

Materiál 3

Stát a ekonomika

1.1 Pojetí státu v ekonomice

Dříve než se začneme zabývat ekonomickým tématem, musíme objasnit některé používané pojmy, jinak může dojít k nepochopení sdělovaného obsahu. Stát jako pojem je mnohovýznamový a z hlediska sémantiky může vyjadřovat různou skutečnost. Stát můžeme chápat jako geograficko-politický útvar, jako konkrétní vládnoucí strukturu a organizaci, jako historicko-sociální útvar atp. Obsah termínu je pak dán souvislostmi, v nichž je užit.

Zde bude pojem stát užíván v převážné většině jako určitá společenská struktura, která má za účel spravovat společné záležitosti určitých sociálních skupin lidské společnosti. Tento termín může být použit v úzkém smyslu, kdy stát je reprezentován centrální vládní strukturou a jako protiklad jsou mu vyděleny ostatní nestátní samosprávné organizace. Do pojmu stát v širokém smyslu zahrnujeme všechny organizace, které spravují a regulují aktivity společnosti. Stát je systém politické, ekonomické a ideologické moci země. Je hierarchicky uspořádán od centrální vlády až po místní orgány moci. Má suverenitu nad územím a obyvatelstvem země založené na vynutitelném charakteru vztahů, které se realizují jak přes systém platného práva, tak i způsobem mimořádného použití síly v mimořádných situacích. V tomto pojetí nejde o přesné definice, určení obsahu a smyslu státních aktivit, ale o pouhé konstatování faktu řídicích struktur na centrální úrovni nebo na všech úrovních společnosti.

Pojetí státu v ekonomické teorii i v praxi se začalo měnit od 70. let 20. století. Tyto změny byly vyvolány procesy, které se odehrály v hospodářském vývoji 20. století. Obraz státu v ekonomickém myšlení se zásadně změnil během 1. a 2. světové války. Průběh těchto dvou naprosto neporovnatelných konfliktů co do rozsahu a nároků na spotřebovávané zdroje neměl obdoby. To totálně změnilo celý mechanismus vztahů stát a ekonomika. Zrozením válečné ekonomiky, kdy si státy různými formami podřídily značnou část produkčních kapacit¹, tak vzniká vojensko-průmyslový komplex jako jedna z rozhodujících sil určující trendy dalšího vývoje. Meziválečná hospodářská krize tuto tendenci posílila, a tak jsme svědky vzniku New Dealu, zrodu keynesiánství a úspěchů plánovitěho řízení ekonomiky SSSR. V teorii se rodí pojetí státně monopolního kapitalizmu. Toto období se prodloužilo až do počátku 70. let, kdy pod vlivem krizového vývoje nastupuje pokus o deetatizaci hospodářství, který je charakterizován pojmy thatcherismus či reagonomika. V nich dochází k neoklasické

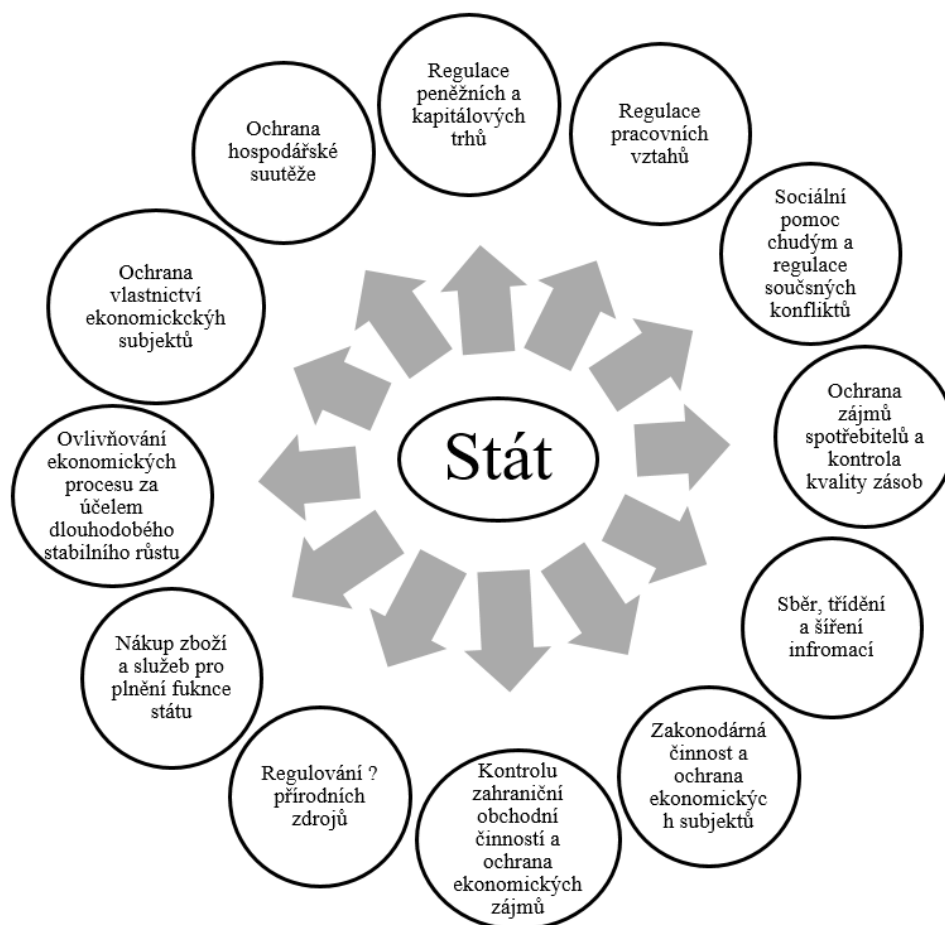
¹ K této problematice viz VARADZIN, F. *Zbrojní průmysl ve světové ekonomice*. Ostrava: HELPO, 1992.

