvolávány produkcí** (výroba elektrické energie v tepelných elektrárnách vyvolává znečištění, které působí újmu), jiné **spotřebou** (kouření cigaret způsobuje efekt pasivního kouření nekuřákům).

Některé externality, jako ty, které působí na kvalitu ovzduší, jsou spojeny se životním prostředím a tak působí na všechny, kteří s ním přijdou do styku. Jiné jsou více adresné. Jestliže dlouho do noci buší hudba v suterénním klubu, externalitou (zde hlukem) trpí pouze nájemníci domu případně blízcí sousedé.

Někdy jde o externality jednostranné, jindy o oboustranné (klasický příklad sadaře a včelaře, kdy platí, že čím více stromů kvete sadaři, tím lépe pro včelaře a naopak).

Existuje rovněž druh externalit označovaných jako **problémy společných zdrojů**, (*common resource problems*). Je pro ně společné, že při nich existuje zásoba omezených zdrojů, k nimž není omezen

přístup (např. společné pastviny, obecní rybník..). Čím více uživatelů, tím menší průměrný výnos. Každý uživatel způsobuje negativní externalitu ostatním.

Představte si mezi rybáři oblíbený rybník. Obtížnost chycení ryby záleží na počtu rybářů. Každý rybář způsobuje zápornou externalitu ostatním. Vhodným příkladem je také těžba ropy. Ropa je obvykle uložena ve velkých podzemních ložiscích. Vše, co člověk potřebuje udělat, aby získal přístup k ložisku, je koupit dostatek půdy k uskutečnění vrtu a vrtné zařízení. Samozřejmě, čím více ropy jeden vrt vyčerpá, tím méně jí zůstane pro ostatní. Celkové množství navíc vytěžené ropy získané díky uskutečnění nového vrtu, může být ve skutečnosti záporné. Vrtání dalších vrtů snižuje tlak, což může snížit množství ropy, které se dá z ložiska vytěžit. Opět se tu objevuje značný rozdíl mezi soukromými výnosy z provedení vrtu a mezi společenskými výnosy.

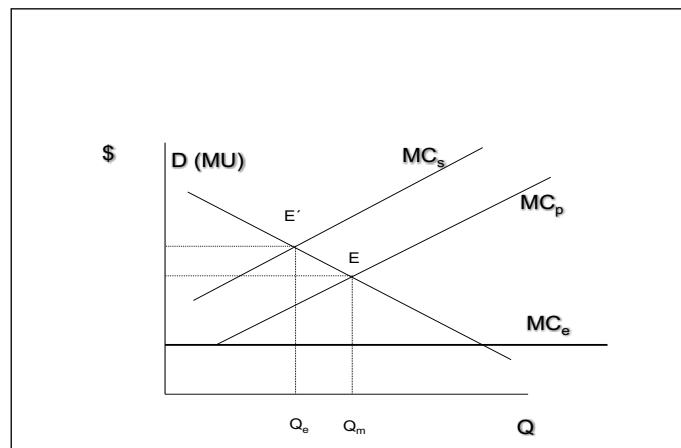
3.3.2 Důsledky externalit

Dochází-li k externalitám, čistě tržní alokace zdrojů nedokáže být efektivní. Jinými slovy **úroveň produkce a s ní spojená úroveň mezních nákladů a mezních užiteků bude nesprávná.**

Úroveň produkce komodit, které generují **negativní externality, bude nadměrná.**

Obrázek 3.4: Negativní externalita

Přítomnost negativní externality znamená, že mezní společenské náklady převyšují mezní soukromé náklady a že tržní rovnováha způsobuje nadměrnou produkci komodity. Q_m je tržní rovnováha, Q_e je efektivní úroveň výstupu.



kde: MU = mezní užitek

MC_e = mezní ztráta plynoucí z externality

MC_p = mezní náklady subjektu produkujícího externalitu

MC_s = mezní náklady společnosti (zahrnují i škodu vyplývající z externality),

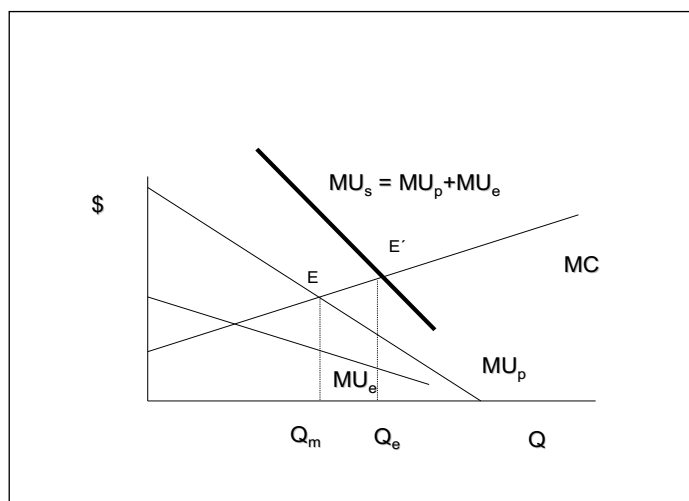
$MC_s = MC_p + MC_e$

Obrázek 3.4 ukazuje běžné křivky nabídky a poptávky. Poptávková křivka (D) odráží individuální mezní užitek (MU) ze spotřeby dodatečné jednotky dané komodity; „nabídková“ křivka odráží mezní náklady (MC_p) spojené s dodatečnou jednotkou komodity. V průsečíku těchto dvou křivek E je mezní užitek MU právě roven mezním nákladům MC_p . Je-li se spotřebou (produkcí) dané komodity spojena negativní externalita (zde znázorněna jako konstantní funkce mezních nákladů/ztráty plynoucí z externality (MC_e)), křivka „nabídky“ nebude odrážet mezní společenské

náklady (MC_s), ale pouze soukromé mezní náklady (MC_p), které vznikají přímo individuálnímu producentovi. Ten nemá důvod kalkulovat při stanovování své ochoty prodávat s náklady jiných subjektů (MC_e). Křivku mezních společenských nákladů (MC_s) získáme součtem soukromých mezních nákladů (MC_p) a mezních nákladů externality (MC_e). Jak je vidět, průsečík této nákladové křivky a funkce mezních užitků (E) se nachází vlevo nahoře od bodu tržní rovnováhy (E). Efektivní alokace si vyžaduje, aby mezní společenské náklady byly stejné jako mezní užitek ze spotřeby: objem výstupu by měl udávat bod Q_e . Efektivní hladina produkce je nižší než hladina daná tržní rovnováhou.

Obrázek 3.5: Pozitivní externalita

Přítomnost pozitivní externality znamená, že mezní společenské užitky převyšují mezní soukromé užitky a že tržní rovnováha způsobuje relativně nedostatečnou produkci komodity. E je tržní rovnováha, Q_e je efektivní úroveň výstupu.



kde: MU_e = mezní externí užitek z produkce externality

MU_p = mezní individuální užitek z produkce externality

MU_s = společenský mezní užitek z produkce externality

MC = mezní náklady

V případě pozitivní externality, která je znázorněna na obrázku 3.5 je situace opačná. V tomto případě produkce či spotřeba statku přináší jednotlivci užitek, který odráží křivka MU_p . S poskytováním tohoto statku jsou spojeny náklady, které odráží křivka MC . Současně však vzniká v důsledku spotřeby či produkce tohoto statku i dodatečný (externí) užitek MU_e jiným spotřebitelům, či producentům. Proto zatímco jednotlivec volí spotřebu či produkci statku na úrovni rovnosti MU_p a MC (v bodě E), společensky optimální množství produkce se nachází v E' , kde se rovnají mezní náklady s celkovým společenským užitem MU_s .⁵ Pokud by byl producent či spotřebitel ochoten (schopen) započítat i externí užitky, úroveň produkce, či spotřeby by se zvýšila z Q_m na Q_e .

⁵ Je nutno si v tomto místě uvědomit problém kardinality resp. ordinality užitku. Námi naznačená úvaha předpokládá, že jsme schopni sčítat užitky různých osob.

3.3.3 Řešení externalit

Rozlišujeme řešení veřejná a soukromá. První spočívají ve vládní (státní) intervenci a „nápravě“ trhu, druhé spoléhají na samovolné tendence trhů, které za jistých podmínek směřují k eliminaci externích dopadů automaticky.

Veřejná řešení

Teoretické veřejné řešení externalit je veskrze jednoduché a elegantní. V zásadě jde o přiblížení soukromých nákladů (resp. užitků) spojených s produkcí či spotřebou komodit, se kterými je negativní (pozitivní) externalita spojena, k nákladům (užitkům) společenským. Toho lze dosáhnout především prostřednictvím tzv. korekčních daní (dotací), resp. ukládáním pokut anebo jiným zpoplatněním (resp. dotováním) produkce či spotřeby. V této souvislosti se nejvíce hovoří o tzv. Pigouovských daních a dotacích.

Piguovskou daní máme na mysli v podstatě jakýkoliv mechanismus, který zvýší náklady (a tím i cenu) spojené s činností jednotlivce nebo firmy. Může sem patřit jak tradičně chápaná daň, tak i platba. Jinými slovy, v zájmu snížení úrovně znečištění je možné zdanit produkovaní emisí, nebo odměňovat firmy za snížení jejich úrovně. Teoreticky mohou mít takové daně např. formu spotřebních daní uvalených na produkt, daní postihujících přímo samotnou externalitu (v případě znečišťování tedy přímo vytvořené emise). Problematickostí jejich použití souvisí s tím, že marginální hodnoty přínosu či nákladů neznáme, a ani nebývají stejné u všech subjektů s jejichž produkčním či spotřebním chováním je spojena nějaká externalita⁶. Schopnost vlády měřit rozsah externích nákladů a užitků je velmi omezená. **Uvědomme si, že trh v případě externalit nefunguje, protože není jasné kdo a kolik získává a ztrácí - jenže to je současně i omezení vládní nápravné intervence.** Pigouovské daně a dotace tedy nejsou rozhodně univerzálně použitelným nástrojem řešení externalit. Jaké další možnosti veřejného řešení bychom mohli uvést?

1. Zákazy - většinou však nejsou nejlepším řešením a mnohdy dokonce není ani prakticky možné externalitu zcela eliminovat. Efektivní je většinou její určité omezení. V praxi se ovšem stejně zákazů používá, viz např. zákaz řízení motorového vozidla po požití některých látek, nebo zákaz používání freonů.
2. Příkazové řešení - každému subjektu je jednoduše stanoveno, kolik externality může vyprodukovat. Toto řešení naráží v podstatě na stejné problémy, jako mají Pigouovské daně. Zajímavou modifikací jsou obchodovatelné licence (povolení), kdy se využívá tržního principu. Znečišťovatelé jsou zde nadáni pozoruhodnou flexibilitou, neboť rozhodující je např. celkové množství emisí. Způsob, kterým ho producenti dosáhnou, je v jejich režii. Mohou si zvolit pořízení odlučovacích zařízení, změnu paliva, konzervační programy nebo nákupy a obchodování s povoleními. Obchodovatelné povolenky mimo jiné splňují požadavek formulovaný Frankem (1995): „K nejlepším výsledkům vedou ty zákony..., které zatíží břemenem nutným k nápravě škod způsobovaných externalitami subjekty, které mohou dosáhnout nápravy s nejnižšími náklady.“
3. Státní regulace - prostřednictvím právních norem jsou subjektům nařízeny různé povinnosti vedoucí k omezení externalit. Např. povinnost vybudovat čističku, mít ve vozidle katalyzátor, nebo prohlásit určitou oblast za chráněnou apod.
4. Jednorázová finanční podpora - vhodné zejména tam, kde jde o to pokrýt jednorázové investiční náklady.

⁶ Mezní náklady způsobené producentem, které jsou spojeny se znečištěním již znečištěné řeky na dolním toku, se mohou blížit nule. Daň (pokuta) však bude uložena stejná jako stejným producentům výše po toku, kteří vypouštějí znečištění ještě do čisté řeky.

5. Vlastní činnost - prostřednictvím vlastních institucí (státních podniků či jiných čorganizací) může vláda nahrazovat (substituovat) soukromé producenty a sama tytéž činnosti vykonávat buď šetrněji. Tento princip je v podstatě nejpoužívanějším u nás v případě řešení mnoha pozitivních externalit, kdy stát ve vlastních příspěvkových organizacích poskytuje řadu služeb s pozitivními externalitami (vzdělávání, věda a výzkum). Zde je mnohdy velmi obtížné stanovit, nakolik je toto řešení účinné. Nemáme totiž většinou možnost zjistit, jak velkou ztrátou produkce platíme za netržní, veřejné poskytování těchto služeb.

Aktivizační úkol:

Pokuste se k jednotlivým nástrojům řešení externalit uvést vlastní praktické příklady:

nástroj	příklad
zákaz	
příkaz	
regulace	
dotace	
vlastní činnost	

Soukromé řešení

Jedním způsobem, jak se může soukromý sektor vypořádat s externalitami bez pomoci přímé státní intervence, je jejich tzv. **internalizace**, to znamená vytvoření takových ekonomických jednotek, které by byly natolik velké, aby se většina dopadů jejich činností projevila **uvnitř** jednotky. Podívejme se, jak by to vypadalo v již zmíněném příkladu pozitivní externality mezi včelařem a sadařem. Tato externalita může být internalizována tím, že se vlastník sadu stane také včelařem.

Externality vznikají, jak jsme již uvedli, když jednotlivci nemusí platit za úplné následky svých aktivit. Příkladem je nadměrné chytání ryb ve společném rybníku, neboť jednotlivci nemusejí platit za právo rybařit. Externality se dají často vyřešit vhodným uspořádáním **vlastnických práv**. Vlastnická práva převedou na konkrétního jednotlivce právo spravovat některá aktiva a vybírat poplatky za využívání majetku. Kvůli tomu, že nikdo neměl vlastnické právo kontrolující přístup k ropnému ložisku, bylo provedeno příliš mnoho vrtů. Je-li naleziště kontrolováno jedním subjektem, má tento vlastník motivaci, aby zajistil, že bude proveden správný počet vrtů. Vzhledem k tomu, že ekonomická efektivnost se v případě vlastnictví ložiska jednou firmou zvýší, jakákoli další firma může koupit pozemky nad ložiskem od současných vlastníků (za to, co by získali prodejem ropy) a dosáhnout zisku. Podle tohoto názoru není nutná žádná vnější intervence k zajištění efektivního uspořádání vlastnických práv.

Tvrzení, že kdykoliv dochází k externalitě, mohou se zúčastněné strany spojit a vytvořit nějaký soubor opatření, kterými mohou navenek působící přesahy svých činností internalizovat a tím zajistit efektivitu, je přímou aplikací tzv. Coasova teorému⁷.

Existují dvě významné podmínky jeho platnosti:

⁷ Ten se dá vyjádřit různě (podrobněji např. Vitek, 1998) nejlépe kupříkladu jako „*Výchozí alokace zákonných oprávnění nemá žádný dlouhodobý vliv na efektivnost, pokud jsou transakční náklady jejich směny nulové.*“

1. vlastnická práva a jejich obsah jsou perfektně vymezena, všechny statky mají známého vlastníka a je jasné, co přesně obsahuje ochrana vlastnictví.
2. transakční náklady vyjednávání mezi vlastníky jsou nulové, resp. zanedbatelné v poměru k nákladům.

3.4 VEŘEJNÉ STATKY A VEŘEJNĚ POSKYTOVANÉ STATKY

Co je veřejný (kolektivní) statek a čím se liší od konvenčního privativního statku? Proč je jeho existence pokládána za **příčinu** existence veřejného sektoru, resp. vládních intervencí?

Pojem veřejný statek činí studentům tradičně potíže, vzhledem k rozdílu mezi tím, jak je definován ekonomickou teorií a co pod ním rozumí běžná mluva. V podstatě jde o rozdíl mezi veřejnými statky, které mají velmi zvláštní *objektivní* charakteristiky své spotřeby a veřejně poskytovanými statky, u nichž o tomto zařazení rozhoduje společnost sama, a kdy ekonomické důvody (tj. náprava neefektivní alokace zdrojů) jsou jenom jedním z důvodů pro „veřejnost“ poskytování. Z toho důvodu považujeme za potřebné, aby byl náš výklad poněkud podrobnější, než je tomu na jiných místech této studijní opory.⁸

Počínaje Samuelsonem pokládá většina moderní ekonomické literatury hlavního směru veřejné statky (*public goods*) za jednu z klíčových kategorií pro analýzu příčin, forem a důsledků státních zásahů do ekonomiky, resp. existence veřejného sektoru. Jejich existence bývá obecně pokládána za tržní selhání, neboť zvláštní objektivní charakteristiky jejich spotřeby vylučují, aby se tu při alokaci zdrojů mohl řádně uplatnit tržní mechanismus.

Význam této kategorie pro ekonomickou teorii nepramení ani tak z množství reálně existujících veřejných statků. **V čisté podobě jich lze nalézt poměrně málo a pokud by čisté veřejné statky měly představovat jediný důvod existence veřejného sektoru, byl by jeho rozsah mnohem menší než ho známe ze současných smíšených ekonomik.** Důležité však je, že některé vlastnosti „veřejné“ resp. „kolektivní“ spotřeby, které se u nich objevují, se mohou v jisté míře objevovat i u mnoha dalších statků a mají značný význam pro analýzu efektivnosti způsobů jejich tržního nebo netržního poskytování.

Zjednodušeně by se dalo říci, že obvykle platí: čím více tenduje spotřeba statku k nerivalitě, nedělitelnosti a nevyločitelnosti spotřeby, tím více prostoru se nabízí pro to, aby státní zásahy pomohly nastolit **vyšší míru efektivnosti** procesu alokace zdrojů (alespoň teoreticky). V opačném případě, blíží-li se statek svými vlastnostmi čistému soukromému (privátnímu) statku a stát se u něho přesto pokouší nahradit nebo „napravit“ tržní mechanismus - tedy **veřejně ho poskytuje**, pak se většinou jedná o snahu řešit potenciální dopady v nerovnosti příjmů. Redistribuční efekt je přitom nutně zaplacen **ztrátami efektivnosti**⁹ (podrobněji v dalším textu).

Samotné definování čistých veřejných statků není na základní úrovni abstrakce příliš složité. **Problém však obvykle nastává ve chvíli, kdy se bez dalšího upřesnění zamění pojem veřejný statek za statek veřejně poskytovaný.** Dochází k tomu dosti často a nejenom v obecné mluvě a chápání. I v ekonomické literatuře se pak setkáme s paušálním tvrzením, že např. zdravotní služby, vzdělání, bydlení jsou veřejné statky, neboť jsou v dané ekonomice produkovány veřejným sektorem, resp. financovány z veřejných financí a spotřebitelům poskytovány jinak, než za tržní cenu, většinou tedy bezplatně. Odtud však může být jen malý krok ke zcela pomýleným úvahám a

⁸ Zpracováno s využitím Malý (1998).

