

ÚLOHA VLÁDY A JEJ ZASAHOVANIE DO TRHU A ŽIVOTOV ĽUDÍ

Východisková 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 systému*. Brno. Computer Press.
- 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 napríklad na www.financeauver.org a www.petergonda.sk)
- Rothbard, M. (2001), *Ekonomie státních zásahů*, Liberální institut, 2001
- Tanzi, V. (2005), „The Economic Role of the State in the 21st Century.“ *Cato Journal*, Vol 25, No.3 (Fall 2005).

Doplňujúca literatúra:

- Friedman, M.- Friedmanová, R. (2002), *Svoboda volby*. H&H Jinočany. 2002.
- Gonda, P. (2004), „Verejné financie.“ 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 napríklad na www.konzervativizmus.sk a www.petergonda.sk).
- Mitchell, D.L. (2005), *The Economic Consequences of Government Spending*. <http://www.heritage.org>.

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*: znižovanie rizika existenciou Fondu na ochranu vkladov, či snaha vlády o odškodnenie klientov nebankových subjektov),
- 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)

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

- 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)
 - *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).
 - *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 VLASTNÍCTVA, LEGITÍMNEHO VLASTNÍCKEHO PRÁVA³ (neexistencia priamej zodpovednosti za správu peňazí)

- vyplýva z 1. črty – vládne spravovanie cudzích prostriedkov,
- 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, 2002).

Matica 1

		<i>Pre koho?</i>	
		pre mňa	pre iných
<i>Čie peniaze?</i>	moje peniaze		
	cudzí peniaze	x	x

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

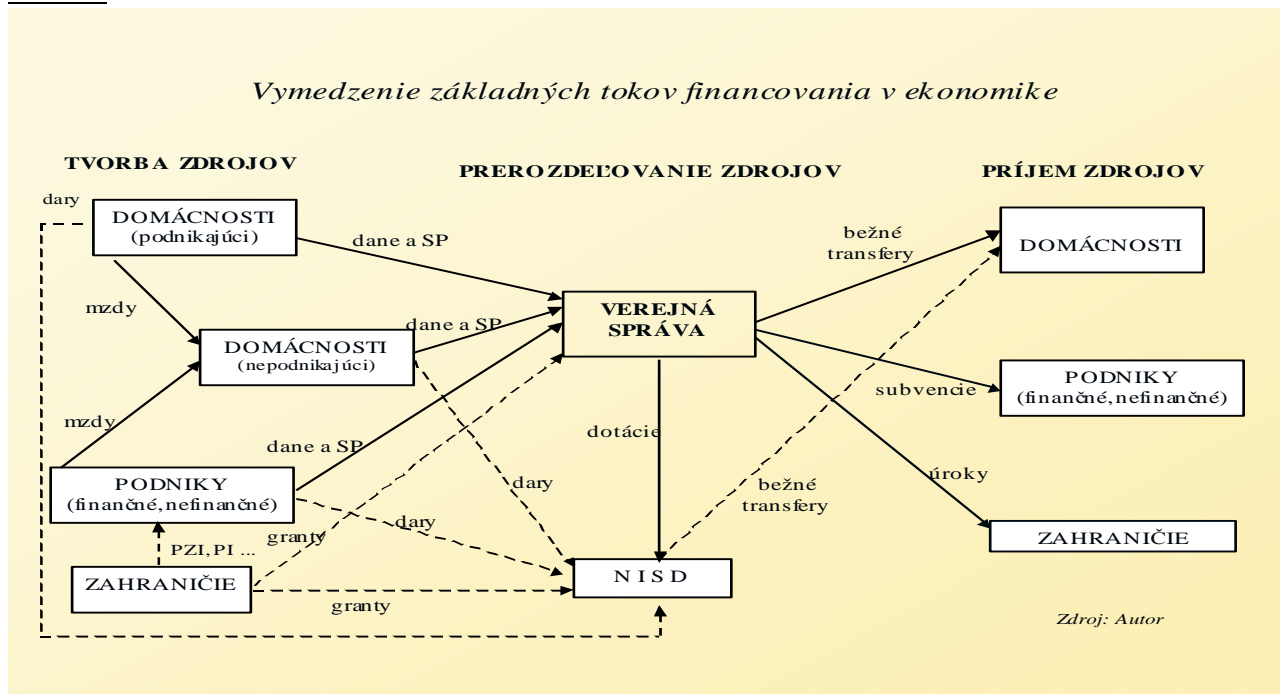
Dôsledky priamych aj nepriamych transferov podnikateľom aj domácnostiam, napríklad:

- presmerovávanie zdrojov, rozhodnutí a činností z efektívnejších do menej efektívnych,
- menej disponibilných zdrojov,
- morálny hazard a čierne pasažierstvo,
- nižšia motivácia, menšia ochota a schopnosť sami si pomôcť a pomôcť svojim blízkym,
- závislosť na pomoci od vlády a rast očakávaní iných, že budú získavať podobné „podpory“ a
- menší tlak na hospodárnosť a efektívnosť (udržujú 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.

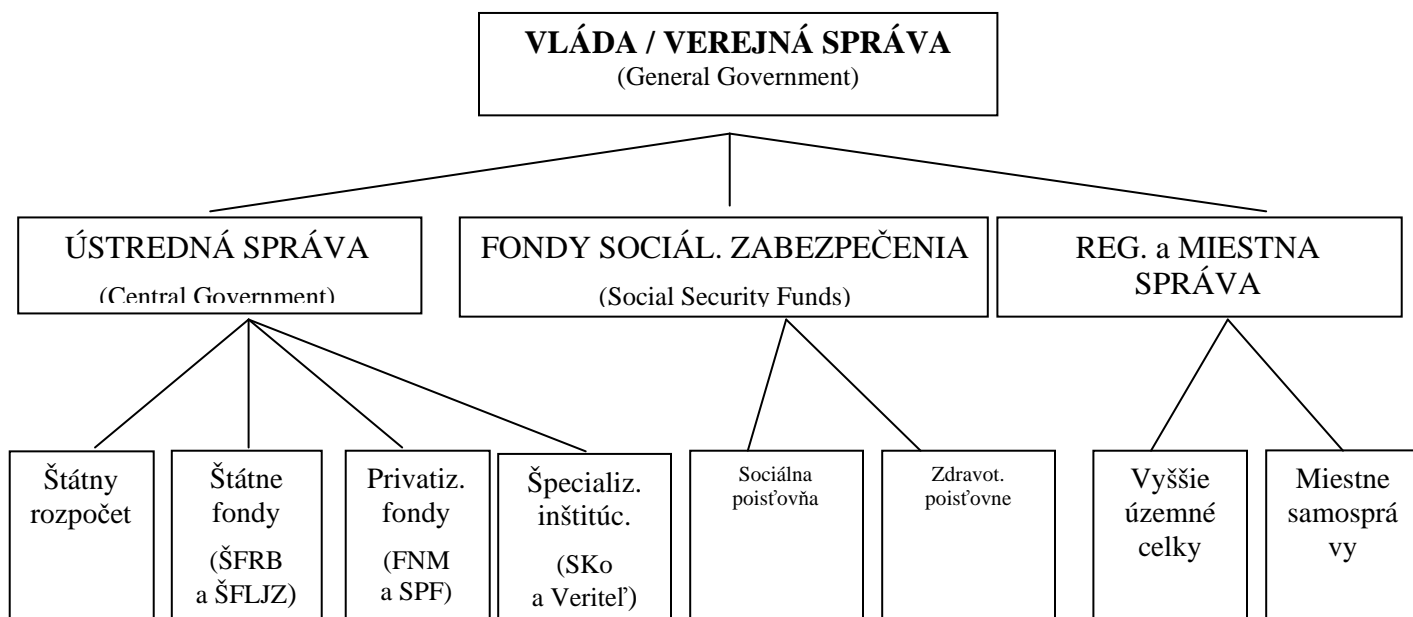
³ Vlastníctvo definované ako konečná kontrola a správa zdrojov, nadobudnutých vlastnou činnosťou alebo dobrovoľne od iných (kúpou, darom,..). „Súčasťou vlastníckeho práva je tiež právo sa tohto vlastníctva zbaviť.“ (Rothbard, 2001).