„kontrarevoluci“ vůči keynesiánství, kdy úloha státu je teoreticky redukována pouze na „hlídače pravidel“ s tím, že soukromá iniciativa včetně produkce řady veřejných statků je společensky výhodnější a ekonomicky efektivnější. Začaly se bortit uvedené představy, které opětovně tvoří tvář reálným problémům po roce 2008. „Hypoteční krize“, ať již byly teoretické diskuze jakékoliv, ukázala, že reálná ekonomika se začala zvedat po masivních intervencích a zároveň postavila čínskou smíšenou ekonomiku do čela ekonomické síly na naší planetě.

„Koronavirová krize“ až na dřevěň poukázala na nutnost celospolečenského přístupu k ekonomickým procesům a veřejným statkům. Jestliže Čína při zasažení pandemií soustředila veškeré své materiální zdroje (lékaři, laboratorní kapacity, stavební kapacity, bezpečnostní orgány atp.) a izolovala centra pandemie, což vedlo ke kontrole nad šířením pandemie, USA se svou neregulovanou soustavou zdravotnictví a minimální koordinací s ostatními sociálními institucemi se dostala do daleko horší situace, i když měla delší časové období na přípravu. Přitom disponovala většími zdroji. A fiskální uvolnění přes 2 biliony dolarů, jak se dnes jeví (září 2020), příliš k řešení problému nepřispělo.

Hodnotíme-li roli státu v ekonomice, pak musíme vzít v úvahu rozdíl mezi reálným podílem na ekonomických aktivitách a regulačním rozsahem vyplývajícím z jeho fungování. Teoreticky si můžeme představit zemi, v níž má stát vysoký vlastnický podíl na výrobních kapacitách a dalším národním bohatství, ale malé možnosti regulovat ekonomické aktivity soukromých subjektů. Lze si představit i opak, kdy stát má nízký podíl vlastnictví na národním bohatství, ale velké možnosti z hlediska regulace aktivit soukromoprávních subjektů. Podle tohoto kritéria můžeme vydělit i ekonomiky s vysokým (nízkým) podílem státu na národním bohatství a vysokými (nízkými) možnostmi zasahovat do ekonomického chodu.

Je tedy velmi problematické usuzovat o postavení státu v ekonomice pouze na základě jednoho aspektu. Obdobně lze poukázat na rovinu finanční. Stát, který vlastní značnou část produkčních kapacit, nepotřebuje vybírat daně, alespoň ne vysoké, neboť disponuje celkovým ziskem státních firem. To je opak vzhledem ke státu, který nevlastní komerční kapacity, a tudíž veškeré své výdaje musí pokrýt z daní. Při hodnocení postavení státu musíme také respektovat sociální a organizační strukturu společnosti, ze které stát vyrůstá. Jeho rozsah i struktura je jiná v podmínkách, kdy převážná většina života se odehrává v samozásobitelských jednotkách, které směřují pouze přebytky, nebo když většinu problémů řeší uvnitř rodu nebo rodiny. Samozřejmě, že úplně jiný objem a struktura aktivit státu je ve společnostech, které jsou relativně atomizované, propojení mezi nimi jsou zprostředkovány sítí jednotných společenských vazeb, přičemž jejich složitost je dána obrovskou společenskou a výrobně technickou dělbou práce s propojením aktivit na světové trhy. Zde sehrává veřejný prostor a veřejný sektor úplně jinou roli. Pokud se podíváme na jeho základní vazby k ekonomice, získáme následný obraz (viz Obrázek č. 2).

