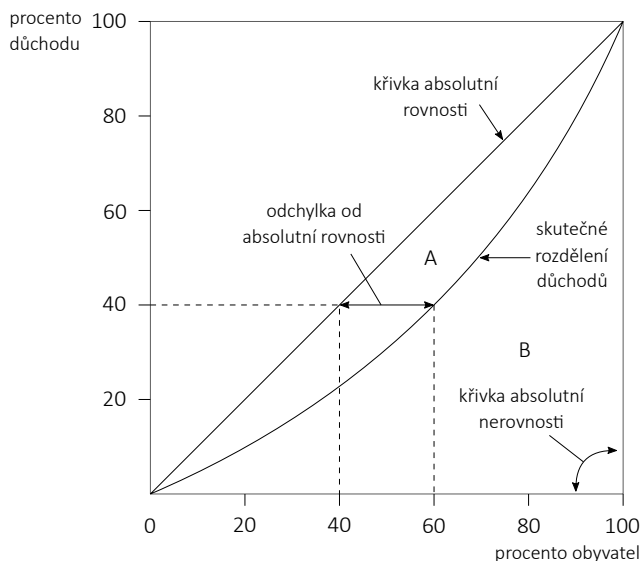


6 REDISTRIBUČNÍ FUNKCE STÁTU

Jednou z podmínek fungující ekonomiky je sociální smír. V zájmu jeho zachování musí ekonomický systém přijmout taková opatření, aby se v opodstatněných případech přesunula část prostředků bohatších jednotlivců těm, kteří jsou chudší. Tento přesun se v odborné literatuře nazývá **redistribuce** a realizuje se prostřednictvím např. transferových plateb, které mohou mít jak peněžní, tak věcný charakter. Transferové platby tvoří v současné době ve vyspělých zemích v průměru polovinu všech veřejných výdajů a jejich rozsah se stále zvyšuje. Otázka potřeby, rozsahu a míry redistribuce je proto jednou z nejčastěji diskutovaných a má nejen ekonomický a sociální, ale i politický rozměr.

Měření rozsahu příjmové, resp. důchodové redistribuce je možné s využitím například Lorenzovy křivky (obrázek 6-1), resp. Giniho koeficientu.

Obrázek 6-1 Rozdělení důchodů ve společnosti (Lorenzova křivka)



Zdroj: vlastní zpracování dle Hamerníková, Kubátová (1999)

Lorenzova křivka znázorňuje skutečné rozdělení důchodů (majetku či bohatství) v konkrétní společnosti. Graf vzniká tak, že jsou jednotlivci ve společnosti

seřazení podle aktuální výše disponibilního důchodu. Dále se sečtou důchody 1 % nejchudší populace, 2 % nejchudší populace atd. Následně se vypočítá, kolik procent z celkového důchodu náleželo 1 % nejchudších, 2 % nejchudších atd. Dokonale rovné distribuci odpovídá diagonála pod úhlem 45°. Z té vyplývá, že např. 40 % populace bude získávat 40 % z celkových důchodů. Čím bude skutečná Lorenzova křivka vzdálenější od linie rovné distribuce (křivky absolutní rovnosti), tím je nerovnoměrnost vyšší (Malý, 2010, s. 22–26).

Lorenzovy křivky je možné využít pro analýzu redistribučních dopadů vládních opatření (např. zavedení daní, zvýšení odvodů na sociální zabezpečení apod.).

Giniho koeficient (GC) je možné následně vyjádřit jako poměr plochy mezi Lorenzovou křivkou a křivkou absolutní rovnosti rozdělení důchodu (A) a plochou pod křivkou absolutní rovnosti rozdělení důchodu (A + B). Zjednodušený vzorec pro výpočet Giniho koeficientu je

$$GC = \frac{A}{A + B}.$$

Hodnota Giniho koeficientu může nabývat hodnoty v intervalu (0,1), přičemž hodnota 0 znamená absolutní rovnost redistribuce důchodu (majetku nebo bohatství) mezi členy společnosti a hodnota 1 naopak znamená absolutní nerovnost v distribuci důchodu, kde jen jeden člen společnosti získává všechny důchody (vlastní veškeré bohatství). Pokud by ve společnosti bylo dokonalé rozdělení důchodů, byla by plocha mezi Lorenzovou křivkou a křivkou dokonalé rovnosti nulová (GC = 0). Tabulka 6-1 prezentuje vývoj Giniho koeficientu pro vybrané země.

