

DISTANČNÍ STUDIJNÍ OPORA

VEŘEJNÁ EKONOMIE

IVAN MALÝ a kol.

3. aktualizované vydání (2016)

Obsah

Úvod	4
Blok I	5
1. kapitola <i>Stát a veřejný sektor</i>	5
1.1 Stát jako ekonomický subjekt	5
1.2 Smíšená ekonomika a veřejný sektor	9
Příloha kapitoly 1 – Proč si ekonomové nerozumějí?	17
2. kapitola <i>Ekonomické Funkce vlády – různé přístupy</i>	19
2.1 Od dilemat kolektivní činnosti k ekonomickým funkcím státu	19
2.2 Tradiční ekonomické funkce státu	21
Příloha kapitoly 2 – Kategorie lidského potenciálu a její význam pro normativní definování funkcí státu	28
3. kapitola <i>Příčiny existence veřejného sektoru</i>	30
3.1 Příčiny existence veřejného sektoru	30
3.2 Selhání trhu	35
3.3 Externality	36
3.4 Veřejné statky a veřejně poskytované statky	42
blok II	53
4. kapitola <i>Selhání vlády a (ne)efektivnost veřejného sektoru</i>	53
4.1 Selhání vlády	53
4.2 Tendence veřejného sektoru k neefektivnosti	54
4.3 Hodnocení veřejné politiky a veřejných projektů, metody ekonomické analýzy	62
Příloha 1 kapitoly 4 - Možné příčiny neefektivnosti fungování veřejného sektoru v regionech	72
Příloha 2 kapitoly 4: Postup provedení analýzy CBA	74
5. kapitola <i>Další nástroje zvyšování efektivnosti VS</i>	80
5.1 Hodnota za peníze	80
5.2 Společenský dopad a návratnost investic	81
6. kapitola <i>Veřejná volba</i>	90
6.1 Úvod do veřejné volby	90
6.2 Veřejné mechanismy alokace zdrojů	91
6.3 Role subjektů podílejících se na veřejné volbě v zastupitelské demokracii	97
blok III	101
7. kapitola <i>Úvod do Veřejných financí</i>	102
7.1 Vymezení pojmu veřejné finance	102
7.2 Rozpočtová soustava	103
7.3 Státní rozpočet	109
8. kapitola <i>Veřejné příjmy, úvod do daňové teorie</i>	116
8.1 Veřejné příjmy	116
8.2 Daně jako nejdůležitější příjem	120
9. kapitola <i>Veřejné výdaje</i>	132
9.1 Veřejné výdaje – typologie a vývoj	132
9.2 Příčiny růstu veřejných výdajů	139
10. kapitola <i>Fiskální federalismus – specifický ekonomický problém fiskální soustavy</i>	144
10.1 Prostorové aspekty fungování veřejných financí – úvod do fiskálního federalismu	144
10.2 Fiskální decentralizace v ČR	151

<i>11. Kapitola Veřejná politika</i>	<i>156</i>
11.1 Veřejná politika a její základní souvislosti	156
11.2 Teoretické přístupy k vytváření politiky z hlediska ekonomie	159
11.3 Veřejná politika jako proces – modely	160

ÚVOD

Vážení čtenáři,

téměř polovina hodnoty veškeré vyrobené finální produkce bývá v dnešních tržních ekonomikách přerozdělována prostřednictvím veřejných, tj. netržních mechanismů. Děje se tak nejrůznějšími způsoby a z nejrůznějších 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.

Prostudováním předkládaných studijních materiálů získáte široký přehled o formách, kterými v moderních smíšených ekonomikách zasahují státy do ekonomických vztahů, jakož i o důsledcích, které tyto zásahy mají nebo mohou mít, a o příčinách těchto státních zásahů. Získané znalosti vám umožní zaujmout vlastní racionální postoj k rozsahu a formám státních zásahů. Uvědomíte si, jak složité je někdy v podmínkách demokracie hledat odpovědi na prakticky každodenní otázky typu: Máme příliš vysoké daně? Měli bychom podporovat ochranu domácích producentů potravin? Mělo by se zavést školné? Jak zefektivnit výkon veřejné správy?

Přejeme vám při hledání vlastních odpovědí hodně úspěchů.

Pokud vás text inspiruje k připomínkám, radám či doplnění velice rád je přivítáme*.

autoři

V Brně, prosinec 2016

* nejlépe na adresách ivan@econ.muni.cz, spalek@econ.muni.cz

BLOK I

1. KAPITOLA STÁT A VEŘEJNÝ SEKTOR

Cíl kapitoly:

První kapitola učebního textu je do jisté míry nejdůležitější. Kromě utřídění základních pojmů, se kterými se potom budeme dále setkávat a pracovat s nimi, má za cíl vyvolat zájem, motivovat ke studiu. Významným cílem první kapitoly je vymezit pokud možno jasně předmět studia, tj. okruh problémů, kterými se veřejná ekonomie zabývá. Klíčovým je v této souvislosti porozumět tomu, čím je stát charakteristický jako **subjekt ekonomických vztahů**. Specifikum jeho postavení je koneckonců hlavním důvodem toho, že vznikla a existuje veřejná ekonomie jako relativně autonomní ekonomická disciplína. Tato kapitola má rovněž 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.

➤ časová zátěž

5-6 hodin

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).

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?

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).

Předmět veřejné ekonomie

Výše uvedené specifické vlastnosti státu jako ekonomického subjektu jsou použity v pracovní definici **předmětu zkoumání** veřejné ekonomie.

Ekonomické vztahy při alokaci vzácných zdrojů, v nichž je alespoň jedním ze subjektů veřejná moc (stát, vláda) a které jsou typicky založeny na principech neziskovosti a (alespoň potenciálně) nedobrovolnosti

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).

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

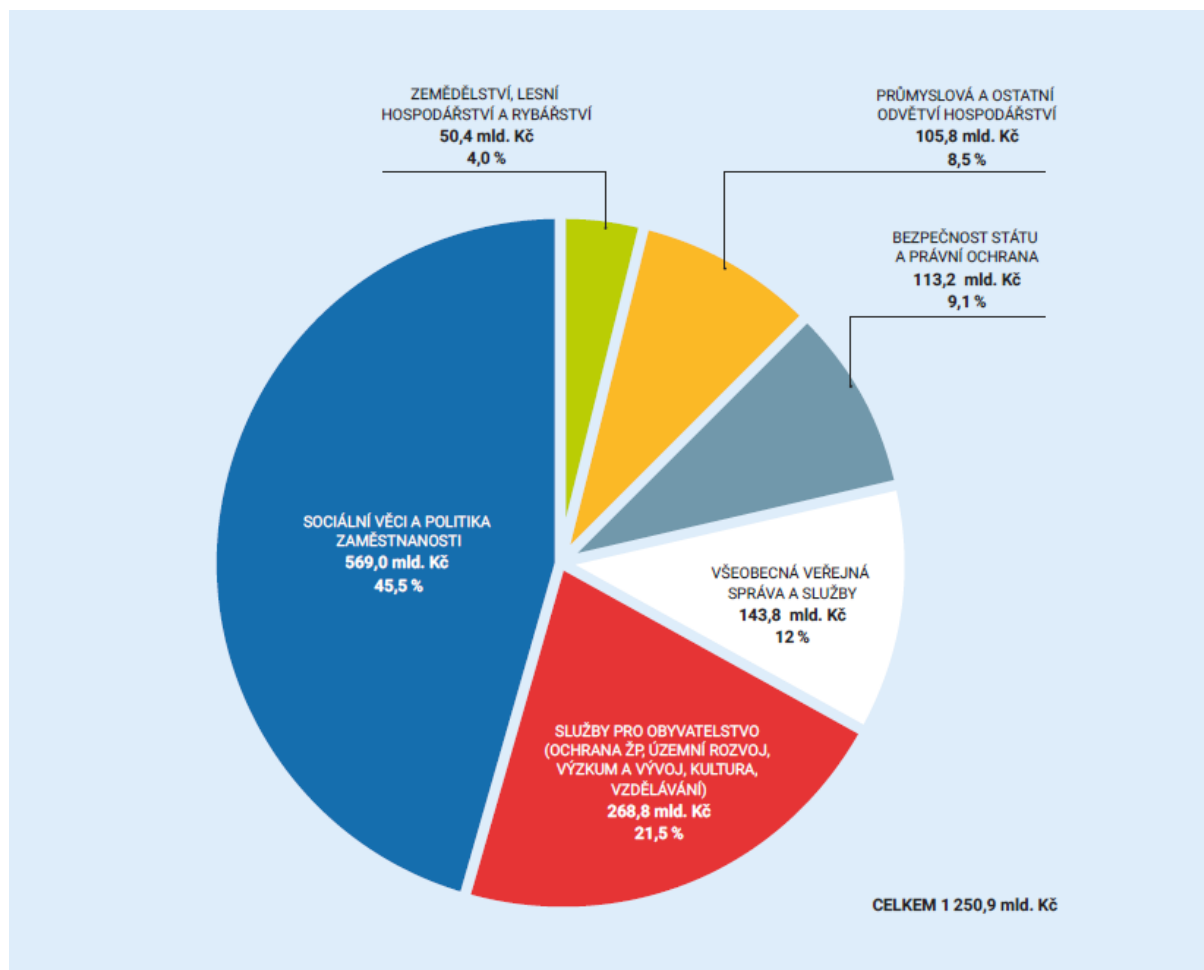
- Dotování soukromých výrobců – zde opět platí, že forem a důvodů dotování soukromé produkce existuje mnoho a o některých budeme hovořit např. v souvislosti s řešením problému externalit. Typickými oblastmi, kde se uplatňují přímé dotace, jsou zemědělství (např. v ČR tzv. Program na rozvoj venkova), 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 sdílí užítky 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.
- 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.

Jako příklad stačí připomenout význam výnosů z privatizace pro fiskální hospodaření České republiky v devadesátých letech minulého století.

Obrázek 1.1: Schematické vyjádření podílu jednotlivých odvětví na výdajích státního rozpočtu v r. 2016

Pramen: státní rozpočet v kostce - 2016



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 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 porovnáвана.

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. Svou roli také hraje, jak je chápán samotný pojem sektor, zejména zda se vztahuje k ekonomickým **činnostem** (viz námi použitou definici národního hospodářství), nebo zda je chápán institucionálně jako množina ekonomických **subjektů** (analogicky k vymezení odvětví²).

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,

² **Odvětví** představuje určitou část národního hospodářství, která vznikla v procesu historického vývoje dělby práce a sdružuje ekonomické **subjekty**, které uspokojují přibližně shodné potřeby prostřednictvím statků, produkovaných přibližně shodným technologickým postupem (Tetřevová, 2002).

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).

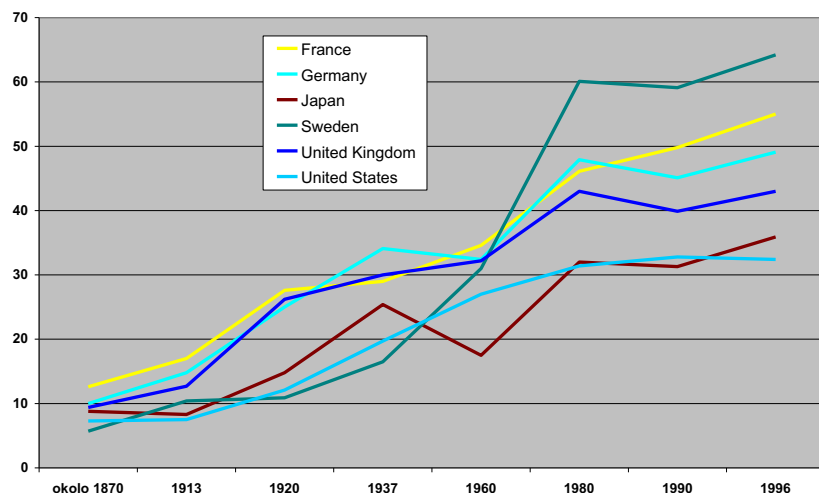
Měření velikosti veřejného sektoru

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:

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

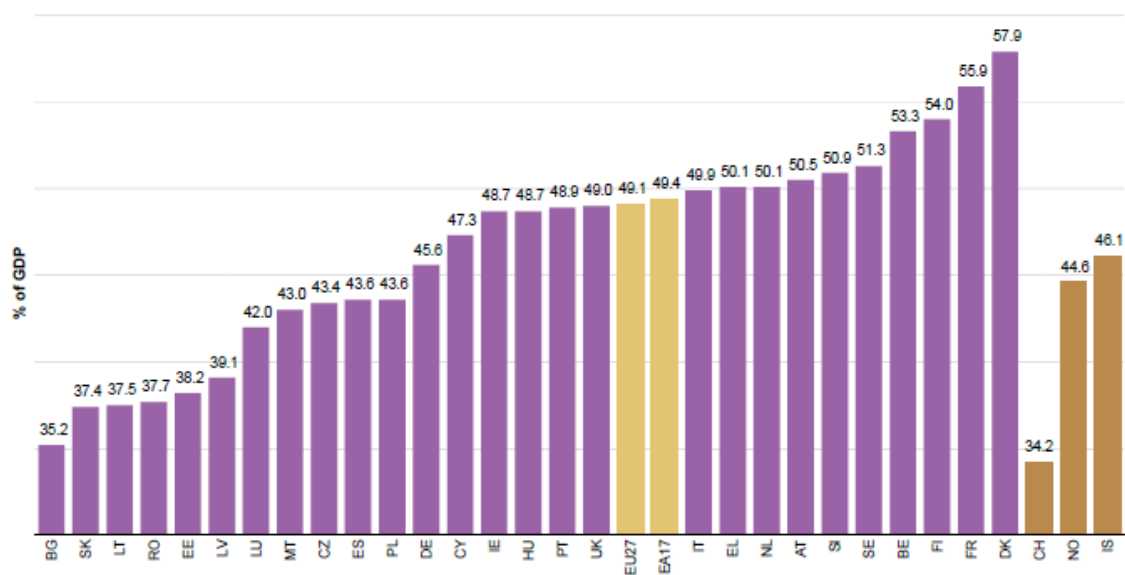
Pramen: Tanzi, V., Schuknecht, L. Public Spending in the 20th Century: A Global Perspective. Cambridge and New York: Cambridge University Press, 2000. ISBN: 0-521-66291-5

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
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

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

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 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										
EU-28	13.9	4.3	0.6	2.2	1.0	0.0	0.2	5.5	0.0	
EA-19	14.3	4.4	0.5	2.4	1.1	0.0	0.3	5.6	0.0	
BE	15.2	4.5	0.5	1.9	2.2	0.0	0.1	6.1	0.0	
BG	14.9	11.9	0.0	0.2	0.7	0.0	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										

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 soukromý a veřejný sektor, přičemž oba sektory jsou významné a mají vlastní, vzájemně se doplňující úkoly.
- 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.
6. TETŘEVOVÁ, L. *Veřejná ekonomie I. 1. díl*. Pardubice: Univerzita Pardubice, 2002. ISBN 80-7194-473-4.

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 N₂O (oxid dusný). Ten působí přibližně třístokrát silnější skleníkový efekt. Lukrativní neboť dotované pěstování plodin využitelných při výrobě biopaliv vede ke kácení rovníkových pralesů, plíci planety.

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

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

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

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

Neshody v hodnotách

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

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

➤ časová zátěž

3-4 hodiny

2.1 OD DILEMAT KOLEKTIVNÍ ČINNOSTI K 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 racionalitou, 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) nespolutracovat 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 nespolutracování ze strany A a spolutracování 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 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 = nespolutracovat

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 nespolutracoval, když B spolutracuje. Stejně tak pro B je nejvýhodnější nespolutracovat, když A spolutracuje. Pokud se však A rozhodne nespolutracovat a nespolutracuje 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 spolupracovat na dosažení nejlepšího vzájemného výsledku v buňce I, pak riskuje, že druhý hráč přijme dominantní strategii nespolečné. 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 nespolečné. 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 nespolečné 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 „věžného 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 nespolečně, když ostatní spolupracují.

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

2.2 TRADIČNÍ EKONOMICKÉ FUNKCE STÁTU

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

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

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

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

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

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

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

Názory na (ne)potřebnost veřejného sektoru

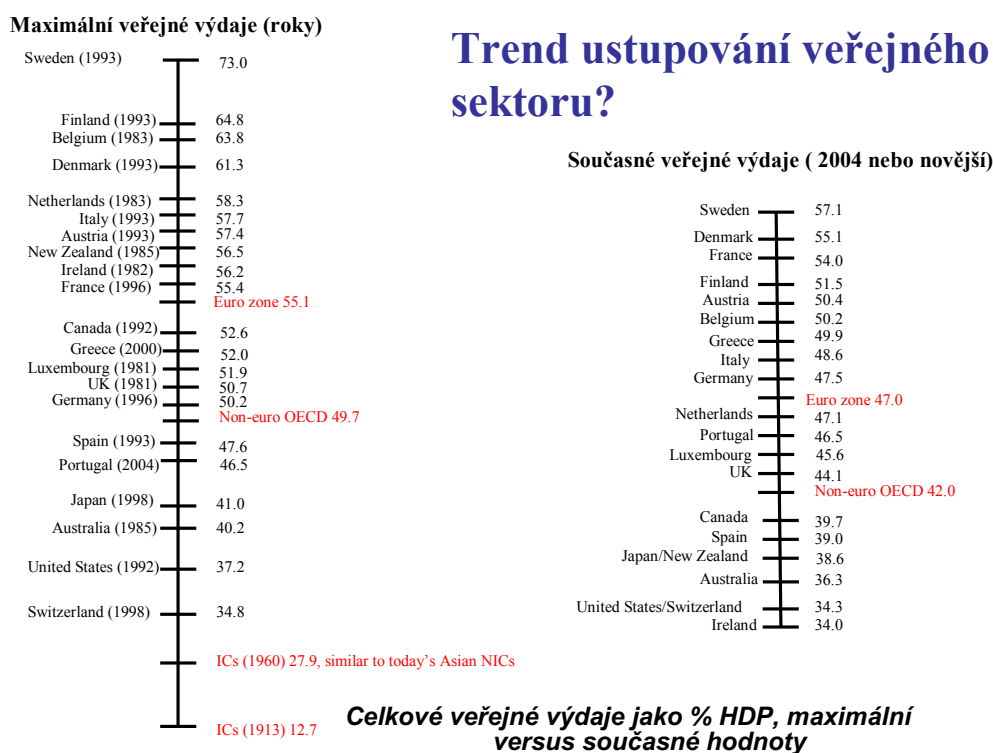
Obecně lze konstatovat, že o funkcích státu můžeme uvažovat jak v rovině pozitivní, tak i normativní ekonomické analýzy. Je velký rozdíl, chceme-li popisovat, systemizovat, analyzovat či předvídat, co stát dělá nebo dělat bude, případně proč něco dělá, anebo chceme-li vyjádřit svůj názor na to, co a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

Názory na to, co by stát měl jako ekonomický subjekt dělat, kdy a nakolik zasahovat, o co by měl usilovat apod. se zásadním způsobem lišily a liší. Kupříkladu redistribuční funkce vzniká a je všeobecně akceptovaná až relativně pozdě, v podstatě se zrodila v 19. století. Stabilizační je ještě mladší. Naopak, stát vystupoval jako subjekt alokující (často na svou dobu 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. Vyzbrojovali armády, podporovali učence, organizovali kulturní a sportovní podniky, vysílali diplomatické mise.

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

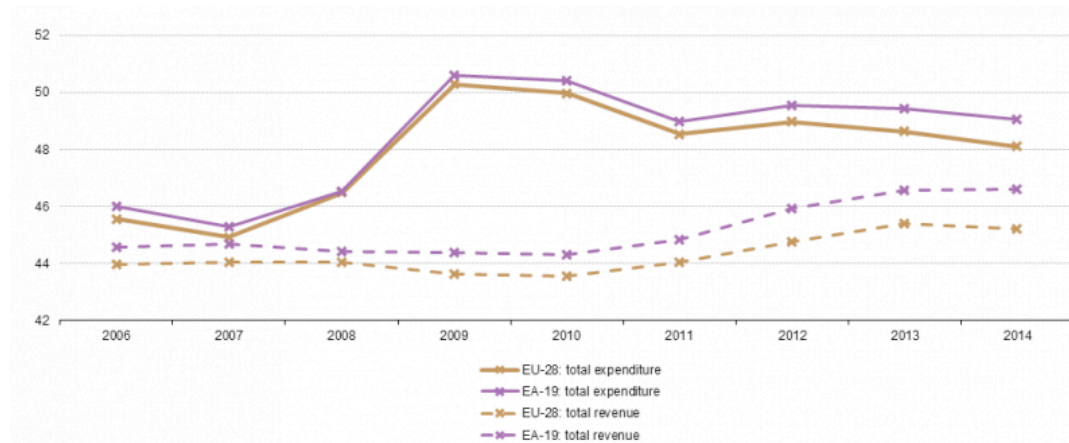
v řádu procent z HDP začínají nezadržitelně růst, čemuž napomáhají mimo jiné i období světových válek a Velké hospodářské krize. Postupně vniká a nakonec se uplatňuje jako všeobecně používaný a vysoce úspěšný model státu blahobytu (*welfare state*). Stát, který štedře přerozděluje, zajišťuje vysokou 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 Development of total expenditure and total revenue, 2006–14 (*) (% of GDP) YB15 II

Zdroj: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Development_of_total_expenditure_and_total_revenue,_2006%E2%80%9314_\(%C2%B9\)_\(%25_of_GDP\)_YB15_II.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Development_of_total_expenditure_and_total_revenue,_2006%E2%80%9314_(%C2%B9)_(%25_of_GDP)_YB15_II.png)



(*) Data extracted on 21.04.2015. 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 vláda 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. Rothbarda³. 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 je právo je násilím a nelze jej obhájit. V podstatě totéž, až na drobnou odchylku, můžeme najít v pracích J. Kinkora. Stát chápe 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.

³ 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 Pícká, 2008).

Převládající ekonomické přístupy (z nich vycházíme v našem předmětu i DSO), které se opírají především o neoklasický přístup (pro nějž je typický metodologický individualismus a uplatňování marginální metody - viz především teorie mezní užitečnosti), dosti často obohacený o prvky institucionalismu a teorie veřejné volby (*Public Choice Theory*), vycházejí z pojmu paretovské efektivity jakožto výsledku fungování dokonale konkurenčních trhů. Odtud je odvozen standardní pojem „tržního selhání“ ve smyslu překážek dosahování paretově efektivních stavů. Tím je dán jistý (více méně 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, 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. Řada 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 paretovské efektivity. 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 Paretově 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 potenciálu⁴; trvale udržitelný způsob života (tamtéž: 91). Obdobný přístup rozpracovala a široce popularizovala Y. Strecková, která rozeznávala vedle ekonomických funkcí veřejného sektoru také funkce sociální, politické a etické.

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.

⁴ Obsah pojmu „lidský potenciál“ vysvětlen v příloze za touto kapitolou.

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.

2. Ekonomická literatura obvykle pracuje se třemi hlavními funkcemi veřejného sektoru (eventuelně veřejných financí) - alokační, (re)distribuční a stabilizační.
3. 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

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

NETRIVIÁLNÍ OTÁZKY K INSPIRACI A ZAMYŠLENÍ:

1. 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?
2. 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.
3. 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:

1. BARR, N. *Economic theory and the welfare state. Vol. 1.* Cheltenham: Edgar reference collection, 2001. 706 s. ISBN 1858987059.
2. BLAŽEK, L. *Lidský potenciál a společenské řízení.* 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1991. 105 s. ISBN 8021003359.
3. JACKSON, P. M. – BROWN, C. V. *Ekonomie veřejného sektoru.* 1. vyd. Praha: Eurolex Bohemia, 2003. s. 19-82. ISBN 8086432092.
4. KINKOR, J. *Trh a stát: k čemu potřebujeme filozofii.* 1. vyd. Praha: Svoboda, 1996. 173 s. ISBN 8020505229.
5. MIKULCOVÁ, L. *Lidský potenciál a veřejný sektor.* Brno: Masarykova univerzita, 1996
6. MUSGRAVE, R. A. - MUSGRAVEOVÁ, P. B. *Veřejné finance v teorii a praxi.* Praha: Management Press, 1994. s. 68-79. ISBN 80-85603-76-4.
7. 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.
8. RAWLS, J. *Teorie spravedlnosti.* Berka Karel. Praha: Victoria Publishing, 1995. 361 s. ISBN 80-85605-89-9.
9. ROTHBARD, M. N. *Ekonomie státních zásahů.* 1. vyd. Praha: Liberální institut, 2001. 464 s. ISBN 80-86389-10-3.
10. SAMUELSON, P. A. – NORDHAUS, W. D. *Economics.* 13th ed. New York: McGraw-Hill, 1989. 1013 s. ISBN 0070547866.
11. STIGLITZ, J.E. *Ekonomie veřejného sektoru.* 1. vyd. Praha: Grada, 1997. 661 s. ISBN 8071694541.
12. STRECKOVÁ, Y. - MALÝ, I. *Veřejná ekonomie pro školu a praxi.* 1. vyd. Praha: Computer Press, 1998. 214 s. ISBN 80-7226-112-6.

PŘÍLOHA KAPITOLY 2 – KATEGORIE LIDSKÉHO POTENCIÁLU A JEJÍ VÝZNAM PRO NORMATIVNÍ DEFINOVÁNÍ FUNKCÍ STÁTU⁵

V kapitole 2 jsme zmínili pojem **lidský potenciál** a to v souvislosti s socio-ekonomickým chápáním role státu.

Lidským potenciálem se rozumí předpoklady člověka k činnostem, které realizuje ve všech svých základních sociálněekonomických funkcích, a to ve funkci občana, člena rodiny, pracovníka, spotřebitele i vlastníka.

Teorie lidského potenciálu konkretizuje lidský potenciál těmito jeho složkami:

- potenciál zdraví
- potenciál poznatkový a dovednostní
- potenciál hodnotově orientační
- potenciál sociálně participační
- potenciál individuálně integrativní a regulační
- potenciál tvůrčí.

Jednotlivé složky lidského potenciálu nejsou přesně měřitelné, nejsou však nevyjádřitelné. Neustále se rozšiřuje a zpřesňuje soustava ukazatelů, pomocí nichž se dá vyjádřit dosažený stupeň jednotlivých složek lidského potenciálu každého jedince a tedy i jednotlivých skupin obyvatelstva.

Charakterizujme si nyní co nejstručněji obsah jednotlivých složek lidského potenciálu:

Potenciál zdraví se projevuje v soustavě objektivních i subjektivních ukazatelů fyzického i psychického zdravotního stavu.

Potenciál poznatkový a dovednostní se projevuje soustavou osvojených teoretických znalostí a praktických dovedností.

Hodnotově orientační potenciál se projevuje škálou přijatých hodnot jednatelce i společnosti.

Potenciál sociálně participační je určen mírou ochoty jedince podílet se na řešení úkolů a problémů druhého jedince i sociálních skupin, do nichž jedinec patří i nepatří.

Individuálně integrativní a regulační potenciál lze nazvat rovněž potenciálem volním a projevuje se mírou schopnosti ovládat sám sebe.

A konečně **potenciál tvůrčí** je určen mírou schopnosti nacházet účinnější způsoby uspokojování potřeb.

Význam kvality lidského potenciálu, a to každého člověka, každého člena společnosti, roste především v důsledku těchto faktorů:

- postupně se dočerpávají přírodní zdroje. Narůstá vliv vědy a techniky na způsob uspokojování potřeb, což vyvolává stále větší nároky na kvalitu lidského potenciálu jak u výrobců, tak u spotřebitelů;
- prohlubují se všechny formy dělby práce, přinášející s sebou i všechny formy integrace, které jsou - zvláště formy mezinárodní integrace - velmi náročné na kvalitu lidského potenciálu každého člověka;
- rozvíjí se demokratické formy politického uspořádání států i integrací. Účinnost demokracie je v přímé úměře ke kvalitě lidského potenciálu;

Jestliže shrneme tyto důvody (a jistě existuje řada dalších), můžeme učinit závěr, že:

⁵ Převzato z Strecková, Malý 1998, zkráceno.

Blok I

- roste význam lidského potenciálu pro kvalitní plnění všech funkcí člověka ve společnosti; tedy člověka jako občana, člena rodiny, pracovníka, vlastníka i spotřebitele.
- roste význam kvality lidského potenciálu každého člověka. Zřejmě končí etapa společnosti elit a začíná etapa elitní společnosti. Řečeno asi přesněji, končí etapa, ve které závisela kvalita společnosti především na kvalitě společenské elity (nikoliv rodem a majetkem, ale duchem) a začíná etapa, ve které kvalita společnosti závisí čím dál tím více na kvalitě každého člena společnosti, a to jak v ekonomické, tak i sociální a politické dimenzi.

Reálnou skutečností však zůstává, že se rodíme nerovni, a to jak geneticky, tak sociálně, přičemž sociální nerovnost nevyplývá pouze z rozdílů v příjmech domácností, ale z různé úrovně kultivace lidského potenciálu rodiny i širšího prostředí, do kterého se člověk rodí. Vzhledem k tomu, co bylo doposud řečeno, platí, že kvalita života každého člověka je čím dál tím více podmíněna kvalitou života každého druhého člověka a že kvalita života je podmíněna kvantitou a kvalitou způsobů uspokojování potřeb. Je tedy v bezprostředním zájmu každého člověka, aby se zajímal a zabýval podmínkami, které existují pro kvantitu a kvalitu způsobu uspokojování potřeb nejen svých, ale i každého druhého člověka - a to ve svém vlastním, bytostném zájmu, neboť tím se vlastně zabývá podmínkami svého vlastního života.

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. Dále byste měli umět interpretovat a aplikovat na reálných příkladech rozdílné přístupy k chápání distribuční spravedlnosti, jako jedné ze základních hodnot, která významně ovlivňuje názory na (ne)potřebnost veřejného sektoru, jeho efektivnost a funkce, které by měl plnit.

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“

► časová zátěž

10 -12 hodin

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, negramotnost 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 ochranou⁶ (*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 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 Paretovsky efektivních stavů (podrobněji se jim budeme věnovat ve třetí kapitole):

- Selhání konkurence
- Přirozené 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?

⁶ Bývají v literatuře také označovány jako záslužné statky či preferované statky.

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.

Elementárním východiskem jakýchkoliv úvah o distribuci je schopnost měřit, kvantifikovaně vyjádřit rozdělení důchodů ve společnosti. Zde se používá několik alternativních metod⁷.

Jednou z nich jsou křivky znázorňující procentuální množství národního důchodu získaného různými příjmovými skupinami populace – tzv. **Lorenzovy křivky** (viz obrázek 2.3), kterou znáte dobře z předmětu základy makroekonomie.

Obrázek 3.1: Lorenzova křivka, měřítko rozdělení důchodů

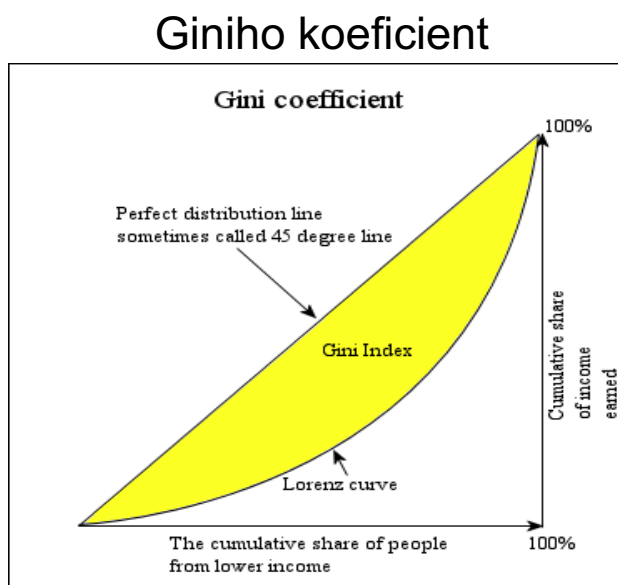


Obr. 2.

Jinou metodou měření rozdílu mezi rozdělením důchodu je tzv. **Giniho koeficient** (viz obrázek 2.5). Jedná se o číselné vyjádření odklonu Lorenzovy křivky od křivky dokonalého rozdělení důchodů. Hodnota Giniho koeficientu se může pohybovat v intervalu hodnot 0 a 1. Jestliže by ve společnosti bylo dokonalé rozdělení důchodů, byla by plocha mezi Lorenzovou křivkou a křivkou dokonalé rovnosti nulová a Giniho koeficient by se rovnal 0, naopak v případě absolutní nerovnosti, tj. kdyby všechen důchod měl nejbohatší jednotlivec, byla by hodnota Giniho koeficientu rovna 1.

⁷ Pro podrobnější informace včetně propočtů za ČR lze doporučit např. Lapáček, M. *Ekvivalenční stupnice a příjmová nerovnost*. dostupné na www.nf.vse.cz/download/veda/workshops/inequality.pdf.

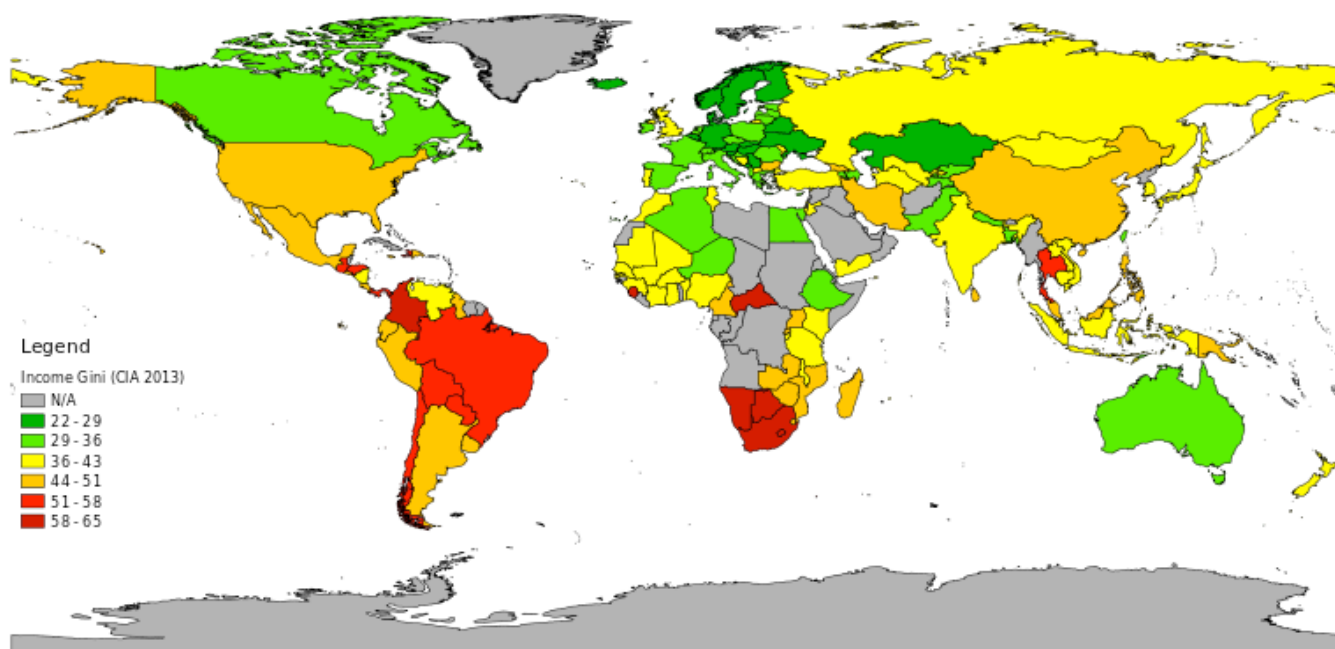
Obrázek 3.2: Giniho koeficient



Hodnoty Giniho koeficientu si můžete prohlédnout na obr.2.6

Obrázek 3.3: Giniho koeficient – mapa

Zdroj: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2172rank.html>



Různá pojetí spravedlnosti

Samotná kvantifikace míry příjmové nerovnosti je sice důležitá, ale problém „správných“, žádoucích distribučních dopadů státních zásahů neřeší. 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 nutnost 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 učením 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.Nozick*)
 - 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 smyslu 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 zastávce 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 existenci tzv. sociální záchrané 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 vysvětlovat 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 užiteků** (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 výrobcí či mezi spotřebiteli a výrobcí, 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 přináší 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

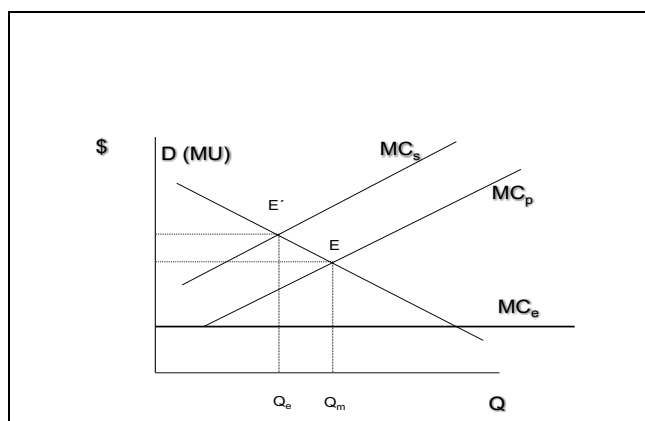
Dochází-li k externalitám, čistě tržní alokace zdrojů nedokáže být efektivní. Jinými slovy **úroveň produkce a s ní spojená úroveň mezních nákladů a mezních užiteků bude nesprávná**.

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

Obrázek 3.1 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 užiteků (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 3.4: 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

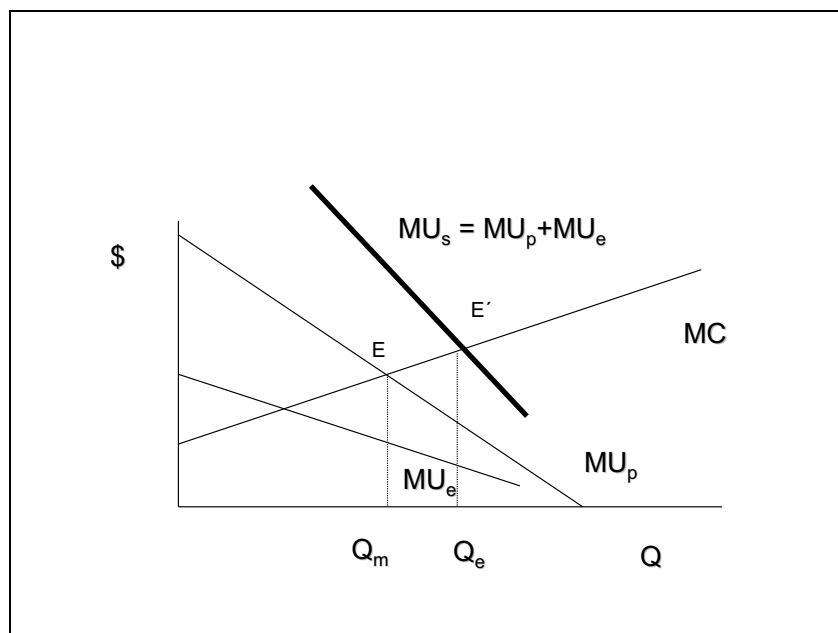
MC_p = mezní náklady subjektu produkujícího externalitu

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

$MC_s = MC_p + MC_e$

Obrázek 3.5: Pozitivní externalita

Přítomnost pozitivní externality znamená, že mezní společenské užítky převyšují mezní soukromé užítky a že tržní rovnováha způsobuje relativně nedostatečnou produkci komodity. E_1 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 3.2 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 .⁸ Pokud by byl producent či spotřebitel ochoten (schopen) započítat i externí užítky, úroveň produkce, či spotřeby by se zvýšila z Q_m na Q_e .

⁸ Je nutno si v tomto místě uvědomit problém kardinality resp. ordinality užítku. Námi naznačená úvaha předpokládá, že jsme schopni sčítat užítky 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.

Pigouovskou 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 chápána 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 externalita⁹. 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.

⁹ 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.

4. Jednorázová finanční podpora - vhodné zejména tam, kde jde o to pokrýt jednorázové investiční náklady.
5. Vlastní činnost - prostřednictvím vlastních institucí (státních podniků či jiných či organizací) 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 teorému¹⁰.

¹⁰ 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.*“

Existují dvě významné podmínky jeho platnosti:

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.¹¹

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 nepřamení 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**¹² (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

¹¹ Zpracováno s využitím Malý (1998).

¹² Tím není řečeno, že by to společnost reprezentovaná vládou „neměla dělat“. Normativní dikci se zde chceme záměrně vyhnout.

poskytovány jinak, než za tržní cenu, většinou tedy bezplatně. Odtud však může být jen malý krok ke zcela pomýleným úvahám a 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, zvláště 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 statky¹³ i to, že takto definovanou kategorii 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 nabídl *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.

¹³ Viz např. Klaus (1994)

Ekonomické kritérium si na druhé straně všímá způsobu, jakým jsou statky spotřebovávány, resp. co se děje s užitekem plynoucím ze spotřeby statku.¹⁴ 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, města apod.) jako celkem ve chvíli, kdy je statek poskytnut nebo spotřebováván jednou osobou.¹⁵ 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 **nevyločitelnost** 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 spotřebovat i ten jednotlivec, který za něj nezaplatil. 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

¹⁴ 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*.

¹⁵ Někteří autoři v této souvislosti hovoří o *míře privatizace spotřeby*. Srovnej např. Strecková (1997).

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 plynoucí z nerivality spotřeby. Neproveditelnost a nežádoucnost uplatnění cenového vyloučení jsou zde kladeny vedle sebe. **Čistý veřejný statek** je nicméně definován jako statek, který naplňuje **obě podmínky**.

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 užitky splňují charakteristiku nevyloučitelnosti.¹⁶

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

	Vyloučitelná	nevyloučitelná
(spotřeba):		
rivalitní	A	B
nerivalitní	C	D

¹⁶ *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 obyvatele 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.

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 divadelní představení, bazény apod.¹⁷ 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).

Bližší 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**.

¹⁷ 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.

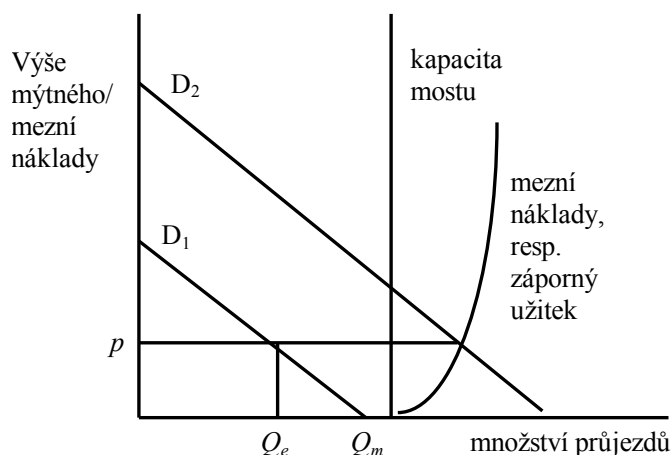
Pokud však sledujeme reálně existující svět kolem sebe, zjišťujeme, že existuje velké množství statků (především služeb), ke kterým *fakticky* jednotliví spotřebitelé nemají omezený přístup (alespoň trhem ne). V obecném povědomí existují komodity, u kterých lidem připadá jejich veřejný způsob poskytování 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 objektivit je potřeba přiznat, že doslovná dikce uvedená např. v *Macmillanově* slovníku moderní ekonomie tento výklad při troše fantazie nevyklučuje. Charakterizuje nevyločitelnost tak, 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 nevyločitelnosti 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.¹⁸

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 3.3). Je pochopitelně možné vybírat za průjezd po mostě poplatek - mýtné. Pokud je však kapacita mostu dostatečná (případ průběhu poptávky D_I), pak není žádoucí počet průjezdů omezovat. Pokud bude přesto zavedeno placení mýtného ve výši p bude plocha pod poptávkovou křivkou D_I , ohraničená na ose x intervalem $\langle Q_e, Q_m \rangle$ symbolizovat ztrátu užítka. V případě, že poptávka bude vyšší, začne při překročení kapacity mostu docházet k záporným užitkům, 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.

¹⁸ 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.

