

ÚLOHA VLÁDY A JEJ ZASAHOVANIE DO TRHU A ŽIVOTOV ĽUDÍ

I. Základné vymedzenie vlády a verejných financií

Východiská:

- zákonitosti a princípy trhu (dobrovoľných výmen, vlastníckych práv, neobmedzovanej konkurencie) neplatia, resp. sú deformované,
- fenomény, javy a iné aspekty s súvisiace trhom (riziko, tlak na efektívnosť a pod.) sú relativizované (*príklady*: štátne záruky za úvery, vládne zachraňovanie súkromných subjektov pred krachom napríklad s heslom „*too big, too fail*“, znižovanie rizika existenciou Fondu na ochranu vkladov, či iné vládne „pomoci“.
- platí však, že primárne rozhodnutia (tak ako inde) sú individuálne¹.

Črty spojné s verejnými financiami a s činnosťou vlády:

1. POVINNOSŤ A PRÁVO NA DONUCOVANIE A VYNUCOVANIE

- vláda získava zdroje (príjmy z daní a iných povinných odvodov) na ďalšie rozdeľovanie vynucovaním (nútením ostatných, aby jej posielali časť svojich zdrojov)
 - vláda netvorí, ale spravuje zdroje (iných) a (pre)rozdeľuje už vytvorené zdroje – oddelenie tvorby a rozdeľovania zdrojov (pozri *Schéma 1*, vrátane deformácií v praxi, napríklad subvencie podnikateľským subjektom)
 - vláda má ako jediný subjekt v spoločnosti legálne právo donucovať ostatných nielen finančnými nástrojmi, ale i nepriamo administratívnymi nástrojmi – reguláciami, usmerňovaním činnosti iných
- „Vláda ako jediná má všeobecne uznané a výlučné právo donucovať dospelých ľudí“ (Heyne, 1990)
- „...štátnym zásahom vzniká kastovný konflikt, pretože jeden človek získava na úkor iného.“ (Rothbard, 2001, s. 286)
 - *príklad 1*: subvencie poľnohospodárom (dôsledky: vyššie dane, nižšie disponibilné zdroje platcov daní, vyššie ceny a udržiavanie prebytkov v odvetví pôdohospodárstva, dávajú falošné informácie subjektom, ničia podnikateľského ducha a udržujú pseudokultúru podnikania s vládnu pomocou).

¹ Rozpracovaná najmä predstaviteľmi školy teórie verejnej voľby (J.M. Buchanan, ...).

- príklad 2: obmedzovanie dovozu za účelom ochrany domácich výrobcov (dôsledky: vyššie ceny pre spotrebiteľov doma a problémy s predajom subjektom k nám vyvážajúcich (napr. z krajín „tretieho sveta“).²

2. NEEEXISTENCIA LEGITÍMNEHO VLASTNÍCKEHO PRÁVA³ A VLASTNÍCTVA (neexistencia priamej zodpovednosti za správu peňazí, nejasnosť vlastníckych vzťahov a mýtus „verejného vlastníctva“)

- vyplýva z 1. črty – vládne spravovanie cudzích prostriedkov, prechodná správa („dočasné vlastníctvo) vynútením získaných zdrojov („každý vládny úradník vlastní dočasné používanie majetku, nie jeho kapitálovú hodnotu“), Rothbard, 2001, s. 308.
- dôsledok: vyššia pravdepodobnosť neefektívnejšieho, neracionálnejšieho, nehospodárnejšieho a korupčnejšieho rozhodovania sa a narábania s verejnými financiami ako v prípade súkromných financií (vlastných prostriedkov jednotlivcov)
- obmedzenia efektívnosti verejných financií (*Matica 1*; Friedman-Friemanová, 1992).

Matica 1

		Pre koho?	
		pre mňa	pre iných
Čie peniaze?	moje peniaze		
	cudzí peniaze, získané legálnym donútením [doplňenie autorom pozn.]	x	x

x – verejné financie

3. INÉ – nepriame financovanie služieb, v parlamentnej demokracii rozhodujú o verejných financiách volení zástupcovia; verejné financie majú zabezpečovať úlohy vlády v spoločnosti..

