

Úloha vlády – poznámky

Základná literatúra:

- HEYNE, P. (1991), *Ekonomický styl myšlení*. VŠE Praha, 1991 [14. kap.]
- HAZLITT, H. ([1946] 2005), *Ekonomie v jedné lekci*. Alfa Publishing. Praha. 2005; z originálu *Economics in One Lesson*. 1946.
- HAMPL, M. (2001), „Trojí přístup k veřejným statkům.“ *Finance a úvěr*, 51, 2001, č. 2 (dostupné například na www.financeauver.org a www.petergonda.sk)

Odporúčaná literatúra

- BUCHANAN, J.M. (1998), *Verejné finance v demokratickém systéme*. Brno. Computer Press.
- ROTHBARD, M. (2001), *Ekonomie státních zásahů*, Liberální institut, 2001
- FRIEDMAN, M.- FRIEDMANOVÁ, R. (2002), *Svoboda volby*. H&H Jinočany. 2002.
- TANZI, V. (2005), „The Economic Role of the State in the 21st Century.“ *Cato Journal*, Vol 25, No.3 (Fall 2005).
- MITCHELL, D.L. (2005), *The Economic Consequences of Government Spending*. <http://www.heritage.org>.
- GONDA, P. (2004), „Verejné finance.“ In: Kollár, M. – Mesežnikov, G.: *Súhrnná správa o stave spoločnosti 2004*. Inštitút pre verejné otázky, Bratislava. 2004.
- GONDA, P. – NOVOTA, M. – DOSTÁL, O. (2005), *Návrh sociálnej reformy na Slovensku*. Stála konferencia občianskeho inštitútu. Bratislava, 2005 (dostupné například na www.konzervativizmus.sk a www.petergonda.sk).

Základné vymedzenie verejných financií a vlády v ekonomike

Črty verejných financií:

1. POVINNOSŤ A PRÁVO NA DONUCOVANIE

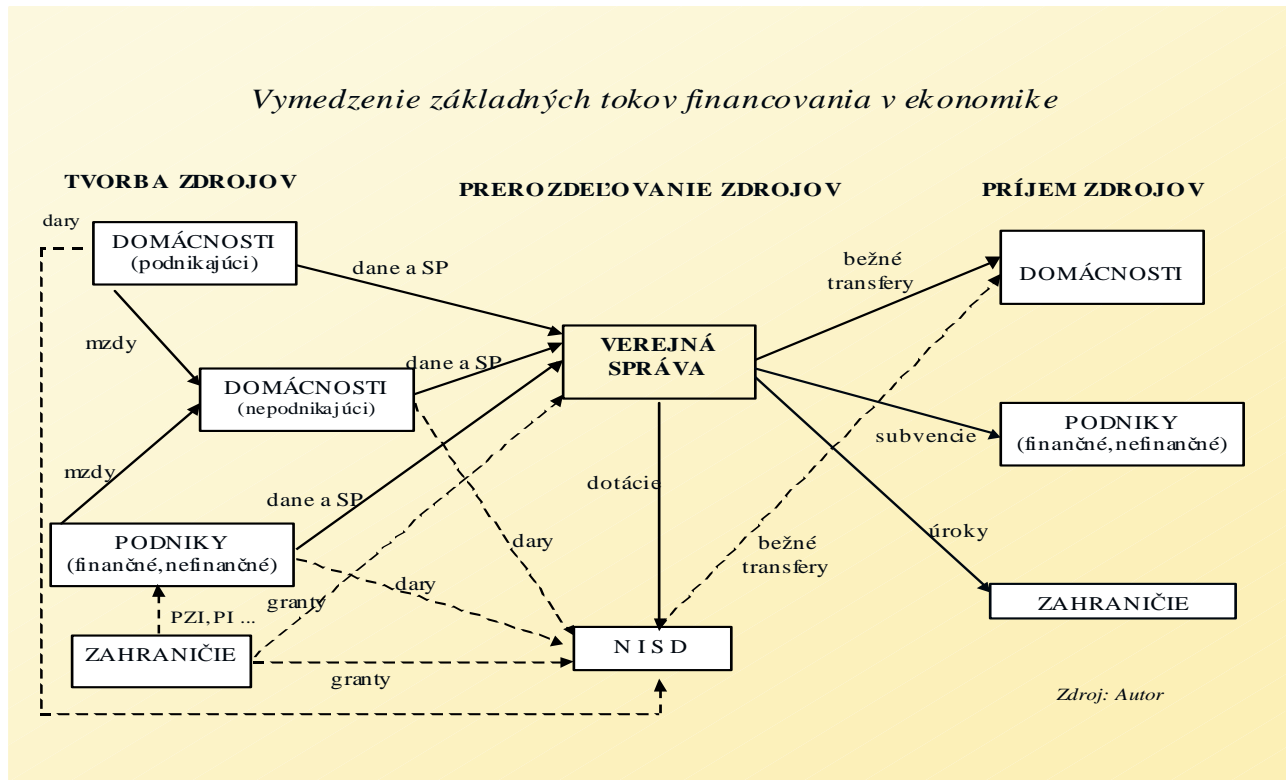
- kľúčový príklad: vláda získava zdroje (príjmy z daní a iných povinných odvodov) na ďalšie rozdeľovanie vynucovaním (nútením ostatných, aby jej posielali časť svojich zdrojov)
- vláda netvorí, ale spravuje zdroje (iných) a (pre)rozdeľuje už vytvorené zdroje – oddelenie tvorby a rozdeľovania zdrojov (pozri Schéma 1, vr. deformácií v praxi – napr. subvencie podnik. subjektom)
- „...štátnym zásahom vzniká kastovný konflikt, pretože jeden človek získava na úkor iného.“ (Rothbard, 2001)
- „Vláda má všeobecne uznané a výlučné právo donucovať dospelých ľudí“ (Heyne, 1991)

2. NEEEXISTENCIA VLASTNÍCTVA

- vyplýva z 1. črty – vládne spravovanie cudzie prostriedkov
- dôsledok: vyššia pravdepodobnosť neefektívnejšieho, neracionálnejšieho, neekonomického a korupčnejšieho rozhodovania sa a narábania s „verejnými“ financiami ako v prípade súkromných financií (vlastných prostriedkov jednotlivcov)
- nemožnosť efektívnosti verejných financií (matica; *Friedman-Friemanová*, 2002).

3. INÉ – v parlamentnej demokracii rozhodujú o „ver. financiách“ volení zástupcovia; verejné financie majú zabezpečovať úlohy vlády v spoločnosti...