⁹ Tím není řečeno, že by to společnost reprezentovaná vládou „neměla dělat“. Normativní dikci se zde chceme záměrně vyhnout.

zcestným závěrům, které vycházejí z falešných analogií s čistými veřejnými statky a které automaticky předpokládají vyšší efektivnost veřejného poskytování podobných statků.

Avšak pozor: I jeden z nositelů Nobelovy ceny za ekonomii *James Buchanan* si v jedné ze svých knih definoval veřejné statky jako: „... jakékoliv zboží nebo službu, které se skupina nebo společenství jednotlivců rozhodne, z jakýchkoliv důvodů, poskytovat prostřednictvím kolektivní organizace... Taková široce pojatá kategorie může obsahovat některé statky, které *Samuelson* a další označili za „čisté kolektivní“, ale mohou sem spadat rovněž i další statky, u nichž je stupeň „veřejnosti“ v rozsahu od nula do sta procent.“ (Buchanan 1987, s. 2, vlastní překlad). V tomto konkrétním případě je tento přístup možný proto, **a jen proto**, že autorovým cílem práce je analýza způsobu organizování veřejného poskytování statků a nikoliv snaha o správnou klasifikaci statků bez ohledu na způsob jejich poskytování, jak ostatně sám výslovně uvádí (tamtéž). Jinými slovy: „Naším účelem není odpovědět na otázku: Které statky **by měly být** veřejné“ (tamtéž, zvýrazněno I.M.).

Při definování pojmu veřejný statek volí i někteří další autoři (podobně jako *Buchanan*) za kritérium skutečnost, jak je daný statek alokovan, zda zde hraje roli trhem generovaná cena, nebo zda je produkován, distribuován či financován v rámci veřejného sektoru. Zjevně si přitom uvědomují, že tak vedle sebe staví ekonomicky zcela rozdílné statky¹⁰ i to, že takto definovanou kategorií naprosto **nelze použít pro zobecňování**, pokud jsou řešenou otázkou problémy **struktury či rozsahu veřejného sektoru či dopadů státních zásahů na efektivnost ekonomiky**.

Institucionální a ekonomické kritérium

Podle výše naznačeného pojetí jsou okolnosti rozhodné pro zařazení určitého statku do kategorie „veřejný“ zcela subjektivní, resp. zcela na vůli společnosti. Pokud se tato rozhodne, že bude poskytovat svým občanům od příště zdarma chléb nebo brambory, stanou se tyto potraviny veřejnými statky. Vypovídací schopnost takového zatřídění je téměř nulová. Tím, že pak něco označíme za veřejný statek, neříkáme vlastně vůbec nic. To je v naprostém rozporu s tím, jak je definována a používána kategorie čistý veřejný statek. Elegantní řešení zde nabídnul *Bénard* (1990), který důsledně odlišil dvě charakteristiky statku: způsob jeho **alokace** a způsob jeho **spotřeby**.

Podle **institucionálního kritéria** *Bénard* rozlišuje statky na *tržní, polotržní a netržní*. Kritériem je zde přítomnost a charakteristiky tržní ceny jako alokačního mechanismu. U tržních statků (které ve smíšených ekonomikách převažují) je cena výsledkem interakce mezi nabídkou a poptávkou. U institucionálního dělení je důležité politické rozhodnutí o způsobu poskytování statku. V zásadě je možné, aby bylo rozhodnuto o netržním poskytování libovolného statku nebo o přímých či nepřímých zásazích vlády do ceny a dostupnosti statku. Může jít o zásahy směřující k podpoře i odrazení od spotřeby. Jinými slovy, jde zde o to, jak se statek dostane ke spotřebiteli. Zda je nutné za něj zaplatit cenu na trhu nebo zda je přidělován nějak jinak, např. pokud potenciální spotřebitel složí přijímací zkoušky, nebo prokáže svůj právní nárok na nějakou věcnou dávku sociálního zabezpečení, nebo prostě vystojí frontu.

Ekonomické kritérium si na druhé straně všímá způsobu, jakým jsou statky spotřebovávány, resp. co se děje s užitekem plynoucím ze spotřeby statku.¹¹ Statky jsou jím děleny na *čisté veřejné* (přesněji *čisté kolektivní*), *smíšené a soukromé (privátní)*. *McKenzie* a *Tullock* (1978) uvádějí, že o veřejný statek se jedná, pokud je užitek ze spotřeby statku sdílen určitou skupinou (občany země, regionu,

¹⁰ Viz např. Klaus (1994)

¹¹ Rozdíl mezi poskytováním statku a vlastnostmi spotřeby bývá dosti často přehlížen a špatně interpretován. Na otázku, co je typické pro spotřebu veřejných statků, odpovídají např. studenti ekonomie velice často spontánně, že *jsou zadarmo*.

města apod.) jako celkem ve chvíli, kdy je statek poskytnut nebo spotřebováván jednou osobou.¹² Nejčastěji bývají mezi příklady jmenovány statky jako národní obrana a fungující státní správa na národní úrovni a tradičně uváděné majáky, veřejné osvětlení či řízené křižovatky na úrovni místní.

Rozdělení kritérií na ekonomické a institucionální je sice jasné, logické a pedagogicky vhodné, avšak jistým problémem je jeho jistá akademičnost. Jak jsme již uvedli, praxe často mezi „netržní“ a „veřejné“ klade rovnítko, resp. pojmu netržní statky se obecně nepoužívá.

Definice veřejných statků v ekonomické literatuře

Jako definiční vlastnosti veřejných statků bývají standardně uváděny především tzv. **nerivalita** a **nevyloučitelnost** spotřeby. Různí autoři se však do jisté míry liší v tom, jak tyto vlastnosti definují a kterou z nich pokládají za primární.

Prvním, kdo definoval pojem veřejný statek, byl v roce 1954 *Samuelson*, v dnes již klasickém článku „*The Pure Theory of Public Expenditure*“, uveřejněném v *Review of Economics and Statistics*. Jde o statky, „ze kterých mají všichni společný užitek v tom smyslu, že spotřeba tohoto statku kterýmkoliv jednotlivcem nezpůsobuje omezení spotřeby ostatních.“ (citováno podle Cullis a Jones (1995) s.60, vlastní překlad). *Samuelson* zdůrazňuje, že právě tato vlastnost odlišuje veřejné statky od statků soukromých. Ve své učebnici ekonomie pak o mnoho let později definuje veřejný statek poněkud podrobněji (1989, s.980, vlastní překlad): „Jde o komoditu, jejíž užítky mohou být poskytovány všem lidem aniž by to přinášelo vyšší náklady, než jsou spojeny s jejím poskytováním jedné osobě. Užítky těchto statků jsou nedělitelné a lidé nemohou být vyloučeni z toho, aby jich využívali...“

Tuto definici přebírá i uznávaný Macmillanův slovník moderní ekonomie. Definiční vlastnost je zde charakterizována následovně: „... pokud je (komodita nebo služba) nabízena jedné osobě, stává se dostupnou všem ostatním jednotlivcům bez vynaložení dodatečných nákladů. O veřejném statku proto říkáme, že má **NERIVALITNÍ SPOTŘEBU**; spotřeba jednou osobou nesnižuje dostupnost statku nebo služby komukoliv jinému.“ (Pearce 1995, s. 459)

Nulové marginální náklady na dodatečnou jednotku spotřeby zřejmě považuje za primární definiční znak i *Stiglitz* (1988). Náklady na obranu země se nezvyšují, i když počet obyvatel vzroste o jednoho. Druhou klíčovou vlastností je podle něho to, že je v zásadě velmi obtížné až nemožné vyloučit jednotlivce z využívání veřejného statku. Cenový systém tak nemůže plnit svou funkci nástroje, který „přiděluje“ (poskytuje) statky spotřebitelům a který za předpokladu konkurenčního trhu vede k Paretovsky optimálnímu množství statků. Statek totiž může spotřebovávat i ten jednotlivec, který za něj nezaplátí. Neexistuje důvod, proč by měl jednotlivec pravdivě odkrývat svou ochotu platit. Může spoléhat na to, že bude mít užitek ze spotřeby těch osob, které ochotu zaplatit projeví. Tato situace se nazývá **problém černého pasažéra** (*free rider problem*). Bývá často používána jako ilustrace potřeby daňového (tedy nedobrovolného) financování produkce veřejných statků. Kromě statků u nichž je použití tržního mechanismu **neproveditelné** z důvodu nevyloučitelnosti, hovoří *Stiglitz* rovněž o tom, že tržní zabezpečování veřejných statků je u některých statků **nežádoucí** vzhledem k nulovým mezním nákladům na dodatečnou jednotku spotřeby plynoucím z nerivalit spotřeby. Neproveditelnost a nežádoucnost uplatnění cenového vyloučení jsou zde kladeny vedle sebe. **Čistý veřejný statek** je nicméně definován jako statek, který naplňuje **obě podmínky**.

¹² Někteří autoři v této souvislosti hovoří o *míře privatizace spotřeby*. Srovnej např. *Strecková* (1997).

Téměř stejně definuje pojem veřejného statku i *Hyman* (1990). Relativně více se ovšem zabývá vztahem mezi nerivalitou a nevyloučitelností. Veřejné statky jako širší kategorii definuje nerivalitou spotřeby. Nerivalita je definována obdobně jako u předchozích autorů: „dané množství veřejného statku může užívat více než jeden spotřebitel, aniž by se tím snížila množství užívaná ostatními spotřebiteli“ (*Hyman* 1990, s.136, vlastní překlad). Uplatnění ceny jako nástroje vyloučení ze spotřeby nemá žádný smysl. Nevyloučitelnost je *Hymanem* chápána tak, že nelze vybírat cenu za jednotku veřejného statku. Konstatuje, že se vyskytuje ve „většině případů“ (tamtéž). Poukazuje však na to, že všechny statky, u nichž dochází k nerivalitě spotřeby, nemusí nutně vykazovat i nevyloučitelnost ze spotřeby. Příkladem může být televizní vysílání, kde s rozvojem technologií (kabelový přenos, kódování) vznikla možnost vyloučit ze spotřeby ty, kteří nejsou ochotni zaplatit cenu. Pro statky je typické, že míra, s jakou se u nich projevují výše zmíněné vlastnosti, je různá případ od případu. Čisté veřejné statky jsou pak statky, které jsou jednak nerivalitní ve spotřebě pro celou populaci spotřebitelů, jednak jejich užítky splňují charakteristiku nevyloučitelnosti.¹³

Prakticky shodně pojednávají o veřejných statcích *Cullis* a *Jones* (1992). Vycházejí prakticky ze Samuelsonovy definice a standardně definují jak nerivalitu, tak i nevyloučitelnost. Velmi zajímavě se vyjadřují k jistému akademismu pojmu čistý veřejný statek. Poukazují na to, že v reálném světě takových statků moc není. Citují námitku prezentovanou *Sandlerem* (1977), že dokonce národní obrana úplně nesplňuje obě podmínky. Pokud je armáda soustředěna na severu země, lidé na jihu nemusí být chráněni stejně jako ti na severu. Dokonce i ony tradiční majáky byly v historii zajišťovány spíše v rámci soukromého sektoru. Zdá se tedy, že Samuelsonovy čisté veřejné statky hrají důležitou roli spíše jako jeden z pólů, mezi nimiž se rozkládá velké množství reálně existujících smíšených veřejných statků. Otázkou je, jak tyto pozorovatelné statky utřídit. Jedním z mnoha možných přístupů je vzít v úvahu právě vlastnosti veřejných statků. Dělení má pak podobu, která je uvedena v tabulce (*Cullis*, *Jones* 1992, s. 41):

Tabulka 3.1: Dělení statků

spotřeba	vyloučitelná	nevyloučitelná
rivalitní	A	B
nerivalitní	C	D

Čisté veřejné statky jsou symbolizovány kategorií D. Kategorie A představuje čisté soukromé statky. Statky spadající do kategorie B vykazují rivalitu spotřeby, avšak je u nich obtížné nebo nemožné vyloučení. Dobrým příkladem zde mohou být volně přístupné zdroje. Opačné případy znázorňuje kategorie C. Tyto statky mají nerivalitní spotřebu, ale vyloučení ze spotřeby je možné. V případě, že nedošlo k vyčerpání kapacity, nesnižuje další průjezd vozidla přes most užitek ostatních, avšak vyloučení lze provést poměrně snadno zavedením mýtného. Totéž platí např. i pro

¹³ *Hyman* ve své učebnici (1990) uvádí velice názorný příklad pro pochopení rozdílu mezi čistým veřejným a čistým soukromým statkem. Předpokládá společenství lidí, kteří jsou uzavřeni v jedné místnosti, jejich rozhodnutí ovlivňují pouze je samotné a nikoho dalšího. Každý den dostávají obyvatelé místnosti fixní množství chleba a určité množství paliva k vytápění místnosti. Chléb lze mezi jednotlivé osoby rozdělit a je možné přitom použít tržního mechanismu s cenou, která bude denně stanovována na základě interakce mezi poptávkou a nabídkou. Jednotlivci mohou přizpůsobovat svou spotřebu svým preferencím a ekonomickým možnostem. Na druhé straně, mezi obyvateli místnosti nelze rozdělit to, nakolik je místnost vytopena. Všichni v místnosti zažívají v daném okamžiku stejnou teplotu. Pokud by se ubytoval další obyvatel, teplota by zůstala stejná (předpokládá se, že místnost je dostatečně velká, aby teplo z dalšího těla „nepomáhalo“...) při stejném množství potřebného paliva. Nikdo nedokáže spotřebovat více tepla a tím ho odebrat ostatním a není rovněž možné, aby se pro někoho topilo více a pro jiného současně méně.

divadelní představení, bazény apod.¹⁴ V těchto případech může být uplatněn tržní mechanismus, avšak ten může vést k neefektivnosti. **To ovšem neznamená, že ve všech těchto případech musí být selhání trhu napravována výlučně státními zásahy.** Efektivní poskytování těchto statků může být řešeno i soukromou iniciativou. Nejlepším příkladem zde může být *Buchananem* (1965) vytvořená teorie klubů, která stanovuje podmínky pro optimální produkci statků řazených do kategorie C v případech, kdy k ní dochází uvnitř skupiny spotřebitelů.

Prakticky stejnou tabulku i celkový přístup uvádějí ve své učebnici rovněž manželé *Musgraveovi* (1994). Je zajímavé, že v podstatě uvádějí dvě alternativní definice: „Pokud použijeme termín veřejný statek na všechny možnosti selhání trhu, v našem schématu budou pod tento termín spadat případy B, C a D. Obvykle se však pojem veřejný statek používá pouze pro případ C a D, tj. pro situace, kdy je spotřeba nerivalitní. Tyto situace se podobají případu B v tom, že se statek poskytuje bez vyloučení, tedy trh selhává a na řadu přichází rozpočtové financování. Zároveň se však oba případy liší od případu B v tom, že existence nerivalitní spotřeby mění podmínky efektivního použití zdrojů, takže se liší od podmínek, které platí pro spotřebu rivalitní.“ (Musgrave 1994, s. 41).

Jak je patrné, v anglosaské literatuře panuje v podstatě velmi podobné chápání pojmu veřejný statek jako protikladu ke statku soukromému. Naproti tomu francouzská literatura používá spíše pojmy: statek „soukromé spotřeby“ nebo „kolektivní spotřeby“. Pojem veřejný je spíše uplatňován k označení způsobů jejich financování a poskytování (Hamerníková 1997). U nás bývají pojmy veřejný a kolektivní používány jako synonyma, navíc okořeněny tím, že je pojmu veřejný statek používáno často ve francouzské interpretaci jako označení netržních statků. Jen tak je možné, aby se v některých českých učebnicích vedle sebe objevuje definice veřejného statku nerivalitou a nevyločitelností a po ní následuje teze typu: „Hlavním problémem alokační funkce je, **kdo má rozhodnout** (zvýraznil I.M.) o tom, co je (či není) veřejným statkem...“ (Hamerníková 1997, s. 38). „Stát si tak může ponechat v rukou nesmírně důležitá rozhodnutí o tom, co je veřejným statkem“ (Klaus 1994).

Blíže k definičním vlastnostem veřejných statků

Je zjevné, že o charakteru spotřeby můžeme uvažovat jako o *objektivní kategorii*, která je nezávislá na tom, co si o ní kdo myslí, jak ji hodnotí či co od ní požaduje. Stejně tak o něm můžeme v jistých souvislostech uvažovat jako o *kategorii subjektivní*. První případ se zcela nepochybně vztahuje k vlastnosti rivality resp. nerivality. Na skutečnosti, že „... spotřeba osobou *A* nesnižuje užitek, který ze spotřeby daného statku plyne současně osobám ostatním“ (Musgrave 1994, s.40), nemůže ani státní rozhodnutí změnit pranic. Z předchozí diskuse literatury se domníváme, že minimálně anglosaská škola považuje rovněž i nevyločitelnost za **objektivní charakteristiku v podstatě technické povahy**.

Pokud však sledujeme reálně existující svět kolem sebe, zjišťujeme, že existuje velké množství statků (především služeb), ke kterým *fakticky* jednotliví spotřebitelé nemají omezený přístup (alespoň trhem ne). V obecném povědomí existují komodity, u kterých lidem připadá jejich veřejný způsob poskytování natolik zažitý, tradiční a přirozený, že se jim *subjektivně* zdá, že to prostě ani jinak nejde. **Velice častou modifikací tohoto nedorozumění je pak úvaha, že přístup ke komoditě je přeci zaručen ze zákona a proto není možné jedince ze spotřeby vyloučit.** V zájmu objektivity je potřeba přiznat, že doslovná dikce uvedená např. v *Macmillanově* slovníku moderní ekonomie tento výklad při troše fantazie nevyločuje. Charakterizuje nevyločitelnost tak,

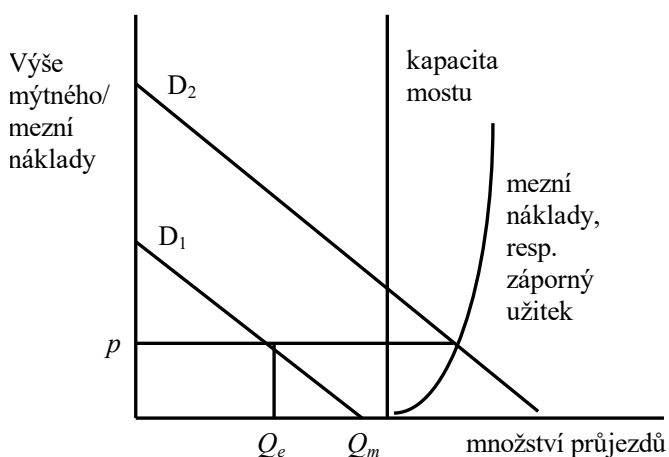
¹⁴ Stojí za povšimnutí, že stejný druh statku může za jistých okolností spadat do jedné kategorie a jindy do některé jiné. Nejčastěji zde hraje roli efekt naplnění kapacity a přetížení, kdy se statky z kategorie C začínají chovat jako čisté soukromé statky, neboť se u nich projevuje rivalita spotřeby.