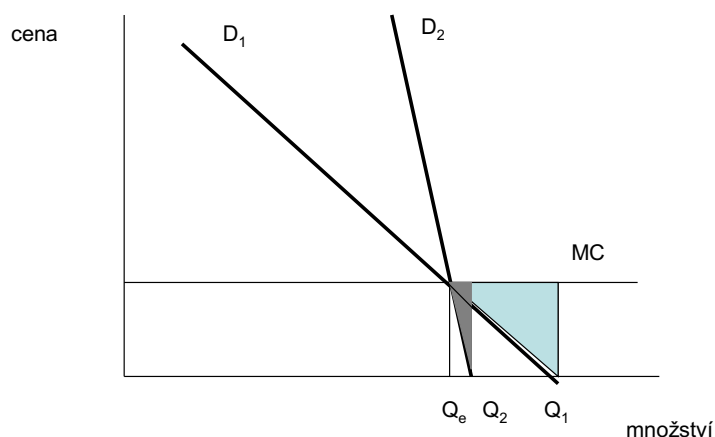


„Obecné“ chápání žádoucnosti případného vyloučení ze spotřeby zahrnuje často i mnohé další aspekty, než jen nulové marginální náklady na spotřebu. Významnou roli často hrají obavy z důsledků nerovnosti příjmů. Jinými slovy, **omezení spotřeby je pak pokládáno za nežádoucí, neboť by si spotřebu nemohli 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, 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 12, 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 nepružnosti poptávky. V extrémním případě dokonale nepružné poptávky by k žádné ztrátě užitku nedošlo.

Obrázek 3.7: Ztráty užtku způsobené nadměrnou spotřebou

V praxi je mnohdy velice složité aplikovat tento koncept „ztrát užtku“, zejména u některých sociálních služeb (zdravotnictví, sociální péče). Ochota zaplatit za statek, jak se nám jeví při pozorování reálných trhů, je totiž funkcí nejen užtku 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 užtky pocíťovali jinak, nýbrž proto, že jim to neumožňuje jejich rozpočtové omezení. Ale ani sebevětší citlivost na sociální aspekty nás, bohužel, nechrání 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 paretovskými efektivními 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 užtků a existence kolektivních (veřejných)

statků. Mají společné, že jde o případy, kdy není dosahováno maximálních užitek 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 (privativní) 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 užitku způsobené „nadměrnou“, „přílišnou“ spotřebou.

KLÍČOVÁ SLOVA:

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

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 užítka z nadměrné spotřeby? U kterých statků se s ní v praxi setkáváme?

NETRIVIÁLNÍ OTÁZKY K INSPIRACI A ZAMYŠLENÍ:

1. Na s. 39 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 pasažéra 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. BUCHANAN, J.M. An Economic Theory of Clubs. *Economica*. 1965. vol. 32, s.1-14.
4. BUCHANAN, J.M. *Public finance in democratic process: fiscal institutions and individual choice*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1987. 307 s. ISBN 0807841900.
5. BUCHANAN, J.M. Konstituce ekonomické politiky. Přednáška při příležitosti udělení Nobelovy ceny, 8. prosince 1986. In. JONÁŠ, J. a kol. *Nobelova cena za ekonomii.* Praha: Academia, 1993. s. 589-599.
6. COASE, R.H.: The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics*, 1960. s. 1-44.
7. CULLIS, J. - JONES, P. *Public finance and public choice: analytical perspectives*. London: McGraw-Hill, 1992. 486 s. ISBN 0077074009.

8. FRANK, R. H. *Mikroekonomie a chování*. 1. vyd. Praha: Svoboda, 1995. 765 s. ISBN 80-205-0438-9.
9. 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.
10. HAMERNÍKOVÁ, B. *Veřejné finance: metodická příručka, vzorové otázky a příklady*. 1. vyd. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, 1997. 155 s. ISBN 8070796448.
11. HAMPL, M. Tři přístupy k veřejným statkům. *Finance a úvěr*, 2001, roč. 51, č. 2. s. III-125.
12. HYMAN, D. N. *Public Finance: a contemporary application of theory to policy*. 9th ed. Mason: Thomson South-Western, 2008. 748 s. ISBN 9780324537192.
13. KLAUS, V. Dva typy veřejných statků a svoboda soukromé volby. *Lidové noviny*, 22.8.1994.
14. 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.
15. 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.
16. 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.
17. PEARCE, D. W. *Macmillanův slovník moderní ekonomie*. 2. vyd. Praha: Victoria Publishing, 1995. 549 s. ISBN 8085605422.
18. SAMUELSON, P. A. – NORDHAUS, W. D. *Economics*. 13th ed. New York: McGraw-Hill, 1989. 1013 s. ISBN 0070547866.
19. SANDLER, T. Impurity of Defence: An Application to the Economics of Alliances. *Kyklos*. Blackwell Publishing, 1977, roč. 30, č. 3. s. 443-460.
20. STIGLITZ, J.E. *Economics of the Public Sector*. 2nd ed. New York: W. W Norton, 1988. 33 p. ISBN 0393956830.
21. STIGLITZ, J.E. *Ekonomie veřejného sektoru*. Praha: Grada, 1997. s. 25-26, 102-116, 157-183, 255-279. ISBN 8071694541.
22. 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.

BLOK II

4. KAPITOLA SELHÁNÍ VLÁDY A (NE)EFEKTIVNOST VEŘEJNÉHO SEKTORU

Cíl kapitoly:

To, že trh tzv. selhává, nemusí nutně znamenat, že každý vládní zásah vede k lepšímu, resp. efektivnějšímu řešení. Naopak, někteří ekonomové tvrdí pravý opak, totiž že vládní zásahy situaci většinou jen zhoršují. Každopádně, činnost vlády podléhá celé řadě objektivních omezení. V této kapitole probereme důvody, které vedou k tomu, že vládní intervence často nedosahují svých zamýšlených cílů. Rozšířením tohoto směru analýzy se dostáváme k širokému okruhu otázek, pro které je společným jmenovatelem hledání příčin, proč má veřejný sektor sklon k neefektivnímu fungování a co se s tím dá v praxi dělat. Při hledání řešení si osvojíte přístup, který rozpracovala zakladatelka oboru na brněnské ekonomicko-správní fakultě, prof. Strecková, a který je založen na identifikaci tzv. vnějších a vnitřních faktorů efektivnosti. Po prostudování této části budete schopni realisticky hodnotit možnosti státu při jeho zásazích do ekonomiky. V závěru této kapitoly nahlédneme do mimořádně perspektivní oblasti ekonomických analýz veřejných výdajových programů a seznámíme se s principy jejich zpracování a hodnocení jejich efektivity. Zde jsou cíle této kapitoly poněkud skromnější – nemáme ambice naučit vás tyto analýzy provádět. To v daném rozsahu není možné. Postačí nám, když pochopíte hlavní zásady jejich zpracování, možnosti a omezení, která představují pro zlepšování a racionalizaci rozhodování ve veřejném sektoru, a poznáte jejich hlavní metodologická úskalí.

➤ časová zátěž

10-12 hodin

4.1 SELHÁNÍ VLÁDY

To, že existují tržní selhání, nemusí nutně znamenat, že každý vládní zásah vede k lepšímu, resp. efektivnějšímu řešení.

Mezi hlavní důvody, které vedou k tomu, že vládní intervence nedosahují svých zamýšlených cílů, patří:

1. **Omezené informace.** Vláda neví a ani nemůže znát všechny relevantní informace, které mohou mít vliv na dopady jejího rozhodnutí. Nemá k dispozici ani dokonalou znalost kauzálních (příčinných) souvislostí uvnitř ekonomického systému - tj. nemá „dokonalou teorii“, ale nemá dokonce ani stoprocentní znalost o průběhu reálných procesů. Pohybuje se (mimořádně jako i všichni ostatní) na určité pravděpodobnostní úrovni. Navíc zde významnou roli hraje faktor *zpoždění*. Než informační systém vládě zprostředkuje poznání nějakého procesu, situace je již jiná a vláda vlastně „bojuje s minulostí“ (podrobněji např. Žák, 1999).
2. I kdyby vláda měla dokonalé informace, teorii i přehled o situaci, stejně má **omezenou možnost kontrolovat resp. řídit reakce soukromého sektoru**. Zvláště zřejmé je to

v demokraticky uspořádaných společnostech, ovšem ani totalitní státy nedokázaly přinutit všechny výrobce a spotřebitele k „žádoucímu“ chování, přes všechno příkazové řízení a plánování. Možnosti reakce, přizpůsobení apod. jsou v podstatě neomezené. Příklady si jistě můžete libovolně dosadit podle svého zaměření a životních zkušeností, my zde uvedeme např. způsob, jakým se „zvrtnula“ podpora bydlení formou stavebního spoření, podpora přímých investic, kdy firmy inkasovaly pobídky a následně ukončily činnost, anebo aktuální příklad ze zahraničí, kdy si manažeři jedné britské firmy rozdělili vládní záchrannou dotaci do svých odměn. Lidé občas „iracionálně“ podlehnou módě či psychóze a pečlivě vědecky naplánované kapacity nedokáží pokrýt poptávku či naopak zejí prázdnotou.

3. I kdyby vláda měla neomezenou možnost určovat reakce soukromého sektoru, narážela by na svoji **omezenou kontrolu nad byrokratickým aparátem**, tj. nad částí sama sebe. Uvádění legislativy do života je složitý proces závislý na celé řadě technických detailů a uplatňují se v něm jako relativně autonomní subjekty i státní úřady a úředníci. Ti mohou být do značné míry vedeni i svými vlastními zájmy. Podrobněji budeme o ekonomických motivacích byrokracie hovořit v následující kapitole.
4. I kdyby všechna předchozí omezení neexistovala, jedno by zůstalo. Jde o **omezení vyplývající z podstaty politického procesu, kterým se formuluje vůle státu, jeho politika**. Politické rozhodnutí je v podstatě principiálně kompromisem mezi zájmy subjektů, které se na rozhodování podílejí. Výběr z možných alternativ je tím vždy poznamenán. Existují vlivy nátlakových skupin apod. Dlouhodobé uskutečňování nějaké vnitřně logické a konsistentní politiky je v podstatě nemožné. *Demokracie je metoda, jakou se způsobem, který vyhovuje všem, dospěje k rozhodnutí, které nevyhovuje nikomu.*

4.2 TENDENCE VEŘEJNÉHO SEKTORU K NEEFECTIVNOSTI

Ve veřejném sektoru objektivně působí tendence k neefektivnosti, což ještě neznamená, že veřejný sektor musí být sám osobe neefektivní

Y.Strecková

Téměř dnes a denně býváme konfrontováni s negativními projevy fungování veřejného sektoru jako poskytovatele služeb, správce majetku, investora, kupujícího. Jistě by nedalo příliš práce vyhledat v médiích příklady situací, kdy orgány veřejné správy zaplatily příliš mnoho, prodaly příliš levně, případy konfliktů zájmů, podezřelých zakázek, skandálů, podezření z korupce, klientelismu, trestuhodné neschopnosti či nezájmu. To jsou jistě viditelné a citelné projevy plýtvání zdrojů. Ale i tehdy, když veřejný sektor funguje řádně, bez těchto excesů, bývá považován za prostředí, pro které je typická nižší úroveň efektivnosti využívání omezených zdrojů, než je tomu u fungujících konkurenčních trhů. V další části této kapitoly se zaměříme na příčiny, proč k tomuto jevu dochází a cesty, jak objektivní tendenci k neefektivnosti neutralizovat, kompenzovat, bojovat proti ní.

4.2.1 Efektivnost – co se rozumí pod tímto pojmem?

Především bychom měli začít bližším vysvětlením toho, co se rozumí pod pojmem efektivnost, resp. co máme na mysli pod „tendováním k neefektivnosti“. Jednoduše řečeno, jde o to, že při fungování veřejného sektoru **hrozí, že bude soustavně docházet k maximalizaci vstupů a minimalizaci výstupů**.

Samotný pojem efektivnosti bývá interpretován různě, resp. můžeme se s ním setkat v různých souvislostech. Může pak mít různý význam. Vždy však přitom vystupují dvě základní složky efektivnosti: (1) hospodárnost a (2) účelnost. Hospodárnost sleduje nákladovou stránku, s jakými

náklady je možno dosáhnout žádoucího cíle. Dělat věci hospodárně, znamená dělat je co nejméně, resp. vybrat levnější variantu, pokud je výstup stejný. Účelnost znamená schopnost splnit určitý cíl a žádoucí je vybrat takovou variantu, která daný účel naplňuje při stejných nákladech v co nejvyšší míře.

V této souvislosti se můžete setkat v zahraniční, ale i naší odborné literatuře s pojmem „3E“ (*three Es*), podle anglických výrazů **economy, efficiency, effectiveness**.¹⁹ Jde o postup, který bývá využíván při hodnocení činností institucí a programových aktivit ve veřejném sektoru. Rovněž se v této souvislosti hovoří o metodě „*Value for money*“ (VFM), což se u nás obvykle nepřekládá. O této metodě pojednáváme v následující kapitole blíže.

Economy – hospodárnost – podstatný je vývoj použitých zdrojů, v praxi se oproti výše uvedené definici můžeme setkat s tím, že požadavek hospodárnosti vede i k *de facto* nižší úrovni výstupu – hlavně že se ušetří. Důvodem jsou zpravidla obtíže při vyjadřování výstupu, produkce či míry naplnění cílů v veřejném sektoru (více v dalším textu).

Efficiency – produktivita, úzce ekonomická efektivita – dosahovat (měřitelných) výstupu s nižšími jednotkovými náklady, s využitím menšího množství zdrojů (peněz, pracovníků, prostoru). To, že veřejná instituce pracuje s minimálními náklady (hospodárně), případně s vysokou produktivitou, ještě automaticky neznamená, že pracuje účinně (efektivně), neboli že jsou její produkty přínosné (žádoucí). To, zda daná instituce pracuje účinně je otázkou účelu, skutečnosti, jak plní cíle (resp. své působnosti) (Ochrana, 2003).

Effectiveness – účinnost (efektivnost) – míra dosahování cílů (cíl je účelem produkování výstupu) ve vztahu k disponibilním zdrojům.

Použili jsme výše uvedené české ekvivalenty tak, jak je interpretuje Ochrana (2003:176), neboť dobře vystihují základní rozpor mezi tzv. alokační a produkční efektivností (viz dále). Faktem ovšem je, že se v českém prostředí můžeme setkat i s jinými výrazy používanými jako ekvivalenty anglických 3E. Častější (a rovněž i v oficiálních vládních materiálech používané) překlady jsou „hospodárnost, účinnost (efektivita) a účelnost“²⁰.

Ponechme nyní stranou terminologické nejasnosti a soustředme se na jeden podstatný aspekt chápání efektivnosti veřejného sektoru. Jsou jimi dvě roviny analýzy efektivnosti: rozeznáváme tzv. **ALOKAČNÍ a PRODUKČNÍ efektivnost**.

Alokační efektivnost souvisí se stanovením „správných“ cílů. (Dělat správné věci.) Neefektivnost spočívá v tom, že zdroje jsou použity na něco, co nepřináší nejvyšší možný užitek (pochopitelně při zohlednění nákladů příležitosti). Cíl byl stanoven nevhodně.

¹⁹ V souvislosti s hodnocením fungování veřejné správy se v poslední době doplňuje o „*equity*“ (spravedlnost) a hovoří se o modelu „4E“.

²⁰ A aby to nebylo tak „jednoduché“, pro praxi je velice významná terminologie použitá v zákoně č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě. Ten pracuje s pojmy následovně (§ 2):

- hospodárností (se rozumí) takové použití veřejných prostředků k zajištění stanovených úkolů s co nejnižším vynaložením těchto prostředků, a to při dodržení odpovídající kvality plněných úkolů,
- efektivností takové použití veřejných prostředků, kterým se dosáhne nejvýše možného rozsahu, kvality a přínosu plněných úkolů ve srovnání s objemem prostředků vynaložených na jejich plnění,
- účelností takové použití veřejných prostředků, které zajistí optimální míru dosažení cílů při plnění stanovených úkolů.

Poznámka autorů: jaký je rozdíl mezi „přínosem plněných úkolů“ a „cíli dosahovaných při plnění úkolů“, nevíme. Nezbyvá nám než souhlasit s názorem Transparency International, že „legislativa postrádá jasné vymezení pojmů jako je hospodárnost, efektivita a účelnost (označovaných jako "3E": z angl. economy, efficiency, effectiveness)“ (<http://www.transparency.cz/index.php?lan=cz&id=498>).

Produkční efektivnost znamená, že se stanoveného cíle dosahuje způsobem, se kterým jsou spojeny nejnižší náklady. (Dělat věci správně.) Neefektivnost si můžeme představit třeba jako špatnou kombinaci výrobních faktorů.

Praktické projevy neefektivnosti si můžeme ukázat na následujících příkladech:

U institucí ve veřejném sektoru se můžeme často setkávat se sklonem k byrokratizaci. S větší nebo menší intenzitou se ztrácí smysl jejich existence, jejich poslání, důvod jejich existence. Jeden referent zaměstnává svými požadavky druhého referenta, smysl jednotlivých aktivit přestává být poměřován k poslání subjektů nebo procesů. Subjekt nebo proces „mele naprázdno“. Všichni jsou velice zaměstnaní, stojí to všechno moc peněz a výsledný efekt, tj. užitek, který má plynout z plnění poslání subjektu nebo procesu, se ztrácí ze zřetele. Občan, pacient, žák, výzkumný úkol, začíná „obtěžovat“.

Sklon k byrokratizaci se projevuje v tendenci k celkové těžkopádnosti subjektů a procesů ve veřejném sektoru. Protože nehrozí bezprostředně nebezpečí bankrotu (ve srovnání se situací v tržním sektoru jsou bankroty v podobě zániku subjektů nebo likvidace procesů pozvolné a jsou výsledkem rozhodnutí cestou veřejné volby, kde rozhodují i jiné faktory, než faktor ekonomické racionality), faktor času a ekonomické kalkulační racionality bývá ve svém vlivu zatlačován do pozadí.

V tržním sektoru musí být kupující respektován (je-li konkurenční prostředí). I když cílovou funkcí podnikatelských subjektů je zisk, podnikatelský subjekt ví, že ho nemůže z dlouhodobějšího hlediska dosáhnout, pokud ztratí zákazníka. Ve veřejném sektoru, jak již bylo několikrát zdůrazněno, není vazba úspěšnosti objektů a procesů tak těsná, tak bezprostřední. Což vede k nebezpečí dalšího závažného projevu selhávání, a tím je přehlížení a v krajním případě až pohrdání spotřebitelem. Veřejný sektor, který má za úkol vytvořit předpoklady především pro uchování a kultivaci lidského potenciálu, se ocitá v nebezpečí úplného opaku.

4.2.2 Příčiny tendence k neefektivnosti

Kde hledat příčiny této tendence? Nabízí se následující důvody:

1. neziskový charakter veřejného sektoru – absence kritéria zisku
2. obtížně vyjádřitelný užitek
3. zprostředkovanost vztahu „užitná hodnota – plátce“
4. slabá nebo žádná konkurence
5. ostatní

Ad 1) Kategorie zisku je základním a přirozeným generátorem optimalizace vztahu mezi vstupem (náklady) a výstupem (výnosy) v tržním sektoru. Není-li zisk pro posuzování úspěšnosti a prospěšnosti institucí veřejného sektoru a jejich činností významný, může to mít několik dopadů, které nastávají v závislosti tom, jak jsou nastaveny parametry prostředí, ve kterém tyto instituce fungují. Těmito parametry máme na mysli zejména tvrdost či měkkost jejich rozpočtového omezení, schopnost veřejné správy identifikovat množství a kvalitu produkce a míru autonomie rozhodování institucí a jejich managementu. Proto je tu velice těžké vliv absence kritéria zisku zobecňovat. V zásadě platí:

- čím měkčí rozpočtové omezení (čím je větší pravděpodobnost, že zřizovatel uhradí případné ztráty z hospodaření, poskytne dotace apod.), tím větší hrozí nebezpečí nehospodárnosti;

- čím je menší schopnost (a ochota) zřizovatele formulovat, kontrahovat a kontrolovat kvantitativní a kvalitativní parametry výstupu, tím více hrozí nízká produktivita, produkční neefektivnost a nižší kvalita výstupů;
- čím nižší autonomie (rozsah pravomocí a odpovědnost za rozhodnutí), tím více hrozí nízká produktivita, produkční neefektivnost a nižší kvalita výstupů (dali jste nám málo, dostanete od nás málo...).

Ad 2) Rovnost mezních nákladů a užitků jako podmínka optima alokace zdrojů platí i pro veřejný sektor. Vyjádření užitků jako takových je však ve veřejném sektoru velice obtížné. Přímé přiznání užitku kupujícími prostřednictvím ochoty akceptovat cenu, se zde na rozdíl od trhů nekoná. Užitky jako takové jsou obtížně vyjádřitelné, prakticky nekvantifikovatelné²¹ a rozhodování o alokaci zdrojů tak probíhá ve značně netransparentním prostředí, kdy nejen že se obtížně odhaduje budoucnost, ale mnohdy nelze ani jednoznačně hodnotit již dokončené transakce a činnosti. Velice často jsme v praxi svědky situací, kdy užitky z veřejně poskytovaných statků jinak chápe a prezentuje jejich producent (poskytovatel), jeho zřizovatel (plátce) i klient (občan). Nemluvě již o daňovém poplatníkovi, který to vše koneckonců financuje.

Menší intenzita tlaku na růst užitku a snižování nákladů se projevuje v menší inovační aktivitě při vyhledávání nových způsobů uspokojování potřeb, které zvyšují užitek při stejných nákladech nebo snižují náklady při stejném užitku nebo dokonce zvyšují užitek při snížených nákladech. Ve veřejném sektoru se z titulu zmíněných příčin projevuje určitá pohodlnost a princip „natažené ruky“. Tedy tlak na zvyšování příjmů z veřejných rozpočtů, aniž by bylo obecně považováno za nutné argumentovat vyšším dosaženým užitekem.

Ad 3) V tržním sektoru tlačí na míru užitku sám kupující tím, že buď koupí nebo nekoupí. Ve veřejném sektoru je intenzita míry tohoto tlaku velmi zprostředkovaná a tím i nedostatečná. Spotřebitel statků produkovaných veřejným sektorem si samozřejmě tyto statky také platí. Ovšem ne přímo (na trhu), ale cestou platby daní. Dochází tedy k vysoké míře zprostředkovanosti mezi okamžikem platby a okamžikem spotřeby. Tato vysoká míra zprostředkovanosti, vyvolávající menší tlak na užitnou hodnotu, je ještě násobena skutečností, že mezi platbou daní a spotřebou statků, které produkuje veřejný sektor, není rovnovážný vztah. Platba daní je diferencovaná, zatímco přístup ke spotřebě je často nediferencovaný. A pokud je diferencovaný, jedná se o diferenciaci, ve které je výše daní a spotřeba statků v nepřímé úměře (princip solidarity).

Ad 4) Vztah mezi konkurencí a efektivností ve veřejném sektoru je složitý. Narážíme zde na skutečnost, že veřejný sektor představuje silně heterogenní prostředí. Co platí pro některé činnosti, nemusí být pravdivé pro jiné. Realitou je, že konkurence bývá mnohými lidmi považována za princip, který zcela odporuje povaze veřejného sektoru. Jakkoliv s tímto názorem nemůžeme souhlasit, je pravdou, že lze najít oblasti, kde absence konkurence má smysl, a je přirozenou podmínkou naplnění poslání dané veřejné služby zahrnující striktní rovnost práv občanů před zákonem (např. veřejná správa, justice, armáda, policie). Na druhé straně, v řadě oblastí (vzdělávání, zdravotní péče, kultura) můžeme vidět, že konkurence poskytovatelů může vést a vede k vyšší kvalitě služeb (což je typické pro trhy, kde absence (regulace) tržní ceny způsobuje, že si poskytovatelé nekonkurují cenou). Zvyšování kvality výstupů je nicméně spojeno s tlakem na růst nákladů. Obtíže při čištění „trhů“ od (v konkurenci) neúspěšných poskytovatelů, ke kterým tak typicky dochází ve veřejném sektoru, pak vedou k rigiditě kapacit, přežívání

²¹ Strecková (1998) uvádí: „Formulace užitku není snadnou záležitostí. I když je vyjádřitelný pouze aproximativně, přibližně, není vyjádřitelný. Pokud by totiž byl nevyjádřitelný, pak se ztrácí jeho smysl. Není-li něco přesně měřitelné, ještě to neznamená, že je to nevyjádřitelné. Co je vlastně produkovaným užitekem školy? Soustava určitých teoretických poznatků a praktických dovedností, které si žák při absolvování školy odnáší. Takto, tímto postupem, můžeme vyjádřit užitek každé produkce veřejného sektoru.“

neefektivních a k vysokým fixním nákladům. Není divu, že vlády raději snášejí nižší kvalitu a výkon, než nadměrné výdaje.

Ad 5) Tím jsme se dostali k páté příčině tendence k neefektivnosti. Je to „nekonečné“ množství drobných i zásadních pravidel, jednotně regulujících často zcela rozdílné subjekty, které mají v konečném důsledku vliv na způsob, jak se instituce ve veřejném sektoru chovají v praktickém každodenním životě. Zda promyšleně hospodaří, nebo na konci roku „šturmují“ s výdaji jen aby vyčerpaly rozpočet. Zda oceňují své pracovníky podle přínosu k naplňování poslání instituce, či podle jiných nemotivujících kritérií. Zda se rozhodnou pro rozumné riziko, či raději nepodniknou nic v obavě z dopadů finanční kontroly a auditu. Zda dokáží flexibilně zareagovat na příležitost či zda ji propasou kvůli dlouhým lhůtám pro schvalování jednotlivých rozhodnutí či investic anebo nákupů. Zda umožňují promyšlený rozvoj dané instituce založený na kvalifikované analýze silných a slabých stránek, či zda jde o předmět politických handlů či populistického sbírání bodů u voličů.

4.2.3 Faktory efektivnosti veřejného sektoru

Lze s tendencí veřejného sektoru k neefektivnosti něco dělat? Lze ji nějak redukovat, kompenzovat?

Zcela obecně lze konstatovat, že základním východiskem pro řešení může být všestranné vytváření podmínek pro co nejlepší rozhodnutí, která činí lidé ve veřejném sektoru a která mají přímý či nepřímý dopad na efektivnost alokace zdrojů. Jestliže budou dílčí rozhodnutí zatížena malou chybou, celková chyba bude nejmenší.

Podmínkami správného rozhodnutí jsou:

1. že rozhoduje subjekt, který má relativně nejlepší informace (včetně odborné kvalifikace, schopnosti zohlednit názory a preference dalších, znalostí reálného stavu, schopnosti zmenšit rizika z nejistoty apod.);
2. že subjekt, který rozhoduje, je zainteresován na výsledku;
3. že subjekt, který rozhoduje, nemůže zneužít situaci pro čistě svůj prospěch.

Konkrétnější představu o nástrojích vedoucích ke snižování neefektivnosti veřejného sektoru nabízí přístup, který rozpracovala Strecková (1998). Pracuje s tzv. **faktory efektivnosti**. Ovlivněním faktoru dochází i k ovlivnění efektivnosti, neboť mezi faktorem a zkoumanou veličinou je závislost. Faktory efektivnosti veřejného sektoru se dělí na vnější a vnitřní. Je-li veřejný sektor pod tímto tlakem vnějších faktorů efektivnosti, je nucen sám, ze své vlastní iniciativy, vyvolávat k životu a využívat celou soustavu vnitřních faktorů efektivnosti.

Vnější faktory nemohou být samotnými institucemi veřejného sektoru (tedy na mikroúrovni) ovlivněny, jsou výsledkem celkového uspořádání společnosti a fungování jeho ekonomiky a patří sem:

- politické uspořádání společnosti
- fungování tržního (ziskového) sektoru.
- konkurenční prostředí mezi institucemi veřejného sektoru
- financování veřejného sektoru podle jeho výkonů a užitků.

Vnitřní faktory jsou chápány jako ovlivnitelné na mikroúrovni, především uplatněním odpovídajícího systému řízení. Z praktického hlediska patří mezi nejvýznamnější zejména

- vědecká a technická úroveň (úroveň poznání, vybavenost předpoklady pro uplatnění nových technologií, výpočetní technika a informační systémy apod.),
- racionální a efektivní struktura činností a dělba práce uvnitř institucí,
- kvalifikace a iniciativa pracovníků.

Politické uspořádání společnosti

Možnost dosáhnout pozitivního vlivu politického uspořádání společnosti na efektivnost veřejného sektoru je zcela spjata s demokratickým charakterem této společnosti. Pouze v takovém uspořádání společnosti je totiž možno rozvinout vliv občanů - daňových poplatníků na rozhodovací proces o veřejných příjmech a výdajích, a to cestou veřejné volby. Sřet zájmů, který se odehrává ve veřejné diskusi, vyžaduje propracování věcné a průkazné argumentace, zpracované na profesionální úrovni. Projednávání je veřejné a každý občan má právo vstoupit do této diskuse, vyslovit svůj názor. Hrozba volební prohry nutí zastupitele dbát zájmů voličů, v případě veřejného sektoru zájmů daňových poplatníků, co nejefektivněji vynakládat veřejné finance.

Fungování tržního (ziskového) sektoru

Tržní sektor sám o sobě vytváří ve společnosti atmosféru výkonnosti, atmosféru efektivnosti, která ovlivňuje i atmosféru veřejného sektoru. Hlavním plátcem daní je tržní sektor. Poplatníci se ptají a mají právo vědět, na co platí daně. Jak v tržním, tak veřejném sektoru je řada pozic, které mají shodnou náplň práce (účetní, údržba budov, sekretářka atd.). V tržním sektoru pod tlakem kategorie zisku existuje přirozený ekonomický tlak na výkonnost a hospodárnost při plnění těchto funkcí. Už tím staví zrcadlo výkonnosti a efektivnosti pro výkon téže funkcí ve veřejném sektoru. Fungování ziskového sektoru vytváří ve většině aktivit veřejného sektoru i faktickou konkurenci tím, že nabízí obdobné aktivity za tržní ceny. (Ve školství, kultuře, zdravotnictví, výzkumu apod.) A konečně, existence ziskového sektoru představuje hypotetickou možnost zcela převzít do svého ekonomického režimu produkci většiny statků, které z důvodů již několikrát uvedených zajišťuje veřejný sektor. Tato svým způsobem neustálá „hrozba“ vlastní likvidace veřejného sektoru se rovněž podílí na tlaku na jeho efektivnost.

Konkurenční prostředí uvnitř veřejného sektoru

Vytváření konkurenčního prostředí uvnitř veřejného sektoru všude tam, kde je to provozně možné a finančně únosné přináší typický efekt konkurence a tím je zlepšování vztahu mezi velikostí nákladů a produkovaným užitekem. Svobodná volba školy stejného druhu, svobodná volba lékaře, zadání veřejných zakázek veřejnému sektoru cestou grantů, veřejných soutěží apod., to vše přispívá k vytvoření prostředí efektivnosti ve veřejném sektoru. Toto konkurenční prostředí ovšem přináší svůj efekt pouze tehdy, jestliže je uveden do života další jmenovaný faktor, a to financování veřejného sektoru podle jeho užiteků a výkonů.

Financování veřejného sektoru podle jeho užiteků a výkonů

Užitek z veřejně poskytovaných statků je dosahován určitými výkony (např. počet žáků, násobený odučenými hodinami, počet ošetřovaných pacientů, počet odehraných představení atd.). Každý výkon má jednak svoji kvantitativní dimenzi a jednak svoji kvalitativní dimenzi, tedy způsob jeho provedení. A každý výkon - má-li mít smysl - má určitý užitek. Logická struktura řetězce náklad - výkon - kvalita výkonu - užitek vytváří základ rozhodování o financování veřejného sektoru.

Postavit systém financování na tomto řetězci v podmínkách určité konkurence, při existenci trhu a demokratického politického systému, který s sebou přináší veřejnou volbu a veřejnou kontrolu znamená vytvářet prostředí, které má šanci na to, aby účelně brzdilo tendenci veřejného sektoru k neefektivnosti.

Faktor vědecké a technické úrovně

Obsahem tohoto faktoru je aplikace výsledků vědy a techniky do realizace veškerých činností veřejného sektoru. např. při tvorbě obsahu výuky jednotlivých předmětů ve školách, při volbě léčebných metod, při formulaci obsahu zákonů a vyhlášek, při postupu výzkumu, při zajišťování čistoty ovzduší a vod atd. Jedním slovem bychom mohli říct, že se jedná o vědu, využívanou v technologii jednotlivých činností veřejného sektoru, v technologii produkce jednotlivých statků.

Uplatnění technických prostředků je ve veřejném sektoru pro jeho efektivnost relativně méně významné než v sektoru tržním. Je to dáno samotnou strukturou veřejného sektoru. Efektivnost většiny činností je závislá především na kvalifikaci výkonných pracovníků veřejného sektoru (referent na obecním úřadě, soudce, učitel, lékař, umělec, vědec atd.). Technické prostředky znásobují účinnost jeho práce. Samozřejmě, že v jednotlivých blocích je význam vědy a techniky pro jeho efektivnost diferencovaný. Tak např. v bloku dopravy a spojů má jistě faktor techniky dominantní postavení. V kultuře bude význam vědy a techniky ustupovat do pozadí.

Struktura veškerých činností

Zde jde primárně o nastavení a udržování rovnováhy mez tzv. primárními (hlavními) a sekundárními (obslužnými) činnostmi včetně činností řídicích. Instituce ve veřejném sektoru jednak produkují statky, jejichž struktura by měla zajišťovat s minimem nákladů maximální užitek, tedy maximum uspokojování potřeb, jejichž uspokojování je definováno jako poslání příslušného odvětví, oboru, instituce veřejného sektoru. Jednak uskutečňují činnosti proto, aby vytvořily podmínky pro plnění svých primárních funkcí. Jedná se o činnosti, které samy o sobě neprodukují vlastní statky, ale bez nichž produkce statků je obtížně myslitelná. Jde o výkon personální funkce, provozně technické funkce a funkce komplexního hospodaření (ekonomické funkce). Lze sem zařadit i činnosti řídicí - prognostické, koncepční a plánovací činnosti, činnosti operativně řídicí a činnosti evidenční, analytické a kontrolní. Průřezový charakter mají činnosti organizační a motivační.

Činnosti obslužné mají ve veřejném sektoru tendenci k hypertrofii - viz selhávání veřejného sektoru. Minimalizace těchto činností však nemusí být vždycky zdrojem efektivnosti (jsou-li minimalizovány činnosti sekundárních funkcí, dopadá to tak, že např. docent si zařizuje opravu záznamníku, lékař vede evidenci pacientů, přednosta okresního úřadu dělá dozor výstavby nové budovy).

Všechny formy dělby práce

Dělba práce s sebou přináší možnost specializace pracovníků i zařízení. Na druhé straně však vyvolává potřebu koordinace. U spotřebitelů statků veřejného sektoru vyvolává některé negativní důsledky, spojené s náklady na cestování, ztrátu času a pohodlí. Pro konkrétní využívání tohoto faktoru je nutno hledat optimum míry dělby práce, která je, jako vždy, určitým průsečíkem mezi klady a zápory, užitekem a nákladem.

Kvalifikace pracovníků

Veřejný sektor je ve své efektivnosti doslova bytostně vázán na využívání tohoto faktoru, obdobně jako celý sektor služeb. Výkon je přímo závislý na kvalifikaci pracovníků (referent státní správy, výkonný pracovník policie, soudce, lékař, učitel, umělec, organizátor kulturních aktivit, trenér, sociální pracovníce, výzkumník atd.). Obecně řečeno, jedná se o vysokou profesní náročnost v „dělnických“ kategoriích, což se projevuje i v tom, že většina těchto profesí vyžaduje vysokoškolské vzdělání. Sebelepší technika nenahradí menší kvalifikaci této výkonné pracovní síly. Jedná se o jedno ze zásadních specifíků veřejného sektoru, které ovlivňuje především řízení a odměňování ve veřejném sektoru.

Ve vztahu k této objektivní skutečnosti pak působí zcela protichůdně všeobecná tendence k neochotě daňových poplatníků (jejich reprezentantů ve veřejné správě) hmotně ocenit tuto práci.

Tato skutečnost posléze vyvolává dvě tendence:

- podporuje snahu komercializace veřejného sektoru (přechod produkce těchto statků do sféry tržního sektoru) se všemi známými důsledky;
- způsobuje odchod schopných lidí do jiných profesí, kde mohou využít jak svých schopností, tak svého původního vzdělání.

Neochota společnosti ocenit práci pracovníků ve veřejném sektoru se projevuje i v těchto důsledcích:

- v neochotě kvalifikovaných pracovníků vykonávat ve veřejném sektoru činnosti sekundárních funkcí, z čehož vyplývá nižší efektivnost práce pracovníků primárních funkcí,
- v neochotě schopných manažerů angažovat se pracovníčně ve veřejném sektoru, přičemž právě ve veřejném sektoru se ukazuje kvalita systému řízení jako rozhodující vnitřní faktor efektivnosti.

Iniciativa pracovníků

Proveďme si nyní v souvislosti s faktorem „iniciativa pracovníků“ určitou rekapitulaci objektivně se projevujících rozporů:

- vysoká kvalifikační náročnost výkonné práce primárních funkcí, tedy práce přímo při produkci statků ve veřejném sektoru je dána především tím, že nelze pracovníkovi cestou tzv. „přípravy výroby“ výkon činností přesně stanovit. Na vlastní produkci těchto statků působí příliš mnoho faktorů. V důsledku vlivu těchto faktorů se musí výkonná pracovní síla přímo v procesu produkce statků rozhodovat na místě sama. Musí být iniciativní ve vyhledávání optimálního způsobu,
- tendence v oceňování práce ve veřejném sektoru nejsou pro iniciativu pracovníků motivující,
- veřejný sektor je řízen a spravován veřejnou správou, která objektivně tenduje k byrokratizaci a nevytváří živné prostředí pro iniciativu,
- přehlédneme-li strukturu veřejného sektoru, zjistíme, že vzato z historického hlediska jedná se o odvětví, která jsou tradiční a inklinují k tradicionalismu, což není rovněž příznivé klima pro iniciativu, pokud tím rozumíme iniciativu ve smyslu hledání nových způsobů dosahování efektivnosti veřejného sektoru.

Základní rozpor ve využívání faktoru „iniciativa pracovníků“ tedy spočívá v tom, že:

- charakter statků, produkovaných ve veřejném sektoru vyvolává objektivně potřebu iniciativy pracovníků ve své práci,
- všechny ostatní faktory působící ve veřejném sektoru nejsou příznivé pro motivaci k této iniciativě.

Tyto objektivně působící rozpory vyvolávají velikou náročnost na motivační systém jako součást systému řízení.

4.3 HODNOCENÍ VEŘEJNÉ POLITIKY A VEŘEJNÝCH PROJEKTŮ, METODY EKONOMICKÉ ANALÝZY

S cílem redukovat dopady nesprávných či zmanipulovaných rozhodnutí o větších sumách peněz vydávaných z veřejných rozpočtů na nejrůznější účely (tj. bojovat s tendencí veřejného sektoru k neefektivnosti) vytvářejí ekonomové analytické nástroje umožňující větší objektivitu rozhodování se zřetelem na elementární ekonomickou racionalitu. V této části si představíme jejich podstatu, význam a základní postupy jejich provádění.

4.3.1 Podstata ekonomického hodnocení

Metody ekonomického hodnocení si kladou za cíl **měřitelně prokázat, jaké jsou užitky a náklady různých variant rozhodnutí a na základě toho vybrat ty projekty nebo činnosti, které jsou schopné nejlépe přispět k růstu společenského blahobytu.**

Praktické použití

V praxi se jejich využíváním nesetkáváme příliš často. Důvodů je celá řada. Jedním z nich je poměrně široce rozšířené povědomí, že to prostě „nejde“. Pravda je nicméně taková, že zapojování metod ekonomické analýzy do rozhodování veřejné správy má ve světě již stoletou tradici.

Historie analýzy veřejných projektů začíná na počátku našeho století. Roku 1902 vstoupil v USA v platnost zákon „River and Harbor Act“, který poprvé upravil vyhodnocování nákladů a užitků říčních a přístavních zařízení projektovaných Sborem inženýrů. Tyto metody byly zobecněny v období „New Deal“, v němž probíhaly rozsáhlé protikrizové veřejné práce, zvláště v oblasti vodohospodářských děl s vícenásobnými cíli. V roce 1936 byl schválen „Flood Control Act“ (zákon o zvládnutí povodní).

Po druhé světové válce byly obecné zásady spojené s hodnocením projektů vodních nádrží zakotveny v „Zelené knize“ vydané v roce 1950, zatímco univerzitní ekonomové se zabývali jejich standardizací a snahou dodat jim teoretické základy, které jim zatím chyběly. V průběhu 50. až 80. let vznikají v této oblasti četné práce, jejichž nejvýznamnějšími autory byli zejména R. Dorfman, O. Eckstein, J. Margolis, J. Krutilla a B. Weisbrod.

Oblast aplikace analýzy veřejných projektů se v historii rozšiřovala postupně. Nejprve se analýzy týkaly **velkých veřejných investic**, a to jednak do **infrastruktury dopravy** (mosty, kanály, přístavy, silnice, železnice, letiště), jednak do **vodohospodářských zařízení** sloužících současně pro energetiku, regulaci záplav a zavlažování. Poté se rozšířily na projekty ve výrobě **energie**, s ohledem na problémy veřejného financování, ale především na problémy zvyšujícího se výnosu a externalit.

Význam a role ekonomického hodnocení

Požadavek vyšší míry uplatňování metod ekonomické analýzy při rozhodování mezi alternativními způsoby vynakládání veřejných prostředků není snahou o odebrání pravomocí demokratickým institucím. Nejde o snahu nahradit jejich rozhodování nějakým technokratickým, více či méně direktivně prosazovaným rozhodnutím nezávislým na společenských preferencích. **Smyslem a posláním ekonomických analýz je zvýšit míru informovanosti o daném předmětu rozhodnutí, o možných variantách a o jejich společenských nákladech a užitcích.**

Ve své podstatě se jedná o zkvalitnění předpokladů efektivního rozhodování ve veřejném sektoru, které sice samo o sobě nezaručuje výběr optimální varianty, ale snižuje nebezpečí zcela nesprávného či svévolného rozhodnutí. Provedení sebelepší „objektivní“ analýzy nesnímá z příslušných kompetentních orgánů odpovědnost za přijaté rozhodnutí. Analýza může posloužit především jako **inspirace a argument** chystaného nebo přijatého rozhodnutí. Slouží tím v podstatě jako nástroj doplňující standardní institucionální brzdy subjektivismu v politickém rozhodování známé z mnoha zemí, jako např. povinnost analyzovat dopady rozhodnutí, institut veřejných slyšení, apod.

Bude-li trajektorie vývoje občanské společnosti v naší republice následovat vyspělé země, lze předvídat, že se postupně změní postoj veřejnosti k rozhodování orgánů veřejné správy. Logika přístupu, který je poměrně obvyklý zejména v anglosaských zemích, je následující: veřejné výdaje si vynucují existenci veřejných příjmů na úkor soukromého sektoru; to mimo jiné snižuje jeho investiční možnosti, což má pochopitelně negativní dopad na rozvoj ekonomiky; je tedy zřejmé, že jestliže stát či jiná veřejná moc tyto prostředky podnikatelské sféře odčerpá, **měla by je využít lépe a měla by mít v rukou důkazy, fakta, které to mohou potvrdit.** Pokud veřejná moc nedokáže prokazovat efektivnost svých výdajů, bude narážet na stále vyšší míru neochoty podílet se na vytváření zdrojů. Ekonomické analýzy mohou sloužit jako argumenty pro získání podpory veřejnosti a jako důkazy o správnosti přijatého rozhodnutí.

Rozhodovací procedura

Co vlastně představuje práce nad takovou typickou ekonomickou analýzou? Předpokládejme pro účely názornosti velmi zjednodušené zadání: obec připravuje svůj rozpočet a hodlá opřít priority své investiční činnosti o ekonomickou analýzu, neboť poměr sil v zastupitelstvu signalizuje možnou patovou situaci. Vyhláší výběrové řízení na zpracování ekonomické analýzy, která by umožnila sestavit žebříček variant podle jejich čistého užitku pro obec.