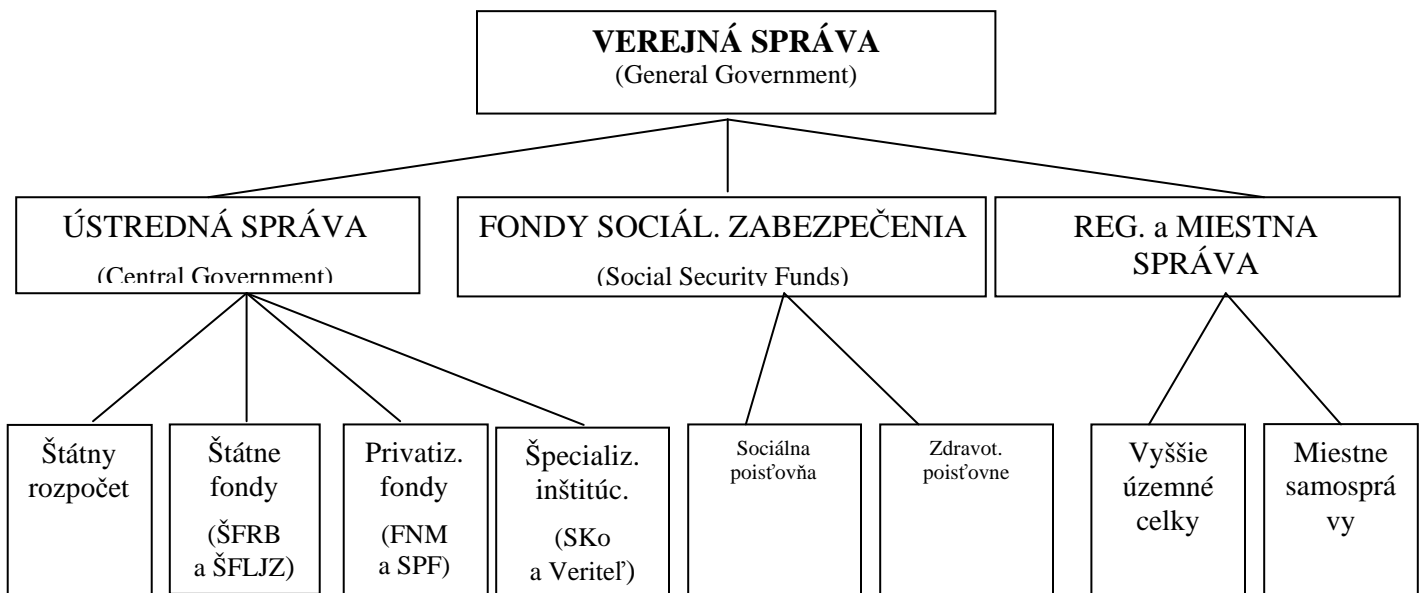
Schéma 1



Legenda: SP: „sociálne príspevky“ (odvody)

Schéma 2

Vymedzenie verejnej správy v podmienkach Slovenska (r. 2004)



Legenda: ŠFRB - Štátny fond rozvoja bývania, ŠFLJZ - Štátny fond likvidácie jadroveoenergetických zariadení a nakladania s vyhoretým palivom a rádioaktívnym odpadom, FNM - Fond národného majetku, SPF -

Slovenský pozemkový úrad, SKo, a.s. – Slovenská konsolidačná, a.s., MF SR – ministerstvo financií SR, ŠÚ SR - Štatistický úrad SR

Poznámka: Regionálna a miestna správa zahŕňa inštitúcie územnej samosprávy. Miestna štátna správa je súčasťou štátneho rozpočtu.

Zdroj: Autor, MF SR, ŠÚ SR.

Zhrnutie teoretických prístupov (kritérií) k určeniu úloh vlády

1. KRITÉRIUM (ČISTÉHO) VEREJNÉHO STATKU

- ekonómia blahobytu (welfare economics) – P. Samuelson, Musgraevovci
- snaha *ex ante* určiť podľa zadaných vlastností (nedeliteľnosť prínosu nikoho zo statku a nemožnosť vylúčenia nikoho zo spotreby) „verejný statok“ a „čistý verejný statok“
- snaha o zadané „kolektívnych úžitkov“
- metod. vyvrátené (Coase, Buchanan..) a v praxi nepotvrdené (napríklad TV – statok, ktorý spĺňa podľa ekonomie blahobytu črty čistého verejného statku, ale i tak býva v praxi úspešne zabezpečovaný súkromne)¹

2. KRITÉRIUM EXTERNALITY (vedľajších účinkov niekoho na iného)

- pozitívne externality – v podobe „čierneho pasažierstva“ („free riding“) – získavania prospechu z činnosti iného bez zaplatenia svojho podielu na nákladoch spojených s týmto prospechom [„prenesený prospech“]²
- negatívne externality – nepriaznivé dopady činnosti niekoho na iných (uvádzané napr. znečisťovanie ovzdušia, vôd, ...)
- kritériá 1. a 2. uvádzané ako argumenty pre zásah vlády
- vyvrátené: PRINCÍPOM VLASTNÍCKYCH PRÁV (R. Coase) – každý si môže vymôcť svoje práva a napokon sa obe strany môžu dohodnúť
- podmienky: garancia (ochrany) vlastníckych práv a zmluvnej istoty a fungujúci systém legislatívy a súdnictva