že pokud je statek poskytován, „není v moci výrobce zabránit komukoliv jinému v jeho spotřebě“ (Pearce 1995, s.459). V dalším textu upřesňuje, že jde o proveditelnost vyloučení. To, že jde o technickou proveditelnost, vyplývá z textu pouze implicitně.

Chápání nevyloučitelnosti jako něčeho, co může nastat, pokud se na tom společnost **dohodne** je možné, ale chybné, pokud by měl být výsledek využit pro vysvětlení smyslu a příčin existence veřejného sektoru. Nelze totiž argumentovat v kruhu: (a) Proč stát financuje poskytování vysokoškolského vzdělání? (b) Protože VŠ vzdělání je veřejným statkem a stát má poskytovat veřejné statky (c) Proč je VŠ vzdělání řazeno mezi veřejné statky? (d) Protože ho poskytuje stát a studenti za něj nemusí platit. (e) Proč tomu tak je, resp. proč stát financuje poskytování VŠ vzdělání Kruh se uzavírá - důsledek se tváří jako příčina.¹⁵

Velmi podobná je situace, pokud **analyzujeme, zda je vyloučení ze spotřeby prostřednictvím tržní ceny žádoucí**. V „učebnicové“ logice výkladu jde o to, zda vyloučení případného spotřebitele nesníží celkový užitek, kterého se dá získat ze spotřeby daného statku. V případě nerivalitní spotřeby, kdy jsou marginální náklady na dodatečnou jednotku spotřeby nulové, je efektivní umožnit spotřebu všech osob, jejichž užitek je větší než nula. Omezení spotřeby v případě, že vyloučení je proveditelné způsobuje ztrátu (viz obrázek 3.6). Je pochopitelně možné vybírat za průjezd po mostě poplatek - mýtné. Pokud je však kapacita mostu dostatečná (případ průběhu poptávky D_1), pak není žádoucí počet průjezdů omezovat. Pokud bude přesto zavedeno placení mýtného ve výši p bude plocha pod poptávkovou křivkou D_1 , ohraničená na ose x intervalem $\langle Q_e, Q_m \rangle$ symbolizovat ztrátu užítku. V případě, že poptávka bude vyšší, začne při překročení kapacity mostu docházet k záporným užítům, resp. začne se snižovat užitek spotřebitelů (prodlouží se např. čas průjezdu). Spotřeba začíná být rivalitní. V tomto případě by tržní cena mohla generovat optimální počet průjezdů.

Obrázek 3.6: Případ statku, u něhož je vyloučení možné, ale ne vždy žádoucí.



„Obecné“ chápání žádoucnosti případného vyloučení ze spotřeby zahrnuje často i mnohé další aspekty, než jen nulové marginální náklady na spotřebu. Významnou roli často hrají obavy z

¹⁵ Nechceme se zde pouštět do diskuse na téma, zda existují nějaká objektivizovatelná, poznatelná a vyjádřitelná kritéria, kdy společnost k nahrazení trhu sáhne (nebo dokonce *kdy by měla sáhnout*) a kdy ne. Zkušenost a komparace nás však učí, že jeden typ statku se někde a někdy může poskytovat výlučně netržně a někde naopak převážně až výlučně tržně.

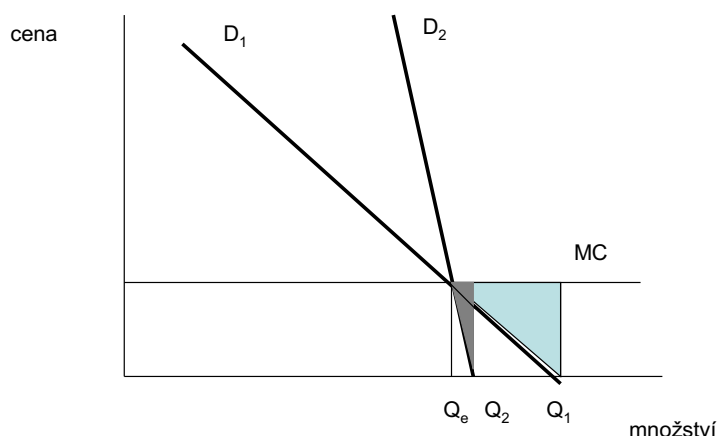
důsledků nerovnosti příjmů. Jinými slovy, **omezení spotřeby je pak pokládáno za nežádoucí, neboť by si spotřebu nemohli dovolit chudí lidé.** I tento přístup je pochopitelně možný, i on však vede k často nesprávným závěrům a bludným diskusím. Přinejmenším do analýzy alokačního problému vnáší normativní hodnotové soudy o spravedlnosti či užitečnosti různých kombinací distribuce důchodů a majetku uvnitř populace. Jsou tak z titulu „nežádoucího“ vyloučení ze spotřeby prohlašovány za „veřejné“ i statky jako zdravotní péče či bydlení. Je přitom zjevné, že náklady na uspokojení každého dalšího spotřebitele rozhodně nulové nejsou.

Veřejné poskytování soukromých statků

Je-li soukromý (privativní) statek poskytován veřejně, tj. typicky zdarma, bude u něj docházet k vyšší, než efektivní úrovni spotřeby. Spotřebitelé budou statek požadovat až do bodu, kdy bude mezní užitek nulový, neboť i cena je nulová. S náklady produkce požadovaného množství statků nejsou spotřebitelé bezprostředně konfrontováni. Jak je vidět na (silně zjednodušeném) obrázku 3.7, za předpokladu, že stát skutečně zajišťuje poptávané množství (a nedochází jen k převisu poptávky a s ní souvisejícím jevům, jako je vznik černých trhů, korupce apod.) bude docházet ke **vzniku ztráty blahobytu (užitku) způsobené „nadměrnou“, „přílišnou“ spotřebou** (*excessive consumption welfare loss*).

Tuto ztrátu užitku můžeme měřit jako rozdíl mezi cenou, kterou je spotřebitel ochoten zaplatit za zvýšení výroby z úrovně Q_e (kde se cena rovná mezním nákladům) na úroveň Q_1 resp. Q_2 , kde se cena rovná nule (což je plocha pod poptávkovou křivkou ohraničená intervalem $\langle Q_e, Q_1 \rangle$, resp. $\langle Q_e, Q_2 \rangle$) a mezi náklady na zvýšení produkce z Q_e na Q_1 , resp. Q_2 (což je plocha pod křivkou mezních nákladů ohraničená stejným intervalem). Výsledek je znázorněn šedými plochami. Za povšimnutí stojí, že velikost této ztráty užitku závisí kromě mezních nákladů i na pružnosti poptávky. V extrémním případě dokonale nepružné poptávky by k žádné ztrátě užitku nedošlo.

Obrázek 3.7: Ztráty užitku způsobené nadměrnou spotřebou



V praxi je mnohdy velice složité aplikovat tento koncept „ztrát užitku“, zejména u některých sociálních služeb (zdravotnictví, sociální péče). Ochota zaplatit za statek, jak se nám jeví při pozorování reálných trhů, je totiž funkcí nejen užitku ze spotřeby, ale i disponibilního důchodu, který jednotlivci nemohou libovolně a za všech okolností navyšovat. Jinými slovy, tržní cenu prostě

někteří nedokáží akceptovat nikoliv proto, že by užítky pocítovali jinak, nýbrž proto, že jim to neumožňuje jejich rozpočtové omezení. Ale ani sebevětší citlivost na sociální aspekty nás, bohužel, neuchrání od dopadů objektivní omezenosti zdrojů. Pokud na jeden statek alokujeme nadměrně zdrojů, nedostačují jinde. Jak vidíte, ani zde při pozitivní analýze podmínek efektivní alokace zdrojů jsme nezůstali ušetření problémů spojených s nerovností v důchodech a bohatství.

SHRNUTÍ:

1. Pokud jde o příčiny existence veřejného sektoru, pak rozeznáváme tak zvané „neekonomické“ (primárně sociální) spočívající v nespokojenosti s výsledky distribuce důchodů a majetku trhem a dále makroekonomické a mikroekonomické, kde je ústřední kategorií efektivnost využití omezených zdrojů, potažmo tzv. selhání trhu jako situací, kdy tržní mechanismus nedokáže dosahovat paretoovsky efektivních stavů.
2. Redistribuční (někdy rovněž jen distribuční) funkce veřejného sektoru směřuje k dosahování „spravedlivého“ rozdělení důchodů a blahobytu. Spravedlnost je státem ovlivňována mnoha formami, typicky prostřednictvím daňové politiky, poskytování transferů (např. sociálních dávek), případně výdajovou politikou. Pojetí spravedlnosti, to jak je chápána různými lidmi a jak se odráží v politických koncepcích, ideologiích i ekonomických školách, se může výrazně lišit. Mezi hlavní kritéria spravedlnosti patří ta, která vycházejí ze schopností a zásluh, a dále kritéria utilitářská a egalitářská (rovnostářská).
3. Základním východiskem jakýchkoliv úvah o distribuci je schopnost měřit, kvantifikovaně vyjádřit rozdělení důchodů ve společnosti. Zde se používá několik alternativních metod. Jednou z nich jsou Lorenzovy křivky - grafická metoda znázorňující procentuální množství národního důchodu získaného různými příjmovými skupinami populace a Giniho koeficient – číselné vyjádření odklonu Lorenzovy křivky od křivky dokonalého rozdělení důchodů dosahující hodnot v intervalu mezi $<0; 1>$.
4. Mezi tzv. selhání trhu patří zejména selhání konkurenčnosti trhů (monopoly, nedostatečná informovanost), přítomnost externích nákladů a užiteků a existence kolektivních (veřejných) statků. Mají společné, že jde o případy, kdy není dosahováno maximálních užiteků z disponibilních zdrojů. Tržní ceny z nějakého důvodu neplní svou signalizační funkci a neodrážejí dobře relativní vzácnost zdrojů.
5. Formy státních aktivit, které reagují na tyto selhání, jsou velmi různorodé. Sahají od prosté právní regulace (zákony chránící hospodářskou soutěž) až po vlastní produkční činnost státu. To je výborně vidět například na řešení problému externalit - zde vedle sebe existují veřejná i soukromá řešení. V obou sehrává vláda jistou roli.
6. Významným selháním trhu je neschopnost efektivně alokovat zdroje na takové statky, jejichž způsob spotřeby se vyznačuje nerivalitou a nedělitelností. Tyto kolektivní (resp. veřejné) statky mají specifické podmínky efektivnosti a k jejich zajištění je nutný nějaký kolektivní alokační mechanismus. Typicky jde o státní donucení jednotlivých subjektů sdružovat prostředky na produkci takových statků prostřednictvím odvádění daní.
7. Je-li soukromý (privátní) statek poskytován veřejně, bude u něj docházet k vyšší, než efektivní úrovni spotřeby. Spotřebitelé budou statek požadovat až do bodu, kdy bude mezní užitek nulový, neboť i cena je nulová. Bude zde docházet ke vzniku ztráty užítka způsobené „nadměrnou“, „přílišnou“ spotřebou.

KLÍČOVÁ SLOVA:

selhání trhu	nedostatečná informovanost
statky pod ochranou	externality
paternalismus	Pigouovské daně
rovnost	Coasův teorém
spravedlnost	ekonomické a institucionální kritérium dělení statků
rawlsiánství	vyloučitelnost spotřeby
utilitarismus	nerivalita spotřeby
egalitářství (rovnostářství)	kolektivní (veřejné) statky
monopol	smíšené statky
přirozený monopol	ztráta užitku za nadměrné spotřeby

KONTROLNÍ OTÁZKY:

1. Co považujete za hlavní neekonomickou příčinu existence veřejného sektoru?
2. Jak je konstruována Lorenzova křivka?
3. Jaké skupiny kritérií spravedlivé distribuce znáte? Zkuste si pro sebe formulovat, které a proč je blízké vám osobně. Zkuste se zamyslet nad tím, jak by se podle vás dalo formulovat převažující chápání spravedlnosti, které je základem pro reálnou podobu distribuce důchodů v naší zemi.
4. Vysvětlete pojem selhání trhu. V čem vlastně trh selhává a proč? Jakým způsobem je definované optimální rozdělení zdrojů? Co má být maximalizováno?
5. Existence externalit bývá označována jako mikroekonomické tržní selhání. V čem trh v případě externality selhává? Jaké jsou příčiny tohoto selhání a jaké jsou důsledky. Uveďte příklad.
6. Vlivem mimořádně deštivého počasí klesají tržby provozovatelům horských chat. Jde o případ externality? Proč?
7. V čem spočívá princip Pigouovských daní?
8. Uveďte konkrétní příklad veřejného řešení externalit. Formulujte dva argumenty pro tento typ řešení a dva argumenty proti němu.
9. Co obvykle nejvíce chybí v reálných podmínkách k plnému naplnění podmínek platnosti Coasova teorému?
10. Jaký je zásadní rozdíl mezi pojmem čistý veřejný statek a veřejně poskytovaný statek?
11. Vysvětlete podstatu „problému černého pasažéra“.
12. Jak se měří (vyjadřuje) ztráta užitku z nadměrné spotřeby? U kterých statků se s ní v praxi setkáváme?

NETRIVIÁLNÍ OTÁZKY K INSPIRACI A ZAMYŠLENÍ:

1. Na s. 40 jsme uvedli, že „obchodovatelné povolenky splňují požadavek že „k nejlepším výsledkům vedou ty zákony..., které zatíží břemenem nutným k nápravě škod způsobovaných externalitami subjekty, které mohou dosáhnout nápravy s nejnižšími náklady.“ Jakým mechanismem k tomu dochází? Kdo a proč bude v tomto systému povolenky prodávat, kdo a proč je bude kupovat a jaké to bude mít důsledky pro úroveň efektivnosti alokace zdrojů?“

2. Na příkladu mostu jsme prokázali, že za předpokladu nulových nákladů na dodatečnou jednotku spotřeby je nejefektivnější nulová cena průjezdu. Které aspekty problému alokace zdrojů tento příklad opomíjí?
3. Existují studie, které se pokouší experimentálně testovat, nakolik je problém černého pasažera reálný, resp. nakolik opravdu platí, že by jednotlivci svobodně nepřispívali na náklady poskytování veřejných statků a musí k tomu být nuceni státem prostřednictvím daní. Co myslíte, k jakým výsledkům takové studie docházejí?

POUŽITÁ A DOPLŇKOVÁ STUDIJNÍ LITERATURA K TÉTO KAPITOLE:

1. ARROW, K. J. Všeobecná ekonomická rovnováha: cíl, analytické prostředky, kolektivní výběr. Přednáška při příležitosti udělení Nobelovy ceny, 12. prosince 1972. In. JONÁŠ, J. a kol. *Nobelova cena za ekonomii.*, Praha: Academia, 1993, s. 125-147.
2. BENARD, J. *Economie publique*. Paris: Economica, 1985. 430 s. ISBN 2717809619.
3. COASE, R.H.: The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics*, 1960. s. 1-44.
4. CULLIS, J. - JONES, P. *Public finance and public choice: analytical perspectives*. London: McGraw-Hill, 1992. 486 s. ISBN 0077074009.
5. FRANK, R. H. *Mikroekonomie a chování*. 1. vyd. Praha: Svoboda, 1995. 765 s. ISBN 80-205-0438-9.
6. FRIEDMAN, M. *Capitalism and Freedom*. Chicago: University of Chicago Press, 1962. 202 s. ISBN 0-226-26421-1. Citováno podle KIENZLE, E. C. Study Guide and Readings for Stiglitz's Economics of the Public Sector. 2nd ed. New York: Norton, 1989. 366 s. ISBN 0393956857.
7. HAMPL, M. Tři přístupy k veřejným statkům. *Finance a úvěr*, 2001, roč. 51, č. 2. s. III-125.
8. HYMAN, D. N. *Public Finance: a contemporary application of theory to policy*. 9th ed. Mason: Thomson South-Western, 2008. 748 s. ISBN 9780324537192.
9. KLAUS, V. Dva typy veřejných statků a svoboda soukromé volby. *Lidové noviny*, 22.8.1994.
10. MALÝ, I. Veřejné statky a veřejně poskytované statky. *Politická ekonomie: Teorie, modelování, aplikace*. Praha: Ekonomický ústav ČSAV, XLVI, 6/1998. s. 861-868. ISSN 0032-3233.
11. MCKENZIE, R. B. - TULLOCK, G. *Modern Political Economy: An Introduction to Economics*. New York: McGraw-Hill Book Company, 1978. 610 s. ISBN-13: 9780070451599. ISBN: 0070451591.
12. MUSGRAVE, R. A. - MUSGRAVEOVÁ, P. B. *Veřejné finance v teorii a praxi*. Praha: Management Press, 1994. s. 5-13, 38-54. ISBN 80-85603-76-4.
13. PEARCE, D. W. *Macmillanův slovník moderní ekonomie*. 2. vyd. Praha: Victoria Publishing, 1995. 549 s. ISBN 8085605422.
14. SAMUELSON, P. A. – NORDHAUS, W. D. *Economics*. 13th ed. New York: McGraw-Hill, 1989. 1013 s. ISBN 0070547866.
15. STIGLITZ, J.E. *Ekonomie veřejného sektoru*. Praha: Grada, 1997. s. 25-26, 102-116, 157-183, 255-279. ISBN 8071694541.
16. VÍTEK, L. Ronald H. Coase: Společenské náklady, teorie externalit a jejich řešení. In *Externality a možnosti jejich řešení: sborník referátů z teoretického semináře pořádaného Katedrou veřejné ekonomie ESF MU v Brně ve spolupráci s Asociací veřejné ekonomie*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1998. s. 51-62. ISBN 8021018844.