Výchozím krokem zpracovatele bude identifikace souboru možných variant. Podle něj bude volit typ použité analýzy. Obecně řečeno, **klíčovým prvkem je souměřitelnost výstupů z jednotlivých variant.** V praxi se nejčastěji používají dvě metody analýz: **analýza účinnosti nákladů** (resp. nákladové efektivnosti, dále jako CEA) a **analýza nákladů a výnosů** (resp. nákladů a užitku, dále jako CBA).²²

Dalším krokem je identifikace pokud možno všech významných nákladů a užitků možných variant. Ty mohou mít peněžní i nepeněžní formu. Pokud jde o zpracování analýzy nákladů a užitků, je třeba se pokusit o převedení všech na peněžní jednotky, resp. o jejich *ocenění*. U některých je to krajně obtížné, avšak mimořádně škodlivé může být vyloučení neměřitelných výnosů z analýzy. O něco podrobněji viz další text.

²² Podrobněji v dalším textu

4.3.2 Druhy ekonomických analýz

V rámci skupiny ekonomických analýz používaných v oblasti hodnocení veřejných projektů existují různé metodologické varianty, které můžeme rozdělit na dvě velké skupiny podle toho, zda používají jediné kritérium nebo více kritérií. Možnost použití jednokritériálních metod je závislá na tom, zda existuje jedno dominantní kritérium, na které lze ostatní kritéria převést alespoň ordinálně (např. provést jejich uspořádání od nejlepší po nejhorší) nebo i kardinálně (vypočítat užitkovou funkci). Metody vícekritériální analýzy používáme, jsou-li cíle nesouměřitelné, resp. je-li každý odvozen od jiného kritéria. Jedná se o metody třídění kritérií a kompromisu mezi jejich výsledky.

O konkrétních čtyřech nejčastějších jednokritériálních metodách si řekneme více:

Jednokritériální metody

- a. Analýza minimalizace nákladů (CMA)
- b. Analýza účinnosti nákladů (CEA)
- c. Analýza nákladů a užitečnosti (CUA)
- d. Analýza nákladů a výnosů (CBA)

Tabulka 4.1: Jednokritériální metody a přehled jejich využití

Metoda	Forma měření výstupů	Příklad použití
CMA	Neměří se	<ul style="list-style-type: none"> - Fáze programování v systémech programové alokace zdrojů - Měření výdajů podpůrných analogických prvků - Výběr alternativy při reorganizaci pracovišť
CEA	Naturální jednotky	<ul style="list-style-type: none"> - Logistické projekty - Vzdělávací a přeškolovací projekty - Farmakoekonomie
CUA	Užitečnost	<ul style="list-style-type: none"> - Hodnocení zdravotních programů - Hodnocení veřejných zakázek u zakázek s technickými parametry - Analýza efektivnosti podpůrných prvků v PPBS
CBA	Peněžní jednotky	<ul style="list-style-type: none"> - Při hodnocení stavebních projektů (výstavba infrastruktury) - Ekologické projekty - Profesionální armáda - Protidrogové programy

Pramen: OCHRANA F. Manažerské metody ve veřejném sektoru (2002). Doplněno IM.

Analýza minimalizace nákladů

Předpokladem využití této metody je kvalitativní a kvantitativní **homogenost a relativní shodnost výstupů**. Kritériem hodnocení jsou nejnižší náklady na posuzovaný projekt, tedy:

$$C = C_o + \sum_{i=1}^n C_i \rightarrow \min$$

kde C_o je pořizovací cena (počáteční investice), C_i jsou náklady v jednotlivých obdobích t a n je doba životnosti projektu. Z uvedeného je zřejmé, že ji nelze použít pro hodnocení projektů s různou dobou životnosti. Metoda se používá:

- Když není možné ocenění výstupů.
- Výstupy jsou homogenní a relativně shodné.
- Potřebujeme vyloučit varianty, které nevyhovují rozpočtu.

Analýza účinnosti nákladů

V případě *Cost-effectiveness analysis* jsou výsledky programů měřeny v podobě naturálních ukazatelů a fyzikálních jednotek (např. počet diváků, počet diagnostikovaných případů nemoci, volný čas). Hodnota ani cena efektů se nezjišťuje, nicméně při porovnávání různých projektů je nutné, aby porovnávaný efekt byl typově stejný. Největší výhodou této metody je, že zde odpadá nutnost oceňování všech položek.

V rámci této metody se vedou diskuse o použití, či nepoužití diskontování. Argumenty pro diskontování zdůrazňují, že pokud diskontujeme náklady není možné nediskontovat efekty. Argumenty proti upozorňují nato, že diskontováním je přikládám menší význam efektům budoucím než současným (problém mezigenerační spravedlnosti). Pokud jde o samotné stanovení diskontní sazby, převažují názory, že by měla být stejná jako sazba, která je použita na náklady.

Analýza nákladů a užitečnosti

Metoda *Cost-utility analysis* je podobná metodě CEA, avšak poměřuje efekty jednotlivých programů prostřednictvím jejich subjektivně vážené užitečnosti. Této metody se používá převážně k hodnocení programů z oblasti zdravotnictví. Jednou z aplikací CUA ve zdravotnictví je metoda QUALY. Výsledky jsou měřeny v časových jednotkách (např. roky prodlouženého života). Tato metoda zohledňuje rozdílnou kvalitu zdravotního stavu přepočítáním prostřednictvím vah odrážejících míru užítka plynoucí ze zdravotního stavu.

V poslední době se můžeme setkat i s názorem, že vážení naturálně vyjádřených efektů co do užitečnosti, resp. kvality by mělo být standardní součástí už *CEA*, má-li být řádně prováděnou. Jinými slovy, že není nutné tyto dva druhy analýz rozlišovat.

Analýza nákladů a výnosů

Cost – Benefit analýza (analýza nákladů a prospěchu, někdy také analýza nákladů a užítka) je metodickým nástrojem, který slouží k hodnocení projektů veřejné sféry. Je nejkompexnější ze všech jednokriteriálních metod ekonomického hodnocení. Díky tomu, že pracuje s peněžním vyjádřením výstupů může teoreticky srovnávat projekty různé povahy a zaměření. Metoda CBA je v současnosti jednou z nejpoužívanějších metod při posuzování ekonomické a finanční návratnosti projektů. V příloze 2 této kapitoly můžeme sledovat metodický postup analýzy.

4.3.3 Obecné aspekty měření nákladů a výnosů

Poznámka k typům užitků a nákladů

Nejvýznamnější dělení nákladů a užitků je na **reálné** a **peněžní**.

Za reálné užitky se považují ty, které získávají koneční uživatelé veřejného projektu. Odrážejí přírůstek blahobytu společnosti, který se porovnává s reálným nákladem převedení zdroje z jiného použití.

Peněžní náklady a užitky vznikají v důsledku změn v relativních cenách, které se projevují při adaptaci ekonomiky na poskytované veřejné statky a na změny ve struktuře poptávky po zdrojích. Výsledkem je, že narůstají zisky nebo ztráty některých jednotlivců, které jsou však vyrovnávány ztrátami nebo zisky, jež pocítují ostatní. Neodrážejí čisté náklady nebo užitky pro společnost jako celek.

Je nutné počítat s reálnými užitky a náklady, zatímco peněžní změny by neměly do hodnocení vstupovat.

Příklad: Výsledkem projektu stavby dálnice dojde jednak ke snížení přepravních nákladů (pohonné hmoty, čas) a jednak k relativnímu zvýšení pracovních příjmů stavebních dělníků účastnících se prací. První efekt představuje absolutní zvýšení blahobytu společnosti (se stejnými náklady je dosaženo vyššího užitku, resp. stejného užitku je dosaženo s nižšími náklady) a můžeme ho označit za reálný. Druhý případ je složitější. V souvislosti s projektem dojde ke zvýšení poptávky po práci stavebních dělníků, což povede ke zvýšení jejich mzdy, resp. důchodu. Pokud jde čistě o zvýšení relativní poptávky, kompenzované poklesem poptávky po jiných profesích nejde o čistý přínos pro společnost jako celek, neboť někde jinde dochází ke ztrátám. Jde tu o peněžní změnu, která by neměla do hodnocení projektu vstupovat. Pokud však má zvýšení poptávky za následek snížení nezaměstnanosti, pak lze uvažovat o reálném charakteru tohoto užitku.

Pozor! Uvedený příklad bude platit, pokud v souvislosti s hodnocením projektu vycházíme z předpokladu, že koruna, o kterou se zvýšil důchod stavebnímu dělníkovi, má stejnou váhu jako koruna, o kterou bude chudší např. daňový poplatník. Pokud z nějakého důvodu pokládáme za prospěšné přiřadit získaným užitkům distribuční váhy, pak se uvedený peněžní dopad mění z pohledu společenského blahobytu v reálný a započítat bychom ho museli.

Totéž by platilo i pro případy, kdy ke změnám, které kompenzují peněžní přínosy hodnoceného projektu, dochází mimo *jurisdikci* (oblast zájmů a pravomocí), v jejímž rámci projekt hodnotíme.

Obecní radní si nechávají zpracovávat analýzu projektu, mezi jehož efekty patří i předpokládané zvýšení cen nemovitostí v majetku obce. Je zřejmé, že zvýšení ceny je pouze relativní a místně zvýšená poptávka vyvolá někde jinde pokles. Z hlediska obce jakožto subjektu, který se rozhoduje o realizaci projektu, jsou však tyto ztráty nepodstatné. (Obdobně jako negativní externality pro soukromé výrobce.)

Náklady a užitky projektů dále členíme **přímé a nepřímé**, přičemž nepřekvapí, že do správně zpracované CBA je třeba započítat obojí.

Z pohledu oceňování nákladů a užitků je podstatné rozlišování mezi tzv. **hmotnými a nehmotnými** užitky a náklady. Zde je kritériem dělení skutečnost, zda daný náklad či užitek má či nemá tržní cenu. Klasik francouzské školy veřejné ekonomie J. Bénard v této souvislosti používá z našeho pohledu přímočařejší terminologii, když hovoří o tzv. tržních a netržních nákladech a užitcích. Viz tabulka 4.2.

Tabulka č. 4.2 Členění nákladů a užiteků (podle Bénarda)

		Užitky	Náklady
Přímé	Tržní	Prodané výrobky	Výdaje na výrobní faktory a jiné vstupy Finanční náklady
	Netržní	Netržní statky Časové zisky	Tytěž proměnné hodnocené opačně
Nepřímé	Tržní	Ušetřené lidské životy Explicitní redistribuce důchodů Implicitní redistribuce důchodů cenami v případě strukturálních projektů	Tytěž proměnné hodnocené záporně
	Netržní	Pozitivní externality	Negativní externality

Pramen: Bénard, J. Veřejná ekonomika I.-III. Praha : EU ČSAV, 1989.

Oceňování nehmotných (netržních) položek a řešení tržních zkreslení

V zásadě existují dvě skupiny metod, které lze použít v závislosti na okolnostech:

- Metody orientované na zjištění, či odvození částky, kterou jsou spotřebitelé ochotni za poskytované statky či služby vynaložit (hovoříme zde o tzv. *willingness to pay*). Tuto částku lze zjistit buď přímo (marketingovým šetřením) nebo nepřímo (pozorováním jejich chování).
- Metody související s veřejnou volbou. Cena je zde odvozena od názorů a konání politiků (státních orgánů), přičemž cenu lze odvodit přímo (v rámci reálného politického rozhodování) nebo nepřímo (odvozením z faktického konání politiků a státních orgánů při rozhodování o jiných věcech).

Tržní náklady užiteků – příčiny zkreslení

Tržní ceny jsou ideálním prostředkem k ocenění nákladů a užiteků, je však nutno zohlednit, že tržní ceny podávají zcela pravdivou informaci pouze v případě dokonalé konkurence. Pokud se snažíme odstranit toto zkreslení pomocí úprav (*rektifikace*) nazýváme ceny takto upravené, **cenami stínovými**.

Příčiny zkreslení tržních cen lze rozdělit do následujících skupin:

- Nedokonalost konkurence.

- b) Neúplné využití zdrojů.
 - c) Daně, subvence a veřejná reglementace.
 - d) Vnější obchodní a finanční ochrana.
 - e) Externality.
- a) *Nedokonalost konkurence* – v případě, že na trhu je monopolistická konkurence, použijeme nižší ceny substitučních výrobků. Pokud je na trhu monopol, použijeme dlouhodobé mezní náklady statku.
- b) *Neúplné využití zdrojů* – jestliže je přebytek pracovní síly trvalý a významný, pak jsou náklady příležitosti nulové, tzn. Jejich stínová cena by měla být nulová. Pokud je však přebytek pracovní síly pouze dočasný (např. sezónní nezaměstnanost), stanovíme stínovou cenu jako průměr odměny pracovní síly v době, kdy je zaměstnaná.
- c) *Daně, subvence a veřejná reglementace* – daně a subvence mají tendenci narušovat konkurenční ceny. Teoretické řešení spočívá ve výpočtu optimální ceny pomocí nějakého modelu optima druhého řádu. Pokud to není možné, je nutné hledat jiné způsoby. Z výpočtu analýzy nákladů a užitků je nutné vyloučit distorzivní daně²³ a subvence (s výjimkou subvencí kompenzujících externality). Jinak řečeno je nutné odečíst všechny nepřímé daně, cla a daně z příjmů.
- d) *Vnější obchodní a finanční ochrana* – v případě tohoto zkreslení je nutné nahradit tyto ceny cenami světovými. Toto je žádoucí zejména u projektů předkládaných mezinárodním institucím (např. světová banka), kde se porovnávají projekty z různých zemí.
- e) *Externality* – pro oceňování negativních externalit uvádí např. Benárd dvě metody:
- a. Přímé ocenění negativních externalit – je vytvořen katalog externalit a na základě výzkumu se stanoví jejich náklady.
 - b. Funkce škod – uvádí do relace parametry škod s tržní hodnotou nějakého statku, který je jimi záporně ovlivňován.

SHRNUTÍ:

1. To, že trh tzv. selhává, nemusí nutně znamenat, že každý vládní zásah vede k lepšímu, resp. efektivnějšímu řešení. Činnost vlády podléhá celé řadě objektivních omezení. Mezi hlavní důvody, které vedou k tomu, že vládní intervence nedosahují svých zamýšlených cílů, patří: omezené informace, omezená možnost kontrolovat resp. řídit reakce soukromého sektoru, omezená kontrola nad byrokratickým aparátem, a omezení vyplývající z podstaty politického procesu, neboť politické rozhodnutí je v podstatě kompromisem mezi zájmy subjektů.
2. Veřejný sektor z mnoha důvodů obecně tenduje k neefektivnímu fungování, hrozí, že bude soustavně docházet k maximalizaci vstupů a minimalizaci výstupů, resp. k tomu, že zdroje nejsou alokovány tam, kde mohou přinést v konkrétním čase nejvyšší užitek (neděláme správné věci) anebo že není volen takový způsob dosažení stanoveného cíle, který by minimalizoval náklady (neděláme věci správně).
3. Efektivnosti v sobě obsahuje dvě složky: (1) hospodárnost a (2) účelnost. Hospodárnost sleduje nákladovou stránku, s jakými náklady je možno dosáhnout žádoucího cíle. Dělat věci hospodárně, znamená dělat je co nejúsporněji, resp. vybrat levnější variantu, pokud je výstup

²³ Distorzivní daň je každá daň, která se neukládá ve formě jednotné částky (např. daň na hlavu)

stejný. Účelnost znamená schopnost splnit určitý cíl a žádoucí je vybrat takovou variantu, která daný účel naplňuje při stejných nákladech v co nejvyšší míře.

4. Na míru efektivnosti veřejného sektoru mají vliv vnější a vnitřní faktory. Vnějšími faktory efektivnosti rozumíme jevy, které působí na veřejný sektor z vnějšku. Patří sem politické uspořádání společnosti, fungování ziskového sektoru, konkurenčnost prostředí mezi institucemi veřejného sektoru a financování veřejného sektoru podle jeho výkonů a užitků.
5. Mezi vnitřní faktory řadíme: využití vědy a techniky, vyváženou strukturu veškerých činností, všechny formy dělby práce, kvalifikaci a iniciativu pracovníků. a nakonec (ale ne v poslední řadě) systém řízení.
6. S cílem bojovat s tendencí veřejného sektoru k neefektivnosti vytvářejí ekonomové analytické nástroje umožňující větší objektivitu rozhodování se zřetelem na elementární ekonomickou racionalitu. Požadavek vyšší míry uplatňování metod ekonomické analýzy při rozhodování mezi alternativními způsoby vynakládání veřejných prostředků není snahou o odebrání pravomocí demokratickým institucím. Nejde o snahu nahradit jejich rozhodování nějakým technokratickým, více či méně direktivně prosazovaným rozhodnutím nezávislým na společenských preferencích. Smyslem a posláním ekonomických analýz je zvýšit míru informovanosti o daném předmětu rozhodnutí, o možných variantách a o jejich společenských nákladech a užitcích. Existuje zde poměrně široké spektrum používaných metod, jakož i propracovaná metodika jejich aplikace.
7. V rámci skupiny ekonomických analýz používaných v oblasti hodnocení veřejných projektů existují různé metodologické varianty, které můžeme rozdělit na dvě velké skupiny podle toho, zda používají jediné kritérium nebo více kritérií. Možnost použití jednokritériálních metod je závislá na tom, zda existuje jedno dominantní kritérium, na které lze ostatní kritéria převést alespoň ordinálně (např. provést jejich uspořádání od nejlepší po nejhorší) nebo i kardinálně (vypočítat užitkovou funkci). Metody vícekritériální analýzy používáme, jsou-li cíle nesouměřitelné, resp. je-li každý odvozen od jiného kritéria. Jedná se o metody třídění kritérií a kompromisu mezi jejich výsledky.
8. Jedním z největších problémů je v souvislosti s použitím metod ekonomické analýzy ocenění některých druhů užitků a nákladů. Samotné jednotlivé kroky rozhodovacího procesu se ve veřejném sektoru od sektoru soukromého nijak významně neliší.

KLÍČOVÁ SLOVA:

selhání vlády	vnější faktory efektivnosti
efektivnost	vnitřní faktory efektivnosti
hospodárnost	metody ekonomické analýzy
účelnost	hodnocení projektů
3E – economy, efficiency, effectiveness	CEA
alokační efektivnost	CUA
produkční efektivnost	CBA
příčiny neefektivnosti veřejného sektoru	
faktory efektivnosti veřejného sektoru	

KONTROLNÍ OTÁZKY

1. Které selhání vlády znáte? Co z nich vyplývá pro možnosti státních zásahů?
2. Co si konkrétně představíte pod pojmem neefektivnost fungování veřejného sektoru? Můžete uvést některé reálné příklady?
3. Které znáte vnější faktory efektivnosti veřejného sektoru? Jak souvisí s efektivností veřejného sektoru úroveň fungování soukromého (tržního) sektoru?
4. Do které skupiny byste zařadili konkurenčnost prostředí a financování veřejného sektoru jako faktory efektivnosti veřejného sektoru? V čem spočívají specifika působení konkurence na subjekty veřejného sektoru?
5. Co je největším problémem prakticky všech metod hodnocení veřejných výdajů?
6. Pokuste se ve svém okolí najít příklady problémů, na kterých by bylo žádoucí aplikovat metody hodnocení užitku.
7. Co by se stalo, pokud by ceny nebyly očištěny od vlivu daní? Vezmeme-li v úvahu argument, že daně se stejně platí a investor s tím musí počítat?

NETRIVIÁLNÍ OTÁZKY K INSPIRACI A ZAMYŠLENÍ:

1. Znáte nebo si dovedete představit nějakou další aplikaci metody CUA kromě QUALY?
2. Jaké další postupy byste použili, pokud by vám výsledky CBA analýzy nepřipadaly dostatečně přesvědčivé pro schválení nebo zamítnutí projektu?
3. Jak byste hodnotili dopad výstavby světelné křižovatky v místě, kde docházelo k častým nehodám?

POUŽITÁ A DOPLŇKOVÁ STUDIJNÍ LITERATURA K TÉTO KAPITOLE:

1. BENARD, J. *Economie publique*. Paris: Economica, 1985. 430 s. ISBN 2717809619.
2. DRUMMOND, M. F et al. *Methods for the economic evaluation of health care programmes*. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press, 2001. 305 s. ISBN 0192627732.
3. LANG, H. *Theory and Practice of Cost Analysis*. 2nd edition. Praha: Oeconomica, 2004. 68 s. ISBN 80-245-0712-9.
4. MALIŠOVÁ, I. – MALÝ, I. *Hodnocení veřejných projektů: učební texty pro studenty oboru veřejná ekonomika*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1997. 88 s. ISBN 8021015918.
5. MALÝ, I. *Problém optimální alokace zdrojů ve zdravotnictví*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1998. 114 s. ISBN 8021020067.
6. MALÝ, I. *Teoretické a metodické otázky analýz veřejných výdajových programů*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2002. 323 s. ISBN 8021028165.
7. MUSGRAVE, R. A. - MUSGRAVEOVÁ, P. B. *Veřejné finance v teorii a praxi*. Praha: Management Press, 1994. s. 81-102. ISBN 80-85603-76-4.
8. NAS, T. F. *Cost-benefit analysis: theory and application*. Thousand Oaks: Sage Publications, 1996. 219 s. ISBN 0803971338.
9. OCHRANA, F. *Manažerské metody ve veřejném sektoru : teorie, praxe a metodika uplatnění*. 1. vyd. Praha: Ekopress, 2002. 216 s. ISBN 80-86119-51-3.
10. OCHRANA, F. *Veřejná volba a řízení veřejných výdajů*. 1. vyd. Praha: Ekopress, 2003. 184 s. ISBN 80-86119-71-8.

11. OCHRANA, F. *Veřejné projekty a veřejné zakázky: (hodnocení a výběr)*. 1. vyd. Praha: Codex Bohemia, 1999. 232 s. ISBN 8085963965.
12. SIEBER, P. *Analýza nákladů a přínosů: metodická příručka*. Praha: MMR, 2004. 45 s.
13. STIGLITZ, J.E. *Ekonomie veřejného sektoru*. 1. vyd. Praha: Grada, 1997. s. 185-217 a 219-253. ISBN 8071694541.
14. STRECKOVÁ, Y. *Teorie veřejného sektoru*. 1. přepracované vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1998. 181 s. ISBN 8021017376.
15. STRECKOVÁ, Y. - MALÝ, I. *Veřejná ekonomie pro školu a praxi*. 1. vyd. Praha: Computer Press, 1998. 214 s. ISBN 80-7226-112-6.
16. WAN, T. *Analysis and Evaluation of Health Care Systems: An Integrated Approach to Managerial Decision Making*. Baltimore: Health Professions Press, 1995. ISBN 1-878812-23-8.
17. ŽÁK, M. Vládní selhání – politickoekonomický cyklus. Praha 19.04.1999 – 21.04.1999. In POTŮČEK, M. (ed.). *Česká společnost na konci tisíciletí 1*. Praha: Karolinum, 1999, s. 217–228. ISBN 80-7184-825-5.
18. *Gouvernement Performance and Results Act*. [online]. c1993. [cit. 2009-03-12]. Dostupné z <<http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/misc/s20.html>>.

PŘÍLOHA 1 KAPITOLY 4 - MOŽNÉ PŘÍČINY NEEFEKTIVNOSTI Fungování VEŘEJNÉHO SEKTORU V REGIONECH

Pro větší názornost zde prezentujeme způsob, jak lze pátrat po příčinách vzniku neefektivnosti fungování veřejného sektoru. Za příklad jsme zvolili regionální úroveň. Systematicky identifikujeme klíčová „úzká“ místa, resp. klíčová rozhodnutí, na které je třeba se soustředit jak při analýze, tak i při formulaci případných praktických doporučení.

Obecně, příčiny neefektivnosti mohou spočívat:

1. v chybném vymezení předmětu – toho co zajišťování prostřednictvím veřejného sektoru (tedy CO a KOLIK);
2. v chybném nastavení systému získávání finančních prostředků (Z ČEHO);
3. neodpovídající kapacity (kvantitativní a kvalitativní aspekt) (KDE, KDO);
4. neefektivní chování poskytovatelů;
5. neefektivní chování „klientů“.

Ad 1) Zde můžeme předpokládat následující příčiny neefektivních stavů:

- regionální úroveň byla (chybně) určena pro rozhodování o alokaci zdrojů na produkci takových kolektivních statků, jejichž užítky buď výrazně přesahují území regionální jurisdikce, anebo mají naopak výrazně lokální povahu; oba případy vyvolávají obecně tendenci k zabezpečování jiné (zpravidla nižší) úrovně nabídky oproti společenskému optimu v paretoevském smyslu; zde je potřeba zdůraznit, že větší či menší nesoulad mezi prostorovou rozprostřeností užitků z nejrůznějších kolektivních statků a teritoriem jurisdikce, která rozhoduje o alokaci zdrojů je obvyklý; zpravidla existují formální i neformální mechanismy řešení tohoto typu meziregionálních externalit; (v praxi se tedy jedná o případy, kdy např. o provozních nákladech a investicích zařízení, které má výrazně celonárodní charakter, rozhodují místní orgány);
- poněkud spornou povahu má klasický případ uváděný ekonomickými učebnicemi: regionální úroveň vlády je při rozhodování o alokaci zdrojů vázána centrální direktivou zajišťující jednotnou celonárodní úroveň zabezpečení danou službou, přičemž úroveň regionální poptávky je výrazně jiná; zde jde o klasický problém alokační efektivity a hodnot – co má být cílem – uspokojení toho, co lidé daného regionu chtějí, nebo co je (možná) ve společném centrálním zájmu (a bylo to příslušnými institucionálními mechanismy jako společný zájem legitimizováno)? Analogií je, že region vůbec nerozhoduje a otázka je přímo řešená centrem;
- (ne)poskytování určitých služeb uvnitř regionu s sebou nese (pozitivní, negativní) externality – nekompenzované dopady na jiné regiony; míra závažnosti této poruchy je závislá na velikosti transakčních nákladů na vyjednávání o případných kompenzacích mezi regiony. Sem lze zařadit i případy, kdy na region má výrazné efekty utlumení činností, které jsou jinak zcela nepochybně správně v jurisdikci centra (obrana), a které z hlediska úzce resortního pomáhají nastolit vyšší úroveň efektivity vynaložených zdrojů. Čistý celospolečenský efekt však může paradoxně klesnout²⁴.

Ad 2) Když pro účely tohoto scénáře připustíme „správné“ vyřešení první otázky (předmětu) dostáváme se k problémům vyplývajícím z možného nesouladu mezi vymezením odpovědnosti a rozsahem pravomocí (a dostupností zdrojů). Právě dostupnost (resp. omezenost) zdrojů, je v dnešní době pocíťována jako největší problém.

- odpovědnost přenesená na region není doprovázena dostatečnými pravomocemi a zdroji – vede často k pasivitě až rezignaci zejména na úroveň služeb. Nabízí se tu úvaha inspirovaná početnými empirickými zkušenostmi. V podmínkách rozpočtového omezení typického pro instituce

²⁴ Podrobněji Pernica, B. *Vliv armády na místní rozpočty v regionu její dislokace*, In: Redistribuční funkce veřejného sektoru, ESF MU, Brno 2000.

veřejného sektoru (je na jedné straně „tvrdé“ z hlediska absolutní výše nákladů, na straně druhé je „měkké“ z pohledu konfrontace s vyprodukovanými užitky) sice dochází k vysoké míře hospodárnosti, ale slabé kvalitě výstupu. (Za málo peněz se zkrátka efektivně pracovat nedá. Nedostatek prostředků je objektivním limitem inovací. Nemluvě o tom, že často navíc slouží jako omluva vlastních omezených schopností.)

- (méně často) relativní, případně momentální hojnost zdrojů vede k plýtvání;
- nastavená pravidla financování mohou působit distorzivně a vést k dlouhodobě neúnosným modelům chování (financování běžných výdajů z výnosů privatizace, zadlužování obcí).
- nastavená pravidla financování nepodporují vlastní iniciativu při zajišťování rozpočtových a mimorozpočtových příjmů.

Ad 3) Připusťme dále, že region rozhoduje o tom, o čem objektivně rozhodovat má a že je k tomu vybaven odpovídajícími kompetencemi a finančními zdroji. Další nebezpečí pro dosahování efektivnosti plyne ze způsobu, jakým jsou úlohy regionu zajišťovány. Zde je možných problémů velmi mnoho, omezíme se proto na ty, které považujeme za typické:

- kapacity v daném regionu jsou nedostatečné – řešení si vyžaduje vysoké investice, na které disponibilní zdroje nedostačují; míra naplnění cíle je tedy relativně nízká (poněkud cynicky by se ovšem dalo poznamenat, že ani výdaje nebudou vysoké, takže úroveň efektivnosti nemusí být příliš nízká);
- kapacity jsou nadměrné - vzniká neúnosný tlak na zdroje (záleží pochopitelně na modelu financování dané činnosti);
- rozmístění kapacit v prostoru neodpovídá potřebám (poptávce);
- regionální autorita nedokáže stanovit odpovídající mechanismus, kterým by z nabídky institucí vybírala ty, které zadané úkoly dokáží zajistit nejefektivnějším způsobem.

Ad 4 + 5) Připusťme nyní nakonec, že finanční prostředky již „dotekly“ v odpovídající struktuře k nejlepším poskytovatelům služeb (úřadům, agenturám, institucím) a přitom nedošlo k žádnému z výše zmíněných narušení efektivnosti. Co může hrozit nyní?

- neexistuje dostatečný kontrolní mechanismus schopný ex post kontroly vynaložených prostředků, hodnocení nákladové efektivnosti apod. Plýtvání nastává na mikroúrovni u výkonných institucí;
- režim fungování (zejména způsob financování) vede organizace k „perverzím“ chování (např. maximalizují výstupy bez ohledu na potřebnost, nedostatečně přizpůsobují strukturu svých výstupů potřebě, plýtvaají prostředky na konci rozpočtového období, aby o ně „nepřišly“ apod.);
- ze strany uživatelů dochází ke zneužívání služeb, jsou čerpány v nadměrném množství, dochází k morálnímu hazardu;
- lidé neví, že nějaké služby mohou být poskytovány – kapacity existují ale nesetkávají se s poptávkou.

PŘÍLOHA 2 KAPITOLY 4: POSTUP PROVEDENÍ ANALÝZY CBA

Provedení CBA je možné rozdělit do následujících fází²⁵.

1. Definování podstaty problému.
2. Vymezení struktury beneficentů²⁶.
3. Popsání rozdílů mezi nulovou a investiční variantou.
4. Určení, kvantifikování a členění všech relevantních nákladů a přínosů pro všechny životní fáze projektu.
5. Vyčlenění doplňkových „neocenitelných“ nákladů a přínosů a jejich popis.
6. Převod „ocenitelných“ nákladů a přínosů na hotovostní toky.
7. Stanovení diskontní sazby.
8. Výpočet kritériálních ukazatelů.
9. Provedení citlivostní analýzy.
10. Rozhodnutí o přijatelnosti a financování investice.

1. Definování podstaty problému

Prvním krokem je vymezení objektu (projekt, investiční akce), který bude předmětem CBA. V rámci této fáze je žádoucí zodpovědět následující otázky:

- co je předmětem investice;
- kde a jak se bude investice realizovat;
- jaké služby a produkty by měla investice zajišťovat (struktura výstupů);
- jaké jsou představy investora o následném provozu investice (provozní fáze);
- jaké jsou předpokládané fáze projektu a jak dlouho budou trvat. Jednotlivé fáze je možno rozdělit na:
 - Předinvestiční fázi – přípravné práce, důležité je, že jsou všechny příjmy a výdaje v tomto období pro posouzení projektu irelevantní. Jedná se o „utopené náklady“ (sunk cost).
 - Investiční fáze – od okamžiku zahájení výstavby projektu do okamžiku zahájení provozu. V této fázi obvykle převyšují výdaje nad příjmy.
 - Provozní fáze – od okamžiku zahájení provozu do okamžiku ukončení projektu. V této fázi by přínosy měly převážet nad náklady a vyrovnat i předchozí období.

²⁵ Následující zpracování vychází z metodické příručky k analýze nákladů a přínosů Ministerstva pro místní rozvoj. Z hlediska teoretického přístupu je možné fáze členit i jiným způsobem, s ohledem na vazbu k praktické realizaci CBA bylo vybráno rozdělení, které je aplikované na podmínky hodnocení veřejných projektů v ČR

²⁶ jakýkoli subjekt či jejich skupina (včetně investora resp. žadatele), na kterého dopadají kladné i záporné efekty plynoucí z investice.

- Poprovozní fáze – tato fáze může ovlivnit celkový poměr přínosů a nákladů (náklady na likvidaci, příjmy z odprodeje apod.).

Přínosné informace k této fázi může poskytnout technická dokumentace, studie proveditelnosti, podnikatelský záměr apod.

2. Vymezení struktury beneficentů

Určení seznamu relevantního kroku příjemců může probíhat v následujících krocích:

- vymezení všech subjektů, kterých se projekt reálně dotkne;
- vymezení subjektů relevantních z hlediska investora a subjektů relevantních z pohledu poskytovatele dotace;
- vytvoření průniku mezi seznamy vytvořenými v předchozích krocích.

Výsledkem tohoto postupu je seznam beneficentů, který splňuje dvě podmínky – je relevantní z hlediska zájmů investora a poskytovatele dotace a současně existuje předpoklad, že tyto subjekty projekt ovlivní.

3. Popsání rozdílů mezi nulovou a investiční variantou

Varianta, kdy investice byla pořízena a tedy byl realizován záměr, se nazývá investiční. Naopak varianta, kdy se předpokládá nerealizování investice, se nazývá nulová. Při stanovování nákladů a přínosů plynoucích z investice nemůžeme zahrnout všechny příjmy a výdaje (přínosy a újmy), které budou beneficenti realizovat v případě investiční varianty, ale pouze ty, které by v případě nulové varianty nerealizovali. Podstatná je rovněž změna situace subjektů vymezených v předchozím kroku. Tento postup při určování důsledků investice se někdy nazývá tzv. přírůstková metoda.

4. Určení, kvantifikování a členění všech relevantních nákladů a přínosů pro všechny fáze projektu

Nyní je možné určit, jaké jsou dopady investiční akce. Naprosto v souladu s předchozími poznatky musí být kvantifikovány veškeré náklady a užitky projektu. Zásadní chybou by bylo kalkulovat některé náklady a přínosy za odlišných předpokladů. Tím by se stala analýza naprosto neinterpretovatelnou množinou nesmyslně kumulovaných čísel. Proto je třeba předchozí krok provést co nejdůkladněji a následné úvahy s jeho výsledky neustále konfrontovat.

Princip výše zmíněné přírůstkové metody lze popsat následovně. V CBA je kalkulováno pouze s výslednou změnou dané újmy nebo přínosu. Pokud je výsledná hodnota pro daný subjekt kladná, jedná se o přínos, pokud je záporná, je výsledným efektem projektu újma plynoucí z investice. V případě přínosů lze rozdíl mezi stavem, kdy se investice realizuje a kdy ne nazvat hotovostním příjmem plynoucím z investice. Analogicky pak u nákladů je to hotovostní náklad plynoucí z investice. Toto lze vyčíslit jak v peněžních tak nepeněžních jednotkách (např. hodiny).

Možné členění všech nákladů a přínosů:

- Podle subjektu, kterého se náklady a přínosy dotýkají:
 - Státu (dopady na státní rozpočet).
 - Municipální sféry (obcí, svazků obcí, krajů).
 - Podnikatelských subjektů.
 - Ostatních organizací (spolků, NNO, profesních sdružení apod.).
 - Obyvatel (domácností).
- Podle fáze života projektu, do kterého časově náklady a přínosy spadají:

- Předinvestiční fáze.
- Investiční (výstavbové) fáze.
- Provozní fáze.
- Poprovozní fáze.
- Podle věcné povahy nákladů a přínosů:
 - Hmotné povahy.
 - Nehmotné povahy.
 - Finanční povahy.
- Podle naší schopnosti vyjádřit náklady a přínosy v kvantitativních jednotkách:
 - Kvantifikovatelné.
 - Nekvantifikovatelné.
- Podle jednoznačnosti příčinné souvislosti nákladů a výnosů s investičním projektem:
 - Přímou plynoucí z projektu.
 - Nepřímou (indukovaně) plynoucí z projektu.

5. Vyčlenění doplňkových „neocenitelných“ nákladů a přínosů a jejich popis

Všechny zásadní faktory pro hodnocení projektu by měly být vyjádřeny v peněžních jednotkách. Mohou se však vyskytnout případy „doplňkových“ nákladů a přínosů, jejichž výši není možné vyjádřit v penězích. Tyto případy je vhodné zaznamenat a slovně popsat. Za určitých podmínek to může učinit výsledky CBA relevantnější. Proto v případě některých svým významem zanedbatelných obtížně ocenitelných C&B, není třeba je za každou cenu vyjadřovat v podobě hotovostních toků, pokud by tím byla ohrožena vypovídací schopnost CBA a kritériálních ukazatelů.

6. Převedení „ocenitelných“, nákladů a přínosů na hotovostní toky

Velká část nákladů je již ze své podstaty vyjádřená v peněžních jednotkách. U těch, které nejsou vyjádřeny v penězích, existují dva základní způsoby jak je převést:

Použití stínových cen - využití principu stínových cen je jednou z možností jako ocenit statek, který neprochází trhem. Podstatou stínových cen jsou v zásadě náklady obětované příležitosti (oportunitní náklady) výroby nebo spotřeby oceňované komodity. Při využití metody stínových cen vycházíme z předpokladu, že neinkasujeme-li oceňovaný benefit, spotřebováváme místo něj jiný statek nebo službu. Využití tohoto přístupu lze ilustrovat na následujícím příkladu²⁷:

Obec hodlá zrekonstruovat a modernizovat řešení místní křižovatky na kruhový objezd s úmyslem snížit počet, na tomto místě hojných, dopravních nehod a následných úrazů. Z předchozí analýzy vyplývá, že jedním z hlavních přínosů projektu je právě snížení počtu úrazů ročně. Při použití principu stínových cen bychom ocenili takovýto přínos v jednotlivých letech následovně: Benefit nižší úrazovosti v Kč = počet neuskutečněných úrazů v daném roce * průměrné roční náklady společnosti na léčení jednoho úrazu způsobeného nehodou.

²⁷ Všechny příklady uvedené v tomto bodu jsou převzaty z metodické příručky - Sieber, P. - Metodická příručka, Analýza nákladů a přínosů. Ministerstvo pro místní rozvoj 2004, verze 1.4. Interní dokument

Ocenění prostřednictvím náhražkového trhu – v tomto postupu se snažíme ohodnotit efekt odvozením od ceny jiného aktiva, pro který trh existuje. Mezi těmito dvěma statky musí existovat určitá logická paralela. Tento princip lze demonstrovat na příkladu:

Vlivem investiční akce se prokazatelně snížila hladina hluku v jedné ze čtvrtí rodinných domků v obci. Efekt snížení hlučnosti by se při použití metody náhražkových trhů ocenil následovně: Efekt 1 domácnosti bydlící v odhlučněném prostředí v Kč = roční tržní nájemné v lokalitě s adekvátně nižší úrovní hluku – roční tržní nájemné v jinak stejně lukrativní lokalitě s původní hladinou hluku. V tomto případě je významné, aby oceňovaná lokalita a lokalita využitá pro ocenění si byly z hlediska ostatních cenotvorných faktorů na trhu nemovitostí co nejpodobnější.

V rámci převádění a kalkulace nákladů a výnosů je třeba striktně odlišovat, zda se jedná o vyjádření nominální nebo reálné (zda je zahrnuta inflace nebo ne). V praxi je častěji pracováno s nominálním vyjádřením.

7. Stanovení diskontní sazby

Diskontní sazba slouží k převodu budoucí hodnoty finančních toků na současnou hodnotu. Její samotné stanovení lze provést řadou metod a zohlednit její soukromou nebo společenskou sazbu. Teoreticky vyjadřuje nejlepší možný výnos investice k investici posuzované. Diskontní sazba významně ovlivňuje hodnoty některých kriteriálních ukazatelů.²⁸

8. Výpočet kriteriálních ukazatelů

Současná hodnota (PV) – současná hodnota je součet všech budoucích toků (cash flow) z investice převedených na jejich současnou hodnotu. Jinak řečeno je to převod budoucí částku na cenu, kterou má dnes.

$$PV_t = \sum_{t=1}^n \frac{CF_t}{(1+r)^t}$$

- PV_t je současná hodnota všech hotovostních toků vyplývajících z projektu od období 1, až do období „n“;
- „r“ je diskontní sazba;
- „t“ symbol konkrétního období;
- „n“ je poslední hodnocené období (období konce životnosti projektu).

Interpretace ukazatele:

Výsledek ukazatele	Interpretace
$PV \geq I$	Projekt je přijatelný
$PV < I$	Projekt je nepřijatelný

- „I“ je hodnota investice provedené v nultém období.

Výsledné PV lze interpretovat také jako maximální přijatelnou cenu projektu, kterou by měl být investor ochoten zaplatit v současnosti.

²⁸ Například při posuzování dotací ze Společného regionálního operačního programu stanovuje výši diskontní sazby poskytovatel dotace (kvůli možnosti srovnání) ve výši 5% p.a. v reálném vyjádření.

Čistá současná hodnota: $NPV = PV - I$; pokud je $NPV \geq 0$; pak je projekt přijatelný. Při vzájemném porovnávání projektů by měl být vybrán ten projekt jehož NPV je vyšší. NPV je v podstatě vyjádření čistého výnosu projektu v současných cenách.

Vnitřní výnosové procento (IRR)²⁹ – znázorňuje takovou výši diskontní sazby při které bude čistá hodnota toků plynoucích z investic rovna nule.

$$0 = \sum_{t=0}^n \frac{CF_t}{(1 + IRR)^t}$$

Díky umocnění na t není přímý výpočet možný, je nutno použít metodu iterace. Pokud vychází NPV kladná je třeba hodnotu diskontní sazby ve jmenovateli zvýšit. Interpretace IRR je taková, že pokud je IRR vyšší než předpokládaná diskontní sazba je projekt přijatelný. Při vzájemném srovnání projektů by měl být vybrán ten, jehož IRR je vyšší. V souvislosti s použitím IRR je třeba věnovat pozornost pastem, které se při použití mohou vyskytnout (např. více diskontních sazeb, více výnosových měř apod.).

Doba návratnosti – je počet let, které jsou za potřebí k tomu, aby se kumulované hotovostní toky vyrovnaly počáteční investici. Investiční projekt je přijatelný, pokud je doba návratnosti nižší než doba životnosti. Při vzájemném porovnání by měl být vybrán projekt, jehož doba návratnosti je nižší. Tento ukazatel nevypovídá o čistém výnosu z projektu, pouze sděluje, zda se projekt zaplatí nebo ne. Tento ukazatel je vhodné používat jako doplňkové kritérium.

Index rentability (NPV/I) – udává, kolik korun čistého diskontovaného přínosu připadá na jednu investovanou korunu. Je to v podstatě procento ziskovosti investice měřené čistou současnou hodnotou.

$$NPV / I = \frac{\left[\sum_{t=0}^n \frac{CF_t}{(1+r)^t} \right]}{(-CF_0)}$$

Investiční projekt lze považovat za přijatelný, pokud je index rentability kladný. Čím vyšší je hodnota, tím je projekt podle tohoto ukazatele lepší. Tento ukazatel je vhodným doplněním ukazatele NPV.

Podíl nákladů a výnosů (B/C ratio) – podíl součtu všech výnosů a nákladů plynoucích z projektu. Udává, kolik jednotek kumulovaných příjmů připadá na jednotku kumulovaných výdajů.

9. Provedení citlivostní analýzy

Citlivostní analýza je postup, ve kterém se zkoumají proměnlivé nejisté předpoklady investičního záměru a jejich vliv na daný ukazatel. Postup analýzy může probíhat následovně:

- vyjádření všech zásadních předpokladů obsažených v prognóze vývoje hotovostního toku;
- každý z těchto předpokladů je postupně změněn o 1% a pro každou tuto změnu jsou zvlášť spočítány hodnoty ukazatele;
- vypočtení procentní změny kritériálního ukazatele.

²⁹ Pokud budeme počítat vnitřní výnosové procento pouze z finančních toků jde o FRR (financial rate of return). Pod pojmem ERR (economic rate of return) je chápáno vnitřní výnosové procento z ekonomických (celkových) toků. Počítání takto oddělených toků je smysluplné pro investora k lepšímu posouzení návratnosti projektu

Příklad³⁰: Jestliže se zvýší poptávka po službách informačního centra v obci o 1%, zvýší se NPV ekonomických toků projektu z původních 5 000 000,- na 5 200 000,-.

$$\Delta(\%)NPV = \frac{5200000 - 5000000}{5000000}$$

$$\Delta(\%)NPV = 4\%$$

Výsledek znamená, že změnil se předpoklad poptávky o 1% změnil se hodnota kritéria o 4%. Z toho lze usoudit, že zde existuje vysoká citlivost na změny v poptávce. Obecně je nutno věnovat pozornost jakýmkoliv výrazným změnám kterýmkoliv směrem.

