

1 ÚVOD DO VEŘEJNÝCH FINANČÍ

V této kapitole se zaměříme na tři otázky:

- o čem veřejné finance jsou a jaká je jejich podstata (1),
 - jaké jsou důvody jejich existence aneb proč vlastně jsou (2),
 - jaké subjekty a vztahy se vyskytují v jejich rámci anebo kdo je v něm (3).
-

1.1 Když se řekne „veřejné finance“ (aneb o čem vlastně jsou)

Chceme-li pochopit podstatu veřejných financí, musíme si především uvědomit, že tímto pojmem označujeme něco reálného, něco, co se odehrává v každodenním životě a dotýká se každého občana, každé instituce, každé firmy. Při zmínce o těchto financích se laikovi většinou vybaví další pojmy jako např. daně, výdaje, deficit, veřejný dluh. Pod vlivem aktuálního dění u nás (ale i jinde ve světě) se mu bohužel dost často vybaví i asociace spojené s korupcí při zadávání veřejných zakázek anebo při čerpání prostředků z evropských fondů.

„Vstup“ pojmu veřejné finance do naší společenské reality úzce souvisí s politickými a ekonomickými změnami po r. 1989. Pro centrálně plánovanou ekonomiku byly charakteristické spíše pojmy typu socialistické anebo státní finance. Avšak transformace této ekonomiky v ekonomiku tržní přinesla radikální změny i v oblasti finančních vztahů státu k ostatním ekonomickým subjektům.

Došlo totiž ke změně základních principů, na kterých se ekonomický systém zakládal, ke změně jeho institucionální struktury a legislativního rámce, ve kterém se ekonomické činnosti měly odehrávat. Znamenalo to přiblížení naší ekonomiky ke standardům tržních ekonomik v demokratických zemích. A pro finance státu to znamenalo jejich přeměnu ve finance veřejné.

Proč jsou tyto finance veřejnými financemi? Souvisí to s jejich podstatou (1) a účelem (2). Jde totiž o finanční vztahy a operace mezi státem na straně jedné a všemi ekonomickými subjekty v národním hospodářství na straně druhé. Důvodem toho, proč se tyto procesy odehrávají, je snaha získat finanční prostředky k poskytování tzv. veřejných statků a služeb v oblasti zdravotnictví, školství, sociální péče, dopravy, k zabezpečení obrany státu a bezpečnosti obyvatelstva, k poskytování sociálních dávek, transferů, dotací apod.

Jde ale o specifické finanční vztahy lišící se např. od vztahů a operací v obchodu, bankovníctví či pojišťovnictví. Zatímco ve všech uvedených oblastech platí

princip ekvivalence, tj. „něco za něco“ (a to do konce i u barterového obchodu), ve veřejných financích tomu tak není.

To, že občan nebo firma zaplatí daň, neznamená přímou návratnost této daně. A i když daňový poplatník využije služby veřejného zdravotnictví, školství, dopravy apod., nikdy to není ekvivalentní tomu, co odvedl na daních. Navíc daň platí i občané, kteří nepoužívají veřejné služby, nejezdí městskou hromadnou dopravou apod.

Nenávratnost a neekvivalence jsou právě příčinou toho, proč jsou daně nedobrovolné, a tudíž povinné ze zákona. Tři základní „ne principy“ veřejných financí – nenávratnost, neekvivalence a nedobrovolnost – jsou příčinnou jejich specifiky v porovnání s ostatními finančními vztahy a jsou zároveň dobrým důvodem toho, proč by se každý daňový poplatník měl zajímat a vědět víc o veřejných financích.

Účelem specifických finančních vztahů probíhajících v rámci veřejných financí je tvorba postačujícího objemu veřejných příjmů k profinancování tzv. veřejných statků a služeb (1), k poskytování transferů, zejména sociálních (2) či ke stimulaci ekonomických subjektů prostřednictvím dotací, daní anebo pokut k určitému chování, např. ekologickému, kulturnímu apod. (3).

1.2 Důvody pro existenci veřejných financí (aneb proč vlastně tyto finance jsou)

Jsou-li veřejné finance založené na principech nenávratnosti, neekvivalence a nedobrovolnosti, proč tyto finance vůbec existují? Proč jsou vybírané daně, i když je to velmi nepopulární záležitost? Proč jsou následně z veřejných rozpočtů přerozdělovány ohromné částky finančních prostředků na různé účely, jsou-li názory, ale i příklady toho, že se to často provádí neefektivně? Jsou to zdánlivě jednoduché, ale ve skutečnosti velmi složité otázky.

Společným jmenovatelem odpovědí na tyto otázky je existence státu a chápání jeho úlohy ve společnosti. Hlavní příčinou toho, proč se v rámci veřejných financí odehrává celá řada procesů (často nepopulárních a někdy neefektivních), je názor, že stát by měl (nebo dokonce musí) plnit určité úlohy v různých oblastech života jedince a společnosti, včetně ekonomické.

Tento názor není všeobecně sdílen, a už vůbec není převládající. Vyskytují se totiž kritické dotazy, jako např. proč by stát měl zasahovat do chodu ekonomických procesů. Žijeme přeci v tržní ekonomice a to, co bylo platné pro centrálně plánovanou ekonomiku, už neplatí. Anebo proč jsou daně a veřejné výdaje nezbytné? Jak tomu bylo předtím, než vznikl stát anebo i v současnosti např. u tzv. přirozených společenstev někde v Polynésii nebo v Amazonských pralesích?

Laická debata o potřebě vybírat daně či o efektivnosti přerozdělování veřejných prostředků má svou sofistikovanější verzi v rámci odvěké diskuse filozofů a politologů o úloze státu ve společnosti (1) a diskusi ekonomů o státních zásadách do ekonomiky (2). V rámci první skupiny lze zmínit názory dvou významných filozofů – Thomase Hobbesa (1588–1679) a Johna Lockeho (1632–1704), kteří se zasloužili o rozvinutí tzv. smluvní teorie státu. První z nich ve své knize „Leviathan“ prezentoval stát jako výsledek společenské smlouvy pod vládou absolutního vládce. John Locke se pokusil přizpůsobit teorii státu tzv. konstituční formě vlády, tj. vlády založené na ústavě. Jean Jacques Rousseau (1712–1778) později označil vztah mezi státem a občany za smluvní, odvíjející se od ústavy jakožto základu demokratického systému; považoval to však za vztah dobrovolný a dočasný.¹

Podle reprezentanta soudobé ekonomické teorie J. M. Buchanana je to ale smlouva o otroctví, neboť se občané každým jejím rozšířením vydávají většímu vlivu vládních institucí.²

Diskusi ekonomů o potřebě a efektivnosti státních zásahů do ekonomiky lze považovat za pokračování filozofických debat o úloze státu. Tato diskuse začala nabývat na intenzitě v modernějších dějinách, kdy ke klasickým funkcím státu v oblasti zákonodárné nebo správní přibyla funkce ekonomická. Výkon této funkce souvisí s některými činnostmi státu v oblasti alokační, redistribuční a stabilizační. Tato ekonomická úloha státu je v současnosti aktivnější v určitých odvětvích, jako jsou např. zdravotnictví, sociální péče, školství, doprava apod. Výkonem této funkce se stát stal silným ekonomickým subjektem vybaveným k její realizaci institucionálním aparátem a legislativní a donucovací pravomocí.