Tabulka 6-1 Giniho koeficient pro vybrané země

Země	Rok 1988	Rok 1993	Rok 1996	Rok 2005	Rok 2010	Rok 2015	Rok 2019
Česko	0,194	0,256	0,254	0,260	0,310	0,259	0,253
Slovensko	0,195	0,195	0,258	0,260	0,260	0,261	0,232
USA	0,403	0,428	0,462	0,469	0,450	0,412	0,411
Světový index	0,660	n/a	0,710	0,680	n/a	0,650	n/a

Zdroj: Giniho koeficient po zohlednění daní a transferů; vlastní zpracování podle databáze www.nationmaster.com; World Bank data

Jako příklad intervalu, ve kterém se Giniho koeficient pohybuje, je možné vzít rozpětí nejvyšší a nejnižší naměřené hodnoty. Nejvyšší Giniho koeficient mezi zeměmi světa měla v roce 1993 africká Namibie s hodnotou 0,7433. Naopak v téže roce státem s nejnižším GC bylo Bělorusko s hodnotou 0,11.

Lorenzovu křivku ani Giniho koeficient **není možné** v žádném případě **využít k jednoznačné interpretaci „spravedlivého rozdělení důchodů“** ve společnosti. Tyto dva nástroje mohou poodhalit rovnoměrné či nerovnoměrné rozdělení

důchodů ve společnosti. Tyto informace mohou sloužit spolu s dalšími jako informační zdroje pro tvůrce sociální politiky státu, resp. vykonavatele distribuční funkce.

Odhalená zásadní nerovnoměrnost představuje mikroekonomický důvod k zasahování státu do reprodukčních procesů probíhajících v ekonomice. Tento koncept vychází ze základní premisy teorie státu blahobytu, která předpokládá, že tržní mechanismus „nespravedlivě“ přerozděluje hodnoty. Předpokládá se tedy, že tržní mechanismus je vhodným systémem na tvorbu bohatství, ale nedokonalým systémem na jeho rozdělování mezi členy společnosti. To následně vyvolává ekonomické důsledky v efektivnosti fungování reprodukčních procesů, protože jakýkoliv zásah do přerozdělování vytvořeného bohatství v sobě ponese snížení efektivnosti v alokaci zdrojů.

Otázka distribuce důchodů ve vztahu ke společenskému blahobytu a společenské efektivnosti souvisí s efektivností alokace trhů a je v popředí zájmu i teorie veřejných financí (Jackson, Brown, 2003, s. 66–67).

Základem každé Paretovský efektivní alokace je konkrétní distribuce počátečních dispozic (zdraví, znalostí, schopnosti učit se). Výsledná distribuce důchodů, bohatství a blahobytu nemusí být v souladu s tím, co společnost považuje za společensky spravedlivé. Zdroj této nespravedlnosti může spočívat v původní distribuci dispozic anebo ve způsobu stanovení cen, kterými jsou schopnosti hodnoceny. Trh samotný nezná sociální hodnoty, není tedy schopen dosáhnout sociálního smíru ve společnosti ani maximalizovat společenský blahobyt. To je jeden z důvodů státních intervencí do ekonomiky uváděný již Musgravem (1964, s. 97–133).

6.1 Přístupy k rozdělení důchodů ve společnosti

Teorie obsahuje více přístupů vysvětlujících či obhajujících potřeby „spravedlivého“ rozdělení důchodů ve společnosti, tj. redistribuce s cílem dosáhnout určité distribuční spravedlnosti. Jsou jimi:

- spravedlnost vycházející ze schopnosti a zásluh uplatňovaných na trhu,
- utilitářský přístup,
- rawlsiánský přístup.