4. KAPITOLA ÚVOD DO VEŘEJNÝCH FINANČÍ

Cíl kapitoly:

Veřejné finance jsou jedním z nástrojů realizace veřejné politiky a jsou v podstatě určující pro existenci, rozsah, strukturu a fungování veřejného sektoru. Cílem této kapitoly je srozumitelně definovat hlavní pojmy, se kterými budeme dále v textu pracovat. Klíčovou kategorií je v této souvislosti rozpočtová soustava. Po prostudování této kapitoly byste si měli být zejména vědomi, co vše je třeba znát k tomu, abychom mohli kvalifikovaně analyzovat fungování veřejných financí. Naznačíme rovněž, kde se objevují hlavní obtíže a vybraným problémům fungování systémů veřejných financí se potom budeme věnovat podrobněji v dalších kapitolách.

4.1 VYMEZENÍ POJMU VEŘEJNÉ FINANCE

Veřejné finance lze definovat rozšířením obecné definice financí, tj. peněžních vztahů vznikajících v souvislosti s tvorbou, rozdělováním a použitím peněžních fondů. Veřejné finance jsou pak tvořeny peněžními vztahy, které se týkají činností veřejných institucí a zájmů a kde vystupuje jako alespoň jeden ze subjektů veřejná moc (vláda na nejrůznějších úrovních tj. stát, regionální samospráva, obec).

Veřejné finance jsou obvykle charakterizovány třemi základními principy:

- * princip nenávratnosti
- * princip neekvivalence
- * princip nedobrovolnosti.

Tyto principy peněžním vztahům, které tvoří veřejné finance dominují, ale nelze je používat jako striktních definičních kritérií. I stát nebo obec může získávat zdroje prostřednictvím bankovního úvěru, tj. peněžního vztahu, který dané principy nespĺňuje a přesto bude tento vztah zkoumán jako součást veřejných financí, neboť základním kritériem je zde účast státu jako subjektu peněžního vztahu.

4.2 ROZPOČTOVÁ SOUSTAVA

Hospodaření vlády (veřejné moci) se uskutečňuje v rámci rozpočtové soustavy¹⁶, která institucionalizuje peněžní vztahy tvořící veřejné finance. Jde o nejdůležitější z jednotlivých nástrojů hospodářské politiky, protože umožňuje realizaci hospodářských a sociálních priorit země při používání vzácných zdrojů, které má vláda na veřejné výdaje k dispozici. Právě při rozpočtovém procesu jsou konfrontovány vzájemně si konkurující politické cíle a dochází k jejich sladování a konkretizaci (Allen-Tommasi, 2002). Základní funkční vazby mezi hlavními cíli vystihuje schéma na obrázku 6.1.

¹⁶ Anglické slovo *budget* – rozpočet má prý původ ve slově „*budget*“, jež označuje královskou brašnu obsahující peníze určené pro veřejné výdaje. Slovo „*budget*“ pak pochází se starofrancouzského „*bouge*“ – označení malého vaku. (Allan-Tommasi, 2002)

Teorie veřejných financí není ve vymezení pojmu rozpočtové soustavy jednotná. Jednotlivá pojetí se liší co do šíře záběru.

1. Pod pojem rozpočtová soustava bývají zahrnovány orgány a instituce, které se starají o tvorbu, rozdělování a užití veřejných peněžních fondů (resp. rozpočtů a účelových fondů), případně dohlíží na kontrolu jejich hospodaření. (V podstatě tedy jde o subjekty peněžních vztahů.)
2. Podle jiného pojetí se za rozpočtovou soustavu pokládá soustava veřejných rozpočtů a vztahů mezi nimi. (V podstatě tedy předmět peněžních vztahů)

Třetí pojetí propojuje obě předchozí a rozpočtovou soustavu vidí jako komplex orgánů, institucí i peněžních fondů, pravidel jejich fungování a vzájemných vztahů.

Pokud vyjdeme ze třetího pojetí, které je nejšířší, rozpočtová soustava se skládá z následujících prvků:

soustavy veřejných rozpočtů a mimorozpočtových fondů,
rozpočtových pravidel a
orgánů řízení, správy a kontroly veřejných financí.

Soustavou veřejných rozpočtů a vztahem mezi rozpočtovým a fondovým principem hospodaření s veřejnými financemi se budeme zabývat hned v následující subkapitole.

Druhým prvkem - rozpočtovými pravidly se rozumí právní normy, upravující hlavní aspekty fungování rozpočtové soustavy, zejména:

- normy upravující daňové určení (tj. kam směřuje výnos jednotlivých konkrétních daní)
- normy upravující způsob nakládání s prostředky státního rozpočtu (tato norma stanovuje pravidla pro to, co je možno dotovat v rozpočtech místních vlád a organizací veřejného sektoru),
- norma upravující možné přesuny mezi jednotlivými rozpočtovými kapitolami,
- tzv. sankční norma, tj. norma stanovující sankce za porušení rozpočtové kázně (např. když nějaký orgán použije rozpočtové prostředky na jiný účel, než bylo stanoveno).

Mezi orgány řízení, správy a kontroly veřejných financí můžeme řadit především ministerstvo financí, finanční úřady a např. finanční odbory na úrovni územních a municipálních orgánů veřejné správy (tj. státní správy a samosprávy), Nejvyšší kontrolní úřad apod.

Soustava veřejných rozpočtů a mimorozpočtových fondů

Konkrétní podoby soustavy veřejných rozpočtů se mohou v jednotlivých státech lišit, neboť jsou mimo jiné závislé na správním uspořádání konkrétního státu. Nemusí se lišit pouze v počtu stupňů (dvoustupňové, třístupňové apod.), ale také ve struktuře a objemu veřejných příjmů a výdajů a v neposlední řadě také v principech jejich tvorby a užití.

Do soustavy veřejných rozpočtů bývají obvykle zahrnuti (Peková, 2011):

1. nadnárodní rozpočet v případě nadnárodního seskupení (např. rozpočet EU),
2. ústřední rozpočet v zemi (rozpočet federální vlády, státní rozpočet v unitárních státech jako je ČR, v anglicky psané odborné literatuře se rovněž můžeme setkat s termínem „*national budget*“
3. rozpočty územní samosprávy, a to podle jejího členění, tzn. rozpočty obcí, rozpočty vyšších stupňů územní samosprávy (krajů, provincií, hrabství apod.)

4. rozpočty veřejných podniků a neziskových organizací ve veřejném sektoru (např. v ČR současně době rozpočty příspěvkových organizací státu, krajů i obcí).

Mimochodem, odpověď na otázku, jak je v dané zemi konkrétně legislativou upraveno, co vše se „počítá“ do soustavy veřejných rozpočtů, má bezprostřední vliv na další parametry fungování institucí veřejného sektoru. Váží se na to často režimy finanční kontroly, způsoby účtování, autonomie rozhodování o investicích a nákupech, případně i odměňování pracovníků a status vedoucích pracovníků. V reálné ekonomice obvykle existuje mnoho institucí, které se pohybují na pomezí mezi sektory (veřejným, soukromým neziskovým, ziskovým...). Tento aspekt nabývá v ČR praktického významu zejména v souvislosti se zaváděním tzv. Státní pokladny.¹⁷

Každá úroveň vlády by měla mít svůj rozpočet, který pokryje její činnosti v rámci jí vymezené odpovědnosti. Tento požadavek relativní samostatnosti je spojen s vymezením specifické vlastní daňové (příjmové) základny. Mezi jednotlivými rozpočty dále existují vazby v podobě přesunů (dotací, subvencí). Obvykle se jedná o přesuny z vyššího rozpočtu do nižšího rozpočtu. Problematikou uspořádání těchto odpovědností, postavení různých úrovní veřejných rozpočtů a mechanismem sdílení či rozdělení jednotlivých druhů veřejných příjmů se zabývá tzv. fiskální federalismus. O jeho základních zásadách budeme hovořit v následující kapitole.

Samotný požadavek „pokrytí (nákladů) činnosti“ je sice triviální, v praxi jde však o kardinální problém spojený s fungováním veřejných financí – jak zaručit adekvátnost prostředků? Jak se vyrovnávat s nadsazováním požadavků?

Mimorozpočtové fondy

Vedle veřejných rozpočtů jsou rozpočtové soustavy v řadě zemí tvořeny rovněž zvláštními fondy. Jejich prostřednictvím bývá vynakládána i značná část veřejných výdajů. „Pojem mimorozpočtové fondy se vztahuje ke zvláštním účtům zřízeným pro určité vládní činnosti, které nejsou vykazovány v rozpočtových dokumentech a zpravidla neprocházejí normálním formalizovaným rozpočtovým procesem.“ (Allen-Tommasi, 2002: 50) Proto také bývají někdy nazývány účelovými fondy. Vytvářejí alternativu k přímému dotačnímu přidělování rozpočtových prostředků.

Důvody k jejich používání mohou být různé. V zásadě jde obvykle o projev ochrany prioritních výdajových oblastí před případnými rozpočtovými škrty, nebo je to snaha o zajištění dlouhodobé stability vybraných výdajů veřejných rozpočtů s vazbou na rozpočtově určené příjmy.

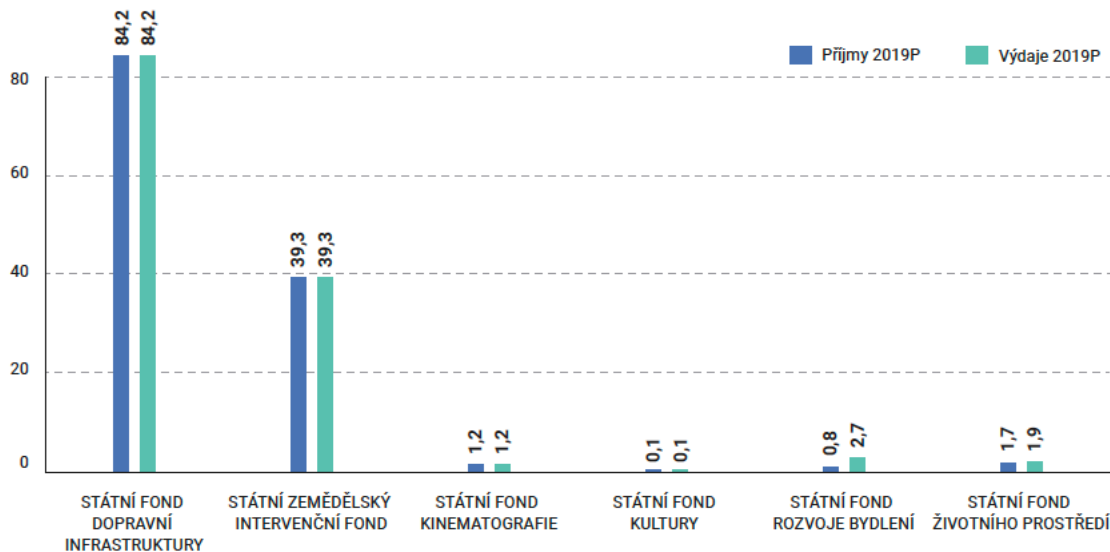
Existence fondů má svá úskalí. Dochází k určité dezintegraci a atomizaci veřejných rozpočtů, což klade zvýšené nároky na koordinaci působení jednotlivých složek veřejných financí a na zajištění jednotné rozpočtové a finanční politiky státu. Možnost vstupu fondů na finanční a kapitálové trhy umožňuje získávat potřebné prostředky do jejich rozpočtů. Na druhé straně stojí riziko narušení rozpočtové strategie vlády a fiskální pozice státu. S početným růstem fondů a zvyšujícím se objemem jejich prostředků se zmenšuje transparentnost finančních toků. Nelze vyloučit ani určitou míru ztráty kontroly ze strany výkonné nebo zákonodárné moci. Doprovodným jevem je narůstající administrativní aparát správy těchto institucí.

O fondech hovoříme u těch peněžních vztahů, kde se uplatňuje účelová vazba mezi určitým druhem příjmů a příslušnými výdaji, resp. tam, kde je možnost využití určitých peněžních prostředků omezena na financování pouze předem stanovených druhů potřeb.

Obrázek 6.2: Příjmy a výdaje státních fondů 2019, Zdroj: Státní rozpočet 2019 v kostce (<https://bit.ly/31Fp3iB>)

¹⁷ Kromě toho, tyto metodické rozdíly ve statistickém vykazování by měly být zohledněny při analýzách, mezinárodních srovnávaních a tvorbách časových řad.

PRIJMY A VYDAJE STATNICH FONDU V ROCE 2019 V MLD. KC



4.3 STÁTNÍ ROZPOČET¹⁸

V rozpočtové soustavě hraje bezesporu klíčovou úlohu státní rozpočet (*central government budget, national budget*). Objemem prostředků bývá největší, jeho fungování se dotýká celé ekonomiky. Státní rozpočet je hlavním nástrojem prosazení hospodářských a sociálních priorit státu. Hospodaření s rozpočtem sleduje již výše zmíněné tři cíle – fiskální disciplínu, efektivní alokaci zdrojů a provozní efektivnost. Kromě toho, jedním z principů správného rozpočtového hospodaření je transparentnost. V dalším textu se budeme věnovat tzv. rozpočtovým zásadám, neboli požadavkům na správné rozpočtové hospodaření. Naznačíme i některé z mnoha problémů, se kterými si musí stát poradit, chce-li dosáhnout výše uvedených cílů.

Státní rozpočet představuje finanční vztahy, které zabezpečují financování některých funkcí státu v rozpočtovém roce. K tomuto účelu státní rozpočet soustřeďuje rozpočtové příjmy vymezené zákonem.

Státní rozpočet je centralizovaný peněžní fond, který je vytvářen, rozdělován a používán především s využitím nenávratného a neekvivalentního způsobu rozdělování.

Na státní rozpočet můžeme nahlížet z různých pohledů:

1. jako na **peněžní fond**,
2. jako na účetní **bilanci příjmů a výdajů**,
3. jako na **zákon**,
4. jako na **ekonomickou kategorii** důležitou pro hodnocení fiskální politiky vlády a mající velký význam pro ovlivňování chování ekonomických subjektů.

¹⁸ Slovo rozpočet (budget) má původ ve slově „budjet“, jež pochází ze středověké angličtiny a označuje královskou brašnu obsahující peníze určené pro veřejné výdaje.

Rozpočtové zásady

Rozpočtovými zásadami máme na mysli v podstatě „požadavky na správně sestavené rozpočty“. Je přirozené, že názory na to, co všechno by mělo být splněno, aby stát hospodařil se „správným“ rozpočtem, se liší. Výčet, který přebíráme z učebnice veřejných financí (Hamerníková 2010) lze dobře využít jako základního východiska, jakkoliv si neklade nárok na úplnost:

Zásada každoročního sestavování a schvalování rozpočtu

Ve většině zemí se setkáváme s rozpočtovým cyklem na bázi kalendářního roku. Každoroční sestavování a schvalování je předpokladem pro to, aby mohla vláda reagovat na měnící se podmínky, preference a potřeby. Jakkoliv se pochopitelně jedná hlavně o zvyk a určitý úzus, svůj význam sehrává také schopnost odhadovat budoucí vývoj ekonomických ukazatelů, nákladů, výnosů, příjmů a výdajů, která v čase silně slábnou. Kratší časový horizont by naopak měl rušivé dopady na řízení rozpočtu.

Jednoleté rozpočtové období je však poměrně krátké ve smyslu možnosti dosáhnout některých cílů rozpočtové politiky. Rozpočtem přidělené prostředky v běžných rozpočtových systémech koncipovaných na pokladním principu představují limit stanovený pro platby za všechno zboží, služby i kapitálové výdaje. Na konci rozpočtového období končí i oprávnění s těmito prostředky nakládat. To je sice dobré pro kontrolu hospodárnosti, ale mnohdy je to problém pro možnost účelného čerpání zejména kapitálových výdajů. Je s tím spojen i tradiční a široce rozšířený jev urychleného a často i nevhodného čerpání prostředků na konci roku v zájmu toho, aby rozpočtované prostředky „nepropadly“. V řadě zemí se dnes můžeme setkat se zaváděním oprávnění převádět určitou nutnou část nevyčerpaných schválených prostředků do dalšího roku.

Zásada reálnosti a pravdivosti

Při sestavování státního rozpočtu se velmi osvědčuje spíše pesimismus v příjmech a nedůvěra k požadavkům na výdaje. V nedávné minulosti lze u nás najít celou řadu příkladů na nereálné odhady příjmů státního rozpočtu a jejich důsledků, jakož i „rozpočtových triků“, které pomáhaly opticky udržovat vyrovnaný rozpočet při současném vzniku skrytého veřejného dluhu.

Zásada úplnosti a jednotnosti rozpočtu

Aby se rozpočet stal účinným nástrojem, musí pokrývat výdaje (a tím i příjmy) co nejúplněji. Při nedodržení této zásady vznikají dva problémy (Allen-Tommasi, 2002): (1) Pokud rozpočtem neprotékají hlavní výdajové položky, nelze zajistit, aby byly omezené zdroje alokovány do oblastí s nejvyššími prioritami, a nelze dostatečně efektivně vynutit zákonnou kontrolu a odpovědnost vlády vůči veřejnosti za dosažené výsledky při správě veřejných prostředků; (2) samotný rozsah veřejných výdajů nezahrnutých do rozpočtu je obtížně zjistitelný a vynakládání těchto výdajů je netransparentní. To zvyšuje nebezpečí plýtvání veřejnými prostředky.

Zásada dlouhodobé vyrovnanosti

Tato zásada měla původně podobu striktního požadavku na každoroční vyrovnanost rozpočtu, úzce souvisela se Smithovým tzv. „zlatým pravidlem rozpočtové politiky“. Po následném přijetí keynesiánské teorie, resp. politiky krátkodobých deficitů se od něj upustilo. Nyní se požaduje ne každoroční vyrovnanost, ale vyrovnanost v dlouhém období. V praxi je však i toto pro mnohé země problém.

Zásada transparentnosti a publicity

Se státním rozpočtem musí být v celém rozpočtovém procesu (viz další text) nakládáno tak, aby mu mohl rozumět pokud možno každý občan a aby byl o všem, co se týká státního rozpočtu, informován.