Letitá diskuse ekonomů se vede o:

- potřebě státních zásahů do ekonomického systému,
- efektivnosti těchto zásahů,
- způsobech (nástrojích) jejich realizace.

Pokud jde o to, zda jsou státní zásahy do ekonomického systému v tržních podmínkách nutné či nezbytné, vychází jejich zastánci z výskytu tzv. tržních selhání a z potřeby jejich korekce.

¹ Hobbes, T. *Leviathan*. Praha: OIKOYMENH, 2010. (Leviathan, 1651).

Locke, J. *Druhé pojednání o vládě*. 2. vyd. Praha: Svoboda, 1992. (Two Treatises of Government, 1689).

Rousseau, J. J. *O společenské smlouvě neboli o zásadách státního práva*. Dobrá voda: Aleš Čeněk, 2002 (Du contrat social ou Principes du droit politique, 1762).

² Viz k tomu Klvačová, E. *Funkce státu v ekonomice*. Politická ekonomie, 1990, r. 38, str. 691.

1.2.1 O tzv. tržních selháních a o fiskálních funkcích státu (aneb argumenty „pro“)

Proč je důležité zabývat se touto problematikou v souvislosti s veřejnými financemi? Zejména proto, že z jednotlivých druhů tržních selhání jsou odvozovány tři základní fiskální funkce státu a na tom se pak zakládají praktické činnosti vlády v rámci její rozpočtové, fiskální, a dokonce i sociální politiky. Jinými slovy, i když jde o teoretický problém, má tento problém závažné praktické dopady projevující se na straně jedné ve výši daňového zatížení všech ekonomických subjektů a na straně druhé v souhrnu různých veřejných statků a služeb, dotací, sociálních dávek apod.

Ekonomická teorie má v jistém smyslu ideální představu o tom, jak by měl vypadat optimální ekonomický systém. Je to (nebo by to měl být) systém efektivní, stabilní a spravedlivý. Dle nejrozšířenějšího ekonomického kritéria optima, tzv. Paretovského optima, jde o takový stav ekonomického systému, kdy produkční faktory (vzácné zdroje) jsou rozdělené mezi ekonomickými subjekty takovým způsobem, že žádný ze zúčastněných ekonomických subjektů nemá důvod cokoli na tomto stavu měnit. Jde o kritérium optima dle italského ekonoma Vilfreda Pareta (1848–1923). Je to stav, kdy už nelze nikomu přilepšit, aniž bychom přitom zhoršili situaci někoho jiného – viz následující box.

Box 1.1 – Ekonomické optimum

V. Pareto (1848–1923) byl italský ekonom, sociolog a politolog. Svým výzkumem v oblasti ekonomie je zařazován do tzv. Lausanské školy, k jejímž klíčovými reprezentantům patří francouzský ekonom L. Walras (1834–1910). V. Pareto rozvinul Walrasovu teorii všeobecné rovnováhy. Tento ekonom je považován za jednoho ze zakladatelů ekonomie blahobytu.

Ekonomie blahobytu je normativní ekonomickou teorií zabývající se dopady tržních procesů a vládních zásahů na společenský blahobyt. S analýzou těchto dopadů jsou spojena i jména dalších ekonomů J. Hickse (1904–1989) a N. Caldora (1908–1986). Do dějin ekonomických teorií se tito dva ekonomové zapsali mimo jiného tzv. kompenzačními testy. Uplatněním těchto testů lze zkoumat, zda určité ekonomické činnosti anebo opatření znamenají posun ekonomiky k paretoefektivnímu stavu, či nikoli.

Paretové zlepšení je situace, kdy změnou alokací zdrojů dochází ke zvýšení blahobytu některého ze zúčastněných subjektů, aniž by se přitom snížil blahobyt jiného subjektu.

Ale protože nic není dokonalé, ani trh (podle názoru některých ekonomů) nefunguje dokonale a za určitých okolností selhává. Jsou to situace, ve kterých podmínky nutné k efektivnímu fungování trhu buď neexistují, anebo jsou silně porušovány. A proto v ekonomice nejsou produkční zdroje efektivně využity, nepanuje makroekonomická stabilita anebo bohatství a příjmy (důchody) nejsou spravedlivě rozděleny.

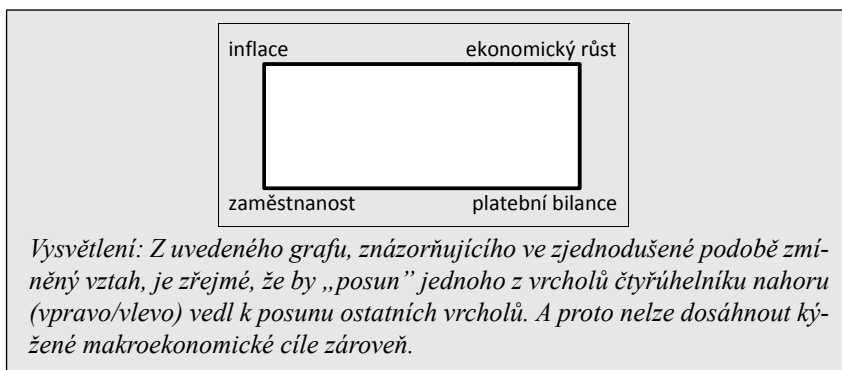
Ekonomická teorie rozlišuje tři druhy tržních selhání:

- mikroekonomická,
- makroekonomická,
- neekonomická.

K mikroekonomickým příčinám tržních selhání jsou většinou zařazovány: výskyt různých forem nedokonalé konkurence, neúplná informovanost, výskyt tzv. veřejných statků nebo externalit. V těchto případech dochází k deformaci tržních cen a tyto ceny pak nemohou fungovat jako nástroj efektivní alokace. Někdy může tržní mechanismus sám zvládnout nápravu těchto selhání (např. v případě externalit cestou jejich tzv. internalizace). V jiných případech lze k nápravě těchto selhání uplatnit např. fiskální nástroje – daně anebo výdaje. Pokud k tomu dojde, lze tuto nápravu označit za uplatnění alokační fiskální funkce státu.

Použití fiskálních nástrojů ke korekci tržních selhání je možné i na makro- úrovni. Každá vláda v demokratických podmínkách si klade za cíl dosáhnout vysokou úroveň a rychlé tempo ekonomického růstu, vysokou míru zaměstnanosti, cenovou stabilitu, rovnováhu mezi vývozem a dovozem. Jde o cíle prospěšné, avšak obtížně dosažitelné, jak to znázorňuje tzv. magický čtyřúhelník – viz Box 1.2.