Tyto přístupy je možné vnímat jako **normativní rozměr redistribuce**.

Přístup vycházející ze schopností a zásluh uplatňovaných na trhu patří k nejstarším. Jeho prosazovateli byli Thomas Hobbes a John Locke. Vycházeli z toho, že každý má právo na plody ze své práce uplatněné na trhu. Bezpracné příjmy či příjmy z monopolního postavení byly považovány za nemravné. Problémem tohoto tržního přístupu byl fakt, že vrozené dispozice všech lidí ve společnosti nejsou stejné (tzv. dědictví, rozdílný přístup ke vzdělání a vliv rodiny).

Druhým přístupem je neoklasický pohled na problematiku **redistribuce vyplývající z ekonomie blahobytu**. Ta pracuje s funkcí společenského blahobytu,

tedy veřejného zájmu s cílem analyzovat podmínky jeho maximalizace při daných omezeních (množství a kvalita výrobních zdrojů, které jsou k dispozici, a potřeby, které je třeba uspokojit). Veřejný zájem je pojímán často odlišně až protikladně, proto je složité stanovit jeho všeobecně platnou definici. Vůbec první, kdo dal pojmu „veřejný zájem“ smysl a ztotožnil veřejný zájem se spravedlností, byl Jeremy Bentham. Ten definoval veřejný zájem na základě principů utilitarismu (zájem kolektivu složeného z jednotlivců) jako sumu individuálních zájmů jednotlivců, tedy

$$W = U_1 + U_2 + \dots + U_n.$$

Aby tato suma individuálních užitek (blahobytů), tedy celospolečenský blahobyt (W) byl maximální, je podle pravidel utilitarismu potřebné přerozdělit – redistribuovat příjmy mezi jednotlivci tak, aby každý jednatel měl stejnou mezní míru užtku z příjmu. Celkem logické utilitaristické zdůvodnění potřeby přerozdělování příjmů ve společnosti s cílem maximalizovat společenský blahobyt má však mnoho metodologických problémů.

Ve společnosti (společnost je rozvinutá, s vysokým počtem členů), ve které jednotlivci svobodně využívají svoje znalosti a schopnosti k dosahování vlastního individuálního užtku, nemůže být veřejný zájem sledovaný vládou, definovaný jako suma těchto individuálních užtků a vláda ani nikdo jiný nemůže znát všechny okolnosti jejich dosahování. Veřejný zájem nemůže být součtem individuálních zájmů už z jednoduchého důvodu: ti, kteří stanovují pravidla dosahování veřejného zájmu, nemohou znát všechny individuální zájmy, ze kterých by měl být podle principu utilitarismu veřejný zájem složen, a stejně tak ne každý individuální zájem je v souladu se zájmem veřejným. Právě aspekt neznalosti všech okolností dosahování každého individuálního zájmu ve společnosti v utilitaristickém vymezení veřejného zájmu chybí. Bentham jako představitel striktního utilitarismu posuzoval chování jednotlivců podle strastí a slastí, které toto chování přináší, přičemž předpokládal, že účinky tohoto jednání jsou jednotlivci známé (označováno za utilitarismus činu).

Tento přístup posuzuje různé alternativy chování podle užitečnosti jeho známých účinků a doporučuje přijmout takovou alternativu, která směřuje k co největšímu blahu společnosti jako celku ve smyslu dodržování pravidel práva a morálky. Problémem tohoto závěru však je, že pravidla práva morálky vznikly právě proto, že člověk nedokáže předpokládat všechny následky svého konání. Pokud by tomu bylo jinak, pak by musel podle pravidel utilitarismu činu tato pravidla a morálku odmítnout.

Další problém vzniká při meziosobním srovnání individuálních užtků – ekonomie blahobytu pracující s koncepcí utilitarismu předpokládá automaticky vyšší individuální užitek u jednotlivce s vyšším příjmem. Je však otázkou, zda více peněz automaticky znamená vyšší užitek, spokojenost a štěstí.