10. Rozhodnutí o přijatelnosti a financování investice

I z dobré analýzy se dá vyvodit špatný závěr, protože některé ukazatele mohou hovořit o rentabilitě investice protichůdně. Důležité je proto vynášet soudy o výpovědi toho či onoho ukazatele uvážlivě a s přihlédnutím k jeho omezení, které vyplývají z jeho konstrukce. Kromě toho je třeba v případě, že si jednotlivé ukazatele protičeří, vytvořit jejich zdůvodněné preferenční pořadí a podle něj nakonec projekt hodnotit.

Jsou-li hodnoty kritériálních ukazatelů u vybraného projektu dostatečně vysoké, lze projekt považovat za smysluplný. Je možné vytvořit projekt, který má sice vysoký kladný celospolečenský efekt, ale který může zároveň zruinovat svého realizátora, neboť generuje výrazně záporné finanční toky. Jsou-li naopak hodnoty ukazatelů spočtené z finančních toků dostatečně vysoké a hotovostní toky od počátku projektu navíc kladné, je tato investice pro zřizovatele výrazně bezpečnější (není pravděpodobné, že na ni bude muset dopláct ze zdrojů mimo projekt) a zároveň přitažlivější.

³⁰ Příklad uvedený v tomto bodu je převzat z metodické příručky - SIEBER, P. Metodická příručka, Analýza nákladů a přínosů. Ministerstvo pro místní rozvoj 2004, verze 1.4. Interní dokument

5. KAPITOLA DALŠÍ NÁSTROJE ZVYŠOVÁNÍ EFEKTIVNOSTI VS

Cíl kapitoly

Prohloubit si poznatky o nejaktuálnější vývoj v oblasti uplatnění metod ekonomické analýzy. Seznámit se s konceptem SROI.

➤ Časová zátěž

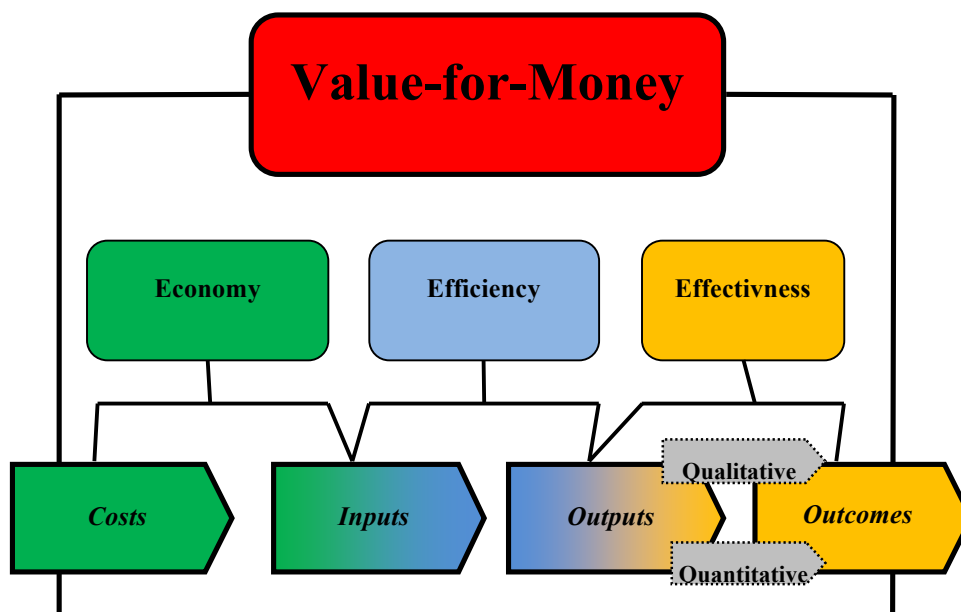
1-2 hodiny

5.1 HODNOTA ZA PENÍZE

Dosažení hodnoty za peníze - *Value-for-Money (VFM)* - se stalo synonymem optimální kombinace nákladů organizace a zajištění kvality služby uspokojující potřeby klientů, přičemž taková nabídka nemusí být automaticky i tou nejlevnější. VFM je termínem používaným pro posouzení, zda organizace získala maximální užitek ze služeb poskytovaných v rámci zdrojů, které má k dispozici. Přitom nejde jen o náklady na poskytované služby, v úvahu se bere kombinace kvality, nákladů, využívaných zdrojů, vhodnosti pro daný účel, jakož i jejich aktuálnosti. Navíc, to, co je hodnotou za peníze pro jednu organizaci nebo organizace působící v jednom regionu, jí nemusí být pro jiné, resp., co je hodnotou za peníze v jednom okamžiku, to jí už nemusí být v následujícím časovém období (Šebo & Vaceková, 2011).

Snahu o dosažení hodnoty za peníze lze popsat pomocí přístupu "3E" - hospodárnosti, efektivnosti a účinnosti (viz předchozí kapitola, s.55). Ukazatele hospodárnosti popisují vztah mezi vstupy a jejich finančním vyjádřením (náklady). Ukazatele efektivnosti vyjadřují efektivitu využívání vstupů na dosažení plánovaných výstupů, popisují vztah mezi vstupy (jejich finančním vyjádřením) a výstupy. Ukazatele účinnosti jsou zaměřeny na výsledek, a tedy kvalitativní aspekty veřejných služeb.

Obrázek 5.1: Koncept Value-for-Money (Zdroj: Meričková, Šebo & Vaceková, 2011)



Na jednu stranu efektivní činností nemůže být taková činnost, která sice přinese očekávané cíle, ale s nevhodným využitím disponibilních zdrojů. Na druhé straně ani hospodárnost jako taková není jediným kritériem efektivity, protože minimální využití zdrojů nemusí přinést nejvyšší kvalitu. Zároveň je také nutné vždy sledovat vztah mezi zdroji, dosaženými účinky a cíli a zamýšlenými účinky. Přístup Value-for-Money je široce koncipovaná metodika schopná komplexně vyjádřit dosahovanou hodnotu nejen organizace, ale i programu, projektu nebo nejširšího veřejného výdajového programu.

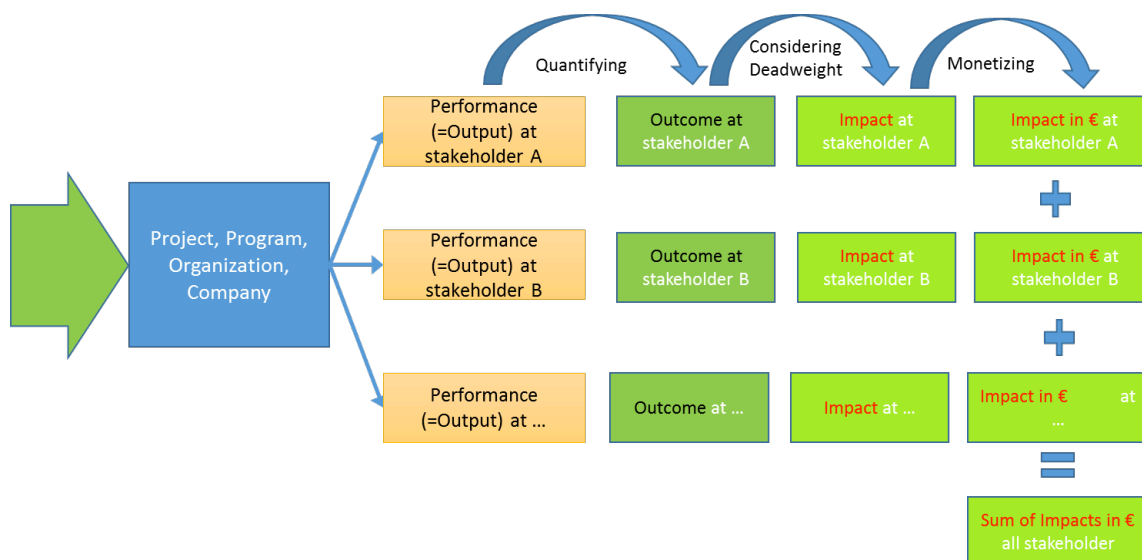
5.2 SPOLEČENSKÝ DOPAD A NÁVRATNOST INVESTICÍ

Při hodnocení efektivity výdajových programů se těžiště sice pomalu, ale jistě přesouvá od hodnocení vstupů a výstupů k měření dopadů a společenského přínosu poskytovaných veřejných služeb (viz např. Barman, 2007; Lynch-Cerullo & Cooney, 2011; Moore, 2013; Maier et al., 2015). Jednou z nejčastěji používaných metod hodnocení společenských dopadů, která je využívána k hledání, identifikaci a měření dopadů a společenského přínosu je tzv. **SROI** (*Analysis of Social Return on Investment*). Jedná se o Analýzu společenské návratnosti investic, ve které není determinován pouze finanční zisk, ale hodnotí činnosti organizace vyčíslením ekonomických, sociálních i environmentálních nákladů a přínosů. První studie zohledňující nefinanční dopady organizace, jež je v souladu se standardy SROI analýzy, byla zpracována v USA (Coastal Enterprises Inc. 1) roku 1996. Následně byla investičním fondem REDF2 (*Roberts Enterprise Development Fund*) vyvinuta první metodika zabývající se analýzou společenské návratnosti investic,

kteřá byla pilotně ověřena na 23 tzv. sociálních podniků a v roce 2001 poprvé publikována. V Evropě došlo k jejímu prvotnímu ověření v roce 2003 think-and-do tankem new economic foundation (nef).

Rozlišujeme dva základní typy SROI analýzy. Prvním je tzv. prediktivní analýza, která hodnotí předpokládané vstupy a je nutné ji vypracovat předtím, než začne být projekt realizován. Získané údaje slouží prioritně k nastavení projektu, aby zainteresovaným stranám přinášel co nejvíce. Druhý typ má formu evaluativní, tudíž se zabývá hodnocením výstupu s určitým časovým odstupem. Klíčovým rozdílem analýz je možnost zpracování prediktivní analýzy na základě odhadu a již získaných zkušeností z předešlých projektů. Evaluativní analýza by měla být v praxi provedena s použitím výsledků prediktivní analýzy. Analýza se může také zaměřit na hodnocení pouze jednoho aspektu organizace, nebo může hodnotit organizaci jako celek. SROI analýza je mnohostranně využitelná, může být nástrojem ke strategickému plánování, může podniku přilákat nové investory, ale je i příručkou manažerů podniku k rozhodování o efektivním využití času i peněz (A guide to Social Return on Investment, 2012).

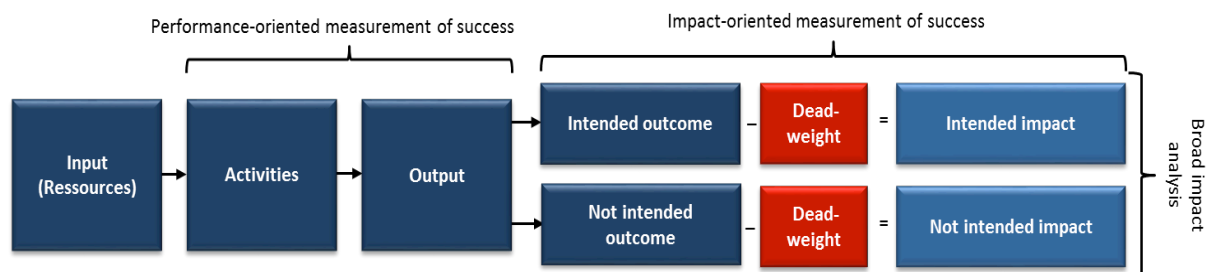
Obrázek 5.2 Value-for-Money vs. Value for Many



SROI analýza je v současnosti nejvíce aplikována ve Velké Británii, Německu, Rakousku, Nizozemí, Španělsku, Švédsku a Irsku. Mimo Evropu je metoda využívána v Kanadě, USA, Austrálii, avšak nutné je zmínit i experty z Japonska, Indie, Číny a Jihoafrické republiky. Ke zpracování SROI analýzy existuje doporučený postup, který slouží organizacím jako příručka, avšak každá organizace se liší svojí strukturou, definovanými cíli, posláním, a proto je nutné jí přizpůsobit vlastním potřebám. Zpracování analýzy může být v kompetenci pověřeného

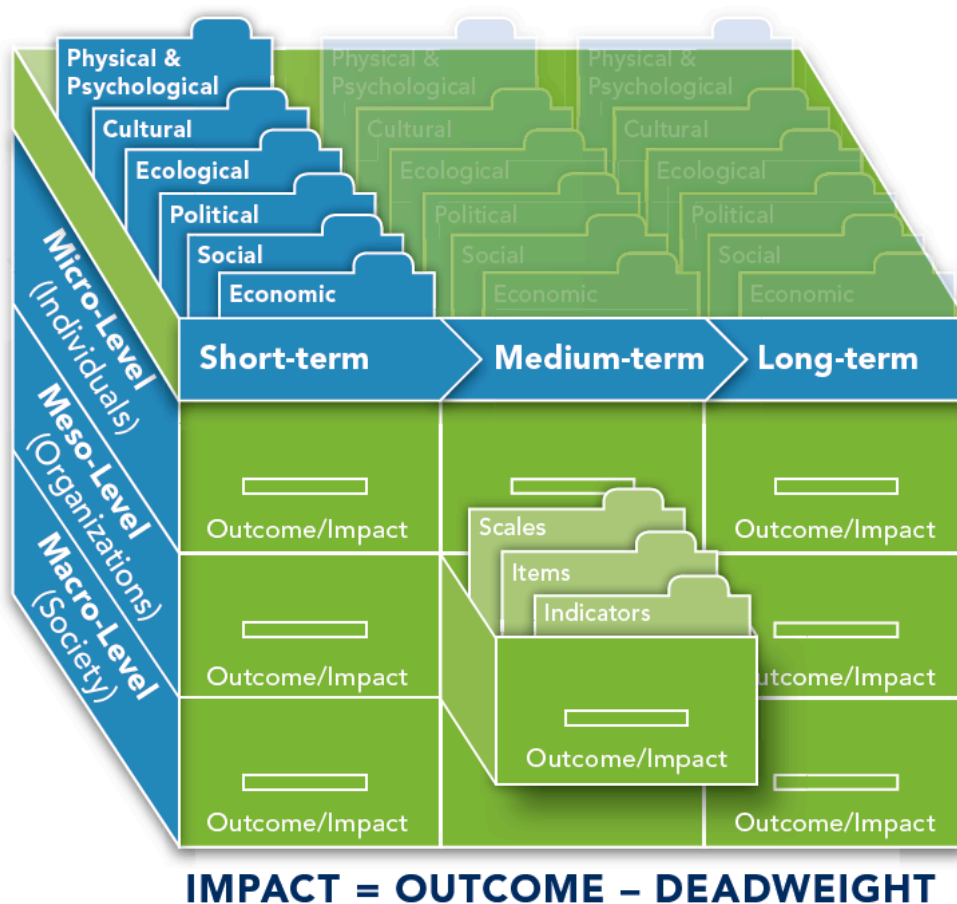
pracovníka organizace, externího zpracovatele, či investora, resp. donora pro kterého je nástrojem rozhodnutí, zda naplňuje konkrétní organizace jeho očekávání.

Obrázek 5.3: Impact value chain / Logic model



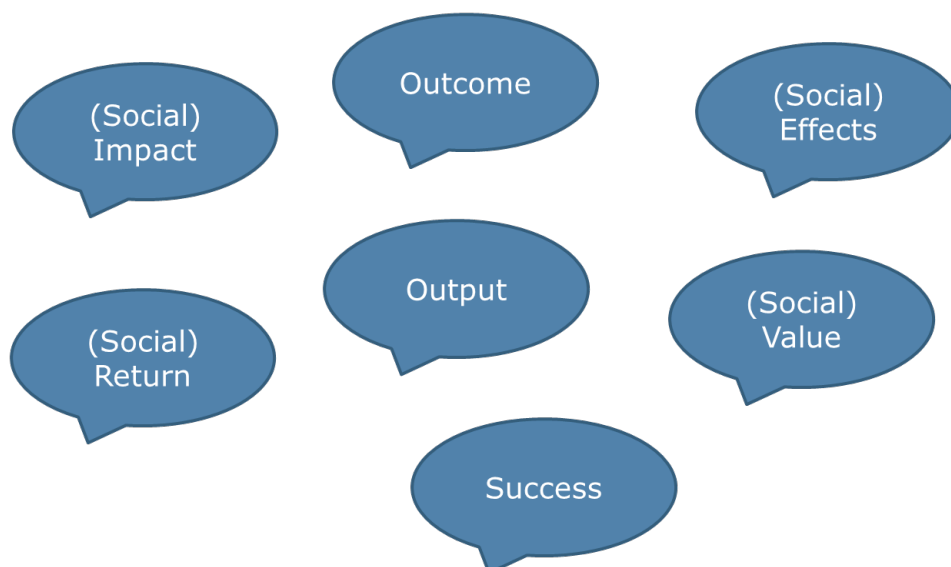
Zdroj: Schober & Rauscher, 2014

Obrázek 5.4: Impact Box



Zdroj: Competence Centre for NPOs & SE, WU, 2015

Obrázek 5.5 “Impact” ... a fuzzy term!



Zdroj: Vlastní zpracování, 2016

SROI: Fáze 1 **Stanovení a identifikace klíčových zúčastněných stran**

1.1 Stanovení rozsahu analýzy: je třeba vyjasnit důležité otázky - jaký je cíl analýzy? Proč je analýza zpracovávána? Kdo je příjemcem výsledků? V jakém kontextu je analýza zpracovávána? Jakých zdrojů bude potřeba? Jaký rozsah činností bude analýza posuzovat? Jaké časové období bude analýza zkoumat? O jaký typ analýzy se jedná – prediktivní nebo evaluativní? Co není součástí zadání?

1.2 Identifikace zainteresovaných stran: typicky cílová skupina zkoumaných aktivit; veřejná správa; společnost jako celek; organizace realizující zkoumané aktivity.

1.3 Výběr metod zapojení zainteresovaných stran: přímé dovozování; neformální diskuze; výběr zástupců; dotazník e-mailem; vzdělávací nebo společenské akce.

SROI: Fáze 2 **Mapování výsledků**

2.1. Identifikace vstupů: vstupy jako investice – zahrnout všechny.

2.2. Vyjádření hodnoty vstupů: hodnota zboží nebo služeb, čas dobrovolníků apod.

2.3. Stanovení výstupů: konkrétní výsledky aktivit.

2.4. Popis výsledků: měkké – subjektivně měřitelné výsledky, tvrdé – objektivně měřitelné

.

SROI: Fáze 3 **Prokazování výsledků a jejich hodnocení**

3.1. Stanovení ukazatelů výsledků: měřitelné a ověřitelné (proxy) ukazatele.

3.2. Sběr dat: Prediktivní analýza – zkušenosti, analogie; Evaluativní analýza: dotazníky, semináře, řízené rozhovory.

3.3 Stanovení časového horizontu evaluace: čím delší doba trvání, tím větší pravděpodobnost ovlivnění dalšími faktory

3.4. Vyjádření hodnoty výsledků: proces ocenění – monetarizace. Používají se metody vyjádřených preferencí – „ochota platit“ a „ochota přijímat kompenzaci“; odhalených preferencí na zástupných trzích – metoda hédonických cen (environmentální kriteria), metoda cestovních nákladů (rekreační hodnota určitých lokalit).

SROI: Fáze 4 **Stanovení dopadů**

4.1. Výpočet hrubého dopadu: hrubý roční dopad = kvantifikace dle bodu 3.2 x monetární hodnota dle kroku 3.4.

4.2. Očištění: uváděno v procentech z hrubého dopadu:

- Nulová varianta (mrtvá váha) - vývoj situace, pokud by nebyl realizován hodnocený projekt;
- Vytěsnění (vymístění) – zda zkoumaný dopad projektu nevytěsní jiný;
- Přivlastnění: na kolik se na výsledku podílejí jiné organizace či vlivy – pomocí odhadu z vlastní zkušenosti, dotazováním zainteresovaných stran, konzultace s organizacemi, se kterými jsou „sdílené“ výsledky.

4.3. Výpočet čistého dopadu: hrubý dopad – nulová varianta – efekt vytěsnění – přivlastnění = čistý dopad

SROI: Fáze 5 **Výpočet SROI**

Jako v jiných metodách hodnocení (např. CBA) jde i v případě ukazatele SROI o poměr přínosů a nákladů vyjádřených v peněžních jednotkách. Použitím obvykle dvou ukazatelů:

- Poměr finančních nákladů a přínosů
- Poměr socio-ekonomických přínosů a nákladů

5.1. Projekce čistého dopadu v dalších letech: závažní a zahrnutí efektu útlumu – snižování výsledků v čase, v dalších letech životnosti projektu.

5.2 Výpočet čisté současné hodnoty (NPV): ukazatel zohledňující faktor času – $NPV = \text{současná hodnota přínosů} - \text{Hodnota investice}$.

5.3. Výpočet ukazatele SROI: tedy poměru přínosů a nákladů, poměr společenské návratnosti $\text{Ukazatel SROI} = \frac{\text{Současná hodnota výsledků}}{\text{Hodnota vstupů}}$.

5.4. Analýza citlivosti: zjištění, který z parametrů má největší vliv na ukazatel SROI .

SROI: Fáze 6 **Závěrečná zpráva a uplatnění výsledků**

6.1. Zpracování závěrečné zprávy – doporučuje se struktura v následujícím tvaru:

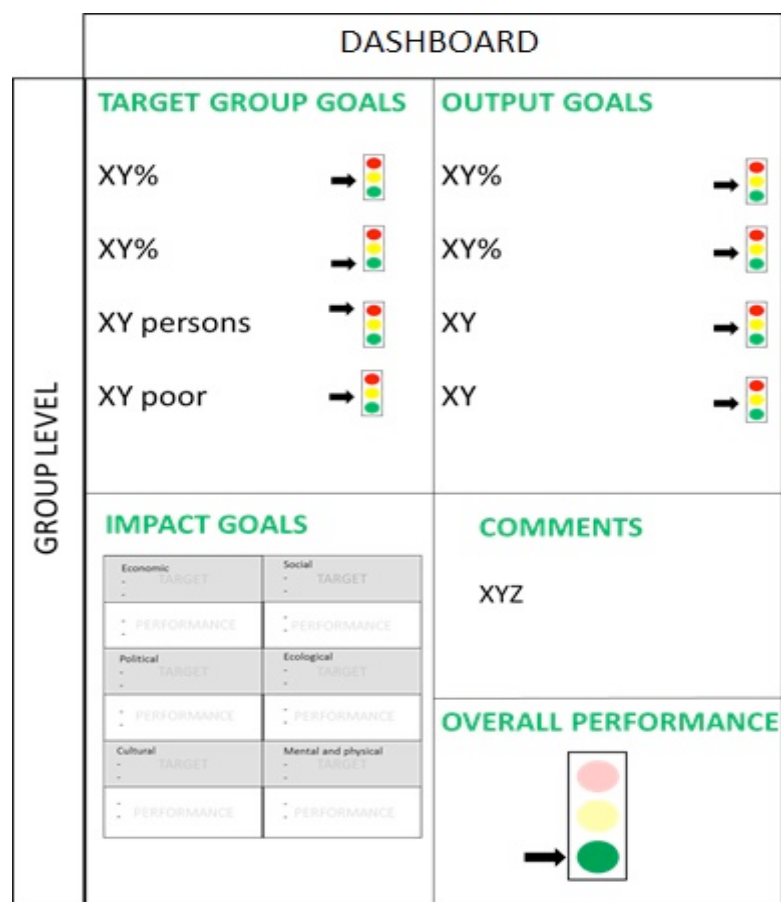
- Manažerské shrnutí;
- Rozsah a zainteresované strany;
- Vstupy, výstupy, výsledky;
- Dopad;
- Výpočet společenské návratnosti;
- Zdůvodnění důležitých rozhodnutí;
- Získané zkušenosti a doporučení;

6.2. Uplatnění závěrů analýzy.

6.3. Nezávislé posouzení.

Součástí zpracovaných jednotlivých kroků SROI analýzy je mapa dopadů. Jedná se o tabulku, která poskytuje přehled o vyčíslených hodnotách.

Obrázek 5.6 Simplifikace výsledků SROI analýzy



Zdroj: Competence Centre for NPOs & SE, WU, 2015

V současnosti se stále více upozorňuje na nevyhnutelnost vyhodnocovat společenské dopady programů, organizací, nebo jejich sítí. I když byla publikována mnohá tvrzení o výhodách SROI, byly vzneseny i různé body kritiky. Komplexní posouzení této metody je strukturované dle dvou hlavních os (Maier et al., 2015): paradigmatické (*the observer's paradigmatic perspective*) na jedné straně, a kladné nebo záporné ocenění (*positive or negative valuation*) na straně druhé. Identifikovat možno dvě hlavní přednosti: analýza SROI může zajistit legitimitu organizacím nebo jejich investorům, příp. donorům, což může následně pomoci při přidělování zdrojů. Omezení této metody je možné posoudit ze tří hledisk. Z interpretačně - sociologické perspektivy, kritika snadného přizpůsobení se požadovanému výsledku z důvodu vlastního prospěchu metodu jako celek zpochybňují. Z technicko - instrumentální perspektivy existuje řada problémů, které by však bylo možné překonat časem, ergo vyzrálostí metodiky. Z intermediární perspektivy se řada omezení ukázala jako irelevantní, dokud jsou brána na vědomí a je s nimi počítáno v samotné analýze a interpretaci jejich výsledků, čímž možno dospět k odpovědnému využití analýzy SROI.

SHRNUTÍ:

1. Komplikovanost hodnocení efektivnosti zajišťování veřejných služeb je podmíněna (vzhledem ke specifčnosti předmětného statku) potřebou zohlednění vícero - různými ukazateli vyjádřených - kritérií hodnocení.
2. Problematické je zejména, jakým způsobem kvantitativně vyjádřit daný výstup, a to jak z pohledu kvantifikace jednotlivých kritérií, tak i jejich společné interpretace v rámci celkového hodnocení. Daná problematika je rozpracována prostřednictvím teoretických přístupů k hodnocení veřejných výdajových programů a teorií zabývajících se parciálně definovanými způsoby vyjadřování vztahu vstupu a výstupu.
3. Přes nesporný přínos hodnocení a měření výkonnosti ve veřejném sektoru (performance measurement, např. VFM), je nutné posunout se o úroveň výš a zabývat se dopadem veřejných služeb na společnost jako celek (social impact measurement, např. SROI) a dlouhodobou udržitelnost (sustainability measurement). Nota bene, Value-for-Money vs. Value for Many.
4. Mezi hlavní přínosy SROI analýzy patří legitimace. Legitimace činnosti organizace, resp. jejich investor, příp. dárců pomocí SROI je i častým zdrojem kritiky, která vidí ve SROI pouze symbolické ospravedlnění činnosti organizací, často bez hlubšího využití.

KLÍČOVÁ SLOVA:

value-for-money

SROI

Analýza společenské návratnosti investic

fáze SROI

KONTROLNÍ OTÁZKY

1. Jaký vztah popisují ukazatele hospodárnosti?
2. Jaký vztah popisují ukazatele efektivnosti?
3. Jaký vztah popisují ukazatele účinnosti?
4. Čemu se říká prediktivní analýza?

NETRIVIÁLNÍ OTÁZKY K INSPIRACI A ZAMYŠLENÍ:

1. Zkuste vyjádřit rozdíl mezi CBA a SROI.

POUŽITÁ A DOPLŇKOVÁ STUDIJNÍ LITERATURA K TÉTO KAPITOLE:

1. BALCIAR, A., HRUDKAY, M., & VLČEK, P. (2008). Efektivnost' zabezpečovania verejných služieb. Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela.
2. FILKO, M., KIŠŠ, Š., & ÓDOR, I. (2016). Najlepší z možných svetov. Hodnota za peniaze v slovenskej verejnej politike. Dostupné na: <https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=sites&srcid=ZGVmYXVsdGRvbWFpbmXuYWpsZXBzaXptb3pueWNoc3ZldG92fGd4OjRiM2U0YmY2ZDViYTk1ZTg>
3. MIKUŠOVÁ MERIČKOVÁ, B., ŠEBO, J., & VACEKOVÁ, G. 2011. Performance of social services providers on regional self-government level in Slovakia. PEARL seminar. Brno.
4. MOORE, M. H. (2013). Recognizing Public Value. London, Harvard University Press.
5. NETWORK, S.R.O.I. (2012). A guide to Social Return on Investment. Written by Jeremy Nicholls, Eilis Lawlor, Eva Neitzert and Tim Goodspeed, and edited by Sally Cupitt, SROI Network, Liverpool, UK, www.sroi-uk.org.
6. OCHRANA, F. (2013). Metodologie sociálních věd. Praha: Karolinum Press.
7. PAVEL, J. & BEBLAVÁ, E. (2008) Transparentnosť trhu verejného obstarávania. Ekonomický časopis, 56, 168–181.
8. SOUKOPOVÁ, J. (2016). Faktory nákladové efektivity výdajů obcí na nakládání s odpady. Habilitační práce. Brno: Masarykova univerzita.
9. ŠEBO, J. & VACEKOVÁ, G. (2011). Dynamika výkonnosti neziskových organizací poskytujících všeobecně prospěšné služby na Slovensku. Bílá Místa teorie a černé díry reforem ve veřejném sektoru III. Sborník příspěvku. Brno: Masarykova Univerzita.
10. TREND, (2016). Najlepší z možných svetov. Hodnota za peniaze v slovenskej verejnej politike. Dostupné na: <http://www.etrend.sk/ekonomika/najlepsi-z-moznych-svetov-hodnota-za-peniaze-v-slovenskej-verejnej-politike.html>

6. KAPITOLA VEŘEJNÁ VOLBA

Cíl kapitoly

Nerozhoduje-li o alokaci vzácných zdrojů tržní mechanismus informující prodávající a kupující prostřednictvím cen, musí být něčím nahrazen. Veřejná volba představuje takovou alternativu. Cílem kapitoly je vysvětlit základní principy fungování veřejné volby, její nástroje a důsledky. Jinými slovy, poté co jsme se v této studijní pomůcce zabývali rozsahem a zdůvodněním existence veřejného sektoru, nastal čas porozumět, jak v něm dochází k rozhodnutím.

➤ Časová zátěž

4-6 hodin

6.1 ÚVOD DO VEŘEJNÉ VOLBY

O použití ekonomických zdrojů rozhodují v konečné instanci vždy jednotlivci, občané. Činí tak buď sami nebo ve skupinách a vystupují přitom v nejméně dvou prostředích: za prvé jako kupující či prodávající zboží a služeb na organizovaných trzích a za druhé jako „kupující“ či „prodávající“ zboží a služeb v rámci organizovaných společenskopolitických procesů. V tržním sektoru rozhoduje o tom, co se bude produkovat, prodávající i kupující na základě ekonomického mechanismu trhu. Základním kritériem jejich rozhodování je cena statku a její porovnání k míře užitku, kterou jim statek přinese v podobě uspokojení konkrétní potřeby. Dochází zde tedy neustále ke kontinuálním spontánním řešením prostřednictvím tzv. „peněžních hlasů“. Ve veřejném sektoru je řada věcných i finančních rozhodnutí předmětem politického rozhodnutí. Trh je z již známých důvodů vyřazen (nebo omezen) ze své role alokačního mechanismu.

Vysvětlením pohnutek, zákonitostí a charakteru individuálního chování při přijímání kolektivních alokačních rozhodnutí v rámci politického rozhodování se zabývá tzv. *teorie veřejné volby*.

Teorie veřejné volby je spojena s americkou ekonomickou školou *Public Choice Society*, zejména se jmény *Buchanan, Tullock, Downs*. Jedním z klíčových děl této „ekonomické školy“, které představilo její základní koncept – tzv. metodologický individualismus – je kniha *Calculus of Consent*.

Politické rozhodování je složitý a rozporný proces, mnohem komplikovanější než nepolitické rozhodování v rámci tržních institucí. Pravidla ovlivňující individuální volbu jsou v obou případech nezbytně rozdílná a vzhledem k rozdílné povaze těchto pravidel i základních cílů obou sfér se nemůže v politice uplatnit základní princip tržního výběru - soulad mezi osobními náklady a užitky. Nicméně v konečném stadiu jednatel musí „volit“, jak budou jeho zdroje použity, a to jak pro kolektivní, tak pro jeho soukromé účely. V konečném důsledku je to jednotlivý občan, kdo určuje např. velikost výdajů na veřejné vzdělávání nebo počet nemocnic nebo výši platů úředníků.

Teorie veřejné volby se zabývá především následujícími otázkami:

- Jak se jednotlivé názory transformují do kolektivního rozhodnutí (hlasovací mechanismus, používané hlasovací pravidlo)
- Jaké je typické chování jedinců zainteresovaných na rozhodování (voličů)

- Jaká je role politiků
- Jakou roli v procesu přijímání kolektivních rozhodnutí hrají další subjekty či skupiny osob (byrokracie, zájmové skupiny)
- Jak fiskální instituce ovlivňují zpětně poptávku po veřejně poskytovaných statcích a priority voličů.

6.2 VEŘEJNÉ MECHANISMY ALOKACE ZDROJŮ

Jak jsme již uvedli, je v případě přijímání rozhodnutí ve veřejném sektoru obvykle nemožné využít ceny jako základní informace pro přijetí rozhodnutí o alokaci zdrojů. Informace prostřednictvím ceny je v těchto případech nahrazena hlasováním. Hlasování vede k agregaci individuálních preferencí. K této agregaci je nutné využít některého z mechanismů, jak k tomuto „kolektivnímu“ rozhodnutí dospět – **volební (hlasovací) systém**.

Volební systém se skládá z několika procedur:

- a) používaného hlasovacího pravidla
- b) míry participace voliče na rozhodování (přímá a zastupitelská demokracie)
- c) způsobu hlasování a způsobu sčítání hlasů

Optimální hlasovací pravidlo a princip Paretovske efektivity

Trh je považován za efektivní instituci zejména proto, že umožňuje **dobrovolnou** směnu statků a služeb. Na této směně profituje každý z jejich účastníků (s výjimkou situací, kdy existují externí náklady, či nevyločitelná spotřeba, o kterých jsme hovořili ve třetí kapitole). Tržní směna tedy představuje příklad Paretovske efektivity posunů, které vedou k Paretovskému optimu (za předpokladu neexistence tzv. transakčních nákladů).

Naopak v případě alokace zdrojů ve veřejném sektoru obvykle není dodržen princip Paretovske efektivity. Jednotlivá rozhodnutí jsou obvykle výsledkem většinové volby, která znamená, že z rozhodnutí profituje většina zainteresovaných, zatímco menšina si na základě tohoto rozhodnutí pohorší. Rozhodnutí přijatá na základě většinové volby tedy v podstatě obsahují negativní externalitu. Tato externalita dopadá právě na onu menšinu, která si na základě rozhodnutí pohorší.

V případě, že bychom požadovali po rozhodnutích ve veřejném sektoru, která jsou přijímána prostřednictvím hlasování, stejnou míru efektivity jako je tomu u rozhodnutí o alokaci zdrojů v soukromém sektoru, museli bychom rozhodovat na základě **jednomyslné shody**. V tomto případě je přijato pouze takové rozhodnutí, kdy každý ze zainteresovaných (hlasujících) si na jeho základě polepší, případně si alespoň nepohorší. Pravidlo jednomyslné shody tedy vyhovuje principu Paretovske efektivity.

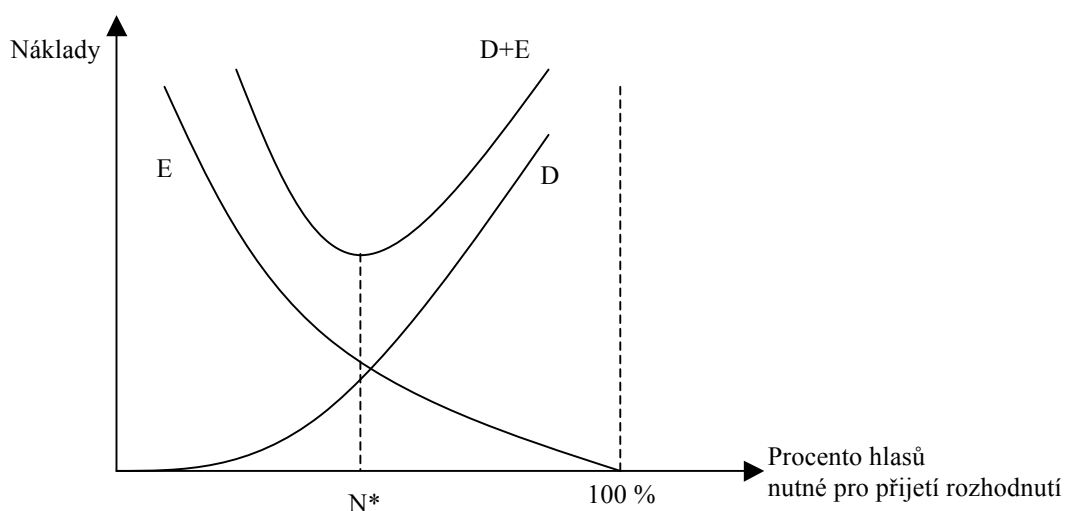
Znamená to, že je jednomyslná shoda jediným použitelným pravidlem pro rozhodování ve veřejném sektoru? Odpověď je ve většině případů záporná. Při praktickém využívání pravidla jednomyslné shody můžeme očekávat náklady, které souvisí zejména s obtížemi rozhodování ve větší skupině osob. Tyto náklady, které zejména vznikají z nutnosti koordinace velké skupiny osob, možnosti oportunistického chování jednotlivců, vydírání většiny menšinou apod. poté pravděpodobně převýší přínosy této jednomyslné shody.

Situaci, která souvisí s vyjednáváním velké skupiny osob, pravděpodobně zažil každý z vás. Příkladem může být situace, kdy se skupina osob rozhodne pro stavbu plaveckého bazénu. Je zřejmé, že pro každého člena skupiny má tento bazén kladné přínosy, které jsou však nižší než

jsou náklady na jeho stavbu. Proto si tento bazén nepostaví žádný z členů skupiny jako soukromý a jedinou alternativou je vytvořit koordinovanou skupinu („družstvo“) pro výstavbu společného bazénu. V tomto případě je nutno postupovat společně a tedy i společně rozhodovat o nejrůznějších otázkách spojených se stavbou plaveckého bazénu (jeho tvar, hloubka, použitý materiál, vybavení). V případě, že by se skupina (družstvo) rozhodla využít při každé z problémových otázek pro rozhodování pravidla jednomyslné shody, je pravděpodobné, že žádný bazén postaven nebude, případně se jeho stavba potáhne několik let. Názory na problémové oblasti se mezi členy skupiny budou výrazně lišit a v některých případech bude nalezení konsensu nemožné.

V případě rozhodování velké skupiny osob o alokaci zdrojů je tedy – vzhledem k existenci výše uvedených nákladů – vhodné využít pravidla méně než jednomyslné shody. Optimální hlasovací pravidlo je možno nalézt pomocí analýzy zobrazené na následujícím obrázku.

Obrázek 6.1: Optimální hlasovací pravidlo



Při hledání optimálního hlasovacího pravidla musí být zváženy dva typy nákladů – náklady na přijetí rozhodnutí (D) a externí náklady (E).

Náklady na samotné rozhodování D rostou s rostoucím počtem osob nutných pro přijetí rozhodnutí. Jedná se právě o výše zmiňované náklady na vyjednávání ve velké skupině a zahrnují vše, co je spojeno s hledáním konsensu v této skupině. Je zjevné, že v diktátorském systému, kdy za celou skupinu může rozhodovat jediná osoba, jsou tyto náklady rovny nule. Náklady na přijetí rozhodnutí mohou také být ovlivněny využíváním tzv. strategického hlasování některých hlasujících. Strategické hlasování znamená hlasování proti vlastním preferencím a zmíníme se o něm podrobněji v dalším textu.

Druhým typem nákladů, který využití jiného než jednomyslného hlasovacího pravidla přináší, jsou externí náklady. Tyto náklady (E) vznikají těm hlasujícím, kteří jsou při volbě přehlasováni. Jedná se tedy o náklady menšiny, jež je nucena respektovat rozhodnutí, které jde proti jejím preferencím. Je zjevné, že externí náklady E klesají s rostoucím počtem osob nutných pro přijetí rozhodnutí, tedy s klesající velikostí přehlasované menšiny. Při nutném 100% souhlasu (tedy jednomyslném hlasování) jsou externí náklady E rovny nule.

Optimální hlasovací pravidlo nalezneme jako bod na horizontální ose (tedy jako procento osob nutných k přijetí rozhodnutí), kdy jsou celkové náklady – tedy součet křivek D a E –

minimalizovány. Na výše uvedeném grafu se jedná o bod N^* , který je – jak jsme již uvedli – obvykle nalevo od 100 %, tedy od jednomyslné shody.

V praktických rozhodovacích mechanismech je nejobvyklejší využívání většinového pravidla. Jeho obliba vychází z myšlenky, že v případě, kdy skupina nemůže dojít k jednomyslné shodě, je nejvhodnější vážit každý z hlasů členů skupiny stejně (tedy ignorovat intenzitu preferencí jednotlivých hlasujících). V případech, kdy je předmětem rozhodování významnější otázka (vyhlášení válečného stavu, změna ústavy apod.) je obvyklé využít více než většinového pravidla (např. podmínku souhlasu dvoutřetinové, či třipětinové většiny pro přijetí rozhodnutí).

Míra participace voliče na rozhodování

Volební proces, ve kterém se rozhoduje o veřejných příjmech a veřejných výdajích má dvě základní formy, a to: formu **přímé demokracie** a formu **zastupitelské demokracie**.

Forma přímé demokracie

Je to takové forma, ve které se volebního procesu účastní každý volič (tedy nevolí se prostřednictvím zástupců). V historii byla typická např. pro řecké městské státy (Athény). V dnešní době se prvky přímé demokracie v reálném rozhodování objevují spíše vzácně, např. formou referenda.

Forma reprezentativní demokracie

Při velkém počtu voličů a řešených otázek je přímá demokracie nerealizovatelná. Volič si volí reprezentanty svých zájmů. Ty obvykle nominují politické strany. Voliči si mezi nimi vybírají mimo jiné i na základě jejich programů. Pokud je nespokojen s politikou strany, kterou volil a která do orgánů, kde se hlasuje o příjmech a výdajích veřejného sektoru deleguje své reprezentanty, v příštím volebním období volí jinou politickou stranu. Míra nejistoty jednotlivce - voliče v tom, jaký bude faktický přírůstek užitku dosažený realizací nějakého veřejného výdajového programu v porovnání s reálnou „daňovou cenou“ (zvýšením daňové zátěže) spojenou s realizací tohoto programu, je v systému reprezentativní demokracie mnohem vyšší. Tím se zmenšuje pravděpodobnost dosažení „optimálního“ alokačního rozhodnutí ve smyslu vyčlenění „správného“ množství zdrojů na veřejné použití. Současně se snižují možnosti předvídat výsledek takové veřejné volby. Situace je navíc komplikována tím, že motivace jednotlivých systémových subjektů (stran, politiků, byrokracie) nemusí nezbytně směřovat k zajištění veřejného zájmu. Podrobněji je tato problematika rozvedena v dalším textu.

Jak volí typický daňový poplatník

Nejprve si rozebereme preference voličů. Předpokládejme, že volič bude hlasovat ve svém vlastním zájmu: spočítá si, jaké výhody mu přinese nový státní program a srovná je s tím, jak se mu zvýší výdaje.

Jestliže státní výdaje na veřejné statky jsou nízké, mezní užitečnost veřejných statků je velmi vysoká; zatímco když vláda vynakládá stále více prostředků, mezní užitečnost veřejných statků se snižuje. Současně ovšem, když státní výdaje na veřejné statky rostou, jednotlivci mají méně jiného zboží - privativních statků. Proto mezní užitečnost privativních statků roste, takže mezní náklady veřejných statků (ušlá spotřeba privativních statků) se zvýší. Protože mezní prospěch z veřejných statků se sníží a mezní náklady se zvýší, **čistý mezní prospěch** - mezní prospěch mínus mezní

náklady - je pro nízké hodnoty státních výdajů pozitivní a pro vysoké hodnoty je negativní. Jinak řečeno, s rostoucími státními výdaji roste na počátku také užitek pro jednotlivce (dochází k pozitivnímu čistému meznímu prospěchu), ale na konci se tento užitek zmenšuje. Úroveň státních výdajů, která je nejvíce preferována jednotlivci, je samozřejmě ta úroveň, na níž je užitek maximalizován nebo kde je čistý mezní prospěch nulový.