Box 1.2 – Magický čtyřúhelník



Pokud k jejich dosažení budou použity fiskální nástroje, lze tyto činnosti označit jako uplatnění stabilizační fiskální funkce. Jde o „nejmladší“ a nejdiskutovatelnější fiskální funkci vlády.

V každé společnosti v daném okamžiku existuje určité rozdělení bohatství a příjmů (důchodů) mezi ekonomickými subjekty. Daný stav rozdělení ale nemusí splňovat představu všech subjektů o spravedlivém rozdělení. Názory na to, co je spravedlivým rozdělením bohatství a důchodů (příjmů) ve společnosti, se liší. I když nelze vyhovět všem představám, hledá se v této otázce konsenzus, a to politickou cestou.

Jaká je úloha ekonoma v této otázce? Ekonomické metody umožňují zjistit, jaký je reálný stav rozdělení příjmů (důchodů), a to pomocí tzv. Lorenzovy křivky a tzv. Giniho koeficientu – viz Box 1.3.

Je-li stav rozdělení nevyhovující dle platného společenského konsenzu v názorech na spravedlivé rozdělení, může docházet k redistribuci, tj. k přerozdělování příjmů (důchodů). Pokud jsou k tomu uplatněny fiskální nástroje, tj. daně nebo výdaje, jde o realizaci tzv. redistribuční fiskální funkce.

K shrnutí ohledně tzv. tržních selhání jakožto argumentu „pro“ realizaci tří základních fiskálních funkcí lze použít následující tabulku:

Tabulka 1.1 – Vazby mezi cíli, tržními selháními a fiskálními funkcemi

Cíl	Tržní selhání	Fiskální funkce
Efektivnost	Mikroekonomická selhání při alokaci	Alokační
Stabilita	Makroekonomická selhání při zabezpečení makroekonomických agregátů	Stabilizační
Spravedlnost	Mimoekonomická selhání při zabezpečení spravedlnosti	Redistribuční

Zdroj: autorka.

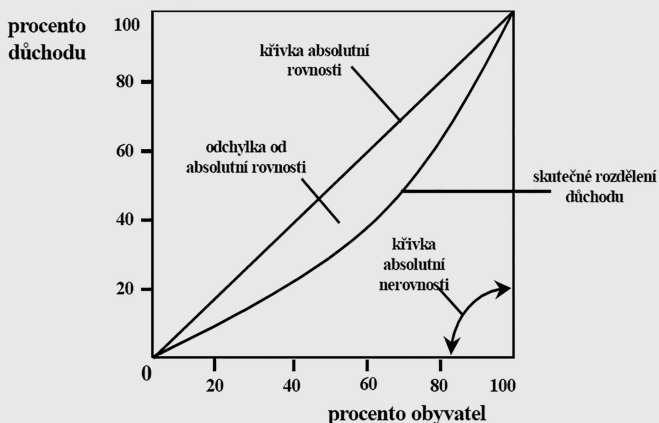
Alokační fiskální funkce související s korekcí některých forem mikroekonomických tržních selhání se zaměřuje na rozhodování o struktuře a objemu veřejných statků a služeb. Určujícím kritériem je přitom dosažení efektivnosti.

Redistribuční fiskální funkce je realizovaná zejména v oblasti přerozdělování důchodů (příjmů) ve společnosti s cílem dosáhnout větší spravedlnosti dle společností uznávaného konsenzuálního kritéria. Cílem realizace této funkce je dosažení spravedlivého rozdělení.

Doménou tzv. stabilizační fiskální funkce je ovlivnění ekonomických procesů z důvodu dosažení žádoucích makroekonomických cílů. Cílem realizace této funkce je dosažení stability v ekonomice.

Box 1.3 – Lorenzova křivka a GINI koeficient

Lorenzova křivka



Vysvětlení: Lorenzova křivka dle jména amerického ekonomy Maxe O. Lorenze byla sestavena v r. 1905. Tato křivka znázorňuje jednak reálné a jednak rovnostářské rozdělení důchodů (příjmů) ve společnosti. Na křivce absolutní rovnosti leží body znázorňující rovnostářské rozdělení důchodů (příjmů). Realita je však většinou odlišná a tzv. Lorenzova křivka znázorňuje skutečný stav rozdělení důchodů (příjmů).

Vysvětlení: GINI koeficient

$$G = B / 0,5 = 2B = 1 - 2A, \text{ kde:}$$

A – plocha pod Lorenzovou křivkou,

B – plocha mezi osou kvadrantu a Lorenzovou křivkou.

Gini koeficient dle jména italského statistika Corrada Giniho (1884–1965) byl sestaven v r. 1912. Rovná se dvojnásobku odchylky od absolutní rovnosti, tj. 2B. Nabývá hodnoty od 0 do 1. Pokud se rovná nule, znamená to absolutní rovnostářské rozdělení příjmů; kdyby se rovnal 1, znamená to absolutně nerovné rozdělení.

Jelikož mezi třemi fiskálními funkcemi existuje vztah nekonzistence, je jejich koordinace důležitá a stanovení priorit rozpočtové či fiskální politiky nutností.³ Tento požadavek má v současnosti stále větší význam s ohledem např. na snahy vlád napříč Evropou dodržet pravidla fiskální disciplíny na straně jedné a zároveň podpořit ekonomický růst na straně druhé.

1.2.2 Argumenty „proti“ státním zásahům (aneb o neefektivnosti těchto zásahů a o tzv. selháních vlády)

Korektní výklad o důvodech existence veřejných financí si žádá zmínku i o argumentech „proti“ státním zásahům a „proti“ uplatnění fiskálních nástrojů k nápravě selhání trhu. Tak např. G. S. Becker (1930–2014), nositel Nobelovy ceny za ekonomii, se v r. 1995 k této otázce vyjádřil takto:

„... dnes je všeobecně úloha státu v ekonomice příliš velká, vlády se starají o příliš mnoho věcí a starají se špatně. Nezvládají regulaci trhů, dělají chyby, ustupují politickým tlakům. Chtějí nahradit mravenčí práci trhu mravenčí prací státních úředníků, ale to nelze.“⁴

Mnoho ekonomů zdůrazňuje, že nejen trh, ale i stát, resp. vláda selhávají. K nejčastějším příčinám těchto selhání patří:

- obtížný odhad dopadů vládních opatření,
- problém časového a implementačního opoždění,
- omezená možnost kontroly nad realizací těchto opatření a nad jejich dopady,
- specifické preference správního aparátu (úředníků),
- apod.⁵

V reálném životě lze najít mnoho příkladů selhání vlády z některého z výše uvedených důvodů.