3. KRITÉRIUM TRANSAKČNÝCH NÁKLADOV (R. Coase)

- defin. *ex post*
- porovnávanie transakčných nákladov na výmenu oproti predpoklad. prospechu (príklad „obrana“)

4. KRITÉRIUM DEMOKRATICKÉHO ZÁUJMU VÄČŠINY

- teória verejnej voľby (J.M. Buchanan, K. Arrow, W. Niskanen..)
- 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“ do rozhodovaní
- skúmajú individuálne úžitky a rozhodovania vo verejnej správe – zlyhania vlády (jednotlivci vo vláde sledujúci vlastné záujmy)
- „Arrowov zákon nemožnosti“, vláda ako najväčší „čierny pasažier“ v spoločnosti ..

5. INÉ KRITÉRIÁ - pravidlá na fungovanie trhu, „verejný záujem“, „sociálna solidarita“.....

¹ Hampl (2001).

² Heyne (1991).

Podľa Adama Smitha má vláda či iná centrálna moc má tri úlohy:³

1. chrániť ľudí v spoločnosti, ktorú spravuje, pred násilím a inváziou cudzích spoločností (*národná obrana*);
2. chrániť každého člena spoločnosti pred nespravodlivosťou a utlačovaním zo strany iného a povinnosť ustanoviť presné vykonávanie spravodlivosti (*spravodlivosť* – v dnešnom chápaní *bezpečnosť a legislatíva*);
3. zavedenie a udržiavanie určitých verejných inštitúcií, ktoré nemôžu byť záujmom žiadneho jednotlivca alebo malej skupiny jednotlivcov, pretože výnosy nemôžu pokryť náklady jednotlivca alebo malej skupiny, aj keď sa vyplatia spoločnosti ako celku.

Milton Friedman vymedzil štvrtú úlohu vlády:⁴

- povinnosť chrániť tých členov spoločnosti, ktorí nemôžu byť považovaní za svojprávnych, vrátane detí

Prvé dve, úlohy vlády sú pri existencii spoločenstva ľudí v územnom celku, ktorý navonok vystupuje autonómne (predovšetkým v štáte), nespochybniteľné. Po viac ako dvestoročných skúsenostiach sú i praxou overené. Príkladmi takto úspešnej minimálnej vlády boli napríklad Anglicko v 19. storočí.

Metodicky systémovjšie sa k minimálnej vláde dostávajú J.M. Buchanan a Ronald Coase. Obidvaja upozorňujú, že nie je možné vopred stanoviť konkrétne činnosti, ktoré možno definovať ako verejné statky, či argumenty pre to, čo majú byť úlohy vlády.⁵ Tvrdia, že iba trhové činnosti sú prirodzené až postupne a evolučne sa môže ukázať, že niektoré z nich by sa mohli byť zabezpečované a/alebo financované vládou. Tým úplne jednoznačne vyvracajú jeden z kľúčových argumentov (napríklad Samuelsona a Musgraeovcov), že tzv. zlyhania trhu sú argumentom pre zásahy vlády do ekonomiky.

James Buchanan - ako hlavný predstaviteľ teórie verejnej voľby – prezentoval opodstatnenie minimálnej vlády na základe sa rozhodnutí vlád (alebo iných zástupcov štátu), vyplývajúcich zo subjektívnych preferencií a rozhodujúcom dopyte voličov. 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).