OBRÁZEK 2: ZÁKLADNÍ VAZBY STÁTU A EKONOMICKÉHO PROSTŘEDÍ


Postavení státu v ekonomice není pouze výsledkem teoreticko-ideových koncepcí vzniklých z představ o uspořádání společnosti. V první řadě je dáno reálným stavem společnosti a úrovněmi rozvoje hospodářství a potřeb, které ekonomika na daném stupni vývoje má. Stát je v tomto smyslu pouze jednou ze struktur společnosti, i když jeho konkrétní forma je důsledkem vědomých představ, které v dané společnosti převažují. Nakolik jsou tyto formy adekvátní potřebám společnosti, vždy nakonec rozhodují výsledky rozvoje a spokojenost příslušníků společnosti. Rozdílnost koncepcí k uspořádání a funkcím státu je důsledkem toho, že společnost není homogenní, ale diferencovaná, což vede k tomu, že zástupci jednotlivých tříd, sociálních skupin a vrstev mají rozdílné požadavky vyhovující sociální skupině, kterou reprezentují.

Pokud chceme rozčlenit veřejný majetek, který funguje v reálném sektoru, získáme následné členění:

1. majetek sloužící správním orgánům (vláda, kraje, obce, samosprávné komory aj.),

2. majetek sloužící veřejným institucím (centrální banka, veřejné vysoké školy, samostatné úřady),
3. majetek ve veřejném užívání (náměstí, ulice, silnice atd.),
4. majetek sloužící veřejným institucím k aktivní hospodářské činnosti za účelem tvorby zisku či jiných ekonomických efektů.

Pomocí tohoto majetku mohou státní instituce (v širokém smyslu) ovlivňovat ekonomickou situaci jak v makroekonomické dimenzi, tak i v jednotlivých regionech, odvětvích nebo při formování celého makroekonomického prostředí. Jako příklad lze v ČR uvést státní podnik České lesy, vliv obcí na situaci v oblasti nájmu bytů atp.

Z hlediska regulačního působení je nutno zdůraznit tyto skutečnosti:

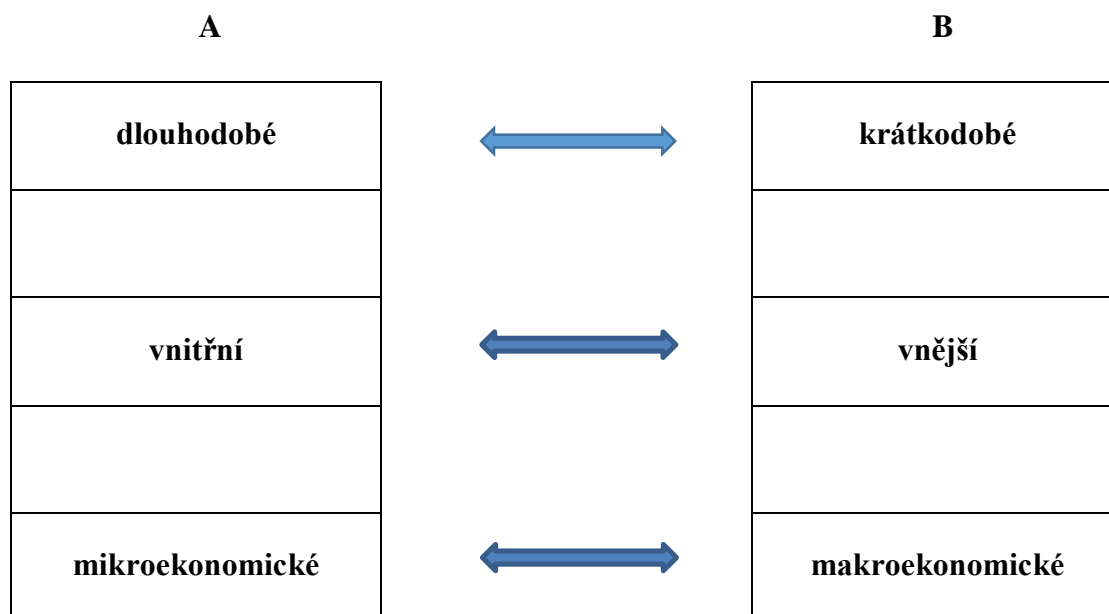
- Stát získává, uchovává, uspořádává a předává řadu informací o společnosti a v příslušném množství a kvalitě je distribuuje k subjektům, které na jejich základě přejímají příslušná rozhodnutí. V tomto ohledu stát ovlivňuje jednání ekonomických subjektů.
- Rozvojem fiskální sféry stát získal vliv na tvorbu makro a mikro prostředí ekonomiky. To nutí veškeré ekonomické subjekty, jak z hlediska platby daní a jiných poplatků, tak z hlediska získání dotací a subvencí či transferů hledat možnosti „tlaků“ na stát, aby subjekty (samostatně i sdruženě) získaly výhody v rámci konkurenčních vztahů. Stačí pohnout systémem v některých z parametrů a subjekty sami hledají „konsenzus“.
- Monetární sféra je plně pod kontrolou státu (v širším slova smyslu zde reprezentovaný centrální bankou).
- Stát do určité míry může kontrolovat kontakty subjektů se zahraničím, a tím ovlivňuje chování domácích subjektů.