Pokud jde o specifikum preferencí státního aparátu a jeho úředníků, je třeba si uvědomit, že dle teorie byrokracie a některých autorů mají státní instituce a úředníci monopol na informace a tendenci k rozpínavosti. Jejich preferencí je

³ Nekonzistence mezi třemi fiskálními funkcemi spočívá v tom, že snaha o nápravu určitého tržního selhání fiskálními nástroji může vést k porušení rovnováhy v jiné oblasti vládní politiky. Proto je zapotřebí stanovit priority v rámci rozpočtové a fiskální politiky.

⁴ Becker, G. S. Stát by neměl škodit. *Ekonom*, č. 14, Praha: Economia, 1995.

⁵ Viz k tomu Klvačová, E. Funkce státu v ekonomice. *Politická ekonomie*, 1990, r. 38, str. 691.

maximalizace vlastních pravomocí a kompetencí, a i proto mohou tyto subjekty vyvolávat zdání nepostradatelnosti – viz následující box.

Box 1.4 – Teorie byrokracie

Byrokracie představuje specifický druh monopolu. Jde o monopolní právo na výkon státní správy. Monopolní chování byrokracie může vést k alokacní a technické neefektivnosti v případě produkce a poskytování veřejných statků.

Pojem byrokracie vznikl z francouzského slova bureau (psací stůl, úřad) a řeckého slova cratein (vládnout). Tento pojem byl poprvé použit francouzským ekonomem Vincentem de Gournay (1712–1759).

K rozvinutí teorie byrokracie přispěl zejména německý sociolog a ekonom Max Weber (1864–1920). Byrokracie v jeho pojetí tvoří nezbytnou součást společnosti.

Dle M. Webera: „Byrokracie je technicky nejčistším typem legálního panství.“⁶

Jeho myšlenky a postoje byly později rozvinuty dalšími autory, jako např. americkým ekonomem a sociologem T. H. Veblenem (1857–1929), americkým sociologem R. K. Mertonem (1910–2003), americkým sociologem Ch. W. Millesem (1916–1962), francouzským sociologem M. Crozierem (1922–2013).

Ve 20. století vznikla řada podnětných prací o ekonomickém chování byrokracie, jako např. práce G. Tullocka, W. A. Niskanena, A. Downse, K. Arrowa a dalších.

Další faktor, který může podstatně ovlivnit rozhodování o zásazích vlády do ekonomiky, je specifikum politických procesů. Jde o to, že i v demokratických podmínkách o činnostech, které svými dopady ovlivňují mnoho subjektů, rozhoduje omezený počet zvolených reprezentantů. Tito reprezentanti mohou jednat ve prospěch svých voličů, ale mohou také upřednostňovat zájmy svých politických stran, určitých zájmových skupin, lobby anebo svůj vlastní prospěch.

Dle G. J. Stiglera (1911–1991), nositele Nobelovy ceny za ekonomii v r. 1982, není stát schopen nikdy nic udělat rychle, zabývá se detaily, což znemožňuje kontrolu, z důvodu administrativního zjednodušení zachází se všemi osobami stejně, a nakonec nikdy neví, kdy s tím vším přestat. Zatímco v soukromém sektoru

⁶ Weber, M. *Metodologie, sociologie a politika*. 2. vyd. Praha: OIKOYMENH, 2009.

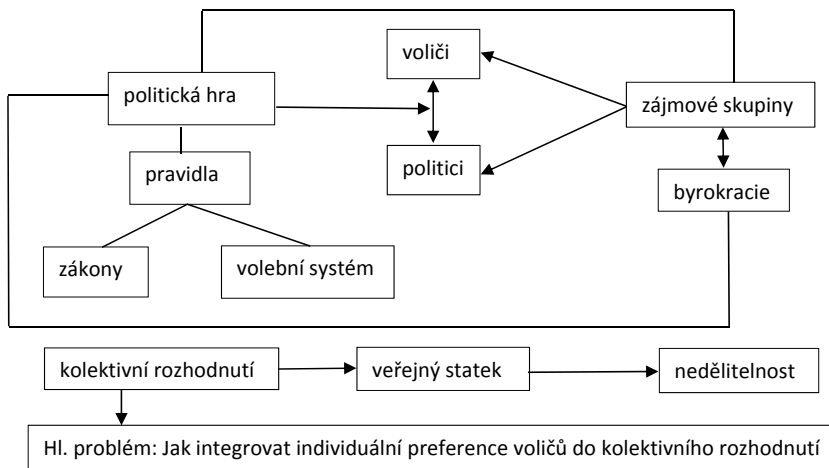
existuje bankrot, nic takového v politických procesech není. A neúspěšná politika nemá konce.⁷

Nabízí se otázka: „Jak v podmínkách demokratického uspořádání státu probíhá-jí rozhodování o veřejných záležitostech a o problémech, jejichž řešení je v zájmu všech členů společnosti?“ Alternativou k tržnímu rozhodování je tzv. veřejná volba.

1.2.3 Veřejná volba a její uplatnění ve veřejných financích

Veřejná volba je často označovaná za netržní způsob rozhodování o různých zá-ležitostech ve společenském životě politickou cestou. Jejím hlavním cílem je integrace množství odlišných zájmů a preferencí zainteresovaných subjektů do jednoho kolektivního rozhodnutí. Je to zároveň i její největší problém. Je potřeba si uvědomit, jak velké množství subjektů s velmi odlišnými preferencemi může v rámci této volby vstupovat do rozhodovacího procesu – viz následující schéma:

Schéma 1.1 – Subjekty rozhodující v rámci veřejné volby



Zdroj: autorka.

V rámci veřejné volby lze uplatnit různé hlasovací postupy. Tyto postupy mají své plusy a minusy. Výsledky rozhodování v rámci těchto postupů mohou být paretoefektivní, nebo jen přerozdělovací, či dokonce škodlivé.

⁷ Viz k tomu podrobněji Klvačová, E. Funkce státu v ekonomice. *Politická ekonomie*, 1990, r. 38, str. 691.

Jde o následující postupy:

- jednohlasná nebo jednomyslná shoda,
- většinové pravidlo,
- pluralitní hlasování,
- hlasování podle počtu bodů.

Existují i různé modifikace těchto postupů.

Podstatou tzv. jednohlasné (nebo též jednomyslné) shody je dosažení úplné shody všech rozhodovacích subjektů při hlasování o nějakém projektu či opatření. Plusem uplatnění tohoto postupu v rámci veřejné volby je skutečnost, že přitom nelze schválit neefektivní anebo nespravedlivé opatření, neboť každý rozhodovatel musí s navrhovaným řešením souhlasit. Zápory jsou dva: hrozí časové průtahy v rámci procesu rozhodování anebo nebezpečí výskytu „vydírání jedincem“. Jde o případ, kdy jeden z rozhodovatelů zablokuje celý rozhodovací proces ve snaze prosadit opatření ve svůj vlastní prospěch anebo ve prospěch skupiny, kterou reprezentuje.

