

# **Veřejná ekonomika**

Distanční studijní text

**František Varadzin**

**Karviná 2020**



**SLEZSKÁ  
UNIVERZITA**  
OBCHODNĚ PODNIKATELSKÁ  
FAKULTA V KARVINĚ

**Obor:** Tato distanční studijní opora tematicky spadá do oboru Veřejná ekonomika a správa.

**Klíčová slova:** Homo oeconomicus (člověk ekonomický), altruismus, stát, veřejná ekonomie, veřejná ekonomika, veřejný sektor, obec, společenská smlouva, kameralismus, klasická a neoklasická ekonomie, marxismus, institucionalismus, historická škola stát, reálný sektor, monetární sektor, selhání trhu, informace, produkční (výrobní) faktory, vlastnictví, veřejný sektor, soukromý sektor, fundraising, vlastnictví, primární sektor, sekundární sektor, terciární sektor, potřeba, statek, veřejný statek, soukromý statek, klubový statek, společný (smíšený) statek, meritorní statek, externalita, rozdělování, reprodukční proces, cena, nabídka, poptávka, rovnost, nerovnost, ekonomická spravedlnost, teorie blahobytu, rovnováha, trh, cena, nezaměstnanost, cyklus, stabilita, dokonalá konkurence, nedokonalá konkurence, restriktivní, neutrální, expanzivní hospodářská politika, veřejná moc, veřejný zájem, veřejná politika, politický cyklus, veřejná volba, byrokracie, lobbista, politik, volič, efektivita, účinnost, hospodárnost (úspěšnost), výkony, náklad, přínos, nový veřejný management, veřejné finance, přímé daně, nepřímé daně, důchodové daně, majetkové daně, státní rozpočet, veřejný rozpočet, transfer, subsidie, deficit, státní dluh, přebytek.

**Anotace:** Předložená distanční studijní opora s názvem „Veřejná ekonomika“ se snaží být učebním textem stejnojmenného předmětu zejména pro studenty kombinované formy navazujícího magisterského studia Obchodně podnikatelské fakulty v Karviné, Slezské univerzity v Opavě. Jedná se o zcela nově zpracovanou oporu, která vychází z dlouhodobé výukové praxe a snaží se o postižení základních vývojových tendencí daného teoretického předmětu. Je koncipována tak, aby ukázala na širší souvislosti problémů řešených v rámci této vědní disciplíny. Obsahovou náplní této distanční opory je vymezení teoretických souvislostí předmětu veřejné ekonomiky, historie vývoje její myšlenkové koncepce a výklad jednotlivých problémů. Cílem je přiblížit zájemcům o veřejnou ekonomii nejen vlastní poučky, ale také diskusi, která je součástí problematiky. Proto je výklad koncipován i tak, aby se čtenáři seznámili s originálními pracemi a mohli si je v budoucnu v případě potřeby či zájmu prostudovat.

Opора je rozdělena do deseti kapitol, ve kterých autor usiloval o zobrazení složitého myšlenkového světa ekonomů čtenářům. Proto mohou předložený text využít všichni zájemci o problematiku veřejné ekonomiky jako inspiraci pro tvorbu vlastních názorů na uvedené problémy.

**Autor:** **prof. PhDr. František Varadzin, CSc.**

## Obsah

|  |    |
|--|----|
| ÚVODEM.....  | 6  |
| RYCHLÝ NÁHLED STUDIJNÍ OPORY.....  | 8  |
| 1 ÚVOD DO VEŘEJNÉ EKONOMIKY A JEJÍ VYMEZENÍ.....   | 9  |
| 1.1 Člověk jako výchozí subjekt ekonomie .....   | 10 |
| 1.2 Metodologické přístupy k veřejné ekonomii.....   | 12 |
| 1.3 Veřejná ekonomika jako součást ekonomických disciplín .....  | 13 |
| 2 VÝVOJ EKONOMICKÉHO MYŠLENÍ V OBLASTI VEŘEJNÉ EKONOMIKY   | 18 |
| 2.1 Stát a společnost ve starověku a antice .....  | 19 |
| 2.2 Stát a společnost ve středověku.....   | 21 |
| 2.3 Stát a společnost v novověku .....   | 23 |
| 2.4 Problémy veřejné ekonomie v období klasických a postklasických ekonomických směrů ekonomického myšlení ..... | 30 |
| 3 STÁT A EKONOMIKA .....   | 46 |
| 3.1 Pojetí státu v ekonomice .....   | 47 |
| 3.2 Příčiny státních zásahů a existence veřejného sektoru.....   | 50 |
| 3.2.1 Mikroekonomické příčiny selhávání trhu .....   | 53 |
| 3.2.2 Makroekonomické příčiny selhávání trhu .....   | 53 |
| 3.2.3 Zahraničně ekonomické příčiny selhávání trhu .....   | 54 |
| 3.2.4 Mimoekonomické příčiny selhávání trhu .....  | 55 |
| 3.2.5 Stát a existence veřejného sektoru .....   | 56 |
| 4 SMÍŠENÁ EKONOMIKA A JEJÍ FUNGOVÁNÍ.....  | 60 |
| 4.1 Člověk a produkční systémy .....   | 61 |
| 4.2 Ekonomické sektory .....   | 66 |
| 4.2.1 Kritérium prostoru .....   | 67 |
| 4.2.2 Kritérium vlastnictví .....  | 68 |
| 4.2.3 Kritérium sektorů .....  | 69 |
| 4.2.4 Kritérium odvětví.....   | 70 |
| 4.2.5 Kritérium způsobu financování.....   | 72 |
| 4.3 Neziskový sektor a soukromý neziskový sektor .....   | 73 |
| 4.3.1 Neziskový veřejný sektor.....  | 75 |
| 4.3.2 Vymezení neziskového soukromého sektoru.....   | 75 |
| 4.3.3 Charakteristika a fungování neziskového soukromého sektoru.....  | 78 |

|       |  |     |
|-------|--|-----|
| 4.3.4 | Financování neziskového sektoru a fundraising .....                      | 79  |
| 4.3.5 | Fundraising .....  | 79  |
| 4.4   | Trojúhelníkový model národního hospodářství .....                        | 82  |
| 5     | TEORIE VEŘEJNÝCH STATKŮ A EXTERNALIT .....                               | 86  |
| 5.1   | Typy statků v ekonomice .....  | 87  |
| 5.2   | Veřejné statky.....  | 91  |
| 5.3   | Veřejné statky v rámci ekonomického systému.....                         | 94  |
| 5.4   | Veřejné statky ve vývoji společenské struktury .....                     | 97  |
| 5.5   | Stát a veřejné statky.....   | 98  |
| 5.6   | Globální veřejné statky.....   | 101 |
| 5.7   | Externality .....  | 104 |
| 6     | REDISTRIBUČNÍ ROLE STÁTU.....  | 110 |
| 6.1   | Teorie rozdělování.....  | 111 |
| 6.1.1 | Funkcionální rozdělení příjmů .....                                      | 112 |
| 6.1.2 | Osobní rozdělení příjmů .....  | 119 |
| 6.1.3 | Rozdělení majetku .....  | 124 |
| 6.2   | Problematika rovnosti a nerovnosti, spravedlnosti a nespravedlnosti..... | 127 |
| 6.3   | Vymezení státu blahobytu.....  | 130 |
| 7     | STABILIZAČNÍ FUNKCE STÁTU .....  | 138 |
| 7.1   | Vymezení ekonomické rovnováhy .....                                      | 139 |
| 7.1.1 | Vývoj teorie rovnováhy .....   | 144 |
| 7.1.2 | Základní modely teorie rovnováhy .....                                   | 149 |
| 7.2   | Anticyklická politika státu .....  | 158 |
| 7.2.1 | Diskuze o ekonomickém cyklu.....   | 159 |
| 7.2.2 | Průběh ekonomického cyklu.....   | 167 |
| 7.2.3 | Anticyklická politika.....   | 170 |
| 8     | TEORIE VLÁDNUTÍ A VEŘEJNÉ VOLBY.....                                     | 178 |
| 8.1   | Vymezení problémů vládnutí .....   | 179 |
| 8.2   | Přehled názorů na vládnutí.....  | 182 |
| 8.3   | Soudobé ekonomické diskuze o problémech vládnutí a rozhodování .....     | 191 |
| 8.4   | Teorie veřejné volby.....  | 193 |
| 8.4.1 | Volič a volby.....   | 194 |
| 8.4.2 | Politik a „politické podnikání“ .....                                    | 199 |

|       |  |     |
|-------|--|-----|
| 8.4.3 | Lobbisté a prosazování dílčích zájmů.....                                  | 201 |
| 8.4.4 | Byrokracie v procesu veřejné volby .....                                   | 202 |
| 9     | EFEKTIVITA VEŘEJNÉHO SEKTORU.....  | 211 |
| 9.1   | Efektivita jako kategorie .....  | 212 |
| 9.2   | Ekonomická efektivnost.....  | 213 |
| 9.3   | Efektivita veřejného sektoru.....  | 218 |
| 9.3.1 | Velikost a struktura veřejného sektoru jako problém jeho efektivnosti .... | 219 |
| 9.3.2 | Selhání vlády a efektivita veřejné ekonomiky .....                         | 220 |
| 9.3.3 | Řízení a problém efektivity veřejné ekonomiky .....                        | 223 |
| 10    | VEŘEJNÉ FINANCE.....   | 229 |
| 10.1  | Pojetí financí a vymezení veřejných financí.....                           | 230 |
| 10.2  | Vývoj názorů na roli veřejných financí .....                               | 235 |
| 10.3  | Příjmy veřejných financí .....   | 237 |
| 10.4  | Výdaje veřejných financí.....  | 243 |
| 10.5  | Bilance veřejných rozpočtů .....   | 247 |
|       | LITERATURA .....   | 254 |
|       | SHRNUTÍ STUDIJNÍ OPORY .....   | 265 |
|       | PŘEHLED DOSTUPNÝCH IKON.....   | 269 |

## ÚVODEM

Vzdělávání je sociálně psychologický problém, který provází vývoj člověka od samého počátku jeho vývoje. Souvisí nejen se získáváním schopnosti individua plnit roli obstaravatele statků, které slouží k uspokojení jeho potřeb, ale je i záležitostí společnosti. Ta musí vyvinout adekvátní jazyk, písmo a další symboly, kdy na základě jejich porozumění jednotlivci chápou sdělovaný obsah. Společnost musí zajistit předávání těchto informací pomocí svých specifických organizačních forem, tj. musí vytvářet školy a další vzdělávací instituce, zabezpečovat výukové prostředky, stanovovat požadavky na znalosti atp. Nejde zde přitom pouze o materiální zabezpečení (budovy, laboratoře, knihovny, informační sítě aj.), ale i o personální, organizační, finanční a ideový rámec, ve kterých tyto materiální prvky fungují.

Je zřejmé, že s vývojem společnosti se mění i jednotlivé části tohoto vzdělávacího systému. Můžeme pozorovat vývoj od hliněných destiček a klínového písma po dnešní elektronické záznamy, zároveň můžeme sledovat vývoj požadovaného poznatku v rodech, kmenech, národech až po tvorbu celosvětových vzdělávacích platforem. Vzdělávání však nemá jen technickoorganizační dimenzi, neboť je integrální součástí člověka a společnosti. Proto má i svůj etický, kulturní a morálně mravní rozměr. Problém vzdělání souvisí s obecnými otázkami o smyslu lidských aktivit, jejich oprávněnosti, významu bytí jedince a společnosti atp. Řada těchto otázek může být poměrně jednoduchá - např. jakou hodnotu má vzdělávání. Odpovědi však mohou být velmi komplikované, v písemné podobě mnohostránkové a jejich autor bude vnitřně rozpačitý, neboť vnitřní pocit nejistoty, zdali odpověděl na to, na co mířila otázka, zůstává. Stačí se podívat na problém formálního vzdělávání, na jeho počátek i ukončení, na jeho formy a požadavky, odlišnosti přístupu a chápání jednotlivými skupinami v rámci společenské dělby práce a sociální struktury a rozdílnosti v kvalitě instituce. Ale existuje hodnota vzdělání pouze ve společenském kontextu nebo je to i individuálně psychologická vlastnost jedince vyplývající z jeho biologických předpokladů a jeho přístupu k životu? Projevuje se to jako odlišnost mezi zájmy a preferencemi jedince a společnosti?

Pokud si uvědomíme rozsah a hloubku problematiky poznávání a vzdělávání, pak je zřejmé, že každá učební pomůcka je pouhá výseč, nepatrná část složitě strukturovaného a uspořádaného celku. Svou roli sehrává součinností s ostatními prvky vzdělávacího systému, a proto musí být i takto chápána. Z uvedeného důvodu by chtěl autor těchto řádků apelovat na čtenáře, aby otvíral předložený text při vědomí jeho souvztažnosti k učebnicím ekonomie, práva, historie a sociologie, jako minimum pro komplexní pochopení zpracované problematiky veřejné ekonomiky.

Smyslem této předmluvy není nastínit řadu otázek, které zaujmou čtenáře a jsou pak podrobněji řešeny v textu. Důvodem napsání těchto vět je snaha upozornit čtenáře, že vzdělávání je složitá a komplikovaná činnost, která není redukovatelná na několik málo, byť

často významných aktivit. Proto autor tohoto učebního textu přistoupil k obsahovému výkladu tak, aby čtenáři zdůraznil, že se jedná o úvod do problematiky a počátek studia. Čtenář by proto neměl považovat zde uvedená tvrzení za souhrn vědění o veřejné ekonomice, ale za nástroj, který mu má otevřít prostor pro snazší zvládnutí jím studované problematiky. Není jejím účelem nahradit učebnice a další odbornou literaturu, ale dopomoci studentům k jejich úspěšnému zvládnutí.

Zároveň chci velmi poděkovat Kristýně Rácové, neboť bez její péče a úsilí by tato práce nevznikla, alespoň ne v této podobě. Také chci poděkovat svým mladším kolegům na katedře Tomáši Vernerovi a Jaroslavu Škrabalovi za pomoc při technických úpravách a dalších aktivitách při jejím zpracování.

František Varadzin

## RYCHLÝ NÁHLED STUDIJNÍ OPORY

Tato učebnice nemá ambice být základním výkladem problémů a pouček. Její ambicí je ukázat na pestrý svět ekonomického myšlení na téma veřejné ekonomiky, a to se tomu samo nabízí. Pokud si většina z nás vzpomene na své seznamování s ekonomii i na to, jak je ekonomie představována, na první pohled se jeví nudnou, nezáživnou vědou, která je plná pouček a formalizovaných zápisů. A většina, když se povrchně seznámí s ekonomikou, tvrdí, že její poučky jsou sice pěkné, ale v praxi to vypadá jinak.

Je však možno říci, že ty tisíce nebo desetitisíce lidí, kteří se ekonomikou zabírali, nejsou schopni pochopit realitu? Proto je cílem knihy prezentovat různé názory a postoje a ukázat i na řadu děl, které jdou mimo hlavní proudy v určité době. Čtenář by měl pochopit šířku a rozsah řady ekonomických diskusí týkajících se fungování veřejné ekonomiky, a to z důvodu, aby porozuměl postojům jednotlivých aktérů politických diskusí, které jsou integrální součástí světa veřejné ekonomie.

Nakolik se uvedený záměr naplnil to, nechť posoudí sám čtenář a jakékoliv autorovy úvahy na toto téma nemohou být brány vážně. Autor by se chtěl jen omluvit čtenáři za to, že nemá literární talent hodný L. Vančury nebo K. Čapka, takže předem uznává výhrady na kostrbatost vyjádřených myšlenek a uvědomuje si, že jakákoliv kritika na toto téma je oprávněna.



# 1 ÚVOD DO VEŘEJNÉ EKONOMIKY A JEJÍ VYMEZENÍ

## RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY



První kapitola se zabývá problémem vymezení předmětu, který pak bude podrobněji představen v následujících kapitolách. Nejedná se však o jakýsi stručný výklad problematiky, ale o shrnutí metodologických problémů souvisejících s vymezením a fungováním veřejné sféry. Kromě „stanovování hranic“ je pozornost věnována i souvislostem vyplývajícím z charakteru aktivit celé společnosti. Je zde snaha poukázat i na strukturální souvislost jednotlivých částí společenského mechanismu.

Reálná společnost, její skladba a její pohyb se samozřejmě odráží i v technických představách, které vznikají na základě popisu této reality. To se odráží i ve struktuře věd o společnosti, a proto má tato vstupní kapitola poukázat na místo, vzájemnou souvislost a provázanost veřejné ekonomiky s jinými vědními disciplínami. Znalost této struktury totiž umožňuje nacházet metodologické přístupy a rozvíjet myšlenky na základě souvislostí a analogií v příbuzných vědních disciplínách.

Pro zvládnutí vědního oboru je důležité zvládnout i základní materiální aparát, neboť ten je jednou ze základních složek vědeckého myšlení. Proto je zde věnována pozornost i základnímu výkladu souvisejícímu se specifikou kategorií předmětu veřejná ekonomika a její výstavbě na základě jiných ekonomických disciplín.

## CÍLE KAPITOLY



- objasnit základní rysy pojetí člověka v ekonomii
- vytvořit představu vztahu člověk - stát - společnost
- zdůraznit důležitost znalosti metodologie a metod myšlení
- objasnit základní přístupy k pojetí veřejné ekonomie
- poukázat na souvislost veřejné ekonomie k dalším ekonomickým disciplínám
- rozlišit veřejnou ekonomii, veřejnou ekonomiku a ekonomiku veřejného sektoru

## KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY



Homo oeconomicus (člověk ekonomický), altruismus, metodologie, stát, veřejná ekonomie, veřejná ekonomika, veřejný sektor.

## 1.1 Člověk jako výchozí subjekt ekonomie

Termín člověk v ekonomii označuje výchozí buňku, ze které vyrůstá systém sociálně ekonomických vztahů. Jeho pojetí formuje jednotlivé sféry lidského bytí a je tak metodologickým základem pro rozlišení struktur naší existence. Na jedné straně je člověk subjektem ekonomiky, který je interpretován jako racionální tvor rozhodující se na základě principu maximalizace požitků při minimalizaci nákladů. Na druhé straně je členem společnosti, který nevstupuje pouze do vztahů konkurence, výměny zboží, tržní struktury atp., ale realizuje svou vůli v rodinném vztahu, navazuje kooperační vztahy ve smyslu společných požitků při sdílení podobných hodnot, chová se altruisticky, mnohdy preferuje soucit před prospěchem atd.

Tyto sociální vztahy jdou velmi často za rámec tržních vztahů a překračují jejich horizonty jak z hlediska prostoru, tak i z hlediska času. Vzniká tak poměrně složitý vztah mezi tržními institucemi<sup>1</sup> a organizacemi a obecně společenskými institucemi a organizacemi. Jako příklad lze uvést vztah církve k zápůjčnímu kapitálu, války a jejich vliv na ekonomický rozvoj atp. Musíme si také uvědomit, že zároveň existuje rozpor mezi individuem a společností. Společnost tak není pouhý souhrn jedinců a jejich dílčích zájmů a tento vztah je v teorii nejednoznačně analyzován.



### DEFINICE

Společnost se jeví jako složitý systém spojující v sobě společenské vztahy jak mezi individui, tak mezi sociálními skupinami, náboženskými a dalšími organizacemi jak dílčího, tak celohospodářského charakteru. Uspořádání vzájemných vazeb je vertikální či horizontální, přitom tyto organizace mohou být samosprávné či centrálně řízené. Zvláštní organizací a specifickou institucí je zde stát jako historicky vzniklý a vyvíjející se prvek řízení a používání moci ve společnosti. Přitom pojetí státu je předmětem řady tisíciletých diskusí, a proto existuje velké množství jeho definic. Pro náš účel však postačí tato definice.

„Když se mluví o státu na rozdíl od společnosti nebo občanstva, rozumí se tím vláda, souhrn veřejné moci .... společnost, a to zvláštní sdružení, které tvoří podstatu vlasti, jsou nevyhnutelné pro všeobecné blaho i pro blaho každého spolučlena.“ (De LAVELEYE, E. *Vláda v demokracii*. Praha: Nákladem vydavatele "Rozhledů" Jos. Pelcla, 1897, díl I., s. 36)

---

Ekonomické disciplíny v zásadě musí pozorovat proces vazeb člověk - stát - společnost, od nichž není možno v reálném životě abstrahovat. Zároveň sem vstupuje ještě rovina pří-

---

<sup>1</sup> Instituce jsou zde chápány ve smyslu institucionální ekonomie, a to jako normy a způsoby jednání člověka a společnosti. Blíže viz MLČOCH, L. *Institucionální ekonomie*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 1996; VOIGT, S. *Institucionální ekonomie*. Praha: Liberální institut, 2008.

rody, neboť člověk je svou biologickou podstatou její součástí. Pak další části ekonomického systému - stát a společnost musí z důvodu přežití stanovit přírodní prostředí jako nedělitelnou součást veřejného zájmu. Vedle „člověka ekonomického“ a „člověka společenského“ tak vzniká potřeba vymezit „člověka environmentálního“. Samozřejmě, že nelze „člověka ekonomického“ s jeho tržními mechanismy a instituty dávat do absolutního protikladu k ostatním pohledům na lidskou existenci. Jde o vzájemný vztah, kde se kromě protikladů protínají i kooperační momenty těchto forem bytí.

Zároveň zde existuje historický vývoj daný změnou podmínek bytí člověka a společnosti a jejich vztahu k osvojování a využívání přírodního prostředí na základě změny technologií. Metodologicky se tak dostáváme k tvrzení, že člověk je díky své podstatě obklopen institucemi, které formálními a neformálními způsoby - tj. právními nástroji, převažujícími světónázorovými postoji spjatými s morálními imperativy určují „pravidla hry“. Člověk se ve své sociální podstatě jako individuum snaží na tomto „hřišti“ realizovat své zájmy pro uspokojení svých potřeb. Můžeme tak pozorovat další rozpor mezi „člověkem egoistou“ a „člověkem altruistou“. Egoistický homo oeconomicus se snaží racionálně uspokojit své potřeby na základě maximalizace užitku a stojí v mnoha postojích v rozporu s potřebami rozvoje podmínek tak, aby byl maximalizován užitek celé společnosti. Stačí poukázat např. na daně jako prostředek pro udržování a rozvoj společnosti oproti odnímání části vytvořeného produktu jedincům. Ale na druhé straně lidé zcela běžně využívají ke svému rozvoji a blahobytu instituce zřizované z těchto daní. Oproti tomu je altruismus lidí chápán jako schopnost konat dobro pro příslušníky společnosti. Z altruismu pak vyrůstá i mravně etické hodnocení lidských aktivit, kdy tato schopnost je nadřazována z hlediska prospěšnosti. Z toho lze odvodit morální přesvědčení o preferenci celospolečenského zájmu nad individuálním. Taktéž platí, že užitek z jednotlivých celospolečenských aktivit není pro lidi stejný, pokud začneme uvažovat o diferenciaci a uvědomíme si sociálně ekonomickou a kulturní odlišnost člověka jako příslušníka různých skupin a tříd ve společnosti.

## PRO ZÁJEMCE



Vstupní úvahy při výkladu ekonomické teorie vždy vyžadují určitou míru zjednodušení. Proto většina teorií je vystavěna tak, že pro konkrétní aplikaci do praxe je nutno přidávat další a další podmínky. Tak např. 1 kg peří a 1 kg železa bude ve vzduchoprázdnu padat k zemi stejnou rychlostí, což v běžných podmínkách nikdy nenastane. Lidské myšlení tak vytváří modely, které jsou v těchto zjednodušených podmínkách správné, ale v praxi jsou v čisté podobě nerealizované. Slouží nám jako metodologický aparát a jako východisko pro popsání a pochopení reality. To nás však nezbavuje nutnosti další intelektuální aktivity při aplikaci teoretických závěrů a postupů do praxe.

## 1.2 Metodologické přístupy k veřejné ekonomii

Z výše uvedeného vyplývá problém celospolečenských, skupinových a individuálních zájmů. Jde o problém interpretace přístupů jednotlivých filozoficko-ekonomických škol týkajících se podstaty společnosti. Počátky moderního pojetí asistence společenských vztahů lze nalézt u T. Hobbesa - Leviathan, kde stát definuje jako výtvar lidí.<sup>2</sup> Koncept společenské smlouvy, kdy z důvodu výhod vzniká mezi individui dohoda na institucionálním a organizačním uspořádání, pak zasáhl i do ekonomického myšlení.

Zde se v neoklasické ekonomii prosadil princip metodologického individualismu, tj. snahy dívat se na sociálně ekonomické procesy z pohledu jednotlivců, kteří vstupují do vazeb s jinými. Tento princip proniká i do řady jiných škol - nová historická škola, neoinstitucionalismus atd. Je často základem empiricko-analytických přístupů a s pomocí modelu racionálního chování pak interpretuje reálné procesy. Musí však respektovat jeho odlišnost od filozofického individualismu, který se snaží vybudovat myšlenkovou konstrukci skutečného člověka. Pokud k tomu nedojde, pak je postup neobhajitelný. Metodologický individualismus naráží na antropologické určení člověka a lidstva a zde beznadějně selhává. Tento rozpor se často projevuje v přístupech makro i mikro ekonomických interpretací.



### PRO ZÁJEMCE

Určitý základ pro vysvětlení poskytuje přístup Maxe Webera, který tento problém vysvětluje na základě srozumitelnosti sociálního chování, kdy z pozice jednotlivce chceme interpretovat určité jednání. Vztahuje to i k dalším prvkům sociálně ekonomického systému. „Pro jiné (např. právní) poznávací účely nebo pro praktické cíle může být na druhé straně účelné a přímo nevyhnutelné, aby se se sociálními útvary („stát“, „sdružení“, „akciová společnost“, „nadace“) nakládalo právě tak jako s jedinci.“ (WEBER, M. *Metodologie, sociologie a politika*. Praha: OIKOYMENH, 1998, s. 145) V této interpretaci u řady škol a autorů mnohdy dochází až k metodologické skepsi o neexistenci veřejného zájmu. V této interpretaci pak nemá veřejný sektor (prostor) téměř žádný smysl, existuje pouze jako nutný moment pro zabránění hobbesovského „bellum omnium contra omnes“.

---

<sup>2</sup> „Jestliže lidé od přírody milující svobodu a toužící po vládě nad jinými zavádějí sami sobě takové omezení, v jakém je vidíme žít v pospolitosti, obci nebo státě, poslední příčinou, cílem a účelem tohoto je starost, aby se tím opatřením jednak sami chránili, jednak si při tom sami zajistili spokojenější život.“ (HOBBS, J. *Leviathan neboli o podstatě zřízení a moci státu církevního a občanského*. Praha: Melantrich, 1941, s. 201) Obdobně argumentuje i J. J. Rousseau: „Nalézti formu sdružení, která chrání a podporuje vší silou společnou osobu i majetek každého člena sdružení, a skrz niž by každý poslouchal pouze sám sebe, třeba se se všemi pojil a zůstal svobodným jako dříve. To jest základní otázka, na kterou odpovídá smlouva společenská.“ (ROUSSEAU, J. J. *O smlouvě společenské čili o základech politického práva*. Praha: Vlastním nákladem vydal J. Otto, 1911, s. 20.)

Druhým přístupem pro myšlenkovou reprodukci vztahů člověka a společnosti je kolektivistický přístup, často nazývaný holistický. Z metodologického hlediska jde o snahy pojmut celistvě problém fungování systému, kdy jeho jednotlivé prvky jsou pochopitelné a vysvětlitelné na základě fungování celku.<sup>3</sup> Oporu má tento přístup budovanou již od antického pojetí světa jako celku (vesmíru), kdy můžeme sledovat počátky této tradice u tzv. sedmi mudrců až k Aristotelovskému pojetí, kdy celek je víc než jen součet jeho částí. (Blíže viz *Aristotelova Metafysika V*. Praha: Nákladem české akademie věd a umění, 1927, s. 102–103) Pokud v systému spolu jednotlivé prvky úspěšně kooperují, pak se objevuje synergetický efekt, který dává tomuto celku výhody oproti nekooperujícím dílčím částem.

Tento nereduktivní princip pak byl v novověku filozofií rozvíjen řadou autorů (G. W. Leibniz, F. Schelling, G. W. F. Hegel a další). V současné době se projevuje hlavně u teorie systémů (L. von Bertalanffy) a v ekologických teoriích. Specifickou variantou je zde marxismus s jeho teorémem, že „bytí lidí není určováno jejich vědomím, nýbrž je jejich vědomí určováno jejich společenským bytím.“ (Marx, K. *Ke kritice politické ekonomie*. Praha: SNPL, 1953, s. 7) Přitom však vztah individuální a společenské existence vidí v dialektické, tj. neustále se proměňující jednotě, kde však v konečném principu rozhodují společenská určení.

## K ZAPAMATOVÁNÍ



Ekonomické školy mají zpravidla různé filozoficko-metodologické základy. To vede ke skutečnosti, že existují různé interpretace ekonomických jevů. V oblasti veřejné ekonomiky je nejčastěji uváděn rozdíl v pojetí podstaty existence veřejných aktivit a důvodů jejich fungování. Na jedné straně je snaha pojímat společnost jako instituci, kterou si zřizují občané a která má mít minimální rozsah z důvodu potřeby existence práva a vnější bezpečnosti. Stát a společenská organizace jsou potencionálně nebezpečné, neboť ohrožují svobodu rozhodování jedince, a navíc odebírají prostředky, které jedinec může použít pro uspokojení svých potřeb. Na druhé straně je společnost interpretována jako prostředí, v němž existuje individualita jako výslednice panujícího řádu a podmínek bytí společnosti. Některé postupy vedou až k interpretaci podřízenosti individua společnosti. Stát a veřejné organizace a jejich aktivity jsou pak primární a jedinec se jim musí podřídit.

### 1.3 Veřejná ekonomika jako součást ekonomických disciplín

Reálný svět je konglomerát různých jevů a procesů, kvalitativně a kvantitativně rozdílných prvků a vazeb, které je spojují. Je vnitřně rozporný, neustále se mění a jeho viditelná forma většinou neodpovídá podstatě. Věda neboli vědní disciplína definuje v tomto reálném světě svůj předmět poznání, a tím myšlenkově vyčlení určitou část reality a snaží se ji

<sup>3</sup> Holos je řecky celek.

systematicky popsat a porozumět ji do té míry, kdy může predikovat budoucí stavy této reality. Tím slouží praxi a není pouhým duševním cvičením. Proto má ve vědě svůj význam i neúspěch, který pak zabraňuje zbytečným realizacím vedoucím k mrhání prostředky nebo má smysl **nepřímý (něco)**, tj. umožňuje přijímat jinde úspěšné metody na základě analogie, rozšiřuje možnost dalších přístupů k řešení problémů atp. To dává velký význam metodologii, metodám, struktuře a kategoriím vědních disciplín. Porozumění a pochopení tak umožňuje další rozvoj poznání a aplikaci vědeckých závěrů.



## PRO ZÁJEMCE

Problematika vědecké metodologie a vědeckých metod je úzce spjata s filozofií poznání. Gnozeologické (poznávací) problémy jsou součástí lidského myšlení od počátku samého formulování výchozích principů myšlenkového odrazu světa. Za základ moderní evropské tradice lze s jistou nadsázkou označit Descartův výrok „Cogito ergo sum“ (Myslím, tedy jsem). V práci Rozprava o metodě popisuje způsob poznávání ve čtyřech skupinách:<sup>4</sup>

1. Za správné poznatky přijímat pouze ty ověřené (metodologická skepse a evidence).
2. Metodou analýzy najít pochopení dílčích řešení vymezené problematiky.
3. Na základě těchto dílčích poznatků postupovat k pochopení složitých jevů (syntéza).
4. Vytvářet logická schémata a struktury, abychom neopomenuli určité souvislosti a procesy.

Právo na racionální pochybnost a potřeba přistupovat vždy k realitě se časem prosadila do všech vědeckých disciplín a odlišila je od jiných způsobů přemýšlení a popisu reality.<sup>5</sup>

---

Ekonomické disciplíny se formovaly na základě potřeb lidí ve společnosti při výrobě, vzdělávání, směně a spotřebě statků. Neustálá reprodukce aktivit v těchto oblastech si vyžadovala specializované postupy a návyky. Tak začaly vznikat základy účetnictví, financí a bankovníctví atd., ale také z našeho hlediska právo, představy o správních systémech aj. Od 2. pol. 18. století vidíme zrod širších teoretických výkladů a postupné zabezpečování dílčích závěrů od širších teorií, založených na určitém filozofickém názoru. Dochází tak ke konfrontaci a splynutí merkantilismu (obchod), fyziokratismu (zemědělství), kameralistiky (státní správa) a klasické ekonomie (průmysl). Další vývoj ekonomických disciplín se odehrával na tomto základě, přitom však existovala určitá národní a státní specifika podle organizace školství, konkrétních potřeb národního hospodářství či převažujícího kulturně ideového vlivu.