Existují tři faktory, které určují postoje jednotlivců k výdajům na veřejné statky.

- někteří jedinci mohou mít veřejné statky jednoduše raději než jiní. Někteří mohou mít potěšení z veřejných parků, zatímco jiní sem nikdy nepřijdou.
- příjmy jednotlivců jsou rozdílné. Pro chudé jedince bude mezní užitečnost privátních statků vyšší než pro bohaté. Budou méně ochotní než bohatí vzdát se prostředků na privátní statky, aby dostali daný přírůstek ve veřejných statcích. Protože mají méně privátních statků, mezní užitečnost veřejných statků může být pro ně také vyšší, ale za normálních podmínek převyšuje zvýšení mezní užitečnosti privátních statků mezní užitečnost veřejných statků. Obecněji, na každé úrovni výdajů na veřejné statky je mezní míra substituce - tedy kolik jednotek privátních statků jsou lidé ochotni obětovat pro jednotku přírůstku veřejných statků - menší pro chudší. Takže při jednotném zdanění budou bohatí jedinci preferovat vyšší výdaje na veřejné statky. Tyto názory odporují zkušenosti, že chudí požadují více veřejných statků (jak se často jeví); je to proto, že určovatelem postojů jednotlivců ke zvýšeným státním výdajům je rovněž
- podoba daňového systému, která určuje, jaká část přidaných nákladů souvisí se zvýšením výdajů na veřejné statky, která doléhá na každého jedince. U daní, kde každý musí platit stejné množství, chudý jedinec dá pravděpodobně přednost nižší úrovni výdajů na veřejné statky, protože mezní náklady jsou pro něj vyšší (v podmínkách, kdy se zřekl užítku z osobní spotřeby). Ale jestliže chudší jedinci platí méně než bohatší, potom chudí mohou dávat přednost vyšší úrovni výdajů na veřejné statky. Samozřejmě, že jedinec, který nemusí platit vůbec žádné daně a má pouze užitek z rostoucích státních výdajů, bude obhajovat tak vysokou úroveň státních výdajů, jaká je jen možná.

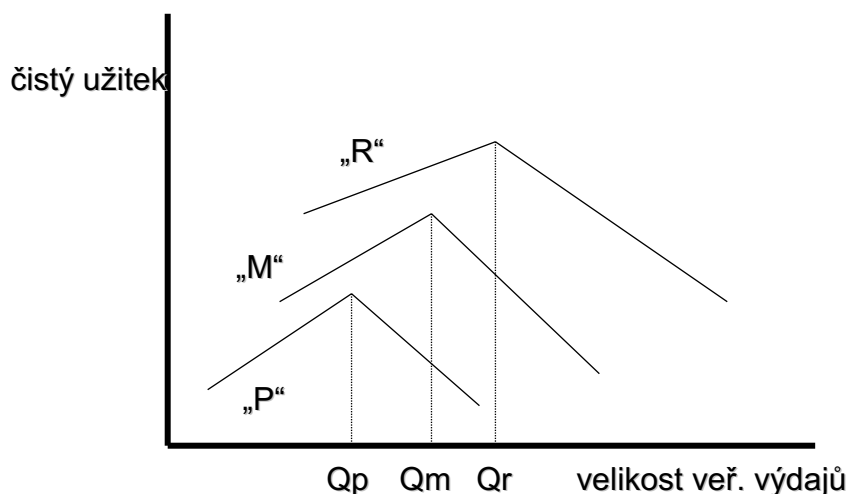
Střední volič - Median Voter

Jedinci se tedy liší, pokud jde o úroveň svých preferencí. Jak můžeme vysvětlit vznik rovnovážného stavu při hlasování jedinců s různými úrovněmi preferencí?

Při analýze rovnováhy, která nastane při rozhodování prostou většinou hlasů, nejprve uvažujeme **jednoduchý příklad**: Máme tři jedince s různým příjmem. Předpokládejme, že čím bohatší jedinec, tím více upřednostňuje vyšší státní výdaje. (To platí všeobecně pro jednotné zdanění, ale nemusí vždy platit pro proporcionální či progresivní zdanění). Na obrázku 6.2 je Q^P preferovaná úroveň nejchudšího, Q^M jedince se středním příjmem a Q^R nejbohatšího. Q^P je menší než Q^M , které je menší než Q^R . Zvyšují-li se výdaje za hranici Q^P , užitek pro chudého klesá. Proto chudý preferuje Q^M před Q^R . Analogicky bude bohatý dávat přednost Q^M před Q^P . Nejprve uvažujeme volbu mezi Q^P a Q^M . Jedinci se středním i vyšším příjmem volí Q^M , takže tato varianta vítězí. Nyní uvažujeme volbu mezi Q^M a Q^R , jedinci se středním i nižším příjmem preferují Q^M před Q^R , takže Q^M opět získává dva ze tří hlasů.

Střední volič je jedním z těch, z jehož pohledu se počet jedinců preferujících vyšší úroveň výdajů, resp. veřejně poskytovaných statků vlastně rovná počtu jedinců preferujících nižší úroveň výdajů/statků. Obecný závěr, který jsme právě vyvodili, zní - rovnovážná úroveň výdajů při rozhodování prostou většinou hlasů je ta úroveň, kterou upřednostňuje střední volič.

Obrázek 6.2: Volič medián



Abychom zjistili, kdo je střední volič a tedy jaká bude úroveň výdajů na veřejné statky, seřadíme jednotlivce podle toho, jakou úroveň výdajů preferují nejvíce. Pokud jde o jednotlivé úrovně státních výdajů, můžeme se ptát, jaká část jedinců vyžaduje nižší státní výdaje. Střední volič je ten, z jehož pohledu přesně polovina jedinců vyžaduje, aby vláda vydávala méně (a souhlasně přesně polovina vyžaduje, aby vláda vydávala více).

Model voliče mediána není pochopitelně univerzálně platný. Jednou z jeho základních podmínek je možnost seřadit varianty, o kterých se hlasuje, od nejmenší k největší. Stejně tak předpokládá racionalitu voličů – tedy to, že volič preferuje výstupy blíže k jeho nejpreferovanějšímu výstupu před výstupy, které jsou od něj vzdálenější.

Model voliče mediána, jako téměř každý ekonomický model, tedy ukazuje pouze zjednodušený obraz reálného světa. Lze předpokládat, že na postoje politiků, stejně jako na výsledný výstup hlasování, mají vliv i jiné faktory. Nicméně tendence oslovovat mediánového voliče, ústící do postupného sblížení programů politických stran je patrná téměř v každém demokratickém systému využívajícím většinového pravidla. Zejména to platí o politických systémech, ve kterých existují dvě silné politické strany (USA, Velká Británie apod.). Tam lze vysledovat poměrně zřetelnou tendenci ke sblížení (konvergenci) politických programů těchto stran. Tento trend plně odpovídá předpokladu racionálního chování politických stran jako subjektů maximalizujících svůj prospěch. Obě strany se totiž snaží maximalizovat počet získaných hlasů. Cestou k tomuto cíli je odhadnout pokud možno přesně, jaká je středová preference a pokusit se ji uspokojit.

Tento proces lze dobře ilustrovat na příkladu „dvou zmrzlinářů na pláži“. Představte si pláž, na které současně začínají nabízet své zboží dva prodavači občerstvení. Oba začínají na okraji pláže, každý na „svém“. Za předpokladu, že všechny ostatní podmínky (cena, kvalita...) jsou stejné, bude jejich klientela zhruba stejně početná, podle toho, kdo z nich bude zákazníkovi blíže. Hranice jejich „spádových oblastí“ tedy povede zhruba středem pláže. Tu jednoho ze zmrzlinářů napadne přesunout se blíže ke středu pláže, aby získal i ty klienty, kteří doposud chodili ke konkurentovi. Druhému z prodejců nezbuďte nic jiného než se rovněž přemístit. Postupně se tak

mohou dostat oba až do těsné blízkosti ve středu pláže. Paradoxem přitom je, že jejich klientela pak bude v podstatě stejná jako předtím, s tím rozdílem, že zákazníci na kraji pláže to mají nyní k prodejcům dále.

Volební (hlasovací) paradox

Jedním z problémů většinového rozhodování je **možnost neexistence rovnováhy**. Tento problém zaznamenal již v 18. století známý francouzský filozof Condorcet a my se na tento problém podíváme v následujícím příkladu.

V místním zastupitelstvu jsou rovnoměrně zastoupeni zástupci tří politických stran *A*, *B*, *C*. V rámci schvalování rozpočtu obce na příští rok musí zastupitelstvo rozhodnout o projektu, do něž budou investovány všechny volné finanční prostředky, které má obec k dispozici. Je tedy nutno vybrat pouze jeden z projektů, které připadají v úvahu. Zastupitelé ze strany *A* podporují výstavbu nového mostu přes řeku protékající obcí. Zastupitelé ze strany *B* podporují rekonstrukci místního fotbalového stadionu, zatímco zástupci ze strany *C* by prostředky nejraději investovali do zvelebení místního parku.

Jelikož zástupci každé strany hlasují jednotně, nepodařilo se při využití většinového pravidla nalézt vítěznou variantu. Proto se zastupitelé rozhodnou hlasovat dvoukolovou volbou – vždy pouze o dvou projektech. Vítěz prvního kola postoupí do druhého kola, kde se utká se zbývající variantou. Jelikož se zastupitelé budou rozhodovat i mezi variantami, které nejsou jejich nejpreferovanějšími, musíme znát jejich preference vzhledem k těmto projektům. Předpokládejme, že jsou následující:

Pořadí preferencí	A	B	C
1.	Most	Stadion	Park
2.	Stadion	Park	Most
3.	Park	Most	Stadion

Jestliže v prvním kole budou zastupitelé hlasovat mezi Mostem a Stadionem, postoupí do druhého kola Most (hlas od *A* a od *C*). Vítězem celé volby pak bude Park, jelikož ve druhém kole získá dva hlasy (od *C* a od *B*). Zdá se tedy, že Park je tím projektem, který si zastupitelé nejvíce přejí, a měl by být postaven.

Nicméně pokud se v prvním kole rozhodnou zastupitelé hlasovat o projektech Stadion a Park, vypadne tato varianta jako první a vítězem celé volby je Most. Při nezměněných preferencích jednotlivých voličů tedy docházíme k naprosto odlišnému výsledku. Navíc, pokud by se v prvním kole hlasovalo mezi Mostem a Parkem, stal by se vítězným projektem Stadion.

Tomuto jevu říkáme **volební paradox** nebo paradox cyklického hlasování. V dané volbě s uvedenými preferencemi neexistuje žádná vždy vítězná varianta. Stadion vítězí nad Parkem a Park vítězí nad Mostem, ale Most vítězí nad Stadionem.

Hlasování však vždy nějakého vítěze produkuje. Jak je patrné, vítězná varianta je přímo závislá na pořadí, v jakém se o jednotlivých projektech hlasuje. Pro každou z variant je nejvýhodnější vstoupit do volby jako poslední, tedy až ve druhém kole.

Arrowův zákon nemožnosti

Výše uvedený příklad tzv. volebního paradoxu ukazuje jednu z možností, kdy za jinak stejných podmínek (tedy zejména při nezměněném hlasovacím pravidle a nezměněných preferencích voličů) může hlasovací mechanismus produkovat odlišné výsledky. Taková možnost pochopitelně znamená výraznou nevýhodu tohoto mechanismu, neboť umožňuje manipulaci s výsledkem voleb a tudíž nepochybně i snížení efektivity rozhodnutí o alokaci zdrojů.

Existuje vůbec nějaký jiný politický mechanismus pro tvorbu kolektivních rozhodnutí, který by odstranil tento nedostatek? Politický mechanismus by měl mít ještě několik dalších vlastností: např. neměl by být diktátorský (jestli společnost řídí diktátor, společenská volba odpovídá prosazeným preferencím diktátora). Výsledek by neměl být závislý na nepodstatných alternativách: tj. jestliže se máme rozhodnout mezi plaveckým bazénem a tenisovým kurtem neměl by být výsledek ovlivněn tím, že existuje např. ještě třetí alternativa (nová knihovna).

Hledání ideálního hlasovacího systému skončilo až objevem Kennetha Arrowa, nositele Nobelovy ceny. Arrow ukázal, že způsob, který by uspokojil všechny požadované charakteristiky, neexistuje. Tato poučka je nazývána Arrowovým zákonem nemožnosti³¹, resp. Arrowova věta.

6.3 ROLE SUBJEKTŮ PODÍLEJÍCÍCH SE NA VEŘEJNÉ VOLBĚ V ZASTUPITELSKÉ DEMOKRACII

Vedle samotných občanů - voličů zde patří mezi rozhodující subjekty politici, politické strany, zájmové skupiny a byrokracie. Ekonomická teorie přiřazuje ke každému s těchto subjektů určitý model chování, který má za cíl vysvětlit jejich motivaci při přijímání ekonomických rozhodnutí.

Co maximalizují politici? Altruistický politik?

Ekonomická teorie chápe motivaci politiků zjednodušeně jako snahu udržet se na privilegovaném mocenském postavení, tím že získá hlasy, a z toho plyne i motivace „zavděčit se voličům“. Chce-li politik zvítězit ve volbách, měl by prosazovat to, co si přeje většina.

Skutečnost je pochopitelně výrazně složitější, politikové musejí mimo jiné volit, zda mají usilovat o získání absolutní většiny, nebo zda jim stačí, aby se staly reprezentanty zájmů některé voličské skupiny. Kromě toho, podřizování se přáním voličů je do jisté míry v rozporu s tím, mít „privilegované mocenské postavení“, k čemuž nepochybně patří i možnost prosazovat své preference a řešení bez ohledu na názory voličů. Tato volba je jistou analogií mezi investicí a spotřebou.

Byrokracie

O každém státním opatření rozhodují politici prostřednictvím demokratických procesů a realizují je státní úředníci - byrokracie. Úspěšnost státních intervencí, je bezprostředně závislá na její kompetentnosti, výkonnosti a motivaci.

³¹ ARROW, K. J. *Social Choice and Individual Values*. 2nd ed. New Heaven: Yale University Press, 1963. 124 s. ISBN 0300013647.

Ekonomická analýza vychází z toho, že i úředníci maximalizují svoji užitkovou funkci, tak jako všechny ostatní subjekty - spotřebitelé, podnikatelé. Vzniká tedy otázka - co je obsahem užitkové funkce úředníků? Budou dělat vše ve prospěch úspěšnosti státního zásahu do ekonomiky, nebo je bude zajímat jejich osobní prospěch?

Odpověď nemůže být jednoznačná. Je zřejmé, že ve státním aparátě se můžeme setkat s nejrůznějším způsobem chování. Na druhé straně však pravděpodobně lze konstatovat, že určitý celkový trend chování byrokracie existuje. Bude zřejmě směřovat k neefektivnosti a k dalšímu snižování míry úspěšnosti státních zásahů, neboť cílem byrokracie je maximalizace rozsahu úřednických činností; Parkinson (1955) to s nadsázkou charakterizuje následovně: „Úředník bude maximalizovat počet svých podřízených... Úředníci si navzájem vytvářejí práci.“ Niskanen (1971) tvrdí, že byrokracie se bude prioritně zaměřovat na maximalizaci rozpočtu své instituce. Z něho je totiž odvozena individuální prestiž a koneckonců také osobní příjem úředníka.

Zájmové skupiny

Ekonomické modely většinou předpokládají, že všichni jedinci jsou dobře informováni o následujících všech, uvažovaných alternativ; všichni voliči volí a své hlasy odevzdávají na základě důsledků, které bude mít každá alternativa pro jejich osobní blaho. Mnoho lidí ale věří, že výše uvedený názor neposkytuje odpovídající vylíčení politického dění. Protože ústavně má každá osoba zaručen 1 hlas, některé hlasy jsou účinnější než jiné. Z tohoto pohledu odráží výsledek politického dění politickou sílu speciálně zainteresovaných skupin.

Jak jsou zájmové skupiny schopny používat sílu? Vyskytují se alespoň tři mechanismy použití síly.

Za prvé, jedinci jsou málo motivováni pro volby a pro získávání informací týkajících se voleb. Zájmové skupiny se mohou pokoušet snížit výdaje voličů spojené s volbami a získáváním informací, zvláště snížit náklady těch voličů, kteří budou pravděpodobně danou zájmovou skupinu podporovat. Tyto náklady snižují tvorbou informací (samozřejmě informací, které podporují jejich názory) snadno dostupných; a často přímo pomáhají voličů v den voleb tím, že poskytnou přepravu, péči o děti atd.

Za druhé, zmínili jsme se, že politici často obtížně získávají informace o preferencích svých voličů. Pro státní sektor neexistuje tak jednoduchý mechanismus, který by odhalil poptávku po veřejných statcích, jako pro soukromý sektor. Zájmové skupiny jsou primárním zdrojem informací a přes takto poskytované informace často ovlivňují veřejnost.

Třetí mechanismus funguje jako přímé či nepřímé úplatkářství (podplácení) politiků. Přímé úplatkářství se neobjevuje tak často (doufejme). (Pravděpodobně to není způsobeno čistotou a nevinností politiků, ale více náklady spojenými s případným dopadením). Ale důležité je „nepřímé úplatkářství“: speciálně zainteresované skupiny poskytují finanční nebo jiné formy podpory politikům podporujícím jejich zájmy. Opět je to důležité z toho důvodu, že voliči musí být informováni o pozici svých kandidátů a zásobování voličů informacemi je nákladné. Voliči musí být přesvědčeni, že užitek z voleb vyváží jejich obtíže s volbami spojené a že jejich osobní náklady musí být sníženy poskytnutím pomoci, když jedinec jde k volbám.

SHRNUTÍ

1. Z rovnováhy většinového hlasování všeobecně nevyplývá efektivní nabídka veřejných statků může existovat buď nedostatečná nabídka, nebo nadbytečná nabídka.

2. Když existuje rovnováha většinového hlasování, odráží preference středního voliče. Rovnováha většinového hlasování existuje, jestliže preference jsou jednovrcholové. Rovnováha většinového hlasování nemusí existovat, když preference nejsou jednovrcholové. Tzn. když máme 3 alternativy A, B, C; A může být preferována většinou před B, B většinou před C a C většinou před A.
3. Preference pro jeden druh veřejných statků budou obvykle jednovrcholové. Preference nebudou jednovrcholové jestliže: a) existuje více než jeden veřejný statek a hlasování probíhá k bloku veřejných statků a nikoli k jedinému druhu; b) volby pro veřejně poskytované privativní statky, pro které existují soukromá alternativa, jako např. vzdělání; c) hlasuje se o otázkách distribuce, jako např. o struktuře daně z příjmu.
4. Arrowův zákon nemožnosti ukazuje, že není možné najít alternativní nediktátorský politický mechanismus, který vyřeší tento problém většinového hlasování a uspokojí určité jiné vlastnosti, které by někdo od politického mechanismu očekával (jako např. nezávislost nepodstatných alternativ).
5. V systému dvou politických stran se budou sbíhat pozice obou stran ke střednímu voliči.
6. I na byrokracii se můžeme dívat jako na subjekt snažící se o maximalizaci své užitkové funkce. Existují důvody k tomu, abychom předpokládali, že typický úředník bude maximalizovat rozsah svých pravomocí, rozpočtu, se kterým hospodaří a podřízených, které vede. Toto chování je v přímém rozporu s předpoklady dosahování efektivních alokačních rozhodnutí.
7. Zájmové skupiny (včetně různých lobby) sehrávají v politickém systému významnou roli. Nelze je jednoznačně hodnotit negativně, neboť jejich činnost má vysoce pozitivní přínos pro zvyšování informovanosti voličů.

KLÍČOVÁ SLOVA

veřejná volba	kvalifikovaná většina
peněžní hlasy	„tyranie“ většiny
kolektivní rozhodování	střední volič - volič medián
preference	volební paradox
přímá demokracie	Arrowův zákon nemožnosti
zastupitelská demokracie	motivace politiků
většinová pravidla	motivace byrokracie
konsens	zájmové skupiny
prostá většina	

KONTROLNÍ OTÁZKY

1. Čím se zabývá teorie veřejné volby? Proč je důležité analyzovat způsob přijímání kolektivních rozhodnutí i z ekonomického hlediska?
2. Vysvětlete pojem „daňová cena“. V jaké souvislosti se používá?
3. Které faktory určují postoj jednotlivce k výdajům na veřejné statky?
4. Kdo je to střední volič a proč je jeho postavení významné z hlediska výsledku kolektivního rozhodování ve většinovém systému?

5. Kdy může dojít k tzv. volebnímu paradoxu? Uveďte konkrétní příklad vícevrcholových preferencí.
6. Pokuste se z vlastní zkušenosti najít příklad, který by potvrzoval teoreticky prokázanou tendenci politických stran přilákat středního voliče.
7. Co podle vašeho soudu maximalizuje, resp. minimalizuje byrokracie?

NETRIVIÁLNÍ OTÁZKY K INSPIRACI A ZAMYŠLENÍ:

1. Na základě vašich znalostí z předchozího studia se pokuste nalézt všechny typy hlasovacích pravidel, která se používají při rozhodování ve vrcholných orgánech České republiky, či Evropské unie. Naleznete příklady rozhodování, kdy se využívá pravidla jednomyslné shody? Existují situace, kdy je v ČR nutná více než nadpoloviční (tedy tzv. kvalifikovaná) většina pro přijetí rozhodnutí?
2. Dokázali byste nalézt konkrétní příklady, kdy politici, či politické strany jednaly v souladu s uvedeným modelem voliče mediána? Je tento model závislý na počtu stran v politickém systému?

DOPLŇKOVÁ STUDIJNÍ LITERATURA K TÉTO KAPITOLE:

1. ARROW, K. J. *Social Choice and Individual Values*. 2nd ed. New Heaven: Yale University Press, 1963. 124 s. ISBN 0300013647.
2. 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.
3. BUCHANAN, J.M. Konstituce ekonomické politiky. Přednáška při příležitosti udělení Nobelovy ceny, 8. prosince 1986. In. JONÁŠ, J. a kol. *Nobelova cena za ekonomii*. Praha: Academia, 1993. s. 589-599.
4. MUSGRAVE, R. A. - MUSGRAVEOVÁ, P. B. *Veřejné finance v teorii a praxi*. Praha: Management Press, 1994. s. 81-102. ISBN 80-85603-76-4.
5. STIGLITZ, J.E. *Ekonomie veřejného sektoru*. Praha: Grada, 1997. s. 185-217 a 219-253. ISBN 8071694541.

BLOK III

V prvním bloku jsme se soustředili na důvody státních zásahů do ekonomiky a ústřední kategorií nám byla tzv. selhání trhu. Ve druhém jsme analyzovali reálné schopnosti státu, resp. vlády dosahovat efektivních stavů a pátrali jsme po příčinách tendence veřejného sektoru k neefektivnosti. V závěrečném třetím bloku zaměříme pozornost na „anatomii“ státních zásahů. Bude nás zajímat systém veřejných financí, jehož prostřednictvím stát financuje svá opatření a záměry. Chceme vás přitom seznámit zejména s hlavními, případně typickými ekonomickými problémy, které se dnes váží k fungování veřejných financí a které jsou v mnohém stejné ve všech vyspělých smíšených ekonomikách. Sem patří, obecně řečeno, problémy institucionální podoby rozpočtových soustav, fiskální nerovnováhy, optimálního vertikálního uspořádání jednotlivých fiskálních úrovní, tendence k růstu veřejných výdajů a požadavky na „dobré“ zdanění.

7. KAPITOLA ÚVOD DO VEŘEJNÝCH FINANČÍ

Cíl kapitoly:

Historicky vzato, veřejné finance tvoří základ veřejné ekonomie. 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.

➤ časová zátěž

6 hodin

7.1 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).

Jsou možné i alternativní definice, např.: veřejné finance představují tu část finančního systému národního hospodářství, která prochází přerozdělovacím procesem cestou veřejných rozpočtů, rozhoduje se o nich ve veřejné správě veřejnou volbou a podléhá veřejné kontrole.

Pojem veřejné finance je relativně novým pojmem, který se více rozšířil až v průběhu 20. století. Dříve se používaly spíše pojmy státní finance, případně místní finance, které zachycovaly finanční vztahy v linii státní správy. V souvislosti s procesy demokratizace a decentralizace státní správy a přenosem kompetencí na samosprávu se začal používat právě pojem veřejné finance. Ten naznačuje, že zahrnuje finanční vztahy linie státní správy i samosprávy, tj. veřejné správy.³²

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.

³² Srov. HAMERNÍKOVÁ, B., KUBÁTOVÁ, K. Veřejné finance - učebnice. 2004, str. 18

Jak rozumět těmto principům?

Princip nenávratnosti stanoví, že platbou daní, poplatků či cel nikomu nevzniká nárok na to, aby mu tento výdaj byl v nějaké konkrétní podobě vrácen (např. ve formě sociálních dávek, veřejných statků atd.). Tedy na základě zákona jsou stanoveným subjektům odňaty finanční prostředky nenávratně bez příslušného protiplnění ze strany státu. Naopak jako příklady návratných finančních operací lze uvést úvěr, kde se jedná o přímou návratnost, nebo pojištění, kde se hovoří o tzv. podmíněné návratnosti.

Princip neekvivalence znamená, že při odvodu daní, poplatků i cel není poplatníkovi předem známý účel platby. Zároveň mu není zaručeno, že plnění, které případně dostává prostřednictvím veřejných výdajů apod. z veřejných rozpočtů, bude ekvivalentní výši jeho odvodu. Na rozdíl od klasické tržní transakce peníze - zboží, jsou zde odděleny oba protisměrné toky.

Princip nedobrovolnosti vyplývá z předcházejících dvou principů. Daně, poplatky či cla se žádnému subjektu nechce platit a tedy k tomu musí být donucen. Proto je jejich platba uzákoněna právní cestou. Proto je jejich platba stanovena právní normou s možností sankčního postihu za neplnění povinností.

7.2 ROZPOČTOVÁ SOUSTAVA

Hospodaření vlády (veřejné moci) se uskutečňuje v rámci rozpočtové soustavy³³, 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 7.1.

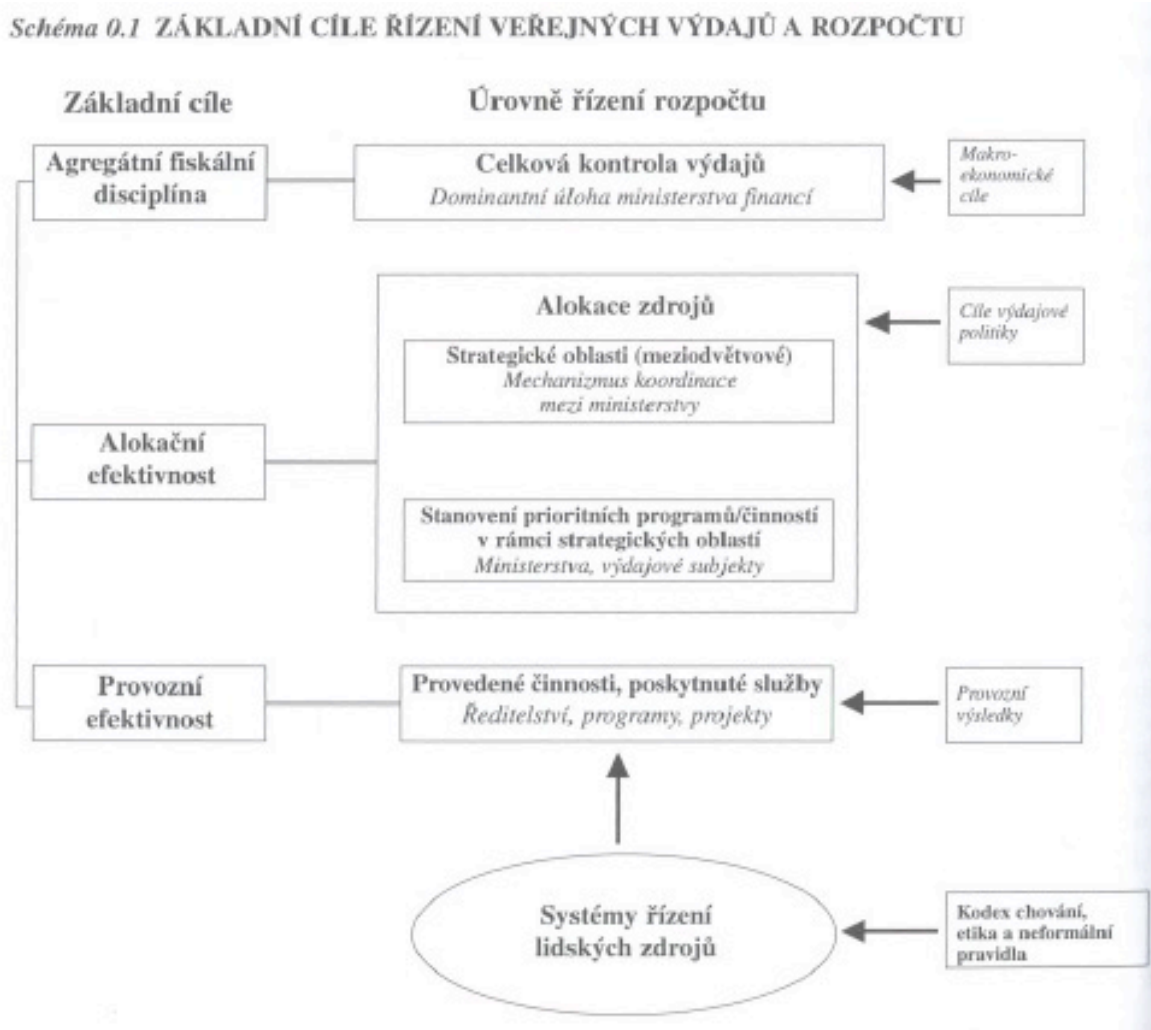
Teorie veřejných financí není ve vymezení pojmu rozpočtové soustavy jednotná. Jednotlivá pojetí se liší co do šíře záběru.

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 dohlížíjí 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.

³³ 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)

Obrázek 7.1: Základní cíle řízení veřejných rozpočtů



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. finančních 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 zahrnuty (Peková, 2011):

- a) nadnárodní rozpočet v případě nadnárodního seskupení (např. rozpočet EU),
- b) 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*“
- c) rozpočty územní samosprávy, a to podle jejího členění, tzn. rozpočty obcí, rozpočty vyšších stupňů územní samosprávy (krajů, provincií, hrabství apod.)
- d) rozpočty veřejných podniků a neziskových organizací ve veřejném sektoru (např. v ČR současné době rozpočty příspěvkových organizací státu, krajů i obcí).

Mimořádně, 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.³⁴

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

³⁴ Kromě toho, tyto metodické rozdíly ve statistickém vykazování by měly být zohledněny při analýzách, mezinárodních srovnávaních a tvorbách časových řad.

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.

Fondy tvoří relativně novou složku veřejných financí. Zatímco vertikální struktura veřejných financí vychází z vícestupňového administrativního a územně právního členění státu, fondové financování představuje horizontální strukturu veřejných financí. Uvedená podmnožina veřejných financí je tvořena členitou strukturou různých typů veřejnoprávních fondů a vládních institucí, které mohou být přiřazeny k různým stupňům vertikální osy veřejných financí, i když ponejvíce fungují na makroúrovni.

Existují různé klasifikace fondů dle různých kritérií. Např. podle cílového zaměření a charakteru aktivit se fondy člení na hospodářské a veřejně prospěšné, podle rozsahu působnosti na státní, regionální a municipální, případně na národní a mezinárodní apod. V české odborné literatuře se obvykle fondy člení na čtyři hlavní skupiny:

První skupinu tvoří **státní účelové fondy**, které jsou zaměřeny na financování určitého segmentu veřejného sektoru jako je např. kultura nebo na oblast ekonomiky, kde trvá zájem státu na ovlivňování výrobních resp. tržních podmínek jako je tomu např. v zemědělství.

Druhá skupina zahrnuje **fondy a instituce státní podpory podnikání**, které se již pohybují na hranici veřejných financí a tržního sektoru, neboť v řadě případů pracují na komerčním principu. Nicméně jejich primární cílovou funkcí není dosahování zisku a kromě toho získávají zdroje nejen na finančním a kapitálovém trhu, ale také z veřejných rozpočtů.

Třetí skupinu reprezentují **privatizační fondy**, které jsou institucemi dočasného charakteru typickými pro transformační ekonomiky. Slouží k realizaci privatizačních programů. Jejich existence je proto časově omezena obdobím privatizace. Byly založeny ve většině postsocialistických zemí. Prostředky získané privatizací jsou v těchto fondech vázány, nelze je libovolně převádět do státních rozpočtů. Zpravidla jsou používány na vymezené úkoly jako je řešení ekologických škod, sanaci a strukturalizaci některých strategických a velkých podniků a finančních ústavů při zahájení nebo v průběhu transformačního procesu, na majetkové vybavení vytvářených fondů apod. Vzhledem k tomu, že svým způsobem představují doplňkový resp. „záložní“ státní rozpočet je důležitá jejich kontrola zákonodárným sborem. Současně při mezinárodním vykazování jsou státy povinny je uvádět, neboť představují výraznou složku národních veřejných financí.

Čtvrtou skupinu představují tzv. **svěrenecké fondy**, což jsou sociální fondy pojišťovacího typu nekomerčního charakteru. Svěrenecké fondy hospodaří s prostředky určenými na sociální pojištění (zabezpečení) a zdravotní pojištění. Zdrojem těchto fondů jsou především povinné

příspěvky na sociální, důchodové, nemocenské a zdravotní pojištění. Může jít také o fondy povinného úrazového pojištění, fondy na podporu zaměstnanosti apod. Kromě povinných plateb zaměstnavatelů a zaměstnanců, eventuálně státu, plynou do fondů též úroky a dividendy z finančního investování volných prostředků.

Z hlediska mezinárodního sledování a komparace jsou svěřenecké fondy a zpravidla většina státních účelových a privatizačních fondů započítávány do veřejných rozpočtů. Naopak vládní agentury se pohybují na rozhraní veřejných financí a nepřipočítávají se k úhrnnému objemu národních veřejných rozpočtů.

Tabulka 7.1 Mimorozpočtové fondy centrální vlády v České republice

Pramen: http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/hs.xsl/gfsm_2001_14036.html, upraveno

Název mimorozpočtového fondu	Hlavní činnosti	Hlavní příjmy	Objem příjmů a výdajů
1 Státní fond životního prostředí	Financování ochrany a zlepšování životního prostředí a realizace státní politiky ochrany a zlepšování životního prostředí	Poplatky za znečištění vody, za znečištění ovzduší, poplatky za skládky odpadu a odvody za vynětí půdy ze zemědělského půdního fondu atd.	P: 3,33 mld. Kč V: 10,57 mld. Kč ³⁵
2 Státní fond pro zúrodnění půdy	zrušen k 1.1 2006	-	-
3 Státní fond kultury	Finanční podpora kulturních projektů	Příjmy z pronájmu, úroků atd.	P: 33,9 mil. Kč V: 33,9 mil. Kč ³⁶
4 Státní fond pro podporu a rozvoj české kinematografie	Finanční podpora filmových projektů	Příplatek ke vstupnému (kina) a příjmy z autorských práv atd.	P: 207,5 mld. Kč V: 227,5 mld. Kč ³⁷
5 Státní zemědělský intervenční fond	Distribuce dotací zemědělským subjektům	Příjmy ze státního rozpočtu, tržby z obchodní činnosti atd.	P: 38,6 mld. Kč V: 37,7 mld. Kč ³⁸
6 Státní fond dopravní infrastruktury	Poskytování prostředků pro financování dopravní infrastruktury	Příjmy z FNM, příjmy ze silničních daní a dálničních poplatků, příjmy ze SF(OPD), atd.	P: 63,39 mld. Kč V: 62,35 mld. Kč ³⁹
7 Státní fond rozvoje bydlení	Poskytování prostředků pro financování programů bydlení	Příjmy z FNM. Možnost vydávat státní	P: 1,14 mld. Kč V: 1,55 mld. Kč ⁴⁰

³⁵ Státní fond životního prostředí https://www.sfzp.cz/soubor-ke-stazeni/46/14033-vyrocní_zprava_sfzp_cr_2011.pdf s.24

³⁶ Státní fond kultury ČR http://www.mkcr.cz/assets/statni-fondy/fond-kultury/Rozpo_et_Fondu_kultury_na_rok_2007.xls

³⁷ Státní fond pro podporu a rozvoj české kinematografie http://www.mkcr.cz/assets/statni-fondy/fond-pro-podporu-a-rozvoj-ceske-kinematografie/Rozpo_et_Fondu_kinematografie_na_rok_2007.xls

³⁸ Státní zemědělský intervenční fond http://www.szif.cz/irj/portal/anonymous/CmDocument?rid=%2Fapa_anon%2Fcs%2Fdokumenty_ke_stazeni%2Fsystemova_navigace%2Fo_nas%2Fvyrocní_zpravy_szif%2F1345636631261.pdf s.40

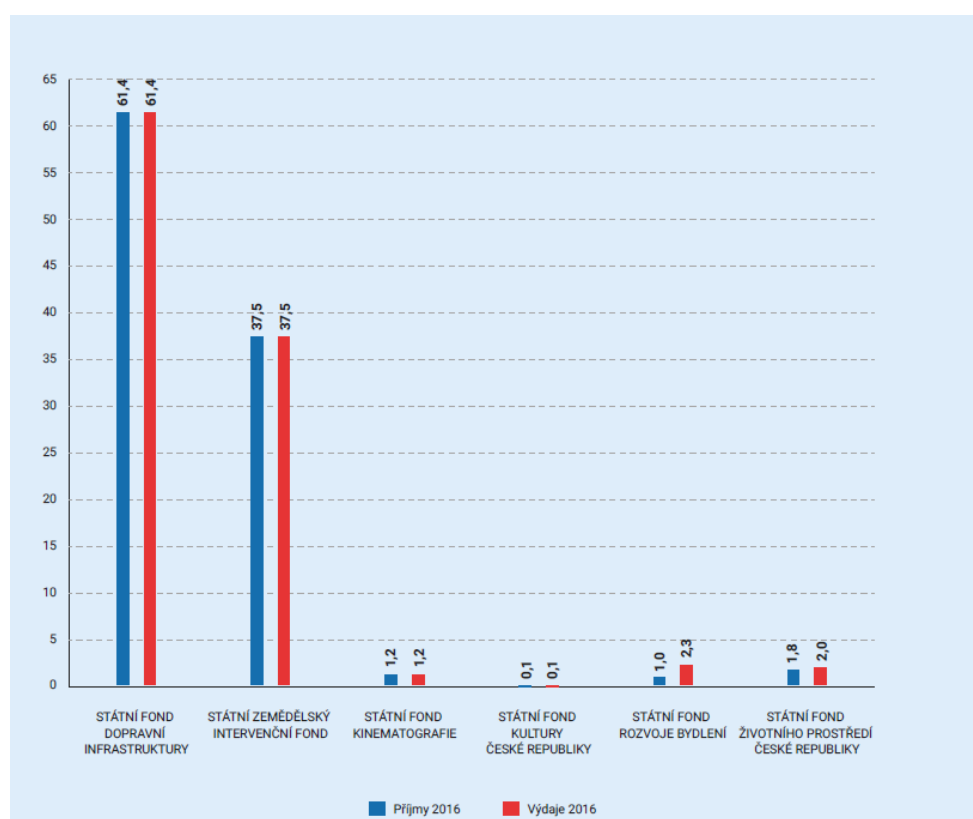
³⁹ Státní fond dopravní infrastruktury http://www.sfdi.cz/soubory/obrazky-clanky/dokumenty-2012/2012_vz2011.pdf

			dluhopisy	
8	Fond národního majetku (FNM)	Hlavním úkolem byl převod majetku na jiné osoby dle zákona č. 92/1991 Sb., vypořádání závazků vzniklých z procesu privatizace ² atd.	Příjmy z privatizace státního majetku	skončil činnost ke konci roku 2005
9	Pozemkový fond ČR	Jeho hlavní operace jsou spojené s procesem privatizace zemědělské půdy	Zisky z prodeje a nájmu pozemků.	P: 2,14 mld. Kč V: 3,34 mld. Kč ⁴¹
10	Podpůrný a záruční rolnický a lesnický fond a.s. (PGRLF)	Transfery a půjčky zemědělským a lesnickým subjektům	Příjmy z dotací od Ministerstva zemědělství a prodeje cenných papírů	X
11	Česká konsolidační agentura	Povinna finalizovat všechny činnosti a transakce převzaté z KOB (ztráta z vypořádání, vypořádání majetkových škod a platba úroků z půjček nemocnicím) ¹⁾	Transfery ze státního rozpočtu a FNM	skončila činnost ke konci roku 2007

PGRLF a ČKA nejsou zahrnuty v současné GFS, ale pokryty *ESA 95*.

¹⁾ FNM kryje v souladu s uzavřenými smlouvami úrok z některých půjček, ztráty ČKA vzniklé na základě příslušných vládních usnesení a ztráty z tvorby rezerv.

Obrázek 7.2: Příjmy a výdaje vybraných fondů 2016, Zdroj: Státní rozpočet v kostce 2016



⁴⁰ Státní fond rozvoje bydlení http://www.sfrb.cz/dokumenty-ke-stazeni/vyrocnizpravy/?no_cache=1&cid=253&did=369&sechash=d4465907 s.9

⁴¹ Pozemkový fond České republiky <http://www.pfcr.cz/spucr/dokumenty/vyrzpr10.doc> s.102

7.3 STÁTNÍ ROZPOČET

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.

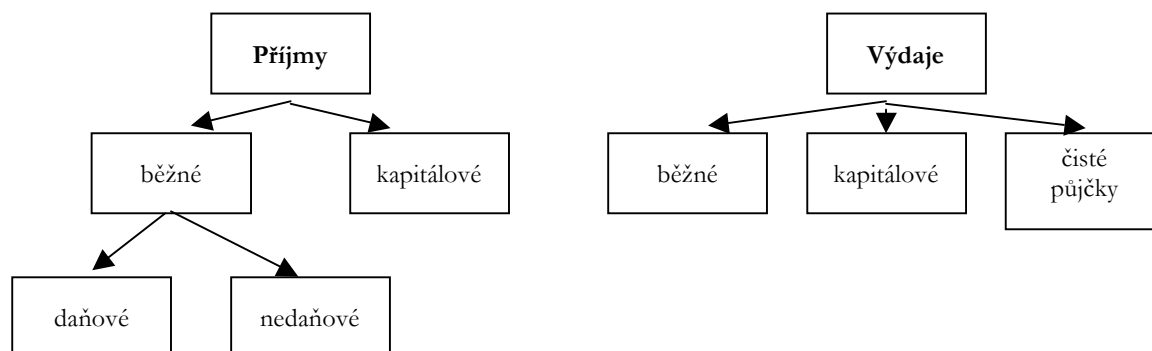
Státní rozpočet je centralizovaný peněžní fond, který je vytvářen, rozdělován a používán především s využitím nenávratného a neekvivalentního způsobu rozdělování.

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.

Ad 1) Zabýváme-li se státním rozpočtem jako peněžním fondem, můžeme si povšimnout zejména způsobu, jak je v dané zemi prakticky zajištěno vedení účtů státní pokladny. Obvykle je hlavním pokladníkem vlády centrální banka, nicméně některé účty mohou spravovat i komerční banky u kterých mají např. naše příspěvkové organizace své účty. S tím je obecně spojena otázka nákladů na „vedení účtů“, ale zejména rozsáhlá problematika řízení likvidity a hospodaření s dočasně volnými prostředky. V zájmu minimalizace nákladů na výpůjčky a dobrého řízení finančních zdrojů řada zemí používá systém „integrované státní pokladny“, jakožto jednoho centralizovaného systému řízení pokladních operací.⁴²

Ad 2) Základní schéma příjmů a výdajů státního rozpočtu je velmi jednoduché:



⁴² V ČR se odhaduje, že realizace projektu „Státní digitální pokladny“ by mohla uspořit ročně 0,5-1 procento státního rozpočtu, tj. až 10 mld. korun.