Dalším možným postupem je tzv. většinové pravidlo, kdy k úspěšnému zavření rozhodování o různých možných opatřeních postačuje většina hlasů rozhodovatelů, nikoli jednohlasná shoda. I když je tento postup rychlejší, hrozí zde nebezpečí schválení neefektivních, či dokonce nespravedlivých opatření. Tento jev se označuje pojmem „tyranie většiny“. Aby se tomuto problému předešlo, lze místo zásady „prosté většiny“ uplatnit zásadu „kvalifikované většiny“ (2/3 nebo 3/5).

Dalším problémem většinového pravidla a jeho uplatnění v rámci veřejné volby je nebezpečí výskytu tzv. hlasovacího paradoxu [někdy označovaného jako Condorcetův paradox dle J. A. de Condorceta (1743–1794)].

Jde o situaci, kdy žádné z navrhovaných opatření nemůže v rámci hlasování na principu většinového pravidla získat potřebnou většinu hlasů. V souvislosti s tím může docházet k manipulaci s pořadím hlasování o jednotlivých návrzích anebo k tzv. zacyklení volby. V této souvislosti formuloval K. Arrow, nositel Nobelovy ceny za ekonomii v roce 1992, tzv. teorém nemožnosti, dle kterého neexistuje žádná hlasovací metoda na principu většinového pravidla, která:

- nezávisí na pořadí hlasování,
- zaručuje efektivnost,
- respektuje individuální preference.⁸

⁸ Arrow, K. J. (1951b). *Social choice and individual values* (1. vydání). New Haven, New York / London: J. Wiley / Chapman & Hall. OCLC 892549124. Další vydání: Arrow, Kenneth J. (1963). *Social choice and individual values* (2nd ed.). New Haven: Yale University Press. Kniha vyšla v češtině: Arrow, K. *Společenský výběr a individuální hodnoty*. Praha: Svoboda, 1971.

Tento paradox se však vyskytuje jen v případě hlasování o více než dvou návrzích, a to jen tehdy, kdy některý z rozhodovatelů má nestandardní tzv. dvouvrcholovou preferenci.⁹

V rámci veřejné volby se lze vyhnout nebezpečí volebního paradoxu uplatněním dalších postupů, jako např. pluralitního hlasování aneb hlasování podle počtu bodů. V případě pluralitního hlasování musí rozhodvatelé umístit jednotlivé návrhy na první, druhé atd. místo dle svých preferencí. Vyhrává návrh, který byl nejvícekrát umístěn na prvním místě. V případě hlasování podle počtu bodů vyhrává návrh, který získá nejvíc bodů přidělených jednotlivými rozhodovateli. Existuje celá řada modifikací (variant) těchto metod.

Problematickou veřejné volby se zabývá tzv. teorie veřejné volby. K jejím reprezentantům lze zařadit J. Schumpetera (1883–1950), A. Downse (1930), J. Buchanana (1919–2013), nositele Nobelovy ceny za ekonomii v r. 1986, G. Tullocka (1922–2014), K. Arrowa (1921), nositele Nobelovy ceny za ekonomii r. 1972 a další.¹⁰

Teorie veřejné volby považuje za významného aktéra v rámci rozhodovacích procesů tzv. voliče – mediána (někdy označovaného za „pozičního diktátora“). Volič – medián rozděluje soubor rozhodovatelů na dvě stejné skupiny a kam se svým rozhodnutím přikloní, komu dá svůj hlas, ten návrh vyhraje.

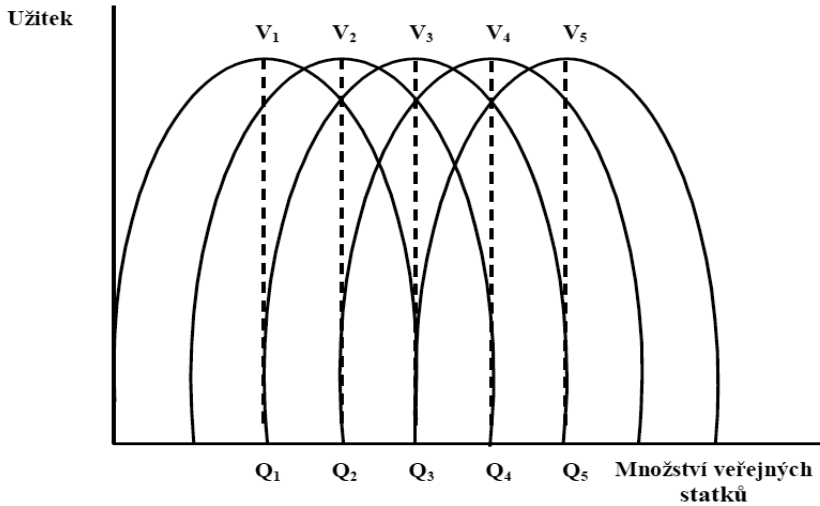
V rámci rozhodování na základě veřejné volby hrozí celá řada nebezpečí, jako např. prosazování zájmů určitých skupin (lobby, zájmových či nátlakových skupin), „obchodování“ s hlasy rozhodovatelů apod.

V rámci rozhodování o veřejných záležitostech mají někteří aktéři výhodnější pozici (někdy až monopolní). Dle A. Downse je jedním z těchto aktérů politik. Ve svém tzv. Downsovém modelu politického cyklu definuje tento autor odlišný způsob chování a odlišnou míru reakcí politika na požadavky voličů „před“ a „po“ volbách, v prvním a druhém volebním období:

⁹ Jde o voliče se specifickou preferencí vůči navrhovaným variantám, o kterých se má hlasovat. Tak např. při rozhodování o třech variantách veřejného rozpočtu s nízkým, středním a vysokým objemem výdajů a třech rozhodovatelích by nestandardním chováním bylo, poněkud zjednodušeně formulováno, kdyby někdo z těchto rozhodovatelů preferoval zároveň variantu s nízkým a vysokým objemem výdajů. O tomto rozhodovateli lze tvrdit, že má dvouvrcholovou preferenci oproti ostatním dvěma rozhodovatelům (preferujícím buď nízký, anebo vysoký objem výdajů). V takovém případě může docházet k manipulaci s pořadím hlasování o jednotlivých variantách s cílem zaručit vítězství kterékoliv z nich na objednávku.

¹⁰ Schumpeter, J. *Capitalism, Socialism, and Democracy*. New York: Harper, 1942.
Downs, A. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row, 1957.
Buchanan, J. M., Tullock, G. *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. University of Michigan Press 1962.
Arrow, K. J. *Social Choice and Individual Values*. New York: John Wiley & Sons, Inc. 1951b.