1.2 Příčiny státních zásahů a existence veřejného sektoru

Pokud se podíváme na elementární vstupní úvahy do ekonomie, uvidíme, že většina z nich vychází z modelu dokonalé konkurence, kde vůči sobě vystupují ekonomické subjekty, zpravidla homogenní a vzájemně souměřitelné zdroji a ostatními možnostmi. Pak je vymodelován trh a vyrovnají se nám všechny problémy pomocí systému rovnovážných cen. Tím je dosaženo optima jak na straně nabízejících (producentů, domácností), tak i poptávajících (domácností i firem). Stát do tohoto mechanismu vstupuje jenom v případě kriminálního narušení pravidel, ale jinak není zapotřebí. Někdy je dokonce považován za škodlivý prvek. Avšak jak ukazuje praxe, může být někdy takovýto model návodný z hlediska přístupu, ale v realitě takto procesy neprobíhají. A tak se zrodily přístupy, které revidují či doplňují tento model. Proto se v ekonomickém myšlení objevily následné skupiny zdůvodňující roli státu v ekonomii.

1. Trh není dokonalý. Vychází z faktu, že ekonomické subjekty nejsou stejně veliké, a proto jsou tržní situace různé (monopol, oligopol, monopson atd.), a proto zde vznikají disproporce. Nerovnosti pak musí někdo řešit.
2. Informace nejsou dokonalé. Pro racionální rozhodování subjektů na trhu musí existovat pravdivé, komplexní informace a musí být dosažitelné v reálném čase. Zároveň nesmí být transakční náklady na obstarávání, udržování a verifikaci těchto dat. Protože tomu tak není, je zapotřebí provozovat alespoň část databází na úkor státu, a to i ve smyslu ochrany či nákladů na provoz celého informačního systému.
3. Stát je povinen udržovat právní systém. Tento klasický argument uznávají snad všechny ekonomické školy, diskuze se vede pouze o zaměření, rozsahu a míře represe v jednotlivých oblastech.
4. Existence veřejných statků. Pokud připustíme existenci veřejných statků, tak logicky musíme připustit i existenci nějakého subjektu, který se o ně bude starat a zabezpečovat je. Ve většině úvah se jedná o veřejné subjekty ať již jakéhokoliv typu. U nejvýznamnějších převládá stát. V některých případech jsou zde zapojeny i soukromé subjekty.
5. Existence externalit. Pojetí externalit zavedené do ekonomického myšlení A. Marshalllem je v současnosti jednou z nejvíce používaných kategorií a bylo rozvinuto řadou autorů. Jde o to, že při přijetí klasických ekonomických přístupů je subjekt na trhu „odměňován“ podle kvality a pružnosti své aktivity a podle kvality a rychlosti rozhodování. To určuje jeho postavení na trhu. Jenomže připustíme-li fungování kladných či záporných externalit, toto přestává platit. Rybář může dále dělat vše správně, ale v případě znečištění vod se mu snižují výlovy a kvalita konečného produktu se zhoršuje. Banka nemusí posílat pracovníky IT na speciální školení, neboť se dozví o problémech a způsobech jejich řešení jejich zaměstnanci v rozhovoru se zaměstnanci při neformálních setkáních atp.
6. Nestabilita trhu a cyklické kolísání mají za následek sociální nerovnováhu a politické problémy. To vede k destabilizaci nejenom hospodářství, ale celé společnosti. Proto je nutné centrálními autoritami volit regulaci sociálně ekonomických procesů.
7. Trh je svým způsobem krátkodobá záležitost. Pro své subjekty generuje informace v daném časovém okamžiku. Dokonce ani dlouhodobé pozorování časových řad nám nemusí sloužit ke správnému rozhodnutí. Trh nezachycuje např. budování produkční kapacity, kvantitativní a kvalitativní změny na straně poptávajících, připravované změny ve výrobních technologiích atp. Proto potřebujeme dbát i na dlouhodobé tendence, které jsou tvořeny ve sféře veřejných rozhodnutí (budování infrastruktury, rozvoj školství, vědy atp.), které ovlivňují tvorbu prostředí a tím i budoucí stav.

Z výše řečeného lze vymezit, že aktivity státu se pohybují mezi mikroekonomickými a makroekonomickými, vnitřními a vnějšími a krátkodobými a dlouhodobými funkcemi. Lze pak odvodit dva základní modely tradiční (A) a moderní (B) z hlediska preference funkcí.