Další problém se týká nereálného předpokladu kardinalistů, kteří hovoří o měřitelném užtku. Stejně tak je problematické ordinalisty navrhované řešení

kardinalistického problému – tedy předpoklad, že každý člověk je schopen porovnat užítky plynoucí jednotlivcům ze spotřeby určitých statků. Oba tyto problémy je možné odstranit zavedením rovnostářského přístupu k distribuci důchodů (Lerner, 1944). Tento přístup však odmítá předchozí přístupy patřící do ekonomie blahobytu. Ten nahrazuje **rawlsiánstvím**.

Tento přístup stanovuje výši společenského blahobytu na výši nejchudšího člena společnosti. Rawlsova funkce sociální péče (poprvé zmíněná v publikaci *Teorie spravedlnosti* z roku 1971; Rawls 1999) odůvodňuje potřebu spravedlivé sociální péče ve smyslu kombinování prvků utilitarismu (maximalizace společenského blahobytu), rawlsiánství (maximalizace užítku jednotlivých členů společnosti). Samotný Rawls nabádá využívat při analýze redistribuce specifický postoj – tzv. závoj ignorance. Ten předpokládá, že každý bude posuzovat otázky společenského blahobytu bez ohledu na svoje postavení ve společnosti (tzv. slepá spravedlnost).

PŘÍKLAD

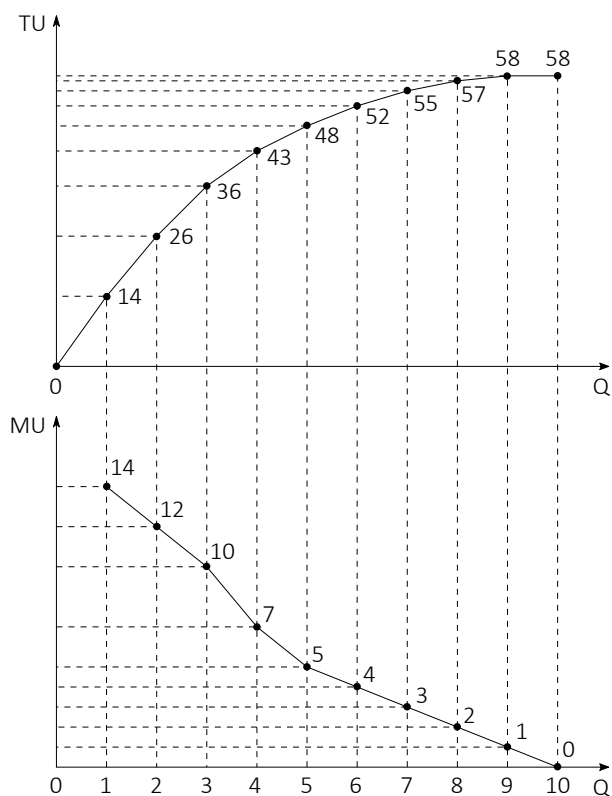
Jsme členy shromáždění, které by mělo přijmout ústavní zásady v oblasti sociální a ekonomické struktury společnosti. Aby bylo rozhodnuto „spravedlivě“, měli by členové shromáždění znát jen nejvšeobecnější fakta o společnosti, měli by být lhostejní k vlastní smrtelnosti a své roli v dané společnosti. Nesmí si uvědomovat vlastní nadání, vlastní zájmy, a tedy musí být lhostejní ke společenskému zájmu.

Podstata redistribuce z pohledu ekonomie blahobytu může být vysvětlena s využitím značné míry abstrakce na praktickém příkladu uváděném v mnoha publikacích (např. Medved', Nemeč a kol., 2005, 2007; Nemeč, 2000; Stiglitz, 1988) týkajících se veřejné ekonomie.