SHRNUTÍ

1. Veřejné finance jsou tvořeny peněžními vztahy, které se týkají činností veřejných institucí a zájmů a kde vystupuje jako alespoň jeden ze subjektů veřejná moc. Typickým finančním vztahům zde dominují principy nenávratnosti, neekvivalence a nedobrovolnosti.
2. Hospodaření vlády (veřejné moci) se uskutečňuje v rámci rozpočtové soustavy, která institucionalizuje peněžní vztahy tvořící veřejné finance. Rozpočtovou soustavu rozumíme komplex orgánů, institucí i peněžních fondů, pravidel jejich fungování a vzájemných vztahů.
3. Základním nástrojem veřejných financí je soustava veřejných rozpočtů. Struktura této soustavy je závislá na správním uspořádání státu. Obvykle do ní patří státní (centrální) rozpočet, rozpočet nějakého typu vyššího územně správního celku (země, kraje) a místní (municipální) rozpočet.
4. V rozpočtové soustavě hraje klíčovou úlohu státní rozpočet. Jedná se o centralizovaný peněžní fond, který je vytvářen, rozdělován a používán především s využitím nenávratného a neekvivalentního způsobu rozdělování. Rovněž ho můžeme chápat jako bilanci příjmů a výdajů, finanční plán centrální úrovně vlády, právně zakotvený zákonem.
5. Zatímco vertikální struktura veřejných financí vychází z vícestupňového administrativního a územně právního členění státu, fondové financování představuje horizontální strukturu veřejných financí. O fondech hovoříme u těch peněžních vztahů, kde se uplatňuje účelová vazba mezi určitým druhem příjmů a příslušnými výdaji, resp. tam, kde je možnost využití určitých peněžních prostředků omezena na financování pouze předem stanovených druhů potřeb.

KLÍČOVÁ SLOVA

veřejné finance	mimorozpočtové fondy
rozpočtová soustava	státní rozpočet
veřejné rozpočty	rozpočtové zásady

KONTROLNÍ OTÁZKY A ÚKOLY

1. Najděte konkrétní příklady finančních vztahů, které jsou založeny na principech návratnosti, ekvivalence anebo dobrovolnosti. Lze se s nimi setkat i v činnosti orgánů veřejné moci?
2. Vyhledejte (např. ve Sbírce zákonů) konkrétní podobu zákona o státním rozpočtu a zjistěte, jakým způsobem je řešena vazba mezi státním rozpočtem a místními rozpočty.
3. Promyslete rozdílnost rozpočtového a fondového financování. Jaké jsou jejich výhody a nevýhody? Čím se zabývá teorie veřejné volby? Proč je důležité analyzovat způsob přijímání kolektivních rozhodnutí i z ekonomického hlediska?

NETRIVIÁLNÍ OTÁZKY K INSPIRACI A ZAMYŠLENÍ:

1. Prostudujte tzv. expozé ministrů financí při předkládání návrhu státního rozpočtu Poslanecké sněmovně za poslední roky. Jakými úvahami je vláda vedena při tvorbě návrhu rozpočtu? Co musí brát v úvahu a jak se vyvíjely výdajové a příjmové preference vlády?

POUŽITÁ A DOPLŇKOVÁ STUDIJNÍ LITERATURA K TÉTO KAPITOLE:

1. ALLEN, R., TOMMASI, D. Řízení veřejných výdajů. Odborná příručka pro tranzitivní země. SIGMA, MF ČR, Praha 2002 (k dispozici na <https://bit.ly/3mfIMBY>)

2. DVOŘÁK, P. Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize. C.H.Beck. Praha, 2008. ISBN 978-80-7400-075-1
3. NEMEC, J., WRIGHT, G.: Verejné financie, teoretické a praktické aspekty verejných financií v procese transformácie krajín strednej Európy. NISPAcee, Bratislava, 1998
4. PEKOVÁ, J. Veřejné finance, WOLTERS KLUWER, 2011
5. ROSEN, H. S., GAYER, T. Public Finance. McGraw-Hill International Edition, ed.8th, Singapore, 2008. ISBN 978-007-125939

5. KAPITOLA VEŘEJNÉ PŘÍJMY, ÚVOD DO DAŇOVÉ TEORIE

CÍL KAPITOLY:

Ponecháme-li stranou normotvornou a regulatorní činnost, právě přes veřejné příjmy a veřejné výdaje realizuje stát absolutní většinu svých zásahů. Jde o klíčové nástroje hospodářské politiky. S jejich existencí je spojena řada teoretických i praktických otázek. Abychom mohli alespoň některé prostudovat podrobněji, musíme začít od základní typologie a používané terminologie. Součástí této deskriptivní části jsou i základní nástroje používané k měření a porovnávání velikosti a struktury veřejných příjmů a výdajů. Alespoň hrubá orientace ve výši a vývoji těchto ukazatelů je nezbytná. Ve druhé části kapitoly se letmo dotkneme oblasti daňové teorie, přičemž zde je naším cílem vysvětlit povahu daňových principů jakožto požadavků na dobré daně.

5.1 VEŘEJNÉ PŘÍJMY

Pojem a typologie

Aby mohly vlády na všech úrovních plnit své funkce, musejí mít odpovídající prostředky. Ty získávají prostřednictvím veřejných příjmů. Jedná se o finanční vztahy nejrůznější povahy. Mají společné to, že se jimi tvoří příjmová část veřejných rozpočtů. Většinou tyto vztahy souvisejí s vynuceným odnímáním prvotně získaných důchodů jejich příjemcům a jejich přerozdělení ve prospěch vlády nebo jiných subjektů. Podíl těchto plateb na celkových důchodech jednotlivců či domácností je jedním z významných ukazatelů tzv. ekonomické svobody.

Vzhledem k tomu, že hlavním zdrojem veřejných příjmů jsou daně, lze říci, že převládajícími charakteristikami veřejných příjmů je **nedobrovolnost, nenávratnost a neekvivalence**. V menší míře však existují rovněž veřejné příjmy, které jsou založeny na dobrovolnosti, návratnosti a ekvivalenci.

Struktura příjmů veřejných rozpočtů v současných ekonomikách

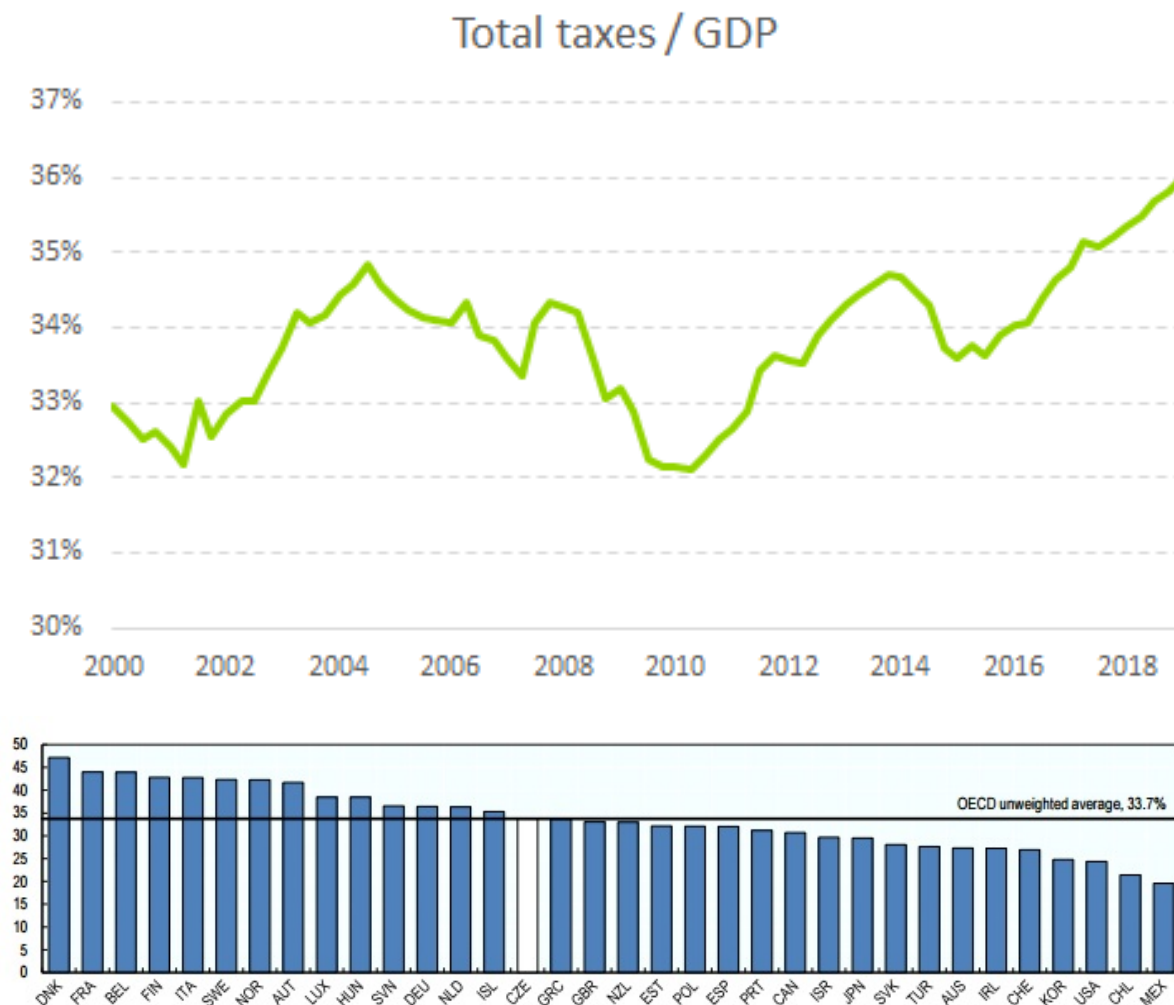
Struktura příjmů v konkrétních zemích je výsledkem dlouhodobého vývoje a je podmíněna celou řadou kulturních, historických a ekonomických faktorů specifických pro každou zemi. Proto se do jisté míry odlišuje. Na druhé straně však můžeme např. u zemí EU sledovat i výrazné projevy procesu harmonizace fiskálních systémů jakožto součásti širších integračních procesů. Od počátku 80. let 20. století se v těchto zemích přijímala opatření k reformování národních daňových systémů s cílem snížit jejich složitost. Byly odstraňovány překážky volného pohybu zboží, služeb a výrobních faktorů. Proto nepřekvapí, když u řady zemí EU pozorujeme současně jak dosti podobnou strukturu veřejných příjmů. Na druhé straně i dnes mezi nimi existují výrazné rozdíly, což je nejlépe patrné na výši příspěvků na sociální zabezpečení. U zemí s nižšími důchody na hlavu (kromě „nových členů“ se analogická situace objevuje u Řecka a Portugalska) je také zřejmý relativně menší podíl přímých daní, který je výsledkem nižšího významu zdanění jednotlivců. Relativně vyšší váhu má zdanění příjmů společností, avšak zde došlo za poslední roky k poklesu a tento trend bude pravděpodobně pokračovat.

Daňová kvóta

Důležitým ukazatelem, který se využívá pro mezinárodní srovnávání, je daňová kvóta. Tento ukazatel udává podíl celkových daňových příjmů vybraných v daném státě na HDP. Čím je daňová kvóta nižší, tím menší část celkově vytvořeného produktu „proteče“ ve formě povinných plateb veřejnými rozpočty. Daňovou kvótu lze vyjadřovat jako tzv. úzkou (jednoduchou) nebo tzv. širokou (složenou). V případě úzké daňové kvóty jsou do daňových příjmů zahrnovány pouze

výnosy z daní a poplatků. Široká daňová kvóta obsahuje v daňových příjmech také pojistné na sociální a zdravotní pojištění. Druhé vyjádření daňové kvóty se jeví z ekonomického pohledu správnější, neboť v některých zemích mají příspěvky na sociální a zdravotní pojištění charakter daní. Proto je vhodnější k mezinárodnímu srovnání využít širokou daňovou kvótu.

Obrázek 7.1 Vývoj složené daňové kvóty v ČR v letech 2001 – 2018 (twitter @David_Marek)

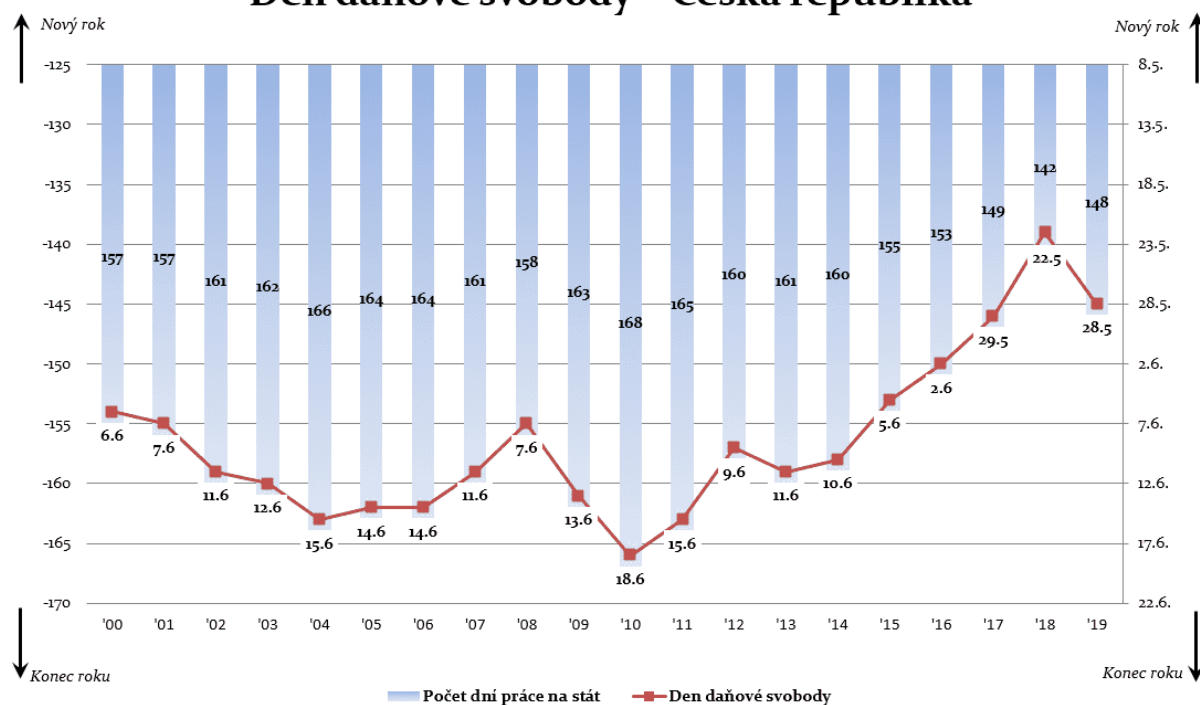


Obrázek 7.2 Srovnání se zeměmi OECD (2015)

Zdroj: OECD, <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV>

Jako určitá obdoba ukazatele daňové kvóty se používá tzv. **den daňové svobody**. Tento den ukazuje průměrnou výši daňové zátěže člověka v určitém státě. Den daňové svobody symbolizuje první den v kalendářním roce, kdy lidé teoreticky přestávají pracovat „pro stát“. Hrubý výdělek za období od začátku roku do dne daňové svobody slouží k zaplacení všech druhů daní, hrubý výdělek za období ode dne daňové svobody (včetně) do konce roku slouží k financování osobních potřeb člověka.

Den daňové svobody – Česká republika



Zdroj: Liberální institut, portál den daňové svobody.
<https://www.dendanovesvobody.cz/tiskove-zpravy/den-danove-svobody-2019/>

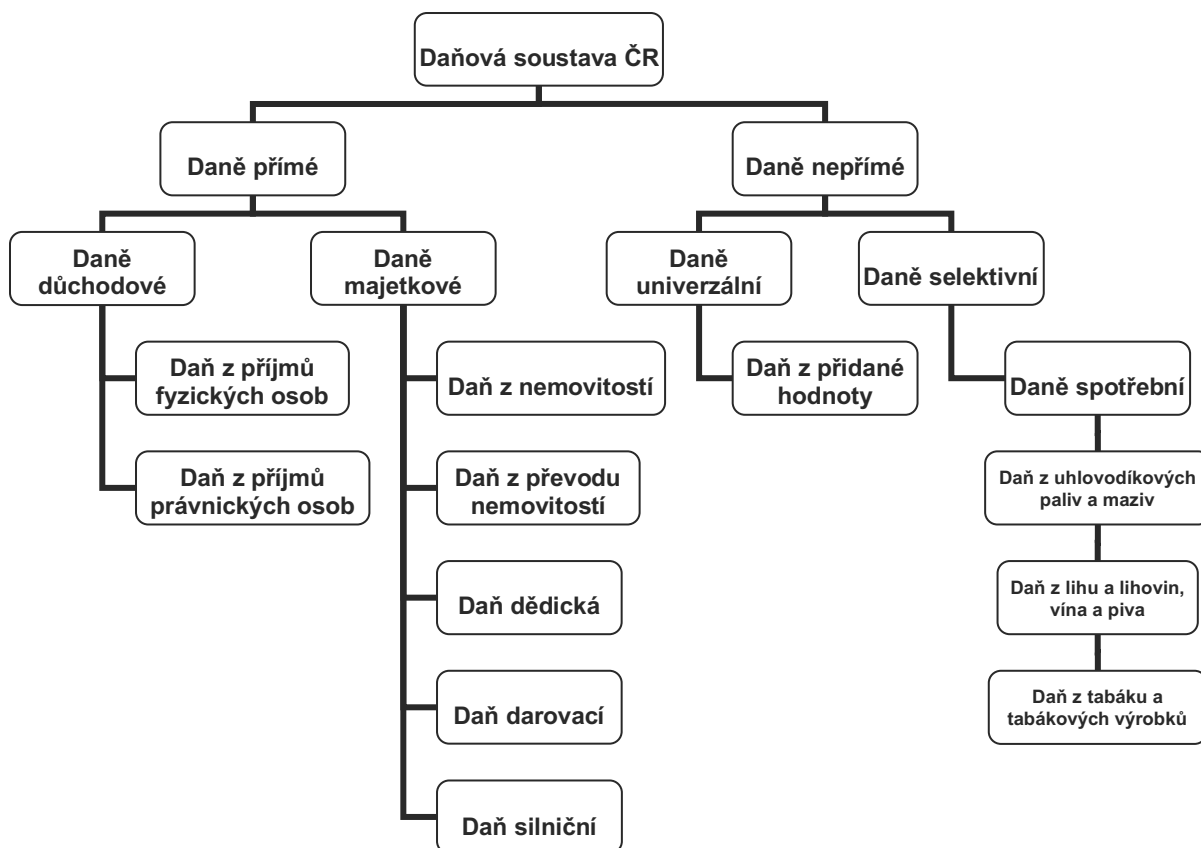
5.2 DANĚ JAKO NEJDŮLEŽITĚJŠÍ PŘÍJEM

Daňová soustava je nejvýznamnějším prostředkem získávání veřejných příjmů. Daňová soustava státu je tvořena různými druhy daní. Její podoba je většinou dána zákonem, přičemž jednotlivé daně jsou dále upraveny příslušnou zvláštní právní úpravou. Důvodem je, že daně a poplatky lze ukládat občanům pouze na základě zákona, což zaručuje ustanovení Listiny základních práv a svobod.