OBRÁZEK 3: „IDEÁLNÍ TYPY“ EKONOMICKÝCH FUNKCÍ STÁTU


Zdroj: WOJTYNA, A. Nowoczesne państwo kapitalistyczne a gospodarka: teoria i praktyka. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1990, s. 48.

V „tradičním“ pojetí se stát zabývá hlavně problematikou fungování právního systému, kdy rozhodujícím kritériem je stav vnitřního trhu a snaží se udržovat cenovou hladinu a podmínky pro existenci domácích ekonomických subjektů. V „moderním“ pojetí preferuje spíše schopnost reagovat na změny podmínek ve světovém hospodářství, ale daleko větší váhu mají procesy spjaté s rozvojem mezinárodní dělby práce a udržování makroekonomické rovnováhy, neboť to je jeden z hlavních momentů existence v internacionalizujícím prostředí.

Načrtnutý model je pouze metodologickou pomůckou, neboť v jednotlivých zemích se podle situace mohou preference měnit (\leftrightarrow) v čase. A zároveň tento schematismus neznamená buď anebo, protože v realitě si stát tyto funkce zachovává ve své komplexnosti, liší se pouze kladeným důrazem.

1.2.1 Mikroekonomické příčiny selhávání trhu

Pod tímto termínem rozumíme skutečnost, že reálný ekonomický mechanismus trhu nevede k optimálnímu stavu z hlediska distribuce výrobních faktorů - např. nejproduktivnější výrobní jednotky nemají dostatek produkčních faktorů, je tolerována horší kvalita či struktura výstupu, která neodpovídá potřebám zákazníka. Z druhé strany zákazníci nedostávají statky, které by v plné míře uspokojily jejich potřeby, dochází k nedostatku statků, spotřebitel koupí, např. z důvodu poruch v informacích, horší kvalitu za nižší cenu atd. Je zřejmé, že konkrétních příčin tržních selhání je velmi mnoho, a to jak na straně nabídky, tak i poptávky. Přitom se jedná o

různé trhy se svými specifiky v jejich fungování jako je trh zboží, trh služeb, trhy produkčních faktorů a které je možno dále členit z hlediska odvětvového (pojišťovací trh, trh pracovních sil, kapitálu, trh potravin atd.) nebo z hlediska domácích a zahraničních trhů.

Mohou nastat různé situace podle jednotlivých trhů, kdy selhání může pramenit z mezinárodně měnových procesů, strukturálních změn aj., přičemž základním problémem je neschopnost trhu v případě poruchy nastolit zpět rovnováhu. Jako příklad si můžeme uvést situaci na trhu, kdy strukturální změna nevede k nastolení nové rovnováhy, ale k dlouhodobému vyřazení pracovní síly z produkčního procesu nebo neexistence potravinářských norem nevede k nabízení kvalitních potravin, ale naopak.

1.2.2 Makroekonomické příčiny selhávání trhu

Národní hospodářství jako celek funguje v realitě pouze jako neustále proměnný celek. Z teoretického hlediska lze např. přijmout předpoklad, že v ekonomice se nemění výrobní technologie pro sledovaná období nebo, že kapitálová náročnost produkce se nemění či ceny jsou v daném období stálé. V reálném hospodářství nikdy nic takového nenastává.

Reálnou ekonomiku proto musíme chápat jako dynamický celek, který se pohybuje neustále v nestabilitě a v rozporech. Ty jsou někdy menší, takže z hlediska pohybu celku je považujeme za malé a z hlediska abstraktního pohledu popisem národohospodářských kategorií za opominutelné. Jako příklad lze uvést několika málo procentní odchylky cen, které se vyrovnávají, takže celkovou inflaci prohlásíme za nulovou.

Z důvodu neustálých změn v procesu reprodukce vnikají tlaky na rovnováhy ekonomiky jako celku. Důvodem je vědecko-technický pokrok, demografické změny, procesy vyčerpání či otvírání nových přírodních zdrojů, měny v jiných státech atd. Makroekonomické tržní selhání pak znamená, že tyto tlaky nejsou přirozeně korigovány hospodářským mechanismem a dojde k tendenci ohrožující celou ekonomiku. Např. příliv kapitálu v důsledku příznivého hodnocení nevyvolá další růst produkčních kapacit, ale vede k růstu cen, rozdílné míry inflace v jednotlivých odvětvích vedou k poruše proporcionality odvětví a tím k zastavení růstu ekonomiky. Stát proto potřebuje nástroje, které mu umožňují provádět zásahy do chodu hospodářství za účelem dodržet stabilitu vývoje.

Jestliže vyjdeme ze základní rovnice:

$$Y = C + S = I + (T - G) + (X - M),$$

pak musí mít nástroje na ovlivnění spotřeby (C), úspor (S), investic (I), veřejných příjmů (T) a výdajů (G), exportu (X) a importu (M). Tyto veličiny může stát ovlivňovat prostřednictvím sociální, fiskální, monetární, vnější ekonomické politiky a řízením cen (minimální a zaručená mzda, maximální a usměrňovaná cena, nákupní ceny v zemědělství).