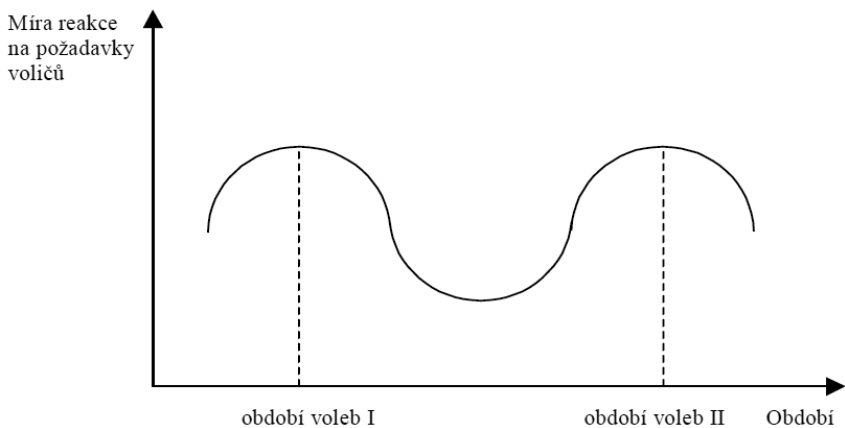
Graf 1.1 – Volič – medián



Výsvětlení: Uprostřed volebního souboru se se svými preferencemi ohledně objemu veřejných statků nachází volič V_3 . Ke kterému ze dvou subsouborů se volič V_3 přikloní, tomu subsouboru zaručí vítězství.

Zdroj: Hamerníková, B. a kol. Veřejné finance. Praha: Victoria Publishing, 1996, str. 22.

Graf 1.2 – Downsův model politického cyklu



Vysvětlení: Zatímco v období před I. volbami aktivita politika a míra jeho reakcí na požadavky voličů rostou, poté, co zvítězí ve volbách, dochází k poklesu citlivosti jeho reakce na zájmy voličů. Avšak před začátkem nového volebního období, má-li tento politik naděje na znovuzvolení, jeho aktivita směrem k voličům roste.

Zdroj: Downs, A. An Economic Theory of Democracy. New York: Harper and Row, 1957.

V této souvislosti pokládá J. E. Stiglitz (1943), nositel Nobelovy ceny za ekonomii za r. 2001, otázku: „Existuje altruistický politik?“¹¹ Nelze na tuto otázku odpovědět jednoznačně, avšak:

„Demokracie zvolily Hitlera, Mussoliniho a Peróna stejně jako Lincolna, Churchilla a Kennedyho. Stejně jako se ekonomové musí zabývat korekcemi tržních selhání, analyticky veřejné volby musí zkoumat způsoby, jak se vyhýbat selháním.“¹²

Obdobně se může chovat i další aktér veřejné volby – úředník. W. A. Niskanen ve svém modelu zkoumajícím vyjednávání mezi politikem a úředníkem o objemu produkce veřejného statku ukazuje, že hlavně z důvodu lepší informovanosti se úředník bude snažit prosadit opatření schvalující produkci většího objemu veřejného statku, než by bylo ekonomicky efektivní. Proč? Protože větší objem této produkce znamená vyšší rozpočet instituce, jejímž zaměstnancem úředník je, a tudíž garanci jeho zaměstnání a platu.

Tento model znázorňuje situaci vyjednávání politika a úředníka ohledně efektivního objemu produkce nějakého veřejného statku. Tato produkce má nejen své přínosy, ale zároveň i náklady.

Úředník předpokládá, že politik zastupující voliče bude akceptovat jakýkoli návrh, pokud přínosy budou převyšovat náklady. Posledním bodem, ve kterém k tomu bude docházet, je bod E na grafu. Od tohoto bodu dál by při zvýšení objemu veřejného statku docházelo k převisu nákladů nad přínosy. V bodě E jde o objem Q_B veřejného statku. Optimální objem veřejného statku s ohledem na vztah nákladů (C) a přínosů (V) je však objem Q^* , kde mezní přínosy se rovnají mezním nákladům (sklony křivek CC a VV jsou v tomto bodě stejné).

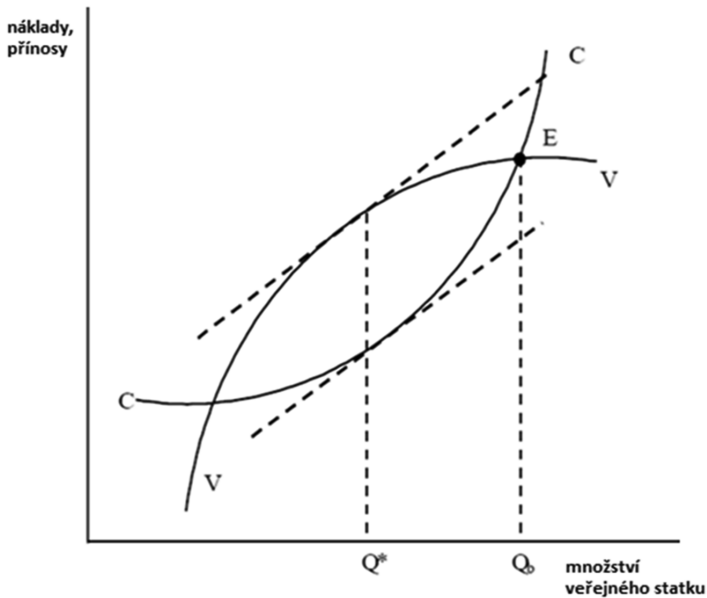
Je-li množství Q_B méně efektivní než množství Q^* , proč reprezentant voličů (tj. politik) ten návrh přijme? Jde o případ informační asymetrie. Úředník má lepší informace o objemu veřejného statku, a proto snadno přesvědčí voleného zástupce, tj. politika.¹³

¹¹ Stiglitz, J. E. *Ekonomie veřejného sektoru*. Praha: Grada Publishing, 1997, str. 206.

¹² Samuelson, P. A., Nordhouse, W. D. *Ekonomie*. Praha: Svoboda, 1991, s. 770.

¹³ Viz k tomu podrobněji Jackson, P. M., Brown, C. V. *Ekonomie veřejného sektoru*. Eurolex Bohemia – edice Ekonomie, Praha 2003, s. 237–238.

Graf 1.3 – Niskanenův model



Zdroj: Urbánek, V. *Byrokracie, její vlastnosti a alokační nehospodárnost*, 1998; Niskanen, W. A. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine, Atherton, 1971.

V rámci veřejné volby je nutno rozlišovat mezi rozhodováním na základě přímého hlasování (kde rozhodují a hlasují občané přímo), nebo nepřímého hlasování (tj. hlasování volených zástupců). Jak přímé, tak i nepřímé hlasování má svá úskalí.

K zamezení eventuálních problémům jsou např. v rámci nepřímého hlasování předem schvalovány jednací řády rozhodovacích institucí (parlamentů nebo jiných veřejných institucí). V rámci přímého hlasování může např. dojít ke schválení neefektivních projektů z ekonomického hlediska.