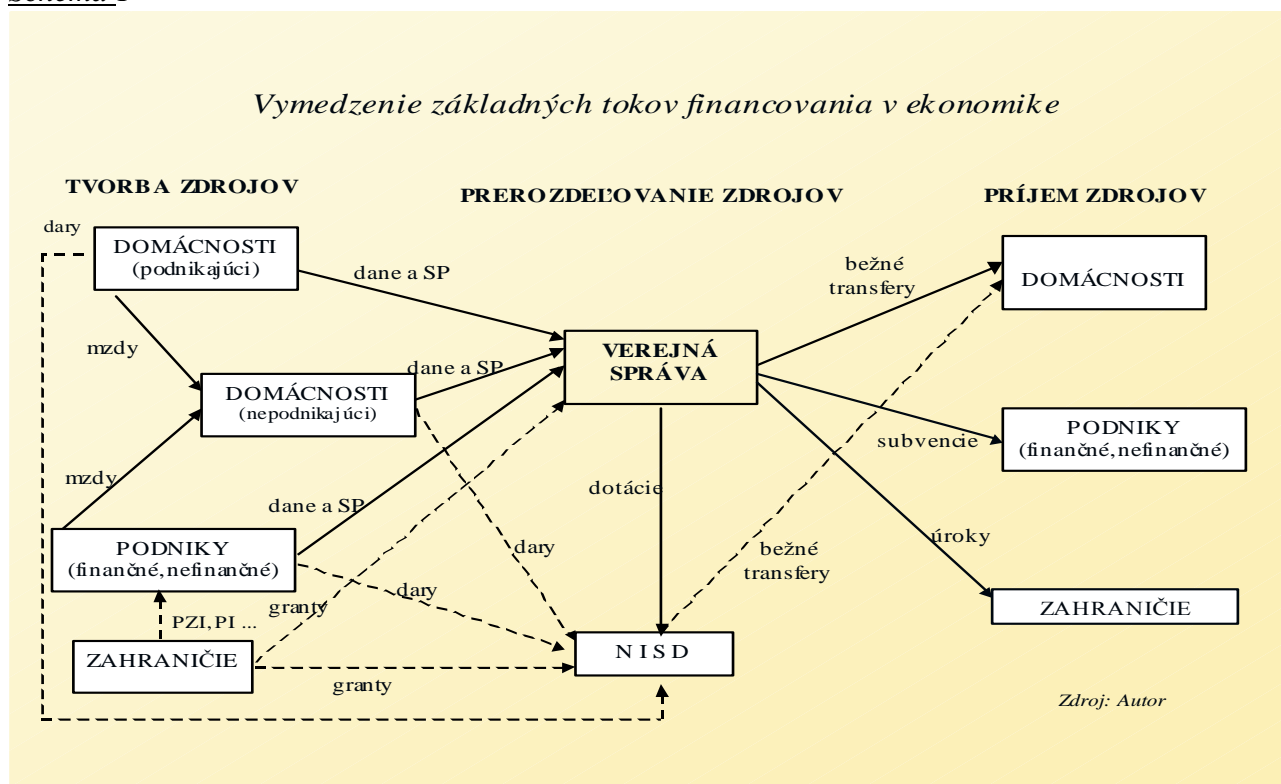
Dôsledky priamych aj nepriamych transferov podnikateľom aj domácnostiam, napríklad:

- presmerovávanie zdrojov, rozhodnutí a činností z efektívnejších do menej efektívnych,
- menej disponibilných zdrojov u tvorcov ekonomických hodnôt,
- vysielanie falošných signálov, umelé zásahy do rozhodnutí ľudí a ich ekonomickej kalkulácie
- morálny hazard a čierne pasažierstvo,
- nižšia motivácia, menšia ochota a schopnosť sami si pomôcť a pomôcť svojim blízkym,
- závislosť na pomoci od vlády a očakávanie iných, že budú získavať podobné „podpory“ a
- menší tlak na hospodárnosť a efektívnosť (udržia sa pri živote „suché konáre“).

² Pozri napríklad „Petícia výrobcov sviečok“ v Bastiat, F.: *Co je vidět a co není vidět*. Liberální institut. Praha, 1998.

³ Legitímne vlastnícke právo definované a diskutované na 6. seminári AKE 2011 (pozri Poznámky k 6. semináru AKE 2011 *Vzťah ekonómie a práva, s dôrazom na vlastníctvo, v slobodnej spoločnosti*), odvíjajú sa od definície vlastníctva ako totálnej moci nad vecami a konečnej kontrole a správe zdrojov, nadobudnutých vlastnou činnosťou alebo dobrovoľne od iných (kúpou, darom,..). „Súčasťou vlastníckeho práva je tiež právo sa tohto vlastníctva zbaviť.“ (Rothbard, 2001, s. 307-309).