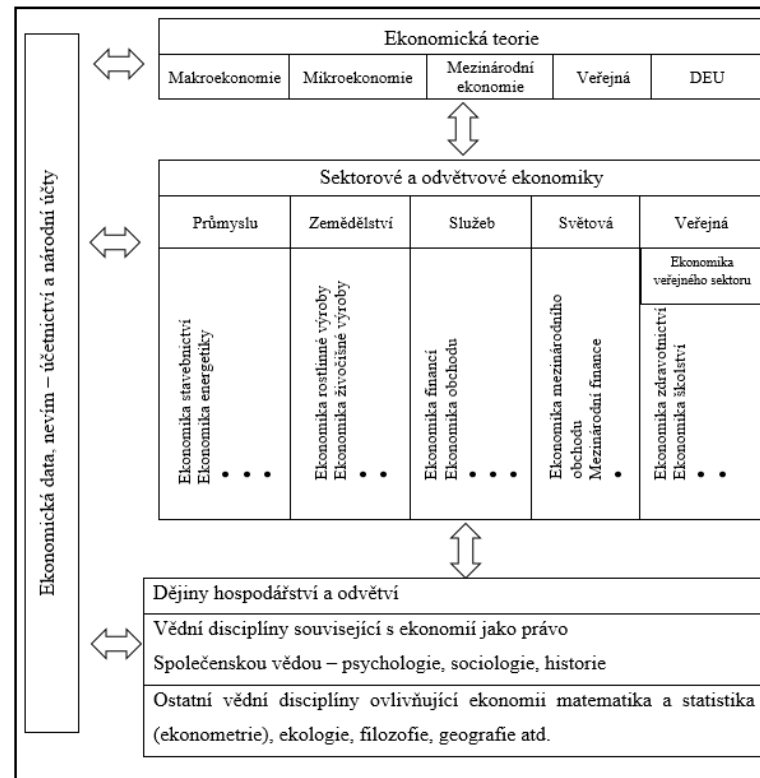
Jak můžeme pozorovat ještě dnes, kdy pod vlivem globalizace existuje silný tlak na sjednocení formálních i obsahových přístupů, existují však i další rozdíly, např. mezi ještě

<sup>4</sup> DESCARTES, R. *Rozprava o metodě*. Praha: OIKOYMENH, 2016, kap. 2. Základní pravidla metody.

<sup>5</sup> K české literatuře o ekonomii blíže viz VARADZIN, F. a O. Březinová. *Hledání ve světě ekonomie*. Praha: Professional Publishing, 2003; LOUŽEK, M. *Metodologie ekonomie*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2009.

někde existujícím německým a anglosaským pojetím (Betriebswirtschaftslehre, Volkswirtschaftslehre a Weltwirtschaftslehre kontra Mikroekonomics, Makroekonomics, Internationale Economie). Je to pozorovatelné i v koncepcích veřejné ekonomiky v evropských zemích a v Americe, kde převažuje tendence k redukování státu na rozdíl od francouzsko-německé praxe i vnímání. Pokud se pokusíme zjednodušeně schematizovat dnešní převažující pojetí struktury ekonomických disciplín, získáme následný obraz (viz Obrázek č. 1).

**OBRÁZEK 1: SYSTÉM STRUKTURY EKONOMICKÉHO MYŠLENÍ**



Vidíme, že veřejná ekonomie jako vědní disciplína velmi úzce souvisí se základními teoretickými částmi ekonomie, tj. makro a mikroekonomickou teorií, mezinárodní ekonomikou a dějinami ekonomických učen (teorií). Jde v podstatě o aplikaci a specifikaci těchto disciplín na problematiku veřejných institucí a organizací, tj. sféry veřejného života. Veřejná ekonomie se úzce prolíná (někdy je i ztotožněna) s veřejnou ekonomikou, kde předmětem zkoumání je fungování veřejného sektoru jako celku, jeho specifika a vztahy k ostatním částem národního hospodářství. Je otázkou, zdali je totožná či pouze úzce souvisí s ekonomikou veřejného sektoru, a jak vše souvisí s ekonomikami jednotlivých odvětví - ekonomikou zdravotnictví, školství, kultury, justice atd. Konkrétní vymezení těchto disciplín je určeno přístupem jednotlivých ekonomických škol a autorů. Zároveň se tyto hranice posouvají i v souladu se společenským vývojem a aktuálními problémy v určitém období včetně vlivů rozvoje dalších vědních disciplín (práva, sociologie, informatiky atp.).



## OTÁZKY

1. Jaké jsou základní problémy postavení člověka z hlediska ekonomie?
  2. Jaký je rozdíl mezi „člověkem ekonomickým“ a „člověkem altruistou“?
  3. Jaký je rozdíl mezi „metodologickým individualismem“ a „metodologickým kolektivismem“?
  4. Proč lze považovat Reného Descarta za zakladatele moderního evropského kritického myšlení?
  5. Jaký je rozdíl mezi veřejnou ekonomii a veřejnou ekonomikou?
- 



## SHRNUTÍ KAPITOLY

Vstupní kapitola má za účel ukázat základní momenty ovlivňující pojetí a výstavbu veřejné ekonomiky. V první části se snaží shrnout elementární determinanty určující postavení člověka z hlediska ekonomických věd. Výchozí tezí je zde rozpor mezi postavením jedince jako součásti ekonomického mechanismu a jeho postavením ve struktuře celé společnosti. Druhým momentem z metodologického pojetí veřejné ekonomiky je rozpor mezi fungováním ekonomických institucí a organizací a jinými společenskými institucemi a organizacemi.

Důležité je i pochopení metodologických rozdílů mezi jednotlivými ekonomickými školami, neboť to má vliv na interpretaci charakteru veřejné ekonomiky. Jde zde o tak zásadní pojmy jako je charakter státu, chápání podstaty člověka jako míry ekonomických procesů atd. Třetí část je věnována problematice veřejné ekonomiky jako součásti ekonomických disciplín. Je zde snaha o představení základních souvislostí důležitých pro vytvoření a používání ekonomických kategorií a modelů při řešení otázek fungování veřejné sféry národního hospodářství.

---



## ODPOVĚDI

1. Člověk jako subjekt ekonomiky a jako člen společnosti, tržní instituce a organizace a společenské instituce a organizace.
2. „Člověk ekonomický“ je vnímán jako tvor racionálně maximalizující své uspokojení potřeb. „Člověk altruistický“ realizuje své aktivity v souladu s morálně etickými principy společnosti.



3. Metodologický individualismus interpretuje ekonomické jevy ze stanoviska jednotlivce a jeho užitku. Metodologický kolektivismus vysvětluje jednání jednotlivce na základě potřeb celku jako převládajícího určení.
  4. Descartes jako jeden z prvních formuloval základy vědeckého poznání v dnešním slova smyslu.
  5. Veřejná ekonomie aplikuje mikroekonomické a makroekonomické postupy na sféru veřejného života. Veřejná ekonomika se zabývá specifikou fungování veřejného sektoru a jeho jednotlivých součástí.
-

## 2 VÝVOJ EKONOMICKÉHO MYŠLENÍ V OBLASTI VEŘEJNÉ EKONOMIKY



### RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY

Druhá kapitola se zabývá vývojem ekonomických názorů, které souvisely s existencí a fungováním aktivit ve veřejné sféře té či oné společnosti. Jejím smyslem však není podrobně popsat a ukázat příslušné vlastnické vztahy, formy aktivit a jejich souvislost na společenském uspořádání. Obsahem kapitoly je odraz těchto procesů v lidském myšlení a pokus ukázat, jak se toto myšlení formovalo v jednotlivých stádiích společenského vývoje.

Pro čtenáře je však nutno podotknout zásadní koncepční fakt. Autor těchto řádků se cítí jako evropský člověk, ve smyslu příslušníka kulturního okruhu, dědice myšlenkových tradic antiky, renesance i osvícenství, ale přesto se nepovažuje za europocentristu. Jde tedy o skutečnost, že v jiných kulturních okruzích se vyvíjelo ekonomické myšlení, týkající se státu a veřejných organizací v ekonomice. Autor však nedisponuje potřebnou jazykovou výbavou a asi ani intelektuální kapacitou, aby zvládl systematický výklad tohoto problému v arabském světě, Persii, Indii, Číně a Japonsku, abychom vyjmenovali další kulturně sociální civilizace. Proto případné poznámky k těmto oblastem, necht' čtenář bere jako ilustrační či analogické, v žádném případě jako systematický výklad tohoto problému v jiném okruhu. Vliv těchto představ asi bude v souvislosti s nárůstem významu těchto zemí vzrůstat, a proto jeden z úkolů pro další rozvoj vědy bude studium těchto názorů.

Struktura této kapitoly je založena na výkladu vývoje jednotlivých přístupů a je vedena i snahou zachytit tento vývoj v rámci českého ekonomického myšlení.



### CÍLE KAPITOLY

- objasnit vznik prvních názorů na společnost a stát
- stát a společnost v antice
- stát a společnost ve středověku
- stát a společnost v novověku
- stát a společnost v období formování ekonomie
- stát a společnost v krizích 20. století
- stát a společnost na počátku 21. století

**KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY**

Filozofie, Platón, Aristoteles, Xenofón, Aurelius Augustinus, Tomáš Akvinský, stát, město, obec, společenská smlouva, Hobbes, Rousseau, kameralismus, klasická a neoklasická ekonomie, marxismus, institucionalismus, historická škola.

**2.1 Stát a společnost ve starověku a antice**

Problém existence veřejného hospodaření, tj. státu včetně jiných veřejných struktur (církve a samospráva) a jejich působení v ekonomickém životě, se objevil již v samotném formování prvotních státních společností. Dnes můžeme pozorovat takové jevy jako je palácové a chrámové hospodaření v mezopotámských civilizacích<sup>6</sup> i jiných starověkých kulturách. Tato hospodářství vznikala vedle obecného a soukromého vlastnictví, které mělo podobu rodového či individuálního vlastnictví. Nešlo zde pouze o půdu a prostředky hospodaření, ale i o celou infrastrukturu - závlahové zařízení, písařské školy, archivy státu atp. S tím souvisela i daňová soustava, která vycházela z vlastnictví či držby půdy. Měla zpravidla naturální formu (1/10 až 1/3 sklizně) či pracovní povinnost. Významnou částí u velkých říší byly příjmy z tributů, tj. odvody od závislých či polozávislých států. S dalším rozvojem se začínají objevovat platby v kovech (stříbro). Z počátku formování veřejných instituce často vyskytovaly pronájmy výběrů daní a odpovědnost připadala na královské (chrámové) úředníky.

Tyto momenty fungování civilizace se odrážely ve formulaci zákonů. Zde můžeme pozorovat jejich ideovou základnu, hlavně v preambulích a deklarativních úvodech. Zde po proklamacích k „osvobození“ od dlužního otroctví, omezování moci státní správy, odpuštění či snižování daňového zatížení atp., můžeme ukazovat na směry ovlivňování státu reálných sociálních a ekonomických procesů za účelem zachování společenské rovnováhy. Z těchto nám známých zákoníků, z nichž nejproslulejší je Kodex krále Chammurapiho, zjišťujeme poměrně silnou míru vlivu „neviditelné ruky státu“ na život tehdejší společnosti.

Poměrně ucelenější představy o roli společnosti a státu nacházíme v antické literatuře. Jako příklad můžeme poukázat na Xenofónova současníka Platóna. Ten ve své Ústavě<sup>7</sup> chápe stát jako podmínku pro život člověka a pro fungování pospolitého života. Jeho ideální stát s komunistickými prvky je prostoupen ideou řádu, který určuje regulační pravidla zasahující i do ekonomické sféry. To svým způsobem navazovalo na předchozí skutečnosti

<sup>6</sup> „Úloha chrámu při shromažďování a opětovném rozdělování zboží vytvořila potřebu existence zcela nové třídy specialistů, totiž správy. Hospodářství se stalo tak složité, že bylo zapotřebí účetních postupů .... To vyžadovalo schopnosti lidí znalých práce s nástroji a postupy byrokracie.“ (VAN DE MIEROOP, M. *Dějiny starověkého Blízkého východu, okolo 3000-323 př. Kr.* Praha: Academia, 2010, s. 38) Obdobně je možné poukázat na krále Entemena (cca. 2430 p. n. l.) a jeho veřejné stávký a provádění vědomých sociálních reforem (KLÍMA, J. *Lidé Mezopotámie.* Praha: Orbis, 1976, s. 201) a jiné příklady existence veřejného sektoru.

<sup>7</sup> Platón, *Ústava.* Praha: OIKOYMENH, 2001.

s krizí řecké polis, kdy přichází řada reformátorů, kteří se snaží nově uspořádat společenské řízení.<sup>8</sup> Přitom nezůstávalo pouze při sociálních reformách, ale např. u Solona vidíme reformu měny, zavedení nového systému měr a vah, změnu struktury státní správy a justice. Hlubší pochopení pro tento styl myšlení lze získat studiem asi nejstaršího systémového ekonomického výkladu uvedeného problému v Xenofónově spisu „O státních příjmech“.<sup>9</sup> Práce byla napsána na základě snahy o rekonstrukci zničeného hospodářství Athén po prohře ve válce se spojenci (357-358 p. n. l.). Hovoří zde o nutnosti státních investic do infrastruktury (přístav, skladiště, ubytovací zařízení) a o prospěšnosti podnikání státu v oblasti lodní dopravy a těžby surovin. Také uvažuje v duchu doby o nákupu státních otroků, kteří budou pracovat ve prospěch a blahobyt občanů. Zároveň hájí nutnost udržovat mír pro růst blahobytu.

Můžeme zde nalézt i jiné přístupy, viz např. Aristotelův<sup>10</sup> přístup k interpretaci role státu, která však nikde nebyla popřena. Důvodem byla skutečnost, že v řecké Polis a přeneseno i do římské reality nebylo možné představit si občana bez sounáležitosti s obcí. Individualistické pojetí klasické a neoklasické metodologie bylo i pro středověkého člověka něčím mimo jeho existenci. Spjatost s ostatními členy společenství byla součástí jeho názorového ukotvení.

Přechod mezi antickým a středověkým myšlením o veřejných záležitostech byl komplikovaný. Významný teolog křesťanství Aurelius Augustinus<sup>11</sup> rozeznává boží a pozemský stát, kdy tyto pojmy nemají vždy stejný význam. Boží stát je sociálně hierarchizovaný církevní fenomén - nebeská obec vyvolených, kdežto pozemský svět je společnost zatracených ďábelských bytostí. Pozemský stát je násilná instituce, reagující na hříšnou lidskou přirozenost, který není budován na principu spravedlnosti. Na lidské dějiny pak nazírá jako na kolísání mezi oběma státy. Dějinnou periodizaci odvozuje od Bible. Na rozdíl od Platóna není Obec božím státem filosofů, ale teokratickou společností, jejímž smyslem je spasit křesťany na tomto světě. Toto pojetí se později odrazilo na sporech mezi světskou a církevní strukturou, které prostupovalo vývojem křesťanské civilizace. V různých podobách se táhl i novověkem, viz např. spor o podstatě indiánů jako bytostí, kdy církve uznávala pokřtěné indiány za členy koloniálního společenství, což naprosto nevyhovovalo konkvistádorům a zájmům okamžitých zisků španělského státu.<sup>12</sup>

---

<sup>8</sup> Z rozsáhlé literatury viz FREL, J. *Od tyranů k Sokratovi. Malý český Plutarch*. Praha: Mladá Fronta, 1969; OLIVA, P. *Sparta a její sociální problémy*. Praha: Academia, 1971.

<sup>9</sup> Publikováno v češtině In: XENOFÓN, *Řecké dějiny*. Praha: Svoboda, 1982, s. 313-327.

<sup>10</sup> ARISTOTELES. *Athénská ústava*. Praha: Baset, Arista, 2004. Zde se empirickým popisem a historickými vsuvkami snaží zachytit logiku fungování veřejné správy.

<sup>11</sup> Viz AURELIUS AUGUSTINUS. *O obci boží I, II*. Praha: Karolinum, 2009.

<sup>12</sup> Viz spis církevního hodnostáře Bartolomea de Las Casas z roku 1552 pro Karla V. (DE LAS CASAS, B. *O zemích indijských pustošení a vylidňování zpráva nejstručnější*. Praha: Lidová demokracie, 1954) Poslední významnou kapitolou sporu je pravděpodobně likvidace „jezuitského státu“ v Paraguayi.

## 2.2 Stát a společnost ve středověku

U vrcholného křesťanského myslitele Tomáše Akvinského je cíl života obsažen „ve věčném zákonu“, který obsahuje boží vůli a úmysl osvětě, jež ani jeho vůle nemůže měnit, a který se vzhledem k člověku stává zákonem přirozeným a jest postupně vyjádřen v jeho rozumu. Podle něho jsou lidé povinni zachovávat svůj život, znáti pravdu o Bohu a žítí ve společnosti“.<sup>13</sup> Společenské vazby středověkých obyvatel byly dány jejich materiálně technickými a přírodními podmínkami. Systém byl uspořádán nejenom horizontálními, ale i vertikálními vazbami, které určovaly jeho společenské bytí.<sup>14</sup> Přitom podle Tomáše Akvinského „Společnost obsahuje, tvoří a zachovává všechny lidské obory; ona uskutečňuje nejvyšší zdokonalení lidského druhu. Proto její blaho, jako blaho druhu, má přednost před blahem jedince.“<sup>15</sup>

Ideově tehdejší evropská společnost nebyla orientována na maximalizaci užitku jedince. Ne že by k tomu řada z nich nesměřovala, ale bylo to považováno za nežádoucí, neboť základem ideového naplnění života byl život duchovní, často doprovázen askezí. Hodnota hmotných statků je v tomto pojetí kladnou pouze ve smyslu užití k vyšším cílům. Vztah společnosti a jednotlivce je u Tomáše Akvinského řešen jako dialektická vazba, kdy jedinec nemůže existovat bez společnosti a společnost bez jedince. Společnost existuje v tomto pojetí jako entita starající se o své členy, a proto zajišťuje obecné blaho svých členů.<sup>16</sup>

Tento moment výkladu pak tvořil ideový základ, kdy vláda byla z boží vůle chápána jako prostředek ochrany členů společnosti včetně těch nejslabších. Díky tomu byla středověká církev také pojmána také jako součást sociální politiky „božího“ státu. Je zřejmé, že ideálně pojatý stát byl často v kontrastu s realitou. Ta spíše připomínala Hobbesovo „Bella omnia contra omnes“, ale na druhé straně řada obětavých jedinců v organizačních strukturách tehdejší společnosti tyto morálně mravní imperativy vyplývající z náboženského pojetí instituce ctila, a tím napomáhala k udržení chodu celé společnosti, byť nezabránila negativním jevům. Je nutno si uvědomit, že církev jako sociální organizace v sobě nesla všechny rozpory tehdejší společnosti<sup>17</sup>, ale ke svému fungování musela udržovat značnou míru ideové semknutosti, jinak by se rozpadla. Proto věroučné spory, které do značné míry odrážely reálné problémy společnosti, byť ne vždy jim dnes dokážeme porozumět pro obsahové posuny slov, odlišnou symboliku, nesprávnou interpretaci analogií a alegorií atp. Na druhou stranu pozorujeme vědomé naplňování celé řady funkcí a aktivit církevními

<sup>13</sup> HÖFFDING, H. a J. KRÁL. *Přehledné dějiny filosofie*. Praha: Nakladatel František Strnad, 1941, s. 84.

<sup>14</sup> Blíže viz PETRÁŇOVI, L. a J. *Rolník v evropské tradiční kultuře*. Praha: Set Out, 2000.

<sup>15</sup> BÍLÝ, J. *Homo oeconomicus evropského feudalismu*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2014, s. 286.

<sup>16</sup> K tomuto pojetí viz Bílý, J. c.d. s. 296-302.

<sup>17</sup> Zikmund Winter v té souvislosti píše, že „Například veřejní notáři u nás rovněž tak jako v Itálii sedali za svými stolky v chrámech, kaplích a v ambitech provozující svoje písařské a právnické řemeslo. Řád Olomoucký z roku 1318 zakazuje kněžím, aby skládali a psali žhářům paličské listy výhružné“. (WINTER, Z. *Život církevní v Čechách II*. Praha: Nákladem české akademie císaře Františka Josefa pro vědy, slovesnost a umění, 1896, s. 899)

organizacemi, které dnes ztotožňujeme se státem jako garantem veřejných statků (školství, zdravotnictví, knihovnictví atd.).

V evropském kulturním obsahu tak došlo ve středověku ke značnému splynutí státních a církevních institucí, a tudíž jejich myšlenkové koncepce taktéž splývaly, byť ona dvojakost státu božího a pozemského zůstávala a neustále prolínala dějiny a probíhala jako spor mezi světskou a duchovní mocí. Taktéž existují myšlenkové rozdíly mezi soudobým a tehdejšími použitím celé řady kategorií, takže např. v řadě našich používaných pojmů z oblasti veřejných statků v té době nemá smysl. Jeden z vynikajících znalců středověku to zachytil slovy z hlediska užití jazyka „Latina však vznikla ve zcela jiné epoše, význam slov užívaných ve starověku a středověku se měnil, zatímco jazyk sám zůstával stejný jako dříve... Latina zastiňovala jejich znakům kvalitativní přelom ve vývoji světa...“<sup>18</sup> Jako příklad si můžeme uvést samosprávu. V českých zemích v královských městech do husitských dob byl nejvyšším představitelem rychtář, což byl původně „locator civitatis“, pak nájemce (výběrčí) královských daní a králův zástupce. Jeho základní aktivity směřovaly k naplňování práva. Přitom jeho důchody plynuly z různých privilegií získaných od panovníka (soudní pokuty, příjmy z cel a ungelů, krámů, aj.).

Vlastní správu vykonávali konšelé (consules), kteří byli voleni, ale dosazování do úřadu nebylo jednotné. V průběhu roku se konšelé střídali v purkmistrovské funkci, která vznikla jako protiváha k rychtářovi. Purkmistr spravoval městskou pečeť a působil v oblasti nastolování práva v obci. Konšelé a purkmistr měli právo dostávat od obce důchod. Důležitým úřadem byl písař, přičemž pražský nejvyšší písař se nazýval kancléřem. Počty písařů se lišily podle velikosti města a počtu jazyků (latina, čeština, němčina). Mnohdy byl písařský úřad spojen s učitelstvím na městské škole, neboť učitel byl pomocným písařem. Nejdůležitější postavení měl primas (primátor), tj. první konšel, který zodpovídal za hospodaření města. Konšelé měli k dispozici placené úředníky, což byly placené osoby vybírající berně, dodávající obsílky k soudu a vykonávající další administrativní úkony. Šlo také o rychtářovy pacholky, pomocné a jiné osoby.<sup>19</sup> Z hlediska pojetí termínu samospráva vidíme, že do husitských válek vstupuje rychtář jako „orgán pána města, staví se brzy vedle něho i zástupce městské samosprávy, kteří se v průběhu doby podílejí stále častěji na rozhodování v městských záležitostech“.<sup>20</sup>

Města přitom nebyla pouze producentem veřejných statků (správa, justice, ochrana), ale měla také svou vlastní ekonomickou dimenzi v podobě mílového práva, tj. omezování ekonomických aktivit v oblastech přilehajících k městu, příkázaného směru cest pro kupce a práva skladu, tj. povinnost nabídnout místním obchodníkům své zboží. Hospodářská politika s nárůstem ekonomické síly vedla k nabývání městy a měšťany statku na venkově. Města se tak přeměňují na jádra, která do svého reprodukčního procesu začínají připojovat

<sup>18</sup> GUREVIČ, A. J. *Kategorie středověké kultury*. Praha: Mladá Fronta, 1978, s.100.

<sup>19</sup> Popis struktury viz WINTER, Z. *Kulturní obraz českých měst. Život veřejný v XV. a XVI. věku. I*. Praha: Nákladem matice české, 1890, kniha IV. Úřady a obce.

<sup>20</sup> KEJŘ, J. *Vznik městského zřízení v českých zemích*. Praha: Karolinum, 1998, s. 235.

okolní teritoria. Tato komplexní aktivita znamená nárůst potřeby nového přístupu k ekonomické teorii. Ta již nemůže obsahovat morálně mravní přístupy, ale musí reagovat na praktické potřeby ekonomiky.

## 2.3 Stát a společnost v novověku

Nástupem renesance od 14. století v italských městských republikách se aktivně začínají rozvíjet ekonomické aktivity spjaté nejenom s výrobou (textil, sklo, železné výrobky atd.), ale i obchod, doprava, bankovníctví, školství aj. Potřeby rozvoje ekonomiky se začaly stávat běžnou součástí státních aktivit. Přeměna naturální ekonomiky v peněžní začala zdůrazňovat problematiku finanční správy (daně a výdaje), výstavbu infrastruktury (silnice, přístavy, pevnosti), vznikají profesionální státní orgány (armáda, správní úřady), a tím se proměňuje celý chod společnosti.

Odrazem tohoto procesu je zrod merkantilismu, tj. systému ekonomického myšlení, který vychází z názorů kupců a finančníků, tj. prvních sociálních skupin, které se specializovaně zabývají ekonomickými aktivitami. Uvnitř tohoto prvního identifikovatelného směru ekonomického myšlení lze již rozeznat dvojí přístup. Tam, kde byla tato změna lidských postojů a názorů vyvolána růstem síly měšťanských vrstev (italské městské republiky, benátská a flanderská města, obchodní centra jako Londýn či některá hanzovní města), vidíme tendenci omezit vliv státu na ekonomický vývoj, neboť „vrchnost“ byla chápána jako spotřebitel zdrojů a ochránce „starého pořádku“. Na druhé straně lze pozorovat, že řada vládců si uvědomuje nutnost změn, a tak můžeme hovořit o de Sulym, později Colbertovy jako představitelů vědomých reforem ve Francii, o pruských státních reformách v 17. a 18. století atd.

Systematické uspořádání názorů na roli společenského sektoru v národním hospodářství je však spojena se zvláštní větví merkantilismu - kameralismem. Problém byl i v tom, že střední Evropa byla těžce postižena konflikty 16. až 18. století. Šlo o náboženské války, války s Osmanskou říší, dynastické spory mezi Habsburky a ostatními rody o hegemonii v Evropském prostoru. Díky zvláštnostem historického vývoje zde existovalo obrovské množství států a státek (více jak 300) a díky poptávce po potravinách v relativně rychle rostoucích ekonomikách Francie, Nizozemí a Anglie se zde upravilo postavení majitelů půdy - šlechty. Vzniká zde tzv. druhé nevolnictví, a to vše vede ke zpevnění feudálně klerikálního charakteru států. Svou roli sehrálo i učení J. Bodina (1530-1596). Jde obzvláště o jeho práci *Methodus ad facilem historiarum cognitionem*, která vychází z představy, že Bůh, který dal zákony světu i člověku při jeho stvoření, není zodpovědný za jednání podle principu dobra a zla. Člověk je nadán svobodnou vůlí a sám musí hledat pod tlakem okolností smysl svého jednání. Dějiny Bodinově metodě vyjevují boží zákony, ale také určují cíle, které má stát v určité dějinné etapě sledovat. V tomto smyslu je přirozené právo a státní zřízení osnovou, avšak politika, v aristotelovském pojetí jako věda o soužití člověka a státu, modifikuje tyto základní principy společnosti. Existuje zde vliv přírodních

faktorů, rasy, způsobů kulturního soužívání a další momenty společenského bytí. Historicko-filozofická metoda na základě komparace umožňuje ve svém důsledku poznat přirozený božský princip a jednotlivé specifické formy vzniklé v určité dějinné situaci.

Bodinovo pojetí zasáhlo nejenom právní disciplíny, ale odůvodňovalo určitý typ pohledu na fungování státní správy. Zásadní posun v tomto pojetí byl fakt, že plně nekonvenovalo s principy římského práva. Ve středoevropském pojetí již nešlo o univerzální principy a doporučení, ale o opatření respektující dobu a okolnosti. V Bodinově pojetí není stát pouhý souhrn rodin, ale jde o ekonomickou jednotku a začíná odlišovat panovníky jako funkce státu a jako konkrétní osoby. Tím je vytvořen základ k oddělení majetku státu (veřejný) a osobního majetku panovníka, který má stejný charakter jako jiné soukromé majetky.

Díky těmto myšlenkám je v německé oblasti připravena půda pro působení osob pocházejících ze státního sektoru. Objevují se tak první práce zabývající se vztahem státu ke společnosti a fungování správného aparátu.<sup>21</sup>



## PRO ZÁJEMCE

Předchůdci německých kameralistů se objevili koncem 15. století v Itálii. (Johanes Betrachinus - *Tractatus de gabelis, tributis et vectigalibus* (1489), Petras de Antíbolus - *Tractatus munerum* (1493) Jednalo se spíše o příručky objasňující základní problémy daní. První představitelé kameralistů vycházeli z aristotelovskými pojeté politiky. Velmi významně aristotelovské pojetí státu ovlivnil Christian Thomasius (1655-1728). Přestože nebyl ateista, snažil se jako jeden z prvních ve střední Evropě vysvětlit právní a filozofické myšlení nezávisle na náboženství.

Podle Thomasia nemá věda hodnotu sama o sobě, ale její smysl je v tom, že dává postupy umožňující řešit problémy. Proto úkolem politiky není teoreticky vytvořit co nejlepší model státu, ale...

Proto řada myslitelů ovlivněna Thomasiem dává kameralismu praktický charakter. Je to vidět i v dílech nejznámějších merkantilních kameralistů von Bechera, von Hörnigka a von Schrödera. Uvedený přístup také ovlivňuje von Pufendorffa, který koncipuje přirozené právo a společnost nezávisle na náboženských principech. Konceptně vychází z dalších myslitelů státoprávního pojetí Grotia a Hobbese. Filozoficky přijímá přístupy Spinozy a Leibnitze.

---

<sup>21</sup> K této problematice blíže viz NIELSEN, H. *Die Entstehung der deutschen Kameralwissenschaft im 17. Jahrhundert*. Jena: Verlag von Gustav Fischer, 1911.



**DEFINICE**

V nejširším slova smyslu je kameralistika chápána jako věda o státním řízení místních orgánů a podniků veřejnoprávního charakteru. Kamerální vědy tak zahrnovaly veřejné účetnictví, teorii řízení ekonomických a sociálních subjektů, právo a zásady hospodářské politiky. Taktéž se používal termín *Policeywissenschaft* jako souhrn pro tyto znalosti. (*Policey* - veřejný, společenský).

Kameralistika se tak začala formovat jako nauka o státní ekonomice, chodu státní správy a problematiky správy aktiv. Zároveň se začala formovat skupiny tzv. kamerálních věd. První katedry s kamerálním pojetím založil pruský král Fridrich Wilhelm I. v Halle an der Saale v dnešním Sasku a Frankfurtu nad Odrou (1727) s názvem *Cameralia Oeconomica und Policeywissenschaft*). Kameralistika se tak začala formovat jako nauka o státní ekonomice, chodu státní správy a problematiky správy aktiv. Zároveň se začala formovat skupiny tzv. kamerálních věd. Jedním z významných představitelů byl Johann Friedrich von Pfeiffer (1717-1787), který byl teoretikem absolutistické ekonomiky založené na rozhodující roli státu pro fungování národního hospodářství.

Značné rozšíření absolutistických představ v německé oblasti Svaté říše římské bylo dáno hlavně důsledky Třicetileté války. Tehdy poklesl počet obyvatel, ústí řek, které kontrolovalo Nizozemí a Švédsko, a tím poklesl i zahraniční obchod Německa. Neexistoval jednotný trh, neboť celé území bylo značně rozdrobené. Svatá říše římská měla 166 světských států, 68 církevních států a existovalo více jak 100 říšských měst. (viz *Teritorium in Heiligen Römischen Reich*. In: [de.wikipedia.org/wiki](http://de.wikipedia.org/wiki), kategorie: *Teritorium-in-Heiligenromischen-Reich*) Všechna tato teritoria měla různý stupeň suverenity a svou státní správu, kterou potřebovala saturovat vzdělanými úředníky. Zároveň působil i „demonstrační efekt“ Pruska.

Praktické kroky „velkého kurfürsta“ Friedricha Wilhelma, kterými začal lákat vypuzené hugenoty z Francie, hlavně Potsdamský edikt (1685) ve kterém zaručil toleranci kalvinismu vedle převažujícího evangelického luteránského vyznání, osvobození od cel a daní a subvence na zřízení jejich podniků, vedly k hospodářskému rozkvětu Pruska a Braniborska. Tomu předcházelo i přijetí židů vyhnaných z Habsburské monarchie (1671). Von Pfeiffer zobecnil tyto zkušenosti i poznatky z osobních aktivit v řadě prací, které začal publikovat od roku 1768. (Hlavní práce *Lehrbegriff sämtlicher oeconomischer und Cameralwissenschaften* 4 díly po roce 1770) Jeho práce mají spíše empirický charakter a jsou hodnoceny jako typický produkt kameralistického myšlení. Možná právě proto našly široké uplatnění, neboť řešily konkrétní problémy chodu ekonomiky (Blíže viz *Von Pfeiffer*. *Allgemeine Deutsche Biografie*. Leipzig: Oveus - Philipp, 1887, s. 641-642)

Druhým významným autorem byl Johann Heinrich Gottlob von Justi (1720-1770). Ten po studiích na univerzitách ve Wittenberku, Jeně a Lipsku zahájil svou kariéru u pruské armády jako plukovní ubytovatel (štábně týlová funkce). Po další praxi v Sasku-Eisenachu

získal profesuru kameralistiky na nově založené Tereziánské akademii ve Vídni. Později přešel profesuru rétoriky. Úzce spolupracoval s tereziánským reformátorem Friedrichem Wilhelmem von Haugwitzem. Po neúspěchu s těžbou stříbra se rozloučil s Habsburskou monarchií a našel uplatnění jako přednášející na univerzitě v Göttingenu. Později znovu přešel do pruských služeb, ale jeho praktické působení skončilo katastrofou, a to nejen z důvodů korupce. Po zatčení v Küstrinu zde zemřel.