PŘÍKLAD

Redistribuce z pohledu ekonomie blahobytu

Nechť je společnost tvořena pouze dvěma členy – Robinsonem a jeho přítelem Pátkem. Ti spotřebovávají pouze jeden statek – pomeranče. Množství statku je omezeno produkční schopností ostrova, na kterém žijí. Toto množství je 10 kusů. Otázka zní, jak rozdělit 10 pomerančů mezi Robinsona a Pátka, aby byl maximalizován jejich společenský (společný) blahobyt. Ten představuje podle principu utilitarismu sumu individuálních blahobytů – užiteků – Robinsona a Pátka. Kromě principu utilitarismu je nutné akceptovat princip klesajícího individuálního mezního užítku. Tedy každý další spotřebovaný pomeranč přinese Robinsonovi nebo Pátkovi vždy menší užitek (mezní užitečnost spotřeby prvního pomeranče je 14, druhého 12, dále 10, 7, 5, 4, 3, 2, 1, 0). Funkce individuální mezní (MU) a celkové (TU) užitečnosti má pro oba členy společnosti stejný průběh (viz obrázek 6-2).

Obrázek 6-2 Funkce individuálního a celkového mezního užítku

Zdroj: vlastní zpracování

Společnost tvořená Robinsonem a Pátkem dosáhne maximálního společenského blahobytu tehdy, pokud je součet blahobytů obou jednotlivců maximální, tedy při rozdělení, kdy každému jednotlivci připadne pět pomerančů.

Tabulka 6-2 Společenský blahobyt

Rozdělení pomerančů	TU Robinsona	TU Pátka	Společenský blahobyt
0 : 10	0	58	58
1 : 9	14	58	72
2 : 8	26	57	83
3 : 7	36	55	91
4 : 6	43	52	95
5 : 5	48	48	96

Zdroj: vlastní zpracování

Maximální společenské úrovně blahobytu (v tabulce 6-2 číslo 96) však je možné dosáhnout jen tehdy, pokud nedošlo k žádným ztrátám efektivnosti – tj. v případě, že s redistribucí nejsou spojeny žádné náklady.

Rozdělení statku ve spotřebě v poměru 5 : 5 je tedy z pohledu maximalizace společenského blahobytu ideální – trh sám o sobě však toto rozdělení nezabezpečí, což předpokládá vzhledem k rozdílné individuální schopnosti členů společnosti (šikovnější budou mít vždycky víc pomerančů). Dá se tedy předpokládat, že v tržním prostředí nastane situace, kdy budou pomeranče rozdělené v poměru 8 pro Robinsona a 2 pro Pátka.

Pokud má dojít ke spravedlivému rozdělení statků a k maximalizaci společenského blahobytu, musí existovat síla, která by tržně vzniklý poměr 8 : 2 pomohla změnit a přiblížit se k ideálnímu 5 : 5. Při tomto procesu změny je však třeba počítat s náklady redistribuce, tedy má-li být dosaženo spravedlivější redistribuce, je nezbytné obětovat určité prostředky, a tím snížit efektivnost. **Mezi efektivností a redistribucí existuje nepřímo úměrný vztah.** Rozhodnutí, jakou míru efektivnosti je společnost ochotna obětovat ve prospěch vyšší rovnosti či spravedlnosti, se v literatuře označuje jako kompromis „*trade-off*“.

V uvedeném příkladu by tento kompromis *trade-off* znamenal předání 3 pomerančů od Robinsona a pokles jeho blahobytu z 57 na 48 (individuální neužitek této transakce by pro Robinsona měl hodnotu 9).

S redistribucí jsou spojené náklady, které by v ilustračním případě představovaly 50 % z přerozdělovaného množství statku, tedy 1,5 pomeranče. Ze tří pomerančů, které byly přesunuty od Robinsona, by po odečtení nákladů redistribuce (minus 1,5 pomeranče) zůstalo pouze 1,5 pomeranče. Ty mohou být v rámci zvýšení rovnosti přesunuty Pátkovi. Jeho užitek by se zvýšil o 13,5 kusů pomerančů.

Společenský blahobyt by tímto přerozdělením narostl z 83 ($U_R 57 + U_P 26$) na 87,5 ($U_R 48 + U_P 39,5$). Stále však zůstává otázka, zda náklady redistribuce jsou adekvátní k přínosům redistribuce, resp. či neexistuje ještě efektivnější způsob, jak rozdělit pomeranče, aby ve výsledku byl celospolečenský blahobyt vyšší.