Schéma 1



Legenda: SP: „sociálne príspevky“ (sociálne odvody), NISD – neziskové inštitúcie slúžiace domácnostiam, PZI – priame zahraničné investície, PI – portfóliové investície

II. Prístupy k určaniu úloh vlády

1. KRITÉRIUM VEREJNÉHO STATKU

- rozpracované ekonómiou blahobytu (welfare economics) – Samuelson, Musgraevovci (nadväzne Pigou),
- snaha *ex ante* určiť „verejný statok“ podľa zadefinovaných vlastností – (čistý) „verejný statok“ podľa dvoch charakteristík:
 1. nemožnosť vylúčenia nikoho zo spotreby
 2. neexistencia konkurencie v spotrebe (nedeliteľnosť prínosu zo statku): „viac pre Teba neznamená menej pre mňa“ (matica 2)⁴
- uvádzajú *príklady*: maják, národná obrana, základný lekársky výskum

⁴ Hampl (2001).

Matica 2

		Vylúčenie zo spotreby	
		ÁNO	NIE
Konkurencia v spotrebe	ÁNO	Čistý súkr. statok	(<i>príklad</i> : prejazd ulicou v dopr. špičke)
	NIE	(<i>príklad</i> : spoplatn. prejazd diaľnice)	Čistý verejný statok

Niektoré problémy:

- snaha o zadefinovanie „kolektívnych úžitkov“ – nemožnosť sčítavať úžitky jednotlivcov spolu (ilúzia centrálneho poznania a ex ante definovania funkcií statkov v spoločnosti)
- pozitivisticko-normatívna pasca - definovanie „(čistých) verejných statkov“ ako odrazový mostík (zámienka) pre úlohy vlády a vládne zásahy
- v praxi nepotvrdené (napríklad vysielanie televízií – statok, ktorý spĺňa podľa ekonómie blahobytu črty čistého verejného statku, ale i tak býva v praxi úspešne zabezpečovaný súkromne)⁵

Vyvrátené v ekonomickej teórii: napríklad Ronaldom Coase a J. M. Buchananom (rámcovo približené nižšie).

2. KRITÉRIUM EXTERNALÍT:⁶

Externalita - vedľajší, dodatočný a nezamýšľaný externý účinok (v podobe výnosov, úspor alebo nákladov, resp. strát) činnosti niekoho alebo transakcie medzi subjektmi na iného jednotlivca, ktorý sa nezúčastňuje danej činnosti alebo transakcie

Druhy externalít:

- pozitívna externalita – odvodená z definície „čierneho pasažierstva“ (*free riding*) – získavanie prospechu (úžitku) z činnosti iného bez zaplatenia svojho podielu na nákladoch spojených s týmto prospechom (*prenesený prospech*)⁷
 - v literatúre často uvádzané príklady: park, záhrada, očkovanie, obrana, policajná hliadka, maják, pouličná lampa⁸
 - akákoľvek činnosť ľudí prinášajúca prospech aj iným – spoločenské prínosy vlastného záujmu (*self-interest*) v duchu odkazu Adama Smitha. (Caplan, s. 1)
- negatívna externalita – nepriaznivé dopady (náklady, straty) činnosti niekoho (produkcie, spotreby,..) na iných, ktoré im (ako ujmu) nikto nekompensuje (*prenesené náklady*) - keď sa

⁵ Hampl (2001).

⁶ Viac a podrobnejšie diskutované na 7. seminári AKE 2011 (pozri Poznámky k 7. semináru AKE 2011 *Možnosti riešenia negatívnych externalít bez alebo s minimom vládnych zásahov*).

⁷ Heyne, 1991, s. 321 – 323.

⁸ Viaceré boli metodicky a prakticky vyvrátené, napríklad často používaný príklad majáku ako typického verejného statku (tým aj verejného riešenia pozitívnej externality) vyvracia história súkromne postavených, spravovaných a financovaných (napríklad poisťovními poisťujúcich jednotlivé lode) britských majákov v 17. a 18. storočí, resp. až do roku 1830, keď britská vláda aj posledný z nich odkúpila – Simpson (2005) a Hampl (2001).

predpokladajú vyššie hraničné spoločenské náklady ako hraničné súkromné náklady (narušené tzv. „spoločenské optimum“),

- uvádzané príklady: znečisťovanie životného prostredia produkciou fabriky, výfukovými plynmi automobilov a negatívne dopady napríklad fajčenia cigariet na zdravie iných

Najväčšími príjemcami pozitívnych externalít („čiernymi pasažiermi“) a zdrojom negatívnych externalít sú vlády, resp. iní politickí zástupcovia - napríklad preto, že členovia vlády nenesú náklady svojich rozhodnutí, ale majú z nich výnosy (napríklad v podobe politických bodov).