Obdobne evolučne vymedzuje príčinu prípadných úloh vlády Ronald Coase v jeho koncepte „nižších transakčných nákladov“⁶. Uvádza, že: „čím nižšie budú transakčné náklady na uzatvorenie a vymožitelnosť dohody a výmeny, tým skôr budú na trhovom princípe. Čím jednoduchšie sa budú definovať a vynucovať vlastnícke práva, tým bude prirodzene vznikať menej netrhových transakcií. Ako historicky vyvinutý verejný statok na základe porovnávania transakčných nákladov⁷ pre jednotlivcov uviedol obranu. Obrana jednotlivca, či malej skupiny pre iným štátom by bola príliš nákladná pre neho/nich, a preto sa historicky z toho vyvinul „verejný statok“.

³ Adam Smith ich definoval ako tri úlohy. Je však zrejmé, že druhá úloha vlády je de facto zabezpečovaná dvoma funkciami v praxi: legislatívou (vrátane súdov) a bezpečnosťou. (viac pozri *Smith, 1993*).

⁴ Friedman- Friedmanová (2002)

⁵ Takto podmienené a evolučným vývojom vznik verejného statku je v protiklade so štandardnými a v ekonomických učebniciach najrozšírenejšími konceptmi verejných statkov (dokonca aj „čistých“ verejných statkov) Mussgrovcov a Paula Samuelsona, definujúcich (čisté) verejné statky na základe kritérií „ne/rivality v spotrebe“ a „ne/vylúčenia zo spotreby“ (viac napríklad v *Hampl 2001*).

⁶ Okrem konceptu „transakčných nákladov“ Coase konceptom „vlastníckych práv“ jasne vyvracia argument „externalít“ pre zdôvodnenie opodstatnenosti zásahov vlád do ekonomiky

⁷ Okrem toho je dôležitým kritériom na ne/zaradenie medzi činnosťami koncept „úspor z rozsahu“ .

Na rozdiel od verejne spravovanej obrany, prirodzene vzniknutej na základe vysokých transakčných nákladov, však definuje verejné sociálne zabezpečenie ako umelo vzniknutý verejný statok (teda na základe „iba“ toho, že ľuďom a politikom sa nepáčia trhové výsledky, ktoré sú spojené s tým, vrátane rizika).

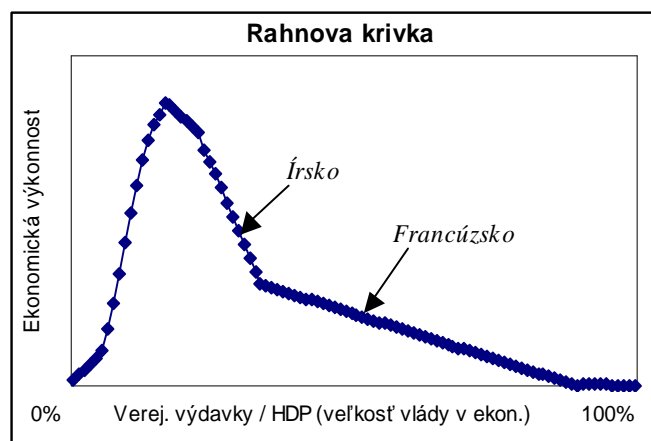
V dôsledku toho a po akceptovaní aj tretej úlohy vlády Adama Smitha (v praxi aj v rôznych formách) sa veľa funkcií vlády môže rozšíriť: na napríklad udržiavanie stability meny, či zahraničnú politiku krajiny. V tomto kontexte a v duchu tretej úlohy Adama Smitha sa vyvinuli aj ďalšie funkcie vlády v praxi, o zabezpečovanie ktorých nemajú jednotlivci a/alebo menšie skupiny ľudí záujem, ale z určitých dôvodov majú význam pre fungovanie spoločenstva (štátu). Možno uviesť programy ochrany chudobných a programy zamerané na tých členov spoločnosti, ktorí nemôžu byť považovaní za svojprávnych, vrátane detí.⁸ Takto definujeme „minimálnu vládu v širšom slova zmysle“.