Jeho práce byly zaměřeny na reformy větších územních celků Svaté říše římské. Chtěl dosáhnout toho, aby se říše stala vojenskou a ekonomickou protiváhou tehdejších velmocí Francie a Anglie. Při koncipování svých postojů bral v úvahu práce francouzských autorů jako Fenlon, Sain Pierre, d'Argenson a Montesquieu. Díky tomu preferoval soukromé vlastnictví a omezení monarchistické vlády. Avšak vláda musí prosazovat a koordinovat potřebné reformy a podporovat sociální opatření pro růst obyvatelstva. Zároveň jí dává prostor v regulaci zahraničního obchodu, aby byl zabezpečen růst produktivních sil. Obzvláště požadoval odstranění akcízu, tj. specifických poplatků na potraviny. Prostředky na realizaci cílů má vláda získat reformou daňové správy, tj. zrušit spotřební daně a zvýšit zdanění osobních příjmů. Za důležité pro rozvoj hospodářství považoval zemědělství a hornictví, které mělo působit antiimportně. Jeho přístupem byla silně ovlivněna i ruská carevna Kateřina Veliká (Blíže viz *Johann Heinrich Gottlob von Justi, Allgemeine Deutsche Biografie*. Leipzig: Jetzer - Kähler, 1881, s. 747-753)

V habsburských zemích byl významnou osobností kamerálních věd Joseph von Sonnenfels (1732-1817). Pocházel z rodiny brandenburského zemského rabína. Jeho otec se jmenoval Valter Lipman Perin, konvertoval ke katolicismu ve Vídni, a tím získal nové příjmení. Roku 1746 byl nobilitován jako svobodný pán von Sonnenfels. Jeho syn Joseph von Sonnenfels narozený na Moravě vystudoval práva a pracoval pro dalšího významného tereziánského činitele hraběte Hastiga. Joseph von Sonnenfels byl roku 1763 jmenován profesorem pro Policey- und Kameralwissenschaften na Vídeňské univerzitě. Patřil mezi významné zastánce osvícenství a byl také svobodným zednářem. V roce 1779 byl jmenován Marií Terezií dvorním radou při Tajně české a rakouské dvorní kanceláři.



## PRO ZÁJEMCE

Osobností, která měla značný vliv na formování prostředí, v němž tvořil Sonnenfels, byl Christian Wolff (1679-1754). Jednalo se o významného právníka, filozofa osvícenství a také profesora matematiky, který svým vlivem přesáhl německé hranice. Byl členem několika královských učených společností včetně Petrohradské akademie věd. Ve svém nacionalismu vycházel z Tomáše Akvinského a preferoval i Leibnitzeho myšlenky. V habsburských zemích jeho názory šířila prvně učená společnost v monarchii Societas eruditorum incognitorum in terris Austriacis v prvním vědeckém časopise *Monatliche Auszüge*.

Z hlediska pojetí státu a veřejných aktivit se Wolff přidržoval obdobných postojů jako Aristoteles. Prohlašuje však ekonomii jako základ politiky. Jednou z důležitých je tak

tvorba blahobytu občanů státu. Přijímá samozřejmě tézi, že smysl lidského života jde za rámeček uspokojení potřeb, a proto i stát se musí starat o morálku občanů.

Dochází tak k myšlence regulativního státu, který bude mimo jiné určovat úrokové sazby. Chce také uzákonit pracovní dobu a výši mezd. Důvodem je mu omezená racionalita člověka, v jejímž důsledku lidé nedokážou rozpoznat své skutečné zájmy.

---

Hlavní směr činnosti tohoto rodáka z Mikulova je velmi obtížné uvést, neboť se účastnil na řadě tereziánských a josefiánských reforem. Jeho aktivity lze vystopovat v užívání spisovného německého jazyka, zasahoval do divadel, aktivně působil v právním narovnání postavení židů, jeho jiné aktivity jsou spjaty s upevňováním postavení policie atd. Obzvláště je ceněn jeho příspěvek k reformě justice - zrušení mučení (1776) a za Josefa II., inspirace ke komplexní právní a soudní reformě. Joseph von Sonnenfels nebyl originálním myslitelem ve smyslu tvorby nových konceptů, ale ve svých dílech podával v jednoduchých formulacích myšlenky řady osobností - Turgota, Montesquieho, Rousseaua, Locka a dalších. Mezi jeho významné zdroje patřily i práce von Justiho. Mezi jeho kameralistické práce patřily hlavně *Leitfaden in den Handlungswissenschaften un in der Policeywissenschaft* (1776) a třídílná učebnice *Grundsätze der Policey-, Handlungs- und Finanzwissenschaft* (1765-1776).

V jeho pracích je pozorovatelný kameralistický přístup. V politické vědě spíše preferoval blahobyt státu a formulace pravidel jednání. Z ideového hlediska byl zastánce absolutismu, který měl být zmírňován filantropickými přístupy. Proto byl oblíben jak Marií Terezií, tak i Josefem II. Hned po vydání I. dílu jeho učebnice mu byl výrazně zvýšen profesorský plat a po II. dílu kromě vyššího platového stupně získal titul vládního rady. Mimo odbornou aktivitu se zabíral i krásnou literaturou a udržoval styky s řadou autorů (J. W. Goethe, G. E. Lessing a další).

Sonnenfels významně ovlivnil i celkovou situaci v oblasti myšlenkového kvasu v českých zemích, a to prostřednictvím svého žáka Josefa Ignáce Bučka (Butschek). Formování ekonomického myšlení v Zemích koruny české je odrazem celé situace ve středoevropském prostoru. Důvodem je příslušnost ke Svaté říši římské a fakt, že tyto země spadaly do Habsburského soustátí. Situaci navíc zkomplikovala skutečnost, že po obnoveném zřízení zemském odešla značná část intelektuálů v čele s J. A. Komenským a přirozený proces se zde obnovil až po mnoho desetiletí.

Vlastní ekonomické spisy nebo spisy s ekonomickou tematikou se zde objevovaly již v 16. století. Jedná se např. o proslulý spis olomouckého biskupa Dubravia *De pisonis (O rybnících)* nebo učení pro hospodáře od Jana Brtvína z Ploškovic či o správě statků Mikuláše Černobyly. Oba spisy vyšly společně u Veleslavína v roce 1587 pod názvem *Hospodář*. V 17. století byly rozšířeny „*Instrukce Friedlandska*“ od Adama Chvala Kunáše z Machovic (1628), práce hospodářského správce u dozorce jezuitských statků „*Oculus domini*“ jezuita Kryštofa Fischera, která byla z latiny (1680) přeložena do němčiny (1690) a do

češtiny jezuitou Janem Barnerem pod názvem „*Knihy hospodářské*“. Další vývoj v českých zemích je spjat s nástupem merkantilistů (P. H. Morgenthaler, F. Š. Malinský z Maliv), kteří podobně jako Becker, Hörnigk a Schröder požadovali aktivní státní politiku a veřejnou podporu pro výstavbu vlastních produkčních kapacit a státní infrastruktury.<sup>22</sup> Mimo obecné úvahy se objevily i specializované práce k dopravní infrastruktuře (strahovský opat Kryšpín Fuk z Hradiště, bývalý kupec a pozdější vysoký úředník českého místodržitelství Gerhard Leux z Luxensteina). Nejznámější z nich byl asi Jan Kryštof Bořek (1664-1730), vysoký úředník českého místodržitelství, který mimo jiné požadoval, aby stát převzal do své správy výstavbu a údržbu dopravní komunikací. Zároveň odmítal soukromé mýtné, neboť to zvyšovalo náklady na rozvoj ekonomiky.

Teprve nástup tereziánských reforem přinesl velký popud pro rozvoj ekonomického myšlení v českých zemích. Pod vlivem těchto reforem se začalo měnit celé duchovní prostředí konstituované rekatolismem po 30. leté válce.<sup>23</sup> Zároveň dochází k proměně správního aparátu, náboženských organizací, práva, armády, školství atd.<sup>24</sup>

Osobností, která nejvíce reprezentovala nástup nové doby, byl Karel Jindřich Seibt (1735-1806). Byl to rodák z Horní Lužice, studoval humaniora<sup>25</sup> v Kosmonosech a filozofii a právo v Praze. Jako dvacetiletý odešel do Lipska, kde jej vzdělávala řada výborných pedagogů. Sám Seibt si osvojil tyto schopnosti a po návratu do Prahy začal bezplatně přednášet. Prostředky k živobytí získával jako sekretář arcibiskupské konzistoře. Po zrušení jezuitského řádu se stal ředitelem filozofického studia a gymnázií (1775). Názorově vycházel z utilitarismu, nepovažoval zbohatnutí za hřích, v dnešních kategoriích bychom jej nazvali zastáncem „sociálního kapitalismu“, tj. zlepšování postavení individua na základě využití společenských vazeb. Stát pojímá jako výsledek organizace občanů. Ve *Von der Einflusse der Erziehung auf die Glückseligkeit des Staates* tvrdí „Obecná blaženost státu není nic jiného než individuální blaženost občanů.“ (SLAVÍK, B. *Od Dobnera k Dobrovskému*. Praha: Vyšehrad, 1975, s. 44) Měl však řadu konfliktů s Vídeňským dvorem, hlavně kvůli povolování zakázaných knih, Marie Terezie jej však nakonec podržela.

Seibt byl totiž „hlavou“ nerakouské německé kultury, kam patřily osobnosti jako S. Rautenstrauch a F. K. Kresl, kteří později zaujímali významné postavení v rakouském správním aparátu. Protiváhu nerakouské orientace tvořila skupina, která se soustředila kolem Společnosti pro orb a svobodu řemesla. Scházeli se u šlechtických rodů Nosticů a Fürstenbergů. Patřil mezi ně J. Dobrovský a F. A. Pelcl a krátkou chvíli vydávali i časopis *Prager gelehrte Nachrichten* (1771-1772). Řada odborníků v oblasti přírodních věd jako Jan Křtitel Boháč (1724-1768), Ignác Born (1742-1791) se dotýkala některých ekonomických otázek. Boháč se pokoušel popsat vztah mezi zemědělstvím a průmyslem a Born viděl

<sup>22</sup> Blíže viz KLÍMA, A. *Manufakturní období v Čechách*. Praha: Nakladatelství ČSAV, 1955, subkapitola II. 1., Merkantilismus v Habsburské monarchii.

<sup>23</sup> K této přeměně viz WINTER, E. *Josefinismus a jeho dějiny. Příspěvky k duchovním dějinám Čech a Moravy 1740-1848*. Praha: Nakladatelství Jelínek, 1945.

<sup>24</sup> Blíže viz Kol. autorů. *Počátky českého národního obrození*. Praha: Academia, 1990.

<sup>25</sup> Studium humaniora byl nižší stupeň vzdělání než studium superiora. Tento systém byl zaveden původně jezuiti, přičemž nejnižší stupeň studia byl inferiora.

hlavní příčinu zaostalosti v nedostatku vzdělání obyvatelstva a aplikaci vědeckého poznání. Role společnosti je v jeho pojetí v provedení institucionální reformy se zaměřením na rozvoj vědy.

Čistým kamerálním ekonomem mezi nimi byl Josef Buček (1741-1831). Narodil se v Příboře v rodině soukeníka. Po studiích filozofie v Olomouci a právu ve Vídni se stal důstojníkem habsburské armády a díky tomu poznal značnou část monarchie i Německa. Jako žák Sonnenfelse přijal jeho pojetí triárního systému politických věd (policejní, obchodní a finanční), což uplatnil ve své činnosti jako profesor politických a kamerálních věd na nově založené katedře v rámci filozofické fakulty Univerzity Karlovy. Profesuru získal na základě Sonnenfelsova vlivu a dalších čtyřicet let zde přenášel. Roku 1784 byla tato výuka přenesena na právnickou fakultu. Zároveň se Buček podílel na činnosti Vlastenecké hospodářské společnosti, a když byla v roce 1776 na filozofické fakultě zřízena první katedra zemědělských věd, byl i zde jmenován profesorem. Ta byla zrušena roku 1781. Jeho nejdůležitější spisy byly *Versuch über die Absichten der Landesregierung bei Leitung der Landwirtschaft* (1768), *Grundriss der Forstwirtschaft* (1778), *Abhandlung von der Polizei*. Také vydal spis o finančnictví *Geschichte und Betrachtungen über das böhmische alte und neue Finanzwesen* (1790).

Byl přívržencem přirozeného práva a propagoval nutnost zásahu státu v zemědělství (zemědělskou reformu). Odchoval si i svého nástupce Václava Gustava Kopetze (1781-1857). Tento rodák z Chodové Plané však již postupně přecházel z kameralismu na klasickou ekonomii a jeho hlavním ideovým inspirátorem byl K. H. Rau (1792-1870). Přinesl však do českých zemí A. Smitha a další klasické ekonomy. Mezi osobnosti, které tvořily částečně v kameralistické tradici, ale již se v jejich díle objevovaly zárodky klasických teorií, můžeme zařadit Jiřího Františka Augusta Buquoye.<sup>26</sup> Byl to polyhistor, který žil na zděděných statcích a jeho nejvýznamnější ekonomická práce byla *Die Theorie der Nationalwissenschaft nach einem neuen Plan und mehreren eigenen Ansichten dargestellt* (Lipsko, 1815). Práce má dvě části, první je věnována produkčním technologiím a výpočtům, druhá se věnuje popisu průběhu praktické činnosti. K ní napsal ještě tři dodatky, v nichž se zabýval mimo jiné problematikou ekonomických institucí státu, zdaněním a technologiemi.

Zajímavé z pohledu veřejné ekonomiky je skutečnost, že jeho strýc hrabě Jan Buquoy (1741-1803), po kterém zdědil majetek, zavedl na svém panství jako první všeobecný školský systém a sociální ústav. Díky tomu jej Josef II. povolal do Vídně, aby monarchii pomohl zavádět podobné sociální ústavy. To byl zárodek systematické sociální péče, která se rozvinula až v pozdějších letech.

---

<sup>26</sup> Mimo ekonomii měl řadu vynálezů v oblasti sklářství, založil jednu z prvních přírodních rezervací na našem území - Žofínskou a Hojnovický prales (1838).



## K ZAPAMATOVÁNÍ

První teoretický směr ekonomického myšlení - merkantilismus měl dvě větve. Skupina autorů z vyspělých zemí prosazovala roli státu spíše v regulativní formě zahraničního obchodu a institucionální podobě soukromého podnikání. V některých praktických systémech (Colbert) vedla podpora ekonomiky ke vzniku státních firem a státem řízeného sektoru.

Druhý směr merkantilismu - kameralismus vyšel z praktické potřeby správy státu, tj. nutnost řešit daňové problémy, právní otázky, sociální problémy, budovat armádu, policii atd. Vzniká tak systém kamerálních věd, který je určen pro výchovu státních úředníků v tehdejší rozdrobené střední Evropě a Itálii. Můžeme zde zaznamenat řadu myšlenek, které jsou dnes součástí veřejné ekonomiky, ale díky multidisciplinarity zde chybí teoretické zobecnění.

---

## 2.4 Problémy veřejné ekonomie v období klasických a postklasických ekonomických směrů ekonomického myšlení

Nástup klasické politické ekonomie počínaje W. Pettym až po J. S. Millu sebou přináší nejenom princip pracovní teorie hodnoty, tj. změna myšlenkového paradigmatu, ale také celou přestavbu myšlenkových kategorií ekonomie. Centrum pozornosti je upřeno na podmínky procesu tvorby statků a ekonomie se snaží nalézt faktory, které určují rozsah produkce, jejich efektivnost, optimalitu využívání atp. Stát v tomto pojetí nevstupuje do výroby, ale je faktorem mimoekonomického přinucení, což se projevuje v jeho podílu na přerozdělování vytvořeného produktu. Ekonomie jako vědní disciplína začíná vytlačovat ze svého zorného pole sociální, politické, kulturně historické determinanty. V některých pojetích se začíná stavět - minimálně mezi společenskými vědami - do imperiálního postavení vůči nim. Pokud se podíváme na práce tří čelních představitelů klasického ekonomického myšlení, pak zjistíme, že nejméně pozornosti společenskému charakteru ekonomických aktivit věnoval D. Ricardo. V jeho pojetí je rozhodující reprodukční proces, tj. základem pohledu je tvorba statků, ale to již není patrné u A. Smitha ani u J. S. Millu.

Adam Smith věnoval celou třetí knihu nestejnému růstu blahobytu v různých zemích a zde naznačuje souvislost právního a sociálního systému s rozvojem hospodářství. Obdobně v paté knize pojednává o výdajích na veřejné statky a veřejné zařízení, kde mimo jiné kromě rozpočtové problematiky řeší i vztah ekonomických procesů jak ve vztahu ke státu, tak i obcí a dalším veřejnoprávním subjektům. (SMITH, A. *Pojednání o podstatě a úvodu bohatství národů*. Praha: SNPL, 1958, I., II.) Obdobně pátá kniha J. S. Millu je systematicky věnována státu a veřejnému sektoru, jeho ochraně a regulační roli. Centrální pozornost je věnována zdanění a státnímu zadlužení. Z hlediska role státu rozlišuje Mill dva typy zásahů. První typ zásahu spočívá ve snaze stanovit „svobodné aktivitě určité koleje“. Druhý způsob intervence do ekonomiky je, když má poradenskou a vzdělávací činnost. Mimo to

stát potřebuje mít zaměstnance působící ve směru dosažení obecních zájmů a cílů. A tak stát určuje podmínky pro učitele, aby mohli vzdělávat, může jako nástroje zřídit státní banky nebo jiné podniky.<sup>27</sup>

Obdobně u dalších ekonomů 19. století většinou docházelo k preferenci individuálních aktivit, problém společenských podmínek nebyl příliš akceptován, neboť určité determinanty byly chápány jako něco samozřejmého, co fungovalo, i když se od toho abstrahovalo. Takže většina teoretiků chápala, že doprava má vliv, ale výklad realizace byl od toho oproštěn. Stejným přístupem byly interpretovány i jiné problémy jako je otázka vlivu na ekonomiku zdravotnictví, školství atd. Výjimkou v nastoupeném trendu byla historická škola. Jestliže klasická a postklasická ekonomie sociální, kulturní a politickou sféru postavila mimo své zkoumání a neekonomické instituce a organizace chápala jako dodatečné, tj. druhotné vstupující do proběhlých procesů, pak historická škola vycházela z analýzy vývoje ve všech sférách a tyto výsledky se pokoušela integrovat do komplexnější podoby. Empirické poznání reality se v jejím pojetí stávalo základem představ a fungování ekonomického mechanismu. V tomto smyslu navázala na kameralismus a byla přímým zdrojem pro vznik institucionalismu.

Tyto odlišné postupy vyvolaly tzv. „Methodenstreit“, tj. spor o metodu výstavby ekonomických disciplín. Není zde našim účelem podrobnější popis tohoto sporu<sup>28</sup>, ale je nutno podotknout, že přes „vítězství“ abstraktivní deduktivní metody i v dnešní době existuje kritika odtržené řady ekonomických teoretických disciplín a jejich závěrů od reality.

Výjimku zde tvoří marxismus, jehož logicko-historická metoda je založena na vnitřně rozporné celistvosti lidské aktivity, která je historicky proměnná a odráží konkrétní podmínky jeho existence. „Náboženství, rodina, stát, právo, morálka, věda, umění atd. jsou jen zvláštní způsoby výroby a podléhají jejímu obecnímu zákonu.... Člověk jakožto subjekt je jak výsledkem, tak východiskem pohybu (a že musí být tímto východiskem, v tom právě tkví dějinná nutnost soukromého vlastnictví). Je tedy společenský charakter všeobecným charakterem celého pohybu, tak jako společnost sama produkuje člověka jako člověka, je jím sama produkována.“ (MARX, K. *Ekonomicko-filozofické rukopisy z roku 1844*. Praha: Nakladatelství Svoboda, 1978, s. 78-79) Chápe jednotlivce jako součást společnosti, bio sociálního tvora, který ve své lidské rovině je specifickým souhrnem společenských vztahů.

Proto přináší představu, že instituce a společenské organizace jsou na jedné straně předpokladem, který determinuje chování člověka, na druhé straně jsou tyto instituce výsledkem jeho potřeb a aktivit. V marxismu jde tak o dialektický vztah mezi člověkem a institucemi a organizacemi. Jinak řečeno „Určitá výroba tedy určuje určitou spotřebu, rozdělování, směnu, určité vzájemné vztahy těchto různých momentů... Dochází k vzájemnému

---

<sup>27</sup> Blíže viz MILL, J. S. *Grundsätze der politischen Ökonomie mit eigenem ihrer Anwendungen auf die Socialphilosophie. Zweiter Band*. Jena: Verlag von Gustav Fischer, 1921, s. 678-680. Mezi další Millovy myšlenky patří i téze, že v určitých podmínkách mohou být i individuální požadavky pouze společenskou aktivitou a také, že někdy není možné prosadit platbu za použití statku individuem např. maják.

<sup>28</sup> Blíže viz. LOUŽEK, M. *Spor o metodu mezi rakouskou školou a německou historickou školou*. Praha: Univerzita Karlova v Praze - Nakladatelství Karolinum, 2001.

působení mezi různými momenty. Tak je tomu u každého organického celku.“ (MARX, K. *Ke kritice politické ekonomie*. Praha: SNPL, 1953, s. 169-170) Výsledkem tohoto pojetí byla představa, že veřejná ekonomika je součástí ekonomického mechanismu, která funguje v jejím rámci. Rozvíjí se na základě historicky daných potřeb a možností společnosti. Byla podřízena deklarovaným společenským účelům, rozvíjela se v pozdější socialistické praxi na základě úvah politického centra a plánovacích orgánů. Relativně malou výjimku tvořily náboženské instituce a organizace a některé zájmové spolky.

V převažujícím směru ekonomického myšlení mělo zásadní vliv na rozvoj idejí v oblasti veřejné ekonomiky vystoupení L. Walrase (1834-1910). Tím, že rozpracoval teorii mezní užitečnosti ve spise *Éléments d'économie Politique Pure I* (1874), *II* (1877) a rozpracoval podobu všeobecné ekonomické rovnováhy, vytvořil základ pro individualistický přístup k ekonomickému mechanismu. Sám ještě vydal dva sborníky *Études d'économie sociale* (1896) a *Études d'économie politique appliquée* (1898). Jeho sociální představy byly značně nekonvenční - např. zrušení všech přímých a nepřímých daní a zavedení jediného příjmu státu na základě nacionalizace půdy. Jeho hlavní přínos byl v použití matematického modelování stavu společnosti.

Mikroekonomické pojetí rozpracované do systému ovlivnilo i A. Marshalla. Ten rozvinul racionalitu lidského chování ve smyslu individualistické metodologie, i když sám preferoval spíše organické biologické pojetí. Je znám jeho výrok „Mekka ekonomie je častěji v biologii než v mechanice.“ (PRIBRAM, K. *Geschichte des ökonomischen Denkens. Erster Band*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1998, s. 589) Jeho proslulé *Principles of Economics* (1890) dominovaly v anglosaském myšlenkovém světě do 30. let 20. století. Zde publikované pojetí veřejných rozpočtů jako základ a hlavní prostor veřejné ekonomiky pak dodnes převažuje ve Spojených státech. Přitom celý problém je vyložen v tradici pozitivní ekonomie.

Dalším britským ekonomem, který poznamenal myšlení o veřejném sektoru byl A. C. Pigou (1877-1959). Tento ekonom tvořil v určité míře protiklad k A. Marshallovi svým normativním pojetí výkladu ekonomických procesů, ale proto doplňoval komplexněji anglosaské pojetí ekonomie. Jeho hlavní práce *The Economics of Welfare* (1920) navazuje na starší práci *Wealth and Welfare* (1912), a díky nim je Pigou považován za zakladatele pojetí státu blahobytu. Přináší také koncept tzv. Piguovy daně, tj. zdanění negativních externalit (náhrady za pozitivní externality). Byl veden snahou, aby se tyto procesy promítly do rozhodování ekonomických subjektů. Kromě externalit teoreticky objasnil progresivní zdanění na základě klesající mezní užitečnosti důchodu a jako první použil pojem životní kvality.

Marshallovsko-piguovské pojetí převládalo v anglosaském světě do konce 50. let, avšak paralelně s tímto směrem se rozvíjela italská a švédská škola. Mezi zakladatele italské školy můžeme počítat Antonia de Vitiho de Marca (1858-1943), Uga Mazzola (1863-1899) a další ekonomy. Na rozdíl od anglosaského pojetí, které chápalo veřejné finance jako jednu z rolí státu, italská škola preferovala veřejné finance jako samostatný předmět, který si za-



slouží vlastní metody hodnocení a analýzy. De Viti de Marko byl svou metodologií neoklasik a liberál, považoval stát za subjekt národního hospodářství, který se snaží vyrábět „kolektivně“ spotřebovávané zboží za minimální cenu. Daně interpretoval jako platbu za cenu veřejných statků. Jeho argumentace vycházela z téze, že státní fiskální činnost musí být považována za racionální kolektivní rozhodování. James Buchanan jej proto považuje za předchůdce teorie veřejné volby.

Zajímavé pohledy přinesl i předčasně zemřelý Ugo Mazzola, který učil na Pařížské univerzitě. Činnost vlády a fungování tržního mechanismu považoval za odlišné, ale ve své podstatě shodné, neboť v obou případech jde o naplnění blahobytu. Byl ovlivněn De Viti De Markem, a proto stát chápal jako „družstevní firmu“, kde jsou účastní členové na jeho správě a která poskytuje služby a účtuje si daně. Zároveň je považován za prvního ekonomu, který analyzoval problém veřejných statků,

Opomenout samozřejmě nelze ani asi nejznámějšího italského ekonomu V. Pareta (1848-1923). Tento Walrasův nástupce v Lausanne je znám mimo jiné svým definováním optima zdrojů v ekonomice, pracemi v oblasti rozdělování (princip 20:80) a další řadou neotřelých myšlenek. Díky svým sociologickým studiím dospěl k závěrům, že to musí být stát, který zavede systém do ekonomiky, a proto podporoval jeho silné pojetí a sepjetí s řadou organizací řídicí společnost. Tato tradice pak zesílila v italském syndikalisticko korporativním fašismu. Zde je celé hospodářství členěno v podobě jakýchsi modernizovaných cechů, které koordinují svou činnost pomocí státu.<sup>29</sup>

Švédská škola zahrnuje celou plejádu ekonomů, z nichž z hlediska veřejné ekonomiky je za potřebí zdůraznit přínos dvou osobností – Johana Gustava Knuta Wicksella (1851-1926) a Erika Roberta Lindahla (1891-1960). Obecně můžeme říci, že přístup švédské školy vedl k integrovanému pojetí strany příjmů i výdajů, tj. ke vztahu kdy rozpočet začínáme chápat jako jednotu stran. Příjem není otázkou daní a výdaje nejsou problémem politiky, ale jedná se o vnitřně propojený proces, který je součástí národohospodářského vývoje.

Knut Wicksell po studiích na univerzitě v Uppsale se přesunul do Londýna, kde se věnoval klasické ekonomii a po studiu taktéž pobyl na základě stipendia ve Vídni. Zde absolvoval přednášky Carla Mengera. Názorově vyspěl v přesvědčivého ateistu a byl přes svůj neoklasický výklad považován za socialistu. Jeho pojetí národohospodářských procesů bylo velmi vlivné až do publikování Keynesovy Obecné teorii zaměstnanosti, úroků a peněz. Mimo otázky makroekonomie významně přispěl k problematice veřejné ekonomiky, kdy prosazoval „zásadu jednomyslnosti“ jako kritérium politiky. Mezi jeho významné práce v této oblasti patří Progresivní zdanění příjmů a bohatství (1894), O novém principu spravedlivého zdanění (1896). Svými analýzami ovlivnil Jamese Buchanana a Gordona Tullocka.

---

<sup>29</sup> Blíže viz KAPRAS, J. *Fašismus*. Praha: Nakladatel L. Mazač, 1936, kde se rozebírá celý teoretický systém italského fašistického státu.

Erik Lindahl působil jako profesor ekonomie v Uppsale a později byl prezidentem mezinárodní ekonomické asociace. Jeho myšlenky uvedli do anglosaského světa John Hicks a Fridrich Hayek. Jeho teoretický vliv se odrazil hlavně v pojetí dynamické rovnováhy a teorii kapitálů. Teorii veřejné ekonomiky ovlivnil koncepcí stanovení ceny veřejných statků ve spisu *Die Gerechtigkeit der Besteuerung* (Spravedlnost zdanění, 1919). Důležité bylo i jeho rozpracování principu spravedlivého zdaňování. Základní myšlenka je založena na tom, že za veřejné statky se má platit na principu mezní užitečnosti. Optimální úroveň veřejného statku je pak dána ochotou zaplatit za jednu jednotku zboží, celkově pro všechny jednotlivce částku rovnou mezním nákladům za poskytnutá tohoto statku. Wicksillův vliv se odrazil v tom, že převzal pojetí konsenzuálního rozhodování. Pro různost preference konsenzus vyžaduje, aby každý jednotlivec platil různou daň. Pokud je daňový náklad jedince roven mezním výhodám získaným úrovní uspokojení potřeb, je každá osoba lépe zajištěna poskytováním veřejných statků a může proto souhlasit.

Veřejná ekonomika druhé poloviny 20. století byla hlavně pod vlivem R. A. Musgraveho (1910-2007) a P. Samuelsona (1915-2009) a tudíž se v přístupu začaly odrážet keynesiánské vlivy a vlivy neoklasické syntézy. Robert Musgrave byl německý emigrant, který od roku 1933 působil v USA, neboť získal stipendium po ukončení studií v Heidelbergu u známého ekonomy a sociologa Maxe Webera. Vystudoval zde Harvardovu univerzitu a začal učit ekonomii. Do války pracoval ve Federálním rezervním systému a pak učil na řadě univerzit - Princeton, John Hopkins a Michigan. Pracoval také jako poradce J. F. Kennedyho a Lyndona B. Johnsona. Zabýval se hlavně veřejnou ekonomikou, byl autorem pojmu „meritorní zboží“ a analyzoval tržní selhání. Jeho kniha *Theory of Public Finance* (1959) vyšla také v češtině. Bylo přeloženo její 5. vydání (*Teorie veřejných financí*). Tato práce v sobě kombinuje přístup tradičních teorií německých finančních odborníků s anglosaskými teoriemi trhu a je ovlivněna téžemi J. M. Keynesa. Můžeme říci, že získala uznání na celém světě.

Paul Anthony Samuelson bývá někdy nazýván otcem moderní ekonomie a někteří ho považují za nejvýznamnějšího ekonomy 20. století. Jeho dlouhý život v akademické sféře započal v 16 letech studiem na Chicagské univerzitě za Velké hospodářské krize, PhD získal na Harvardu a začal učit Massachusettském technologickém institutu (MIT) ve 25 letech. Zastával i řadu významných společenských funkcí - poradce prezidentů, předsedal ekonomickým sdružením a spolkům. Jeho základní práce *Foundation of Economic Analysis* (1947) a celosvětová učebnice *Economics* mu zajistila jedno z předních míst v dějinách ekonomie. Z hlediska pojetí veřejné ekonomie je významnou prací *The Pure Theory of Public Expenditure* (1954). Jeho přínosem bylo hlavně vytvoření základů pro teorii poptávky po veřejných statcích.

Významnou součástí veřejné ekonomie je teorie veřejné volby. Její kořeny souvisí na jedné straně s vývojem teorie státu blahobytu, kdy se nutně objevuje otázka, zda stát dokáže nejen svými nástroji, ale také rozhodováním zajistit dosažení optima blahobytu. Již ve 30. letech se objevuje práce amerického ekonomy Abrahama Bergsona (1914-2003) *A Reformulation of Certain Aspects of Welfare Economic* (1938). Příspěvek byl věnován sociální

práci z hlediska individualistické metodologie. Zde z hlediska marginalismu vymezil podmínky pro ekonomickou efektivitu na základě ordinalistického přístupu. Tím dokázal, že není nutno používat kardinální srovnávání subjektů, a přitom nedojde ke ztrátě významu chování subjektů.

Na jeho úvahy navázal další z výrazných osobností, nositel Nobelovy ceny Kenneth Arrow (1921-2017). Tento potomek rumunských židů po zkušenostech s Velkou hospodářskou krizí měl levicové postoje, i když patřil mezi významné neoklasiky. Vzdělání získal na Columbijské univerzitě a působil také na Chicagské univerzitě. Později přednášel na Stanfordské a Harvardské univerzitě. Zajímavé je, že dalších pět jeho studentů získalo Nobelovu cenu. V oblasti veřejné ekonomiky přinesl K. Arrow významné téze již v doktorské práci *Social Choice and Individual Value* (1951). Již zde publikoval tzv. „teorém nemožnosti“ zvaný také jako Arrowův teorém. Jeho pojetí vychází z definování racionální jedince, který je schopen uspořádat preference. Ty mají konzistentní charakter (preferují-li A před B, nemohu zároveň B před A) a tranzitivní charakter (preference A před B, B před C znamená preferenci A před C). Arrow dokázal, že ve společnosti to automaticky neplatí, a tudíž z individuálních preferencí automaticky nevyplývá společný či společenský výběr. Musí nastoupit určité mocenské vztahy, které nastolí reálný stav, tudíž z individuálního výběru nejsme schopni vysvětlit rozhodování skupiny. Později Robert Paul Wolf ve své práci *In Defence of Anarchism* (1970) domyslel důsledky pro metodologii politické filozofie, kdy vítězem se stává návrh podle pořadí.