Druhým momentem tržního makroekonomického selhání je nevyužívání existujících výrobních faktorů. V klasické ekonomii a neoklasické ekonomii se předpokládá, že

makroekonomický mechanismus pomocí cenového kolísání zabezpečí využití všech produkčních faktorů, tj. snížením ceny výrobního faktoru se po něm zvýší poptávka a tím se zvýší jeho zapojení do reprodukčního procesu. Podle této teorie, pokud existuje pružný cenový mechanismus, dochází k nastolení využití všech faktorů. To znamená, že míra nezaměstnanosti se pohybuje kolem frikční nezaměstnanosti nebo že veškerá půda je zapojena do produkčního procesu.

I když zde není prostor pro diskuzi jednotlivých škol o problematice rovnováhy a jejich zdůvodňované nerovnováhy, je fakt, že reálná ekonomika se povětšinou pohybuje mimo plné využití produkčních faktorů. Tím ovšem nastává neoptimální stav, kdy stát má povinnost intervenovat, aby nastal možný rozvoj společnosti.

1.2.3 Zahraničně ekonomické příčiny selhávání trhu

V podstatě každá ekonomika je zapojena ve větší nebo menší míře do vnějších ekonomických vztahů. Důvodem může být buď nedostatek určitých zdrojů nebo výhody úspor z rozsahu či synergický efekt mezinárodní dělby práce. Selhávání trhu se odehrává ve třech základních rovinách, a to v pohybech zboží a služeb, kapitálu a pracovních sil. V oblasti zboží a služeb může dojít k nerovnováze na platební bilanci, což může mít nepříznivé důsledky na fungování monetární oblasti a tím narušení chodu hospodářství, ať ve smyslu deficitů či přebytků. Zároveň mohou vznikat nerovnovážné stavy ve vnitřní ekonomice - viz např. Holandská nemoc nebo devalvace měny a nárůst inflace.

Pod termínem Holandská nemoc rozumíme ekonomický paradox, kdy získání levného přírodního zdroje vede k nárůstu exportu, vzniká přebytek na obchodní bilanci a do ekonomiky začínají proudit dodatečné peněžní zdroje. Tím je rozpoután růst důchodů a cen, což vede ke strukturálním změnám, které oslabí domácí ekonomiku. Důvodem je skutečnost, že pro výši cen je ostatní domácí zboží neprodejné na mezinárodních trzích a pomalu zanikají jeho výrobní kapacity. Díky důchodům si obyvatelstvo může opatřit levnější zboží z ciziny. Důsledkem je, kromě produkce statků na bázi přírodního faktoru a s ním spjatých firem, snížení výkonu ostatních odvětví, což vede ke zpomalení dynamiky vývoje.

Něco podobného se odehrálo se Španělskou ekonomikou v 16. století po dobytí Ameriky, které bylo doprovázeno přítokem velkého množství zlata a stříbra. Místo rozkvětu Španělsko v dobách svého největšího rozmachu za Filipa II. skončilo v ekonomickém bankrotu a Nizozemí, Francie a Anglie na španělských nákupech vytvořili základy svého budoucího mocenského postavení. Jako pojem byl poprvé použit v roce 1977 týdeníkem *The Economist* při popisu potíží nizozemské ekonomiky Groningenského ložiska zemního plynu v roce 1959.

Selhání tržního mechanismu na mezinárodních kapitálových trzích je dáno důsledkem nemožnosti splácet dluhy. Vzhledem k tomu, že státy nejsou firmy, nedochází zde ke klasickým tržním důsledkům, např. vyřazení neefektivního subjektu jiným nebo zaujetí jeho místa

zdravým expandujícím efektivním subjektem. Stačí poukázat na několikrát zkrachovanou ekonomiku Argentiny nebo na Řecko s jeho neschopností existovat na mezinárodních kapitálových trzích bez podpory EU a dalších organizací. A co se týká soukromých mezinárodních podniků, stačí vyjmenovat termíny jako daňové ráje, podpora kapitálových investic, tvorba investičního klimatu aj., abychom pochopili, že tržní mechanismus zde selhává. Obdobně lze charakterizovat mezinárodní pohyb pracovních sil. Jedná se samozřejmě o důležitý prvek mezinárodního rozvoje, avšak si musíme uvědomit, že z hlediska rozvojových a chudších ekonomik se nejedná o nic jiného než jejich zbídačování.