Úspešným, avšak v celosvetovom porovnávaní, príkladom krajiny s minimálnou vládou v novodobejšej histórii bol Hong Kong (do času, kým sa opätovne dostal pod správu Číny). Najviac sa k tomu konceptu v praxi približujú ekonomicky úspešné krajiny ako napríklad Írsko, či Nový Zéland. Veľkosť vlády v ekonomike (meraná pomerom verejných výdavkov k HDP) v Írsku dosahuje v súčasnosti iba približne 30 % HDP. Vlády európskych „štátov blahobytu“ však spravujú a prerozdeľujú v ekonomike podstatne viac (napríklad Francúzsko približne 54 % HDP). V týchto štátoch je zároveň nižšia a pomalšie rastúca ekonomická výkonnosť, životná úroveň a miera ekonomickej slobody⁹.

Porovnanie napríklad Írska a Francúzska potvrdzuje platnosť Rahnovej krivky, teda nepriamo úmerný vzťah medzi veľkosťou vlády a ekonomickou výkonnosťou v krajine, počnúc však vrcholom krivky na úrovni približne 10% HDP (*Graf 1*).

Graf 1

Vzťah medzi veľkosťou vlády a ekonomickou výkonnosťou



Zdroj: Mitchell (2005), úprava grafu autor.

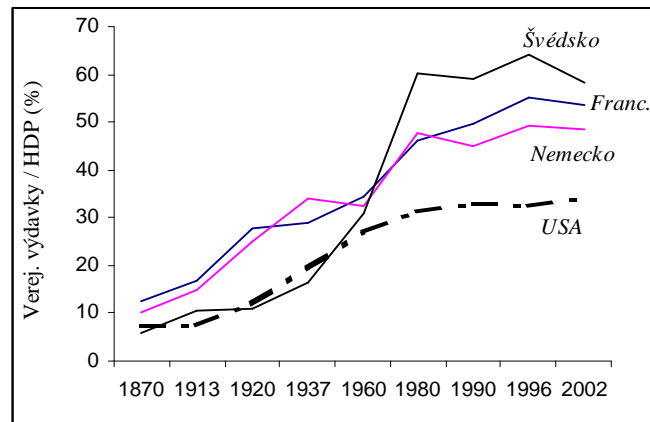
Práve hranicu, kde je pod zlomu na Grafe 1 (10%-15% HDP) opustili vlády jednotlivých krajín koncom 19. storočia. Najvýraznejšie to „postihlo“ Švédsko ako v tom čase jednu z najľahodnejších ekonomík. Zatiaľ čo švédska vláda prerozdeľovala v roku 1870 iba necelých 6 % z vytvorených zdrojov v krajine, v súčasnosti je to približne 60 % (*Graf 2*).

⁸ Pozri *Friedman-Friedmanová, 1992*. Za určitých okolností sa aj predstavitelia klasickej liberálnej ekonomie (vrátane Adama Smitha) akceptujú aj iné verejné programy, napríklad verejné výstavby a údržby diaľnic (pozri *Smith, 1993*).

⁹ Zodpovedajú tomu výsledky Indexu ekonomickej slobody, každoročne zverejňovaného Heritage Foundation (www.heritage.org).

Graf 2

Porovnanie vývoja verejných výdavkov k HDP vo vybraných krajinách



Zdroj: Tanzi (2005), graf autor.

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.

Podstatné je preto definovať, ktoré konkrétne funkcie má (a môže) vláda SR zabezpečovať a akú mieru (vynucovanej) sociálnej solidarity má garantovať. Vláda by mala postupne dospieť k zabezpečeniu „iba“ svojich základných funkcií, avšak kvalitnejšie (na vyššej úrovni ako dnes) a hospodárnejšie, napríklad legislatíva a súdnictvo (s dôrazom na garanciu vlastníckych práv), či vnútornú bezpečnosť občanov.