Podrobná struktura příjmů a výdajů je pak pochopitelně v různých zemích řešena různě. V některých zemích se sestavuje jeden státní rozpočet, který zahrnuje jak běžné příjmy a běžné výdaje, tak kapitálové příjmy a kapitálové výdaje. V některých zemích jsou tyto rozpočty oddělené a dokonce nebývají sestavovány na stejné období. To není prozatím praxe ČR.

Běžné příjmy jsou příjmy, které mají co do své struktury trvalý charakter a jsou určeny obvykle na běžné výdaje. Patří sem: daně a cla, sociální pojištění, příjmy a odvody organizací veřejného sektoru.

Běžné výdaje jsou to ty výdaje, které mají co do své struktury trvalý charakter a jsou hrazeny obvykle z běžných příjmů. Patří sem: transfery domácnostem (různé dávky), veřejná spotřeba obyvatelstva (školství, zdravotnictví), veřejná spotřeba státu (obrana, policie atd.), bytová politika apod.

Kapitálové výdaje jsou určeny na mimořádné investiční výdaje velkého rozsahu, které nelze financovat v rámci jednoho roku. Obvykle jsou pro ně hledány mimořádné (kapitálové) příjmy jako státní půjčky, jednorázové zvýšení daní apod. Pokud se realizuje praxe tohoto rozděleného státního rozpočtu, mohou si oba rozpočty (běžný i kapitálový) mezi sebou půjčovat.

V této souvislosti hrají klíčovou úlohu **účetní principy**, které určují, kdy by se měly operace a další skutečnosti stát předmětem vykazování. Existuje celé spektrum účetních principů, které se pohybují od jednoho extrému - pokladního (*cash*) základu – až ke druhému extrému – základu plně akruálnímu. Mezi nimi existuje několik variant modifikovaného pokladního a modifikovaného akruálního účetnictví (Allen-Tommasi, 2002)

Při použití čistě pokladního principu měří státní rozpočet stav státní pokladny, roční příjmy a výdaje státu výhradně v tokovém pohledu. Pokud bychom finanční situaci státu přirovnali k postavení firmy nebo domácnosti, pak nemůžeme přehlédnout, že pro hodnocení finančního postavení těchto subjektů je mnohem důležitější stav a vývoj jejich celkových aktiv (vlastního jmění) než prostý souhrn plateb za určité období. V případě, že firma prodá zařízení nebo budovu, nemá to vliv na její čistý příjem nebo jmění. Dochází tím pouze ke změně formy aktiv. Narostou aktiva v hotovosti, poklesnou aktiva hmotná. Na rozdíl od toho, pokud stát prodá budovu nebo zařízení, vystupují získané prostředky jako každý jiný příjem. Rozpočtový deficit se tím snižuje.

Případná neexistence kapitálových účtů v rozpočtu vytváří systémové zkreslení vedoucí ke snižování investičních výdajů, včetně investic do lidského potenciálu (kapitálu) a výzkumu a vývoje. Důsledky takového snížení se totiž nemusí projevit bezprostředně, ale až po nějakém čase. Obdobně to svádí stát k tomu, aby privatizoval své vlastnické podíly v podnicích či bankách, neboť se to podle takové metodiky státního rozpočtu jeví jako příjem, aniž by bylo potřeba se zabývat náklady spojenými s takovým způsobem zvyšování státních příjmů. Kapitálový účet by však pravděpodobně prokázal, že aktiva státu se tím zmenšují.

Oproti tomu, akruální účetnictví vykazuje operace a události v momentu, kdy nastanou, bez ohledu na to, kdy byla přijata nebo vyplacena peněžní částka. Náklady spojené majetkem se časově rozkládají a vykazují se, když jsou používány při poskytování služeb. Je to princip, na kterém fungují účetní systémy soukromých podniků. Obecně lze přechod rozpočtového hospodaření na akruální princip doporučit, neboť to umožňuje lepší řízení aktiv a je to nezbytný předpoklad pro dosahování nákladové efektivity. Na druhou stranu, Allen s Tommasim poukazují na stanovisko Mezinárodní federace účetních znalců a auditorů, ve kterém se uvádí že plně akruální účetnictví nemusí být nejvhodnějším principem pro vykazování v případě, kdy se za důležitá považují i jiná výkonnostní kritéria, např. důraz na soulad s pravomocně přijatým rozpočtem.

Ad 3) Státní rozpočet jako souhrn finančních dokumentů zahrnuje zákon o státním rozpočtu, rozpis ukazatelů státního rozpočtu, podrobné rozpočty organizačních složek státu a změny těchto

dokumentů. Zákon o státním rozpočtu může být značně specifický co do procedury svého přijímání. Pro podrobnější analýzu fungování veřejných financí v konkrétní zemi je obvykle dobré zohlednit základní pravidla rozpočtového procesu, včetně toho, kdo návrh rozpočtu předkládá, kdo, kdy a jak se k němu vyjadřuje, kdo ho projednává a v jakých krocích, jak je schvalován a co se eventuálně stane, pokud není rozpočet schválen do začátku nového rozpočtového období.

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 sehraává 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.

V zájmu lepší koordinaci rozpočtové politiky a zvýšení šancí na dosažení jejích cílů se ve vyspělých zemích prosazuje tzv. rozpočtové prognózování a sestavování orientačních, obvykle pětiletých rozpočtů, resp. rozpočtových výhledů.

Viz příklad současné praxe v ČR: **Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)**, v platném znění uvádí v § 4:

(1) Zároveň s návrhem státního rozpočtu se zpracovává střednědobý výhled, který obsahuje očekávané příjmy a výdaje státního rozpočtu a státních fondů na jednotlivá léta, na která je sestavován, a předpoklady a záměry, na základě nichž se tyto příjmy a výdaje očekávají a plánují, a to nejméně v tomto rozsahu:

- a) předpoklady vývoje základních ukazatelů národního hospodářství, zejména očekávaný růst nebo pokles hrubého domácího produktu a spotřebitelských cen,
- b) předpoklady a záměry vlády týkající se příjmů, výdajů a salda státního rozpočtu a státních fondů, zejména zamýšlené změny zákonů a jiných právních předpisů,
- c) částky střednědobých výdajových rámců (§ 8a odst. 1) a jejich členění podle kapitol a státních fondů,
- d) celkové příjmy a výdaje státního rozpočtu,
- e) celkové příjmy a výdaje státních fondů,
- f) příjmy a výdaje jednotlivých kapitol státního rozpočtu,
- g) příjmy a výdaje jednotlivých státních fondů,
- h) výdaje na programy (§ 12), u nichž vyšší účasti státního rozpočtu na jejich financování schválila vláda,
- i) výdaje na programy nebo projekty spolufinancované z rozpočtu Evropské unie podle jednotlivých kapitol a státních fondů,

- j) přehled závazků fyzických a právnických osob, za které se zaručily jménem státu jeho organizační složky,
 - k) přehled závazků státu vyplývajících ze schválených koncesních smluv
- (3) Střednědobý výhled se sestavuje na období 2 let bezprostředně následujících po roce, na který je předkládán státní rozpočet; ...

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 zjištělný 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. Podrobněji viz další kapitola.

Jedná se o velmi diskutovanou otázku. Např. v ČR roce v 1995 probíhala intenzivní diskuse kolem vládního návrhu a přijetí dokonce ústavního zákona o každoroční vyrovnanosti státního rozpočtu. Návrh nakonec nebyl prosazen, neboť narazil na nedostatek politické vůle jakož i na celou řadu racionálních věcných a technických námitek. Tato problematika byla od té doby na odborné i politické úrovni několikrát opět projednávána. Konkrétních podob začala nabývat za koaliční vlády P. Nečase a na začátku roku 2013 Poslanecká sněmovna podpořila návrh zákona na vytvoření tzv. finanční ústavy. Jedná se o zákon o rozpočtové odpovědnosti, na jehož základě bude možné použít „záchrannou brzdu“ ve vládních výdajích ve chvíli, kdy se dluh ČR dostane nad 40% HDP. Součástí návrhu zákona je i možnost zřízení Národní rozpočtové rady, která bude dohlížet na dluhovou politiku vlády.

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.

Rozpočtový proces

Sestavování státního rozpočtu mívá svůj standardní průběh a je rozdělen do logicky navazujících etap, a to návrh, schvalování, plnění, kontrola.

Etapa návrhu

Návrh státního rozpočtu zpracovává ve většině zemí ministerstvo financí. Prakticky se dá říct, že se sestavením návrhu na příští rok začíná ministerstvo financí ihned poté, co mu zastupitelský

orgán schválil státní rozpočet na běžný rok. Pro sestavení návrhu rozpočtu využívá těchto hlavních informací:

- * výsledky analýzy plnění rozpočtu v běžném roce
- * rozpočtové prognózy a dlouhodobé rozpočty
- * záměry hospodářské, sociální, měnové a devizové politiky vlády
- * záměry výdajů jednotlivých správců kapitol státního rozpočtu (jednotlivých ministerstev)
- * předpověď ekonomického vývoje země a jeho dopad do daňových příjmů
- * záměry zahraniční politiky vlády atd.

Etapa schvalování

Návrh je podrobně a obvykle opakovaně projednáván ve vládě a parlamentních výborech a posléze předložen parlamentu ke schválení. V demokratických společnostech je schvalování rozpočtu obvykle jakýmsi ročním vrcholem práce parlamentu. Je to totiž právě státní rozpočet, ve kterém se promítají rozporů zájmů jednotlivých sociálních skupin.

Schvalování rozpočtu obvykle probíhá v několika kolech. Mezi první schvalované otázky patří stanovení charakteru rozpočtu, tj. jeho vyrovnanost, či zda je sestaven jako přebytkový či deficitní. Také jsou stanoveny globální ukazatele výše příjmů a výdajů. Teprve následující kola schvalování rozhodují o detailních částkách jednotlivých (zejména výdajových) položek. Tento postup usnadňuje dosažení konečné shody, která by umožnila rozpočet přijmout. Pokud není rozpočet přijat, hospodaří vláda podle tzv. rozpočtového provizoria.

Etapa realizace

Za realizaci, tedy za plnění státního rozpočtu, obvykle odpovídají ty orgány, které ho sestavují (MF, vláda). Odpovědnost za hospodaření mají jednotliví správci kapitol, typicky jde o ústřední orgány státní správy – ministerstva.

Etapa kontroly

Kontrola plnění státního rozpočtu je jednak průběžná a jednak následná, závěrečná. Průběžnou kontrolu provádí ministerstvo financí, které předkládá pravidelné zprávy parlamentu. Kontrole průběhu příjmové stránky státního rozpočtu, tedy daní, se věnují finanční úřady. Vrcholnou kontrolu průběhu i výsledku plnění státního rozpočtu se obvykle věnuje nezávislý orgán státní správy. V ČR je to Nejvyšší kontrolní úřad.

Ve vládě a následně v parlamentu se projednává a v parlamentu pak schvaluje státní závěrečný účet.

Samozřejmě, že obdobnými etapami probíhají i ostatní rozpočty, které vytváří rozpočtovou soustavu. Funkci ministerstva financí plní finanční odbor příslušného úřadu. Funkci parlamentu pak příslušný typ zastupitelstva.

Moderním přístupem k rozpočtování obecně je změna orientace od sledování využívání veřejných prostředků ke sledování dosahovaných výsledků v rámci veřejného financování (tj. *budgeting for results*).

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 fonděch 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
nenávratnost	svěřenecké fondy
neekvivalence	státní rozpočet
nedobrovolnost	rozpočtové zásady
rozpočtová soustava	střednědobý výhled
veřejné rozpočty	rozpočtový proces

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. Vyhledejte v zákoně o rozpočtových pravidlech, jak je upraven postup zřizovatele vůči ztrátové příspěvkové organizaci.
4. 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?
5. Uveďte výhody a nevýhody ročního rozpočtového období.

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?
2. Jak byly podle vás naplněny rozpočtové zásady při hospodaření jednotlivých vlád se státním rozpočtem v období 1993-2013? Projděte jednotlivě a hledejte argumenty pro svá hodnocení.

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
2. DVOŘÁK, P. Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize. C.H.Beck. Praha, 2008. ISBN 978-80-7400-075-1
3. HAMERNÍKOVÁ, B. a kol. Veřejné finance. Victoria Publishing, Praha 2010
4. HAMERNÍKOVÁ, B., KUBÁTOVÁ, K. Veřejné finance - učebnice. 2. vyd. Praha: Eurolex Bohemia, 2004. ISBN 80-86432-88-2, s. 18 – 38
5. NEMEC, J., WRIGHT, G.: Verejné financie, teoretické a praktické aspekty verejných financií v procese transformácie krajín strednej Európy. NISPAcee, Bratislava, 1998
6. PEKOVÁ, J. Veřejné finance, WOLTERS KLUWER, 2011
7. ROSEN, H. S., GAYER, T. Public Finance. McGraw-Hill International Edition, ed.8th, Singapore, 2008. ISBN 978-007-125939
8. VYBÍHAL, V.: Veřejné finance. E.I.A. Hradec Králové, 1995
9. http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/verejne_finance.html

8. KAPITOLA VEŘEJNÉ PŘÍJMY, ÚVOD DO DAŇOVÉ TEORIE

CÍL KAPITOLY:

Ponecháme-li stranou normotvornou a regulační 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.

➤ ČASOVÁ ZÁTĚŽ

4 hodiny

8.1 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. Pro větší přehlednost můžeme veřejné příjmy členit podle různých kritérií.

Jedním z nejvýznamnějších kritérií je hledisko **návratnosti**. Podle něj se veřejné příjmy dělí na:

nenávratné příjmy, tj. příjmy, které vláda nemusí jejich poskytovatelům vracet. Typickými nenávratnými příjmy jsou daně, dávky, poplatky, příjmy z výnosů privatizace, výnosy z vlastního podnikání apod. Tyto příjmy tvoří naprostou většinu z celkových veřejných příjmů.

návratné příjmy, tj. příjmy, které má vláda k dispozici jen dočasně a po uplynutí určité doby je musí vrátit. Mezi typické příklady patří bankovní úvěr od peněžních institucí nebo emise cenných papírů (státních pokladničních poukázek, vládních obligací, municipálních obligací apod.).

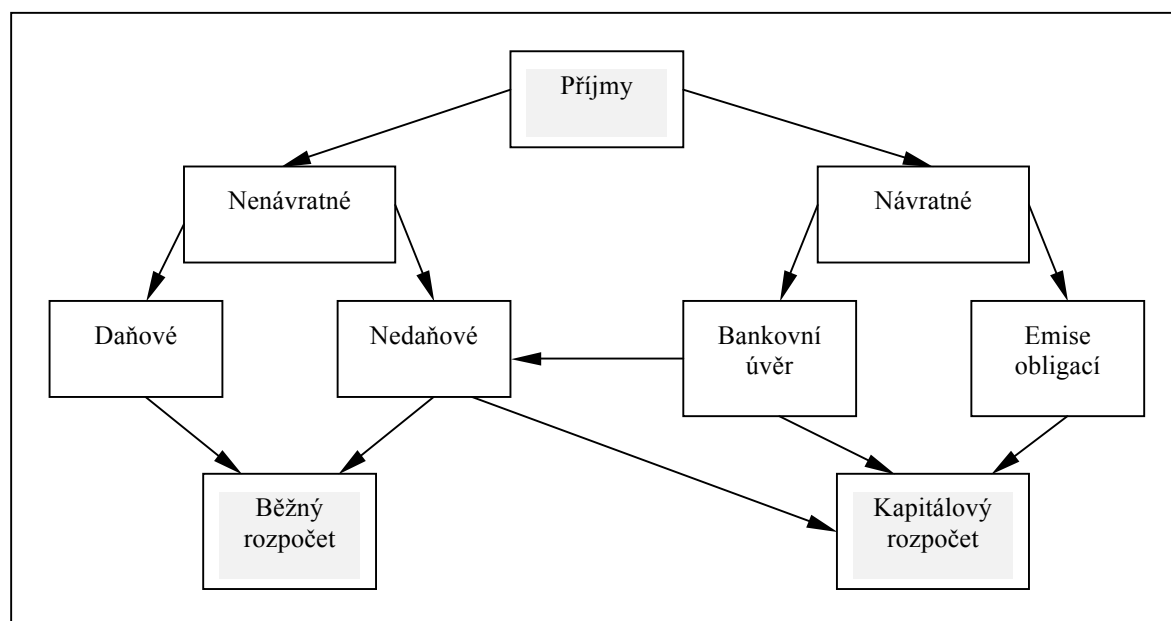
Významné je rovněž **hledisko časové**, resp. skutečnost, ke kterým potřebám se příjmy vztahují. Podle toho můžeme členit příjmy na **běžné a kapitálové**. Běžné příjmy jsou primárně určeny k financování běžných výdajů, kapitálové příjmy na krytí kapitálových, investičních výdajů. Obvykle platí, že běžné příjmy se vyznačují pravidelností, kdežto u kapitálových jde často o mimořádné, nepravidelné nebo jednorázové příjmy (např. výnosy z privatizace či prodeje majetku).

Veřejné příjmy lze dále členit na **daňové a nedaňové**. Právě s tímto členěním (doplněné o kapitálové příjmy a přijaté dotace) se můžeme setkat v praxi na základě závazného členění příjmů a výdajů rozpočtů podle rozpočtové skladby. Daňovými příjmy se budeme zabývat samostatně v dalším textu. Mezi nedaňové příjmy jsou řazeny příjmy z vlastní činnosti vládních institucí (např. příjmy z podnikání, uživatelské poplatky za poskytované statky, příjmy z pronájmu majetku apod.) a odvody případných přebytků příspěvkových organizací, přijaté sankční platby, příjmy z úroků a splátek půjček apod.

Jednotlivá kritéria se pochopitelně doplňují a větví. Pro orientaci uvádíme schéma základních druhů veřejných příjmů. Mezi návratné příjmy běžného charakteru náleží např. krátkodobý bankovní úvěr a v případě státního rozpočtu můžeme do této skupiny zařadit i výnos z emise a prodeje krátkodobých státních pokladničních poukázek. Do kategorie běžných nenávratných nedaňových příjmů patří např. výnosy z vlastní hospodářské činnosti státních či obecních institucí. Mezi nenávratné, nedaňové příjmy kapitálového charakteru lze zařadit zejména výnosy z privatizace či prodeje jiných státních aktiv.

Příjmy by se pochopitelně daly dělit i podle celé řady dalších kritérií, jako je území, ve kterém mohou být vybírány, míry jejich obligatornosti, rozpočet, do kterého příjmy směřují, apod. Domníváme se, že na tomto místě není nutné, abychom se pokoušeli o zcela vyčerpávající výčty. K typologii nejvýznamnějších veřejných příjmů - daňových - se ještě vrátíme v samostatném oddíle.

Obrázek 8.1: Schématické rozdělení druhů veřejných příjmů



Zdroj: Šelešovský, J., Jahoda, R. Veřejné finance v ČR a EU. 2005.

Daňové příjmy

Do daňových příjmů jsou podle metodiky, kterou je v současnosti zpracováván státní rozpočet, zařazovány daně, cla, poplatky a pojistné na sociální zabezpečení včetně příspěvku na politiku zaměstnanosti. Svým objemem se jedná o naprosto zásadní kategorii příjmů.

Na daň lze nahlížet jako na určitý transfer finančních prostředků od soukromého sektoru k veřejnému. Daň je přitom dále charakterizována jako povinná, nenávratná, neekvivalentní, neúčelová, zákonem stanovená a pravidelně se opakující platba. Výjimku tvoří daně, které jsou vybírány nepravidelně v souvislosti s nějakou životní situací, např. s děděním či darováním.

Cla představují specifickou skupinu příjmů státního rozpočtu. Vyvinula se z dávek mýtného a jde o jednorázově placené dávky, které jsou placeny z hodnoty zboží při přechodu státní hranice. Zajišťují zájem státu na kontrole dovozu, vývozu a průvozu zboží. Původním příčinou vzniku cla byl fiskální zájem. V moderní interpretaci je clo především nástrojem hospodářské politiky. Ve fiskálním kontextu je clo považováno za formu nepřímé daně z mezinárodního obchodu a transakcí.

Poplatky jsou platby, které povinně uhrazují fyzické a právnické osoby za úkony či jinou činnost státních a místních orgánů. Svým pojetím se poplatky principiálně liší od daní tím, že zde existuje jistá míra ekvivalence. Na rozdíl od pokut, které se ukládají za nedovolenou činnost, jsou poplatky vybírány za legální správní a jiné služby. Poplatky jsou příjmem státního rozpočtu (poplatky správní a soudní), rozpočtů krajů a rozpočtů obcí (poplatky správní a místní).

Pojistné na sociální zabezpečení (a rovněž i pojistné všeobecného zdravotní pojištění, které je příjmem para-fiskálního fondu zdravotního pojištění a je spravováno zdravotními pojišťovnamí) je v některých učebních textech řazeno mezi nedaňové veřejné příjmy. V současné metodice tvorby státního rozpočtu je však pojistné na sociální zabezpečení řazeno mezi příjmy daňové, což odpovídá i ekonomické podstatě těchto finančních vztahů.

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.

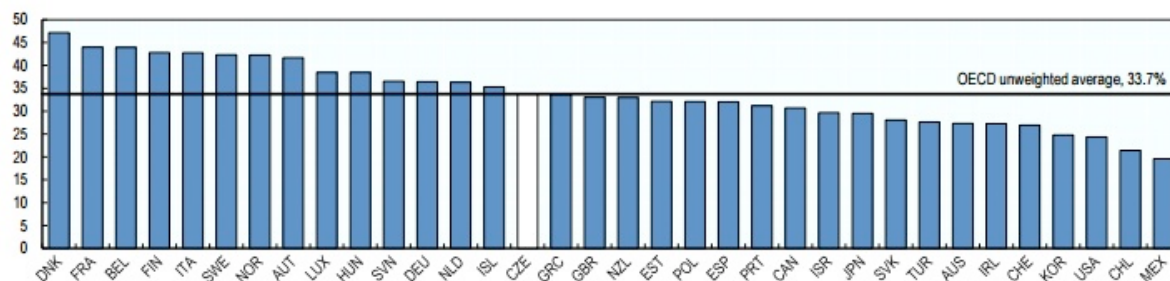
Daňová kvóta

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 8.1 Vývoj složené daňové kvóty v ČR v letech 2001 - 2015

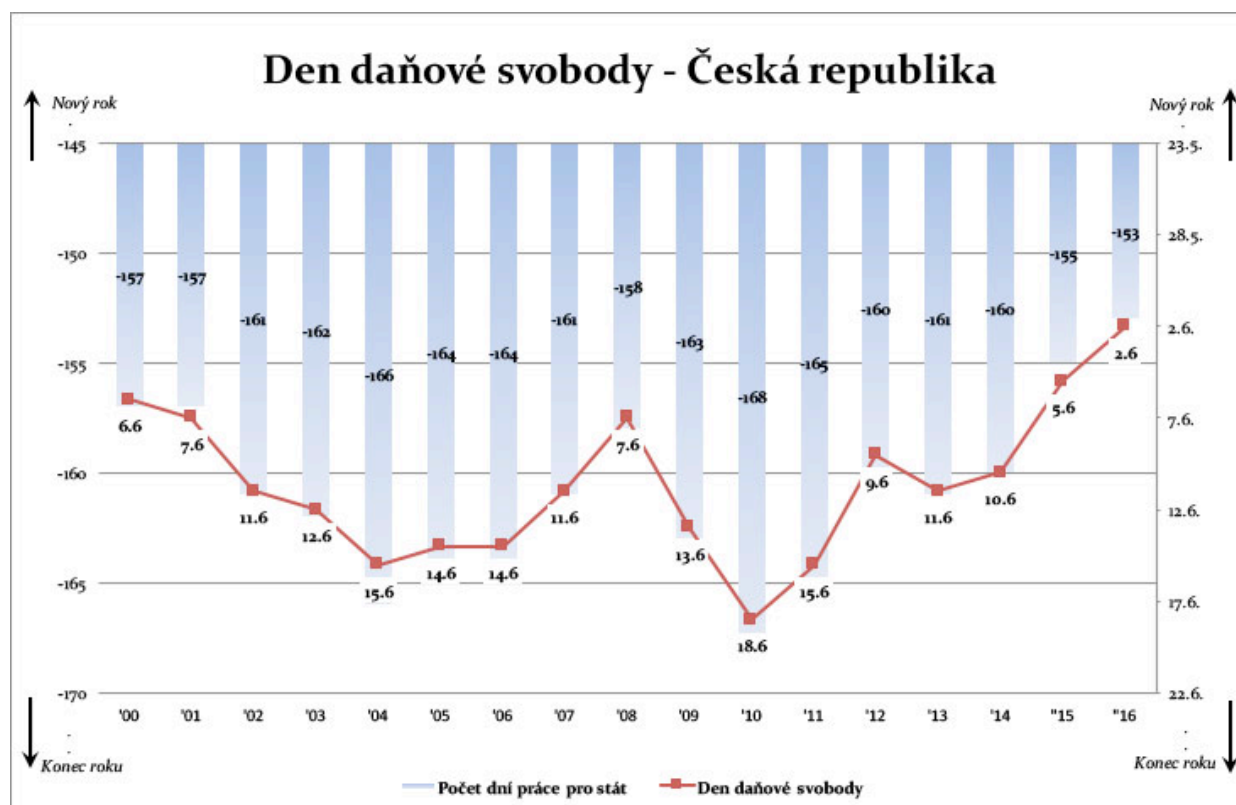


Obrázek 8.2 Srovnání se zeměmi OECD (2015)



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 člověk teoreticky přestává 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.



Zdroj: Liberální institut, portál den daňové svobody <http://dendanovesvobody.cz/rok-2012/>

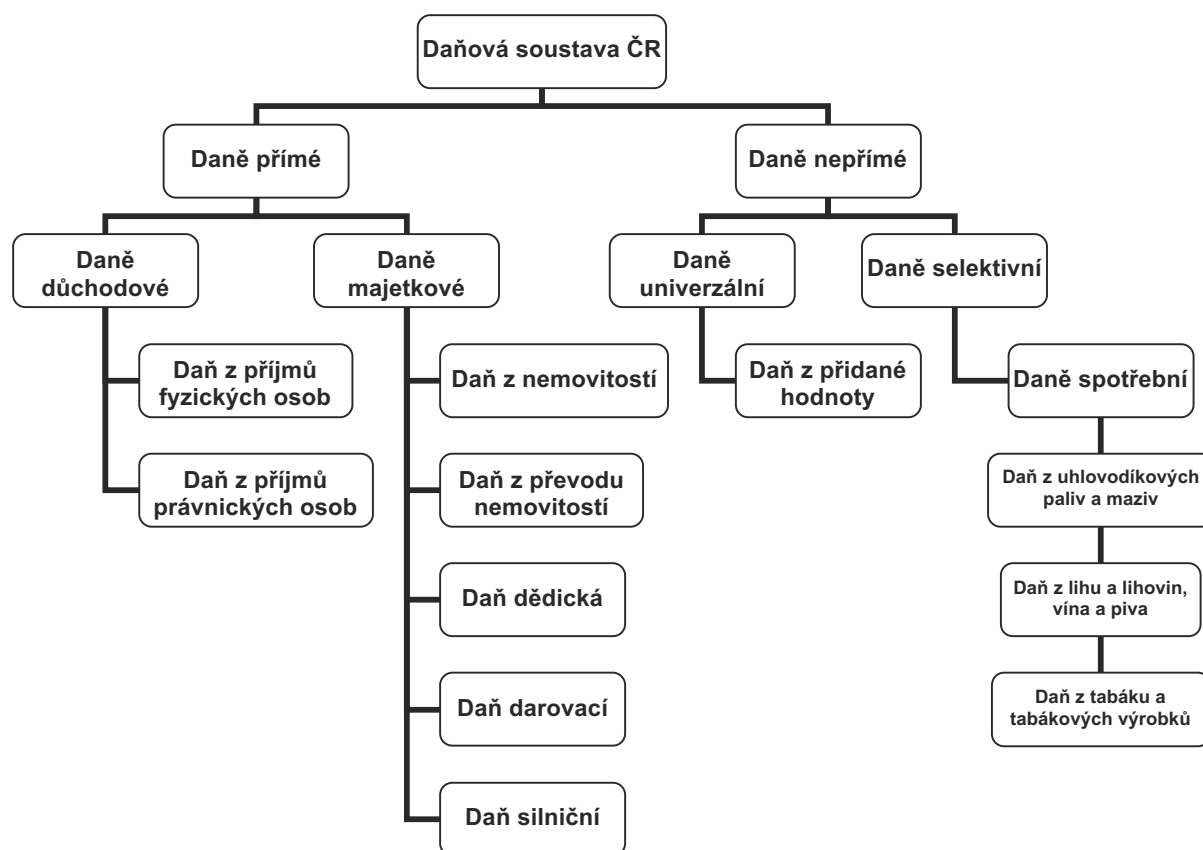
8.2 DANĚ JAKO NEJDŮLEŽITĚJŠÍ PŘÍJEM

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.



Daně lze členit podle různých hledisek, resp. kritérií. Zřejmě nejčastější členění daní je na daně **přímé a nepřímé**. Toto hledisko bývá nazýváno jako finančně-technické nebo jako členění dle vazby na důchod poplatníka či dle možnosti přesunu daňového zatížení. Daně přímé jsou daně, u kterých se předpokládá, že poplatník nepřenáší svou daňovou povinnost na jiný subjekt a zároveň že daň krátí jeho důchod. Nepřímé daně jsou pak ty, u kterých se předpokládá možnost přesunu daňové povinnosti na jiný subjekt.

Další možností je definovat přímou daň jako daň, která postihuje zdaňovaný příjem při jeho vzniku. A naopak nepřímou daň spojovat až s použitím příjmu. Někdy se také přímými daněmi nazývají daně, u nichž je poplatník a plátcé též subjekt, zatímco u nepřímých daní je pak osoba plátcé a poplatníka od sebe oddělena. Na základě popsaných znaků lze mezi daně přímé zařadit daně z důchodu, daně majetkové a daně z hlavy. Mezi nepřímé daně pak daně ze spotřeby, obrátové daně a daň z přidané hodnoty.

Dalším členěním daní je dle **předmětu**, který je zdaňován. Podle tohoto kritéria se daně třídí na daně **důchodové, daně majetkové, daně ze spotřeby a daně z hlavy**. Již sám název daně napovídá, čeho se každá kategorie daně týká. Daň z hlavy je z dnešního pohledu už spíše historickou kategorií. Jde o daň, která může být uložena každému poplatníkovi bez ohledu na jeho příjem, je tedy pro všechny poplatníky stejná. Jedná se v podstatě o paušální daň.

Dále se daně mohou klasifikovat podle platební schopnosti poplatníka, resp. podle adresnosti. Dle tohoto kritéria se daně člení na daně osobní a na daně *in rem*. Daně osobní jsou adresné, mají vztah ke konkrétnímu poplatníkovi a zohledňují jeho schopnost daň platit. Tyto daně mají zpravidla progresivní charakter a svým charakterem naplňují redistribuční funkci daní (například daň z příjmů fyzických osob). Daň *in rem* je naopak daň, která nebere v úvahu platební schopnost poplatníka. Taková daň je ukládána na předmět daně, aniž by se přihlíželo k tomu, kdo daň platí a jaký je jeho důchod, rodinné nebo zdravotní poměry, věk apod. Příkladem z praxe může být daň ze nemovitostí.

Daně se také mohou členit podle způsobu vyjádření daňového základu. U daní *ad valorem* je základ daně vyjádřen v peněžních jednotkách (Kč). Daň se vypočte procentní sazbou z tohoto základu. Oproti tomu existují tzv. daně *specifické (jednotkové)*, kdy je daň stanovena na základě množství jednotek nebo množství užitečné vlastnosti v daňovém základu (např. litry, tuny, m² apod.). Daň se pak vypočte jako násobek daňového základu a daňové sazby, která je stanovena v Kč za jednotku.

Při popisu daní je dalším důležitým aspektem, kam plynou výnosy jednotlivých daní, resp. do kterého veřejného rozpočtu. Z tohoto pohledu lze daně rozčlenit na státní a municipální, případně můžeme zahrnout do výčtu i úroveň vyšších územně správních celků, tj. daně regionální.

V souvislosti s daňovým určením můžeme také zkoumat, zda celý výnos konkrétní daně směřuje do jednoho či více veřejných rozpočtů. Daň, která je celostátně jednotným způsobem stanovena, vybírána a směřována do rozpočtů jednotlivých územně samosprávných celků s tím, že výnos patří pouze jim, se nazývá tzv. svěřená daň (např. daň z nemovitostí v ČR). Pokud je však daň vybírána podle celostátně platných pravidel a její výnos je podle určitého klíče rozdělen mezi různé veřejné rozpočty, jedná se o tzv. daň sdílenou.

Poslední třídění daní je třídění institucionální. Souvisí se statistickým zpracováním údajů o příjmech veřejných rozpočtů, které sledují různé národní i mezinárodní instituce. Tyto instituce si vytvořily vlastní systém třídění daní, na základě kterého pak mohou provádět mezinárodní komparace i sledovat daňový vývoj v jednotlivých zemích. Mezi takové instituce patří například Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (OECD), Mezinárodní měnový fond (MMF) či Organizace spojených národů (OSN).

Jako příklad lze uvést klasifikaci daní podle OECD, tzv. Tax Revenue Statistics. Podle ní se daně člení do šesti hlavních skupin a navazujících podskupin.

1000	Daně z důchodů, zisků a kapitálových výnosů	Taxes on income, profits and capital gains
2000	Příspěvky na sociální zabezpečení	Social security contributions
3000	Daně z mezd a pracovních sil	Taxes on payroll and workforce
4000	Daně majetkové	Taxes on property
5000	Daně ze zboží a služeb	Taxes on goods and services
6000	Ostatní daně	Other taxes

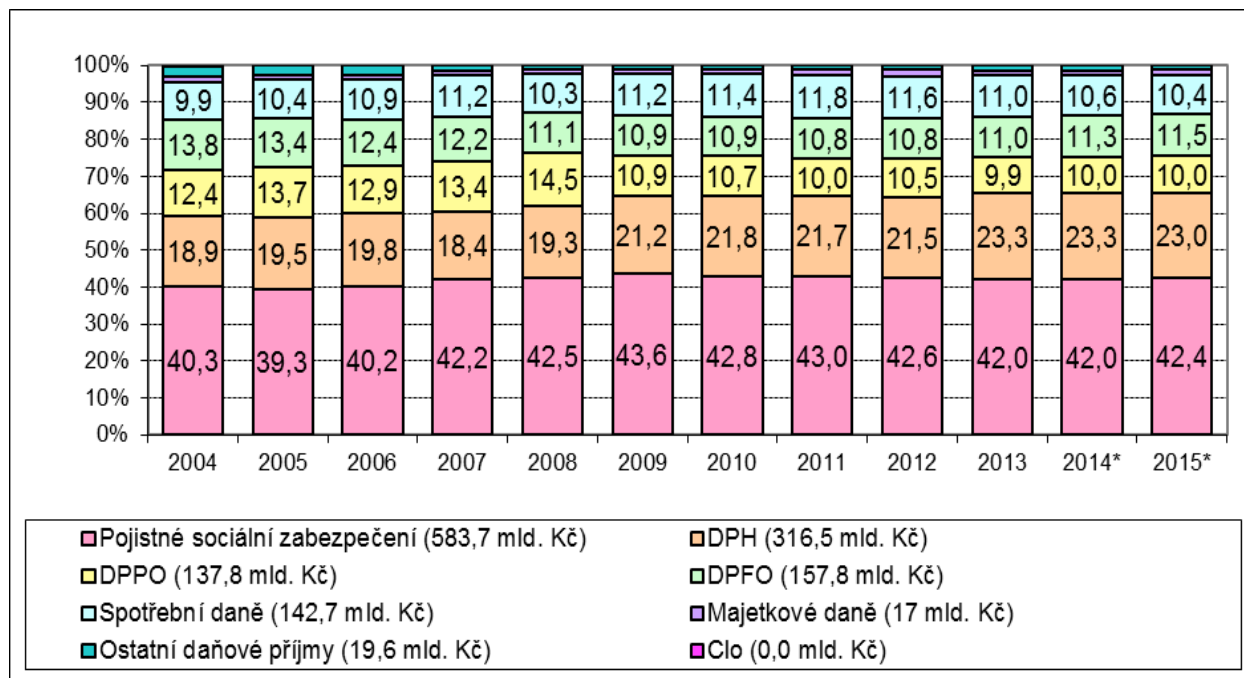
Zdroj: Autor na základě OECD. The OECD Classification of Taxes and Interpretative Guide [online].

Vývoj a struktura daňových příjmů veřejných rozpočtů (2002 – 2013)

Z následujícího grafu je zřejmá struktura daňových příjmů plynoucích do českých veřejných rozpočtů. Největší objem daňových příjmů tvoří pojistné na sociální zabezpečení, které není klasickou daní, ale jsou pro něj charakteristické všechny hlavní rysy daně – tj. nenávratnost, neekvivalence, nedobrovolnost a vynutitelnost zákonem. Výnosově nejsilnější je z daní ve všech sledovaných letech daň z přidané hodnoty (DPH), následovaná důchodovými daněmi. Z těch vykazovala v letech 2002 až 2004 vyšší výnosy daň z příjmů fyzických osob (DPFO), v roce 2005 došlo k obratu trendu, výnosově silnější se stala daň z příjmů právnických osob (DPPO). Důvodem je zřejmě výrazný růstový trend české ekonomiky a také změna v daňové politice, resp. postupné snižování sazeb DPPO a také úprava daňových pásem a odpočitatelných položek DPFO. Rostoucí výnos vykazují také spotřební daně. Majetkové daně poskytují relativně malý, ale stabilní výnos. Naopak došlo ke značnému snížení příjmů z cel, a to díky vstupu ČR do Evropské unie a zapojení se do společné celní politiky EU (a s tím související odvod 75 % příjmů z cel do rozpočtu EU). Obecně můžeme vidět přesun od zatížení práce k zatížení spotřeby.

V roce 2009 vliv finanční krize dochází k celkovému snížení daňových příjmů, zejména daňových příjmů z DPFO (spolu s sociálním pojištěním) a DPPO.

Obrázek 8.3 Vývoj struktury daňových příjmů v ČR, 2004-2015



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. Přímo tak navazovali na učení Thomase Hobbese (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 Holman⁴³: „Pigou dospěl ke kontroverznímu závěru, že tržní systém dokáže optimálně alokovat zdroje mezi odvětvími a podniky, avšak tím ještě nemusí zajistit maximální dosažitelný blahobyt“. Analyticky pak ukázal, co to je „správná velikost obětí“. 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 užitek 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.

Keynesiánská 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 monetaristické 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 představitelé patřil např. Artur Laffer (1941), po kterém je pojmenovaná známá Lafferova křivka. Ta prezentuje závislost daňového

⁴³ Holman (2003, str. 30)

výnosu na velikosti daňové sazby. Z konkávní křivky vyplývá, že při růstu daňové sazby roste i daňový výnos 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 protířečí (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 literatura⁴⁴ 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.

10.3 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*)

⁴⁴ Viz např. Kubátová, Vitek (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 Brown⁴⁵: „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“⁴⁶ 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

⁴⁵ Jackson-Brown (1990, str. 300)

⁴⁶ 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 kardinální 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 pomoci 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

návratné příjmy	daňová kvóta
nenávratné příjmy	přímé a nepřímé daně
běžné a kapitálové příjmy	důchodové a majetkové daně
daňové a nedaňové příjmy	zdanění spotřeby
daně	daňové určení
cla	den daňové svobody
poplatky	daňové principy
pokuty	princip užítku
pojistné na sociální zabezpečení	princip platební schopnosti

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. 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
4. 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>
5. 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&>
6. 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>
7. 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>

9. KAPITOLA VEŘEJNÉ VÝDAJE

Cíl kapitoly

Obdobně jako v předchozí kapitole, i zde je naším cílem především vybavit studenty základním 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.

➤ Časová zátěž

2-4 hodiny

9.1 VEŘEJNÉ VÝDAJE – TYPOLOGIE A VÝVOJ

Pojem

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

redistribucí zdrojů mezi jednotlivci ve společnosti, přičemž zdroje proudí skrze veřejný sektor jakožto prostředníka.

Velikost veřejných výdajů

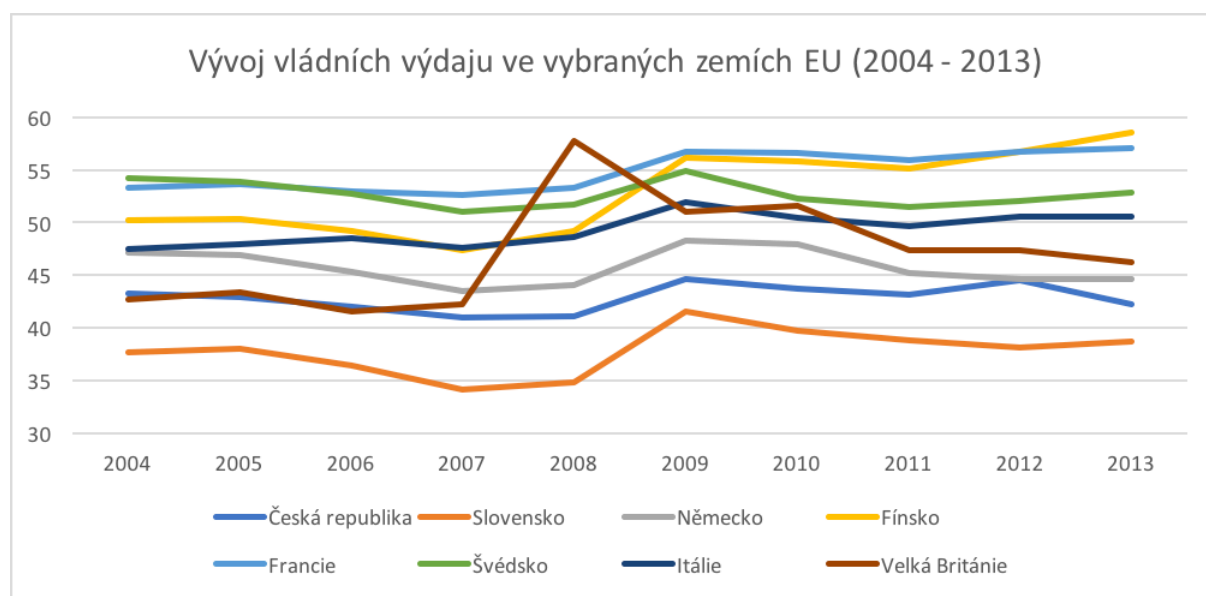
Existuje mnoho alternativních způsobů, jak přistupovat k otázce růstu veřejných výdajů, které v podstatě určují velikost veřejného sektoru. Můžeme se například zaměřit na růst absolutní velikosti veřejných výdajů, například:

- veřejné výdaje ve Velké Británii vzrostly z 280,8 miliónů liber v roce 1900 na 168 017 miliónů v roce 1987, tj. přibližně 600x v běžných cenách;
- v USA z 1,6 mld. USD v roce 1902 na 1476,0 mld. v roce 1987, tj. více než 960x...

Vyjadřování růstu veřejných výdajů v nominálním vyjádření není ovšem příliš korektní. Růst výdajů musí být vnímán ve vztahu k nárůstu ostatních ekonomických veličin, jako jsou vzestup celkové cenové úrovně, růst HDP či přírůstek populace. Pokud bychom například posuzovali stejné období v USA podle stálých cen, pak zde veřejné výdaje vzrostly přibližně 80x (ceny vzrostly přibližně 12,5x).

Ještě jiný obrázek si můžeme udělat, pokud budeme uvažovat nárůst veřejných výdajů na hlavu - v daném období lze pozorovat (jen) 24 násobný nárůst. (Počet obyvatel se více než ztrojnásobil.) Kromě toho je potřeba uvažovat i o vývoji produktivity. Celkový důchod na jednoho obyvatele se pochopitelně také mění. Proto bývá nejčastěji používaným ukazatelem **podíl celkových veřejných výdajů na hrubém domácím (resp. národním) produktu**. I tak dlouhodobé analýzy veřejných výdajů ve většině vyspělých zemí ukazují na neustálý růst veřejných výdajů. V již zmíněném příkladu USA se jedná o vývoj od 8 % HNP v roce 1902 k 35 % v roce 1987.