Jde o to, že tyto ekonomiky mají náklady na obživu a vzdělání svých občanů, protože potřebují kvalifikované a aktivní pracovní síly pro svůj rozvoj. Vyspělé země pro změnu nechťejí masu chudých a málo vzdělaných pracovních sil, ale podporují imigraci takových, které potřebují pro svůj rozvoj. Takovýto tržní mechanismus vyvolává v život více problémů, než řeší.

1.2.4 Mimoekonomické příčiny selhávání trhu

Každý ekonomický mechanismus je vsazen do širších sociálních vztahů a vazeb. Jeho smysl se totiž nemůže odehrávat mimo toto sociálně. Není zde však úmyslem diskutovat o charakteru a uspořádání vazeb mezi těmito systémy. Zde nám stačí prosté konstatování, že existují a vzájemně se ovlivňují. Zároveň nabývají určitých organizačních forem, jsou v určitém vztahu se státem a musí disponovat ekonomickými zdroji, aby mohly realizovat své aktivity.

Pokud částečně zredukujeme tyto složité struktury společenského bytí, zůstane nám sociální a kulturní sféra, náboženství, školství a tělovýchova, obranné a represivní složky naší společnosti a realizační sféra v podobě politiky jako specifického způsobu prosazování zájmů. Zároveň je zřejmé množství jevů z této oblasti, které mohou narušit fungování ekonomiky - války, náboženské excesy, přílišné odčerpání zdrojů apod.

Z tohoto důvodu musí existovat jistá společenská struktura (stát), která má kromě správních funkcí také politickou odpovědnost. Té se nemůže zříct, pretenduje-li na roli představitele společnosti. Státní moc nemůže být samoúčelem a nemůže ignorovat tuto svou celospolečenskou roli. Tato zodpovědnost platí i v případě samosprávních struktur, kdy představitelé nemají zodpovědnost pouze sami za sebe, ale i za ostatní členy společnosti. Proto musí nutně reagovat, naruší-li mimoekonomické faktory fungování hospodářství nebo naopak dostane-li se ekonomický pohyb do rozporu s ostatními sférami lidské existence.

1.2.5 Stát a existence veřejného sektoru

Podíváme-li se nejprve na existenci veřejného sektoru, pohledem do historie zjistíme, že již od počátku formování a vzniku státu neexistovalo období, kdy by stát nedisponoval nějakým majetkem. A je možno se dokonce postavit za dosti ověřenou hypotézu, že v ranných dobách veřejnoprávní vlastnictví (státní a církevní) tvořilo asi většinu majetku. Moderní soukromé vlastnictví se rodilo až s postupnou právní emancipací občanů v antickém Řecku a Římě, ale



středověk s nástupem „barbarských“ států opětovně zvýšil podíl vlastnictví panovníka jako představitele státu.² Teprve v pozdním středověku a zrození novověku v renesanci přináší rozšíření římského práva a postupné formování nynějšího pojetí soukromého a veřejného vlastnictví. Např. v českých zemích byl přechod na moderní formy fakticky proveden v roce 1848, což znamenalo konce patrimoniální správy.³ Ta však pokračovala na přechodnou dobu ve své činnosti, a to do 1.7.1850. Tehdy vstoupil v platnost obecní řád. Tím byl dokončen přechod k občanské společnosti, který v Habsburské monarchii započal schválením občanského zákoníku v roce 1811.

Přechod na novou společnost byl poměrně dost drahý, neboť v habsburském soustátí byl schválen výkup z roboty. Vyčísli se hodnota zrušených dávek a robot, odečetla se hodnota vzájemných závazků vrchnosti (např. poskytování potravy při robotě) a od toho se odečetla 1/3 jako ekvivalent za náklady náležící vrchnosti (např. dozor). Zbylé 2/3 činily míru náhrady. Polovinu z této části museli zaplatit poddaní a druhá polovina byla hrazena ze zemského rozpočtu. Emfyteutické (zákupní) dávky nebo dávky ze zádušních nadací platil bývalý poddaný a ten je musel uhradit celé sám. Tyto částky byly převedeny na hypotekární dluhy. Celkem v Čechách náhrady činily 56,93 mil. zlatých, na Moravě 33,105 mil. zlatých a ve Slezsku 4,01 mil. zlatých. Z toho vrchnost obdržela 72,25 mil. zlatých a zbytek, konkrétně 22,789 mil. zlatých přešlo farám, kostelům, školám, nadacím atd. (GRUBER, J. *Agrární zřízení*. Praha: Český čtenář, 1914, s. 210) Vidíme, že v rámci sociální modernizace, nejvíce získala šlechta⁴, podíl církve a dalších bývalých vlastnických patrimoniálních práv byl více jak 3krát menší.

