

## Veřejné finance – 1. téma

### Příčiny státních zásahů, financování státních zásahů, rozhodování o státních zásazích

Příčiny tržních selhání → státní zásahy → netržní činnosti státu → financování → veřejné finance → smíšená ekonomika

→ rozhodování o netržních činnostech, míře jejich decentralizace, způsobu financování; ceně za veřejné statky → veřejnou volbou – prioritně nepřímou – parlament, volené orgány územní samosprávy, omezeně přímá volba - referendum

#### Mikroekonomické příčiny:

- nedokonalá konkurence
- monopol, přirozený monopol
- externality
- veřejné statky
- nedostatek informací

→ deformace tržních cen; snížení efektivnosti

→ státní zásahy → **alokační netržní činnosti státu** a částečná decentralizace na územní samosprávu → stát ekonomický subjekt

→ výrobce veř. statků

→ likvidace následků negativních externalit

→ podpora pozitivních externalit

→ veřejný sektor

→ alokační funkce veřejných financí → alokační výdaje veřejných financí na veřejné statky, řešení externalit

→ cíl: efektivnost

→ legislativní netržní činnosti státu → pravidla fungování společnosti, smíšené ekonomiky → ústava, zákony, podzákoné předpisy

**Problém: vládní selhání** → neefektivnost veřejného sektoru

#### Makroekonomické příčiny:

- nedostatečné využívání zdrojů, lidského potenciálu
  - oscilace základních makroek. veličin a potřeba jejich stability
- státní zásahy → **stabilizační netržní činnosti státu**, zčásti i územní samosprávy → regulace trhu → stabilizační funkce veřejných financí → stabilizační výdaje veřejných financí, využití daní → podpora poptávky, nabídky → praktická stabilizační fiskální politika a regionální politika
- cíl: stabilizace

→ legislativní netržní činnosti státu – zákony upravující jednotlivé nástroje, podzákoné předpisy

**Problém: vládní selhání** → destabilizace

### Mimeoekonomické příčiny:

- spravedlnost - zmírnit nerovnosti, viz polarizace bohatství, chudoby
  - potřeba zvýšit kvalitu lidského potenciálu
  - ohled na kvalitu životního prostředí, krajinu
- státní zásahy → **redistribuční netržní činnosti státu**, zčásti i územní samosprávy → donucovací redistribuce → redistribuční funkce veřejných financí → redistribuční výdaje → výdaje na sociální zabezpečení
- cíl: větší distribuční spravedlnost
- legislativní netržní činnosti státu - zákony, podzákoné předpisy

**Problém: vládní selhání** → nespravedlivá redistribuce

? Jaké jsou důsledky pro efektivnost, stabilizaci a spravedlnost alokace?

### Ekonomické statky – kritéria třídění

#### J. Bénard

- **Ekonomické hledisko** → tzn. podle spotřeby → **dělitelnost**  
→ **nedělitelnost**
  - privátní statky (individuální spotřeba)
  - kolektivní statky (kolektivní spotřeba)
    - čistý → nedělitelná: kvantita, kvalita
    - smíšený → nedělitelná: kvalita
- **Institucionální hledisko** → tzn. podle způsobu nabytí, alokace a možné intervence, resp. diskriminace ze strany státu (cenové regulace ...)
  - čisté tržní → trh – úloha N, P, ceny
  - čisté netržní → neprochází trhem
  - polotržní (nečisté tržní)

#### Třídění statků – dle vlivu státní moci

(G. Terny)

- **Privátní**
- **Poručnické** → přikázaná spotřeba (zákon):
  - **čisté kolektivní – nedělitelné**
  - **kolektivní dělitelné**
    - **povinné** (vzdělání)
    - **nepovinné** (částečně)
    - **zdraví** (částečně), atd.
- **Neporučnické:**
  - **čisté kolektivní** → automat. spotřeba
    - **obrana**
    - **soudnictví**

- veřejná správa, atd.
- kolektivní – nedělitelné → geograf. omezení
  - úprava a ochrana zeleně, krajiny
  - boj proti přírod. katastrofám
  - asanace
  - boj proti znečištění
- kolektivní – dělitelné
  - nepovinné vzdělání (kurzy...)
  - veřejné parky
  - kultura (částečně → muzea...)
  - zdraví
  - veřejná doprava, atd.