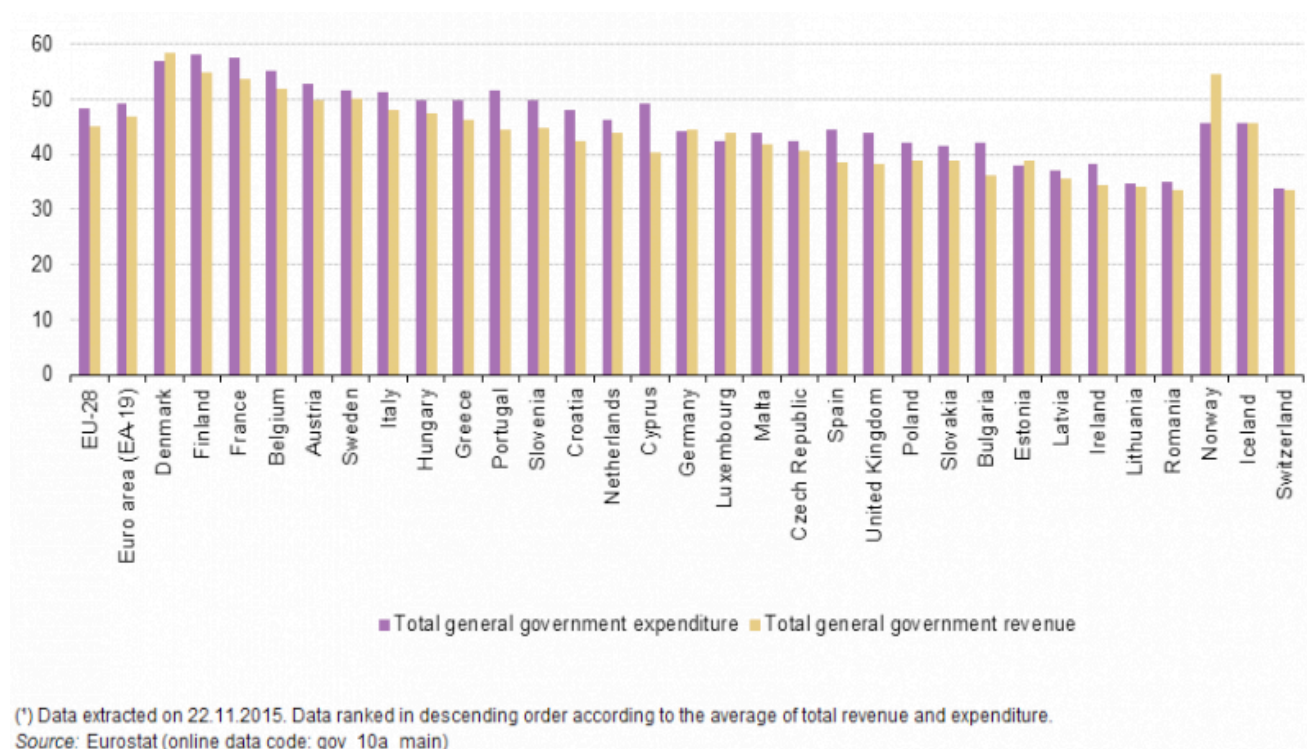
Obrázek 9.1 Aktuální vývoj vládních výdajů ve vybraných zemích EU (2004-2013)



Zdroj: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_a_main&lang=en

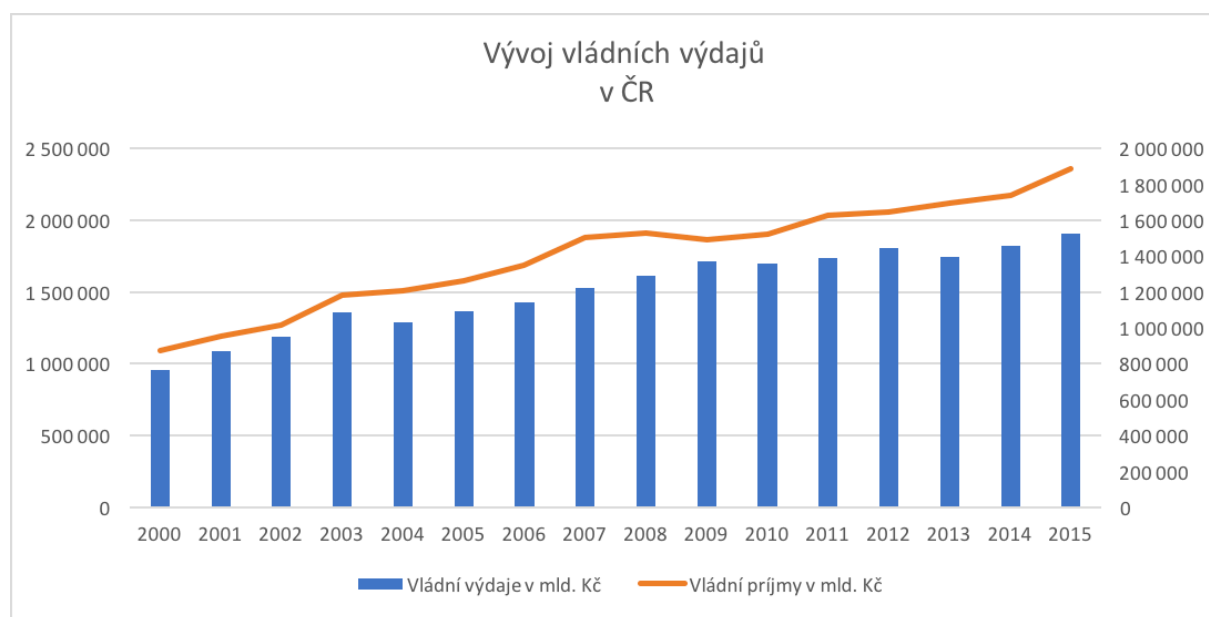
V následujícím grafu lze srovnat výši vládních výdajů v členských zemích EU, přičemž průměr EU činí 49,1 % HDP. Česká republika v roce 2014 vykázala dle dat Eurostatu podíl vládních výdajů na HDP ve výši 43,0 %, tedy nedosahuje průměru EU. Hodnoty států EU se pohybují v rozmezí 33,8 % (Švýcarsko) až 57,9 % (Švédsko).

Obrázek 9.2 Vládní (příjmy) a výdaje evropských zemí, 2014



V České republice nemá příliš smyslu konstruovat časové řady s vývojem před rokem 1989, neboť vývoj byl zcela nekompatibilní. Vývoj za poslední roky svědčí o neustálém růstu veřejných výdajů v nominální výši. Rozsah vládních výdajů mohou ovlivnit priority vlády, které jsou deklarovány ve vládních prohlášeních, stejně jako formulace střednědobých cílů fiskální politiky a každoročních cílů rozpočtové politiky. Můžeme také pozorovat vliv vývoje ekonomické situace země (např. vliv finanční krize)

Obrázek 9.3 Vývoj vládních výdajů v ČR



Zdroj: https://www.cnb.cz/cs/statistika/vladni_fin_stat/

Struktura veřejných výdajů

Metodika Mezinárodního měnového fondu uvádí dva typy klasifikace veřejných výdajů:

1. funkční klasifikace, kde jsou kritériem členění základní odvětví, do kterých výdaje plynou;
2. ekonomická klasifikace, která vychází z aktivit, jimiž vláda naplňuje své funkce (běžné výdaje, úrokové platby, jiné transfery, kapitálové výdaje atd.).

Tyto klasifikace jsou promítnuty také do závazného členění výdajů, které využívají české veřejné rozpočty, tj. do rozpočtové skladby. Rozpočtová skladba uvádí v rámci **funkční klasifikace** 6 skupin odvětví, do kterých plynou veřejné výdaje.

Skupina 1: Zemědělství a lesní hospodářství

Skupina 2: Průmyslová a ostatní odvětví hospodářství

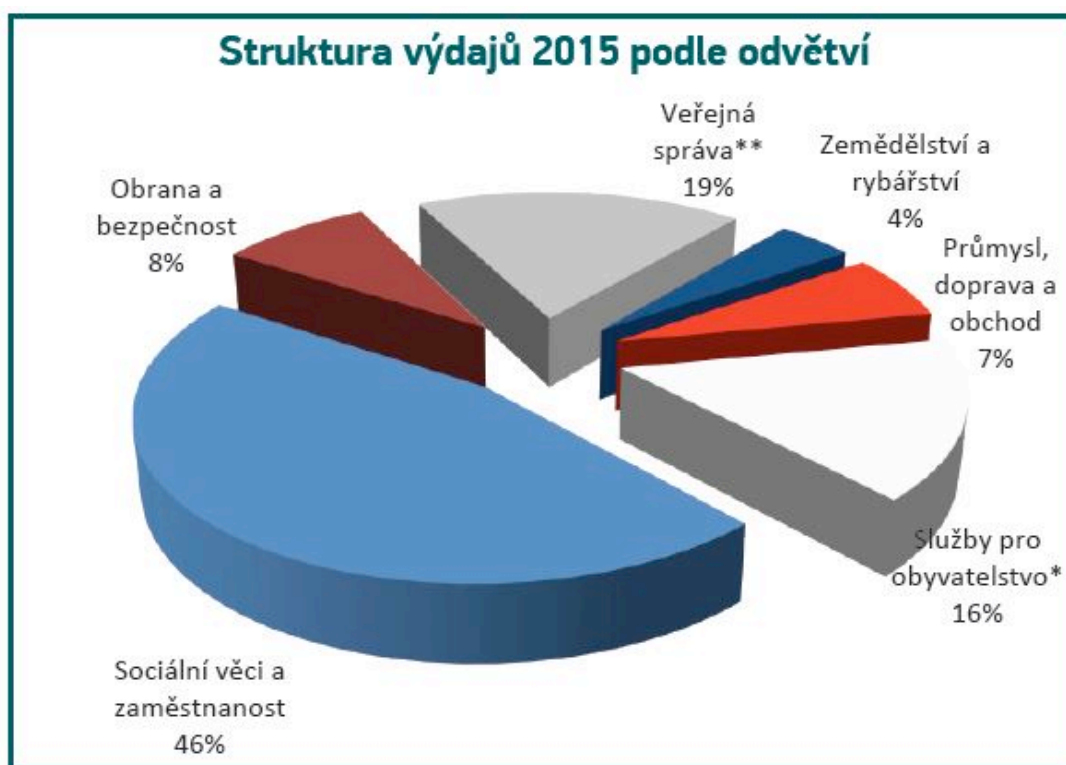
Skupina 3: Služby pro obyvatelstvo

Skupina 4: Sociální věci a politika zaměstnanosti

Skupina 5: Bezpečnost státu a právní ochrana

Skupina 6: Všeobecná veřejná správa a služby

Obrázek 9.4 Struktura výdajů dle odvětví (ČR, 2015)



Zdroj: Státní rozpočet v kostce – rok 2015

Z grafu 9.4 vyplývá, že největší podíl výdajů státního rozpočtu (46%) bylo 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. Dalším výdajově náročným odvětvím jsou služby pro obyvatelstvo (16 %), do kterých patří výdaje na vzdělávání, kulturu, tělovýchovnou činnost, zdravotnictví, bydlení, ochranu životního prostředí atd. Výdaje na všeobecnou veřejnou správu a služby (19 %), zahrnují výdaje na státní moc, státní správu, územní samosprávy a politické strany. Struktura výdajů je silně ovlivňována prioritami předchozích i současných vlád, které kladou důraz na výdaje do té které oblasti veřejného sektoru.

Ekonomická klasifikace veřejných výdajů je v rozpočtové skladbě promítnuta do druhového třídění veřejných výdajů. Výdaje jsou zde členěny na běžné a kapitálové, ty se dále člení.

Běžné výdaje se dále člení:

- Neinvestiční nákupy a související výdaje (např. platy zaměstnanců, povinné pojištění placené zaměstnavatelem, nákup materiálu a energie, úroky, ...)
- Neinvestiční transfery podnikatelským subjektům a neziskovým organizacím
- Neinvestiční transfery a některé další platby rozpočtům (např. transfery státnímu rozpočtu, státním fondům, obcím, krajům, příspěvkovým organizacím, ...)
- Neinvestiční transfery obyvatelstvu (např. sociální dávky, náhrady, stipendia, ...)
- Neinvestiční transfery do zahraničí (např. transfery mezinárodním organizacím, nadnárodním orgánům, peněžní dary do zahraničí, ...)
- Neinvestiční půjčky

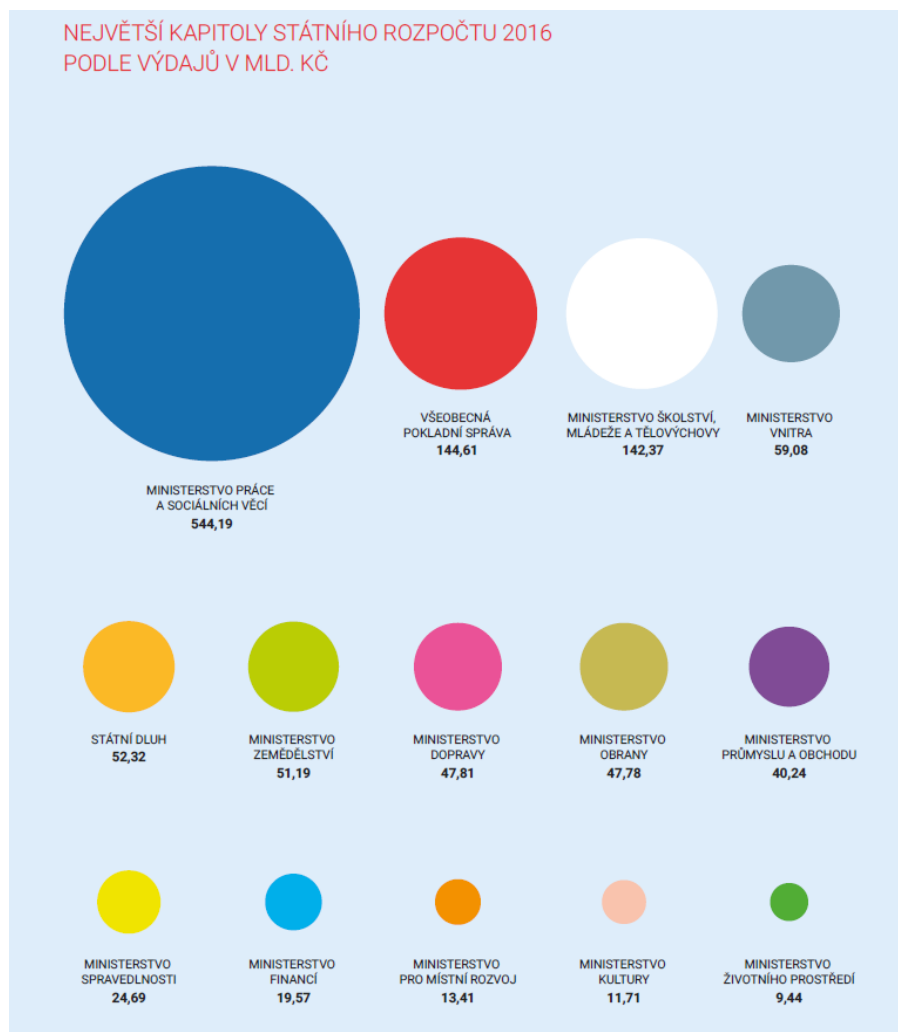
Blok III

- Neinvestiční převody Národnímu fondu
- Ostatní neinvestiční výdaje

Kapitálové výdaje zahrnují:

- Investiční nákupy a související výdaje (např. pořízení pozemků, budov, dopravních prostředků, programového vybavení, ...)
- Nákup akcií a majetkových podílů
- Investiční transfery
- Investiční půjčky
- Investiční převody Národnímu fondu
- Ostatní kapitálové výdaje

Obrázek 9.5 Výdaje kapitol státního rozpočtu 2016



Zdroj: Návrh zákona o SR na rok 2016 (v mld. Kč)

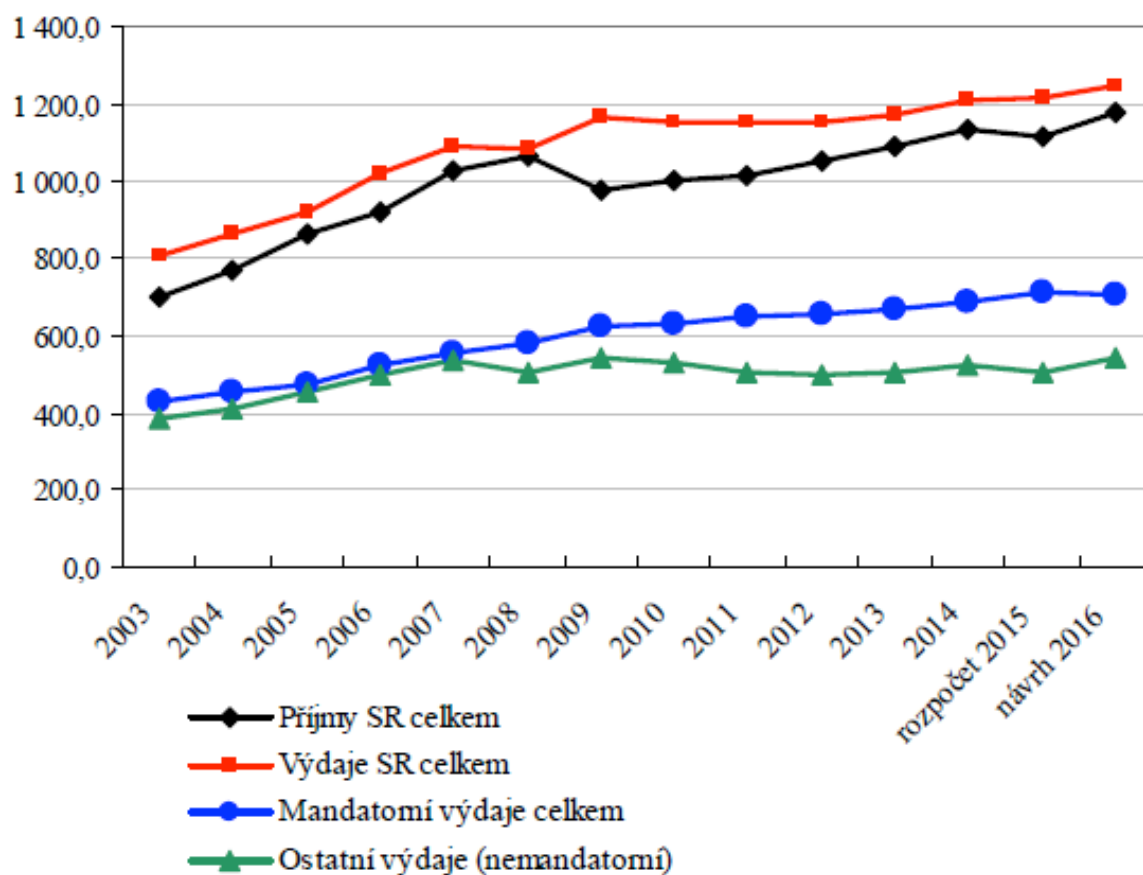
Mandatorní výdaje

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.

Obrázek 9.6 Vývoj mandatorních výdajů v ČR 2003-2016

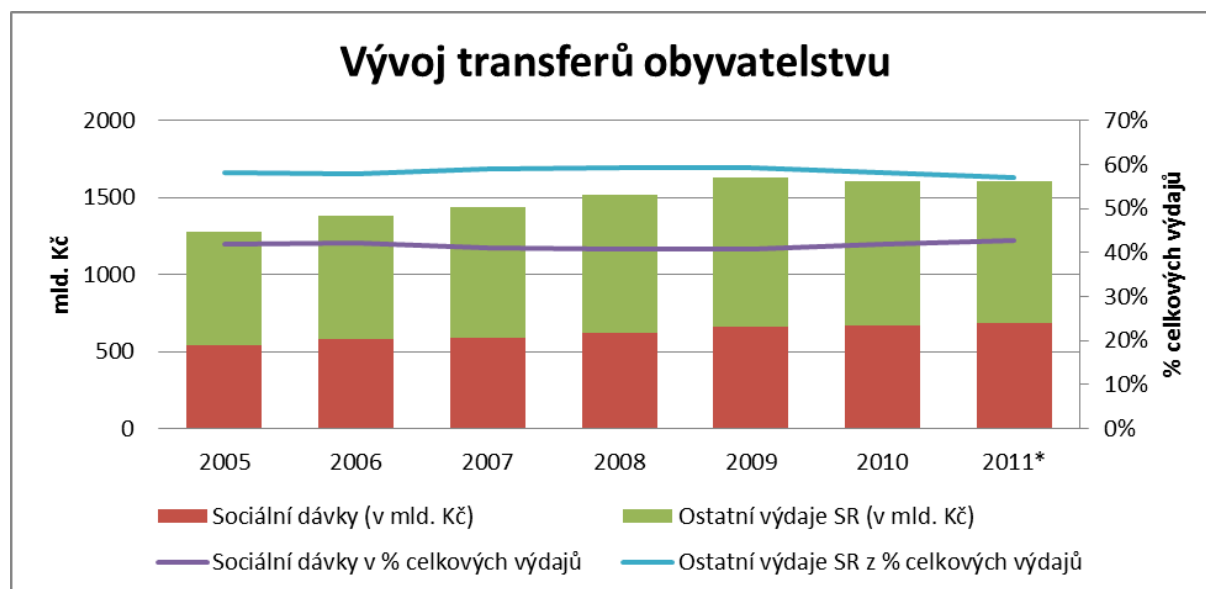


Zdroj: Státní rozpočet v kostce 2016

9.2 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. Pro ilustraci uvádíme vývoj podílu sociálních transferů na celkových výdajích státního rozpočtu ČR.

Obrázek 9.7 Vývoj neinvestičních transferů obyvatelstvu (v mld. Kč, v % celkových výdajů)



Zdroj: Státní závěrečné účty 2005-2011; http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/SZU2011_B.pdf

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 odpovědí 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.** Základ tohoto tvrzení byl empirický. 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 „smíření“.

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, utratí 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 verzi 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

rozpočtová skladba

mandatorní výdaje

Teorie prahových efektů

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 nejspřávnější? 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 vytýpat 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.html>

10. KAPITOLA FISKÁLNÍ FEDERALISMUS – SPECIFICKÝ EKONOMICKÝ PROBLÉM FISKÁLNÍ SOUSTAVY

Cíl kapitoly:

Důležitým aspektem fungování fiskální soustavy je jeho prostorové, resp. územní uspořádání. Zdánlivě se jedná o ryze formální otázku, vždyť upřímně řečeno, koho zajímá, kolik má fiskální soustava úrovní, zda funguje spíše centralizovaně nebo decentralizovaně... Ve skutečnosti se jedná o nesmírně významné předpoklady efektivního fungování veřejných financí a potažmo celého veřejného sektoru. Územní uspořádání má dopady na každodenní život obyvatel, na podnikatelské prostředí i úroveň a dostupnost veřejných služeb. Po prostudování této kapitoly byste měli mít základní představu o hlavních problémech, které zde ekonomická teorie a praxe řeší, umět vymezit silné a slabé stránky fiskální decentralizace a odvodit graficky ztráty vzniklé chybným rozhodnutím o množství či kvalitě veřejně poskytovaných statků (s využitím tzv. Oatsova teorému). Dále byste se měli alespoň rámcově orientovat ve fungování místních financí v České republice.

➤ časová zátěž

3-4 hodiny

10.1 PROSTOROVÉ ASPEKTY FUNGOVÁNÍ VEŘEJNÝCH FINANČÍ – ÚVOD DO FISKÁLNÍHO FEDERALISMU

Struktura této podkapitoly vychází z cílů uvedených v záhlaví. V první části je představen *fiskální federalismus* jako nauka o prostorovém uspořádání veřejných financí. Druhá část prezentuje význam a efekty fiskální decentralizace, přičemž používá dnes již klasický aparát neoklasické ekonomie – Tieboutovův přiřazovací model a Oatsův decentralizační teorém. Třetí část rámcově představuje fungování místních financí v České republice. Pochopitelně jde jen o vybrané aspekty, prezentované navíc co nejstručněji v souladu s povahou našeho textu jako DSO. Pro podrobnější argumentaci a širší záběr by se musel případný zájemce obrátit k doporučené literatuře resp. dalším pramenům.

Úvod do fiskálního federalismu

V žádné zemi zpravidla neexistuje pouze jedna úroveň vlády, a tedy ani fiskální soustavy. Veřejný sektor obvykle bývá rozvrstven na řadu správních úrovní, z nichž každá zastává určitou množinu funkcí a pravomocí. Dosti obvyklá je třístupňová struktura (centrální vláda, regiony, obce), ale můžeme se setkat i jinými modely. Platí to jak o státech uspořádaných federativně (USA, Austrálie, Německo) tak i unitárně (včetně ČR).

S tímto rozvrstvením, resp. decentralizací je spojena řada otázek. Mnohé z nich mají bezprostřední dopad na každodenní život obyvatel a bývají spojeny s velmi intenzivním politickým bojem, vášnivými spory a silnými emocemi. Zdaleka zde nejde jen o ekonomické

souvislosti⁴⁷, dokonce bychom možná mohli říci, že ty hrají až druhotnou roli v tom, jak jsou úrovně vlády nastaveny. Úrovně, počty a velikost správních celků jakož i míra jejich autonomie, pravomocí a odpovědnost odrážejí zpravidla historické a politické souvislosti, národnostní, etnické či náboženské složení obyvatelstva apod. Na druhé straně, je zde mnoho, čím může přispět i ekonomická teorie, nemluvě o tom, že faktické fungování systému je silně ovlivněno ekonomickými a zejména finančními faktory, jako je soulad mezi odpovědností, pravomocemi a dostupnými zdroji.

Těmito ekonomickými, resp. fiskálními aspekty vztahů mezi (zjednodušeně řečeno) ústřední vládou a místní samosprávou se zabývá tzv. **fiskální federalismus**. Je to nauka o uspořádání fiskálních vztahů uvnitř státu resp. v rámci rozvrstveného (decentralizovaného) systému veřejné správy z pohledu ekonomické teorie.

Jeden z problémů optimální konstrukce správních struktur ve víceúrovňovém systému spočívá v určení, jaké funkce mají být vykonávány tou kterou úrovní (mají jí být přiděleny – odtud pojem „přířazovací problém“). Může odpověď na tuto otázku vzejít z nějaké racionální a logické analýzy daného stavu, nebo musí být výsledkem čistě politických, tj. na zájmech založených diskusí? Tieboutův a Musgraveův koláčový model veřejného sektoru vychází z hlediska, že stabilizační a distribuční funkci ve veřejném sektoru by měla vykonávat ústřední vláda a úkolem státu a místní správy by měly být alokační aktivity. Obecně se má za to, že na nižší úrovni správy se alokace zdrojů provádí efektivněji, protože se zde uplatňuje kombinace výstupů, která nejlépe odráží individuální záliby.

Nejlepší představu o typu problémů, které se v rámci fiskálního federalismu řeší, si patrně uděláte z následujících příkladů:

- Kolik a jak velikých správních oblastí má být (viz např. diskuze o počtu krajů před reformou v roce 2000 u nás)?
- Co má která úroveň zajišťovat (rozdělení kompetencí)?
- Jak má vypadat rozpočtová soustava? Jak se mají jednotlivé úrovně dělit o veřejné příjmy, aby to bylo co nejefektivnější?
- Jak předcházet nesouladu mezi pravomocemi a odpovědností na straně jedné a finančními prostředky na straně druhé?
- Nakolik má centrum vyrovnávat rozdíly mezi místními částmi?
- Mohou ÚSC⁴⁸ hospodařit deficitně? A jakými nástroji potom nastolit kontrolu nad úrovní deficitu všech veřejných rozpočtů agregovaně?

Modely fiskální soustavy

Začněme od nejsnazších otázek fiskálního federalismu. Z hlediska míry decentralizace si můžeme fiskální soustavu představit jako dva extrémní modely: centralizovaný a decentralizovaný.

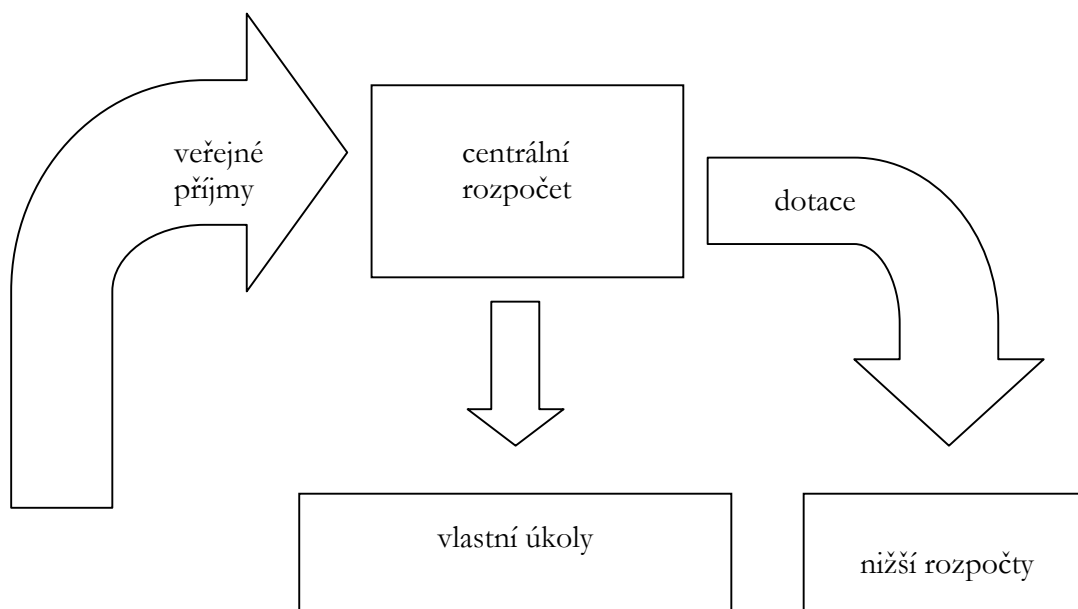
Pro první z nich je typické, že všechny veřejné příjmy, ať již byly vyprodukovány, resp. vybrány kdekoliv, směřují do centrálního rozpočtu. Tam jsou dílem použity na úhradu nákladů činností,

⁴⁷ Z jakého důvodu má namísto centralizovaného unitárního státu existovat systém místních správ, proč má být správa decentralizována a jaká míra decentralizace je optimální? Hlavní ekonomický argument pro federalismus či decentralizaci se zakládá na **omezeném geografickém dosahu prospěchu z veřejných statků a relativně vysokých nákladech na rozhodování v případě plně centralizovaného systému**.. (podrobněji viz Musgrave, 1994).

⁴⁸ ÚCS – územně správní celky (např. kraje, hrabství, provincie, regiony, okresy...)

kteřé jsou garantovány centřální vládou, dílem jsou přerozděleny formou dotací do rozpočtů nižších úrovní vlád. Ty je pak použijí ke krytí nákladů svých úkolů.

Obrázek 10.1 Schéma centralizovaného modelu fiskální soustavy

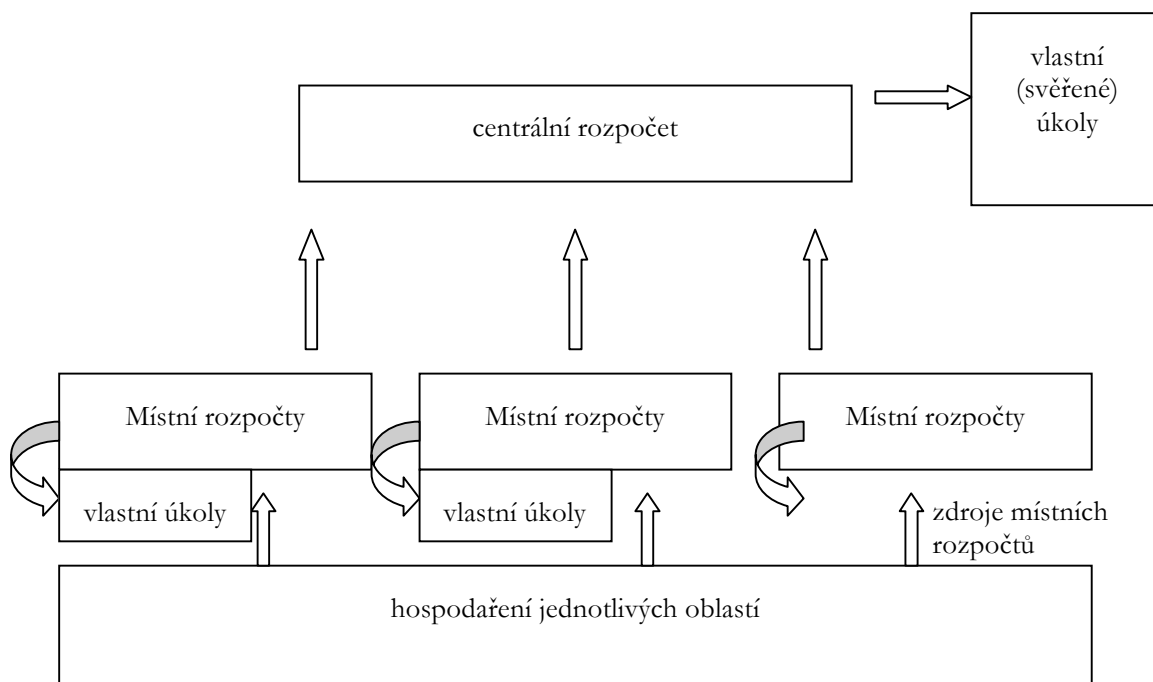


Decentralizovaný model (obrázek 9.3) oproti tomu ponechává (ve své krajní a pouze teoretické podobě⁴⁹) všechny veřejné příjmy tam, kde vznikly. Tam tvoří příjmy místních rozpočtů a slouží ke krytí nákladů na úkoly a činnosti místních vlád (samospráv). Centřální rozpočet hospodáří s příspěvků, které mu místní úroveň svěřuje k pokrývání nákladů na centralizované činnosti.

V čisté podobě se tyto modely nevyskytují, fiskální soustavy v sobě obvykle zahrnují kombinaci prvků z obou modelů. Stupeň decentralizace lze měřit např. podílem vlastních příjmů na velikosti rozpočtu, resp. podílem dotací ku vlastním příjmům, objemem prostředků, které „protékají“ jednotlivými rozpočty, mírou autonomie místních vlád při definování daňových povinností poplatníků na „jejich“ území atd. S takovým „kombinovaným modelem“ se setkáváme i v naší rozpočtové soustavě (viz. obr. 9.4)

Obrázek 10.2 Schéma decentralizovaného modelu fiskální soustavy

⁴⁹ V praxi by se principům decentralizovanému modelu mohly blížit zejména fiskální soustavy v konfederacích (např. Švýcarsko). Ale pozor, onou „místní“ úrovní zde pak je kanton, resp. jinde země či stát.

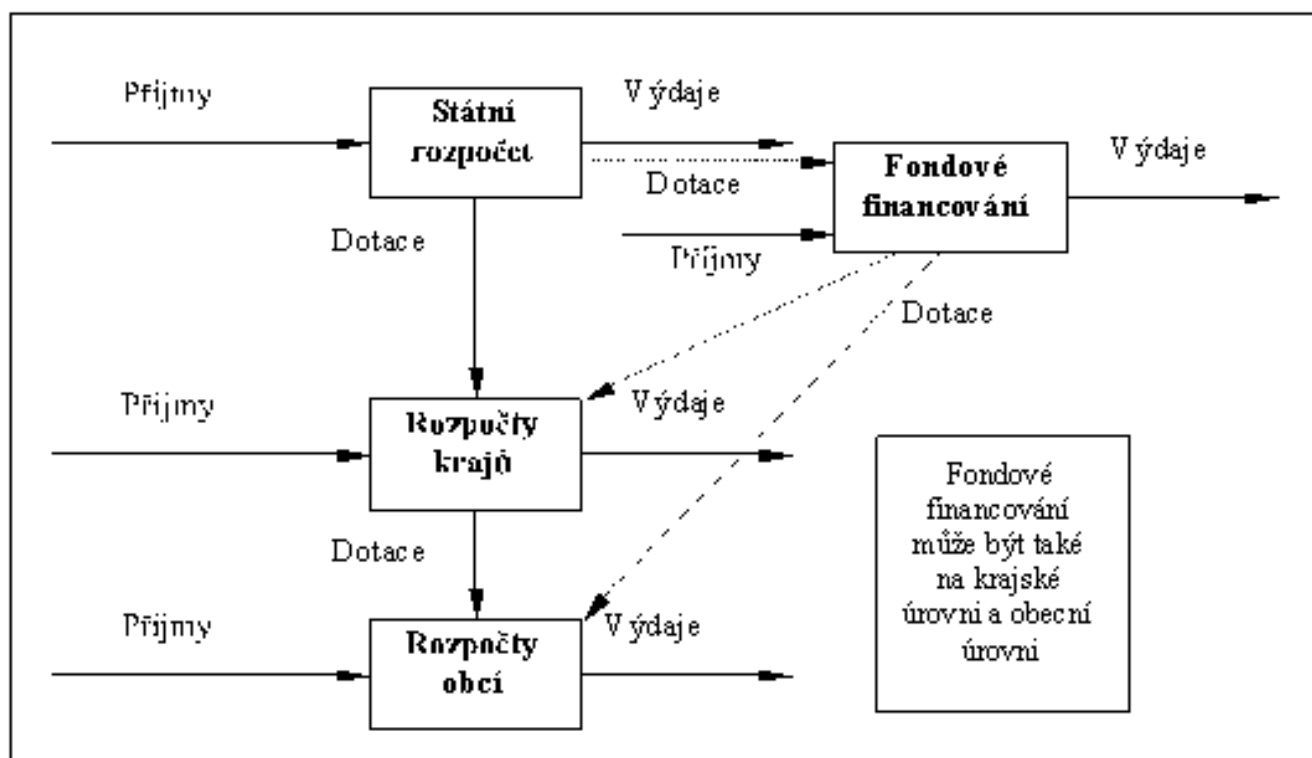


Oba výše popisované modely mají své silné i slabé stránky. Ty hlavní jsou naznačeny v tabulce 9.3. Za promyšlení stojí zejména argumenty spojené s otázkou spravedlnosti (existují zde velice podobná dilemata, jako u problému distributivní spravedlnosti) a motivace (co motivuje více – hrozba zaostávání či příležitost k růstu...?).

Tabulka 10.1 Výhody (+) a nevýhody (-) modelů uspořádání fiskální soustavy

centralizovaný model +/-	decentralizovaný model +/-
+ operativnost	+ vlastní iniciativa při zajišťování zdrojů
+ vyrovnávání nežádoucích rozdílů	+ motivace
+ úspory z rozsahu	+ spravedlnost
- nezáměr na vlastním hospodaření	- polarizace regionů
- korupce, „silné lokty“	- obtížná koordinace
- ztráty užitku z vynucené spotřeby a z vynucených úspor (Oates)	- vyšší administrativní náklady a nižší kvalifikovanost pracovníků

Obrázek 10.3 Kombinovaný model (ČR)



Zásady fiskálního federalismu

Aniž bychom zde měli prostor pro podrobnější argumentaci, zakončíme tento stručný úvod do fiskálního federalismu uvedením osvědčených zásad, pravidel dobrého vertikálního uspořádání fiskálního systému, jak je formulován v respektované učebnici (JACKSON-BROWN, 2003: 321-322):

- *„Zásada různorodosti“* Federální systém by měl poskytovat prostor pro obměny a odlišnosti ve fiskálních ustanoveních vztahujících se na různé státy a lokality. Jednotlivá společenství se od sebe mohou odlišovat, pokud jde o preference veřejných služeb a neměly by být násilně včleňovány do jednotného vzorce.
- *Zásada rovnocennosti* Prostorový dosah veřejných služeb se v jednotlivých případech liší. Prospěch některých má celostátní dosah (např. obrana), jiné se vztahují na určitý region (silnice a regulace vodních toků) a další mají pouze místní význam (např. městská policie nebo veřejné pouliční osvětlení). Aby fiskální úpravy byly skutečně efektivní, museli by o všech typech služeb hlasovat a platit je obyvatelé oblasti, na niž se jejich prospěch vztahuje.
- *Zásada centralizované redistribuce* Redistribuční funkce fiskální politiky (tj. progresivní zdanění a transfery) by měly být soustředěny na federální úrovni. V opačném případě je redistribuce neefektivní a dochází k distorzi lokačního rozhodování.
- *Zásada lokační neutrality* Regionální fiskální odlišnosti často kolidují s umístěním ekonomické aktivity. Do určité míry se jedná o nevyhnutelnou daň za fiskální federalismus, kterou je však nutno minimalizovat. Je třeba se vyhnout odlišným daním, které jsou příčinou distorze lokačního rozhodování.
- *Zásada centralizované stabilizace* Využití fiskálních nástrojů pro účely makropolitiky (stabilizace, růst) se musí odehrávat na celostátní úrovni. Místní správa nemá k dispozici politické nástroje k tomu, aby uskutečňovala vlastní stabilizační politiku.

- *Regulace přelévání* Přelévání prospěchu mezi jurisdikcemi vede k neefektivnímu rozhodování o výdajích. Z tohoto důvodu musí zakročit určitými zásahy vyšší úroveň správy.
- *Zajištění minimálních základních veřejných služeb* Vláda by měla každému občanu zajistit minimální úroveň určitých základních veřejných služeb bez ohledu na to, v jaké oblasti nebo v jakém místě žije. Těmito službami se rozumí bezpečnost, zdraví, sociální péče a vzdělání.
- *Zrovnoprávnění fiskální pozice* Zatímco redistribuce je především záležitostí jednotlivců, nelze zcela přehlížet existenci výrazných regionálních odlišností v rovnováze mezi fiskální kapacitou a potřebností jednotlivých místních správ. Existuje potřeba určitého stupně fiskálního zrovnoprávnění mezi místními správami, aby bylo možné zabezpečit minimální úroveň služeb při víceméně srovnatelných vynaložených daních.

Dodržování těchto zásad je velmi obtížné. Některé z nich vzájemně kolidují a mohou s nimi souviset ekonomické náklady. Stávající jurisdikce nejsou v souladu s oblastmi prospěchu a existuje přelévání mezi jurisdikcemi. Zásada různorodosti se může ocitnout v rozporu se zásadou lokační neutrality, zatímco zrovnoprávnění fiskální pozice v úsilí dosáhnout horizontální spravedlnosti může omezit mobilitu pracovních sil a tudíž i celkovou produktivitu.“

Význam a efekty fiskální decentralizace

Decentralizovaná správa veřejných finančních prostředků poskytuje výhody efektivnější alokace. Co to znamená? Lidé mohou v reakci na odlišnosti v místních daních a výdajích migrovat z jedné místní jurisdikce do druhé. Čím menší a homogennější společenství, tím větší je pravděpodobnost, že zabezpečení veřejných výstupů bude v souladu s poptávkou místních obyvatel.

Tato myšlenka je základem tzv. Tieboutova modelu, resp. Tieboutovy hypotézy „volby vlastními nohama – tzv. „*voting with your feet*“. V něm (při dodržení určitých předpokladů) dochází k odhalení preferencí a tím i k přiblížení se k optimu v Paretovském smyslu. Tiebout tvrdí, že pokud je spotřebitel-volič plně mobilní, vybere si komunitu, jež mu vyhovuje (svou politikou, resp. svým řešením příjmů a výdajů). Lidé tak spontánně vytváří homogenní komunity, ve kterých jsou schopní a ochotní se domluvit tak, aby to vyhovovalo všem. V takovém případě je možno určit optimální úroveň veřejných statků. Takové řešení je pak plně srovnatelné s dosažením všeobecné rovnováhy na trhu soukromých statků a zcela v souladu s danými preferencemi a zdroji.

Model pracuje s následujícími předpoklady:

- Spotřebitel-volič je plně mobilní a stěhuje se do takové komunity, která nejlépe odpovídá jeho preferencím.
- Spotřebitel-volič je dokonale informovaný o rozdílech v příjmech a výdajích na jednotlivé statky v komunitách a reaguje na ně.
- Existuje velký počet komunit, mezi kterými si může spotřebitel-volič vybrat.
- Neexistují žádné překážky na trhu práce (možno např. předpokládat, že všichni žijí z dividend).
- Poskytování veřejných statků nevede k externalitám mezi komunitami.
- Existuje tzv. optimální velikost komunity, která je definovaná jako počet obyvatel, kterým jsou poskytovány veřejné statky při minimálních průměrných nákladech (analogie teorie nákladů firmy). Tato podmínka však nevylučuje např. existenci dvou či více identických komunit, resp.

komunit poskytujících identické statky. Omezujícím faktorem zde nemusí být pouze náklady, ale dále např. velikost území.

