

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. Vládní organizace je zpravidla rozdělena na vládu centrální, s rozsáhlou mocí, a na správní úřady místní s mocí omezenou. Vládnoucí složka, ať už ústřední či místní, je obdařena funkcemi a úkoly, jejichž detailní povaha se na různých místech liší. Tyto úkoly zahrnují vynakládání výdajů a pochopitelně získávání výnosů.

A. C. Pigou, *A Study in Public Finance*

Úvod do veřejné ekonomie

(volně podle učebnice Brown-Johnson: Economics of the Public Sector)

Od časů, kdy Pigou napsal svou slavnou knihu *Public Finance (1928)*, se forma organizace vlády změnila. Velikost a rozsah pravomocí vlády se obzvláště zvětšily v porovnání s ostatními odvětvími ekonomiky.

Během dvacátého století se objevila a vyvíjela **smíšená ekonomika**. Jak již naznačuje samotný termín, smíšená ekonomika je **kombinací rozličných nástrojů sloužících k alokaci vzácných zdrojů společnosti mezi konkurenční alternativní způsoby využití**. Existuje sociální instituce trhu, která skrze „neviditelné“ vedoucí síly konkurence alokuje půdu, práci, kapitál i podnikání k produkci finálních spotřebních statků pomocí cen. Ve smíšených ekonomikách existují kromě trhu i další nástroje pro alokaci zdrojů. Tyto systémy alokace se obecně označují jako netržní alokační procesy. Jedním z těchto netržních systémů pro alokaci zdrojů je veřejný sektor, nebo, podle Pigoua, „vládní organizace“. 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. **Moderní ekonomie blahobytu může na takové normativní otázky odpovědět.**

(Poznámka IM: Toto je dost kontroverzní tvrzení. Doporučuji k této tezi srovnat články J.Kinkora, který je rovněž dostupný ve stejném adresáři studijních textů).

Trend směřující ke smíšené ekonomice se objevil jako důsledek expanze vládních činností a zvyšování jejich rozsahu. Tyto činnosti nyní zahrnují vzdělávání, zdravotnictví a služby sociální péče, sociální pojištění, bezpečnostní služby (policii a požární sbory) a výkon spravedlnosti. Vláda také rozšířila rozsah své působnosti, když převzala některé funkce, které byly předtím vykonávány soukromým nebo tržním sektorem ekonomiky.

(Poznámka IM: Týká se typického vývoje v moderních tržních (kapitalistických) ekonomikách. Pro tzv. transitivity ekonomiky (ty které v devadesátých letech přecházely od socialistického centrálně plánovacího systému) je typický spíš opak – privatizuje se to, co desetiletí bylo „státním“.)

Ekonomie veřejného sektoru tedy studuje účinky veřejných výdajů a daní na ekonomiku. Jaké funkce by měla zastávat vláda? Redukuje financování veřejných výdajů pomocí daní potenciál růstu ekonomiky tím, že zvyšuje neefektivnost? Jak by měla ekonomika rozhodovat o tom, kolik veřejných výdajů realizovat? Co je příčinou růstu veřejných výdajů? Působí

veřejné výdaje a zdanění ničivě na stimuly? Znamenají vládní činnosti pro občany obohacení nebo ochuzení? Koho tyto činnosti ochuzují a koho obohacují? Co se stane s tržním ekonomickým chováním, když je jistá daň nahrazena jinou daní se stejným výnosem? Alokuje veřejný sektor zdroje mezi své činnosti efektivně?

Tyto otázky jsou příkladem problémů, které stojí v centru pozornosti ekonomie veřejného sektoru. Tato kniha slouží jako úvod do vyjmenovaných problémů. A pokud splní svou funkci, doprovodí čtenáře hodný kus cesty k jejich řešení.

Soukromá versus veřejná kolektivní činnost

Všichni víme, že veřejný sektor existuje. Většina z nás se narodila v nemocnicích veřejného sektoru, pečovali o nás lékaři veřejného sektoru, byli jsme vzděláváni ve školách a univerzitách veřejného sektoru, hráli si v parcích veřejného sektoru; veřejný sektor nás ochraňuje, ve stáří o nás pečuje ve svých nemocnicích; pohřbeni budeme na hřbitovech veřejného sektoru a pokud to budou pozůstalí požadovat, dostanou pohřebné jako příspěvek na náklady smutečního obřadu. Veřejný sektor je všudypřítomný a my si to uvědomujeme - obzvláště při placení daní!

Ale proč veřejný sektor existuje? Proč vláda tyto funkce zastává a proč produkuje právě to, co produkuje? Existuje logický a jasně formulovaný argument, kterým lze vysvětlit socioekonomické důvody existence státu? Anebo mají být funkce státu odůvodněny ideologicky? *(Tyto otázky řešíme ve druhé přednášce a navazujících materiálech)*

Otázky odůvodnění existence státu mohou být v mnoha případech redukovány na zkoumání kolektivní činnosti soukromého sektoru oproti kolektivní činnosti veřejného sektoru. Je užitečné podívat se na jednoduchý příklad kolektivní činnosti. Tento příklad bude sloužit ke zvýraznění některých problémů, které ekonomie veřejného sektoru analyzuje.