Dnešní daňová soustava ČR je výsledkem daňové reformy z roku 1992, která si za hlavní cíle kladla přizpůsobení daní novým tržním vztahům panujícím v ekonomice a harmonizaci českého daňového systému se systémy obvyklými v zemích Evropské unie. Nová daňová soustava začala fungovat od 1. ledna 1993, její podoba je znázorněna v následujícím boxu.

Daňová soustava ČR od roku 1993

Na základě zrušeného zákona č. 212/1992 Sb., o soustavě daní, je možné zkonstruovat daňovou soustavu ČR. Následující schéma obsahuje všechny daně, které jsou v České republice vybírány. Ve zrušeném zákoně o soustavě daní byla ustanovena i možnost vybírat daně na ochranu životního prostředí (tzv. ekologické daně). Vzhledem k tomu, že se žádný speciální předpis dále ekologickými daněmi nezabýval a tudíž vybírány nejsou, nejsou ani uvedeny v následujícím schématu. Jejich funkci dlouhodobě převzaly různé poplatky za znečištění vody, ovzduší a půdy.



Zdroj: Autor

Daně jako historická kategorie

Vznik daní je spojen se vznikem států, tj. politicky a teritoriálně uspořádaných celků. Mají tedy za sebou úctyhodnou historii. Doklady o tom, že lidstvo odedávna daně platilo (a vybíralo) najdeme v řadě historických pramenů, na babylónských hlíněných destičkách i v egyptských hieroglyfech. Také v Bibli se praví, že desátá část úrody by měla být dána stranou k účelům redistribuce a k podpoře kněžstva. Ve starém Řecku a Římě byly „daně“ na chod státu vybírány od bohatších občanů formou povinné liturgie. Pro občana byla čest ji uspořádat a zaplatit.

Za uplynulá tisíciletí se ovšem daně výrazně změnily. V každé historické epoše se poněkud lišily formy daní, jejich význam, způsob ukládání apod. Historický vývoj daní bychom mohli shrnout do těchto základních tezí:

- původně měly daně převážně formu naturálního plnění, dnes mají formu peněžní platby;
- původně vystupovaly daně jako často dobrovolná plnění, dnes jde o povinnou, zákonem vynucenou platbu;
- vývoj se ubíral od nepravidelného, nahodilého výběru daně k pravidelnému placení;
- daně zpočátku tvořily podpůrný, doplňkový zdroj panovníkova rozpočtu, dnes tvoří rozhodující příjem veřejných rozpočtů;
- původně šlo o účelově zaměřené platby, dnes všeobecný, tj. neúčelový zdroj krytí veřejných potřeb;
- u přímých daní původně převažovaly daně majetkové či daně z hlavy, nyní převažují osobní důchodové daně;
- u nepřímých daní šel vývoj od akcízů a obrátových daní jednorázového nebo kaskádovitého typu k dani z přidané hodnoty.

Z dnešního pohledu tedy daně definujeme jako:

Příjem veřejných rozpočtů mající většinou charakter neekvivalentní a neúčelové platby. Má formu povinné, nenávratné a zpravidla pravidelně se opakující platby a odčerpává část zdrojů soukromého sektoru podle zákonem předem stanovené sazby daně.

Vývoj názorů na daně

Stejně jako došlo v historii k výrazným změnám obsahu samotného pojmu daň, tak se měnily i názory na to, co to vlastně daně jsou a jaké by měly být. Daňová teorie se rozvíjela v rámci filozofie a teologie již ve starověku (Aristoteles) a ve středověku. Např. známý scholastik Tomáš Akvinský (1225-1274) poměrně moderně definoval daň jako dovolenou loupež, která se – zatěžuje-li poplatníka neúměrně a je-li využívána pro panovníkovy radovánky – stává panovníkovým hříchem. Určité názory na daně pochopitelně vyslovovali představitelé „finančního jurismu“ (Klock, 17. stol., zmínil poprvé požadavek daňové progresse) či merkantilisté (pro ně byla typická orientace na nepřímé daně a vysoká dovozní cla).

Se skutečně uceleným učením o daních, které bylo založené na aplikaci konzistentní ekonomické teorie, však přišli až francouzští fyziokraté (Quesnay 1694-1774) a angličtí klasičtí ekonomové Smith (1723-1790) a Ricardo (1772-1823). Některé jejich myšlenky jsou platné dodnes. Jejich učení vycházelo z přirozenoprávní teorie, empirismu, individualismu a liberalismu. Přímou tak navazovali na učení Thomase Hobbesa (1588-1679), jehož přístup vyústí v první velice významnou daňovou teorii – směnnou teorii daňovou (někdy též teorie ekvivalence). Podle ní jsou daně **protihodnotou za služby poskytované jedinci státem**. V podstatě se tedy jedná o cenu za vykoupení míru, za ochranu života, za bezpečnost a pořádek. (Na což bezprostředně navázal např. v 19. stol. P.J. Proudhon (1809-1865), podle něhož je placení daní směnou, kdy stát dodává služby a poplatník za ně platí.)

McCulloch upozornil na reálně existující neekvivalentnost placených daní a užítku ze „služeb státu“. Tento rozpor u směnné teorie daňové překlenul teorií pojišťovací. Daň zde není ekvivalentní cenou, nýbrž pojistným na docílení ochrany sociálního pořádku, resp. pojistné za ochranu života a majetku – McCulloch (1779-1864).

Adam Smith (1723-1790) ve svém Pojednání o podstatě a původu bohatství národů (1776) doporučuje v zájmu bohatství národa co nejnižší daně, neboť považuje státní výdaje za neproduktivní, nicméně některé funkce státu považuje za objektivně nutné. Vypracoval první ucelenou soustavu daňových principů (tzv. Smithovy daňové kánony), kde se věnuje i spravedlnosti zdanění.

Jedním z posledních představitelů klasické školy politické ekonomie byl John Stuart Mill (1806-1872). V jeho pracích se snoubí tradiční ekonomický liberalismus s nastupujícím utilitarismem. Významným představitelem etického utilitarismu, který významně ovlivnil morální filozofii Milla, byl anglický filozof Jeremy Bentham (1748-1832). Cílem utilitaristů je maximalizovat (například i vhodným přerozdělením důchodů) celkový užitek společnosti. Heslem utilitářů je „Největší štěstí pro co největší počet lidí“. Z jejich názorů vyplývá, že pokud vezmeme část důchodu bohatšího člověka a dáme ho chudšímu členu společnosti, dosáhneme většího celkového užítku.

Mill si v tehdejší Anglii nemohl nevšimnout velkých sociálních rozdílů a uvažoval proto, jestli by v otázce spravedlnosti rozdělování důchodů neměla být „neviditelná ruka trhu“ modifikována s ohledem na dosažení většího celospolečenského užítku. Jedná se o zcela odlišné pojetí státu a spravedlnosti zdanění než byla směnná teorie daňová, která neřešila problém redistribuce. Z

konceptu utilitarismu tak vychází nový náhled na postavení daní v ekonomice – teorie oběti (teorie kapacitní). Podle této teorie mají být daně ukládány tak, aby všichni občané utrpěli jejich platbou „stejnou obětí“. Mill však ještě nedokázal říct, jak určit onu stejnou obětí, v jeho pojetí si každý daňový poplatník své daňové břemeno určuje subjektivně sám.

Pohled utilitaristů na užitek společnosti byl později dále rozpracován marginalisty. V jejich zorném poli byl (mezní) užitek poslední jednotky (např. mezní užitek poslední jednotky důchodu). Marginalisty můžeme zařadit do širšího proudu neoklasické ekonomie, jejíž představitel A.C. Pigou (1877-1959) řešil problém optimální distribuce zdrojů ve společnosti. Jak píše Holman¹⁹: „Pigou dospěl ke kontroverznímu závěru, že tržní systém dokáže optimálně alokovat zdroje mezi odvětvími a podniky, avšak tím ještě nemusí zajistit maximální dosažitelný blahobyť“. Analyticky pak ukázal, co to je „správná velikost oběti“. V jeho úvahách se objevuje koncept absolutní, relativní a mezní stejné oběti. Pigou je dále známý teorií „internalizace externalit“, ve které ukázal, že existuje rozdíl mezi soukromými a společenskými (mezními) náklady a výnosy. Vláda pak vhodnou kombinací daní a dotací může korigovat vliv těchto externalit – může internalizovat externality (např. daň z alkoholu).

Utilitaristickou teorii oběti odmítal např. i F. A. Hayek (1889-1992), když upozorňoval, že neexistuje způsob, jak objektivně srovnat užítky různých jednotlivců. A i kdyby to bylo možné, je sporné, jestli vyrovnávání užiteků je legitimní cíl (funkce) vlády.

Na ekonomickou krizi 30. let 20. století a neschopnost „klasických“ škol se s ní vypořádat zareagoval anglický ekonom J. M. Keynes (1883-1946). Keynes obrátil pozornost z nabídky k agregátní poptávce. Ukázal, že její nedostatečnost je příčinou dlouhotrvajících hospodářských krizí a z nich vyvolané nezaměstnanosti. Jako odpověď na toto „selhání“ trhu nabídl posílení role státu v ekonomice. Úkolem státu je zajistit, aby nedošlo k poklesu agregátní poptávky pod agregátní nabídku. Stát tak může nabídkou „levných“ peněz, přímou spotřebou nebo například snížením daní posílit soukromou spotřebu. Keynes se stává prvním představitel ekonomického směru, který přisuzuje daním úkol stabilizace ekonomiky. Protože středem Keynesova zájmu je spotřeba, nahlíží značně negativně na její odkládání. Odložení spotřeby (tvorba úspor) vyvolává problémy na poptávkové straně ekonomiky a způsobuje nezaměstnanost. Z této pozice také pramení kladný vztah keynesiánců k progresivnímu zdanění, které odebere zdroje od bohatších členů společnosti, kteří také obvykle více spoří.

Keynesyánská doktrína dostala vážné trhliny ke konci 60. let 20. století, kdy ve většině států, které ji dosud úspěšně aplikovaly, došlo k poklesu ekonomického růstu a k růstu inflace. I přes pokus sblížit „klasický“ a keynesiánský pohled neoklasickou syntézou, došlo postupně v druhé polovině 20. století (většinou ekonomických proudů) k zpochybnění keynesiánského pohledu. Nejprve chicagskou školou monetarstické ekonomie, která místo rozpočtové politiky dala důraz na měnovou politiku centrální banky. Její představitel Milton Friedman (1912) doporučuje nízkou úroveň daní a dále rozvinul koncept negativní důchodové daně. Z pohledu daňové politiky je potom důležité odmítnutí školou ekonomie strany nabídky, která byla na konci 70-tých a začátku 80-tých let 20. století populární v USA. Oproti keynesiáncům opět klade důraz na stranu nabídky. Její představitelé věří, že ekonomické problémy jako nezaměstnanost, nedostatečný růst nebo inflace jsou způsobeny nedostatkem motivace ekonomických subjektů na nabídkové straně trhu. Nedostatek motivace je vyvolán nadměrnými zásahy státu do ekonomického chování tržních subjektů. Mezi ty můžeme zařadit nadměrné distorní zdanění. Zejména přímé zdanění (daně z osobních příjmů, z příjmů korporací a majetkové daně) vyvolává změny v ekonomickém chování a narušuje tak optimální alokaci zdrojů. Mezi představitele patřil např. Artur Laffer (1941), po kterém je pojmenovaná známá Lafferova křivka. Ta prezentuje závislost daňového výnosu na velikosti daňové sazby. Z konkávní křivky vyplývá, že při růstu daňové sazby roste i daňový výnos

¹⁹ Holman (2003, str. 30)

do určité hodnoty daňové sazby, při které je daňový výnos maximální. Pokud budeme zvyšovat daňovou sazbu i za tento bod, bude se daňový výnos opět snižovat až k nule. Realitou 70-tých a částečně i 80. let byly mezní sazby blížící se 100 %, ve specifických případech dokonce přesahující 100 %. Pod vlivem tohoto učení a v domění, že americká ekonomika se nachází za tzv. „Lafferovým“ bodem, došlo za prezidentství Ronalda Reagana k prudkému snížení daňového zatížení a k odstranění celé řady výjimek ze zdanění. V následujících letech sice došlo k urychlení ekonomického růstu, ale též k propadu daňových příjmů a vzniku rozpočtového deficitu.

Z nedávné doby se daním věnovala např. škola Veřejné volby. Ta napadla Pigouův koncept internalizace externalit pro jeho naivní předpoklad „vládného despoty“. Její představitel Ronald H. Coase (1910) jej kritizuje pro jeho neplatnost v případě, že vlastnická práva jsou řádně definována (vymáhána) a transakční náklady s tím spojené jsou nulové.

10.2 Požadavky na dobrý daňový systém

Požadavky na „dobré“ daně označujeme za tzv. **daňové principy**.

Proč je tak obtížné vyvinout spravedlivý a efektivní daňový systém? Copak neexistují nějaké jasné principy, kriteria, kterými lze daňový systém hodnotit?

Takové principy skutečně existují. Problémem ovšem je, že jich je poměrně velké množství. Některé prameny uvádějí, že jich bylo doposud publikováno více než tři desítky. Při vytváření reálného daňového systému je tak nutno volit kompromisy. Lidé se mohou lišit v názoru na to jakou váhu jednotlivým z nich dát, nehledě na to, že některé principy si přímo protirečí (podrobněji např. STIGLITZ (1997, str. 459-460). Zároveň je potřeba si uvědomit, že hranice mezi jednotlivými principy nejsou ostré, nelze říct, kde končí jeden a začíná druhý. Mnohé principy se tak mohou vzájemně překrývat.

Daňové kánony A. Smitha

Jak již bylo řečeno, A. Smith navrhl první ucelenou soustavu daňových principů. Podle něj by při zdanění měla být dodržena tato pravidla (Smith 2001, str. 732-735):

1. „V každém státě měli by poddaní přispívat na výdaje na správu státu tak, aby to co nejlépe odpovídalo jejich možnostem, tj. úměrně důchodu, kterého pod ochranou státu požívají“ - zásada spravedlnosti (rovnosti)
2. „Daň, kterou má každý jednotlivec platit, měla by být stanovena přesně, a nikoliv libovolně. Doba splatnosti, způsob placení a částka, kterou má platit, to všechno by mělo být poplatníkovi a komukoliv jinému naprosto jasné“ - zásada určitosti (přesnosti)
3. „Každá daň by se měla vybírat tehdy a takovým způsobem, kdy a jak se to poplatníkovi asi nejlépe hodí.“ - zásada výhodnosti pro poplatníka (pohodlnosti platby)
4. „Každá daň by měla být promyšlena a propracována tak, aby obyvatelé platili co nejméně nad to, kolik ona daň skutečně přináší do státní pokladny“ - zásada úspornosti (nízké náklady výběru daně).

Jak je vidět, principy staré přes 200 let se můžou na první pohled jevit zastaralé a těžkopádné. Nezapomínejme ale, že tyto principy se vyjadřovaly k daním poloviny 18. století. Na druhou stranu, jejich smysl je stále platný a v „modernějším kabátě“ se objevují i v současných daňových teoriích a počítá se s nimi při konstrukci dnešních daní.

Dnešní požadavky na „dobré daně“

Dnešní odborná literatura²⁰ většinou zmiňuje, že dobrý daňový systém by se měl vyznačovat níže uvedenými rysy. Jedná se pouze o výčet několika nejčastěji zmiňovaných. Zároveň ale nelze prohlásit, že by všechny následující rysy byly přijímány různými ekonomy bezvýhradně.

dostatečnost – výnos daní by měl být takový, aby pokryl náklady vlády a nemuselo docházet k zadlužování státu;

spravedlnost - daňový systém by měl být spravedlivý v přístupech k rozdílným jednotlivcům; ti by měli odvádět spravedlivý díl daní;

administrativní jednoduchost - daňový systém by měl být jednoduchý a relativně nenákladný z hlediska správy;

ekonomická efektivnost - daňový systém by neměl být v rozporu s efektivní alokací zdrojů, což ovšem může v interpretaci liberálů znamenat, že má být zcela neutrální, kdežto v interpretaci jiných ekonomických škol z toho plyne používání daní jako nástroje ekonomického řízení zabraňující projevům selhání trhu; každopádně by daně měly co nejméně odrazovat poplatníky od pracovního úsilí, ochoty spořit, podnikat apod.

flexibilita - systém by měl být schopen se snadno přizpůsobovat (v některých případech automaticky) změně ekonomických podmínek;

„**správné**“ **působení na makroekonomické agregáty** - daňová politika bývá používána jako součást národohospodářské politiky v zájmu stabilního vývoje ekonomiky. Některé daně mohou fungovat velmi dobře jako tzv. vestavěné stabilizátory;

politická průhlednost (srozumitelnost pro poplatníka) a právní perfektnost - daňový systém by měl být vytvářen tak, aby jednotlivec věděl na co platí, neboť pak může politický systém bezprostředněji odrážet preference těchto jednotlivců. Vláda by se pokud možno měla vyvarovat skrytých forem zdanění. Běžný poplatník si např. nemusí nutně uvědomit, že v podstatě neexistuje žádný rozdíl v tom, že platí pojistné na sociální zabezpečení zaměstnanec nebo zaměstnavatel. Zvýšení sazby placené zaměstnavatelem však je ochoten přijmout pravděpodobně snáze, než sazby své.

Druhý až čtvrtý princip si pro jejich význam rozebereme podrobněji v dalším textu.

Daňová Spravedlnost (*fairness/equity*)

Jak jste již z předešlého textu jistě pochopili, problematika daňové spravedlnosti patří mezi nejdůležitější problémy řešené jednotlivými ekonomickými proudy. Klíčovou otázkou tu je, jak spravedlivě rozdělit úhradu nákladů vlády mezi jednotlivé členy společnosti. Neboli, kolik by každý člen společnosti měl zaplatit na daních, aby to bylo spravedlivé a aby to pokrylo náklady, které souvisejí s existencí veřejného sektoru.

V daňové teorii se historicky vyvinuly dva odlišné koncepty spravedlnosti. Historicky starší je koncept spravedlnosti podle principu prospěchu, který vychází z přirozeně právní teorie. Mladším je potom teorie spravedlnosti podle principu platební schopnosti, i když někteří myslitelé tento princip zastávali ještě před tím, než jej s pomocí marginálních veličin podrobněji rozpracovali utilitaristé.