- Komunita, která se nachází pod bodem optima poskytovaných statků hledá nové obyvatele (aby snížila průměrné náklady). Naopak komunita nacházející se nad bodem optima se snaží snížit počet svých obyvatel. Tam, kde je velikost nabízených statků optimální, převládá snaha zachovat stávající stav.

Sám Tiebout však připouští obtížnost dodržení těchto předpokladů. I tak však tento model přispěl k rozvoji poznání o fungování veřejného sektoru.

Oatsův decentralizační teorém

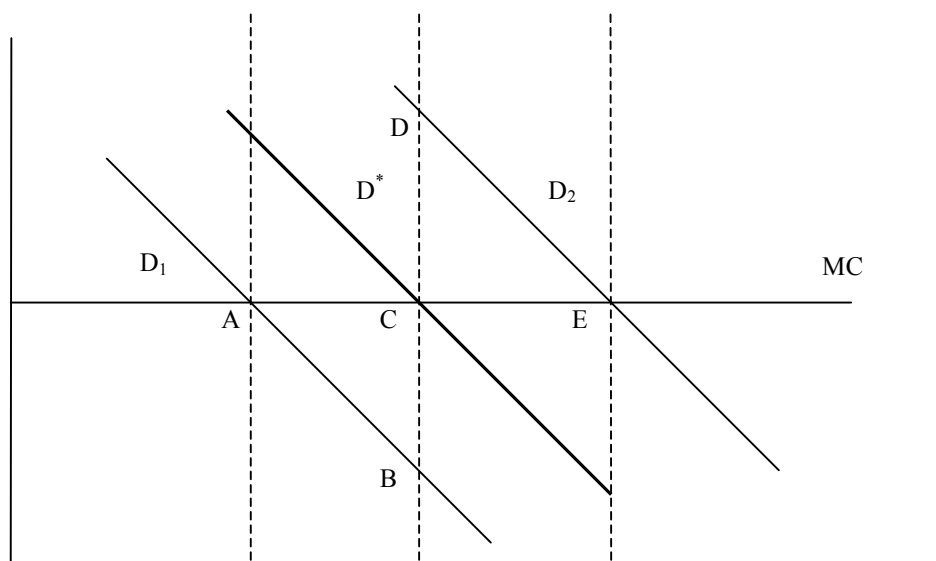
Reakcí na Tieboutův model, konkrétně na otázku mobility, je přístup ekonoma Oatese. Podle jeho názoru vede mobilita k rozporu ekonomické efektivnosti a norem sociální spravedlnosti. Tím, že si voliči-spotřebitelé mohou zvolit komunitu dle svých preferencí, vyberou si tu, jež nejlépe odpovídá jejich potřebám nejen z hlediska poskytovaných veřejných statků, ale i z hlediska jejich ceny. V důsledku tohoto předpokladu by pak měl vzniknout systém komunit, v nichž by měli všichni členové stejný důchod. Následkem mobility by tedy vznikala určitá segregace, komunity s členy s vyššími příjmy by vytlačovaly členy s příjmy nižšími. Z hlediska alokace zdrojů se jedná o efektivní jev, neboť v komunitě s homogenními příjmy je nulová potřeba redistribuce příjmů přes rozpočet chudším členům. Na druhé straně však dochází k deformaci norem sociální spravedlnosti, protože chudí jsou „ponecháni svému osudu“.

Oates popsal problém decentralizace způsobem, který se označuje jako tzv. Oatsův decentralizační teorém. Ukazuje v něm, jak mohou z decentralizace vznikat výnosy, resp. užitky.

Předpokládá existenci dvou úrovní: centrální a místní. Místní vlády zastupují preference svých občanů-voličů ve spotřebě veřejných statků. Pokud by se tedy rozhodování o poskytování statku přeneslo na nižší úroveň, těmto ztrátám by se předešlo, nebo by se alespoň zmírnily.

Obrázek 9.5 ukazuje přírůstek blahobytu z decentralizované veřejné volby. Tento jednoduchý ilustrativní příklad rozděluje populaci země do dvou komunit, např. obcí. Pro větší názornost předpokládáme, že křivka poptávky po veřejném statku je u všech jedinců v dané obci totožná, avšak poptávka v obou obcích se liší. Všichni jedinci z obce č. 1 mají křivku poptávky D_1 a poptávku osob z obce č. 2 reprezentuje křivka D_2 . Dále předpokládáme, že veřejné služby jsou poskytovány při konstantních nákladech (MC) na hlavu. Preferovaná úroveň výstupu u obce č. 1 je Q_1 ; u obce č. 2 je to Q_2 .

Obrázek 10.4 Oatsův decentralizační teorém



System centralizované správy by poskytoval jednotnou úroveň veřejných služeb, např. Q_c , která představuje průměrnou poptávku. Při této úrovni výstupu je úbytek blahobytu pro osoby z obce č. 1 na obrázku znázorněn jako plocha ABC. Ta představuje ztrátu užítka každého jedince přesahující jeho ohodnocení nadměrných jednotek spotřeby (Q_1, Q_c). Úbytek blahobytu osob v obci č. 2 představuje plocha CDE. Zde jde o vynucenou úsporu.

Tento schematický model je však nutno doplnit o řadu předpokladů. Především rozsah úbytku blahobytu závisí na míře homogenosti individuálních preferencí. Velmi nestejnorodé skupiny pocítí při centralizovaných rozhodnutích značný úbytek blahobytu. Dále míra úbytku spotřebitelského přebytku je nepřímě úměrná k cenové elasticitě poptávky - čím je křivka poptávky na schématu strmější, tím více prostoru zaujímá šedá plocha. Konečně dochází-li při vytváření veřejného statku k úsporám z rozsahu, je jednotková cena ve větších společenstvích nižší než v menších. Rozsah úbytku blahobytu proto závisí na rozložení preferencí ve společenství, elasticitě poptávky a existenci úspor z rozsahu. Výsledná situace v praxi závisí na empirických odhadech těchto veličin. Nicméně při povaze veřejně zajišťovaných statků je mimořádně obtížné uvedené hodnoty změřit; zpravidla zůstávají nezjištěné.

10.2 FISKÁLNÍ DECENTRALIZACE V ČR

Zhruba do poloviny 20. století se ve většině vyspělých zemí projevovala spíše tendence k centralizaci, která směřovala k posilování úlohy ústřední vlády. V rámci rozpočtové soustavy se tyto tendence projevovaly posilováním postavení státního rozpočtu. V průběhu druhé poloviny 20. století se postupně ukázalo, že řada potřeb může být efektivněji zajištěna na nižších vládních úrovních. Postupně se tak začala posilovat pravomoc a odpovědnost nižších vládních úrovní za zabezpečení a financování veřejných statků. S tím rostl i význam územních rozpočtů v rámci celé soustavy veřejných rozpočtů.

Dne 15. října 1985, byla ve Štrasburku přijata Evropská charta místní samosprávy, která vstoupila 1. září 1999 v platnost pro Českou republiku. Charta obsahuje základní principy pro sjednocování místní samosprávy v Evropě. Charta mimo jiné vychází z toho, že místní orgány, vybavené reálnou působností a odpovědností, mohou zajistit správu efektivní a blízkou občanům. V oblasti financí Charta zakotvuje zejména tyto momenty:

- Místní orgány mají právo v rámci vnitrostátní hospodářské politiky na odpovídající vlastní finanční zdroje, s nimiž mohou v rámci svých pravomocí volně disponovat.
- Finanční zdroje místních orgánů jsou úměrné odpovědnosti, kterou jim vymezuje ústava a zákon.
- Alespoň část finančních zdrojů místních orgánů pochází z místních daní a poplatků, jejichž výši mohou místní orgány v mezích zákona určovat.
- Finanční systém zajišťující zdroje pro místní orgány by měl být natolik různorodý a životaschopný, aby umožnil jejich průběžnou adaptaci na reálný vývoj nákladů, spojených s jejich fungováním.
- Ochrana finančně slabších místních orgánů je důvodem pro vznik institutu, který by zajišťoval finanční vyrovnání nebo přiměřená opatření, určená ke kompenzaci důsledků nerovnoměrného rozdělení potenciálních finančních zdrojů a finančních nákladů, které musejí zajišťovat. Takové postupy nebo opatření nesmějí zmenšovat svobodu volby, které místní orgány mohou uplatňovat ve sféře vlastní odpovědnosti.
- S místními orgány musí být řádně projednán způsob přidělení přerozdělovaných zdrojů.
- Pokud je to možné, dotace pro místní orgány by neměly být účelově vázány. Poskytování dotací by nemělo omezovat základní svobodu místních orgánů provádět svoji vlastní politiku v rámci své jurisdikce.
- Ve věci získávání úvěrů na kapitálové investici mají místní orgány v mezích zákona přístup na národní kapitálový trh.

Česká republika není vázána všemi ustanoveními Charty. Jedna z výhrad se týká financování místní samosprávy. V našem právním řádu je systém přerozdělení finančních prostředků předem daný zákonem a místní samospráva nemá možnost ovlivňovat výši daňové sazby (s výjimkou daně z nemovitostí). Jiná situace je u tzv. místních poplatků, které vybírají přímo obce. Náš právní řád také nezná institut tzv. **místních daní**⁵⁰ tak jak je uveden v čl. 9 odst. 3 Charty.

V současnosti existující podoba vertikálního uspořádání veřejné správy a tím pádem i fiskální soustavy má své kořeny již v tzv. prozatímním obecním zřízení, které bylo přijato v roce 1849 s uvozuující zásadou „Základem svobodného státu je svobodná obec“. Základní principy, na nichž je založen i zákon o obcích č. 367/1990 Sb., kterým fakticky došlo k obnovení obcí jako samostatných samosprávných veřejnoprávních korporací byly následující:

- volba obecních zastupitelů;
- přijímání nových členů do svazku obecního;
- samostatná správa záležitostí obecních;
- uveřejňování výsledků hospodářské správy;
- veřejnost v jednání obecních zastupitelstev.

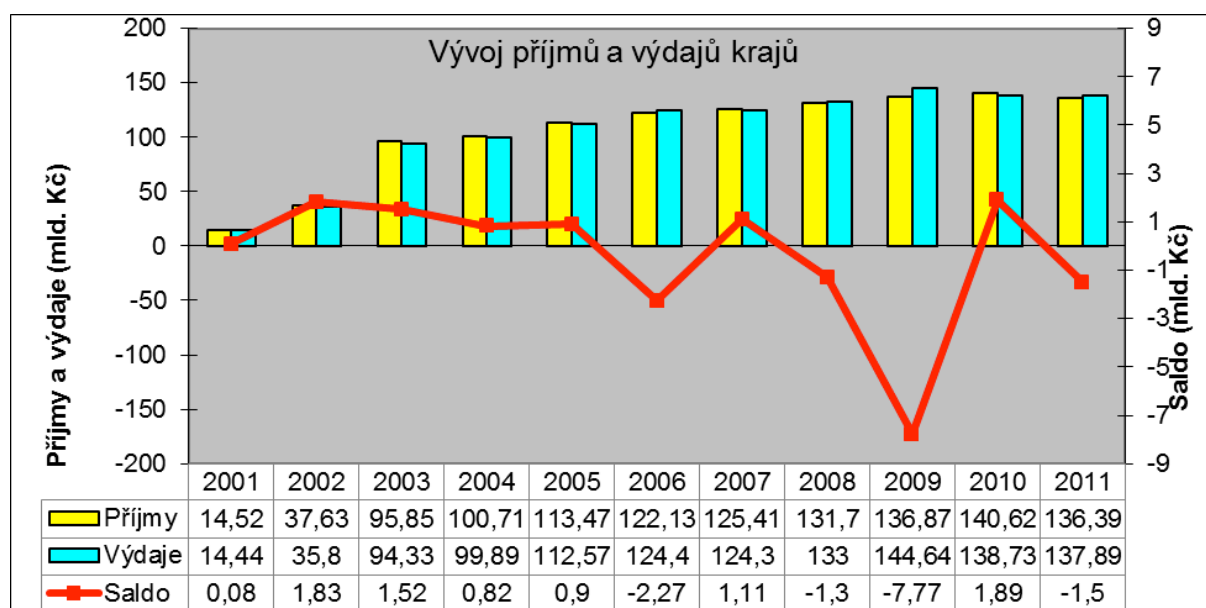
Po obnovení obecního zřízení došlo v první polovině devadesátých let k dosti výrazné fiskální decentralizaci. Byly posilovány tzv. vlastní příjmy obcí, význam dotací z vyšších rozpočtů se zmenšil (u místní úrovně došlo k otočení průměrného poměru vlastní příjmy ku dotacím z 25:75 na 75:25). Začal se používat koncept tzv. sdílených daní (o výnos z centrálně uvalené daně se dělí jednotlivé úrovně rozpočtů na základě přesných, zákonem daných pravidel, k aktuální situaci viz

⁵⁰ Za místní daně jsou považovány ty, o jejichž uvalení rozhoduje příslušný orgán místní samosprávy.

obrázek 9.7). Jednu dobu dokonce rostly příjmy místních rozpočtů rychlejším tempem, než státní rozpočet. To vyvolalo snahu centra zajistit, aby všechny veřejné rozpočty „dýchaly stejným rytmem“, což se posléze více méně podařilo. Dnes se již několik let poměr výdajů jednotlivých rozpočtů příliš nemění.

Vedle přijetí zákona o obcích byl dalším mezníkem fiskální decentralizace u nás vznik krajů (začaly fungovat v roce 2001). Vývoj legislativy upravující podíl krajů na sdílených daních by bylo možné doporučit pro studium řešení problému, jak uvést do souladu rozsah pravomocí s vlastními finančními zdroji. V zásadě šlo o postupnou iteraci v rámci ostrých politických sporů a postupné navyšování procenta podílu na výnosu sdílených daní (je to pěkně vidět na obrázku 9.6)

Obrázek 10.5 Vývoj příjmů a výdajů krajů



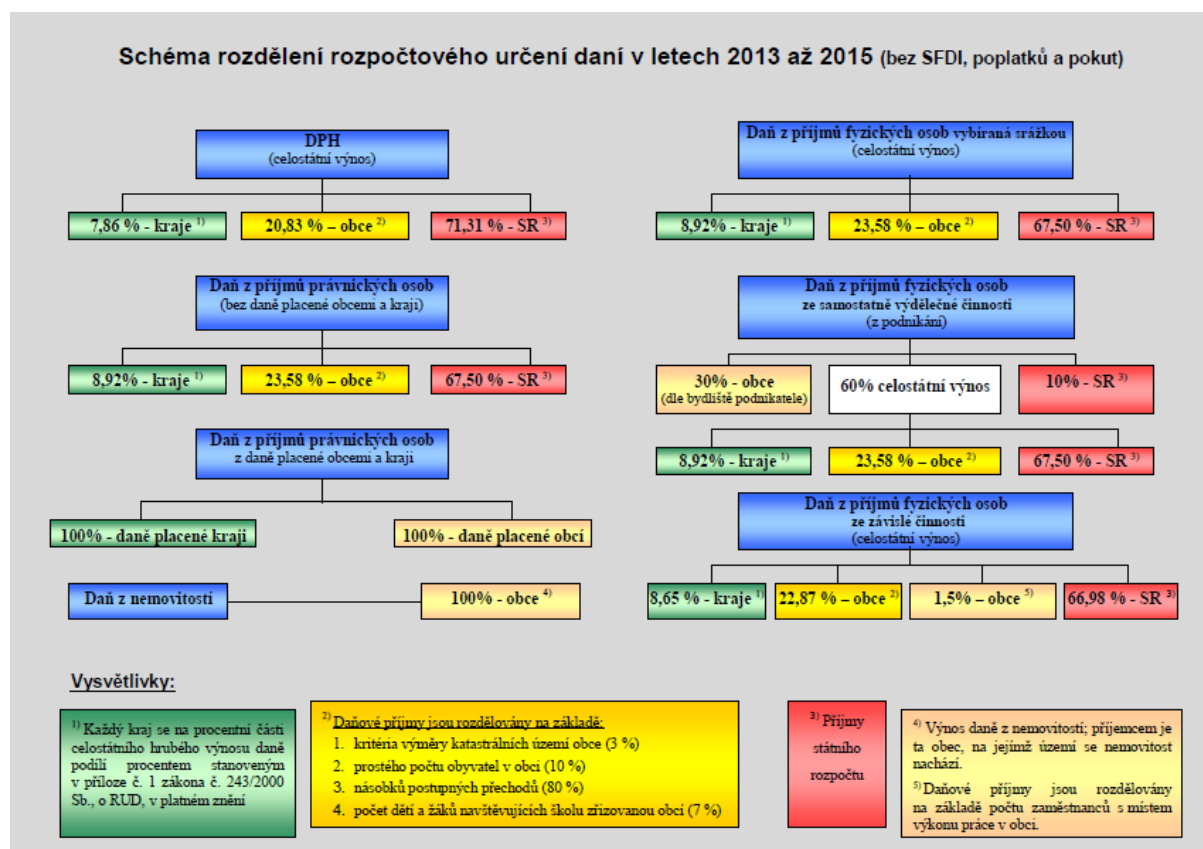
Zdroj: MF ČR. SZÚ za roky 2001 - 20011

http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/SZU2011_F.pdf

Mezi tradičně diskutované problémy fiskální decentralizace v České republice patří vysoký počet obcí a z toho plynoucí jejich průměrná velikost. Celkový počet obcí je u nás cca 6 200 a tudíž vysoce převládají malé obce, které mají problém pokrýt samotné náklady na zajištění samosprávy, nemluvě již o výdajích na rozvoj či údržbu infrastruktury. Jinými slovy, v praxi tu lze stěží očekávat existenci blahodárných dopadů toho, že místní „vláda“ zná lépe preference občanů, případně že tyto obce mají relativně homogenní poptávku po veřejně poskytovaných statcích.

Často se také hovoří o tzv. daňově diskriminovaných obcích. Jedním z kritérií, podle kterého se vypočítává podíl obce na výnosu sdílených daní je i jejich kategorie stanovená podle počtu obyvatel. Malé obce dostávají na jednoho obyvatele méně než velké. Debatu o kritériích distribuce výnosu sdílených daní lze vést prakticky do nekonečna. Nelze však popřít, že dílčí zvýhodnění větších obcí může odrážet jejich roli jako spádových center poskytujících některé veřejné statky nejenom svým obyvatelům, ale i lidem dojíždějícím z blízkého okolí... Na druhou stranu, nelze se příliš divit zastupitelům malé vesnice, kde je sice minimum obyvatel s trvalým bydlištěm, ale o to více chalupářů a rekreatantů, že systém nepovažují za optimální.

Obrázek 10.6 Rozpočtové určení daní



Zdroj: MF ČR

http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/Schema_RUD_2013-2015.pdf**SHRNUTÍ:**

- Fiskální decentralizace je předpokladem efektivního fungování veřejných financí a potažmo celého veřejného sektoru. Územní uspořádání má dopady na každodenní život obyvatel, na podnikatelské prostředí i úroveň a dostupnost veřejných služeb.
- Fiskální federalismus je naukou uspořádání fiskálních vztahů uvnitř státu resp. v rámci rozvrstveného (decentralizovaného) systému veřejné správy z pohledu ekonomické teorie.
- Stupeň decentralizace lze měřit např. podílem vlastních příjmů na velikosti rozpočtu, resp. podílem dotací ku vlastním příjmům, objemem prostředků, které „protékají“ jednotlivými rozpočty, mírou autonomie místních vlád při definování daňových povinností poplatníků na „jejich“ území.
- Decentralizovaná správa veřejných finančních prostředků poskytuje výhody efektivnější alokace. Lidé mohou v reakci na odlišnosti v místních daních a výdajích migrovat z jedné místní jurisdikce do druhé. Čím menší a homogennější společenství, tím větší je pravděpodobnost, že zabezpečení veřejných výstupů bude v souladu s poptávkou místních obyvatel.
- Centrální vláda však může z pozice moci rozhodnout o tom, že budou všechny místní vlády poskytovat jednotné množství veřejného statku za jednotnou cenu. V komunitě, která má větší poptávku po těchto statcích a byla by ochotna zaplatit za statek více, tak vznikají tzv. vynucené úspory. Naopak v komunitě, která má poptávku po statku menší než je centrálně

stanovené množství, vzniká tzv. dodatečná finanční zátěž. Jak vynucené úspory tak dodatečná finanční zátěž představují v ekonomice tzv. ztrátu efektivnosti v důsledku centralizace.

KLÍČOVÁ SLOVA

fiskální federalismus

zákon o obcích

Oatsův teorém

efekt z decentralizace

územní samospráva

příjmy obecních rozpočtů

obecní rozpočet

rozpočtové určení daní

KONTROLNÍ OTÁZKY

1. Proč je o některých věcech efektivnější decentralizované rozhodování? O kterých?
2. K jakým ekonomickým ztrátám dochází podle Oatse u zbytečně centralizovaného rozhodnutí?
3. Jaké jsou výhody centralizovaného modelu veřejných financí? Jaké naopak nevýhody?

POUŽITÁ A DOPLŇKOVÁ STUDIJNÍ LITERATURA K TÉTO KAPITOLE:

1. JACKSON C.V., BROWN P.M.: *Public Sector Economics*. Čtvrté vydání. Basil Blackwell Oxford 1990 ISBN 0-631-16208-9
2. MUSGRAVE, R.A., MUSGRAVEOVÁ, P.B.: *Veřejné finance v teorii a praxi*. 1. vydání, Praha: Management Press, 1994. 581 s. ISBN 80-85603-76-4
3. PEKOVÁ, J.: *Finance územní samosprávy - územní aspekty veřejných financí*. Victoria Publishing, Praha 1995

11. KAPITOLA VEŘEJNÁ POLITIKA

Cíl kapitoly

Je-li veřejná volba alternativním mechanismem alokace zdrojů používaným ve veřejném sektoru, je veřejná politika prostředím, které bezprostředně ovlivňuje individuální chování a rozhodování lidí. Veřejná volba je kategorií resp. pojmem ekonomické teorie, veřejná politika je předmětem zkoumání řady disciplín. Cílem kapitoly je představit ve zkratce pojem veřejná politika a poukázat na souvislosti mezi veřejnou politikou a ekonomikou. Kapitola současně představuje základní modely veřejné politiky a přístupy k jejímu zkoumání.

➤ Časová zátěž

4 hodiny

11.1 VEŘEJNÁ POLITIKA A JEJÍ ZÁKLADNÍ SOUVISLOSTI

Definice veřejné politiky

Na veřejnou politiku⁵¹ lze nahlížet mnoha způsoby. Vždyť jen v obecné mluvě si pod pojmem „politika“ můžeme dobře představit nějakou aspiraci vlády nebo její obecný záměr, jeden nebo více konkrétních návrhů, dílčí program, proces či činnost. Pravděpodobně nejjednodušší definici nabízí Dye (1976), kde veřejnou politikou je „*cokoliv se vláda rozhodne učinit nebo neučinit*“. Většina dalších definic vychází buď z naplňování veřejných či kolektivních zájmů nebo z vymezení úlohy aktérů.

Alternativní definici veřejné politiky jako vědní disciplíny nabízí POTUČEK (2005):

Veřejná politika je disciplína propracovávající a aplikující výkladové rámce sociologie, ekonomie, politických věd, práva, teorie řízení a dalších oborů k analýze a prognóze procesů formování a uplatňování veřejných zájmů vážících se na řešení diferencovaných sociálních problémů. Věnuje se přitom institucionálnímu zprostředkování těchto procesů veřejným, občanským a do jisté míry i komerčním sektorem v poloze, která je využitelná politickou praxí.

Většina definic se shoduje v následujícím (BIRKLAND, 2001):

- Politika je činěna ve jménu „veřejnosti“.
- Politika je ve všeobecnosti iniciována a vykonávána vládou.
- Politika je interpretována a implementována prostřednictvím veřejných i soukromých aktérů.
- Politika je to, co vláda zamýšlí učinit.
- Politika je i to, co se vláda rozhodne nevykonat.

⁵¹ Pojem veřejná politika a politika je dále chápán jako synonymum.

V rámci úvah o definičním vymezení veřejné politiky a o postavení vlády při její tvorbě a realizaci je účelné upozornit i na mnohoznačnost pojmu „politika“. **Pojem politika má přinejmenším tři dimenze**, které více, než jeden český pojem, demonstruje angličtina⁵²:

Polity:

- Normativní, institucionální složka.
- Konkrétní nebo existující řád.

Politics:

- Procesuální aspekt politiky.
- Dynamický aspekt vytvářené politiky.
- Ohled na různé zájmy a konflikty.

Policy:

- Obsahová a materiální stránka.
- Obsah, výsledek, materiál, cíl, konkrétní politika.
- Z idejí vyvozená opatření – výsledky.

Konkrétní politický řád tvoří rámec (*polity*), v němž na základě strategie politického konfliktu a konsensu (*politics*) vzniká materiální stránka (*policy*).

Veřejná politika v každém případě vyvolává nějaké účinky⁵³. Tyto účinky mohou být zamýšlené nebo nezamýšlené a mohou se projevit ve všech oblastech společnosti. Můžeme tedy chápat **veřejnou politiku jako nástroj k dosažení cílů, které považuje vláda za žádoucí**.

Vývoj veřejné politiky jako disciplíny a její souvislosti s ostatními vědami

Veřejná politika čerpá své teoretické poznatky z řady vědních oborů (viz tabulka 6.1):

Tabulka 11.1 Interdisciplinární návaznosti veřejné politiky

Disciplína	Témata
Politologie	Proces, jehož prostřednictvím jsou činěna rozhodnutí
Veřejná správa	Role byrokracie ve formování politiky a v implementaci rozhodnutí
Právní vědy	Právo jako regulatorní rámec
Ekonomie	Instrumentální racionalita, analýza nákladů a výnosů, maximalizace užítku či specifické hospodářské politiky
Sociologie	Porozumění společnosti jako celku, třídně sociální struktura, sociální status, sociální problémy, sociální zájmy
Filozofie	Logika, hodnoty a etika

Pramen: Potůček, M (2005:13)

Veřejná politika versus politická věda, politologie

⁵² Převzato od: Fiala, P., Schubert, K. – Moderní analýza politiky. Brno 2000

⁵³ Účinkem je rozuměn „výsledek“ (outcome).

Tradiční politická věda chápe politiku jako specializovanou činnost, druh práce, která je přímo spjatá s konfliktem zájmů a bojem o moc. Veřejná politika se zajímá o sociální a politické procesy vedoucí k uspokojení zájmů společnosti a jejich členů a o procesy, které nemohou být uspokojeny v soukromé sféře.

Veřejná politika versus veřejná správa

Veřejná správa je chápána jako souhrn činností, které jsou pravidelně opakovány, dobře zavedeny a jsou prováděny v rámci existujícího práva. Veřejná politika, ve srovnání s veřejnou správou, je činnost, která směřuje k praktickému vytváření politiky, nových postupů k realizaci veřejného zájmu. Pokud přistoupíme k veřejné správě z hlediska tohoto rozdělení, potom lze konstatovat, že veřejná správa je tvořena institucemi, které realizují vytvořenou veřejnou politiku. Její vlastní přínos je především v kvalitní implementaci přijatých koncepcí.

Veřejná politika, jako činnost směřující k vytváření nových koncepcí a k realizaci veřejného zájmu je pak vytvářena především volenými zástupci. Zásadní rozdíl mezi veřejnou správou a veřejnou politikou je tedy v tom, kdo politiku vytváří a kdo tyto vytvořené politiky realizuje.

Hodnotové základy veřejné politiky

Hodnotové základy veřejné politiky se odvíjí se od chápání dvou základních pojmů: **svobody a rovnosti**. Svoboda je vnímána jako právo jednotlivce rozhodovat o svém životě (a nést za to i důsledky). Princip rovnosti je chápán především ve smyslu vytvoření rovných příležitostí a v krajním bodě jako dosažení stavu rovnosti „všech ve všem“.

To, která hodnota je chápána jako významnější, či to, zda jsou tyto hodnoty vzájemně slučitelné, má významné důsledky. Např. liberálové jako HAYEK (1991), FRIEDMANN (1992) se domnívají, že svoboda a rovnost nejsou slučitelné. Podle nich snahy o dosažení rovnosti (sociální) jsou možné jen na úkor ztráty svobody – čili státy budou tendovat k totalitářskému přístupu. Naopak tzv. „egalitářští“ (rovnostářští) teoretici⁵⁴ věří, že svoboda a rovnost jsou slučitelné, případně dokonce, že nemůže existovat reálná svoboda bez toho, že není zajištěna určitá úroveň rovnosti, resp. sociální spravedlnosti. S náhledem na hodnoty svobody a rovnosti souvisí i vývoj chápání občanských, politických a sociálních práv jednotlivce ve společnosti.

Principy rovnosti a svody můžeme vnímat i v **základních druzích veřejné politiky:**

Z pohledu principu rovnosti

- Aktivní VP – snaží se předvídat možná ohrožení i rozvojové příležitosti uspokojování veřejných zájmů.
- Reaktivní VP – reaguje, až když je veřejný zájem reálně ohrožen

Z pohledu principu svobody

- Liberální VP – zasahuje až tam, kde individuální zájem ohrožuje uznaný veřejný zájem
- Paternalistická VP – prosazuje uznaný veřejný zájem často bez ohledu na možnou újmu individuálních zájmů nebo na měnící se povahu lidských potřeb.

Z morálních hodnot a ideologie vychází následující rozdělení současných konceptů veřejné politiky na dva základní⁵⁵:

⁵⁴ Například Lukes (1992), nebo více v Potůček (1995)

⁵⁵ rozdělení podle Lindbloma, citováno podle Winkler (2000)

1. *přístup* – Je založen na optimistickém předpokladu, že společnost a její členové jsou schopni jednat zodpovědně. Základní otázkou je „co je vhodné pro společnost?“. Důraz se klade na plánování a základním regulativem je správa.

2. *přístup* - Vychází z předpokladu, že lidský intelekt je omezený a je nutno použít jiné metody k řízení společnosti. Model staví na uplatnění preferencí lidí, na výsledcích jejich sociálních interakcí, které jsou náhražkami závěru z analýz. Základním regulativem, na který se spoléhá, je trh.

11.2 TEORETICKÉ PŘÍSTUPY K VYTVÁŘENÍ POLITIKY Z HLEDISKA EKONOMIE

Následující tabulka uvádí rozdělení jednotlivých ekonomických teorií z hlediska metody jejich konstrukce (jak byla teorie odvozena) a z hlediska toho, s jak velkou skupinou osob pracuje.

Tabulka 11.2 Přehled ekonomických teorií podle Howletta a Ramesche

		Metoda teoretické konstrukce	
		Deduktivní	Induktivní
Jednotka analýzy	jednotlivec	Teorie racionální volby (Veřejná volba)	Sociologický individualismus (Ekonomie blahobytu)
	kolektiv	Analýza tříd (Marxismus)	Teorie zájmových skupin (Pluralismus/Korporativismus)
	struktura	Actor-Centered Institutionalism (Analýza transakčních nákladů)	Socio-historický Neoinstitucionalismus (Statism)

Zdroj: Howlett, Ramesh (2003) přeloženo M.Pavlík

Teorie veřejné volby

Vychází z neoklasické ekonomie a předpokládá, že jednotliví aktéři maximalizují svůj užitek. Podle této teorie politici soutěží o hlasy, tak aby maximalizovali svůj užitek a prestiž ze zastávaného místa a zajistili si znovuzvolení. Stejným způsobem se chovají i politické strany. Volič pak vybírá z nabídky politických stran tu, o které je přesvědčen, že mu přinese největší užitek. Je zde úzká vazba politiky a ekonomie, u voličů se nepředpokládají jiné motivy volby (např. etické, morální). Veřejná politika je v podstatě druhem trhu, kde voliči a politici vyjednávají a uzavírají smlouvy. Argumenty proti této teorii zdůrazňují, že motiv užitku nemusí být jediný relevantní motiv a tudíž je teorie zjednodušující.

Neoinstitucionalismus

Teorie zaměřující se na vztahy jednotlivců, organizací a institucí. Její součástí je problematika vymezování vlastnických práv a vlivu transakčních nákladů. „Neoinstitucionalismus pohlíží na instituce jako na stavební kameny ekonomického, sociálního a politického života“⁵⁶.

Ekonomie blahobytu

⁵⁶ Citováno podle Potůček, Leloup, Jenei, Váradi (2003)

Předpokládá, že tržní selhání mohou být napraveny prostřednictvím politického systému, který je schopen nalézt efektivnější řešení, než jaké je výsledkem selhání trhu. Kritika této teorie vychází z argumentu, že optimální řešení je schopno vzniknout pouze tržní cestou a stejně jako dochází k selhání trhu, může dojít selhání vlády, zejména pokud zasahuje do oblastí, které by měly být ponechány trhu.

Pluralismus

Vychází z předpokladu, že zájmové skupiny hrají nejdůležitější roli při vytváření politiky i jejího rámce. Zájmové skupiny se vytvářejí volně podle vznikajících zájmů. Jednotlivec se tak stává členem řady skupin podle svých zájmů. Konflikty a kooperace mezi jednotlivými skupinami pak formují výslednou politiku. Zájmové skupiny rovněž mezi sebou soutěží o získání dalších členů, a tím i o posílení svého vlivu. Kritika této teorie poukazuje na to, že ne všechny skupiny mají možnost stejně ovlivnit vládu nebo vláda může být případně rukojmím některých silných zájmových skupin. Jinak řečeno, výchozí podmínky jsou takové, že výsledné řešení nemůže být optimální.

Korporativismus

Rovněž považuje politiku jako rámec pro interakci zájmových skupin a vlády, ale na rozdíl od pluralismu, kde je jednotlivec základem skupiny, která usiluje o naplnění zájmů, v korporativismu existují skupiny mezi státem a jednotlivcem nezávisle. Skupiny, jsou předpokladem svobody jednotlivce a vzniku transakcí mezi jednotlivci. Tato teorie považuje morální hodnoty jednotlivce za výsledek prostředí skupiny ve které žije. Každý jednotlivec je členem řady skupin (rodina, zaměstnání, ekonomické odvětví, politická oblast) s nimiž se identifikuje a zároveň je v interakci s ostatními skupinami a jejich členy. Kritika této teorie většinou poukazuje na omezenou platnost tohoto přístupu.

11.3 VEŘEJNÁ POLITIKA JAKO PROCES – MODEL Y

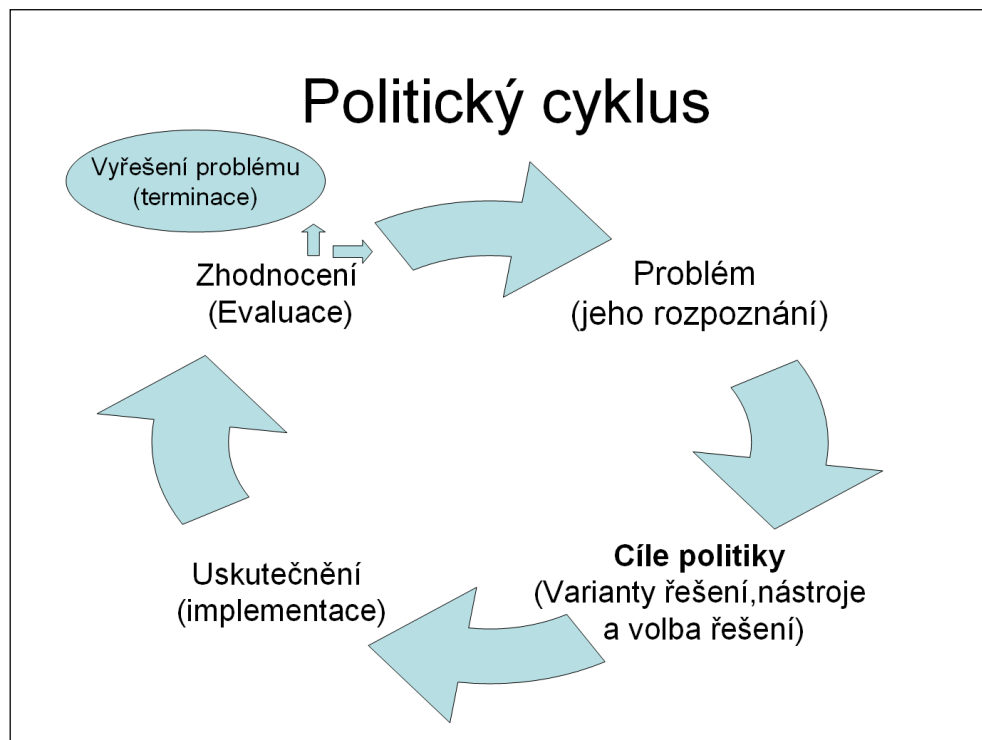
Výsledek politiky je přirozeně ovlivněn zejména tím, co je jejím obsahem, ale i rozhodovacím a realizačním procesem. Rozlišujeme 3 základní koncepce:

- a. Teorii politického cyklu
- b. Model politických sítí
- c. Model A-A-A

Koncepce politického cyklu

Představitelé tohoto přístupu (např. D. Easton, Y. Dror, Hogwood, Gunn, Howllet, Ramesh) předkládají řadu modelů, jejichž společným znakem je předpoklad, že politika je systém, který lze analyzovat po jednotlivých procesech, které v ní probíhají. Existuje tedy řada modelů popisujících fáze politického cyklu. Viz následující schéma

Obrázek 11.1 Teorie politického cyklu



Pramen: Howlett, Ramesh (2003)

Kromě výše uvedeného schématu se může jednat například o 4 prvkový model Howleta a Rameshe (2005):

1. **IDENTIFIKACE A UZNÁNÍ PROBLÉMU** – Zrající (např. sociální) problémy jsou definovány jako přílišný nepoměr mezi žádoucím (potřebným) a skutečně jsoucím. Tento nepoměr není ničím neobvyklým. Pro uznání problému je potřeba překročení určité hranice, kdy tento nepoměr vytváří podstatné obtíže v životě významných sociálních skupin. Velmi záleží na interpretaci těchto obtíží jednotlivými aktéry.
2. **ROZHODNUTÍ VE VEŘEJNÉ POLITICE** – na této fázi se významně podílí tři hlavní skupiny – občané (zastupování politiky), odborníci a politici.
3. **IMPLEMENTACE VEŘEJNÉ POLITIKY** - v rámci procesu implementace bývají využívány různé nástroje:
 - a. Nástroje strategického řízení
 - b. Politické deklarace
 - c. Právní a organizační normy
 - d. Fiskální nástroje
 - e. Organizování a koordinace realizace
 - f. Výchova a indoktrinace
4. **HODNOCENÍ VEŘEJNÉ POLITIKY** - hodnocení hledá odpověď na otázku, nakolik se podařilo naplnit předpokládané cíle (vnější efektivita), kolik zdrojů bylo vynaloženo ve srovnání s dosaženými cíli (vnitřní efektivita), jaké problémy se v průběhu realizace vyskytly. K hodnocení se používá celá řada metod (benchmarking, hodnocení nákladů a přínosů)

Koncepce politických sítí

Blok III

Koncept politických sítí zjednodušeně vyjadřuje myšlenku, že jednotliví aktéři politiky vytvářejí vzájemné sítě – vazby a spojují své síly k tomu, aby prosadili cíle, které společně sdílejí.

Zúčastnění aktéři (politici, odborníci, úředníci, zájmové skupiny a další) ovlivňují výsledek prostřednictvím vlastního nasazení a angažovanosti, přičemž podléhají vlivu pravidel a postupů. Z různých kombinací aktérů a pravidel jsou různé výstupy. Ty jsou ovlivněny:

- Sílou vazeb mezi aktéry.
- Stupněm flexibility systému.
- Právním a tržním prostředím.
- Druhem sítě (např. otevřenost x uzavřenost vůči novým aktérům).

Model A-A-A

Přístup chápající politiku jako interaktivní proces mezi „aktéry“, kteří v jednotlivých „arénách“ realizují svoje „agendy“. Arénami se tu rozumí různé politiky rozdělené podle svých účinků. Mezi politické aktéry patří zejména politické strany, legislativní orgány, exekutiva, veřejnost, byrokracie, zájmové skupiny a média. Aktéři vstupují do vzájemných kooperačně/konsensuálních nebo konkurenčně/konfliktních vztahů. Politická agenda je definována jako souhrn problémů, reflektovaných politickými aktéry uvnitř politických arén i mezi nimi. Agenda je permanentně utvářena a doplňována, tvoří se v komunikaci mezi aktéry.

SHRNUTÍ:

1. Veřejná politika je disciplína propracovávající a aplikující výkladové rámce sociologie, ekonomie, politických věd, práva, teorie řízení a dalších oborů k analýze a prognóze procesů formování a uplatňování veřejných zájmů vážících se na řešení diferencovaných sociálních problémů. Věnuje se přitom institucionálnímu zprostředkování těchto procesů veřejným, občanským a do jisté míry i komerčním sektorem v poloze, která je využitelná politickou praxí.
2. Hodnotové základy veřejné politiky se odvíjí se od chápání dvou základních pojmů: svobody a rovnosti. Svoboda je vnímána jako právo jednotlivce rozhodovat o svém životě (a nést za to i důsledky). Princip rovnosti je chápán především ve smyslu vytvoření rovných příležitostí.
3. Výsledek politiky je přirozeně ovlivněn zejména tím, co je jejím obsahem, ale i rozhodovacím a realizačním procesem. Rozlišujeme 3 základní koncepce: Teorii politického cyklu, Model politických sítí, Model A-A-A

KLÍČOVÁ SLOVA:

veřejná politika

politický cyklus

aktér

politické sítě

implementace

KONTROLNÍ OTÁZKY:

5. Zkuste charakterizovat hlavní praktické překážky implementace veřejných politik. Pokuste si vzpomenout na reálné příklady problémů spojených se realizací veřejných programů.
6. Které zájmové skupiny v rámci České republiky považujete za dostatečně silné, aby mohly ovlivnit tvorbu politiky? Pokuste si vybavit nějaké konkrétní příklady situací, kdy k tomu opravdu došlo.

NETRIVIÁLNÍ OTÁZKY K INSPIRACI A ZAMYŠLENÍ:

1. Zamyslete se nad tím, jak je pojem rovnost a svoboda zohledněn v hlavních politických ideologiích jako je např. liberalismus, socialismus, konzervatismus. Sestavte si přehlednou tabulku.

POUŽITÁ A DOPLŇKOVÁ STUDIJNÍ LITERATURA K TÉTO KAPITOLE:

1. BIRKLAND, T. A. *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. M.E. Sharpe, 2001. ISBN-10: 0765604183
2. DYE, Thomas R. (1976). *Policy Analysis*. University of Alabama Press. Citováno podle [online] <http://www.answers.com/topic/policy?cat=biz-fin> dostupné ke dni 1.2.2008
3. FIALA, P., SCHUBERT, K. *Moderní analýza politiky*. Brno 2000
4. FRIEDMAN, M. a R. – *Svoboda volby*. Liberální institut, Praha 1992. ISBN 80-85467-85-2
5. HAYEK, F., A. – *Právo, zákonodárství a svoboda*. Academia, Praha 1991. ISBN 99-00-00057-X
6. HEYWOOD, A.: *Politologie*. Eurelex Bohemia, Praha, 2004. ISBN 80-86432-95-5
7. HOWLETT, M., RAMESH, M.: *Studying public policy. Policy cycles and policy subsystems*. Oxford press 2003. ISBN 0-19-541794-1
8. HUBER, J.D., MCCARTY, N.: Cabinet Decision Rules and Political Uncertainty in Parliamentary Bargaining. *The American Political Science Review*, Vol. 95, No. 2, (Jun., 2001), pp. 345-360
9. LUKES, S. – *On Trade-offs between Values*. EUI Working Paper SPS no. 92/24. Firenze: European University Institute.
10. MANZMANIAN, D.A., SABATIER, P.A.: *Implementation and public policy*. University press od America 1989. ISBN 0-8191-7526-9
11. POTŮČEK, M.,LELOUP, L.T., JENEI, G., VÁRADI, L.: *Public Policy in Central and Eastern Europe*. NISPA 2003
12. POTŮČEK, M.: Veřejná politika jako vědní disciplína. [online] http://www.martinpotucek.cz/vp/03_vp.pdf Dostupné ke dni 23.5.2007
13. POTŮČEK, M.a kol. – *Veřejná politika*. Praha 2005, ISBN 80-86429-50-4