**Obecně prospěšné statky (Bailey, S., J.)**

- jednotlivci podhodnotí osobní užítky ze spotřeby statku → **alokační neefektivnost**

→ odstranění:

- **nátlak** → zákon – např. o veř. zdravot. pojištění
- **zlepšení informovanosti** → vysvětlení rizik ...
- **dotace** → dotace k ceně, stimulovat spotřebu
- **daň. úlevy**

→ OPS → jednotliví spotřebitelé (uživatelé)

- **modifikovaný trh**
- **vyloučení ze spotřeby** – snadné, někdy ale nemožné
- **fakultativní spotřeba**, možnost výběru
- **uživatelský poplatek**, možná dotace

→ **Veřejné statky: nepřímá volba** - kolektivní rozhodování o produkci (N), způsobu zajištění a poskytnutí veřejného statku a odpovědnosti (stát, územní samospráva), příp. spotřebě (P) - viz přikázaná spotřeba; o způsobu financování (daňová cena, uživatelský poplatek atd.)

**Veřejné statky – poptávka – viz vliv daňové ceny; uživatelského poplatku; jev přetížení**

**Externalities → pozitivní a negativní**

→ vznik

→ řešení:

→ **legislativní nástroje** (zákony, vyhlášky)

→ **technické a technologické normy** (normy znečištění apod.)

→ **nástroje veřejných financí**

→ **daňové** (úlevy – viz při zavádění šetrných technologií apod. X sankční daně na znečišťovatele - produkci; spotřebu)

→ **výdajové** – viz dotace na zavádění šetrných technologií; na podporu pozitivních externalit, výdaje na likvidaci následků negativních externalit

→ **Smíšená ekonomika** → **symbióza soukromého a veřejného sektoru** → **dvoukanálová koordinace:**

→ **trhem** → úloha nabídky, poptávky, ceny → **tržní selhání**

→ **státními zásahy** → daňové, výdajové, regulační → **vládní selhání**

**Soukromý sektor** → tržní alokace, soukromé rozhodování o vlastnictví, produkci, spotřebě, financování

**Veřejný sektor** → produkce veřejných statků, veřejná volba, kolektivní vlastnictví – státní, municipální, veřejné financování – plné, částečné

→ tvorba podmínek pro fungování soukromého sektoru – legislativa ...

→ financování státních zásahů → **veřejné finance**

**Veřejný sektor – část NH – funkce:**

- ekonomická
- sociální
- politická

**Základní činnosti veřejného sektoru:**

- zajistit potřebné **veřejné statky**
- zabezpečit často i **tzv. hraniční statky** (tzn. ekonomické statky, které jsou na hranici mezi soukromými a veřejnými statky, v některých případech i soukromé statky, jestliže soukromý sektor o jejich produkci nemá zájem v důsledku malé ziskovosti)
- pomoci vytvořit **podmínky pro fungování soukromého sektoru** – viz legislativa atd.
- přispět k **ekonomickému růstu**, vytváří vládní poptávku
- vytvořit podmínky pro **růst produkce a zaměstnanosti v soukromém sektoru**
- vytvořit **pracovní příležitosti ve veřejném sektoru**
- vytvořit podmínky pro **zkvalitnění lidského života**, uchování a kvalitu lidského potenciálu, a to i vzděláním a zvyšováním kvalifikace pracovních sil
- dosáhnout větší **spravedlnosti v rozdělování**
- zajistit **udržitelný sociálně ekonomický rozvoj** – ohled na složky životního prostředí

Částečná decentralizace **veřejného sektoru** na územní samosprávu → lokální a regionální veřejný sektor → **v ČR zřizování veřejnoprávních neziskových organizací** - příspěvkové organizace a organizační složky; OPS (do přijetí z. č. 89/2012 Sb., občanský zákoník)

→ **cíl:**

- přiblížit občanovi – lepší komunikace – viz možnost využití marketingových metod při zajišťování smíšených veřejných statků s fakultativní spotřebou v lokálním a regionálním veřejném sektoru → vyšší hospodárnost a užitečnost → úloha managementu
- účinnější občanská kontrola, zpětná vazba uživatelů veřejných služeb (a voličů)