Schéma 1



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

Schéma 2 Vymedzenie vlády (verejnej správy) v podmienkach Slovenska (r. 2004)



II. Prístupy k určaniu úloh vlády

1. KRITÉRIUM VEREJNÉHO STATKU (VS)

- rozpracované ekonómiou blahobytu (welfare economics) – Samuelson, Musgraevovci (nadväzne Pigou),
- snaha *ex ante* určiť VS 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

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

Hlavné problémy:

- snaha o zadefinovanie „kolektívnych úžitkov“ – nemožnosť sčítavať úžitky jednotlivcov spolu + metodicko – pozitivistická pasť,
- v praxi nepotvrdené (napríklad televízia TV – statok, ktorý spĺňa podľa ekonomie 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 priblížené nižšie).

2. KRITÉRIUM EXTERNALÍT:

- 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“]⁶
- negatívne externality – nepriaznivé dopady činnosti niekoho na iných (uvádzané napr. znečisťovanie ovzdušia, vôd,...), keď sa predpokladajú vyššie hraničné spoločenské náklady ako hraničné súkromné náklady (narušené tzv. „spoločenské optimum“),
- uvádzané (spolu s kritériom „verejného statku“) ako argumenty pre zásah vlády: pokuty, regulácie, dotácie, dane (*príklad*: Pigouve dotácie a dane [dane zo spotreby a z „dane hriechu“]).

Vyvrátené ako kritérium vládnych zásahov: externality a čierne pasažierstvo sú bežné mimotrhomé činnosti a nie je možné určiť „optimum“, kto a koľko stráca alebo získava) a

⁴ Hampl (2001).

⁵ Hampl (2001).

⁶ Heyne (1999).

PRINCÍPOM VLASTNÍCKYCH PRÁV (*Coaseov teorém*) – každý si môže vymôcť svoje práva a napokon sa obe strany môžu dohodnúť [v nadväznosti na transakčné náklady]⁷

Podmienky: transakčné náklady spojené s presunom vlastníckych práv nulové (resp. zanedbateľné), jasne identifikovateľné a definované vlastnícke práva, garancia (ochrany) vlastníckych práv a zmluvnej istoty, a fungujúci systém legislatívy a súdnictva



Vládne zásahy (okrem legislatívnych 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 predpoklad. prospechu - také vysoké, že sa súkromnému subjektu neoplatí, ale má o nej záujem. Ak mnohí v spoločnosti majú po takých statkoch dopyt, evolučné vzniká ako funkcia vlády aj za cenu donucovania (*príklad* obrana),
- sociálne zabezpečenie: ako funkcia vlády nie v dôsledku dopytu na základe transakčných nákladov, ale ako motivácia znížiť a presunúť individuálne riziko.

4. KRITÉRIUM ÚSPOR Z ROZSAHU (Niskanen, ...): nižšie jednotkové náklady produkcie pri rastúcom vyprodukovanom objeme, príklad obrana.

5. KRITÉRIUM DEMOKRATICKÉHO ZÁUJMU VÄČŠINY

- teória verejnej voľby (J.M. Buchanan, K. Arrow, W. Niskanen..) – skúma ponuku „VS“
- 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“,
- 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 HRY“ – 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“ (sociálno-demokratický, resp. socialistický typ štátu) – dominantný prístup vo väčšine štátov – opierajú sa aj o kritériá č. 1, 2 a 7
2. minimálna vláda (napr. v 19 st. Anglicko a dnes napr. Honk Kong, Írsko, ...) – 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:

⁷ Pozri napríklad v Coase, R.: „The Problem of Social Costs“ (1960).