Pro pochopení veřejné volby nemůže zůstat stranou pozornosti směr myšlení související s tvorbou modelů tržního hospodářství socialismu. Jeho počátky lze pozorovat ve 30. a 40. letech 20. století. Souvisí se snahou ukázat, jak může stát při zachování tržního mechanismu distribuovat statky stejně efektivně, ne-li efektivněji než soukromé tržní subjekty. Rozvoj tohoto myšlení pak přinesl nástupem laboristů po 2. světové válce (Clement Attlee ve Velké Británii značné změny ve veřejném sektoru – zavedení bezplatné lékařské péče, podpora v bydlení, Zákon o národním pojištění atd.) Obdobná změna postojů k veřejnému sektoru, ale na jiných principech se odehrála v Německu.

## PRO ZÁJEMCE



V německém ekonomickém myšlení mělo pojetí kolektivních potřeb a kolektivních statků silnou pozici na základě předchozí karmalistické tradice. Řada prací přitom přináší zajímavé postřehy, které dodnes ekonomická teorie ne vždy plně ocenila. V teoretickém myšlení lze poukázat na přínos L. H. von Jakoba (1759-1827), který z filozofie přešel až ve čtyřiceti letech k ekonomii, a který na základě J. B. Saye uvažoval o státním hospodaření jako o veřejné spotřebě, ale kladl ji na úroveň soukromohospodářských aktivit. Ztráta společnosti z důvodu zdanění pak musí být vynahrazena vzrůstem prospěchu ze spotřeby financované státem. Za nejdůležitější moment považuje zásadu šetrnosti při veřejném hospodaření a veřejné je pouze to, co vyplývá z povahy a charakteru občanské společnosti. Bylo by možné rozebírat další plejádu ekonomů jako G. Hufeland (1760-1817), K. H. Rau (1792-1870), Lorenz von Stein (1815-1890), A. Wagner (1835-1917) atd.

Pro bohatost myšlení stačí jenom poukázat na východiska členění ekonomiky u jednoho z významných představitelů německé historické školy A. Wagnera. Rozlišuje jednotlivá hospodářství, tj. jednotky vedené jednotnou představou fyzických či právních subjektů a ty člení na individuální, rodinné, právnické soukromé osoby (spolky, družstva, společné vlastnictví), veřejné osoby (obce, stát a jiné veřejné organizace) a dále je člení na soukromé, založené na osobním (ziskovém zájmu) a obecné, sledující obecně hospodářské principy.

Protikladem jednotlivých hospodářství je národní hospodářství, v němž neexistuje jednotná vůle (s výjimkou centrálně řízených ekonomik). To označuje za organické, respektive sociální pojetí národního hospodářství. Tato soustava se pohybuje na základě psychologických motivů. Fungování systému je pak založeno na dobrovolném nebo nuceném principu. Řešení vidí v koncepci Steinovy správní nauky jako dědičky merkantilistické *Polizeiwissenschaft*.

Rozsáhlé dědictví německých ekonomů se promítlo do amerického institucionalismu a ovlivnilo i vývoj ekonomické myšlení ve 20. století v Německu.<sup>30</sup>

---

Zde vzniká koncepce sociálně tržního hospodářství na základě odporu vůči nacistickému řízení ekonomiky státními zakázkami a plány (zde hlavně zbrojní plány). Walter Eucken, Wilhelm Röpke a praktický ekonom Ludwig Erhard patří do plejády německých ekonomů, kteří vypracovali zásady politiky řádu a procesní politiky při respektování morálně etických principů křesťanského pojetí zodpovědnosti.<sup>31</sup> Tím otevřeli prostor o zodpovědnosti firem za sociální postavení zaměstnanců, a to nejenom ve smyslu vzniku organizace, ale i institucionálním (mzda, sociální dávky atp.). Později pod vlivem propojení s bismarkovskou tradicí intervenujícího státu a propojení s levicovými postoji německé sociální demokracie, vzniká německý sociální model, který měl konkurenty v „severském modelu“. Celkový nárůst významu sociální institucí a organizací, školství, zdravotnictví aj. byl zároveň důsledkem ekonomickým strukturálních změn souvisejících s růstem délky a produktivity práce. Tím se zvýraznila role byrokracie jako složky řídicí a koordinující fungování těchto odvětví. Proto se zvýšil i zájem o způsob rozhodování v tomto veřejnoprávním sektoru.

To se odrazilo i v zájmu práce Williama A. Niskanena (1933-2011) týkající se fungování byrokracie. Nejznámější jsou *The Peculiar Economics of Bureaucracy* (1968), *Bureaucrats and Politicians* (1978) a *Bureaucracy And Public Economics* (1996). Tento americký ekonom byl typický libertarián (dlouholetý předseda CATO institutu) a jeden ze zakladatelů ekonomického programu R. Regana. Na základě neoklasické metodologie analyzoval obraz chování byrokracie, přičemž ji odmítl chápat jako zájmově neutrální s tím, že má zájem na maximalizaci rozpočtových prostředků. Z toho mu vyšlo, že byrokracie má zájem na vytváření většího množství veřejných statků, než je sociální optimum. Vytvořil tak model

---

<sup>30</sup> Blíže viz VYBRAL, V. *Německá teorie státního hospodářství*. Praha - Brno: Nakladatelství Orbis, 1937.

<sup>31</sup> Blíže viz EUCKEN, W. *Zásady hospodářského řádu*. Praha: Liberální institut, 2004, obzvláště kap. XIX.

byrokracie a vládnutí, jejich cílů a dotkl se souvztažnosti mezi byrokracií a praktickými sponzory.

Pokus o celkovou syntézu teorie veřejné volby je spjat hlavně se jmény Jamese McGilla Buchanana a Gordona Tullocka. Jejich práce *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy* (1962) vedla k udělení Nobelovy ceny. J. M. Buchanan (1919-2013) taktéž patřil mezi libertariány CATO institutu a působil jako profesor v George Mason University a University of Virginia, kde položil základy Virginské školy politické ekonomie, která se s ním přemístila do George Mason University. Virginská škola velmi úzce spolupracuje s rakouskou školou, neboť obecně upřednostňují volný trh. Avšak jejich přístup nepreferuje dokonalost tržního mechanismu, nevěří, že politické trhy mají automatické sklony k efektivnosti.

Gordon Tullock (1922-2014) se kromě otázek hlasování a rozhodování věnoval také problematice „dobývání renty“. V jeho modelu je popisován problém snahy subjektů o dosažení lepších výnosů z veřejných prostředků za poskytované statky státu, než je možnost dosažení na trhu. Významnou osobností, která ovlivnila veřejnou ekonomii, byl Mancur Olson (1932-1998). Nikdy nepatřil k Virginské škole, vystudoval Státní univerzitu v Severní Dakotě a PhD získal na Harvardu a působil na Princetonské a Marylandské univerzitě. Do teorie veřejné ekonomiky se zapsal prací *The Logic of Collective Actions: Public Goods and the Theory of Groups* (1965) a tyto myšlenky rozpracoval v knize *The Rise and Decline of Nations* (1982).

Provedl zde analýzu stimulů lidí k chování ve skupinách, proč se prosazují a společné zájmy. Základní vysvětlení vidí v tom, že organizovaná menší skupiny mohou snadněji jednat na základě snahy o naplnění společného cíle. Velké skupiny, pokud nejsou organizovány a jedinci v nich dostatečně motivováni, většinou své cíle nenaplní. Taktéž metodologicky přiřadil aktivity společenských organizací (odborné, profesní komory a různé další spolky) k veřejným statkům, byť speciálního charakteru.

Jeho koncepce vychází z předpokladu, že altruismus znamená potřebu toho, aby se i ostatní těšili z dobra (např. ochrana přírody). V tomto ohledu preference jedince v sobě obsahují i kolektivní užitek z veřejného statku. Nedochozí zde ke klesající mezní míře substituce mezi dvojicí statků či dvojicí dosahovaných cílů.

Je potřebné si také uvědomit, že rozhodovací proces ve veřejné ekonomice probíhá v několika hierarchicky uspořádaných rovinách. Tato uspořádání jsou důsledkem konkrétních určení jako rozloha, fyzikálně geografické determinanty, kulturní formy bytí atp. Vznikl tak problém teorie fiskálního federalismu. Významně se do formulování problémů zapsal Wallace E. Oates svými pracemi *The Political Economy of Fiscal Federalism* (1977) a *Fiscal Federalism* (5. vydání, 2011). Tyto práce jsou dodnes považovány za klasické z hlediska zkoumání mnohoúrovňového působení vlády.

Byla jim zformulována teorie decentralizace na základě existence lokálních veřejných statků. Při zdůvodnění předností místních vládních orgánů uvažuje hlavně vzdálenost centrálních orgánů od místních a tím větší efektivnost při rozhodování. Taktéž místní orgány dokáží lépe identifikovat lokální potřeby obyvatel.

Pro objasnění lokace ekonomických agentů se častou používá Tieboutova hypotéza<sup>32</sup>, která předpokládá že, pokud nabízejí obce různé „koše veřejných statků“ za různé ceny, pak si lidé vybírají působiště podle svých preferencí. Toto „hlasování nohami“ nebývá však obecně přijímané, neboť neuvažuje např. o nákladech, mezilidských vztazích atp. Je nutno podotknout, že jedním z ideových zdrojů fiskálního federalismu je tzv. princip subsidiarity. Již Aristoteles a Tomáš Akvinský prosazovali potřebu rozhodování co nejvíce přiblížit nejnižším správním jednotkám.



## DEFINICE

Subsidiaris významově z latiny znamená pomocný, podpůrný. Principem subsidiarity rozumíme politickou zásadu, kdy rozhodování se má týkat co nejnižšího správního subjektu, který může uvedený problém vyřešit.

Jako vědomý organizační princip byl poprvé uplatněn v kalvínské koncepci společných věcí. Na synodě v Emdenu v roce 1571 při formulaci nového církevního řádu odmítli kalvinisté centralistický, katolický model a v roce 1603 byl Johannesem Althusiusem (*Politia Methodice digesta*) doporučen jako princip státního uspořádání. Později v 19. století našel uplatnění za určitých okolností i v katolické církvi. Jeho uplatnění má různé formy - existují více centralizované systémy i decentralizované, přičemž míra decentralizace je dána místními a historickými podmínkami.

---

V současné době patří mezi nejvlivnější osobnosti Joseph Eugene Stiglitz (1943) Tento americký\_americký\_keynesiánský ekonom nositel Nobelovy ceny za ekonomii (2001- spolu s George Akerlofem a Michael Spencem ) získanou za „za analýzu trhů s asymetrickými informacemi“ Studoval na Amherst College a Massachusetts Institute of Technology , kde získal doktorát. Učil na univerzitách v Cambridge, Yale, Duke, Stanford, Oxford a Winston. Nyní působí jako profesor na Kolumbijské univerzitě a je členem řady institucí. Získal i jiná ocenění. Pracoval také jako předseda Rady ekonomických poradců pro prezidenta Spojených států (1995-1997) a také ve funkci hlavního ekonoma Světové banky (1997-2000).

Joseph Stiglitz je známý jako tvrdý kritik neomezeného trhu, monetarismu a neoklasické školy ekonomiky obecně, stejně jako neoliberalního chápání globalizace, poli-

---

<sup>32</sup> Britský ekonom tuto teorii publikoval v 50. letech viz TIEBOUT, C. *A Pure Theory of Local Expenditures*. *Journal of Political Economy*, 1956, s. 416-424.

tiky MMF vůči rozvojovým zemím a liberálních reforem. Na počátku své kariery v letech 1965-1966 pracoval Stiglitz na výzkumu na Chicagské univerzitě pod vedením Hirofumi Uzawy. V té době se jeho výzkum zaměřil na problémy ekonomického růstu, inovací a přerozdělování příjmů.

V oblasti veřejné ekonomiky publikoval významné práce *Economics of the Public Sector*. New York: W. W. Norton, 1980 (dotisk 1988, 2000) a spolu s A. B. Atkinsonem práci *Lectures on public economics*. London New York: McGraw-Hill Book Co, 1980. První práce byla přeložena do českého jazyka<sup>33</sup> a měla tak vliv na formování postojů v této vědní disciplíně i u nás.

Ekonomické myšlení o problémech veřejné ekonomiky v českých zemích má jednu specifickou osobnost, která zaujala, ale téměř neovlivnila v podobě následovníků myšlenkový vývoj v českém státě - Bernarda Bolzana (1781-1848).<sup>34</sup> Rodem, jak naznačuje jeho příjmení, pochází Bolzano z tohoto severoitalského města. Jeho otec provozující obchod se v Praze usadil v roce 1767. Matka Cecílie Mauerová byla dcerou pražského obchodníka se železářským zbožím. V Praze mladý Bolzano navštěvoval pianistické gymnázium a po jeho ukončení v roce 1796 si prohluboval znalosti matematiky a logiky v tříleté filozofické přípravce. Následně navštěvoval přednášky z matematiky, a to zejména Františka Josefa Gerstnera. Přes obrovský zájem o matematiku se nakonec rozhodl pro kněžskou kariéru a stal se univerzitním kazatelem v kostele sv. Salvatora. Zároveň zastával místo profesora filozofie náboženství. V roce 1819 byl pro jeho reformátorské názory suspendován. Uchýlil se do ústraní a žil u svých přátel v Radíči a později v Těchobuzi a Liběchově. V letech 1841-1848 pracoval pro Královskou českou společnost nauk jako sekretář.

Matematicky patřil mezi výjimečné zjevy. V matematické analýze začal uplatňovat rigoróznost a jeho přínos objevil a rozvinul o 50 let později K. Weierstrasse. Kromě matematických prací napsal také filozofické a náboženské práce. Z hlediska ekonomie sepsal jeden spis, který je výsledkem jeho úvah o společnosti - *O nejlepším státě* neboli myšlenky přítele lidstva o nejúčelnějším uspořádání společnosti. Tato práce vznikala během psaní jeho nejvýznamnějšího spisu v oblasti teorie vědy a logiky *Vědosloví*. Byla věnována Anne Hoffmannové. Totiž po karlovarských usneseních německého spolku o potírání „demagogických rejdů“ (1819) se 5 let táhl církevní proces s Bolzanem. Byl zastaven až na zákrok Josefa Dobrovského, který pohrozil hlavnímu žalobci, císařovu zpovědníkovi Frintovi, že využije veškerého svého vědeckého vlivu k rozšíření této záležitosti v zahraničí. Bolzano v té době poskytl klid k práci rodině Hoffmannových na svém statku v Těchobuzi.

Spis *O nejlepším státě* byl napsán jako utopie o fungování společnosti a Bolzano původně pomýšlel na jeho vydání, ale v roce 1848 jej zakázal zveřejnit. Takže v tištěné podobě vyšla po 100 letech, německy v roce 1932 a česky v roce 1934. Přesto však víme, že

<sup>33</sup> STIGLITZ, J. E. *Ekonomie veřejného sektoru*. Praha: Grada, 1997.

<sup>34</sup> Blíže viz SEIDLEROVÁ, I. *Politické a sociální názory Bernarda Bolzana*. Praha: Nakladatelství Československé akademie věd, 1963.

byl tento spis znám a řada autorů o něm psala.<sup>35</sup> Z hlediska myšlenkových kořenů ekonomické teorie byl samouk, dokonce tehdy známá Buquoyova práce *Die Theorie der Nationalwirtschaft* zůstala v jeho rozsáhlé knihovně nerozřezaná. Byl však ovlivněn francouzskými utopisty Saint Simonem, Etienem Cabotem, reformátorem Pruska von Steinem a dalšími.

Jeho utopický socialismus a komunismus ho vede k jinému pojetí veřejného sektoru než si v 19. století v českých zemích, kdo představoval. Například navrhoval zrušení soukromého vlastnictví domů a bytů a jejich nahrazení obecním vlastnictvím, přičemž nájemné by se odvozovalo od nákladů na pořízení a údržbu. Základ správy viděl v obci, požadoval vytvoření institucionální vědy jako struktury placení ze státních peněz a zdaňování by mělo být pouze na osoby s nadprůměrnými příjmy<sup>36</sup>. Jeho žáci a přátelé např. J. Hoffmann, R. Zimmermann, K. Liebleinová a další se snažili jeho sociálně ekonomické myšlenky propagovat i po jeho úmrtí. Tak v letech 1849-1852 vyšlo několik set jeho exhort<sup>37</sup> a další ještě vyšly v roce 1884.

Bolzanův vliv na další vývoj v myšlení v českých zemích nebyl příliš velký, neboť jeho pojetí bylo do značné míry odmítáno a autor sám nikde nehovořil, jak dosáhnout „nejlepšího státu“. Avšak díky svému výborně logicky fungujícímu mozku vytvořil inspirující obraz, který nutí k zamyšlení i dnes. Následná generace českých ekonomů se víceméně snažila přenést výsledky ekonomického bádání do českých poměrů, a tudíž přijímala postoje klasické ekonomie a rakouské školy.

Základní práci v oblasti hospodaření státu a obcí napsal v roce 1887 (druhé vydání 1892) Josef Kaizl (1854-1901). Tento doktor práv působil jako soukromý docent pražské univerzity. Vyučoval zde národní hospodářství a finanční vědy. Působil také jako ministr financí v Thunově vládě.

Ideově byl ovlivněn německou historickou školou (A. Schäffle) se kterou se seznámil úzce jako stipendista na univerzitě ve Štrasburku a subjektivně psychologickým přístupem rakouské školy. Jako první autor vydal ucelenou učebnici ekonomie v češtině.<sup>38</sup> Svým zaměřením se řadil mezi tzv. „katedrové socialisty“. To se odrazilo i jeho pojetí státu. Viděl

---

<sup>35</sup> Viz např. BRAF, A. *Politické vědy v Čechách na sklonku věku osmnáctého a v první polovině devatenáctého*. Tiskem ALOISA WIESNERA v Praze Nákladem České Akademie 1909; HORÁČEK, V. *Bolzanův nejlepší stát*. V Praze: Nákladem vlastním, 1907.

<sup>36</sup> Blíže viz BOLZANO, B. *O nejlepším státě*. Praha: Mladá fronta, 1981.

<sup>37</sup> Exhorta nemá v české řeči ekvivalent. Vznikla z latinského „exhortatio“ - kázání a z německého „Erbauungsrede“ - nabádání, rozkazování, podněcování. Asi nejlepší příklad je vzdělávací řeč. Výběr z Bolzanových exhort viz BOLZANO, B. *Exhorty*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2008. Celkem je známo 577 Bolzanových exhort.

<sup>38</sup> Viz KAIZL, J. *Národní hospodářství*. Praha: Nákladem J. Fořta a soudr., 1883.



centrum jeho aktivit v sociální hospodářské politice. Samozřejmě se uvedený aktivní přístup státu a obcí odrazil i v jeho pojetí veřejných financí. V této oblasti publikoval zásadní práci, která se snažila o systémový výklad financí z pohledu veřejných subjektů.<sup>39</sup>

Kniha I. pojednává o „hospodaření veřejném a finanční vědě“ a jsou zde vymezeny obce a jejich hospodářství, politická ekonomie a státní vědy, majetek obcí a jejich rozpočtování. (Kaizl J. Finanční věda. Praha: Tiskem a nákladem Josefa R. Vilímka, 1892, s. 3-74) Zabývá se zde souhrnnými a společenskými potřebami, a dokonce formuluje zárodek teorie „černého pasažéra“. „Než by i tam, kde bylo by lze ponechat opatření takovýchto potřeb soukromému počínu, svědčí činnost státní (obecní) okolnost, že by ukojení skrze nějakou soukromou skupinu občanů na soukromé a zvláštní náklady jejich, způsobilo zároveň ukojení potřeby té i pro občany, kteří ke skupině a nákladům jejich nepřistoupili: např. zařízení osvětlovací, odvodňovací, zdravotnická aj.“ (Kaizl J. c.d., s. 9-10) Tato Kaizlova práce se stala základní učebnicí přístupu k problematice veřejného sektoru i za První republiky. Avšak tehdy převzal vůdčí roli Karel Engliš (1880-1961).

Byl vůdčí osobností tzv. „brněnské školy“ kam patřila řada ekonomů První republiky. (V. Chytil, V. Vybral, J. Lovenstein a další). V roce 1919 se stal rektorem Masarykovy univerzity, dále působil jako ministr financí a guvernér Československé národní banky. Od roku 1939 byl profesorem na UK v Praze. V roce 1947 se stal jejím rektorem. V poměrech po roce 1948 byl odstraněn od významnějších společenských funkcí. Jeho stěžejní práce byla Soustava národního hospodářství (1938).

Pro teorii veřejné ekonomiky jsou významné jeho práce z roku 1929 Finanční věda a později vyšlé Teorie státního hospodářství i Malá finanční věda (1932) se staly novým přínosem pro koncepci veřejné ekonomie v ČSR.<sup>40</sup> V Teorii státního hospodářství se Engliš snaží aplikovat svou teleologickou koncepci ekonomiky na fungování státu. Teleologii, tj. účelovost je mu východiskem, odmítá kauzální a normativní výklad systému státního hospodářství. Své pojetí definuje: „Tyto komplexy jednání, kterým říkáme hospodářství, ať už se tato hospodářství zkoumají izolovaně (hospodářství individuální, hospodářství státní) anebo ve svých vzájemných vztazích (směna). Tyto komplexy jednání, kterým říkáme hospodářství, chce teleologická teorie pochopiti jako jednotné soustavy... Teleologie přistupuje k danému komplexu jednání svou formálně logickou výzbrojí. Přestavuje si ho jako chtěný a jako soustavu prostředků a účelů.“ (ENGLIŠ, K. *Theorie státního hospodářství*. Praha: F. Topič, 1932, s. 71-72) Prvky systému jsou Englišem vztahovány k účelu, který plní. Základem je mu celý systém hospodaření a veřejná ekonomika určena účelem vyplývající potřeb hospodářského mechanismu.

---

<sup>39</sup> Viz KAIZL, J. *Finanční věda*. Praha: Tiskem a nákladem Josefa R. Vilímka, 1892. Ta se členila na části Kniha 1. *Hospodářství veřejné a finanční věda*; Kniha 2. *Druhy a vývoj financí*; Kniha 3. *Důchody výrobní*; Kniha 4. *Poplatky - Všeobecná teorie daní*.

<sup>40</sup> ENGLIŠ, K. *Finanční věda. Nástin teorie hospodářství veřejných statků*. Praha: František Borový, 1929; ENGLIŠ, K. *Theorie státního hospodářství*. Praha: F. Topič, 1932; ENGLIŠ, K. *Malá finanční věda*. Praha: František Borový, 1932.

Jiné pojetí blízké sociální demokracii přináší Josef Macek (1897-1972). Vystudoval právo na Karlově univerzitě, přičemž ekonomické přednášky absolvoval u A. Bráfa a J. Grubera. Od roku 1907 byl členem sociální demokracie a úzce spolupracoval s F. Modráčkem. Po válce v roce 1949 emigroval do Německa a z něho přes Francii a Kanadu do USA. Poté přednášel na univerzitě v Pittsburghu, kde se stal v roce 1953 profesorem.

V meziválečném období byl hlavním ideovým odpůrcem K. Engliše. Přinesl jiné pojetí ve své Sociální ekonomice. Zde hlavně v kapitole IX. Veřejné podnikání chápe roli veřejných podniků jako neziskových. „Od soukromého podniku liší se veřejný podnik důrazem, který z pravidla klade na „službu veřejnosti“ na rozdíl od zisku.“ (MACEK, J. *Sociální ekonomika: kurs národního hospodářství*. Praha: Česká grafická unie a.s., 1948, s. 106) Přitom pod podniky rozumí celý komplex ústavů, tj. škol, nemocnic, pohřebních ústavů a souhrnně používá termín veřejné svazky. Jejich činnost vymezuje takto: „Pole působnosti pro podnikání veřejných svazků bývá určováno větou, co soukromé osoby podnikat nemohou, nechtějí nebo v zájmu vcelku nesmějí.“ (MACEK, J. c.d., s. 107)

Hlavní problém vidí v nutnosti čelit korupci a libovůli, neboť včetně veřejné správy vzniká možnost ovlivňovat jejich aktivity ve prospěch určitých jedinců a skupin. Jisté řešení vidí ve smíšených společnostech zkombinovaným soukromým a veřejným vlastnictvím.

Ekonomická teorie po roce 1948 nevydělovala problém veřejné ekonomiky jako zvláštní sféru ekonomického myšlení. Bylo to dáno změnou vlastnických vztahů a přechodem z obecního zřízení na správní systém národních výborů. Z hlediska vlastnických vztahů existovalo soukromé vlastnictví (pro proces vlastnění výrobních prostředků jako např. půda), osobní vlastnictví (vlastnictví věci nepoužívaných k podnikání), kolektivní vlastnictví (výrobní a nevýrobní družstevnictví) a společenské vlastnictví reprezentované státem a nižšími stupni správy - krajské, okresní, městské a místní národní výbory. Majetek jim nepatřil, měli ho pouze ve správě (viz např. národní podniky oproti státním podnikům, kde stát je vlastník). O rozsahu poskytování veřejných statků rozhodovaly orgány, ale jejich velikost v daném období byla určena na základě pětiletých plánů, které se rozpracovávaly na všech úrovních. Existoval systém plánovaných dokumentů od prognóz, koncepcí rozvoje programů rozvoje, technickoekonomických studií, dlouhodobému vývoji, směrnic pro sestavování plánů až po vlastní národohospodářský plán. Ten měl normativní, zdůvodňující a tabulkovou část.<sup>41</sup> Z hlediska teoreticko-ekonomických představ plán zabezpečoval komplexní rozvoj zdola nahoru ovšem korigovaný celkovou velikostí zdrojů a potřebami proporcionalitami shora dolů. Celkový cíl směřování byl ovšem určen koncepcí centra.

Výhodou zde byla plošnost řešení, dodržení minimálních standardů pro celé území a soustředění zdrojů na vytyčené problémy. Nevýhodou bylo schopnost urychleně reagovat na změnu podmínek, neboť vše se pohybovalo v dlouhodobých horizontech a problém dokonalosti informací. Centrum ne vždy pracovalo se stejně kvalitními informacemi, a pokud

---

<sup>41</sup> Blíže viz ROZSYPAL, K. a kol. *Úvod do teorie a praxe národohospodářského plánování*. Praha: SNTL/ALFA, 1978.

se dopustilo chyby pak zpravidla s následky pro celou ekonomiku. Také vznikaly mnohdy problémy mezi hodnotovým a naturálním vyjádřením úkolu plánu a kvalitu neposuzoval spotřebitel, ale zadavatel úkolu plánu, což ne vždy vedlo ke spokojenosti občanů.

Některé tyto problémy se pokoušeli řešit ekonomové jako Ota Šik<sup>42</sup> s tím, že se pokusili definovat produktivní jednotky jako relativně samostatné a tím nastolit tržní socialismus jako změnu hospodářského mechanismu. Jako základní problém viděli v byrokratickém charakteru, který se tímto snažili potlačit. Šik sám se později stal nositelem tzv. třetí cesty jako řešení rozporu mezi kapitalismem a socialismem.<sup>43</sup>

Po roce 1989 se objevuje řada prací, které metodologicky vycházejí ze standardních koncepcí anglosaského světa a západní Evropy. Z nich je asi nejvýznamnější přínos Yvonne Streckové (1934-2006). Její výjimečnost spočívá i v tom, že měla nejenom teoretické znalosti, ale také je uplatnila v praxi jako náměstkyně ministra vnitra pro reformu státní správy. Její nejvýznamnější prací byla *Veřejné ekonomie pro školu i praxi* (1998). Touto učebnicí založila jakýsi primární standard pojetí veřejné ekonomie v ČR. Taktéž pomáhala budovat Ekonomicko-správní fakultu v Brně, kde dodnes pracují její následníci. Jako spoluautor je uveden i Ivan Malý.

## OTÁZKY



1. Kdo nejvíce ovlivnil ideové pojetí státu v Evropské myšlenkové tradici ze starověkých myslitelů?
2. Je pojetí společnosti v křesťanském myšlení spíše individualistické nebo kolektivistické?
3. V čem byla omezena samospráva středověkých měst?
4. V čem byl přínos Bodinovy metody pro pojetí státu?
5. Proč lze kameralismus považovat za předchůdce veřejné ekonomiky?
6. Kdo byl nejvýznamnější kameralista v českých zemích?
7. V čem byl přínos klasické a neoklasické ekonomie pro teorii veřejné ekonomiky?

<sup>42</sup> Viz např. ŠIK, O. *Ekonomika, zájmy, politika*. Praha: Nakladatelství politické literatury, 1962; ŠIK, O. *K problematice socialistických zbožních vztahů*. Praha: Nakladatelství CSAV, 1965.

<sup>43</sup> K jiným pracím týkajících se podmínek kvality života za socialismu viz např. SELUCKÝ, R. *Ekonomie a život*. Praha: NPL, 1962, který řeší tuto problematiku prizmatem úspor času. Či práce MISAR, M. *Terciární sektor*. Praha: Svoboda 1981, kde se objevuje pokus včlenit kvartérní sektor do sociální ekonomiky. ŠIK, O. *Der dritte Weg - Die marxistisch-leninistische Theorie und die moderne Industriegesellschaft*. Hamburg, 1972.

8. Které základní myšlenkové školy na přelomu 19. a 20. století ovlivnily pojetí veřejné ekonomiky?
9. Jaký je rozdíl mezi kolektivistickou a individualistickou metodologií?
10. Jak ovlivňuje princip subsidiarity teorii veřejné ekonomiky?
11. V čem je zvláštnost Englišova pojetí veřejné ekonomiky?



## SHRNUTÍ KAPITOLY

Tato kapitola je zaměřena na problematiku dějin ekonomických učeních. Jejím cílem je podat základní přehled o vývoji názorů souvisejících s tématy veřejné ekonomie. Je členěna historicky podle jednotlivých nejobecněji přejímaných periodizací, byť mají tyto určité slabosti. Není však univerzálním přehledem, chybí zde názory z jiných kulturních okruhů - arabsko-islámský, indický, čínský atd. Je to způsobeno jazykovou slabostí autora a také zaměřením na českého čtenáře.

Mimo zachycení základních směrů (merkantilismus - kameralismus, klasické a neoklasické myšlení) jsou zde naznačeny i osobnosti českého ekonomického myšlení. Smyslem přehledu je čtenáři ukázat souvislosti vývoje myšlení ve veřejné ekonomice s historickým stavem společnosti i vzájemné vztahy k nejbližším ekonomickým disciplínám.

Tato kapitola by měla zároveň docílit toho, že nedojde k izolovanému chápání následně vysvětlovaných problémů, ale že budou pojímány jako různé strany sociálně ekonomického mechanismu společnosti.



## ODPOVĚDI

1. Platón, Aristoteles.
2. V tradici Augustiana Aurelia i Tomáše Akvinského převažuje kolektivistický princip výstavby společnosti.
3. Zakladatel města (vrchnost) zpravidla jmenoval svůj dozor a vnitřní život regulovaly volené orgány.
4. Historický komparativní přístup k jeho poznání a tím určení faktorů, které vedou ke zvláštnosti státních forem.

5. Kamerální vědy jako souhrn poznatků o státní správě a jejich aktivitách byly historicky omezené, ale přinášely řadu konkrétních poznatků o jejím fungování.
  6. Josef Ignác Buček.
  7. Zavedení nové metodologie (právní teorie hodnoty nebo přístup na základě mezní užitečnosti), která vedla k systematickému hodnocení dopadů veřejného sektoru na ekonomický mechanismus.
  8. Byla to anglosaská neoklasická škola, švédská a italská neoklasická škola a marxismus.
  9. Kolektivistická metodologie vychází z představy o rozhodující roli společnosti pro existenci individua. Individualistické metodologie společnost chápe jako určitou „společenskou smlouvu“ vzniklou mezi suverénními jedinci.
  10. Projevuje se formování fiskálního federalismu.
  11. Engliš považuje společnost uspořádanou podle teologického principu, tj. nejdůležitější vlastností všech částí sociálně ekonomického mechanismu je účelovost.
-

### 3 STÁT A EKONOMIKA



#### RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY

Obsahem třetí kapitoly je vymezení státu a ekonomiky. Jde zde o stručné logické vymezení soudobého pohledu na postavení státu vzhledem k ekonomickým aktivitám. Přitom je nutné předem podotknout, že zde nechceme vést diskuzi o charakteru soudobého ekonomického systému, tj. o problematice státně monopolního charakteru. Hlavní pozornost je soustředěna spíše na deskripci základních vztahů mezi státem jako reprezentantem veřejných zájmů a popisem forem sloužících k realizaci zájmů.

Další rovina zpracování chce zachytit argumenty, na jejichž základě je odůvodněna potřeba těchto zásahů. Jde hlavně o problematiku sporů mezi ekonomickými přístupy z hlediska mikroekonomických a makroekonomických procesů, které jsou ovlivněny „tradičními“ a „keynesiánskými“ recepty. Přitom nelze opominout ekonomickou roli státu v závislosti na celosvětových podmínkách, v nichž je tato role realizována.

Pro pochopení postavení státu v ekonomice je také nutné poukázat jak na vlivy vyplývající z vnějšího prostředí, v němž ekonomika funguje, tak i na faktory, které nemají svůj bezprostřední původ v ekonomice, ale pocházejí z neekonomických sfér bytí člověka a společnosti. Bez porozumění těmto faktorům je velmi obtížné pochopení výběru a kombinací konkrétních opatření, které jsou konkrétně voleny v reálném čase a prostoru.

Z tohoto hlediska můžeme uvedenou kapitolu chápat jako náčrt komplexního obrazu, jehož smyslem je uvědomit si celkovou koncepci.