→ **řízení:** veřejná správa

### **Zřizovatelé neziskových organizací:**

→ jednotlivé **stupně veřejné správy** (resp. v ČR ústřední orgány státní správy, obce a kraje)

→ **zřizují neziskové organizace:**

- tzv. **organizační složky** (OS - nemají právní subjektivitu)
- **příspěvkové organizace** (PO - s právní subjektivitou)
- **obecně prospěšné společnosti** (OPS - zřizované územní samosprávou od poloviny 90. let do přijetí z. č. 89/2012 Sb., občanský zákoník)

### **Zdroje financování veřejného sektoru**

- zdroje rozpočtové soustavy, zejména daně – viz čisté veřejné statky
- finanční spoluúčast obyvatel – viz uživatelské poplatky u smíšených veřejných statků (s fakultativní spotřebou)
- dotace z EU ...
- ostatní příjmy včetně sponzorských darů

→ **finanční vztahy neziskových organizací na rozpočet zřizovatele:**

- transfery (dotace) z rozpočtu zřizovatele
- odvody do rozpočtu zřizovatele

### **Problém: Vládní selhání**

→ důsledkem neefektivnost, destabilizace, nespravedlnost

Příčiny:

- **problém veřejné volby**, politický proces; vliv zájmových skupin
  - **obtížnost předvídání důsledků** státních zásahů, ekonomického chování, reakce producentů, spotřebitelů (např. Tullock)
  - **časové zpoždění** působení státních zásahů v ekonomice, **omezené informace** (např. Friedman)
  - **omezená možnost kontroly** činnosti veřejné správy, úloha státní byrokracie (např. Buchanan)
  - **byrokratický imperativ** (úředníci) – informační monopol; tendence k rozpínavosti veřejné správy; maximalizace preferenčních funkcí moci; vyvolání zdání nepostradatelnosti (např. Weber, Parkinson)
  - **problém alternativ, výběru vhodného řešení** (efektivního)
- prosazování **minimalizace státních zásahů** (viz ekonomové)

→ **Minimalizace vládního selhání** – viz:

- **částečná decentralizace** ze státu na územní samosprávu (zejména alokační netržní činnosti), příp. dekoncentrace – viz ČR přenesená působnost (výkon státní správy) územní samosprávy (smíšený model územní samosprávy – samostatná a přenesená působnost)
- **účinná veřejná a občanská kontrola**
- **nástroje efektivnosti** ve veřejném sektoru

## Nepřímá veřejná volba, úloha byrokracie

### Postupy veřejného rozhodování

#### Jednomyslná shoda

→ je-li nutné ochránit práva menšiny

- je zdlouhavá → neefektivní
- nebezpečí vydírání jedincem

#### Většinové pravidlo

→ funguje u jednovrcholové struktury preferencí

- nebezpečí “tyranie většiny”

→ **absolutní většina** (prostá)

→ **kvalifikovaná většina** (pro návrh: 2/3, apod. ... – musí být dopředu stanovena)

→ - “teror menšiny”

X vícevrcholová struktura preferencí

→ hlasovací paradox (volební)

→ nebezpečí:

- nekonečné cyklické volby
- strategického manipulování s pořadím voleb

→ **Arrowův teorém nemožnosti**

### Pluralitní hlasování

→ rozhodovatel (volič)

→ **varianty podle preferencí** → pořadí → body

- důležitá pravidla rozhodování:

např.: vítěz: nejmenší počet bodů za souhrn rozhodovatelů

nebo: postupné vyřazování variant s maximálním počtem bodů apod.