Pokud budou Robinsonovi odebrány jen 2 pomeranče, pokles jeho blahobytu bude nižší, ale samozřejmě bude i adekvátně nižší nárůst blahobytu Pátka. Důležité však je, že budou nižší i náklady redistribuce (50 % z 2 pomerančů). Z uvedeného zadání vyplývá, že Robinson přijde o 2 pomeranče, jeden tvoří náklady redistribuce a jeden zbude ke zvýšení užítku Pátka. Společensky optimální distribuce podle utilitaristické funkce společenského blahobytu bude 6 : 3 pomerančů, tedy:

$$W = U_R 52 + U_P 36 = 88.$$

Princip klesající mezní užitečnosti umožňuje vysvětlit, proč se i při ztrátě jednoho pomeranče může celkový blahobyt společnosti zvýšit. Teoretický potenciál redistribuce opírající se o principy utilitaristického vyjádření společenského blahobytu a klesající mezní užitečnosti slibuje zvýšení společenské efektivnosti. Přijetí tohoto přístupu (jako absolutního řešení) brání problémy vyjádření společenského blahobytu jako jednoduchého součtu individuálních blahobytů (většina ekonomických směrů

totiž vůbec nepřipouští možnost kvantifikovat průběh společenské funkce blahobytu a meziosobní srovnání užitek⁹).

6.2 Hlavní problémy spojené s redistribucí

Teoretické nedostatky neoklasické ekonomie blahobytu však určitě neznamenají, že potřeba redistribuce reálně neexistuje (Medved', Nemeč a kol., 2007, s. 68). Společnost by měla pomáhat těm, kteří nejsou schopni dosáhnout potřebné úrovně životního standardu individuálním způsobem (nedokážou se postarat sami o sebe), a to vzhledem k jejich nízkému či vysokému věku, zdraví, omezení apod. Stále je však třeba počítat se dvěma hlavními problémy spojenými s redistribucí. Těmi jsou:

1. hrozba demotivace

- na straně příjemce sociální dávky, jež nahrazuje důchod, který není schopen získat svým zapojením na trhu práce, nebo
- na straně pracujícího, jehož důchod je zdaněn, aby stát získal prostředky například pro výplatu sociálních dávek.

Vzniká zde otázka, zda je vhodné poskytovat sociální dávky těm, kteří jsou schopni práce a mohou získávat důchod svým individuálním zapojením na trhu práce.

2. vysoké náklady – redistribuce je nákladná, a proto je nutné zvážit, do jaké míry jí má být využíváno (je třeba zvážit kompromis *trade-off*) a jakým nejefektivnějším způsobem ji realizovat (např. sociálním pojištěním versus přímými dávkami, věcnými dávkami nebo bezplatným poskytováním veřejných služeb versus finančními dávkami).

Otázka ve vztahu k redistribuci tedy nezní, „zda realizovat redistribuci“, ale „do jaké míry a jakým způsobem realizovat redistribuci“, aby členové svobodné společnosti, která garantuje sociální jistoty, neztratili přesvědčení, že jejich blahobyt primárně závisí na jejich vlastním úsilí a rozhodování (Hayek, 1994, s. 203).

6.3 Stát blahobytu

Stát blahobytu (*welfare state*), často též ekonomie blahobytu, představuje složku neoklasické ekonomie, která se však v některých aspektech vymyká tomuto zařazení. Neoklasický směr však ovlivňuje ekonomii blahobytu v tom, že motivací ekonomických subjektů zůstává maximalizace užitku vlastní spotřebou. Zabývá se totiž společenským blahobytem, jeho formulováním a dosahováním. Toho lze dosáhnout

⁹ Zde je nezbytné připomenout metodologické problémy, které jsou spojeny s vysvětlováním redistribuce v rámci ekonomie blahobytu, jako jsou typicky problémy se sestavením funkce společenského blahobytu, problémy interpersonálních srovnání blahobytů jednotlivců jednotlivci atd. Více viz kap. 6.1.