Externality (spolu s kritériom „verejného statku“) uvádzané ich proponentmi ako argumenty (de facto zámienky) pre úlohy vlády a vládne zásahy, napríklad ako:

- dotácie, verejné statky a iné na „riešenia“ pozitívnych externalít
- pokuty, regulácie (napr. zavedenie katalyzátorov, (spotrebné) dane (vrátane „daní z hriechu“), zákazy, zákonné obmedzenia (fajčiarov a pod.), prípustné normy a iné na „riešenia“ negatívnych externalít

Externality ako kritérium vládnych zásahov vyvrátené možnosťami ich súkromného riešenia
PRINCÍPOM VLASTNÍCKYCH PRÁV:

- bez vládnych zásahov a s dôrazom na nutnú podmienku vlastníckych práv (apriori prístup rakúskej školy - Mises, Rothbard, Block ..)
- s minimálnymi vládnyimi zásahmi (najmä v prípade pozitívnych transakčných nákladov: predstavitelia chicagskej školy „práva a ekonómie“, osobitne Ronald Coase (*Coaseho teorém*) a Richard Posner.⁹

Vládne zásahy (okrem pravidiel a rozhodnutí súdov) nie sú potrebné na riešenie externalít.

3. KRITÉRIUM TRANSAKČNÝCH NÁKLADOV (R. Coase, resp. Commons)

- defin. *ex post*,
- porovnávanie transakčných nákladov na výmenu oproti predpokladanému prospechu – nadmerne vysoké transakčné náklady ako brzda, či bariéra trhových vzťahov (Coase)

Coase:

- ak sú transakčné náklady (výrazne) pozitívne (kladné) – je úlohou vlády a osobitne práva pôsobiť na ich znižovanie transakčných nákladov
- transakčné náklady - kritérium pre funkcie minimálnej vlády (obrana, polícia, právo), najmä na efektívne a účinné vynucovanie vlastníckych práv
- čím vyššie transakčné náklady, tým skôr by mali byť spory (zásahy do vlastníctva) riešené súdmi a zákonmi (predpoklad: efektívne fungujúci systém legislatívy a súdnictva).

4. KRITÉRIUM ÚSPOR Z ROZSAHU (Niskanen, ...)

- nižšie jednotkové náklady produkcie pri rastúcom vyprodukovanom objeme, príklad obrana

⁹ Viac v poznámkach k 7. semináru AKE 2011.

5. KRITÉRIUM DEMOKRATICKÉHO ZÁUJMU VÄČŠINY

- teória verejnej voľby (J.M. Buchanan, K. Arrow, W. Niskanen..) – skúma ponuku vládami poskytovaných statkov
- voliči v parlamentnej demokracii prenášajú svoje preferencie (aj o tom, čo by malo byť úlohou vlády) pri voľbách a politici im to plnia, napríklad J. M. Buchanan uvádza, že „...v demokratickej spoločnosti, založenej na princípe väčšinovej voľby, nie je žiadne obmedzenie, ktoré by mohlo kvalifikovanej väčšine zabrániť v premene súkromného statku na verejný“ (Hampl, 2001, s. 123),
- skúmajú individuálne úžitky a rozhodovania vo verejnej správe – zlyhania (jednotlivcov) vlády,
- „Arrowov zákon nemožnosti“, vláda ako najväčší „čierny pasažier“ v spoločnosti (Niskanen)

6. KRITÉRIUM „PRAVIDLÁ HRÝ“ – predovšetkým garancia vlastníckych práv a zmluvnej slobody

7. INÉ KRITÉRIÁ - asymetria v informáciách, ľudia so škodlivým správaním, „verejný záujem“, „sociálna solidarita“, politika vyrovnávania príjmov, aktivačná a stabilizačná politika....



Historicky sa v praxi sformovali najmä dva prístupy k úlohám vlády v ekonomike:

1. vláda „blahobytu“ – „sociálny štát“ (sociálno-demokratický, resp. socialistický typ štátu) – dominantný prístup vo väčšine štátov Európy a Severnej Ameriky – opierajúc sa aj o kritériá č. 1, 2 a 7
2. minimálna vláda (napr. v 19 st. Anglicko a dnes napr. Hong Kong a Singapur...) – prístup, kde sa dôraz kladie na kritériá 3, 4 a 6.