### Hlasování podle počtu bodů

→ rozhodovatel (volič):

- dostane určitý počet bodů
- přiděluje body variantám podle svých **preferencí**

→ **vítězí varianta s největším počtem bodů**

### Systém dvou politických stran

→ obě strany se snaží:

- maximalizovat svůj užitek
- získat hlasy - co největší počet voličů → výhodné jde-li:
  - o **střední vrstvu se středními příjmy**

→ “spravedlivé rozdělování”

- čím větší politická strana, tím větší šance prosadit se
- neutrální orientace + snaha respektovat většinu voličů
- X **monopol jedné strany**
  - absolutní či poměrná většina
    - - je si jista svou silou
      - snaží se udržet si svůj **monopol moci**
- **neefektivnost** (podobná situace jako u ekonomického monopolu)

## Úloha byrokracie – sporná hodnocení

“byrokracie” – už v r. 1745 označení pro státní úřednictvo Vincentem de Gournayem (1712 – 1759)

- **rostoucí moc** – nemoc “byromanie”
- **kritika byrokracie:**
  - zjevné **negativní** zneužívání veřejné moci
  - osamostatnění a rozhodování **bez účasti** volených orgánů
  - zdoluhavá úřední jednání
  - preference užitku byrokratů
  - růst aparátu; neschopní úředníci
- proto:
  - nahradit neschopné úředníky
  - nutná účinná **veřejná kontrola**
- X **pozitivní hodnocení:** pečlivost, přesnost...
- nejefektivnější a nejúčinnější forma organizace

Max Weber – 19. – 20. stol.:

- růst byrokracie odrazem expanze kapitalismu
- potřeba vést účetnictví, spisy → vliv, kontrola

### → Ideální typ byrokracie:

- přesné rozdělení kompetencí, jasná dělba práce
- stanovení úřední hierarchie, instanční postup
- systematická kontrola a disciplína podle psaných pravidel
- neosobní oddanost službě
- kvalifikace – předpoklad postupu - kariéry
- úřad je jediným nebo alespoň hlavním povoláním
- přesné oddělení úřední sféry od soukromé (včetně peněz a místa)

ale: tento přístup:

- neuznává rozdíl mezi individuálním a kolektivním jednáním, vliv postavení jednotlivce ve skupině
- příliš zdůrazňuje lidské schopnosti, neomezenou “prozřetelnost” byrokracie

Byrokracie - 20. století: kritika M. Webera:

C. N. Parkinson a další

H. A. Simon – 1958:

- lidé hledají uspokojivé řešení záležitostí, nikoli optimální, a to na základě momentální dispozice

→ různé analýzy byrokracie – z různých pohledů (sociologie, psychologie atd.)

### → **Ekonomická analýza byrokracie:**

- William A. Niskanen (1971)

→ byrokraté: snaží se o:

- prestiž úřadu
- veřejný vliv, moc a důležitost

→ Niskanenův model:

- **transformace úsilí byrokracie do rozpočtu jejich úřadu**

→ hlavní zájem byrokracie: maximalizace jejich rozpočtu

X zájem voliče i na jiných veřejných statcích

### **Niskanenův model preferencí byrokracie**

Předpoklad:

- rozhodovatel (reprezentant) přijme jakýkoliv objem rozpočtu za předpokladu, že
- $užitky > náklady$

(ale: problém měření užitků)

předpoklad rostoucích mezních nákladů

→ byrokrat bude usilovat o co největší objem rozpočtu

→ **nehospodárnost**

- mezní náklady  $>$  mezní užitky

X **hospodárnost**

- mezní náklady  $=$  mezní užitky

### **Náměty k zamyšlení**

1. Pokuste se určit konkrétní případy selhání trhu u některých statků a zamyslete se, do jaké míry by měl stát či územní samospráva napravit toto tržní selhání, např. v okolí vašeho bydliště.
2. Promyslete si, zda je pravdou, že „co je hospodárné, nemusí být užitečné“? „Co je hospodárné je i maximálně efektivní“?
3. Zamyslete se nad postavením voliče mediána. Musí vždy volič medián pocházet ze středních vrstev? Zamyslete se, proč v řadě zemí si vlády hýčkají voliče mediána pocházejícího ze střední vrstvy.
4. Zamyslete se, z jaké vrstvy pochází volič medián v současné době v ČR.
5. Zamyslete se, proč klesá účast voličů ve volbách v ČR. Je možné mezi důvody najít i ekonomické důvody?
6. Zamyslete se nad současnými návrhy změny volebního systému v ČR a možný dopad této změny do rozhodování o veřejných financích.
7. Zamyslete se, zda „monopol úřadu“ můžete vysvětlit na konkrétních příkladech ze svého okolí.