Princip prospěchu (*benefit principle*)

²⁰ Viz např. Kubátová, Vítek (1996), Široký (2003), Stiglitz (1997), Musgrave, Musgraveová (1994), McGee (2004), Jackson, Brown (1990) a jiní.

Princip prospěchu (ekvivalence) vychází ze směnné teorie daňové. Při stanovení spravedlivé výše daní vychází z (historicky) hlavního účelu vybírání daní. Tím je financování veřejných výdajů. Proto by podle tohoto přístupu měli být jedinci zdaněni úměrně prospěchu, který mají z veřejných výdajů. Daně mají být ekvivalentní prospěchu z veřejných statků. Princip tkví v dobrovolné směně, kdy poměrujeme náklady a prospěch činností veřejného sektoru.

Bráno čistě z teoretického pohledu, je tento přístup velice elegantní. Princip vychází z analogie tržního mechanismu, kdy stát je služebník, občan konzumuje jeho služby a za ty adekvátně platí. Jeho praktická aplikace však naráží na několik zásadních problémů:

Nezbytným předpokladem aplikace tohoto principu je znalost prospěchu jednotlivců z veřejně poskytovaných statků a služeb. Ten je ovšem nezjistitelný resp. neprokazatelný. Individuální prospěch z nedělitelných veřejných statků nejsme schopni určit.

I kdyby každý znal, jaký má prospěch z veřejně poskytovaných statků a služeb, neexistuje způsob, jak by jej měl objektivně a pravdivě sdělit. Na rozdíl od preferencí u tržních statků, které musí být projeveny ochotou zaplatit cenu na trhu, zde mohou preference zůstat skryté. Neexistuje mechanismus, který by zajistil jejich pravdivé vyjádření. Jak uvádí Jackson a Brown²¹: „Kdyby byly daně dobrovolné a založené na mezním ohodnocení každého jednotlivce, poskytovalo by to ovšem možnost, aby jedinci podhodnotili užitek, než ve skutečnosti získávají. Jinými slovy, princip prospěchu ze zdanění je vystaven strategickému chování černého pasažéra.“

Funkce moderního státu se neomezuje pouze na financování veřejně poskytovaných statků, ale rovněž na přerozdělování důchodů formou transferů. Princip prospěchu ze své podstaty ovšem ignoruje záměry na redistribuční politiku vlády. Uplatněním principu prospěchu by totiž došlo k paradoxní situaci – úhradu nákladů redistribuční politiky by nesli její příjemci. Jinými slovy, princip prospěchu je možno uplatnit pouze v tom případě, kdy „se zaměřuje čistě na efektivní alokaci zdrojů mezi aktivity veřejného a soukromého sektoru“²² a kdy stát rezignuje na svou distribuční funkci.

Z předchozího musí být čtenáři patrné, že princip prospěchu nic neříká o tom, jestli by daňová sazba měla mít progresivní, lineární nebo regresivní charakter. Pro nemožnost určení individuálních užitek proto navrhuje liberální přístup užití paušálních daní (daň z hlavy), kdy každý jedinec platí stejný objem daní. Příkladem by mohlo být zavedení daně z hlavy na obecní úrovni ve Velké Británii Margaret Thatcherovou. Tato daň byla později pro velkou nepopularitu (občanské nepokoje) a pocit nespravedlnosti zrušena.

Z výše popsaných důvodů proto není možné použít univerzálně princip prospěchu v žádném reálném daňovém systému. V praxi se ovšem s jeho použitím v určitých oblastech setkáváme. Existují veřejné příjmy, které jsou založeny na principu prospěchu. Nejtypičtějším příkladem jsou poplatky, které jsou z pohledu mezinárodní klasifikace veřejných příjmů řazeny mezi daně. V ČR se například jedná o správní a místní poplatky nebo poplatky za užití dálniční sítě. Ve světě se rovněž setkáme se situacemi, kdy je použitý např. výnos daně z benzínu k financování výstavby silnic (USA), takže v podstatě platí, že kdo více používá silnice, více se podílí na nákladech jejich výstavby a údržby. Princip prospěchu bývá také aplikován při konstrukci ekologických daní.

Princip platební schopnosti (*ability to pay principle*)

Spravedlnost zdanění podle principu platební schopnosti (teorie oběti) spočívá v tom, že daně jsou mezi jednotlivé členy společnosti rozděleny podle schopnosti poplatníků je platit. Poplatníci

²¹ Jackson-Brown (1990, str. 300)

²² tamtéž

zaplacením daně obětují část svého užitku, nejlépe stejnou část užitku (vzpomeň na Bentham, Mill, Pigou). Oproti principu prospěchu můžeme u principu platební schopnosti hovořit o jistém zjednodušení problému. Nemusíme se již totiž zajímat, jaký je užitek z veřejně poskytovaných statků a služeb, ale zajímá nás, jaká je platební schopnost (kapacita) jednotlivých členů společnosti. Nicméně i tak několik problémů přetrvává.

První problém, na který při uplatnění tohoto principu narazíme, je: co to je platební schopnost, podle čeho ji budeme měřit? Ovlivňuje např. platební schopnost poplatníka fakt, že je nemocný? Má stejnou platební kapacitu poplatník, který musí na důchod 30 tis. Kč odpracovat 200 hodin za měsíc, a jiný poplatník, kterému na stejný důchod stačí pouze 100 hodin (a zbylých 100 hodin si čte)? Pro praktickou aplikaci tohoto principu se proto používají pouze veličiny, které se dají kvantitativně vyjádřit. Nejčastěji se jedná o **důchod, majetek a spotřebu**. A to i přesto, že ani jedna z nich nepostihuje postavení člověka komplexně, tj. nevypovídá úplně o tom, „kdo je na tom lépe a kdo hůře“.

Druhý problém spočívá v tom, že abychom byli schopni porovnat platební schopnost dvou jedinců, musíme vyjít z kardinalistické verze užitečnosti. To znamená, že pro posouzení spravedlnosti zdanění musíme být schopni „přesně“ změřit platební kapacitu každého jedince. Současná ekonomická teorie se však většinou přiklání k ordinalistické verzi teorie užitečnosti, podle níž není užitečnost přímo měřitelná. Z praktického uplatnění principu platební schopnosti vyplývá koncept horizontální a vertikální spravedlnosti. Oba musí platit současně, jinak by požadavek spravedlnosti nebyl zachován.

Princip horizontální spravedlnosti znamená, že pokud jsou na tom dva jedinci stejně ve všech relevantních (významných) aspektech (tj. mají stejnou platební kapacitu), pak by měli platit stejnou daň. Diskriminačním by byl takový systém, který by daňovou povinnost rozlišoval např. podle rasy, barvy nebo víry.

Princip vertikální spravedlnosti vyžaduje, aby ti jedinci, kteří jsou na tom v relevantních aspektech lépe, platili vyšší daň. Zde se vynořuje další otázka – jak vyčíslit, o kolik má být daň vyšší u jednotlivců s vyšší platební schopností? Jinými slovy, zda má jít o lineární sazbu nebo sazbu progresivní, resp. jak progresivní. Dokonce pokud souhlasíme s principem zmenšujícího se mezního užitku z důchodu, tak nás to neopravňuje k aplikaci progresivního zdanění. I regresivní sazba může splňovat podmínku vertikální spravedlnosti.

Z výše popsaného je nejspíš zřejmé, že (1) spravedlnost zdanění jako objektivní kategorie neexistuje, vždy záleží na etickém soudu každého jednotlivce a (2) ani jeden z hlavních konceptů spravedlnosti zdanění nelze důsledně a bez problémů v reálné ekonomice aplikovat. Praktické pojetí spravedlnosti je proto vždy politickou záležitostí. Politik může při konstrukci daňových zákonů vycházet ze závěrů, které k tomuto problému přijímá ekonomická teorie. Ekonom může být politikem najat a může mu pomocí vhodných nástrojů sdělit, jak požadovaných cílů dosáhnout.

Problematika odhadů budoucích příjmů

Z praktického pohledu je nejdůležitějším problémem spjatým s veřejnými příjmy přesnost odhadu budoucích výnosů. Na přesnosti odhadu závisí reálnost a funkčnost veřejných rozpočtů.

Při odhadech výnosů daní je nutno odpovědět v zásadě na dvě základní otázky:

- jak se budou vyvíjet základní ekonomické, ale i další faktory ovlivňující výnosy jednotlivých daní;
- jak se na výnosu projeví případné změny samotné zákonné úpravy, ke kterým z roku na rok dochází a mohou se týkat nejrůznějších aspektů daní - sazby, předmětu zdanění, odečitatelných položek, úlev apod.

Mezi hlavní faktory, které mají vliv na vývoj výnosů, patří hrubý domácí produkt, inflace, úroveň mezd, struktura spotřeby domácností i podniků, výše dovozů, počet ekonomicky aktivních obyvatel a mnoho dalších. Zdá se, že relativně nejsnazší jsou odhady daní majetkových, ovšem jejich výnos je příliš malý, aby to mělo nějaké výrazné pozitivní dopady. Naopak, dosti obtížné jsou odhady výnosů ze zdanění příjmů právnických osob a příjmů z podnikání fyzických osob.

SHRNUTÍ

1. Vlády získávají své příjmy prostřednictvím velkého množství různých finančních vztahů, z nichž většina je založena na principech nedobrovolnosti, nenávratnosti a neekvivalence. Typickým a převládajícím druhem veřejného příjmu je daň.
2. Mezi nejvýznamnější jednotlivé příjmové položky státního rozpočtu ČR patří daň z přidané hodnoty, obě daně z příjmů a spotřební daň. Naprosto největším zdrojem je ovšem příspěvek na sociální zabezpečení.
3. Z praktického pohledu je nejvýznamnějším problémem spjatým s veřejnými příjmy přesnost odhadu budoucích výnosů. Na přesnosti odhadu závisí reálnost a funkčnost veřejných rozpočtů. Mezi hlavní faktory, které mají vliv na vývoji výnosů, patří hrubý domácí produkt, inflace, úroveň mezd, struktura spotřeby domácností i podniků, výše dovozů, počet ekonomicky aktivních obyvatel apod.

KLÍČOVÁ SLOVA

daňové a nedaňové příjmy

den daňové svobody

daně

daňové principy

daňová kvóta

princip užitku

přímé a nepřímé daně

princip platební schopnosti

daňové určení

KONTROLNÍ OTÁZKY A ÚKOLY

1. Vyhledejte v kursovém lístku Burzy cenných papírů Praha pokud možno co nejvíce státem emitovaných cenných papírů. Na kterých trzích jsou obchodovány? Porovnejte jejich úrokovou sazbu s ostatními.
2. U kterých druhů veřejných příjmů lze předpokládat růst jejich relativní váhy na celkových příjmech a které se naopak pravděpodobně relativně sníží? (V prvním kroku si ujasněte, na základě jakých informací budete toto zadání řešit.)
3. Do které kategorie veřejných příjmů by měly být řazeny poplatky za chov psů? Bude nějaký rozdíl mezi formálním začleněním, které bude odvozeno od platných právních předpisů, a začleněním, které by odrazilo ekonomickou podstatu této platby?
4. Proč je relativně snazší odhadnout výnos majetkových daní, než řekneme daní důchodových?

POUŽITÁ A DOPLŇKOVÁ STUDIJNÍ LITERATURA K TÉTO KAPITOLE:

1. HAMERNÍKOVÁ, B., KUBÁTOVÁ, K. Veřejné finance – učebnice. 2. vyd. Praha: Eurolex Bohemia, 2004. 355 s. ISBN 80-86432-88-2, kapitola 4 a 5 (str. 123 – 189).

2. MUSGRAVE, R. A., MUSGRAVEOVÁ, P.B. Veřejné finance v teorii a praxi. Management Press, Praha, 1994. ISBN 80-85603-76-4, kapitoly 8, 9, 12 (str. 105 - 150, 195 – 200).
3. Centrum pro studium ekonomické svobody. Den daňové svobody 2007 [online] c2007 [cit. 12. 7. 2007] Dostupné z <http://danova-svoboda.cz/media/dds_2007_srovnani.pdf>
4. Eurostat. Government revenue, expenditure and main aggregates [online] c2007 [cit. 12. 7. 2007] Dostupné z <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/extraction/retrieve/en/theme2/gov/gov_a_main?OutputDir=EJOutputDir_44&user=unknown&clientsessionid=63F72DE29384D366E2774A5A0A2E10FB.extraction-worker-1&OutputFile=gov_a_main.htm&OutputMode=U&NumberOfCells=108&Language=en&OutputMime=text%2Fhtml&>
5. OECD. The OECD Classification of Taxes and Interpretative Guide [online]. c2007 [cit. 12. 7. 2007]. Dostupné z <http://www.oecdwash.org/PUBS/ELECTRONIC/SAMPLES/revenue_methodology2004.pdf>
6. OECD. The Revenue Statistics 1965-2005 [online] c2006 [cit. 16. 7. 2007] Dostupné z <http://www.oecd.org/document/40/0,2340,en_2649_37427_37520552_1_1_1_37427,00.html>

6. KAPITOLA VEŘEJNÉ VÝDAJE

Cíl kapitoly

Obdobně jako v předchozí kapitole, i zde je naším cílem především vybavit studenty základní orientací v používaných pojmech a v terminologii. Podrobněji se budeme věnovat vysvětlení tendencí k růstu veřejných výdajů, jak je zaznamenaly vyspělé ekonomiky v průběhu XX století.

6.1 VEŘEJNÉ VÝDAJE – TYPOLOGIE A VÝVOJ

Veřejné výdaje představují náklady na vládou garantované a poskytované statky a služby. Jsou podstatě dány politickou volbou vlády.

Taková definice je dostatečně široká, aby umožnila provést dvojí rozlišení těchto nákladů. Za prvé, existují náklady zabezpečení statků a služeb prostřednictvím veřejných rozpočtů, resp. celé rozpočtové soustavy. Veřejné výdaje se obvykle interpretují jako částky, které se objevují na účtech veřejného sektoru. Za druhé, řada výdajů soukromého sektoru je výsledkem vládou zavedených pravidel, nařízení a zákonů. Například po přijetí zákona vyžadujícího, aby hotely zavedly základní protipožární opatření, bude muset majitel hotelu vynaložit finanční prostředky na zabezpečení tohoto vybavení. Někteří ekonomové by započítali takové výdaje mezi ostatní veřejné výdaje, protože tyto výdaje soukromého sektoru byly způsobeny rozhodnutími sektoru veřejného. Toto širší pojetí veřejných výdajů by mohlo být zajímavé pro diskusi o nákladech vládních činností. **Avšak ve většině případů, stejně jako pro účely dalšího výkladu, je používána užší definice veřejných výdajů.**

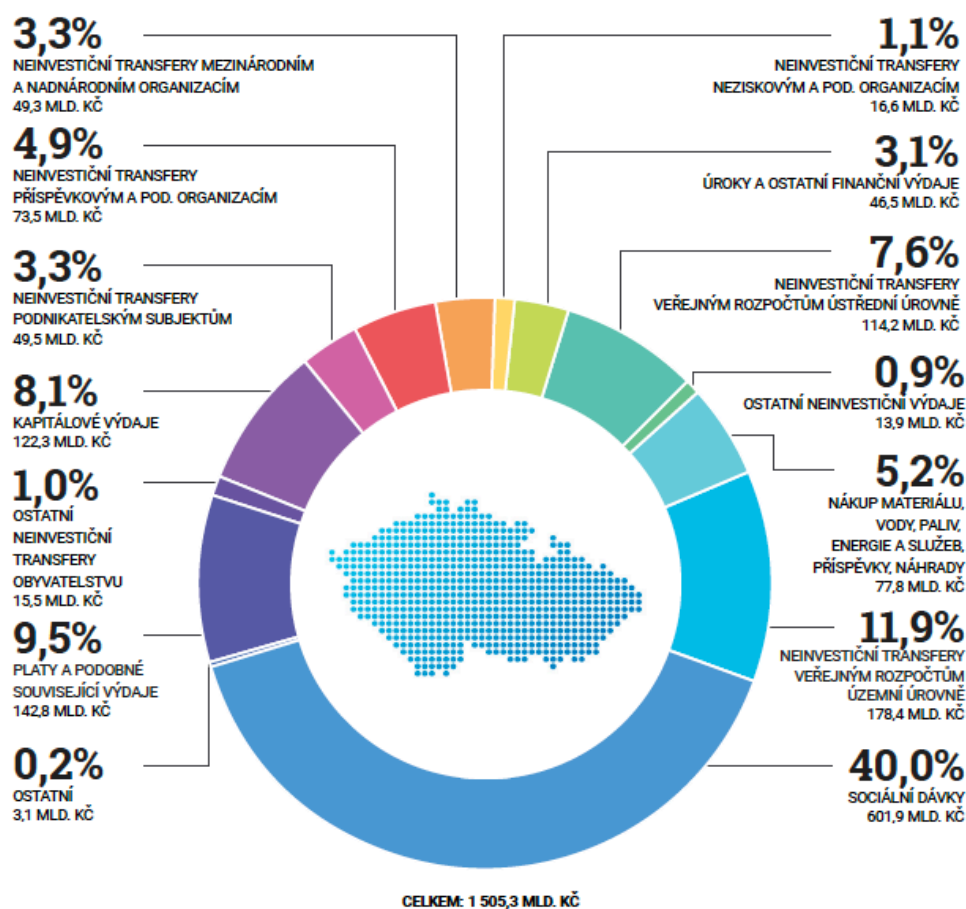
Činnosti vlády vyplývají z politické ideologie, ale také z pokusů vlády vyrovnat se s neefektivnostmi alokace a distribuce, které byly způsobeny tržním selháním. **Vláda proto zabezpečuje veřejné a kvazi-veřejné statky spolu s transferovými platbami jako reakci na kolektivní poptávku voličů.**

Veřejné výdaje, jak se objevují ve statistice národních účtů, jsou představovány dvěma širokými kategoriemi.

Za prvé jde o **vládní nákupy běžných statků a služeb** (tj. práce, spotřební zboží, atd.) a **kapitálových statků a služeb** (tj. investice veřejného sektoru do silniční sítě, školství, nemocnic, atd.). Tyto výdaje jsou proto nákupy vstupů ze strany veřejného sektoru. Jsou kalkulovány násobením objemu vstupů a jejich cen. Představují nároky na zdroje dané ekonomikou. Použití těchto zdrojů veřejným sektorem vylučuje jejich využití ostatními sektory. Spotřeba zdrojů veřejným sektorem znamená, že náklady obětované příležitosti těchto veřejných výdajů spočívají v ušlém výstupu ostatních sektorů.