V parlamentnej demokracii však v oboch typoch sa do popredia dostáva kritérium č. 5.

Koncept minimálnej vlády sa opiera i o vymedzenie troch úloh panovníka, resp. vlády či inej centrálnej moci Adamom Smithom:

- chrániť ľudí v spoločnosti, ktorú spravuje, pred násilím a inváziou cudzích spoločností (v dnešnom ponímaní *národná obrana*);
- chrániť každého člena spoločnosti pred nespravodlivosťou a utlačovaním zo strany iného a povinnosť ustanoviť presné vykonávanie spravodlivosti (v dnešnom chápaní *bezpečnosť a legislatíva*);
- zaviesť a udržiavať určité verejné inštitúcie, ktoré nemôžu byť záujmom nijakého jednotlivca alebo malej skupiny jednotlivcov, pretože výnosy nemôžu pokryť náklady jednotlivca alebo malej skupiny, aj keď sa vyplatia spoločnosti ako celku.

Po akceptovaní aj tretej úlohy vlády Adama Smitha (v praxi aj v rôznych formách) sa veľa funkcií vlády môže rozšíriť: na napríklad udržiavanie stability meny, či zahraničnú politiku

krajiny. V tomto kontexte a v duchu tretej úlohy Adama Smitha sa vyvinuli aj ďalšie funkcie vlády v praxi, o zabezpečovanie ktorých nemajú jednotlivci a/alebo menšie skupiny ľudí záujem, ale z určitých dôvodov majú význam pre fungovanie spoločenstva (štátu).

Minimálna vláda by mala tvoriť a udržiavať pravidlá, ktoré súvisia s právami a povinnosťami ľudí v spoločnosti, najmä garantovať ochranu života a vlastníctva. Nemala by naopak realizovať (to, čo dnes uskutočňujú takmer všetky vlády): regulovať trh a nahrádzať dobrovoľné aktivity občanov. Úspešným, avšak v celosvetovom porovnaní, príkladom krajiny s minimálnou vládou v novodobejšej histórii je Hong Kong a Singapur (resp. do určitej miery Nový Zéland, Švajčiarsko a iné krajiny).

Základná a odporúčaná literatúra:

- Bastiat, Frédéric: *Co je vidět a co není vidět*. Liberální institut. Praha, 1998, preklad originálu, publikovaného v roku 1863
- Buchanan, J. M. (1998), *Verejné finance v demokratickém systéme*. Brno. Computer Press.
- Heyne, Paul (1991), *Ekonomický styl myšlení*. VŠE Praha, 1991 [14. kap.]
- Hazlitt, Henry ([1946] 2005), *Ekonomie v jedné lekci*. Alfa Publishing. Praha. 2005; z originálu *Economics in One Lesson*. 1946.
- HAMPL, Mojmír (2001), „Trojí přístup k veřejným statkům.“ *Finance a úvěr*, 51, 2001, č. 2 (dostupné například na www.financeauver.org a www.petergonda.sk)
- Rothbard, Murray (2001), *Ekonomie státních zásahů*, Liberální institut, 2001
- Tanzi, Vito (2005), „The Economic Role of the State in the 21st Century.“ *Cato Journal*, Vol 25, No.3 (Fall 2005).

Doplňující literatúra

- Řurana, R. – Gonda, P. – Chren, M. (2007): Úspory a zdroje veřejných financí (dostupné například na http://www.konzervativizmus.sk/upload/pdf/Uspory_veřejnych_financii.pdf)
- Friedman, M.- Friedmanová, R. (2002), *Svoboda volby*. H&H Jinočany. 2002.
- Gonda, Peter (2004), „Verejné financie.“ In: Kollár, M. – Mesežnikov, G.: *Súhrnná správa o stave spoločnosti 2004*. Inštitút pre verejné otázky, Bratislava. 2004.
- Gonda, Peter – Novota, Michal – Dostál, Ondrej (2005), *Návrh sociálnej reformy na Slovensku*. Stála konferencia občianskeho inštitútu. Bratislava, 2005 (dostupné například na www.konzervativizmus.sk a www.petergonda.sk)
- Gonda, Peter, ed. (2010): *Programové vyhlásenie reformnej vlády: sprievodca pre zodpovedných politikov na ceste k slobodnejšej spoločnosti a štíhlejšiemu štátu* (dostupné na www.reformnavlada.sk).
- Mitchell, D.L. (2005), *The Economic Consequences of Government Spending*. <http://www.heritage.org>.