



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

- 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 v domácej krajine a problémy s predajom subjektov vyvážajúcich k nám (napr. z krajín „tretieho sveta“).²

2. NEEEXISTENCIA LEGITÍMNEHO VLASTNÍCKEHO PRÁVA³ A (NEJASNOŤ) 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

		<i>Pre koho?</i>	
		pre mňa	pre iných
<i>Čie peniaze?</i>	moje peniaze		
	cudzí peniaze, získané legálnym donútením [<i>doplnenie autorom pozn.</i>]	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..

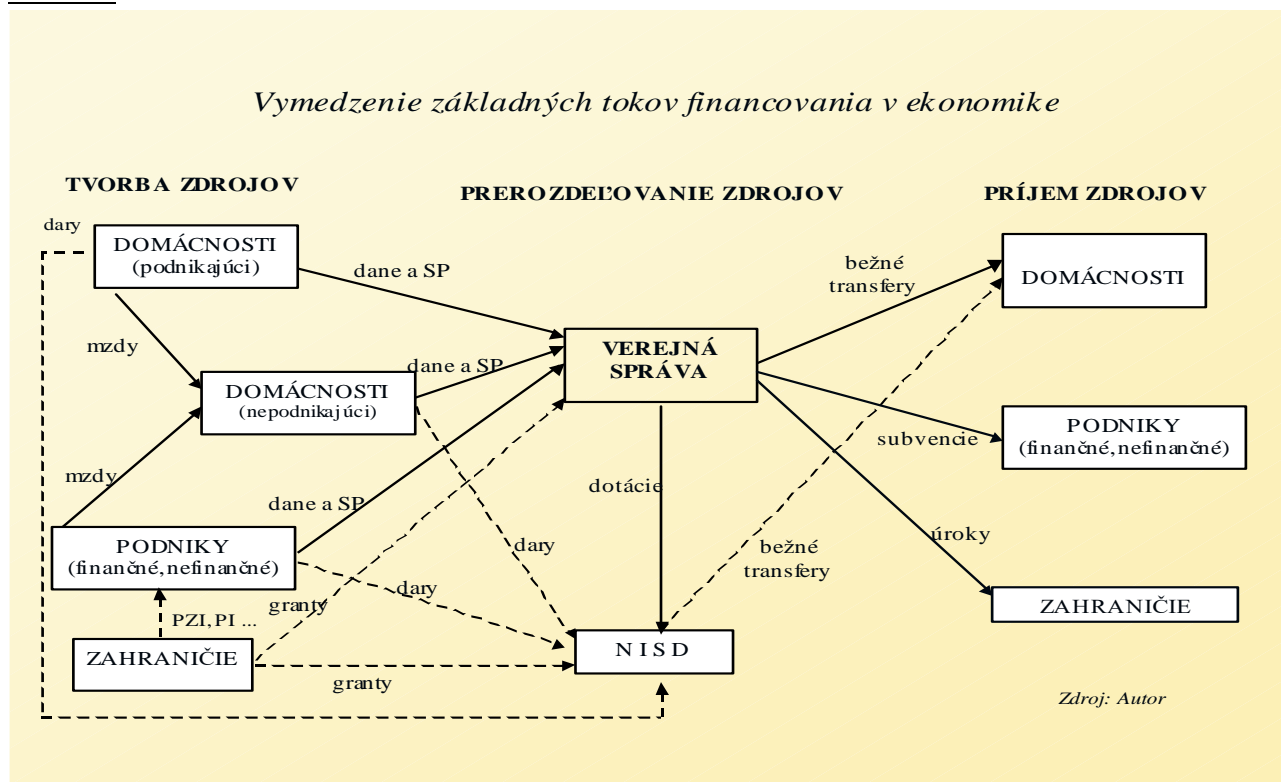
Dôsledky priamych aj nepriamych transferov podnikateľom aj domácnostiam, napríklad:

- 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 predchádzajúcich seminároch AKE, odvíjajúc sa od definície vlastníctva ako totálnej moci nad niečím vzácnym (zvyčajne vecou) a konečnej kontrole a správe zdrojov, nadobudnutých vlastnou činnosťou alebo dobrovoľne od iných (kúpou, darom,..). Slovom Murraya Rothbarda doplníme, že „súčasťou vlastníckeho práva je schopnosť rozhodovať o nich, ako aj právo tohto vlastníctva sa 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. Najčastejšie prístupy k určeniu úloh vlády

1. KRITÉRIUM VEREJNÉHO STATKU

- rozpracované ekonómiou blahobytu (welfare economics) – Samuelson, Musgraevovci (nadväzne Pigou),
- snaha *ex ante* určiť „verejný statok“ podľa zadaných 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	(príklad: prejazd ulicou v dopr. špičke)
	NIE	(príklad: 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 priblížené 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 bolo k téme externalít diskutované na 7. seminári AKE 2017 (pozri Poznámky k nemu na <http://ake.institute.sk/course/view.php?id=11>).

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 znižovanie transakčných nákladov
- transakčné náklady - kritérium pre funkcie minimálnej vlády (obrana, polícia, právo), najmä na vynučovanie vlastníckych práv
- čím sú vyššie transakčné náklady, tým skôr by mali byť spory (zásahy do vlastníctva) riešené súdmi a zákonmi (predpoklad: efektívne fungujúci systém legislatívy a súdnictva).¹⁰

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

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

⁹ Viac napríklad v Coase (1960) .

¹⁰ Coase (1960)

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 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. sociálny a intervenčný štát (sociálno-demokratický, resp. socialistický typ štátu) – dominantný prístup vo väčšine štátov Európy a Severnej Ameriky – opierajú sa aj o kritériá č. 1, 2 a 7
2. minimálna vláda - napr. v 19. st. v Anglicku a dnes napr. v Hong Kongu a v Singapure, odvíjajúce sa aj napríklad o 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.¹¹

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

¹¹ Smith (2001), s. 615-724.

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 novodobej histórii je Hong Kong, Singapur, Lichtenštajnsko (resp. do určitej miery Nový Zéland, Švajčiarsko a iné krajiny).

Základná a odporúčaná literatúra:

- 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

- Bastiat, Frédéric: *Co je vidět a co není vidět*. Liberální institut. Praha, 1998, preklad originálu, publikovaného v roku 1863
- Coase, R. (1960): „The Problem of Social Cost.“ *Journal of Law and Economics*, Vol. 3. (Oct., 1960), s. 1-44.
- Đurana, 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).
- Heyne, P. (1991): *Ekonomický styl myšlení*. Praha. Vysoká škola ekonomická, 1991.
- Mitchell, D.L. (2005), *The Economic Consequences of Government Spending*. <http://www.heritage.org>.
- Smith, Adam (2001): *Pojednání o podstatě a původu bohatství národů*. Liberální institut. Praha. 2001; preklad originálu, publikovaného v roku 1776.