#### CÍLE KAPITOLY

- vysvětlit pojem stát v ekonomii
- objasnit státní majetek
- objasnit vztah stát a společnost
- objasnit státní regulace
- vysvětlit příčiny státních zásahů
- objasnit model státních zásahů
- vysvětlit mikroekonomické a makroekonomické důvody selhání trhu
- vysvětlit zahraniční ekonomické příčiny selhání trhu
- vysvětlit mimoekonomické příčiny selhání trhu
- objasnit existenci veřejného sektoru

**KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY**

Stát, reálný sektor, monetární sektor, selhání trhu, informace, produkční (výrobní) faktory, vlastnictví.

**3.1 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.

**DEFINICE**

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. Zro-

zením válečné ekonomiky, kdy si státy různými formami podřídily značnou část produkčních kapacit<sup>44</sup>, 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 „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 dřeh 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 směňují pouze přebytky, nebo když většinu problémů řeší uvnitř rodu nebo rodiny. Samozřejmě, že úplně jiný objem a struktura aktivit

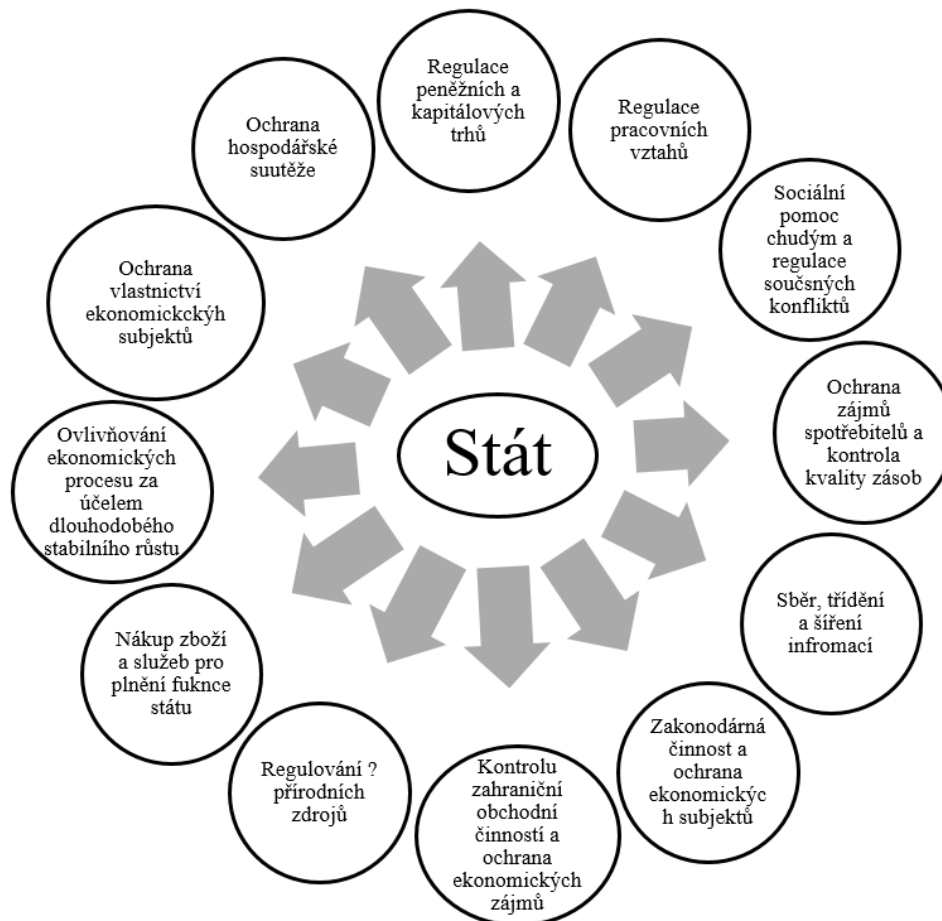
---

<sup>44</sup> K této problematice viz VARADZIN, F. *Zbrojní průmysl ve světové ekonomice*. Ostrava: HELPO, 1992.



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



## K ZAPAMATOVÁNÍ

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.

### 3.2 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.

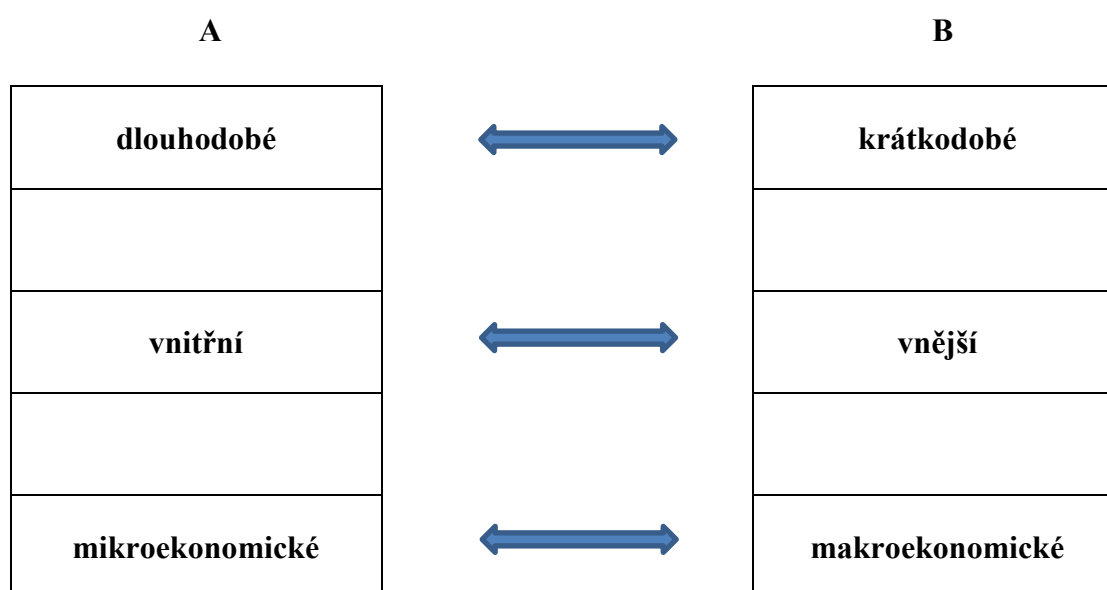
1. Trh není dokonalý. Vychází z faktu, že ekonomické subjekty nejsou stejně veliké, a proto jsou tržní situace různé (monopol, oligopol, monopson atd.), a proto zde vznikají disproporce. Nerovnosti pak musí někdo řešit.
2. Informace nejsou dokonalé. Pro racionální rozhodování subjektů na trhu musí existovat 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 dlouho-

dobé 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 (↔) 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.

### 3.2.1 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.

### 3.2.2 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.

### 3.2.3 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.



#### PRO ZÁJEMCE

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 vyšší cen je ostatní domácí zboží neprodejné na mezinárodních trzích a pomalu zaničují 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 nechtějí masy 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.

### 3.2.4 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 můžou narušit fungování ekonomiky - války, náboženské excesy, přílišné odčerpání zdrojů apod.

Z tohoto důvodu musí existovat jistá společenská struktura (stát), která má kromě správní funkce také politickou odpovědnost. Té se nemůže zříct, pretenduje-li na roli představitele společnosti. Státní moc nemůže být samoučelem 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.

### 3.2.5 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 raných 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.<sup>45</sup> 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.<sup>46</sup> 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.



#### PRO ZÁJEMCE

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). Zbýlé 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.

<sup>45</sup> 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.

<sup>46</sup> 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.



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 šlechta<sup>47</sup>, 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 hospodářilo 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 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.<sup>48</sup> Za První republiky byly obce v kritickém stavu a velmi obtížně se financovaly. Výjimkou nebyly ani 300% přírážky k přímým daním<sup>49</sup> 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),

<sup>47</sup> 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 podryvat postavení těchto velkostatků.

<sup>48</sup> HLAVAČKA, M. *Zlatý věk české samosprávy. Samospráva a její vliv na hospodářský, sociální a intelektuální rozvoj Čech 1862-1913*. Praha: Libri, 2006, s. 115.

<sup>49</sup> JANÁK, J a Z. HLEDÍKOVÁ. c.d., s. 445.

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.



## OTÁZKY

1. Jaký je rozdíl mezi úzkým a širokým pojetím státu?
  2. Jaké základní sféry patří do působnosti státu?
  3. Vysvětlete nedokonalost trhu.
  4. Proč stát ovlivňuje vnější ekonomické vztahy?
  5. Charakterizujte některé neekonomické faktory ovlivňující státní regulaci.
  6. Čím je určena struktura a velikost veřejného sektoru?
- 



## SHRNUTÍ KAPITOLY

Třetí kapitola je věnována základnímu popisu státu a jeho roli z hlediska ekonomického mechanismu. Jsou zde vysvětleny elementární příčiny zasahování státu do chodu národního hospodářství a také to, kterých sfér se to primárně týká. Je zde charakterizováno i sedm základních zdůvodnění pro tyto zásahy, tj. nedokonalost trhu, nedokonalost informací, nutnost jednotného právního systému, existence veřejných statků, existence externalit, nestabilita trhu a problém časového horizontu.

Pozornost je věnována i mikroekonomickým a makroekonomickým příčinám selhávání trhu a poruchám, které může tržní mechanismus šířit ze zahraničí. Není vynechána ani stručná zmínka o neekonomických příčinách působících na ekonomiku. Závěr kapitoly je věnován existenci veřejného sektoru ekonomiky.

---



## ODPOVĚDI

1. Stát v úzkém pojetí je chápán jako rozhodovací struktura se svými orgány (vláda, ministerstva a jiné zřizované organizace). V širokém pojetí je stát souhrnem všech správních struktur, které se účastní na řízení společnosti, tj. včetně samosprávných a nevládních organizací.

2. Informační, fiskální, monetární sféra a zahraničí.
  3. Tržní situace s výjimkou dokonalé konkurence mají tendenci k neoptimálnímu stavu společenské produkce. Buď dochází k neúplnému využití tržních faktorů nebo existuje prostor pro plnější uspokojení lidských potřeb.
  4. Důvodem je selhání trhu v mezinárodním obchodě zboží a služeb, trhu kapitálu a mezinárodní pohyb pracovních sil.
  5. Válka a příprava na ni, náboženské konflikty, sociální konflikty, přírodní katastrofy.
  6. Stupněm technického pokroku a sociálně ekonomickou strukturou.
-

## 4 SMÍŠENÁ EKONOMIKA A JEJÍ FUNGOVÁNÍ



### RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY

Společnost je nazírána vědami z různých úhlů. Psychologie vidí člověka s jeho emocemi a představami, které vznikají v mozku a odráží existující vztahy, v nichž je jedinec „zasazen“ a ke kterým získává určité pocity. Tito „ostatní“ jsou mu společností a zde vystupují navenek jeho a jejich osobní vlastnosti atd.

Obdobně bychom mohli vytvořit pohled sociologů, antropologů, ale i pohled představitelů kultury aj., kteří odráží mnohostrannost sociálního bytí člověka. Každý tento zorný úhel nám modeluje společnost v určité zjednodušené podobě, v určitém výseku platí stejná úvaha, i pokud se díváme na funkční ekonomický mechanismus a potřebujeme si - z těch či oněch důvodů - vytvořit představu, která nám umožní orientovat se uvnitř spleti reálné ekonomiky.

Jestliže dále budeme pojednávat o problému vymezení určitých typů ekonomických systémů, pak samozřejmě platí Goethův výrok, že šedá je teorie a zelený je strom života. Toto členění za přijetí určitých předpokladů a postojů má oprávnění a umožňuje nám orientaci v reálné ekonomice.

Smyslem kapitoly je ukázat, jak jsou vymezeny sektory ekonomiky a jaké funkce mají a jakým způsobem funguje hospodářství jednotlivých zemí při preferenci pohledu na státní (veřejné) a soukromé ekonomické subjekty. Taktéž zde přichází i členění podle orientace těchto subjektů - ziskové či neziskové.



### CÍLE KAPITOLY

- vysvětlit základní produkční systémy
- objasnit pojetí soukromého sektoru
- objasnit pojetí veřejného sektoru
- vysvětlit kritéria členění národního hospodářství
- vysvětlit princip sektorové struktury národního hospodářství
- vysvětlit ziskový sektor ekonomiky
- vysvětlit neziskový sektor ekonomiky

**KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY**

Veřejný sektor, soukromý sektor, fundraising, vlastnictví, zisk, primární sektor, sekundární sektor, terciární sektor, potřeba, statek.

**4.1 Člověk a produkční systémy**

Lidská existence je výsledkem pospolitého tvoření, přetváření přírody a neustálá tvorba sociální reality jak ve smyslu objektivním, tak subjektivním. Tato tvorba je subjektivní, neboť ji vytváří vždy jedinec se svým účelným vědomím, tj. představou, kterou chce svou aktivitu realizovat. Zároveň je vždy součástí společnosti a nemůže bez ní dlouhodobě existovat. Ta je však objektivní a determinuje člověka právě jako člena společnosti. Její objektivnost je dána i tím, že souvisí s přírodou, se stupněm jejího poznání a osvojení. Člověk si sám pro sebe společnost a přírodu vysvětluje, snaží se ji osvojit a tím získává zkušenosti. Avšak existují ještě naakumulované poznatky a zkušenosti, které vytváří základ společenské praxe.

Tato pospolitá praxe je neustále rozvíjena aktivitou jednotlivých lidí, nemůže se zastavit, neboť člověk jako součást živé přírody provádí látkovou výměnu mezi sebou a okolím. Jeho aktivita mění jeho prostředí, nutí ho zdokonalovat výrobní prostředky, vyčerpání zdrojů nutí k nalezení jiných či změně technologií. Práce jak ve fyziologickém, tak i sociálním smyslu se stává příčinou existence člověka a společnosti, je na jedné straně výsledkem přírodní danosti naší lidské existence, na druhé straně tvoří člověka jako sociálního tvora, ovlivňuje jeho myšlení a řeč působí zpětně na práci. Proto lze tvrdit, že „práce je společný jmenovatel a podmínka veškerého lidského života ve společnosti“. (FRIEDMANN, G. a kolektiv. *Sociologie práce*. Sborník vybraných statí. Bratislava: Práce - vydavatelství ROH, 1967, s. 13)

**DEFINICE**

Pod pojmem práce většinou rozumíme specifickou lidskou aktivitu vynakládanou v určitých sociálních podmínkách za účelem vytvoření hmotných či nehmotných statků uspokojující potřeby člověka a společnosti. Přitom má historický charakter, neboť se mění ve vývoji společenské vztahy, v nichž je vynakládána a tím dochází i ke změně chápání, která aktivita je práce.

Práce je proto imanentní vlastností společnosti, je základem její organizace, neboť bez ní by lidská společnost přestala existovat a sociální hierarchie lidských skupin by vyrůstala

z biologických a jiných přírodních determinant jejich prostředí. Avšak v momentě, kdy o demografických procesech o uspokojení potřeb začíná rozhodovat stupeň poznání přírodních zákonů, společenská schopnost využít tyto znalosti, schopnost je předávat dalším generacím atd., rozhodující význam pro společnost začíná sehrávat reprodukční proces, tj. dělba práce, alokace zdrojů, rozvoj výroby, rozdělování směny a spotřeby. Začíná nabývat významu celkový charakter ekonomického systému.



## PRO ZÁJEMCE

Ve společensko-vědní literatuře existuje řada koncepcí sociálně ekonomických systémů. Mezi nejvýznamnější patří Marxův a Rostowův model. Smyslem všech těchto modelů je snaha o vysvětlení procesu vývoje společnosti, tj. určení základních hybných momentů a charakteristika jednotlivých etap.

Marxistický model je založen na dialekticko-materialistickém světě, který se pohybuje díky překonávání imanentních rozporů socioekonomického systému. Ty jsou dány rozporným vztahem výrobních sil a výrobních vztahů, které se neustále mění vlivem poznání a využívání přírodních zákonů a potřebami organizovat tuto aktivitu jako společenskou. Přitom je vše „zabaleno“ do nadstavby, tj. dalších specifických sfér lidské aktivity, která má také svou organizační a institucionální strukturu (justice, kultura, školství atd.). Je chápána jako výsledek produkční základny, ale má k ní zpětnou vazbu. Periodizace je určena vztahem k výrobním prostředkům a charakterem reprodukčního procesu. Je tak určen prvobytně pospolný, antický, asijský, feudální, kapitalistický, socialistický a humanistický výrobní způsob.

V prvobytně pospolném výrobním způsobu je nízká úroveň výrobních sil. Existuje zde rodově kmenové sociální uspořádání, kde rozhodující postavení v procesu reprodukce jsou tradice a základem kontroly je postavení vůdce (stařešiny), který v případě sporu určuje jeho řešení. Tím se stává zároveň reprezentantem vlastnictví rodu (kmene). Asijský výrobní způsob vzniká v souvislosti s prvotními civilizacemi. Je založen na organizaci práce související se závlahovými systémy, kdy dochází k potřebě nasadit velké masy lidí. Stát z důvodu výstavby, udržování a provozu těchto zařízení vytváří státní a náboženské instituce a organizace, které regulují tuto rozhodující aktivitu. Ekonomicky to znamená, že organizované nasazení mas pracovní síly vytváří vyšší produktivitu práce, což vede k rozkvětu civilizace. Zeslabení role státu a jeho organizačních možností, má za důsledek zpravidla snížení produkční schopnosti při budování masových staveb, ekonomický rozvrat a politický zánik.

Antický výrobní způsob je založen na otrokářství. To sice existuje již v prvobytně pospolném hospodaření, ale jde o patriarchální vztah, kdy otrok žije v rodu (rodině), má rozšířené povinnosti a nemá práva členů. Otroctví se v menší míře projevuje i v asijském výrobním způsobu, ale zde nezaujímá rozhodující charakter. Antický otrok je mluvící nástroj, pracující pro stát a občana podle toho kdo jej vlastní. Mimo otroky zde existuje ještě drobný rolník nebo řemeslník.

Feudální výrobní způsob je definován lenním vztahem. Vzniká tak osobní závislost, zpravidla na základě vlastnictví půdy, která ukládá hierarchicky níže postavenému plnit dohodnuté závazky vůči výše postavenému - zpravidla v raných stádiích v naturálním vyjádření, později v peněžních dávkách. Změna proti otroctví je zásadní v tom, že co vytváří navíc, to mu zůstává jako jeho vlastnictví. Zároveň částečně nebo úplně vlastní výrobní prostředky.

Kapitalistický výrobní způsob znamená, že člověk nabývá osobní svobody ve všech oblastech. Soukromé vlastnictví výrobních prostředků však pro nevlastníky znamená nutnost vstupovat do námezdních vztahů, aby získal prostředky obživy. Proto soukromé vlastnictví výrobních prostředků a námezdní vztah jsou rozhodné pro jeho charakteristiku. Ty vedou k silné motivaci rozvoje produkce. Socialistický a komunistický výrobní způsob se liší stupněm rozvoje výrobních sil, nižší stupeň při společném vlastnictví výrobních prostředků rozděluje produkty podle vykonání práce a vyšší stupeň je rozděluje podle potřeb členů společnosti.

Rostowův model vznikl přímo jako protiklad marxistickému modelu v roce 1952. Mezi jeho zdroje je nutné počítat přínos P. Druckera, R. Arona a J. Galbraitha. Rostow člení společenský vývoj na 5 stádií:<sup>50</sup>

1. Tradiční společnost (The Traditional Society)
2. Příprava ke startu (The Preconditions of Take-off)
3. Start (The Take-off)
4. Zrání (The Drive to Maturity)
5. Věk vysoké masové společnosti (The Age of High Mass Consumption)

Jeho model je založen spíše na tradici německé historické školy, než na neoklasickém „homo oeconomicus“. Vývoj chápe jako důsledek proplétání řady faktorů strukturovaného systému. Preferuje technický pokrok jako primární faktor a sklony společnosti k rozvoji techniky, k aplikaci vědy, k inovaci atd. Pod těmito sklony se rozumí sociální hodnota, která je jim přisuzována.

Tradiční společnost je omezena díky nízké úrovni techniky a technologií. Charakteristickými znaky jsou zemědělská společnost, hierarchická struktura moci, regionalizace politických center a fatalistický postoj ke společnosti. Rozhodující postavení zde náleží vlastníkům půdy.

Druhé stádium je předznamenáno revolucí v oblasti myšlení a změnou ve společenských názorech a postojích. Objevuje se podnikavost jako hodnota. Dochází ke vzniku centralizovaných národních států. To se realizuje ve dvou variantách - klasické (evropské), kdy se překonávají překážky v podobě tradičních institucí a svobodné (USA, Austrálie aj.), které

---

<sup>50</sup> Blíže viz ROSTOW, W. W. *The stages of economic growth*. Third edition. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

vznikají na „zeleném drnu“. Zde se vývoj nepřizpůsobuje existujícím institucím. Technický pokrok vyvolává postupný růst investic, a roste obyvatelstvo.

Třetí stádium se projeví naplněním tří podmínek. Čisté investice dlouhodobě přesáhnou 10 % národního důchodu, to nastartuje několik odvětví zpracovatelského průmyslu, které se stanou tahounem hospodářského růstu a vytvoří soustavu mobilizujícího kapitálu. Dojde pak k procesu, že tempo růstu produktu je větší než tempo růstu obyvatel.

Stádium zrání je období, v němž moderní technika transformuje všechna odvětví, což vede k dalšímu růstu produkce na osobu a začíná se vytvářet stát blahobytu. Rozvíjí se masová výroba.

Páté stádium je charakterizováno převahou produkce předmětu dlouhodobé spotřeby, pozornost se odvrací od strany nabídky ke straně poptávky a silný akcent se klade na hledání nových forem spotřeby, neboť základní potřeby jsou uspokojeny.

Rostowův vliv je velmi silný a jeho koncepce ovlivnila např. práci A. Tofflera a H. Tofflerové, kteří přišli s teorií tří vln.<sup>51</sup> V rámci neklasické školy se pokusil o koncipování ekonomického vývoje nositel Nobelovy ceny Douglass C. North. Marxistickou teorii rozvinul Immanuel Wallerstein s koncepcí Moderního světového systému a André Gunder Frank.

---

Pokud jde o základní ekonomické pochopení smyslu používaných kategorií při výkladu veřejné ekonomiky, pak nám postačí situaci zjednodušit na základní kritéria způsobu rozhodování při řešení otázek Co vyrábět, Jak vyrábět a Pro koho vyrábět. Odpověď budeme hledat ve třech zjednodušených modelech často užívaných v ekonomii.

1. Tradiční ekonomika
2. Příkazová ekonomika
3. Tržní ekonomika

Pod pojmem tradiční ekonomika se rozumí ekonomika, která funguje na základě zvyků a sociálních norem. Je to způsob rozhodování v sociálních kolektivech, kdy mechanismus kdo, co a pro koho je předurčen podmínkami, které jsou důsledkem zděděných vzorců chování vyrostlých z potřeby sebezáchovy sociální skupiny. Výrobky nejsou směňovány podle všeobecného ekvivalentu, ale dochází k výměně podle nutnosti a potřeb přežití sociální skupiny. Ta je chápána jako samozásobitelská a pokud vzniknou ekonomické vztahy k jiné skupině, tak na základě existence určitého druhu užitných hodnot. Silně se tento model projevuje uvnitř rodinného hospodaření a v dobročinných aktivitách. Dříve jsme ho mohli

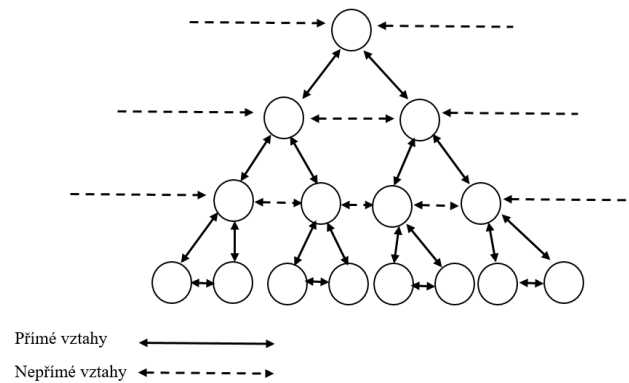
---

<sup>51</sup> Viz TOFFLER, A. a H. TOFFLER. *Nová civilizace. Třetí vlna a její důsledky*. Praha: Dokořán, 2001; TOFFLER, A. *Trzecia fala*. Warszawa: Państwowy Instytut Wydawniczy, 1986.



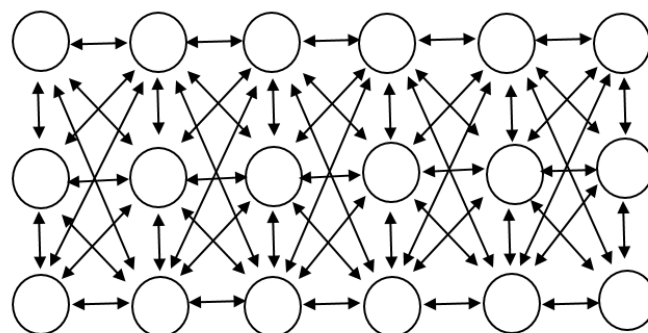
zaznamenat v praxi výminku nebo ve způsobu života „přírodních národů“ - pralesních indiánů, Eskymáků apod.

#### OBRÁZEK 4: MODEL PŘÍKAZOVÉ EKONOMIKY



Příkazová ekonomika vychází z preference horizontálních vazeb. Od nejnižší úrovně jdou informace a zpětné vazby směrem k nadřazené jednotce. Ta je zpracuje a posílá výše. Na základě vyhodnocení situace (informace z okolí záměny) pak nejvýše položená jednotka vydá příkaz podřízeným jednotkám a ty jej plní. Odměna či restrikce je dána stupněm naplnění úkolu (příkazu). Jako příklad v praxi lze uvést přímé řízení hospodářství v případě válečného konfliktu či katastrofy (válečná ekonomika, nouzový stav).

#### OBRÁZEK 5: MODEL TRŽNÍ EKONOMIKY



Tržní ekonomika je modelově založena na horizontálních vazbách. Jde tedy o uspořádání, kdy existují subjekty, které jsou nezávislé jeden vůči druhému, ale jsou vzájemně propojené vazbami, které vytváří jeden samoregulující celek. Zároveň jsou tyto subjekty vůči sobě stejně významné pro fungování systému, takže není možné, aby jeden subjekt

diktoval podmínky jiným subjektům. Znamená to, že ceny vzniklé v procesu směny jsou objektivní, nezávislé na aktivitách toho či onoho prvku trhu.

Reálná ekonomika obsahuje prvky všech tří myšlenkových modelů. Liší se pouze mírou zastoupení struktur jednotlivých typů. V zásadě jsou všechny ekonomiky smíšené. Hovoříme-li o tržní, centrálně řízené ekonomice nebo tradiční ekonomice, pak máme na mysli, že v ní mají silný vliv ty či ony vztahy charakterizující jednotlivé modely.

Častou nepřesností je ztotožňování těchto modelů se sociálně ekonomickými formacemi - kapitalismus s tržní ekonomikou a socialismus s příkazovým hospodářstvím. Je pravdou, že v historickém vývoji spolu někdy splývaly, ale i v kapitalismu existují období centrálního řízení (válečná ekonomika) a v socialismu tržní ekonomika.



### **K ZAPAMATOVÁNÍ**

Všechny soudobé ekonomiky jsou smíšené. Liší se pouze stupněm zastoupení určitých prvků toho či onoho systému. Jiná situace je v rozvojových zemích, kde vedle rozsáhlého tradičního sektoru (např. drobní zemědělci v Indii) existuje státní, centrálně řízený sektor (např. podniky ozbrojených sil v Indii) a rozsáhlý tržní sektor (např. softwarové firmy v Indii) spojený se sektorem nadnárodních firem, které mají k jiným společnostem tržní vztah, ale vnitřní řízení je centralizované (např. Boeing, Airbus).

Pokud se pro současné státy používá termín tržní, centrálně řízená, tradiční ekonomika, míní se tím převládající forma z hlediska podílu na ekonomických aktivitách. Pokud jde o „teoretické pře“ o správnosti, je nutné si uvědomit, že teorii musíme srovnávat s teorií a praxí s praxí. Pokud ne, je jasné, že srovnáním teorie jednoho systému s praktickými nedostatky druhého systému a naopak, dojde vždy ke kýženým výsledkům. To však nezmění ani skutečnost ani teorii, můžeme tím ovlivnit pouze vnímání problematiky u některých jedinců.

---

## **4.2 Ekonomické sektory**

Soudobá ekonomika je důsledkem dlouhodobého vývoje, který v sobě koncentruje množství různých podmínek, ve kterých se odráží složitost dělby práce vzniklé na dnešní úrovni aplikací vědecko-technických poznatků. Pokud ji chceme pochopit jako funkční celek, je zapotřebí zvažovat vazby a souvislosti jednotlivých částí hospodářského života. Vyčleníme-li jednu část ekonomiky, musíme si být zároveň vědomi, že je propojena s jinou částí a někdy se s ní prolíná, takže stanovit přesné hranice je problém.

Jako příklad můžeme uvést zemědělství, zdali jsou zde pracující veterináři součástí této činnosti nebo zdali jde o službu. Obdobné je to i s opravou zemědělských strojů atd. Takovýchto příkladů lze nalézt nepřeberné množství a je proto důležité při úvahách o členění

neztráčet ze zřetele celistvost jevů a vzájemnou podmíněnost jednotlivých částí. Význam vymezení sektorů v ekonomice spočívá v tom, že nám umožňuje systematicky rozčlenit ekonomiku, abychom k jednotlivým jevům a procesům mohli zvolit adekvátní přístup a abychom mohli pochopit další procesy, které v ní probíhají. Dále uvedené sektory nejsou tudíž samostatné, existují, neboť jsou součástí celku.

Pokud se podíváme obecně na členění národního hospodářství, vidíme, že existuje několik kritérií, pomocí nichž lze hospodářství členit. Jde o:

- kritérium prostoru,
- kritérium vlastnictví,
- kritérium sektorů,
- kritérium odvětví,
- kritérium způsobu financování.

#### 4.2.1 Kritérium prostoru

Pojem prostor je v ekonomii používán ve dvojitým smyslu, první význam je dán fyzikálně, tj. geograficky a druhý význam je výraz abstraktního sjednocení různých prostorově nesouvisejících jevů - např. „devizový trh je ekonomický prostor, kde dochází...“, které ale spolu souvisejí funkčně. Zde jde v dalším výkladu o prostor ve smyslu geografickém.

Toto kritérium nám v ekonomickém myšlení pomáhá určit specifika regionů na různém stupni vyjádření. Můžeme určovat regiony z hlediska celé naší planety (severoamerický, východoasijský atd.), kde je měřítkem umístění, ale také klimatické regiony (arktický, subarktický apod.) z hlediska jednoho státu, kde nám dominují správní uspořádání (kraj, obec, země, hrabství atp.) a kulturní regiony (Chodsko, Haná aj.).

Z veřejnoprávního uspořádání v ČR je oficiálně používána klasifikace kompatibilní s klasifikací EU, která se nazývá zkratkou NUTS ((La Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques). V územním členění byl zaveden systém CZ-NUTS (od 1.1.2000) s pozdějšími úpravami:<sup>52</sup>

- NUTS O - stát - tj. Česká republika,
- NUTS 1 - území státu (např. v SRN země) - neadministrativní,
- NUTS 2 - seskupení krajů - region soudržnosti - neadministrativní,
- NUTS 3 - kraj,
- LAU 1 (dříve NUTS 4) - okres - neadministrativní,
- LAU 2 (dříve NUTS 5) - obec.

---

<sup>52</sup> Blíže viz *Klasifikace územních statistických jednotek (CZ-NUTS)*. Český statistický úřad. [https://www.czso.cz/csu/czso/klasifikace\\_uzemnich\\_statistickych\\_jednotek\\_-cz\\_nuts-](https://www.czso.cz/csu/czso/klasifikace_uzemnich_statistickych_jednotek_-cz_nuts-), zkratka LAU znamená Local administrative unit

## **4.2.2 Kritérium vlastnictví**

Tento způsob členění hospodářství má značný význam pro sociálně ekonomickou charakteristiku společnosti. Ve své podstatě předurčuje řadu momentů v oblasti reprodukčního procesu. Z ekonomického hlediska je vlastnictví systém mezilidských vztahů, v jehož rámci ekonomické subjekty produkují, rozdělují, směňují a spotřebovávají statky. Proto vlastnické vztahy určují způsoby užívání přírodních faktorů (trhy s půdou, s podzemními zdroji surovin, s vodou atp.) a charakter užití pracovní síly a kapitálu (otroctví, nevolnictví, námezdní pracovní poměr a jeho formy, trhy kapitálu a jeho formy). Vlastnické vztahy tak předurčují rozdělování, přerozdělování i užití vytvořených statků. Samozřejmě zde platí závislost na historickém stupni vývoje a právním uspořádání (typ právního řádu). V současné době se v ČR vlastnictví člení na:

- veřejné a
- soukromé.

Veřejné vlastnictví je typem vlastnictví, kdy společnost je reprezentována určitým subjektem, který sdružuje příslušníky určitého společenství. Tito příslušníci mají určitou společnou vlastnost jako státní občanství, území, na kterém bydlí či členství v samosprávném sdružení. Veřejné vlastnictví můžeme dále členit na:

- státní vlastnictví,
- vlastnictví obcí,
- vlastnictví územní (kraj),
- ostatní veřejné vlastnictví (veřejné vysoké školy, vlastnictví advokátní komory atd.).