V rámci nepřímého hlasování je potřeba pamatovat i na to, že o opatřeních v zájmu mnoha osob rozhoduje úzká skupina volených zástupců, reprezentantů. Tak např. Parlament ČR čítá celkem 200 poslanců Poslanecké sněmovny a 81 senátorů Senátu. A tito zástupci voličů (celkem 281) rozhodují o zákonech pro 10 milionů obyvatel.

O efektivnosti jednání v rámci veřejných financí může rozhodnout i chování hlasujících subjektů. Např. tzv. Vězňovo dilema ukazuje, že odlišné chování rozhodovatelů vede k odlišným výsledkům jejich vyjednávání.

Schéma 1.2 – 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:	Preference B:
Buňka III.	Buňka II.
Buňka I.	Buňka I.
Buňka IV.	Buňka IV.
Buňka II.	Buňka III.

Pozn.: S = spolupracovat; N = nespolupracovat

Vysvětlení: Máme dva subjekty A a B. Tyto subjekty „přistižené na místě činu“ nemohou spolu vyjednávat, a proto nikdo z nich neví, jak se zachová ten druhý. Oba hráči mohou buď spolupracovat, anebo nespolupracovat.

Zdroj: Jackson, P. M., Brown, C. V. Ekonomie veřejného sektoru. Eurolex Bohemia – edice Ekonomie, Praha 2003.

Optimálním výsledkem by byl výsledek znázorněný v I. buňce (oba zúčastněné subjekty spolupracují). Z nejistoty každého z nich však vyplývají výsledky: v II. buňce, která je optimální pro subjekt „B“, nebo v III. buňce, kde se nachází optimální řešení pro subjekt „A“, nebo v IV. buňce, kde je znázorněn výsledek v případě nespolupráce obou subjektů.

Názory na to, co bude prospěšnější pro jednotlivce nebo pro společenství, jsou odlišné. Dle P. A. Samuelsona velmi záleží na úloze rozhodčího nebo soudce (nebo nakonec vlády).

Dvojice autorů P. M. Jacksona a C. V. Browna ale poznamenává, že i když zúčastněné subjekty mohou získat více v případě kooperativního chování (tj. když budou spolupracovat), mohou více získat, i když se jeden z nich bude chovat nekooperativně, zatímco druhý zúčastněný bude spolupracovat.¹⁴

Uplatnění veřejné volby při rozhodování v rámci veřejných financí je východiskem z obtíží při hledání efektivních řešení tehdy, kdy tržní rozhodování není možné z důvodu jejich specifické povahy. Na straně druhé je nutno mít na paměti, že kolektivní rozhodnutí vznikající v rámci veřejné volby mají donucovací charakter. Navíc jak zdůrazňuje J. Stiglitz při uplatnění veřejné volby, vždy někdo získává a někdo ztrácí.¹⁵

1.3 V rámci „rámce“ veřejných financí (aneb kdo je v něm)

Z definice veřejných financí jakožto specifických vztahů a operací probíhajících mezi státem a ostatními ekonomickými subjekty vyplývají klíčoví aktéři jednání: stát na straně jedné a ostatní ekonomické subjekty na straně druhé.

Kdo reprezentuje stát v demokratických podmínkách? Jsou to:

- orgány a instituce veřejné správy,
- politici,
- úředníci (zaměstnanci veřejné správy).

Orgány a instituce veřejné správy mají určitou strukturu. Jak v unitárním, tak i ve federálním státě jde minimálně o dvě úrovně: státní správa a místní správa. Někde je ještě meziúroveň – regionální správa. A někde (jako např. v České republice) existuje i územní samospráva.

Pod pojmem „ostatní ekonomické subjekty“ rozlišujeme různé subjekty jako např. firmy, neziskové organizace, domácnosti a jednotlivce. Tyto subjekty jsou důležitými aktéry v rámci veřejných financí.

Vymezili jsme subjekty vztahů a operací v rámci „rámce“ veřejných financí. Položme si otázku, čím se tyto subjekty řídí? Jaké jsou jejich motivace, záměry a cíle? U soukromých subjektů je motiv zřejmý: dosáhnout co nejlepšího výsledku s co nejnižšími náklady.

¹⁴ Jackson, P. M., Brown, C. V. *Ekonomie veřejného sektoru*. Eurolex Bohemia – edice Ekonomie, Praha 2003.

¹⁵ Stiglitz, J. *Ekonomie veřejného sektoru*. Praha: Grada, 1998, s. 160.

Čím se ale řídí reprezentanti státu, tj. politici a úředníci? Je to „veřejný zájem“ a co je možné si pod tímto pojmem představit?

Vymezení podstaty tohoto pojmu „veřejný zájem“ nezpůsobuje problém jen v rámci veřejných financí. Je to důležitý celospolečenský problém, jehož řešení nedává spát celým generacím filozofů, historiků, sociologů a ekonomů – viz následující box.

Box 1.5 – Veřejný zájem

V souvislosti s tzv. veřejným zájmem lze uvést různé názory, koncepce a teorie. A je vůbec otázkou, zda diskuse o tomto pojmu je pro ekonomickou teorii relevantní. Dle P. M. Jacksona a C. V. Browna je veřejný zájem spíše doménou politologie.¹⁶ Dle F. Ochrany jde o nadindividuální zájem, jehož nositelem je společenský subjekt (např. veřejná instituce). Základními motivačními faktory jsou pro ni společensky uznávané cíle a potřeby.¹⁷ Dle J. Nemce a G. Wrighta lze považovat za veřejný zájem opatření zvyšující celkový rozsah užitečnosti ve společnosti.¹⁸

V jakém vztahu jsou veřejné a individuální zájmy? Princip individuálního (osobního) zájmu vychází z toho, že jednotlivci mají své preference a jejich cílem je maximalizace vlastního užítku.

Lze ve světě jednotlivců dospět ke konsenzu ohledně vztahů mezi veřejným a individuálními zájmy? Připomeňme si na straně jedné názor A. Smitha z *Bohatství národů* (1776) o tom, že jednatel sledující a prosazující svůj vlastní zájem prosazuje (veden „neviditelnou rukou“ trhu) i zájem společnosti v daleko větší míře, než kdy ho opravdu zamýšlel prosadit.¹⁹ Připomeňme si na straně druhé další rozšířený názor T. Hobbse z *Leviathana* (1651) o světě, kde v důsledku absence vlády (a tudíž i veřejné volby) panuje strach a nuzný, ošklivý život.²⁰

Je společnost, která neprovádí veřejnou volbu a řídí se zásadou „Laissez-faire“ lepší než společnost provádějící veřejnou volbu? Na tuto otázku neexistuje jednoznačná odpověď.

¹⁶ Jackson, P. M., Brown, C. V. *Ekonomie veřejného sektoru*. Praha: Eurolex Bohemia – edice Ekonomie, 2003, s. 117 a další.

¹⁷ Ochрана, F. *Veřejné projekty a veřejné zakázky*. Praha: Codex Bohemia, 1999, s. 69–76.