Druhou kategorií veřejných výdajů tvoří **transferové výdaje**. Transferové výdaje jsou veřejné výdaje na penze, subvence, úroky z dluhů, dávky v nezaměstnanosti atd. Tyto výdaje nepředstavují nároky na zdroje společnosti ze strany veřejného sektoru. Transfery zajišťují redistribuci zdrojů mezi jednotlivci ve společnosti, přičemž zdroje proudí skrze veřejný sektor jakožto prostředníka.

STRUKTURA VÝDAJŮ STÁTNÍHO ROZPOČTU PODLE DRUHŮ V ROCE 2019



Z grafu 8.4 vyplývá, že největší podíl výdajů státního rozpočtu (40%) bývá určeno pro krytí výdajů v oblasti sociálních věcí a politiky zaměstnanosti, které zahrnují hlavně výplatu dávek a podpor sociálního zabezpečení a také náklady aktivní i pasivní politiky zaměstnanosti.

Mandatorní výdaje

Zvláštním hlediskem ke členění veřejných výdajů je obligatornost jejich plnění. Z tohoto pohledu dělíme výdaje do následujících skupin:

- mandatorní výdaje – vyplývají ze zákona nebo ze smluvních závazků, a proto musí být každoročně hrazeny z veřejných rozpočtů (patří sem např. sociální transfery, výdaje na dluhovou službu, dotace státním fondům, státní podpory hypotékám či penzijnímu připojištění, odvody a příspěvky do rozpočtu EU a mnoho dalších);
- quasi-mandatorní výdaje zahrnují nepřímý závazek státu poskytovat finanční prostředky do určitých oblastí, např. sem řadíme výdaje na obranu, zahraniční a humanitární pomoc, platy duchovních či výdaje na aktivní politiku zaměstnanosti;
- nemandatorní výdaje.

V krátkém období vláda prakticky nemůže měnit výši mandatorních výdajů, protože k té je potřeba většinou změna zákona či jiné právní normy. Čím větší objem z celkových výdajů státu tvoří mandatorní výdaje, tím menší prostor zůstává vládě k realizaci vlastních politik a priorit.

6.2 PŘÍČINY RŮSTU VEŘEJNÝCH VÝDAJŮ

Při zkoumání příčin růstu veřejných výdajů, může být užitečné oddělovat od sebe obě hlavní kategorie veřejných výdajů - vládní nákupy statků a služeb a transfery. Faktory, které ovlivňují růst jedné kategorie, se nemusí se stejnou silou vztahovat na kategorii druhou. V tomto textu je však pro zjednodušení nerozlišujeme.

Faktory růstu veřejných výdajů

V následující části jsou nastíněny hlavní faktory, které mohou ovlivňovat a ovlivňují růst veřejných výdajů. Uvedené faktory působí v různých zemích s různou intenzitou.

Změna preferencí vlivem růstu důchodu na hlavu. Již podle E. Engela se mění složení rozpočtů spotřebitelů s růstem důchodu domácnosti. Snižuje se podíl výdajů na statky jako jsou základní potraviny a levné oděvy a zvyšuje se podíl jiných, luxusnějších spotřebních statků. Jinými slovy, různé spotřební statky mají různou důchodovou pružnost. Otázkou je, jestli lze netržní statky považovat spíše za nezbytnost, nebo za nadstandard, resp. luxus. Při odpovědi pravděpodobně dojdeme k tomu, že některé z nich lze řadit mezi nezbytnosti (bezpečnost, základní vzdělání, základní zdravotní péči...) a některé mají spíše charakter luxusu, resp. tyto statky se stávají dostupné až při vyšším důchodu (vyšší vzdělání, parky, dálnice, výzkum vesmíru...). Proto nelze jednoznačně stanovit, zda bude podíl vlády na spotřebě růst či klesat, pokud poroste celkový důchod.

Poněkud jasnější se zdá případ veřejně zabezpečovaných kapitálových statků. Zde působil výrazně převážně externí charakter užitků a jejich dlouhodobost. S rozvojem kapitálových trhů lze se zvyšováním produktivity a důchodu předpokládat, že důvody pro vysoký veřejný podíl při budování základní infrastruktury budou postupně slábnout a veřejné investice budou postupně nahrazovány soukromými iniciativami (viz v dalším textu Vývojové modely růstu veřejných výdajů).

Změny v demografické struktuře. Ze zkušeností vyspělých zemí lze pozorovat, jak případné populační vlny ovlivňují priority v rámci veřejných výdajů. Z počátku se jedná o zvýšení výdajů na školství, později se zvýší požadavky na bydlení, zdravotnictví, sociální i technickou infrastrukturu. Tím, jak se výkyv obyvatelstva posunuje dále po věkové stupnici, blíží se situace, kdy bude fiskální prioritou zajištění stárnoucí generace. Kromě toho existují kupříkladu i hypotézy, podle nichž znamená zvýšení populace v případě čistých veřejných statků snížení nákladů na jejich zajišťování na hlavu.

Technologické změny ovlivňují výši výdajů velmi výrazně. Snad zde stačí uvést dva příklady za všechny:

Obrana - dřívější nároky na zajištění dostatečné obrany se s pokrokem technologií staly úsměvnými. Ceny moderní výzbroje jsou ohromující a technický pokrok způsobuje velice rychlé morální zastarávání a tím i potřebu dalších investic státu do této oblasti.

Zdravotnictví - zde platí totéž. V dřívějších dobách medicína nedokázala udržet při životě tolik osob se zdravotními problémy jako dnes. Extrémně pokročily možnosti diagnostiky i léčby. Jak se zvyšují možnosti, rostou i nároky pacientů, lékařů i celé veřejnosti s jasnými dopady na velikost veřejných výdajů do zdravotnictví.

Inflace. Zdá se, že rychlejší míra inflace v cenách vstupů nebo statků nakupovaných veřejným sektorem vede ke zvýšení podílu výdajů na HDP v nominálním vyjádření. Veřejné statky se tak

stávají nákladnějšími, resp. roste jejich relativní cena ve srovnání se statky soukromými. To může vést k tomu, že spotřebitelé budou veřejné statky nahrazovat soukromými.

Demonstrační efekt. Občané jedné země pochopitelně porovnávají svou životní úroveň a míru veřejného poskytování statků a služeb i s jinými zeměmi. Pokud se již v některé zemi přikročilo k zajišťování některého statku veřejným způsobem (bylo „demonstrováno“, že to jde...), může to vést ke snaze o nápodobu.

Jiné vlivy - zejména politické a sociální. Sem spadají důvody, které souvisejí s převládajícím chápáním sociální spravedlnosti, převládající ideologie apod. Např. na konci devatenáctého století se prosadily do té doby neslýchané filosofické a ekonomické názory, které se později staly motorem převratných společenských změn.

Modely a teorie vysvětlující růst veřejných výdajů

Nalezení odpovědi na to, proč ve vyspělých zemích docházelo k tak významnému růstu veřejného sektoru a smysluplná interpretace empirických dat si vyžádala konstruování analytických modelů, spojujících ekonomické, politické a sociální síly, které společně určují veřejné výdaje. Obecně existují dvě třídy modelů. První typ modelů může být označen jako makromodely. Používají data o veřejných výdajích a dále vysvětlují časové rozložení veřejných výdajů podle široké agregátní proměnné, jako je HNP nebo míra inflace. Druhou třídu modelů lze označit jako modely mikroekonomické nebo modely rozhodovacího procesu veřejné volby. Tyto mikromodely se snaží vysvětlit mikroekonomické základy rozhodovacích procesů, které v důsledku zvyšují veřejné výdaje.

Makromodely, se snaží vysvětlit, jak se vládní výdaje chovají v rámci dlouhého období, tedy analyzují časové rozložení veřejných výdajů. Významné jsou zejména tři modely:

- vývojové modely růstu veřejných výdajů;
- model založený na Wagnerově zákonu expandující státní činnosti;
- Peacockův a Wisemanův klasický model růstu veřejných výdajů (tzv. teorie prahových efektů).

Vývojové modely růstu veřejných výdajů. Je spojován s pracemi Musgravea a Rostowa. V raných fázích ekonomického růstu a rozvoje shledáváme, že investice veřejného sektoru tvoří vysoký podíl celkových investic do ekonomiky. Veřejný sektor je tedy vnímán jako sektor poskytující režijní náklady sociální infrastruktury (silnice, dopravní systémy, hygienická zařízení, právo a zákony, zdravotnictví, vzdělávání a další investice do lidského kapitálu). Tvrdí se, že investice veřejného sektoru jsou nezbytné, aby poháněly ekonomiku k odrazu do středních fází ekonomického a sociálního růstu. Ve středních fázích růstu vláda nadále nabízí investiční statky, avšak tentokrát jsou veřejné investice doplňkem růstu v soukromých investicích. Během všech fází rozvoje existují tržní selhání, která mohou zhatit úsilí o dosažení stavu ekonomické „dospělosti“. Proto se tedy vláda vzrůstající měrou angažuje, aby byla schopna řešit tato tržní selhání. Musgrave tvrdí, že s růstem celkových investic jako poměru HNP během rozvojového období klesá relativní podíl investic veřejného sektoru. Rostow tvrdí, že jakmile ekonomika dosáhne fáze dospělosti, kombinace veřejných výdajů se přesune z výdajů na infrastrukturu na vzrůstající výdaje na vzdělání, zdravotnictví a blahobyt. Ve fázi masové spotřeby budou významně růst programy udržování důchodů a koncepce navržené pro redistribuci blahobytu, a to vzhledem k ostatním položkám veřejných výdajů a také vzhledem k HNP.

Wagnerův zákon. (Podle německého ekonoma devatenáctého století Adolfa Wagnera). **S růstem důchodů na hlavu v ekonomice roste rovněž relativní velikost veřejného sektoru.** Wagner pozoroval růst veřejného sektoru v řadě evropských zemí, ve Spojených státech a v Japonsku během devatenáctého století. Síly, které způsobovaly tyto pohyby v poměru veřejných výdajů k HNP byly vysvětleny v souvislosti s politickými a ekonomickými faktory. Wagner vysvětlil existenci

služeb veřejného sektoru, jako jsou právní služby, policie a bankovníctví zvyšující se komplikovaností výrobních vztahů. Bankovníctví, zabezpečované státními bankami, má spojovat ty, kteří nabízejí přebytkové fondy, s těmi, kteří mají nejlepší příležitosti investovat. Růst veřejných výdajů na vzdělání, rekreaci a kulturu, zdravotnictví a blahobyt vysvětloval Wagner v souvislostech s jejich důchodovou elasticitou poptávky. Pro Wagnera tyto služby představovaly nadřazené nebo důchodově elastické potřeby. Proto se vzrůstem reálných důchodů v ekonomice (to jest se zvyšováním HNP) rostou veřejné výdaje na tyto služby více než proporcionálně, což vysvětluje vzrůstající poměr vládních výdajů k HNP.

Peacockova a Wisemanova analýza. Je pravděpodobně jedna z nejznámějších analýz časového rozložení veřejných výdajů. Svou analýzu autoři založili na politické teorii determinace veřejných výdajů, konkrétně že “vláda ráda utrácí více peněz, občané neradi platí více daní a vlády musejí věnovat více pozornosti přáním svých občanů“. Tak otevřeli analýzu veřejných výdajů vlivu volebních úřadů. Peacock a Wiseman vnímali voliče jako jednotlivce, který požívá prospěch veřejných statků a služeb, ale nelíbí se mu platit daně. Proto vláda při rozhodování o výdajové straně rozpočtu sleduje bedlivě reakce voličů na implikovanou výši daní. Autoři předpokládají, že existuje jakási tolerovatelná úroveň zdanění, která působí jako omezení vládního chování. V normální době budou veřejné výdaje vykazovat postupný stoupající trend. Během období sociálních otřesů bude však tento postupný stoupající trend veřejných výdajů narušen. Tato období se budou krýt s obdobími války, hladomoru nebo nějaké rozsáhlé sociální katastrofy, která bude vyžadovat rapidní nárůst veřejných výdajů. Aby vláda mohla financovat nárůst veřejných výdajů, musí zvýšit úroveň zdanění. Toto zvýšení však budou voliči během období krize považovat za přijatelné. Po odeznění mimořádných okolností se však už výdaje nevrací na původní úroveň - poplatníci jsou s nimi již „smířeni“.

Žádná z makroteorií se nedá využít pro vysvětlení **detailů** procesů veřejných výdajů. Pro jejich vysvětlení je potřeba hlubší analýzy procesů, které dávají vzniknout veřejným výdajům. Účelem mikroekonomických modelů růstu veřejných výdajů je vytyčit síly, které generují poptávku po veřejných výstupech (tj. veřejně nabízené statky a služby) a prozkoumat vlivy na nabídku veřejných služeb.

V ekonomické literatuře existují v zásadě čtyři alternativní hypotézy vysvětlující kauzalitu vztahu mezi veřejnými příjmy a veřejnými výdaji (Ewing et al., 2006):

„*Tax-and-spend*“ (utrát to, co ti vynesou daně); jinými slovy vláda řeší v podstatě jenom to, jaké daňové břemeno poplatníci snesou, utrátí to, co je schopna na daních vybrat. Ewing et al. v této souvislosti rozlišují mezi Friedmanovou verzí, kde zvýšené vládní příjmy vedou čistě jen k vyšším výdajům a verzí Buchanovou a Wagnerovou. V jejich pojetí totiž záleží na struktuře veřejných příjmů. Relativní oslabení podílu nepřímých daní na celkovém výnosu může redukovat působení iluze a vést k nižším výdajům.

Spend-and-tax (vyber na daních tolik, kolik potřebuješ utratit); výdaje jsou primárním rozhodnutím vlády, rozhodnutí o daních je sekundární. Vyšší výdaje vedou (dříve či později) k vyšším daním.. Ewing et al. citují celou řadu studií z posledních cca 15 let, které empiricky zkoumají tyto vzájemné závislosti s rozdílnými výsledky (cit. publ., s.192).

Hypotéza fiskální synchronizace; podle ní vláda simultánně vybírá žádoucí kombinaci výdajových programů a příjmů potřebných k jejich financování. Toto pojetí rozpočtového procesu zastává např. Musgrave (1966).

Hypotéza institucionální oddělenosti (*institutional separation*); jinými slovy, rozhodnutí vlády o výdajích jsou nezávislá na rozhodnutích o daních.

SHRNUTÍ

1. Problematika veřejných výdajů v sobě zahrnuje následující otázky: co označujeme pod pojmem veřejné výdaje, jakou mají strukturu, jak je měříme, jak se vyvíjejí v čase a co chápeme pod pojmem efektivnost veřejných výdajů.
2. Veřejné výdaje, jak se objevují ve statistice národních účtů, jsou představovány dvěma základními kategoriemi: vládními nákupy statků a služeb a transfery.
3. K vyjádření velikosti veřejných výdajů jsou nejvhodnější poměrové ukazatele - např. velikost výdajů vzhledem k HDP nebo v přepočtu na hlavu. Významným ukazatelem je rovněž pružnost veřejných výdajů, což je vztah mezi procentní změnou výdajů a procentní změnou HDP.
4. Existují dva typy klasifikace veřejných výdajů: funkční a ekonomická.
5. V dlouhodobém horizontu vykazují data z vyspělých zemí významný růst veřejných výdajů. Mezi hlavní faktory, které ovlivňují jejich velikost, patří zejména: změny preferencí obyvatelstva, změny v demografické struktuře, dopady technologických změn, inflace, demonstrační efekt neboli efekt poznaného a napodobovaného.

KLÍČOVÁ SLOVA

veřejné výdaje

Teorie prahových efektů

mandatorní výdaje

transfery

KONTROLNÍ OTÁZKY A ÚKOLY

1. Co se rozumí pod pojmem „mandatorní výdaje“ a jaký je jejich ekonomický význam?
2. Jak může inflace vést k růstu veřejných výdajů, měřeno jako podíl na HDP?

NETRIVIÁLNÍ OTÁZKY K INSPIRACI A ZAMYŠLENÍ:

1. Která z hypotéz vysvětlujících kauzalitu vztahu mezi veřejnými příjmy a veřejnými výdaji se vám jeví jako nejsprávnější? Proč? Formulujte argumenty.
2. Zamyslete se nad tím, jak by se dala odhadovat výše veřejných výdajů chápaných v širším pojetí. O čem by takový ukazatel vypovídal, resp. v čem by mohl být užitečnější než tradiční úzce chápané veřejné výdaje?
3. Zkuste vytipovat specifické faktory, které ovlivňují růst transferových výdajů.

POUŽITÁ A DOPLŇKOVÁ STUDIJNÍ LITERATURA K TÉTO KAPITOLE:

HAMERNÍKOVÁ, B., KUBÁTOVÁ, K. Veřejné finance – učebnice. 2. vyd. Praha: Eurolex Bohemia, 2004. 355 s. ISBN 80-86432-88-2, kapitola 4 a 5 (str. 123 – 189).

Musgrave, R. A., Musgraveová, P.B. Veřejné finance v teorii a praxi. Management Press, Praha, 1994. ISBN 80-85603-76-4, kapitoly 8, 9, 12 (str. 105 - 150, 195 – 200).

Ewing, B.T., Payne, J. E. , Thompson, M.A. Al-Zoubi O. M. Government Expenditures and Revenues: Evidence from Asymmetric Modeling. Southern Economic Journal 2006, 73(1), 190–200

Centrum pro studium ekonomické svobody. Den daňové svobody 2007 [online] c2007 [cit. 12. 7. 2007] Dostupné z <http://danova-svoboda.cz/media/dds_2007_srovnani.pdf>

Eurostat. Government revenue, expenditure and main aggregates [online] c2007 [cit. 12. 7. 2007] Dostupné z <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/extraction/retrieve/en/theme2/gov/gov_a_main?OutputDir=EJOutputDir_44&user=unknown&clientsessionid=63F72DE29384D366E2774A5A0A2E10FB.extraction-worker-1&OutputFile=gov_a_main.htm&OutputMode=U&NumberOfCells=108&Language=en&OutputMime=text%2Fhtml&>

OECD. The OECD Classification of Taxes and Interpretative Guide [online]. c2007 [cit. 12. 7. 2007]. Dostupné z <http://www.oecdwash.org/PUBS/ELECTRONIC/SAMPLES/revenue_methodology2004.pdf>

OECD. The Revenue Statistics 1965-2005 [online] c2006 [cit. 16. 7. 2007] Dostupné z <http://www.oecd.org/document/40/0,2340,en_2649_37427_37520552_1_1_1_37427,00.htm>