Každé z těchto typů má svou specifiku. Stát je zde prezentován nejenom vládou, ale i různými státními organizačními službami (armáda, justice apod.) a jejich vlastnictví bývá omezeno řadou předpisů a nařízení. Totéž se týká obecního (municipálního) vlastnictví a vlastnictví vyšších samosprávných celků - krajů. Vzniká zde však množství otázek, jak jsou tyto samosprávné jednotky spojené se státním vlastnictvím. Je to např. otázka kompetencí Nejvyššího kontrolního úřadu nebo příroda - směny - koupě jednotlivých vlastnictví movitých a nemovitých statků.

Obdobné problémy se týkají veřejných vysokých škol, zdravotních pojišťoven a jiných veřejných subjektů jako je plné dispoziční právo s majetkem, možnost podnikání atp. Problém je hlavně v tom, že některé momenty postavení v reprodukčním procesu jsou považovány za samostatné, v jiných se plně spoléhají na centrální stát jako zastřešující jednotku. Konkrétní řešení je otázkou právního systému a není zde předmětem našeho výkladu.

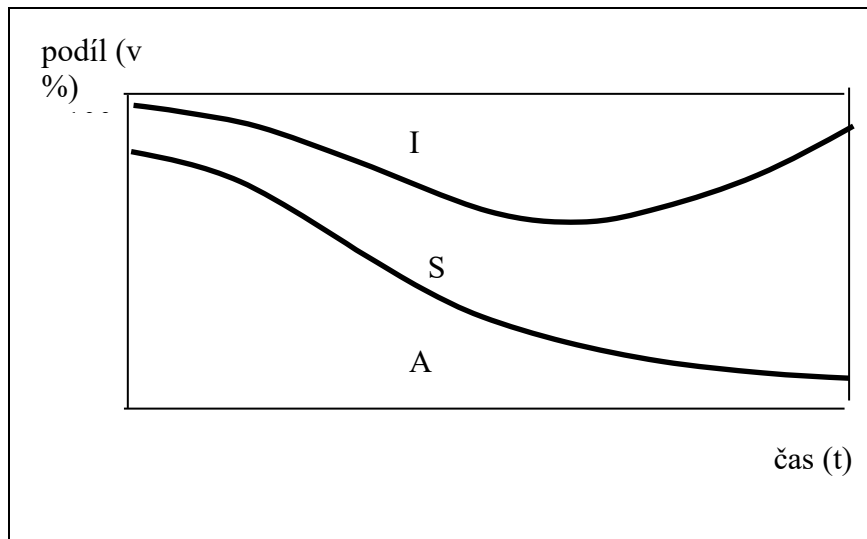
### 4.2.3 Kritérium sektorů

Teorie sektorů vznikla v souvislosti s potřebami pochopit rozvoj ekonomiky a s fungováním hospodářského mechanismu. První známý pokus o zachycení vnitřní diferenciaci ekonomiky a o koloběhu reprodukce je zaznamenán v *Le Tableau économique* (1758) a představy o stádiích ekonomiky v závislosti na vývoji známe např. F. Lista v jeho *Národním systému politické ekonomie*.<sup>53</sup> Zásadní posun do ekonomického myšlení v oblasti sektorů byl přínos K. Marxe, který vytvořil model dvousektorového hospodářství, založený na sektorech výrobních prostředků a spotřebních předmětů.<sup>54</sup> Tím dal podnět ke vzniku budoucích output-input modelů, používaných v národohospodářské praxi.

První třísektorový model vypracovali dva britští ekonomové Allan G. B. Fisher (*The Clash of Progress and Security*. London: Macmillan, 1935) a Colin G. Clark (*The Conditions of Economic Progress*. London: Macmillan, 1940). Jejich myšlenky rozvinul a proslavil francouzský ekonom J. Fourastié (*Le grand espoir du xxe siècle. Progres technique, progres economique, progres social.*).

Základem celé konstrukce modelu je hypotéza, že primární sektor A (zemědělství, lesnictví, rybolov) je výchozí moment sociálně ekonomických aktivit. V určitém stavu společnosti se začíná urychlovat růst sekundárního sektoru I (těžba a přetváření surovin, tj. změna pracovního předmětu na fyzický statek) a pak se začínají rozvíjet služby S v terciárním sektoru.

#### OBRÁZEK 6: VÝVOJ SEKTOROVÉ STRUKTURY



<sup>53</sup> Viz LIST, F. *Das nationale System der politischen Ökonomie*. Cottaschen Verlag 1841. Digitaliziert. vydání Noscowlym, de 2004.

<sup>54</sup> Viz MARX, K. *Kapitál I*. Praha: SNPL, 1955, kap. 20. a 21.

Základním hybatelem struktury, vyjádření buď v podílu tvorby na HDP nebo v podílu na celkové zaměstnanosti, je růst produktivity práce vlivem technického pokroku. Nejprve je satureována společnost produkty sektoru A, což při dalším růstu produktivity vede ke snížení jeho podílu. Poté dochází k nástupu sektoru I a po dosažení saturace dochází k rozvoji sektoru služeb. Dochází k rozkvětu školství, kultury a s ní spjaté humanizace práce, spolu s vědou a dalšími službami zabezpečující rozvoj společenského a individuálního bytí.

Význam sektoru služeb a tím i veřejných služeb je proto funkcí vyspělosti společnosti. Různá empirická data nám v zásadě potvrzují platnost tohoto modelu<sup>55</sup>, který se tak stal zdrojem dalších přístupů k interpretaci dalšího společenského vývoje. Je nutné podotknout, že se objevují i výhrady, a to z důvodu přecenění role technického pokroku, který neřeší, ale může i zhoršovat řadu problémů - viz např. nezaměstnanost. Růst produktivity práce ve službách, nástup umělé inteligence a digitalizace státní správy vyvolává tlak na zaměstnanost, odbourává i kvalifikovaná pracovní místa a v řadě případů nejde ani tak o strukturální změny jako o změny v mezinárodní dělbě práce, kdy vyspělé státy „vymíst’ují“ ekologicky náročná pracovní místa a průmyslové kapacity. Taktéž se to týká energeticky a surovinově náročných výrob.

Protože v současnosti podíl terciárního sektoru dosahuje až 70 %, je snaha pro posouzení vyspělosti ekonomiky vyčlenit kvartérní a kvintární sektor. Uvedené sektory však ještě nemají mezinárodně uznávané vymezení, takže neexistují mezinárodní komparace ani zkoumání vývojových tendencí. Jedno z pojetí kvartérního sektoru je, že se jedná o sektor související s rozvojem znalostí ekonomiky (tvorba, zpracování sdílené informace, informační technologie aj.). Kvintární sektor je někdy chápán jako sektor péče o člověka a jeho rozvoj (zdraví, kultura apod.). Používání a zobecnění těchto termínů však ještě znamená mnoho teoretické práce a hledání všeobecné shody i s jinými vědními disciplínami - např. sociologií.

#### **4.2.4 Kritérium odvětví**

Kritérium odvětví vychází z charakteru produkovaných skupin užitných hodnot statků. Jeho podstata spočívá v tom, že pomocí statistického úzu dojde ke sdružení určitých výrobců podle stanovených charakteristik. V rámci odvětví pak dochází mezi producenty ke konkurenci jejich produktů a vznikají zde různé tržní situace. Konkurenční vztahy mohou vznikat i mezi odvětvími, a to v případě, že rozdílné statky mohou být substituty. V teorii i v praxi mezi nimi vznikají meziodvětvové vztahy, které jsou modelovány Leontieffovým modelem meziodvětvových vztahů (output-input model).

---

<sup>55</sup> Viz statistiky o vývoji ekonomické struktury u organizací jako Světová banka (The World Development Report) či CIA (The Work Factbook).



Wassily Wassilyovich Leontieff byl ruskoamerický ekonom (1905-1999). Narodil se v rodině ruského ekonomy a v roce 1925 ukončil univerzitu v Petrohradě. Doktorát získal v Berlíně a dále působil na Kielském Institutu světové ekonomiky. V roce 1931 přesídlil do USA a po svatbě získal americké občanství. Získal Nobelovu cenu stejně tak jako jeho tři studenti P. Samuelson, R. Solow a V. L. Smith. Od roku 1988 byl také členem Akademie věd SSSR. Nejznámější přínos Leontieffa byl model meziodvětvových vztahů, v první variantě publikovaný jako Balans narodnogo chozjajstva SSSR 1923-1924 (1926). Zde navázal na metodologii L. N. Litošenka a P. I. Popova, kteří se jako první pokusili sestavit bilanční vztahy v SSSR 1923-1924. Tuto metodu rozvinul používáním lineární algebry a jako první vypracoval meziodvětvový model USA. Dalším rozvinutím modelů se ukázala jejich potřeba pro plánovací orgány a z hlediska ekonomické teorie pro vysvětlení souvislosti jednotlivých národohospodářských odvětví.

V ČR se pro potřeby statistického znázornění členění národního hospodářství používá systém CZ NACE, která nahradila v roce 2008 „Odvětvovou klasifikaci ekonomických činností“ (OKEČ). Odvětví jsou označena alfabeticky a podrobnější členění numericky. Základní členění je do následných kategorií:

- A – zemědělství, lesnictví a rybářství
- B - těžba a dobývání
- C - zpracovatelský průmysl
- D - výroba a rozvod elektřiny, plynu, tepla a klimatizovaného vzduchu
- E – zásobování vodou; činnosti související s odpadními vodami, odpady a sanacemi
- F – stavebnictví
- G – velkoobchod a maloobchod; opravy a údržba motorových vozidel
- H – doprava a skladování
- I – ubytování, stravování a pohostinství
- J – informační a komunikační činnosti
- K – peněžnictví a pojišťovnictví
- L – činnosti v oblasti nemovitostí
- M – profesní, vědecké a technické činnosti
- N – administrativní a podpůrné činnosti
- O – veřejná správa a obrana; povinné sociální zabezpečení
- P – vzdělávání
- Q – zdravotní a sociální péče
- R – kulturní, zábavní a rekreační činnosti
- S – ostatní činnosti
- T – činnosti domácností jako zaměstnavatelů; činnosti domácností produkujících blíže neurčené výrobky a služby pro vlastní potřebu
- U – činnosti extertoriálních organizací a orgánů

#### **4.2.5 Kritérium způsobu financování**

Problém financování je neopominutelným aspektem veřejné ekonomiky, neboť nám ukazuje rozdíly ve způsobech pohybu subjektů v národních hospodářstvích. Z hlediska standartního ekonomického myšlení vycházíme z představy, že základním hybatelem ekonomických subjektů je zisk. A ten nám zároveň v podobě míry zisku slouží jako ukazatel efektivity hospodaření subjektů. Je i kritériem pro hledání optimální kombinace výrobních faktorů, tj. předurčuje hodnocení výběru technologií a charakter vnitřní organizace těchto subjektů.

Rozšiřujícím momentem v pojetí je zavedení neziskového sektoru. Metodologicky to znamená, že musíme do našich úvah vložit další zatím opomíjená kritéria a tím komplikujeme jednoduché představy o charakteru ekonomického mechanismu. Ukazuje se totiž, že národní hospodářství není jednokritériální systém, a tudíž představa o jeho pohybu musí být komplikovanější. Z tohoto důvodu dělíme ekonomiku na:

1. ziskový sektor
2. neziskový sektor
  - veřejný sektor
  - soukromý sektor
  - sektor domácností

Do ziskového sektoru hospodářství jsou zařazeny ekonomické subjekty, které mají ziskový motiv jako dlouhodobý vůdčí princip svého pohybu. Znamená to uplatňování principu maximaxu, tj. minimálních nákladů při maximálně možných výnosech. Z dlouhodobého hlediska musí své náklady hradit z realizace svého zboží na trhu. Krátkodobé odchylky mohou pokrývat úvěry, které však musí dlouhodobě vracet i s úroky. Zisk je zde centrální kategorií, neboť vytváří zdroje pro rozvoj podniků, a to ve smyslu samofinancování anebo ve smyslu zdroje pro splátky úvěrů. Čím vyšší zisk, tím má firma větší šance na svůj rozvoj a větší zdroje na vyrovnávání se s nestabilitou trhu.

V rámci neziskového sektoru působí subjekty, kde hlavním kritériem jejich hodnocení je nabídka statků, jejichž smyslem je uspokojit potřebu pomocí užité hodnoty. Neznamena to automaticky opuštění kritérií efektivity, ale primární cíl je produkce chtěného užitku. Prostředky na úhradu svých nákladů kryjí z velké části prostřednictvím veřejných rozpočtů či z jiných veřejných zdrojů. Statky, pokud nejsou přidělovány přímo, ale jdou v podobě zboží a služeb k zákazníkovi, mají upravené ceny tak, aby si je mohli pořídit všichni potřební zákazníci.

Na tento sektor se můžeme dívat mikroekonomicky i makroekonomicky. Z hlediska mikroekonomického hledáme odpovědi na otázky týkající se chování subjektů v mechanismu s oslabenými či neexistujícími tržními principy. Z makroekonomického pohledu nás pak zajímá problematika vlivu existence veřejného sektoru na toky financí ve společnosti,



funkčnosti, velikosti a udržitelnosti tohoto sektoru a jeho vztahy a potřebná proporcionalita k ziskovému sektoru.

### 4.3 Neziskový sektor a soukromý neziskový sektor

Jak bylo výše řečeno, převažující část ekonomických aktivit se odehrává v ziskovém sektoru. Ten je budován na základě individuálních či skupinových potřeb, kde subjekt může jasně posoudit náklady na obstarání statků a stupeň uspokojení potřeb.

#### DEFINICE



Potřeba je chápána jako pocit nedostatku, který vychází z biologické a fyziologické podstaty člověka a z jeho vazeb k přírodnímu a sociálnímu prostředí. Vlastní existence potřeb z hlediska formy projevu je důsledkem společenských aktivit člověka a jeho historického vývoje. Každý společensko-ekonomický systém je možno pojímat jako zvláštní formu uspokojování potřeb, kdy jejich rozsah, objem a intenzita uspokojení je důsledkem vývoje produkční základny a způsobu rozdělování v diferenciované společnosti. Členění těchto potřeb a jejich hierarchie je různá. V psychologicko-individuálním pojetí se často používá pyramidální uspořádání amerického psychologa A. Maslowa, kde od základních tělesných potřeb se stoupá až k nejvyšší potřebě seberealizace.

Z našeho zorného úhlu lze rozčlenit potřeby na:

1. výrobní
2. finální
  - individuální
  - společenské

Výrobní potřeby jsou potřeby vzniklé na základě produkce statků. Jejich uspokojení probíhá na trzích přírodních faktorů, trzích pracovních sil a kapitálu a samozřejmě, že spotřebovávají rozličné statky pořizované na trzích zboží a služeb. Tyto potřeby jsou do značné míry uspokojovány v tržním sektoru. Existuje i určitá část potřeb uspokojovaných v neziskovém sektoru (sociální služby, školství apod.). Finální potřeby jsou potřeby občanů a společenských institucí. Proto je lze rozdělit na individuální a společenské.

Individuální potřeby jsou důsledkem bio sociální determinace člověka jako jedince. Jde zde o širokou škálu potřeb jako odívání, bydlení atd., které vyplývají z jeho fyzické existence až po potřeby vyplývající z jeho sociálního statutu a zvláštností jeho psychologického profilu. Jejich uspokojení se realizuje jak v soukromém, tak veřejném sektoru.

Společenské spotřeby vyplývají ze samé podstaty lidského bytí jako sociálního bytí. Jestli např. jazyk vzniká jako nástroj komunikace myslícího člověka, pak vzniká i společenská potřeba normování, učení se tomuto nástroji, aby sociální skupina (národ) mohla existovat. Taktéž sociální skupina potřebuje vymezit pravidlo kontaktu a regulace vztahů, tj. potřeba norem a práva, potřeba vnější i vnitřní bezpečnosti a stanovení správy těchto záležitostí. Dále by šlo uvést další společenské potřeby (ochrana zdraví, tvorba kulturní identity atp.), které pak vystupují jako společenská poptávka po statcích. Společnost je pak reprezentována formálními institucemi a organizacemi.

Přesnější podobu o veřejném sektoru na základě kritéria potřeb nám dá následující členění:<sup>56</sup>

1. Blok odvětví společenských potřeb

- veřejná správa
- policie
- justice
- armáda

2. Blok odvětví rozvoje člověka

- školství
- kultura
- tělesná výchova a sport
- zdravotnictví

3. Blok odvětví poznání a informací

- věda a výzkum
- informační systémy
- masmédia

4. Blok odvětví technické infrastruktury

- doprava
- spoje
- energetika
- vodní hospodářství

---

<sup>56</sup> Uvedeno podle členění STRECKOVÁ, Y. *Teorie veřejného sektoru*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1998, s. 25-26.

5. Blok odvětví privátních statků podporovaných z veřejných rozpočtů

- bydlení
- zemědělství, lesnictví, rybolov

6. Blok odvětví existenčních jistot

- zaměstnanost
- sociální zabezpečení
- životní prostředí

### 4.3.1 Neziskový veřejný sektor

Jedná se o část ekonomiky, jejíž financování se provádí převážně z veřejných rozpočtů. Může se jednat také o dary a další drobné příjmy. Z hlediska správy podléhají státním a samosprávným orgánům nebo jsou samosprávnými subjekty. Kontrolu jejich činností zabezpečují orgány veřejné kontroly - občanské či profesionální. Hlavním principem rozhodování je veřejná volba. Členit jej můžeme podle různých kritérií:<sup>57</sup>

- podle zakladatele (obec, subjekt státní správy, ze zákona),
- podle finančních toků (k institucím, k obyvatelům),
- podle charakteru statků (čistě veřejné, smíšené veřejné, soukromé),
- podle kritéria funkce (ekonomická, sociální, politická, etická),
- podle kritéria potřeb.

### 4.3.2 Vymezení neziskového soukromého sektoru

Tento sektor je souhrnem ekonomických subjektů, které byly založeny s tím, že tvorba zisku není pro vlastníka (zakladatele) primární. Vznikají na základě zájmu zakladatele, aby plnily určitý cíl. Zakladatelem může být jednotlivec, skupina nebo veřejná organizace. Jeho motivy mohou být etické, mohou vyplývat z altruismu, ideového přesvědčení či nějaké potřeby, která není běžně uspokojována.

Můžeme je třídit podle celé řady kritérií, a to dle:<sup>58</sup>

- zakladatele,
- způsobu financování,
- globálního charakteru poslání,
- typu převládající činnosti,
- realizované činnosti (oborové členění),

<sup>57</sup> REKTOŘÍK, J. a kol. *Ekonomika a řízení odvětví veřejného sektoru*. Praha: Ekopress, 2002, s. 18.

<sup>58</sup> Blíže viz TETŘEVOVÁ, L. *Veřejná ekonomie*. Praha: Professional Publishing, 2008, s. 35-37.

- právně organizační normy.

Podle zakladatele rozeznáváme tyto neziskové organizace:

- veřejnoprávní organizace založené veřejnou správou,
- veřejnoprávní instituce založené ze zákona,
- soukromoprávní organizace, kde zakladatelem je fyzická či právnická osoba - zde hovoříme o soukromém neziskovém sektoru.

Podle financování rozeznáváme:

- financování z veřejných rozpočtů,
- financování z části veřejnými rozpočty,
- financování z různých zdrojů (z vlastní činnosti, dotací, grantů, sbírek, sponzoringu a darů),
- financování rozhodujícím způsobem ze své činnosti.

Podle globálního charakteru je členíme na:

- organizace veřejně prospěšné, jejichž funkcí je produkovat statky, které uspokojují potřeby široké veřejnosti, případně subjektů, kterých se to týká,
- organizace vzájemně prospěšné, jejichž poslání je sloužit zájmu svých členů, tzn. uzavřenému okruhu.

Podle typu převládající činnosti:

- servisní organizace poskytující služby,
- organizace advokátní, které obhajují práva a zájmy různých skupin.

Podle realizované činnosti členíme organizace na působící v:

- kultura, ochrana památek, umění,
- vzdělávání a výzkum,
- zdravotní péče,
- sociální služby,
- sport, tělovýchova a rekreace,
- životní prostředí,
- komunitní rozvoj a bytové hospodářství,
- občansko-právní osvěta a politické organizace,
- organizování dobročinnosti,
- náboženství a církve,
- profesní svazy a odbory,
- ostatní.

Značná pestrost možného přístupu k neziskovým organizacím ukazuje, že se jedná o nehomogenní skupinu. Pokud provedeme separaci soukromého neziskového sektoru, pak získáme model ekonomiky, kde se tento sektor jeví jako třetí sektor vedle druhého (veřejné organizace) a prvního sektoru - vlastního tržního hospodářství. K soukromému neziskovému sektoru se vztahují ještě další užívané pojmy - občanský, nestátní (nevládní), dobrovolný sektor. Jsou to zpravidla synonyma používána z důvodu jazykového zkrácení.

V České republice podle nového Občanského zákoníku (zákon č. 89/2012 Sb.) je systém právní formy neziskových organizací upraven následně:<sup>59</sup>

1. Spolky (z. s.) - jde o právnickou osobu, ve které se dobrovolně sdružují osoby se společným zájmem. Řídí se právní úpravou v § 214-302. Jedná se o sportovní kluby, myslivecká sdružení a organizace působící v dalších sférách. Může zde být založen pobočný spolek s právy a povinnostmi vycházejícími ze stanov centrálního spolku.
2. Nadace - je to právnická osoba, která vzniká vyčleněním majetku za určitým účelem (§ 306-393). Jde o správu majetku určeného k naplnění vytyčeného účelu. Může podnikat pouze ve vedlejší činnosti a nesmí podporovat politické strany a hnutí.
3. Nadační fond - spolu s nadací jde o typ fundace, ale je benevolentněji upraven (§ 394-401). Je tvořena majetkem s určitým účelem, není zde stanovena minimální výše vkladu zřizovatele. Pokud podniká, pak zisk musí být výlučně použit na deklarovaný účel.
4. Ústav (z. ú.) - jeho fungování upravuje § 402-418 a je zřizován pro provádění určité aktivity. V jeho čele stojí ředitel jako statutární orgán a ten je volen a odvoláván správní radou. Také schvaluje rozpočet, účetní uzávěrku a výroční zprávu. Nahrazuje dříve ustavené obecně prospěšné společnosti.
5. Obecně prospěšná společnost - jde o typ organizace, kterou již není možno založit. Fungují podle zákona č. 248/1995 Sb. Mají se transformovat do ústavu, ale v Občanském zákoníku není dán termín, takže ještě mohou fungovat.
6. Neziskové organizace z dalších právních předpisů - jsou to subjekty, jejichž existence je důsledkem jiných zákonů. Jedná se o evidované právnické osoby jako odbory a různé komory (auditorů, lékařská, lékárnická, veterinární aj.), politické strany, církve a náboženská společenství a organizace s cizím prvkem. Jinou částí jsou sociální družstva, která vychází ze zákona č. 90/2012 Sb.

Počty a členění jednotlivých forem neziskového sektoru lze zjistit pomocí administrativního registru ekonomických subjektů (ARES), který je veden na Ministerstvu financí ČR.

---

<sup>59</sup> Obecně je veřejná prospěšnost jako pojem dána § 146-150 Občanského zákoníku jako charakteristika pro všechny právnické osoby.

### **4.3.3 Charakteristika a fungování neziskového soukromého sektoru**

Motivy vzniku soukromých neziskových subjektů jsou různé a je velmi složité najít společný jmenovatel. Je to důsledkem úpravy Občanského zákoníku, kde v § 306 odst. 1 se říká, že „mohou být založeny ke společensky či hospodářsky užitečnému účelu“. V dřívějším pojetí obecně prospěšné společnosti musel být společenský cíl jasný. Otázka je, jak dnes chápat hospodářskou užitečnost.

V obecném vyjádření subjekty soukromého neziskového sektoru nejsou součástí veřejné správy, jsou samosprávné a jejich fungování je dobrovolné. Případný vytvořený zisk se nedostává k zakladateli, ale je použit na další rozvoj neziskového subjektu. Z hlediska společnosti vyjadřují tyto subjekty určitou seberealizaci některých sociálních skupin, jsou výrazem demokratického fungování a zastávání se některých zájmů obyvatelstva i jednotlivců. V sociální rovině umožňují, na základě sdružení lidí do organizované formy, realizovat své potřeby, které vyplývají ze sociálního bytí. Může se jednat o realizaci jistých zájmů (sport, kultura aj.) a také o poskytování specifických statků (možnost vyžití postižených občanů, starobních důchodců apod.).

Svou nezastupitelnou roli zde sehrává ekonomická rovina. Někdy se může jednat o subjekty se značným ekonomickým významem (poradenství, věda a výzkum atd.) a samozřejmě jsou tyto soukromé neziskové společnosti značnými producenty statků a na jejich pořízení spotřebovávají i významné množství produkčních faktorů. Charakter těchto statků je mnohdy obrovským přínosem jako např. hospice, léčebny, protidrogová zařízení aj., kdy výrazně pomáhají společnosti s řešením problémů. Tím, že nefungují na tržním principu, alespoň ne úplně, mohou poskytovat takové ceny za své produkty, aby byly přístupné širší vrstvě obyvatel.

Tato skutečnost se někdy může stát problémem, neboť neumožňuje dělat dlouhodobou kvalitní personální práci a zabezpečit kvalitní a odpovídající vybavení potřebné pro efektivní realizaci stanoveného cíle. Řada aktivit je zde zajišťována systémem dobrovolnictví. Je to jeden ze základních principů neziskového soukromého sektoru, obdobně můžeme hovořit o charitě nebo občanské solidaritě.

Dobrovolnictví představuje vykonávání nepovinné a neplacené práce ve prospěch společnosti, jejich skupin či jedince. Zájem vykonávat dobrovolnou aktivitu lze nalézt ve všech sociálních a věkových vrstvách obyvatel - od žáků až po důchodce. Jde o osobnosti se sklonem k altruistickému jednání a také o jedince, pro které je dobrovolnictví určité východisko ze životní situace (osamění, životní událost, snaha být spojen s určitou skupinou).

Specifickým projevem dobrovolnictví je firemní dobrovolnictví. Jde o normu chování firemního kolektivu, který jeden nebo několik málo dní v roce vykonává veřejně prospěšnou činnost. Kromě etického rozměru jde i o určitou formu teambuildingu, aby došlo k vytvoření dalších vazeb zaměstnanců ve firmě.

#### 4.3.4 Financování neziskového sektoru a fundraising

Základem financování soukromého neziskového sektoru<sup>60</sup> jsou čtyři principy, které jsou naplňovány v různých formách:

- vícezdrojovost,
- samofinancování,
- neziskovost,
- osvobození od daní.

Vícezdrojovost je získávání prostředků od různých institucí, které spolu organizačně a ekonomicky nesouvisí. Její příčinou je fakt, že nelze nalézt jednoho sponzora, který by poskytl potřebné množství prostředků.

Samofinancování v podstatě vyjadřuje schopnost subjektu na základě svých aktivit pokrýt náklady na svou činnost. Pro dosažení samofinancování organizace často provozuje vedlejší činnost, která nesouvisí s jejím hlavním zaměřením. Tato doplňková činnost se často snaží využít výhody, které má z titulu své existence. Např. kulturní památka má prodejní činnost, pronajímá prostory atp.

Neziskovost je nastavení pravidel hospodaření ve společnosti, kdy pozitivní výsledek nemůže být použit vlastníkem (zakladatelem) pro svůj prospěch, nemůže být rozpuštěn mimo k jiným subjektům, ale musí být použit jako prostředek pro zkvalitnění aktivit souvisejících s rozvojem činnosti neziskové organizace

Osvobození od daní je všeobecným principem ve velké části zemí. Díky vymezení specifických forem jsou pak subjekty působící v neziskovém sektoru ve výjimečném daňovém prostředí. Zpravidla mají nižší daňové sazby nebo dokonce nulové a jim darované prostředky mívají taktéž sníženou (nulovou) sazbu daně. Je to pojmání jako nepřímá forma financování.

#### 4.3.5 Fundraising

Podstatou fundraisingu je systematická činnost pro získávání prostředků sloužící k zabezpečení běžné činnosti a rozvoje neziskové organizace. Je založen na několika zásadách.

- Orientovat se na člověka, získat jeho zájem pro danou aktivitu a propojit její význam s hodnotovým žebříčkem oslovované osoby.
- Být důvěryhodný a zajistit využití jeho prostředků tak, že je známo jejich určení a lokace.
- Představit neziskovou společnost a její aktivity srozumitelně.

---

<sup>60</sup> K podrobnějšímu popisu viz PAŘÍZKOVÁ, I., E. TOMÁŠKOVÁ, R. BARTES a R. BUZKOVÁ. *Právní a ekonomické aspekty financování neziskových organizací*. Brno: Masarykova univerzita, 2018, Zvláštní část.

- Poznání osobnosti, která je potencionálním donátorem a pokud možno ji propojit do sítě jí podobných osobností, aby s nimi mohla sdílet podobné pocity.
- Ke každé specifické skupině musí nezisková společnost vytvořit zvláštní způsob komunikace.
- S donátory je nutné pracovat dlouhodobě, aby si vytvořili vztah k neziskové společnosti a k aktivitám, které podporují.

Za základní metody fundraisingu lze považovat:

- Veřejné akce jsou bezprostředním vztahem společnosti k širokému okruhu (potencionálních) donátorů. Na těchto akcích převažuje společenská stránka vytvářející potřebné sociální kontakty k části veřejnosti.
- Telefonická kampaň je středním východiskem mezi poštovní kampaní a osobním kontaktem.
- Poštovní kampaň je přímé oslovení případného donátora provázána vysvětlením, ale není osobní.
- Inzerce je oslovení široké veřejnosti prostřednictvím sdělení masových sdělovacích prostředků. Jejím cílem je vyvolání masové vlny solidarity velkého množství lidí.



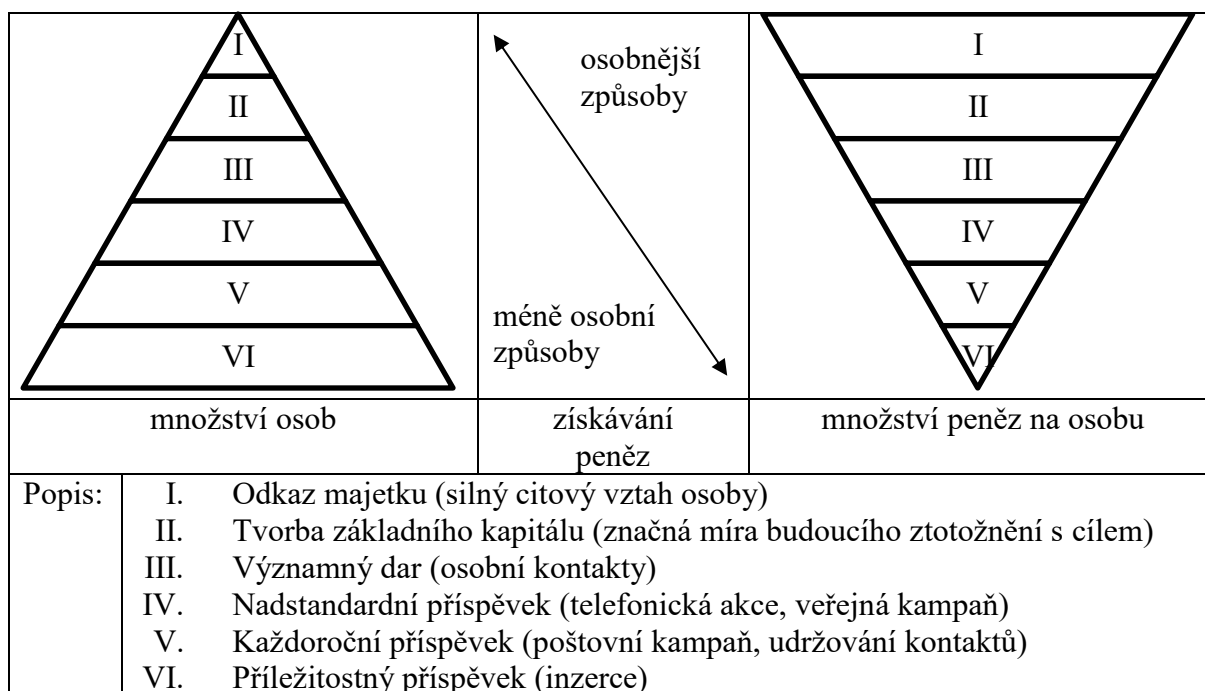
## **PRO ZÁJEMCE**

Veřejné sbírky v České republice je možné provádět podle zákona č. 117/2001 Sb. Veřejná sbírka je zde definována jako „získávání a shromažďování veřejných prostředků od předem neurčeného okruhu přispěvatelů pro předem stanovený veřejně prospěšný účel, zejména humanitární nebo charitativní, rozvoj vzdělání, tělovýchovy nebo sportu a ochrana kulturních památek, tradic nebo životního prostředí“. (zákon č. 117/2001 Sb., o veřejných sbírkách, § 1 odst. 1) „Sbírku není možno pořádat k účelu, který je v rozporu s bezpečností státu, ochranou veřejného pořádku, ochranou majetku nebo ochranou práv a svobod druhých.“ (§ 1 odst. 2) Každá veřejná sbírka musí být na zvláštním účtu, ošetřena sběrnými listinami či pokladničkami. Speciálně musí být ošetřena, pokud do sbírky spadá část výnosu z charitativních akcí (koncerty, prodej předmětů).