- 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.

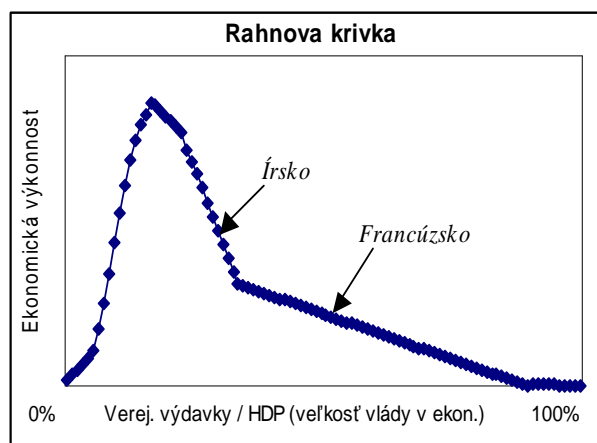
Po akceptovaní aj tretej úlohy vlády Adama Smitha (v praxi aj v rôznych formách) sa veľa funkcií vlády môže rozšíriť: na napríklad udržiavanie stability meny, či zahraničnú politiku krajiny. V tomto kontexte a v duchu tretej úlohy Adama Smitha sa vyvinuli aj ďalšie funkcie vlády v praxi, o zabezpečovanie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

Úspešným, avšak v celosvetovom porovnaní, príkladom krajiny s minimálnou vládou v novodobej 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 slobody⁸.

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

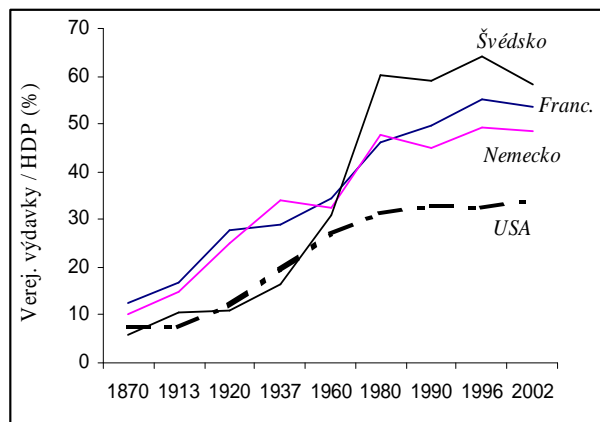


Práve hranicu, kde je pod zlomu na Grafe 1 (10%-15% HDP) opustili vlády jednotlivých krajín koncom 19. storočia. Najvýraznejšie to „postihlo“ Švédsko ako v tom čase jednu z najslobodnejších ekonomík. Zatiaľ čo švédska vláda prerozdeľovala v roku 1870 iba necelých 6 % z vytvorených zdrojov v krajine,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

⁸ Zodpovedajú tomu výsledky Indexu ekonomickej slobody, každoročne zverejňovaného Heritage Foundation (www.heritage.org).

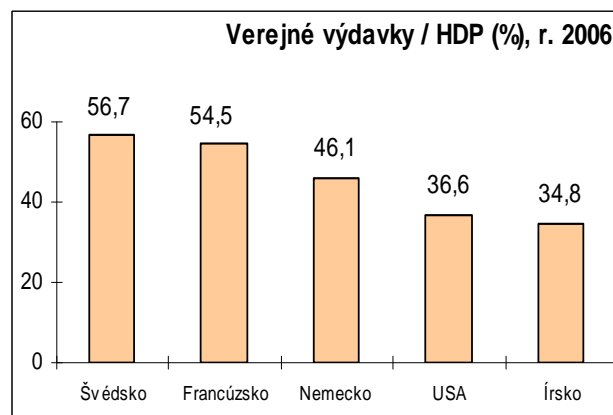
Porovnanie vývoja verejných výdavkov k HDP vo vybraných krajinách v minulosti a dnes

Graf 2



Zdroj: Tanzi (2005), graf autor.

Graf 3



Zdroj: OECD (2006).

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.