¹⁸ Nemeц, J., Wright, G. *Veřejné financie. Teoretické a praktické aspekty veřejných financí v procese transformace krajín střednej Európy*. Bratislava: NISPAcee, 1997, s. 16.

¹⁹ Smith, A. *Pojednání o podstatě a původu bohatství národů*. Praha: SNPL, 1958 (An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations. London: Methuen & Co., Ltd., 1776).

²⁰ Hobbes, T. *Leviathan*. Praha: OIKOYMENH, 2010.

V souvislosti s veřejnými financemi musíme zmínit i další důležitý pojem – veřejný sektor. Jde o součást národního hospodářství v podmínkách tzv. smíšené ekonomiky (spolu se soukromým sektorem). Jde o ten sektor ekonomiky, který je ve veřejném vlastnictví (státním nebo municipálním) a jehož účelem je uspokojování potřeb občanů v tzv. veřejném zájmu. Oproti soukromému sektoru má veřejný sektor určitá specifika, a to: ve způsobu financování jeho činnosti (1), ve specifice jeho produkce (2), v managementu (3) a ve způsobu poskytování jeho produktů, tj. veřejných statků a služeb (4).

Veřejný sektor a jeho organizace jsou částečně anebo úplně financovány z veřejných výdajů a jsou napojeny na fiskální systém. Veřejný sektor je nejen produktem, ale zároveň i „motorem“ veřejných financí – viz následující box.

Box 1.6 – Veřejný sektor

V odborné domácí a zahraniční literatuře existuje množství pokusů o definici veřejného sektoru a o vymezení jeho podstaty, rozsahu a struktury. Dle J. E. Stiglitze:

„Životy všech obyvatel civilizovaných států jsou od narození až do smrti výrazně ovlivňovány činností vlády.“²¹

Autorská dvojice P. M. Jackson a C. V. Brown zdůrazňuje, že:

„Moderní státy poskytují prostřednictvím státního rozpočtu celou řadu služeb. Tyto služby zahrnují např. bydlení, vzdělávání, služby policie a požárnických sborů, národní obranu, systém justice a zákonů i penze. Rozsah, v němž se stát zapojuje do zabezpečování zboží a služeb prostřednictvím rozpočtu, a druhy skutečně poskytovaných služeb se liší u každého státu a rovněž se mění s časem.“²²

Dle R. A. Musgravea a P. B. Musgraveové v moderní ekonomice soukromý a veřejný sektor koexistují. Tito autoři vymezují veřejný sektor skrze činnosti a funkci vlády (v rámci korekce tzv. tržních selhání) a v souvislosti s rozpočtovou politikou.²³

²¹ Stiglitz, J. E. *Ekonomie veřejného sektoru*. Praha: Grada, 1997, s. 23.

²² Jackson, P. M., Brown, C. V. *Ekonomie veřejného sektoru*. Praha: Eurolex Bohemia – edice Ekonomie, 2003, s. 46.

²³ Musgrave, R. A., Musgraveová, P. B. *Veřejné finance v teorii a praxi*. Praha: Management Press, 1997, s. 3–8.

Po r. 1989 vznikla i u nás řada odborných publikací zabývajících se veřejným sektorem. Prakticky prvním počinem v této oblasti v tehdejší Československu byla práce J. Nemce a D. C. Lawsona (1992) a práce autorského kolektivu ekonomů z VŠE (1992). Později se tomuto tématu v ČR věnovaly práce B. Hamerníkové a kol. (1996), R. Dubna (1996), Y. Streckové (1997), Y. Streckové a I. Malého (1998), B. Hamerníkové a K. Kubátové (1999), F. Ochrany (1999), J. Rektorička (1999), B. Hamerníkové (2000) a další.

V současné době lze zmínit zejména práce B. Hamerníkové, A. Maaytové a kol. (2010), F. Ochrany, J. Pavla, L. Vítka a kol. (2010), Maaytové, A., Ochrany, F., Pavla, J. a kol. (2015) v ČR a J. Medvedě, J. Nemce a kol. (2011) na Slovensku a další.²⁴

Na závěr této kapitoly lze shrnout:

- Pojem veřejné finance zahrnuje reálné vztahy, procesy a operace odehrávající se v každodenním životě;
- Veřejné finance a z nich vyplývající povinnosti, ale i přínosy se dotýkají každého občana, každé instituce, každé firmy;
- Jde o finanční vztahy a operace mezi státem na straně jedné a všemi ekonomickými subjekty na straně druhé;
- Jsou to specifické finanční vztahy založené na třech „ne principech“ – nenávratnosti, neekvivalence a nedobrovolnosti;
- Hlavní příčinou existence veřejných financí je stát a jeho úloha ve společnosti – konkrétně v ekonomice;
- O této úloze se vede letitá odborná diskuse a existují jak argumenty „pro“, tak i „proti“ zásahům státu;
- Tzv. tržní selhání jsou jedním z klíčových argumentů zastánců státních zásahů; odpůrci však zdůrazňují, že nejen trh, ale i stát (resp. vláda) může selhat;
- Ze tří základních druhů tržních selhání jsou odvozené tři základní fiskální funkce státu – alokační, redistribuční a stabilizační; mezi nimi panuje vztah nekonzistence, což vyžaduje stanovení priorit v rámci rozpočtové a fiskální politiky vlády;

²⁴ Jako např. Peková, J., Pilný, J., Jetmar, M. *Veřejný sektor – řízení a financování*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012; Hejduková, P. *Veřejné finance, teorie a praxe*. Praha: C. H. Beck, 2015; Lajtkepová, E. *Veřejné finance v České republice: teorie a praxe*. Brno: Akademické nakladatelství SERM, 2007. atd.

- Problémům souvisejícím s tzv. tržními selháními lze při rozhodování o veřejných financích čelit tzv. veřejnou volbou; i zde však může docházet ke komplikacím při rozhodování v tzv. veřejném zájmu;
- V rámci „rámce“ veřejných financí vystupuje jednak stát a jednak tzv. ostatní ekonomické subjekty (firmy, domácnosti a jednotlivci).

KLÍČOVÁ SLOVA

VEŘEJNÉ FINANCE

STÁTNÍ FINANCE

SOCIALISTICKÉ FINANCE

ZÁKLADNÍ TŘI „NE PRINCIPY“ VEŘEJNÝCH FINANČÍ –
NENÁVRATNOST, NEEKVIVALENCE A NEDOBROVOLNOST

TRŽNÍ SELHÁNÍ

SELHÁNÍ VLÁDY

ZÁKLADNÍ FISKÁLNÍ FUNKCE STÁTU
(ALOKAČNÍ, REDISTRIBUČNÍ, STABILIZAČNÍ)

VEŘEJNÁ VOLBA

VEŘEJNÝ ZÁJEM

VEŘEJNÁ SPRÁVA

VEŘEJNÝ SEKTOR