Pro formování obecního vlastnictví v moderním smyslu mělo rozhodující význam schválení vzniku obce jako jednotky samosprávy, která měla spravovat záležitosti občanů a majetek obce (1843). Nový zákon reagující na první zkušenosti byl vyhlášen roku 1862 (říšský) a zemský v roce 1863. Zde byla definována i kategorie obecního sněmu, kam spadaly důchody z obecních daní a poplatků, cesty, budovy, sady a majetky, kde se hospodařilo společně (louky, rybníky, pastviny) tzv. občiny. Ty měly v Čechách v roce 1887 rozlohu 109 303 ha (z toho 61 000 ha lesů). (KROFTA, K. *Přehled dějin selského stavu v Čechách a na Moravě*. Praha: nákladem vlastním, 1919, s. 253) Mimo to vzniká městská samospráva, která si taktéž vytvořila vlastní majetek přenesením svého historického majetku.

Logika fungování tehdy předpokládala, že „na řádné vydaní obecní...stačí zpravidla příjem z vlastního jmění, zvláště budov a pozemků zemědělských a lesnických, k nimž později přibýly hlavně obecní podniky a že jen výjimečně bude zapotřebí rozvrhnout příspěvky na obec, tj. na

² Ve středověku existovala poměrně komplikovaná vlastnická struktura, založená na různých typech závislosti. Nejednalo se pouze o vlastnictví, ale i o držbu, pronájem královského vlastnictví v oblasti mincovnictví, těžby drahých kovů atp. Uvnitř vlastnictví půdy byl rozlišován dominikál (šlechtické vlastnictví), rustikál (selské vlastnictví) a obecní vlastnictví (kolektivní využívání půdy). Blíže viz ŠMELHAUS, V. *Kapitoly z dějin předhusitského zemědělství*. Praha: NČSAV, 1964; VANĚČEK, V. *Dějiny státu a práva v Československu*. Praha: Orbis, 1974; STERNBERG, K. *Nástin dějin českého hornictví*. Ostrava: Montanex a.s., 2003.

³ K systému patrimoniální správy viz JANÁK, J. a Z. HLEDÍKOVÁ. *Dějiny správy v českých zemích do roku 1945*. Praha: SPN, 1989, kap. 11. Vrchnostenská správa; MALÝ, K. a A. SIVÁK. *Dějiny státu a práva v Československu do roku 1918*. Praha: Panorama, 1988.

⁴ Díky tomu šlechta mohla usilovně modernizovat své hospodářství na základě této veřejné podpory. Blíže viz BERANOVÁ, M a A. KUBAČÁK. *Dějiny zemědělství v Čechách a na Moravě*. Praha: Libri, 2010, s. 250-258. To se později odrazilo v pozemkové reformě, která začala podrývat postavení těchto velkostatků.

občanstvo“. (*Ottův obchodní slovník II*. Praha: Nakladatelství J. Otto s.r.o. v Praze a Bratislavě, 1914, s. 683)

Realita však byla jiná. Již v 60. letech 19. století se objevily stížnosti domkařů, že sedláci neplatí daně z obecních pozemků, ale platí je obec, ačkoliv je užívají oni. Na základě licitace vyřazovali bohatí sedláci dohazováním chudší rolníky a pak půdu užívali zdarma. Probíhala specifická „privatizace“ obecního majetku, kdy bohatí nájemci si jej „přivtělovali“ ke svému pravidelnému a dlouhodobému pronájmu a později tuto půdu prohlásili za svůj majetek. Přes snahu českých zemských orgánů do 1. světové války zmizely 2/3 obecního majetku.⁵ Za První republiky byly obce v kritickém stavu a velmi obtížně se financovaly. Výjimkou nebyly ani 300% přírážky k přímým daním⁶ a žádné zákonné novely tento problém nevyřešily. Až teprve zákon č. 279/1949 Sb. De iure sloučil státní a obecní vlastnictví, čímž naprosto změnil logiku fungování.

Potřeba veřejného sektoru v soudobé společnosti však nenavázala na předindustriální a raně industriální státní struktury. Proběhlá industrializace totálně proměnila veřejný sektor - změnila se tak armáda (výzbroj, kasárny, sklady apod.), justice (moderní vězení, soudy), vznikla potřeba moderní městské infrastruktury (osvětlení, kanalizace atd.), dopravní infrastruktura taktéž prožila absolutní změnu, změnila se materiálně technická základna zdravotnictví, školství atp. Uvedené změny až na výjimky proběhly pod patronací státu a dalších veřejnoprávních organizací. Tím se potvrdily teze, že rozvinutý soukromý produkční sektor nemůže existovat bez vyspělého veřejného sektoru.

⁵ HLAVÁČKA, M. *Zlatý věk české samosprávy. Samospráva a její vliv na hospodářský, sociální a intelektuální rozvoj Čech 1862-1913*. Praha: Libri, 2006, s. 115.

⁶ JANÁK, J a Z. HLEDÍKOVÁ. c.d., s. 445.