Vysvětlit kolektivní činnosti znamená vysvětlit, proč jednotlivci spolupracují. Znamená to zaměřit pozornost na motivaci jednotlivce ke spolupráci. Výsledky činnosti jednotlivce závisí na činnostech tohoto jednotlivce a na činnostech ostatních. Činnosti a volby každého jednotlivce jsou vedeny jeho vlastními zájmy. Nikdo není diktátorem, jehož rozhodnutí a preference by dominovaly činnostem všech ostatních nebo je ovládly. Při volbě strategie (postupu činnosti) kalkuluje každý jednotlivec s akcemi a reakcemi ostatních (nebo si na ně vytváří názor). Pokud například zvolím činnost X, usuzuji, že jiný jedinec zvolí Y, byv naopak ovlivněn očekáváním, že já zvolím X. To se často označuje jako konjunkturální vzájemná závislost - tedy mé očekávání toho, co udělá druhý hráč, je ovlivněno mým předpokladem týkajícím se očekávání druhého hráče o tom, co hodlám udělat. Analýza těchto interpersonálních interakcí je úspěšně prováděna pomocí teorie hry.

Typická herní situace může být ilustrována následovně: Předpokládejme dva automobily, které se k sobě navzájem blíží tak, že hrozí kolize. Každý řidič má 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 výhradně vlastní zájmy, může být však zhoubou pro celou skupinu. Co je dobré pro každého sobecky jednajícího jednotlivce, snažícího se maximalizovat vlastní užitek, není dobré pro skupinu jako celek. 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 (například bizona, modré velryby, bobra) 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 „dilema vězně“. V této hře hrají dva hráči, A a B. Ani jeden z nich 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 1.1. 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 užitku; 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 1.1.

		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

Obrázek 1.1

Odstupňování preferencí výsledků hráče A je zobrazeno na obrázku, kde buňka III představuje nejpreferovanější výsledek a buňka II výsledek preferovaný nejméně. Pro hráče B je buňka II nejpreferovanějším výsledkem a buňka III nejméně preferovaným výsledkem. Jinými slovy, pro A je nejvýhodnější, aby nespolupracoval, když B spolupracuje. Stejně tak pro B je nejvýhodnější nespolupracovat, když A spolupracuje. Pokud se však A rozhodne nespolupracovat a nespolupracuje ani B, potom A skončí v buňce IV. Totéž bude platit, pokud se B rozhodne nespolupracovat s předpokladem, že A spolupracovat bude. Každý hráč stojí před dilematem - odtud tedy jméno hry. Pokud se jeden hráč rozhodne spolupracovat na dosažení nejlepšího *vzájemného* výsledku v buňce I, pak riskuje, že druhý hráč přijme dominantní strategii nespolupráce. Očekávaným výsledkem nebo rozřešením hry je strategická kombinace naznačená v buňce IV, která je ve stupnici obou hráčů méně žádoucí než buňka I. Strach z vlastní prohry a výhry druhého nutí každého hráče k realizaci třetí nejméně preferované možnosti v klasifikaci výsledků.

Jakožto kolektivní výsledek by se taková strategie mohla zdát iracionální, 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 racionality. Výsledek nezávisí na neschopnosti hráčů komunikovat. I když komunikovat mohou, stále existuje strach z „vyšachování“. Má-li být dosaženo kooperativního řešení z buňky I, je třeba, aby každý hráč mohl odhadnout upřímnost toho druhého. Je tedy nutné dosáhnout velmi vysokého stupně *důvěry*, než je možné docílit vzájemně výhodného kooperativního řešení. Bude jeden rybář ochoten omezit svůj úlovek na jistou, předem stanovenou kvótu, pokud se domnívá, že všichni ostatní tuto dohodu nedodrží? Strategie nespolupráce je *minimaximální* strategie, tedy strategie, která minimalizuje maximální ztrátu, která se může objevit.

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

Dosažení prospěchu z všeobecné kooperace vyžaduje rozhodčího nebo soudce, který bude sledovat chování hráčů a prosadí pravidla a konvence, pomocí nichž přinese spolupráce společnou odměnu. To znamená, že bez existence vzájemné důvěry vyvstává nutnost přítomnosti rozhodčího.

Jednotlivci získávají ze spolupráce mnohé výhody. Jde o prospěch z rozdělení nákladů na celistvé nebo nedělitelné komodity a služby mezi velké množství spotřebitelů, snížení společenských nákladů (například znečišťování) a vyvarování se nežádoucích následků, jako je zkáza lidstva. Kolektivní činnost zamezuje vzniku problému anarchie a vzájemně zničující konkurence, na kterou upozorňoval filosof Thomas Hobbes.

Jednotlivci se budou dobrovolně sdružovat do kolektivu nebo klubu, pokud mezní prospěch takového sdružování přesáhne mezní náklady. Avšak dojde-li k přetížení (situace, kdy členů je příliš mnoho), může přidávání nových jednotlivců ke kolektivu při zvyšování prospěchu sdružení také zvyšovat náklady. Důležitým problémem tedy je rozhodnout o velikosti klubu srovnáním mezního prospěchu připojení nového člena s mezními náklady takového připojení.