---

Pokud chceme vyjádřit vztah mezi získáním prostředků a mírou osobního přístupu používáme tzv. pyramidu dárcovského fundraisingu.



**OBRÁZEK 7: PYRAMIDA DARCOVSKÉHO FUNDRAISINGU**

V současnosti s rozvojem společenských sítí na internetu a reorientací značné části lidí na internet roste podíl online technologií. Je tedy snaha využít síťové technologie pro oslovení lidí. Zde je však nutná větší míra obezřetnosti, neboť se sem přenesla řada podvodných jednání. Jejich „výhodou“ je velká anonymita aktérů, kdy je velmi obtížné odhalit podvodný účel.

Z formálního hlediska členíme financování soukromých neziskových organizací podle standardního vzoru:

- vlastní zdroje (příspěvky od členů, doplňková činnost, vlastní podnikání organizace),
- cizí zdroje (zdroje získané pouze na určitou dobu, zpravidla to jsou půjčky, případně obligace, které zatěžují budoucí použití finančních prostředků splátkami úvěrů),
- potencionální zdroje (Rozumíme tím nenárokové prostředky, které organizace získává na základě dočasně existujících grantů či jednorázově získané prostředky. Může jít o zdroje z EU, mezinárodní granty ze státního rozpočtu, od různých samospráv, nadací a nadačních fondů, dary a daňové asignace.).

To vše se pak promítá v konkrétním účetnictví soukromých neziskových organizací.

## 4.4 Trojúhelníkový model národního hospodářství

Tento model vytvořil švédský ekonom Victor Alexis Pestoff.<sup>61</sup> Jeho smyslem je ukázat na jednotu sektorů národního hospodářství. Jde o vymezení ziskových a neziskových, veřejných a soukromých a formálních a neformálních organizací. Logika sektorů je následná.



**OBRÁZEK 8: ČLENĚNÍ NÁRODNÍHO HOSPODÁŘSTVÍ PODLE PESTOFFA**



Zdroj: Rektořík (1998)

Ziskový sektor je financovaný z prostředků, které vznikají prodejem statků, tj. zboží a služeb. Rozhodující jsou zde vztahy nabídky a poptávky, které jsou důsledkem vztahů mezi subjekty a jsou zprostředkovány cenou.

Neziskový sektor obsahuje ty subjekty, které získávají prostředky v přerozdělovacích procesech. Tyto prostředky pak užívají pro produkci statků, ale cílem není pouze zisk, ale stanovení množství užitečných hodnot uspokojujících potřeby.

Veřejný sektor zahrnuje subjekty, jejichž vlastníkem je veřejnoprávní instituce, v rámci soukromého sektoru jsou fyzické i právnické osoby, které se rozhodují sami za sebe. Konečně je zde i třetí strana, která je tvořena formálním sektorem, tj. jedná se zde o firmy a další organizované jednotky a neformálním sektorem, tj. domácnostmi. V konečném výsledku jsou tyto sektory ještě doplněny o dílčí vymezené sektory hraniční nebo smíšené.

<sup>61</sup> Jde o švédsko-amerického politologa, narozeného v roce 1941 v USA, který získal akademický titul v Long Beach v Kalifornii v roce 1963. Dále studoval ve Stockholmu, Paříži a Oslu. Jeho další akademická dráha byla hlavně spjata se Stockholmem. Vlastní model byl publikován v práci PESTOFF, V. A., *Third Sector and Cooperariva Services – an Alternative to Privatization*. Journal of Consumer Policy. V. 15., 1992, Stockholm University.

U hraničních sektorů jde o subjekty, jejichž fungování je založeno na obchodním zákoníku, ale dostává zákonem vymezené prostředky z veřejných zdrojů. Zvláštním případem je veřejný podnik působící na trhu a obhospodařující veřejný majetek. Smíšený sektor je tvořen soukromými podniky působícími ve veřejném sektoru (např. školství) a majícími soukromý charakter, ačkoliv většina prostředků za jeho činnosti pochází z veřejných zdrojů.

## PRO ZÁJEMCE



Z podobného třídění vychází i představa národního účetnictví. Jde o systém, který je založen na sledování kategorií či toků a zásob. Jeho počátky můžeme najít u E. Misseldena (The Circle of Commerce of the Balance of Trade, 1623), který se poprvé pokusil vytvořit souhrnnou představu o ekonomice v penězích. Ovšem zde převažovala rovina zahraničního obchodu. Řada prací v 18. a 19. století (Vauban, Boisguilbert, Lavoisier, Smith, Marx a další) připravila základy dnešního pojetí, spojení se jmény S. Kuznetse, F. Perrouxe, R. Stoneho aj. vedlo k systému vytvořenému pod záštitou OSN. Byl přijat v různé podobě na celém světě od 40. let do 90. let a je používán jako metodologický základ pro získání a třídění mezinárodně porovnatelných dat.

Národní účetnictví dělí ekonomiku na institucionální sektory, které jako jednotný prvek přijímají podobné činnosti, funkce a ekonomické chování. Člení se na:

1. Nefinanční podniky - patří sem produkce všech statků s výjimkou finančních aktivit a produktů.
2. Finanční instituce - zahrnují subjekty zabývající se finančním zprostředkováním a pomocnou finanční činností, tj. banky, investiční a finanční fondy, pojišťovny a zajišťovny, finanční leasing a burzy.
3. Vládní instituce - subjekty tohoto sektoru zajišťují jak soukromé, tak kolektivní statky a jsou z většiny financovány pomocí daní, patří sem vládní a samosprávné organizace, příspěvkové organizace, státní a veřejné školy atp.
4. Domácnosti - zahrnují konečné spotřebitele reprezentované skupinami jednotlivců nebo jednotlivci samými a drobné podnikatele (řemeslníci, soukromí lékaři, advokáti atp.)
5. Neziskové organizace sloužící domácnostem - jde o soukromé netržní subjekty jako politické strany a hnutí, církve a náboženské společnosti, odborové svazy a spolky s rozdílnou náplní a dobročinné instituce.



## OTÁZKY

1. V čem spočívá význam lidské práce?
2. Které základní modelové členění je používáno při řešení tří základních otázek ekonomie?
3. Jaká hlavní kritéria používáme pro členění ekonomie?
4. K jakým strukturálním změnám dochází při vývoji od tradiční společnosti k současné?
5. Jak členíme podle kritéria zisku?
6. Jak členíme potřeby?
7. Jaké jsou principy financování neziskového sektoru?



## SHRNUTÍ KAPITOLY

Člověk existující ve společnosti je na jedné straně individuálním tvůrcem, na druhé straně je sociální bytostí. Z ekonomického hlediska je jeho aktivita při produkci statků určena těmito rovinami. Ekonomické subjekty tak vystupují v několika sektorech - v sektoru domácností, kde působí i drobní podnikatelé a v sektoru firem, kde se sdružují jednotliví výrobci a produkce statků zde probíhá na základě vnitropodnikové dělby práce.

Společenská rovina je zde reprezentována sektorem, který sdružuje subjekty veřejnoprávního charakteru, tj. zřizovatel je zde nějaká veřejnoprávní organizace a smyslem jejich produkce není dosahování zisku, tj. prospěchu pro vlastníka, ale tvorba statků uspokojujících společenské potřeby nebo sociální statky, jejichž produkce není pro soukromý sektor „zajímavá“. Kromě vlastnických vztahů nám do fungování ekonomického mechanismu vstupuje kritérium ziskovosti. Život ve společnosti je však ještě více „pestrý“. Zahrnuje řadu aktivit, které jsou vykonávány i mimo oficiální organizovanost společnosti, avšak z hlediska pohledu na celkový reprodukční proces je nemůžeme ignorovat. Proto je použito ještě kritérium formálnosti a neformálnosti.

Celkový pohyb hospodářství je pak průnikem těchto sektorů, které se vzájemně doplňují a prolínají a mají svá specifika. Smyslem této kapitoly je pak zachytit základní vztahy mezi těmito sektory a poukázat na komplikovanost při sledování pohybu a složitosti forem, pomocí nichž plní svou roli v hospodářství.

**ODPOVĚDI**



1. Práce je lidská aktivita při výrobě, rozdělování, směně a spotřebě statků. Má společenský charakter, ale je vynakládána jedinci.
  2. Tradiční, příkazová a tržní ekonomika.
  3. Jsou to kritéria prostoru, vlastnictví, sektoru, odvětví a způsobu financování.
  4. Z původní struktury ASI, kdy je největší podíl sektoru A, přechází společnost ke struktuře AIS, IAS, ISA a konečně SIA.
  5. Ziskový sektor a neziskový sektor a ten dále členíme na veřejný neziskový sektor, soukromý neziskový sektor a sektor domácností.
  6. Členíme je na výrobní a finální. Finální se dále člení na individuální a společenské.
  7. Jde o vícezdrojovost, samofinancování, fundraising, neziskovost a osvobození od daní.
-

## 5 TEORIE VEŘEJNÝCH STATKŮ A EXTERNALIT



### RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY

V páté kapitole se budeme zabírat jedním z klíčových problémů teorie veřejné ekonomiky. Jde o dominantní problém v současném ekonomickém myšlení v této oblasti. Od interpretace těchto kategorií závisí často pojetí celé řady procesů v ekonomii. Je nutné si uvědomit, že okolo pojmu statek se rozvíjí ekonomické myšlení několik set let.

Z pohledu veřejné ekonomie je pojem statek důležitý z několika důvodů. Ten hlavní spočívá v tom, že část její teorie je přímo odvozena od jeho definované podstaty a další důvody můžeme spatřovat v nutnosti pochopit proces reprodukce statků na konkrétnější úrovni bezrozdílně definovaných statcích. Jinak řečeno, při přemýšlení o zvláštích a charakteru jednotlivých sektorů ekonomiky nelze opominout zvláštnosti a charakter jednotlivých typů statků. Bez jejich poznání dochází k redukci představ o fungování hospodářského života a narůstá nebezpečí použití nepřipustného zjednodušení reality.

Pokud dochází pouze k modelování, nejde o tragickou chybu, zjednodušení je nástroj poznání. V modelu však nesmí chybět rozhodující skutečnosti. Zároveň při jeho aplikaci do reality musíme na jednotlivých stupních, kde jsme zjednodušovali, dodat vyloučené faktory a podmínky. Proto smyslem této kapitoly je představit systém členění statků a jejich obsah. Mimo to bude také snaha naznačit jejich roli v pohybu ekonomického mechanismu.



### CÍLE KAPITOLY

- objasnit roli statků v ekonomii
- vysvětlit kritéria členění statků
- charakterizovat jednotlivé typy statků
- analyzovat veřejné, soukromé, smíšené a kolektivní statky
- členit nástroje dle druhu, síly vlivu a adresátů
- objasnit pojetí externalit a jejich druhy



### KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY

Statek, veřejný statek, soukromý statek, klubový statek, společný (smíšený) statek, meritorní statek, externalita, Piguova daň, Coaseho věta.

## 5.1 Typy statků v ekonomice

Pojem statek je jednou z východiskových kategorií v ekonomické teorii. Rozsah a struktura statků závisí na charakteru a úrovni vyspělosti civilizace.

### DEFINICE



Na základě všeobecně přijímané definice je statek chápán jako prostředek, který uspokojuje lidské potřeby. Musí mít svoji užitnou hodnotu, tj. vlastnosti vedoucí k jejich uspokojení. Nabývají fyzické podoby (potravin), ale také potřeba může být uspokojena přímo nějakou aktivitou (léčení). Proto statek je i základním momentem sloužící z ekonomického hlediska k udržení existence ekonomických subjektů a je chápán jako základní prvek tvorby blahobytu.<sup>62</sup>

Jestliže společnost připouští myšlenku, že hospodářství má sloužit k uspokojování potřeb členů společnosti, vstupuje do ekonomického zájmu i proces rozdělování statků mezi jednotlivé sociální skupiny i členy.

Obecně můžeme členit statky podle několika kritérií:<sup>63</sup>

- Z hlediska množství rozeznáváme statky volné a vzácné. Pod volnými statky rozumíme statky, které jsou v daném prostoru a čase dostatečně rozšířené, takže je může každý člen společnosti v onom prostoru a čase libovolně spotřebovat. Vzácné statky jsou naopak takové, které nejsou schopny uspokojit potřeby, a proto je nutno vynakládat náklady na jejich získávání.
- Z hlediska fyzické podoby rozeznáváme statky materiální a nehmotné. V tržním systému jsou označeny jako zboží a služby. Mezi nehmotné statky je nutno zařadit i tzv. ideální statky jako patenty, ochranné značky apod. Každý z těchto typů statků má svá specifika z důvodů výroby skladování, požadavků na infrastrukturu atd.

<sup>62</sup> Teorie statků je zde podána ve zjednodušené podobě. Problém statků je i problémem společenských vztahů, vyspělosti společnosti a specifik pracovního a reprodukčního procesu. Blíže viz HEGEL, G. W. F. *Fenomenologie ducha*. Praha: Nakladatelství Československé akademie věd, 1960; MARX, K. *Ekonomicko-filozofické rukopisy z roku 1844*. Praha: Svoboda, 1978; SOBOTKA, M. *Člověk a práce v německé klasické filozofii*. Praha: NPL, 1964. V těchto pracích lze nalézt základy pro pochopení složitosti tvorby statků a tím i tvorby celé společensko-ekonomické struktury. To však zde není předmětem výkladu. Je však nutné čtenáře textu upozornit na tyto souvislosti.

<sup>63</sup> K problematice statků viz základní práce k teorii ekonomie. Dále např. SCHILLER, B. R. *Mikroekonomie*. Brno: Computer Press, 1994; WOLL, A. *Allgemeine Volkswirtschaftslehre*. München: Verlag Franz Vahlen, 12. Auflage, 1996; Týž, *Wirtschaftslexikon*. München - Wien, R. Oldenburg Verlag, 1993. Speciálně k veřejným statkům viz HOLCOMBE, R. G. *A Theory of the theory of public goods*. <http://www.mises.org/journals/rae/pdf/rae10-1-1.pda>; často používaná práce MUSGRAVE, R. A. a P. B. MUSGRAVEOVÁ. *Veřejné finance v teorii a praxi*. Praha: Management Press, 1994. VARADZIN, F., V. BECK a J. BEČICA. *Ekonomika veřejného sektoru*. Havířov: VŠSS, 2013.

Další členění statků je na základě způsobu užití v čase. To se samozřejmě odráží v jejich pohybu, fyzickém a morálním opotřebení a s tím spjatých pohybech hodnototvorných procesů. Uvedené členění lze přiblížit na schématu č. 1:



### SCHÉMA 1: STATKY PODLE ČASU A UŽITÍ

|                          | <b>investiční statky</b>              | <b>spotřební statky</b>                              |
|--------------------------|---------------------------------------|--|
| <b>dlouhodobé statky</b> | investice (stroje, budovy atd.)       | zboží dlouhodobé spotřeby (ledničky, pračky aj.)     |
| <b>krátkodobé statky</b> | výrobní spotřeba (PHM, suroviny atd.) | Krátkodobé spotřební statky (potraviny, nápoje atd.) |

Podle způsobu reakce na změny v oblasti poptávky rozeznáváme statky cenově a důchodově elastické či neelastické. Díky těmto vlastnostem se projevují různě ve fungování tržních procesů na změny. Mají různou míru reakce v závislosti na množství spotřebovaného zboží na pohybu cen či důchodů. U běžného zboží při růstu ceny či snížení důchodu spotřebované množství klesá, ale existují i výjimky.

Méněcenné statky jsou i takové, kdy s růstem důchodu klesá jejich spotřeba a lze si dokonce představit tzv. Giffenův statek, tj. případ, kdy s poklesem ceny klesá jeho spotřeba a naopak. Jde o tzv. kladnou cenovou elasticitu. Obdobně můžeme poukazovat na existenci tzv. luxusních (Veblenových) statků. Zde při růstu ceny roste jejich spotřeba. Jde o statky reprezentativní, které jsou pořizovány jako symbol příslušnosti k určité sociální skupině. Jejich spotřeba je závislá na velikosti skupiny zákazníků, tj. na rozdělování.

Podle vztahu mezi statky, hovoříme o substitučních statcích, tj. případě, kdy spotřeba jednoho statku snižuje spotřebu druhého statku a o komplementech. V tomto případě spotřeba jednoho statku vyvolává růst spotřeby druhého statku.

Z hlediska poptávkových preferencí dělíme statky na homogenní a heterogenní. U homogenních statků spotřebitel nerozeznává výrazný rozdíl v kvalitě a hodnotí je podle ceny. (voda, elektřina). Naopak u heterogenních statků jde o momenty, jako je ochranná známka, výroba, rozdílnost forem (standardní či luxusní provedení) atp.

Statky podle možnosti prostorového pohybu členíme na nemovitosti a movité statky. Nemovité statky jsou pevně vázané na prostor, mají svoji přesnou lokalizaci. Jejich ekonomické využití znamená svázání hospodářské aktivity s určitým prostorem. Movité statky lze relativně snadno oddělit od prostorové determinace a jejich pohyb je určen ekonomickými i sociálními faktory. Svoji roli zde sehrávají transakční náklady na přemístění.



Z hlediska mezinárodní převoditelnosti členíme statky na obchodovatelné a neobchodovatelné. Neobchodovatelné statky jsou takové, které z důvodu vysokých transportních či transakčních nákladů či jiných specifík nevstupují na mezinárodní trhy zboží a služeb.

Z hlediska rozvoje teorie informací vzniklo i další členění statků. Kritériem je v takovém případě schopnost ekonomického subjektu rozpoznat možné asymetrie informací mezi nabízejícím a poptávajícím. Jde o tzv. přezkoumatelné statky, kdy se s nimi může spotřebitel předem seznámit (knihy, CD atd.), zkušenostní statky, kdy na základě předchozí zkušenosti si může spotřebitel vytvořit úsudek o poskytovaném statku (holič, kavárna atd.) a důvěryhodné statky, tj. takové, které vyžadují vysokou míru důvěry, neboť poptávající se musí spolehnout na tvrzení výrobce, na právní normy, o stochastická tvrzení (lékařské ošetření, poradenství).

Ze společenského hlediska můžeme členit statky na prospěšné a zbytné statky. V prvním případě jde např. o zdravotní pomůcky, sport aj. Ve druhém případě se jedná o takové statky, jako jsou různé módní výstřelky či zdraví neprospívající statky. S tím souvisí i pojetí tzv. meritorních statků (sociálně významných statků). Termín meritorní statek zavedl do ekonomie R. Musgrave (1910-2007).<sup>64</sup> Název pochází z latiny (meritum = zásluha), které společnost považuje za potřebné distribuovat svým členům bez ohledu na jejich individuální přínos pro její fungování. Meritorní statek lze chápat jako statek, který by byl v tržním hospodářství nedostatečně vyráběn a spotřebován. To je způsobeno dvěma hlavními důvody:

1. Spotřeba meritorního statku vytváří efekt pozitivní externality. Dochází k rozdílu mezi soukromým a veřejným efektem, tj. veřejné zvýšení blahobytu je větší než soukromé. Jelikož však spotřebitelé při konzumaci meritorního statku berou v úvahu pouze soukromé výhody, znamená to, že existuje nedostatečná spotřeba (a tedy nedostatečná výroba než společenské optimum). Jako příklad lze uvést požadavky na úklid v okolí soukromých domů a kvalitu bydlení.
2. Jednotlivci jsou nedokonalí, jsou zaměřeni na krátkodobou maximalizaci užitečnosti a málo kdy uvažují o dlouhodobých výhodách konzumace meritorního statku. Proto taktéž dochází k nedostatečné spotřebě. S tím souvisí i přijímání iracionálních rozhodnutí při pořizování těchto statků a jejich povinné zavedení (bezpečnostní pásy, dětské sedačky atp.).
3. Vnímání časových preferencí, kdy budoucí stav není chápán jako stejně či více důležitý než současný (povinné pojištění vozidel, důchodové pojištění atp.).

Mezi příklady meritorních statků, které jsou zvýhodněny, lze pro různé země z důvodů sociokulturních a ekonomických specifík řadit knihy, různé druhy kulturních statků, podpory pro děti, výhody pro náboženské rituály apod. Jejich rozsah a struktura vyplývá z ide-

---

<sup>64</sup> MUSGRAVE, R. A. *Multiple Theory of Budget Determination*. Finanzarchiv 17, 1957, s. 333–343.

ových představ o společnosti, jejich funkcích, vztahu k jedinci a samozřejmě i od ekonomických zdrojů, které má dotyčná společnost k dispozici. Taktéž se zde prolíná problém zásluhovosti a humanity, problematika motivace či selhání trhu aj.

Konečně existuje i rozčlenění statků na základě vylučitelnosti a rivality. Pokud vytvoříme z těchto pojmů elementární matici, získáme následující typy statků:



## SCHÉMA 2: STATKY PODLE VYLUČITELNOSTI A RIVALITY

|                   | rivalita = 0   | rivalita = 1              |
|-------------------|----------------|---------------------------|
| vylučitelnost = 0 | veřejné statky | společné (smíšené) statky |
| vylučitelnost = 1 | klubové statky | soukromé statky           |

Pod veřejnými statky rozumíme takové, které spotřebou jednoho subjektu nevylučují ze spotřeby jiný subjekt, a nikomu jejich spotřeba nesnižuje užitek takového statku. Jde zde např. o veřejné osvětlení, protipovodňová opatření atd. Jejich dopad na všechny členy společnosti je stejný. Proto jsou zde nulové mezní náklady. U společných (smíšených) statků jde o surovinové bohatství, dopravní cesty ve městě apod. Jsou zpravidla nerivalitní a vylučitelnost ze spotřeby by vyžadovala vysoké náklady. Taktéž zde platí, že existují nenulové mezní náklady na dodatečného spotřebitele. Klubové statky jsou např. soukromá televize, golfový klub či soukromá škola. Spotřebováváme je jako členové určité komunity, do níž vstoupíme na základě splnění nějakých předpokladů. Jsou tudíž nerivalitní pro vymezenou skupinu uživatelů. Soukromé statky spotřebovávají subjekty s vyloučením a nezávisle na jiných subjektech - viz např. oblečení. I zde, z hlediska fungování hospodářského mechanismu, musíme rozlišovat jejich zvláštnosti v reprodukčním pohybu. Jde o to, že část soukromých statků mohou poskytovat veřejné instituce např. potraviny, některé soukromé statky jsou spjaty s externalitami, které působí na jiné subjekty (hluk, zastínění atp.) a některé soukromé statky mají charakter smíšených soukromých statků, kde externalita je součástí statku viz rybník, letiště atd.

Nutnost těchto členění statků není pouze akademická záležitost, ale také vyplývá z průběhu reprodukčního procesu. Jestliže se díváme na hospodářství v jeho konkrétní různorodosti, vidíme složitý vnitřně diferencovaný proces, jehož příčina je do značné míry dána právě charakterem produkovaných a spotřebovávaných statků. Od těchto rozdílů můžeme abstrahovat v případě vyššího stupně teoretického zobrazení, nikoliv však v konkrétních analýzách.

## 5.2 Veřejné statky

Jestliže nyní budeme interpretovat ekonomiku jako vědu o výběru variant, pak je zřejmé, že kalkulace nákladů a výnosů při zachování principu minimaxu je u soukromých statků řešitelná bez větších problémů. Náklady nese výrobce a kompenzuje je cenou, obdobně spotřebitel kalkuluje vztah ceny a užítku. U veřejných statků však toto neplatí. Vezměme si za příklad výše uvedená protipovodňová opatření. Všichni žijící v chráněném teritoriu užívají tento statek, ale kdo je má vybudovat a provozovat? Jestliže technicky neexistuje možnost někoho vyloučit za neplacení jako např. u klubových statků (rozvod elektrické energie...), pak je nutno hradit tyto statky z veřejných prostředků a prohlásit je za veřejné statky - bez ohledu na to, kdo je buduje či provozuje. Fenomén černého pasažéra (spotřebovávám statky, aniž se podílím na jejich úhradě) vede k deformaci běžného směnného vztahu mezi úhradou nákladů a spotřebou. Pokud by totiž došlo k zavedení tržních vztahů do oblasti veřejných statků, zvítězila by pravděpodobně racionální reakce spotřebitelů s omezeným důchodem. U veřejných statků by každý čekal, až je zaplatí někdo jiný a výsledkem by bylo nedostatečné množství nekvalitních veřejných statků.

Typickým příkladem může být školství jako veřejný statek. Čekání na různé dary a příspěvky od soukromých dárců vede ve svém důsledku ke zhoršování materiálně technické i personální situace, neboť „proč bych měl za něco platit, pokud to mohu užít zdarma“. Proto při preferenci individuálního rozhodování dochází k nedostatečné produkci veřejných statků. Z uvedeného důvodu je nutné, aby společnost definovala množství a standardy těchto veřejných statků. Tato skutečnost je jedním z momentů vysvětlujících nutnost existence státních zásahů do ekonomiky.

S tím souvisí problém smíšených či společných statků. Jde totiž o to, že v reálné ekonomice není příliš čistých veřejných statků, ale existuje různý stupeň vylučitelnosti a rivality. Podívejme se např. na veřejnoprávní televizi či rozhlasové vysílání. To nemusí být všude a ve stejné kvalitě zachytitelné. Z hlediska rivality je typickým příkladem dopravní infrastruktura. Kolektivní statky jsou subjektům poptávky potencionálně přístupné, ale z hlediska provozovatele může dojít k jistým omezením.

Kolektivní statky umožňují všem společenským vrstvám se spolupodílet na užítku statku. Mají především sociální funkci a jejich bezplatné či částečné zpoplatnění užívání vede k celkovému zvýšení blahobytu ve společnosti, neboť zlepšuje situaci hlavně sociálně slabších. Kolektivní forma má smysl u řady prospěšných statků.

Nevýhodou kolektivních statků je možnost vzniku nerovnováhy v procesu přivlastňování. Jde o to, že může dojít k „přetížení“ nedostatkových zdrojů vzhledem k nesprávně stanovené ceně u spotřebitelů. Toto přílišné rozšíření může vést k tržním deformacím, a tím k poruchám fungování hospodářství.

S nárůstem internacionalizace ekonomického života se začíná užívat i termín globální veřejné statky. Jde o statky, které nejsou ohraničeny státními hranicemi a zároveň nikdo nemůže žádné subjekty vyloučit ze spotřeby ani snížit užitek z jejich spotřeby u jiných

subjektů. V této souvislosti se hovoří o přírodním prostředí, stabilitě klimatu, finančních trzích, míře bezpečnosti atd.

Uvedený koncept je rozpracován orgány OSN. Existuje snaha podpořit rozvoj globálních veřejných statků. Předpokládá se, že asi 30 % oficiální rozvojové pomoci by mělo jít na uvedený účet. Avšak objevuje se i skepse nad tímto konceptem, hlavně v USA.

Existuje také koncepce meziregionálních (mezinárodních) veřejných statků. Jde o statky přesahující hranice jednotlivých států a jejich fungování, někdy je existence závislá i na koordinaci těchto států.

V další úrovni se hovoří o celostátních společenských statcích, jako je bezpečnost, základní školství, systém justičních orgánů apod. Jde o veřejné statky, které jsou spotřebovávány příslušníky daného státu. Zde stát sehraává svou nezastupitelnou roli, bez jeho záruk není možné zajistit nabídku těchto statků.

Svou roli hraje i nabídka lokálních veřejných statků (region, město, obec). Jde o veřejné statky spotřebovované v rámci definované části státního území. Uvedené statky jako veřejné osvětlení, ochrana zdrojů pitné vody, kulturní statky aj. natolik určují ekonomické formy života v regionu, že je nelze ignorovat bez závažnějších důsledků.

Zabezpečování veřejných statků v sobě zahrnuje i specifickou efektivní alokaci zdrojů. Jde zde o skutečnost, aby s minimálními náklady byla zabezpečena optimální výše těchto statků pro spotřebitele. Musíme vzít v úvahu, že pro chování spotřebitelů na trhu soukromých statků platí následný fakt. Celkový čistý užitek je nejvyšší v momentu rovnosti mezních nákladů a mezní užitečnosti. Jinak řečeno, pokud by spotřebitelé zvýšili svoji spotřebu při daných cenách, dodatečný účinek by byl nižší než přírůstek nákladů. Opačná situace by nastala v případě snížení spotřebovávaného množství.

U veřejného statku je situace odlišná. Protože oba spotřebovávají stejné množství statků a rovnováha vzniká součtem mezních užiteků a mezních nákladů. Rozdíl je v tom, že u jedinců nastává z hlediska jiných mezních nákladů.

Znamená to, že v případě soukromých statků platí subjekty A a B stejnou cenu, ale nakupují různé množství podle velikosti důchodů. V případě veřejných statků subjekty A a B nakupují stejné množství za různou cenu. Ve velkém množství individuů to znamená existenci nutnosti politického procesu, aby řídicí orgány zjistili výši preference spotřebitelů. Jedině tak může vláda určit rozsah veřejných statků a musí získat dostatek finančních zdrojů k úhradě těchto statků.

Prostřednictvím politického procesu zabezpečuje společnost rozsah zdanění, a tím i výdajů na veřejné statky. K nastolení ekonomické efektivnosti v procesu hlasování však musí být zaručena souvztažnost mezi daňovými a výdajovými rozhodnutími. Cena tak musí být odvozena jak od nákladů společnosti jako celku, tak od podílu jednotlivců, kteří budou na úhrady přispívat. Proto není z ekonomického hlediska příliš šťastná praxe oddělování daňových a výdajových rozhodnutí.

Politické procesy také vstupují do pojetí veřejných statků. Současný svět je zasažen řadou krizových jevů, které se odehrávají v různých rovinách sociálního bytí člověka. Ve společnosti jsou patrné ekonomické krize zasahující jak sféru reálné, tak monetární ekonomiky, zákon nerovnoměrného vývoje mění postavení národních ekonomik ve světovém hospodářství. Zároveň dochází k nebezpečné sociální diferenciaci světa i uvnitř sociálních systémů zemí.

S těmito změnami přináší technologický pokrok další tlak na strukturu společenského uspořádání, sociální otřesy vedou až ke vzniku válečných konfliktů, a to jak v podobě různých povstání, tak v podobě občanských válek přibližujících možnost hrozby celosvětového konfliktu. Sociálně politické konflikty se odehrávají již v novém prostředí - internet, změna infrastruktury, nové technologie atp.

### PRO ZÁJEMCE



Průběh krizí je přitom v jednotlivých oblastech světového ekonomického systému modifikován svébytnými specifickými kulturními normami jednotlivých kultur. Pozorujeme tak jiné reakce v oblasti Latinské Ameriky, Afriky, Asie, Evropy, Severní Ameriky a Austrálie. Samozřejmě i zde jsou kontinenty vnitřně diferencovány, viz např. muslimský či hinduistický svět, Rusko a Evropa apod.

Jak empirie ukazuje, neexistuje zároveň jednoduchá kauzalita a synchronie mezi ekonomickými, politickými, sociálními a kulturními procesy. Každý z nich se v určité době odrazí v jednotlivých oblastech s různou silou a dopady. Proto je velmi složité se shodnout na universálně přijatelných receptech, které by pomohli světu se pohybovat v optimální trajektorii.

Pokud se díváme na vývoj ekonomického myšlení v širším kontextu proměn sociálně filosofického myšlení, vidíme, že se mění některé standardně vnímané postuláty. Běžný přístup k interpretaci je zpravidla formován na základě předpokladů jednotlivých škol ekonomického myšlení a správnost či nesprávnost názorů je dána jejich přijetím nebo odmítnutím.

Takto chápána logika přístupu je pochopitelná. Ve vědě se však občas projevuje potřeba nejenom změny jednotlivých předpokladů a tím rozpracování dalších variant, ale narůstá snaha o prosazení nového paradigmatu. V ekonomickém myšlení se tato potřeba v posledním období stává neustále aktuálnější.

Jde např. o souvislosti se zápornými úrokovými sazbami, teze, že úrok je odměna za zřeknutí se spotřeby, nebo že s poklesem mzdy klesá nezaměstnanost apod. Ekonomický vývoj posledních let začal vytvářet i řadu problémů ve standardním pojetí veřejných statků. Ukazuje se, že některá tvrzení přestávají odpovídat realitě a je nutno přistoupit k jejich nové interpretaci. Stačí si položit otázku - je např. bezpečnost nedělitelným statkem? V dobách

národních států a jejich masových armád jistě. Ale jak označit situaci, kdy jsou konceptuálně budovány profesionální ozbrojené síly pro zásah mimo území státu a přitom je zřejmé, že nemohou ubránit teritorium státu. A to neuvažujeme o soukromých "bezpečnostních agenturách" působících v oblasti vojenských operací, které se stávají závažným faktorem současných konfliktů.

Jedním z elementárních nástrojů, který dle našeho názoru může pomoci, je vyjasňování myšlenkového kategoriálního aparátu, pomocí něhož současný svět popisujeme a snažíme se ho pochopit. Jedním z nástrojů pro lepší pochopení současného světa je použití sofistikovanějších kategorií. Tento důvod vedl k tomu, že řada autorů se přiklání k rozčlenění kategorie veřejné a kolektivní statky na statky lokální, regionální, státní, mezistátní a globální.

---

Každý z těchto typů statků má svá specifika vyplývající nejen z rozsahu jejich působení, ale také způsobu financování organizace správy. Z důvodu rozsahového omezení se zde nebudeme zabírat podrobněji všemi těmito dílčími normami. Proto centrem pozornosti bude pouze jedna kategorie, která se snaží poukázat na postupující internacionalizační a globalizační tendence - globální (mezinárodní) veřejné statky.

### **5.3 Veřejné statky v rámci ekonomického systému**

Z hlediska ekonomického myšlení lze nalézt kořeny představy o nutnosti existence statků, které nepřináší zisk, ale jsou nutné pro život společenství, již v práci jednoho ze zakladatelů klasické politické ekonomie D. Huma.<sup>65</sup> Systematické zkoumání veřejných statků na základě soudobé standardní ekonomie je spjato s příspěvkem P. A. Samuelsona.

Používá ještě termíny "collective consumption goods" a "private consumption goods" a definuje zde podmínku efektivity ekonomiky, kdy se mezní míra substituce musí rovnat mezní míře produkčních možností veřejných statků.<sup>66</sup> V podstatě dochází k tomu, že přerozdělení důchodů státem při existenci "neviditelné ruky trhu" může vést k růstu celkového blahobytu.

Podle pozdějších Samuelsonových myšlenek, přes problémy společenského blahobytu, je možno vytvořit požadovanou konfiguraci indiferenčních křivek, které by odrážely funkci

---

<sup>65</sup> Jde o práci z roku 1739 *The Treatise of Human Nature*. Publikoval zde své názory na nutnost celistvého chápání pohybu společnosti i při užití jednotlivých analytických metod viz HUME, D. *Sočinění v 2 tomach*. Moskva: Mysl, 1968. Tom 1 "Traktat o čelovečeskoj prirode".

<sup>66</sup> Pod mezní mírou substituce rozumí Samuelson pro tento případ situaci, kolika jednotek soukromých statků se subjekt vzdá, aby za to obdržel jednotku veřejného statku. V případě mezní míry produkčních schopností jsou zde chápány mezní náklady veřejných statků vyjádřené v jednotkách soukromých statků. Celková spotřeba je pak suma spotřeby soukromých spotřebních statků  $X_1, \dots, X_n$  a společných spotřebních statků  $X_{1+n}, \dots, X_{n+m}$ . Viz SAMUELSON, P. A. *The pure Theory of public Expenditures*. The Review of Economics and Statistics. Vol 36, No 4., s. 387-389.

blahobytu.<sup>67</sup> Ve své klasické práci *Economics* Samuelson přechází již z pojetí „kolektivních spotřebních statků“ na veřejné statky definované rivalitou a vylučitelností. (Samuelson, P. A. a W. P. Nordhaus. 2010, s. 37-38).<sup>68</sup> Z hlediska tradičního pojetí to znamená, že subjekt, který spotřebovává veřejný statek, nezmenšuje užitek pro jiný subjekt a zároveň je nevylučuje ze spotřeby tohoto statku (např. veřejné osvětlení, ochrana veřejného pořádku atd.).

Vylučitelnost (nevylučitelnost) je spjata s různými podmínkami vyjádřených vlastnickými právy. Ta jsou důsledkem různých příčin, které vyplývají z ekonomických, normativních, technických a institucionálních příčin. Vzhledem k tomu, že vlastnická práva tvoří sociální strukturu a vyrůstají z ní, je možno ji měnit politickými rozhodnutími. Rivalita (nerivalita) znamená, že spotřeba statku zmenšuje užitek jiného subjektu ze spotřeby a nerivalita je základním znakem čistých veřejných statků. Soukromé statky jsou protikladem, panuje zde jak vylučitelnost, tak i rivalita. Pro klubové statky platí, že rivalita je rovna nule, ale pro nečleny platí vylučitelnost, např. placení, zakódované televizní vysílání. Pro neúplně veřejné statky (commons)<sup>69</sup> platí nevylučitelnost a rivalita.

Při stanovení charakteristik veřejných statků a jejich fungování v rámci ekonomického systému nelze opominout, že jsou nositelem fenoménu černého pasažéra (free riders). Jinak řečeno, na základě nevylučitelnosti zde dochází ke snaze jednotlivých subjektů neplatit náklady na tyto statky. Proto lze souhlasit i s pojetím opravňující nutnost použití netržní síly (daně) k úhradě nákladů.<sup>70</sup> Důvodem je ekonomická racionalita, neboť při soukromé úhradě by došlo ke zmenšení produkce veřejných statků a tím i ke snížení blahobytu společnosti.

Proto můžeme považovat veřejné statky v moderní společnosti za "druhou přírodu" lidské existence, která je součástí kvality života člověka (silnice, osvětlení, správní a sociální infrastruktura atd.). Poskytování veřejných statků je dáno charakterem společnosti, množstvím a strukturou zdrojů, které má k dispozici a samozřejmě nástroji a formami přerodění vytvořeného produktu.

<sup>67</sup> Blíže k popisu tohoto problému viz SELIGMEN, B. B. *Main currents in modern economies. Economic thought since 1870*. Ruský překlad - 1968. *Osnovnyje tečenija sovremeunoj ekonomičeskoj mysli*. Moskva: Progres, s. 278-279.

<sup>68</sup> Ke standardnímu popisu veřejných statků viz MUSGRAVE, R. A. a P. B. MUSGRAVEOVÁ. *Veřejné finance v teorii a praxi*. Praha: Management Press, 1994, kap. 4 a kap. 5. K charakteristice vlastností veřejných statků viz *Der Wert öffentlicher Güter. Bericht der "Kommision öffentliche Güter" der Heinrich - Böll - Stiftung*. Band 15 der Schriftenreihe Wirtschaft und Sozial. Berlin: Heinrich Böll Stiftung, 2015.

<sup>69</sup> Původ termínu commons je ukotven v anglické historii. Původně označoval společné užívání půdy venkovskou společností (pastviny, napajedla aj.). Později byl tento termín přenesen na statky, kdy se jedná o teoretickou nevylučitelnost doplněnou o snížení užítku využitím jiných subjektů (přeplněná dálnice, školy aj.). V českých zemích se společné vlastnictví transformovalo do podoby „obecného vlastnictví“. Terminologicky se pro commons používá spíše termín „smíšené (omezené) statky.“ To však přesně nevystihuje obsah omezených veřejných statků. Šlo by použít i termín neúplně veřejné statky.

<sup>70</sup> Vysvětlení uvedeného přístupu viz SCHILLER, B. R. *Mikroekonomie*. Brno: ComputerPress, 2004, s. 70-71. Na problém free riders již upozornil M. Olson. Viz OLSON, M. *The Logic of Collective action. Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press, 1965. Většinová teorie vychází z předpokladu, že každý jednotlivec přispívá na produkci veřejných statků jen do té míry, do jaké má pro něj soukromý užitek. Blíže viz HLAVÁČEK, J. a kol. *Mikroekonomie sounáležitosti se společenstvím*. Praha: nakl. Karolinum, 1999, s. 118-120.

Idea laciného státu disponujícího malými prostředky umožňuje pouze řešení omezeného okruhu problémů. Jak naznačuje řada studií<sup>71</sup>, nerovnost v důsledku neregulování současného tržního mechanismu vede k omezování celkového blahobytu. Pro udržení sociální snesitelnosti situace je podíl veřejných statků nenahraditelný. Proto také dochází k legitimizaci státu a jeho zásahů do chodu hospodářství.

Z hlediska fungování ekonomického systému zavádění trhu v řadě oblastí má pozitivní dopad pouze tehdy, když úspory nákladů jsou větší než pokles všeobecného blahobytu z důvodu nižšího poskytování veřejných statků. Dodatečné kompenzace udržují celkový užitek ve společnosti, který nesmí být menší než úspora nákladů (zdravotnictví, pošta, sport atd.).

Ukazuje se, že „Trickle Down Effect“<sup>72</sup>, tj. efekt prosakování, který měl vést k růstu bohatství středních a nízkopříjmových skupin, se nepotvrdil.<sup>73</sup> Stejně diskutabilní jsou představy, že privatizace veřejných služeb povede k růstu efektivnosti a rentability. Přitom krize z let 2007-2009 zvýšila míru sociálních nejistot, ve svém důsledku upevnila postavení monetárních institucí na úkor nemonetárního sektoru. Příklad USA v koronavirové epidemii zcela rozmetl představy o vyšší efektivitě soukromého zdravotního systému oproti veřejnému. Prakticky všude byla situace zvládána na základě veřejných zásahů.

Nestabilita je natolik zásadní, že dochází k erozi postavení států ve světovém ekonomickém systému. Nejde přitom pouze o tzv. „zhroucené státy“ či vysoce zadlužené země, ale o možné dopady diskutovaných smluv, které jsou ve stádiu uzavírání či schvalování (TTIP, TTP, TISA).<sup>74</sup> Jejich odmítnutí prezidentem D. Trumpem je pokusem o udržení postavení USA a je otázkou, zdali totéž mohou udělat menší státy vystavené daleko tvrdšímu tlaku

---

<sup>71</sup> Mimo časopiseckých článků základní informace ve studiích v českém jazyce viz PIKETTY, T. *Kapitál v 21. století*. Praha: Euromedia Group, k.s., 2015; KELLER, J. *Tři sociální světy. Sociální struktura postindustriální společnosti*. Praha: Slon, 2011; ATKINSON, A. B. *Ekonomika nerovnosti*. Brno: BIZZ Books, 2016.

<sup>72</sup> Efekt prosakování je představou, že díky stimulaci nabídky pomocí snižování daní vzroste bohatství nejvyšších příjmových skupin. Ty na základě dodatečné stimulace poptávky po zboží a službách dále stimulují ekonomiku. Tím "prosákne" bohatství k nízkopříjmovým skupinám při rychlejším růstu ekonomiky bez zásahu státu. Zakladatelem této teorie byl G. Simmel, německý sociolog, který tvrdil, že nižší třídy napodobují vyšší a tím dochází "ke stékání" inovací a životního stylu směrem dolů. Navazuje tím i na dříve zmíněného Veblena.

<sup>73</sup> Blíže viz *Income, Poverty and Health Insurance Coverage in the USA 2011*. Washington DC: US Government Printing Office, 2012. Zde oficiálně publikované údaje jasně ukazují, že po zavedení Reaganových daňových úspor v polovině 80. let došlo k poklesu podílu všech pentilových skupin na HDP s výjimkou nejvyšší příjmové skupiny. Viz Table A-Z, s. 40.

<sup>74</sup> Zajímavé je, že tyto smlouvy vznikají mimo WTO a její systémy GATT a GATS. Z publikovaných "zlomků" se zdá, že společným jmenovatelem je snaha o oslabení role státu jako subjektu světového hospodářství. Viz *Trade in Services Agreement (TISA)*. Financial Services Annex Wikileaks release. June 19, 2014. <https://wikileaks.org/tisa-financial/Wiki-Leaks-sekret-tisa-financial-annex.pdf>; *Transatlantic Trade Investment partnership*. ec.europa.eu/tradepolicy/infocus/ttip; *Transpacific Partnership*. tpp.mfat.govt.nz/text. Navíc je zřetelné, že i soudobá státní politika je pod vlivem nadnárodních společností a vyšších sociálních vrstev. Viz GILENS, M. a B. I. PAGE. *Testing Theories of American Politics: Elites, Interest Groups and Average Citizen*. [https://scholar.princeton.edu/sites/default/files/mgilens/files/gilens\\_and\\_page\\_2014\\_-testing\\_theories\\_of\\_american\\_politics.doc.pdf](https://scholar.princeton.edu/sites/default/files/mgilens/files/gilens_and_page_2014_-testing_theories_of_american_politics.doc.pdf).



nadnárodních společností. Obdobně pozorovatelné státně monopolní zásahy jsou pozorovatelné v mezinárodních tržních vztazích (USA kontra Čína).

Samostatným problémem veřejných statků je jejich oceňování. Jestliže statky prochází trhem, pak na základě jeho zákonitostí vznikají společenské vztahy mezi výrobcí, výrobcí a spotřebiteli a mezi spotřebiteli. Hodnototvorné a cenotvorné procesy jsou pak odrazem historicky vzniklých podmínek existence společnosti. Problémem veřejných (smíšených a klubových) statků je ve skutečnosti to, že procházejí zvláštními mechanismy tvorby nabídky, poptávky i spotřeby. Procesy jejich financování (daně, poplatky) a struktura poptávky a nabídky nemusí být v souladu s projevenými individuálními preferencemi, problémy přizpůsobování struktur prostřednictvím mechanismu veřejné volby zpravidla nedosahují rychlosti a efektivity jako tržní mechanismus. Tyto typy statků se liší i faktory ovlivňující změny poptávky. Tím je vyvolána i značná metodologická diferenciací v přístupech k řešení oceňování.<sup>75</sup>

## 5.4 Veřejné statky ve vývoji společenské struktury

Jedním z momentů, který je nutno revidovat v chápání převažující teorie, je ignorace vztahu mezi veřejnými statky a sociální strukturou společnosti. Pokud přijmeme skutečnost, že se veřejné statky účastní reprodukčního procesu, pak musíme definovat jejich postavení v procesu výroby, rozdělování, směny a spotřeby. Veřejné statky vstupují do všech fází tohoto procesu. Jsou produkovány nejenom veřejnoprávními subjekty, ale také soukromými firmami. Nerivalita veřejných statků platí pro jejich spotřebu, nikoliv pro producenty - viz např. soupeření pozemních sil a leectva v řadě zemí, které kromě vojenských úvah v sobě ukrývá i problematiku zadávání veřejných zakázek. Taktéž se veřejné statky střetávají se soukromými statky (policie proti soukromým bezpečnostním agenturám, veřejnoprávní zdravotnické zařízení oproti soukromému fungujícímu mimo systém veřejného zdravotního pojištění).

Proces rozdělování je z jedné strany procesem odnímání (darování) části důchodů od ekonomických subjektů a jejich transferu pomocí státu a dalších veřejnoprávních organizací. Vztahy v procesu směny mají zde většinou charakter přidělení podle potřeb či získání na základě regulačních opatření - viz např. hasičský záchranný systém, veřejnoprávní vysílání, systém veřejných knihoven. U veřejných statků nejde pouze o ovlivňování, ale často jde o podmínění chodu celého reprodukčního procesu (vzdělání, právní systém atp.).

Konkrétní formy, v nichž pozorujeme tento proces, jsou důsledkem dělby práce. Na ní je postavena společenská struktura. Je tvořena jednotlivci i skupinami sjednocenými do společenských vrstev a tříd. Jejich společenská aktivita je vždy provázána vzájemnými střety vyvolanými různorodostí zájmů. Zpravidla neexistuje všeobecný souhlas v takto diferencované společnosti, avšak přes veškerou odlišnost se vzájemně podmiňují a určují tak

---

<sup>75</sup> Diskuse o zmíněných problémech by si vyžádala značný rozsah, proto na ní zde autor rezignuje. Základní úvod viz ČECHURA, L. a kol. *Veřejné statky v zemědělství (produkce, ocenění a podpora)*. Praha: Professional Publishing, 2016, kap. 3. Oceňování veřejných statků.

svoji existenci (žáci - učitelé, zaměstnanci - zaměstnavatelé atd.). Společenská struktura tak drží pohromadě celý složitý mechanismus vzájemných kontaktů.

Není však neměnná a vyvíjí se na základě změn dělby práce. Tím se mění i potřeby ve společnosti. Proto nelze považovat veřejné statky za neměnné, a to jak z hlediska struktury, tak rozsahu. Platí tedy teze, že se změnou společnosti se mění rozsah a obsah veřejných statků. Přitom v ekonomické literatuře je častý názor, že „pro národní hospodářství s vysokou produkční schopností je charakteristická zvýšená spotřeba veřejných statků a nemone-tárních důchodů“. (WOLL, A., 1996, s. 460). Jinak řečeno, ekonomická vyspělost znamená větší rozdělování a větší tlak na spotřebu veřejných statků.<sup>76</sup>

Proměnu postavení veřejných statků si plně uvědomíme sledováním vývoje zdravotnictví, vzdělávání, infrastruktury či veřejného prostoru. Toto studium není pouze důležité z hlediska akademického poznání, ale umožňuje pochopit změny v oblasti veřejnoprávního vysílání televize, rozhlasu i internetu. Tím dochází ke zvýšení sociální dynamiky, diskuzím o výběru variant, hledáním nových kvalit lidské existence atp. Nyní je pravděpodobně nejvíce charakteristická změna v postavení a dynamice základního výzkumu. Jeho poznatky jsou součástí veřejného statku, který umožňuje dynamicky rozvinout aplikovaný výzkum, jehož charakter je spíše soukromý. Proto si je nutno uvědomit nástup kosmických technologií (systém Galileo) a komplexní technologické změny související s tzv. revolucí 4.0. To vše povede ke změnám v dělbě práce, sociální struktuře a rozsahu a struktuře veřejných statků. Národní hospodářství vyspělých zemí proto očekává další vlnu změn ve výrobě, rozdělování, směně a spotřebě soukromých a veřejných statků.

## **5.5 Stát a veřejné statky**

Díky svému přístupu se „zakladatel“ ekonomie A. Smith při analýze národního hospodářství nevyhnul roli státu a jeho vlivu na to, co dnes nazýváme veřejným statkem. Na rozdíl od dnešních autorů celý proces vysvětluje poněkud cynicky a přímočaře. „Všude kde je velký majetek, tak je také velká nerovnost. Na jednoho boháče musí připadat alespoň 500 chudřasů a hojnost, v níž žije hrstka lidí, předpokládá bídu tisíců.... Jedině pod ochranou veřejného úředníka může majitel onoho cenného jmění.... v noci klidně spát.... získání cenného a rozsáhlého majetku nutně proto vyžaduje zřízení veřejné správy.“ (SMITH, A. *Pojednání o podstatě a původu bohatství národů. II.* 1958, s. 281-282). Na dalších místech žádá A. Smith stát, aby naplňoval roli v oblasti obrany, justice, podpory infrastruktury a také vzdělání. (SMITH, A. c.d., 1958, 283). Soudobí autoři pro charakterizování vzniku

---

<sup>76</sup> Někdy se v této souvislosti hovoří o Wagnerově zákonu. Adolf Wagner (1835-1917) jako představitel mladší historické školy zformuloval závěr o rychlejším růstu vládních výdajů než celkové produkce. Bývá také považován za zakladatele teorie smíšené ekonomiky, neboť v jeho pojetí se hospodářství skládá ze dvou sektorů - soukromého a státního. Viz PRIBRAM, K. *Geschichte des ökonomischen Denkens I.* Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1998, s. 441-445.

veřejných statků zdůrazňují spíše funkční vymezení veřejných staveb a potřeby státu jako takového.<sup>77</sup>

Aniž budeme hlouběji analyzovat problém státu, lze říci, že jakákoliv organizace naplňující roli prosazování zájmů nějaké skupiny provádí určité korekce ve prospěch řídicí struktury této organizace. Přitom musíme předpokládat schopnost řídicí struktury organizace vysvětlit „osobní zájmy“ jejich představitelů jako součást společných zájmů. Z toho pak vyplývá, že konkrétní formulace programu je vždy výsledkem „integrace“ zájmů skupiny a představitelů řídicí struktury. Uvedené tvrzení má značný význam pro kategoriální pochopení veřejných statků, neboť ovlivňuje představy o výrobě a rozdělování veřejných statků.<sup>78</sup>

V první řadě zde vzniká problém tvorby kolektivního jednání a kolektivního zájmu. Z hlediska individuálního jednání na základě nákladově užitkové kalkulace se o teoretické zobecnění pokusili J. Buchanan a G. Tullock. Obdobně se M. Olson snažil osvětlit rozhodovací logiku ve velkých a malých kolektivech.<sup>79</sup> V ekonomickém myšlení však není jednotný názor na tento metodologický individualismus<sup>80</sup> a dokonce i A. Smith nepojímal člověka v dnešním individualisticko-liberálním pojetí.<sup>81</sup>

Problém individualistické metodologie spočívá v odmítnutí existence společenského zájmu. Reálně podle ní existuje pouze součet individuálních zájmů a v jejich soupeření je optimalizován blahobyt. V neoklasické teorii blahobytu jsou pak vymezeny tři koncepce - paternalistická koncepce, koncepce nemožnosti srovnání blahobytu a koncepce nesourodeho blahobytu. V prvním případě stát či jiný paternalistický orgán rozděluje statky, a tak určuje blahobyt. Při tom se řídí neekonomickými kritérii. Druhý případ vychází z etických soudů jednotlivců a lze jej formalizovat pomocí Bergsonovi funkce společenského blahobytu individuálního typu. Třetí případ vychází ze situace, kdy je uplatněno paretové kritérium optimalizace.<sup>82</sup>

## PRO ZÁJEMCE



U řady autorů však existují vážné pochybnosti o racionalitě individua. V zásadě lze souhlasit s tím, že „sociální uskupení jsou hlavními rozhodovacími jednotkami, které často

<sup>77</sup> Blíže viz TULLOCK, G. *Obsčestvennyje blaga. Pereraspredelenije i poisk renty*. Moskva: Izdatelstvo institutu Gajdara, 2005.

<sup>78</sup> Je nutné poznamenat, že ne všechny veřejné statky jsou záležitostí státu. Blíže viz VARIAN, H. R. *Mikro-ekonomie. Moderní přístup*. Praha: Victoria Publishing, 1995; MUSGRAVE, R. A. a P. B. MUSGRAVE-OVÁ. *Veřejné finance v teorii a praxi*. Praha: Management Press, 1994.

<sup>79</sup> Blíže viz STURM, R. *Politische Wirtschaftslehre. Opladen: Leshe + Budrich*, 1995, s. 45-49; GREGOR, M. *Nová politická ekonomie*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2005, pro otázky rozhodování struktur a pohlíkáho trhu.

<sup>80</sup> Základní vymezení metodologického individualismu a kolektivismu viz LOUŽEK, M. *Spor o metodu mezi rakouskou školou a německou historickou školou*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2001, s. 192-196.

<sup>81</sup> Blíže viz BRÜHLMAIER, D. *Rechts – und Staatslehre von A. Smith und die Interessen Theorie der Verfassung*. Berlin: Bunker&Humbolt, 1987.

<sup>82</sup> Blíže viz DE V. GRAAFF, J. *Teorie ekonomie blahobytu*. Bratislava: Alfa, 1970, s. 24.

vytvářejí kontext, v jehož rámci jsou přijímány individuální rozhodnutí". (ETZIONI, A. Morální dimenze ekonomiky. Praha: Victoria publishing, 1995, s. 158)

Přijmeme-li uvedené tvrzení, pak stát přestává být protikladem individua, kterého obírá daněmi a stává se vnitřní, minimálně stejně racionální součástí reprodukčního mechanismu. Jeho schopnost vyhodnocovat informace a tím ovlivňovat výrobu a rozdělování je minimálně na stejné úrovni jako samostatný ekonomický subjekt.

Koncept objektivně idealistického nazírání, založený Platónem až po vrchol u Hegela a jimi ovlivněných autorů, chápe stát jako ontologickou nutnost individuálního bytí. Smyslem tohoto bytí jsou pak společenské (státní, národní) zájmy, které jsou lépe či hůře naplněny bytím jedince. Smyslem existence člověka je naplnění požadované dokonalosti, která se stává kritériem poměrování člověka.

V rámci dialekticko-materialistického pojetí K. Marxe je člověk průsečíkem společenských vztahů. Je chápán jako aktivní produkt své činnosti, sám sebe tvořící v praktickém jednání a na základě vztahu člověk - příroda vytváří společenské a individuální bytí.<sup>83</sup> Stát je považován za společenskou strukturu vznikající jako moment organizačního zabezpečení života společnosti. Není zde chápán jako neměnná kategorie, změna obsahu a funkcí je důsledkem technicko-organizačního vývoje a s ním spjaté sociální struktury. Je důsledkem i východiskem panujících vlastnických vztahů.

---

Výroba a rozdělování veřejných statků je v řadě teorií branná jako jedna z funkcí státu. Daně v této koncepci lze přijímat jako zvláštní platbu za veřejné statky. Stát tak zastává roli ekonomického centra pro nabídku veřejných statků, což jej staví před řešení mnoha problémů. Jedná se o definování vztahu soukromého a veřejného vlastnictví, problému konkurence na nedokonalých trzích veřejných statků, vztahu mezi centrem a jinými veřejnoprávními orgány atp. Velmi silně se tyto postoje prosazují u sociálně významných statků, které lze taktéž zařadit mezi veřejné statky.

Sociálně významné statky jsou většinou teorií považovány za součást veřejných statků. Tento termín rozšiřuje a upřesňuje pojetí veřejných statků. Jde o statky natolik významné (so meritourious), že jsou spojovány se státem a jeho aktivitami, aby byl zaručen přístup všem lidem (zdravotní péče, kulturní statky atp.) bez ohledu na jejich důchody a panující vlastnické vztahy. I když se často vlastnostmi odlišují od veřejných statků, jsou těsně spjaty s logikou veřejného financování. Společensky významné statky jsou tak důsledkem sociální konstrukce společnosti.

---

<sup>83</sup> K tomuto pojetí blíže viz VARADZIN, F. a O. BŘEZINOVÁ. *Hledání ve světě ekonomie*. Praha: Professional Publishing, 2003.

## 5.6 Globální veřejné statky

Jedním z momentů řešení narůstající nestability světa je uvědomění si existence globálních veřejných statků a jejich cílevědomé zabezpečení. Nejde o spasitelný nástroj s univerzální platností, ale jejich definování a cílevědomý rozvoj s velkou pravděpodobností mohou vytvořit prostor pro řešení řady problémů komplikujících rozvoj naší civilizace.

Pod globálními veřejnými statky rozumíme statky, jejichž užitek (působení) není omezen na jednu zemi.<sup>84</sup> Mají stejné vlastnosti nevylučitelnosti a nerivality jako čisté veřejné statky. Mezi ně lze počítat čisté přírodní prostředí, stabilitu klimatu, mír a bezpečnost, ochranu před epidemiemi, mezinárodní právo, přepravní prostory (moře, vzduch, kosmos), kyberprostor atp. V tomto pojetí také vydělujeme společné (commons) statky, které mají částečnou nebo úplnou rivalitu.

Global commons je teoretický pojem pro statky všeobecně přístupné, avšak omezené. To vede k tomu, že se stávají předmětem konkurenčního boje. Nejčastěji je tento termín vztahován k přírodním zdrojům planety, které se nacházejí mimo kontrolu jednotlivých států a jsou jimi společně využívány. Jde např. o říční toky společně užívané státy, závlahová zařízení, využívání zdrojů moří aj.

Tak mohou existovat mezinárodní klubové statky. V rámci mezinárodního ekonomického systému vzniknou statky sloužící členům tohoto klubu. Jako příklad lze uvést budování společného systému EU Galileo, systémy obchodních preferencí, systémy opatření umožňující mezinárodní pohyby osob atp.

Pojetí globálních veřejných statků se rodilo ve druhé polovině 20. století<sup>85</sup> a navazovalo na starší myšlenkové tradice zabývající se společným vlastnictvím. Centrem rozpracování této koncepce se stalo OSN.<sup>86</sup> Představy byly silně ovlivněny i problematikou přírodních zdrojů. Současnou koncepci globálních veřejných statků představili v ucelené podobě UNDP Inge Kaul, Isabele Grunberg a Marc A. Stern.<sup>87</sup>

Z hlediska ekonomické teorie je rozhodující vlastnosti veřejných statků externí efekt, tj. důsledky existence těchto statků působí na více účastníků. V případě pozitivního efektu není důvod tento dopad omezovat či vylučovat některé subjekty.

Obecně je můžeme klasifikovat při použití výše zmíněných principů, viz Tabulka č. 1.

<sup>84</sup> Termín globální je zde použit jako zastřešující pojem, zahrnující procesy odehrávající se na mezinárodní, mnohonárodní, nadnárodní i globální úrovni.

<sup>85</sup> Mezi zakladatele tohoto pojetí patří hlavně M. A. Stern. Viz STERN, A. *Design principles for global commons. Natural Resources and emerging technologies*. Science, New Series, Vol 162, No. 3859 (Dec. 13, 1968), p. 1243-1248.

<sup>86</sup> Viz *The World Conversations Strategy. Living Conversation for Sustainable Development*. Gland: IUCN - UNEP - WWF, 1980. Zde je součástí výkladu kapitola 18, The Global Commons.

<sup>87</sup> Viz kolektivní práce *Global public Goods. International Cooperation in the 21<sup>st</sup> Century*. New York: OUP, 1999.



**TABULKA 1: KLASIFIKACE GLOBÁLNÍCH VEŘEJNÝCH STATKŮ**

| Rozsah působení       | Čisté veřejné statky   | Smišené veřejné statky   | Klubové statky  | Společné statky   |
|-----------------------|--|--|---|---|
| <b>A Přeshraniční</b> | Ochrana lesů a prevence<br>Ochrana a čištění vodních toků                    | Říční vodní cesty, silnice<br>Místní parky   | Elektrické rozvodné sítě<br>Informační sítě<br>Smlouvy o vzájemné obraně            | Zdravotní služby<br>Technická pomoc<br>Internetové připojení                      |
| <b>B Přeshraniční</b> | Ochrana mokřadů<br>Ochrana čištění jezer<br>Ochrana před toxickými látkami   | Redukování kyselých dešťů<br>Ochrana zdrojů ryb  | Národní parky<br>Závlahové systémy<br>Jezera  | Mezinárodní pomoc<br>Živelné katastrofy<br>Boj proti drogám                       |
| <b>A Regionální</b>   | Kontrola nemocí zvířat<br>Ochrana proti povodním<br>Předpověď počasí         | Regionální parky<br>Léčba endemických onemocnění   | Zóny volného obchodu<br>Společný trh<br>Lodní linky<br>Udržování finanční stability | Regionální obrané společenství<br>Společné vojenské síly                          |
| <b>B Regionální</b>   | Snížení emisí<br>Ochrana lesů  | Snížení emisí organických sloučenin<br>Zemědělský výzkum   | Nadnárodní přírodní parky<br>Korálové útesy   | Kulturní bariéry<br>Biologický průzkum  |
| <b>A Globální</b>     | Ochrana proti znečištění oceánů<br>Monitorovací stanice<br>Mezinárodní soudy | Přidělování vysílacích pásem<br>Přidělování satelitních transpozic<br>Poštovní služby<br>Zneužívání antibiotik | Vzdušné koridory<br>Internet<br>Lodní linky<br>Finanční stabilita                   | Zahraniční pomoc orientovaná globálně<br>Společné rezervy<br>Ochrana proti drogám |

|                   |                                    |                                     |                                  |                                 |
|-------------------|------------------------------------|-------------------------------------|----------------------------------|---------------------------------|
| <b>B Globální</b> | Ochrana proti ozonovým<br>díram    | Zneužívání antibiotik               | Mezinárodní orbitální<br>stanice | Ochrana tropických pra-<br>lesů |
|                   | Prevence klimatických<br>změn      | Udržitelnost oceánského<br>rybolovu |                                  | Kosmické programy               |
|                   | Ochrana proti nemocem<br>z ozáření | Ochrana Antarktidy                  |                                  | OSN                             |
|                   | Tvorba znalostí                    |                                     |                                  | Snižování chudoby               |

Zdroj: *Public goods for economic development*. Wiena: UNIPO, 2008, p. 14

Základním problémem u globálních veřejných statků je způsob jejich financování. V menší míře se to projevuje u společných a klubových statků. Vznikají zpravidla dohodou (NATO, OSN atd.). Většina čistých globálních veřejných statků nemá zabezpečen mechanismus úhrady nákladů. Projevuje se zde jejich obecný princip - každý stát čeká, že náklady ponесou jiní. Pro pochopení si stačí prostudovat historii setkání v Kjotu, Rio de Janeiru, Paříži atd. Přitom je však jasné, že se jedná o jeden z centrálních bodů racionální zahraniční politiky.<sup>88</sup>

Pokud se podíváme na integrační procesy a globální veřejné statky, nejprve si musíme vyjasnit pojetí vlastní integrace. Z našeho hlediska je základem integračních procesů skutečnost internacionalizace produkčních sil. Jinak řečeno, národní ekonomiky se stávají příliš těsnými a nejsou schopny v celém rozsahu obsáhnout reprodukční proces.<sup>89</sup> Tomu samozřejmě odpovídají i změny v rovině politických, kulturních a vědeckých organizací, které vyrůstají ze struktury ekonomiky a zároveň na ně zpětně působí.

Jestliže jsou veřejné statky chápány jako standardní součást hospodářského života země, pak proces internacionalizace nutně zvýrazňuje nutnost internacionálního chápání veřejných statků. Integrace nemůže být interpretována pouze jako vzájemně výhodná spolupráce, ale musí být také vytvářena jako instituce zabezpečující financování a zvládající organizování veřejných statků v rámci geografického regionu integrace.

Je otázkou pojetí a konkrétních forem, jakým způsobem mají být tyto mezinárodní veřejné statky naplněny a financovány. Nemělo by však dojít k tomu, že potřebné funkcionální zabezpečení bude ignorováno. Pak integračnímu uskupení hrozí, že nebude naplněn jeho potenciál nebo v krajním případě narušení potřeb rozvoje zemí, které se účastní integračního procesu. Jako příklad si můžeme uvést klubový statek bezcelní pohyb zboží v

<sup>88</sup> Blíže k problematice podstaty a fungování globálních veřejných statků viz MARTENS, J. a R. HAIN. *Globale öffentliche Güter. Zukunftskonzept für die internationale Zusammenarbeit*. Berlin: Heinrich Böll Stiftung, 2002; VOJE, J. *Global commons. Der Schutz globaler öffentlicher Güter als Herausforderung der deutschen Sicherheitspolitik*. Konrad Adenauer Stiftung 12, 2013. <http://www.kal.wf/de/33.36410>; DABROWSKI, M. a A. RADZIWIŁ. *International Public goods for economic development: The case of post-communist transition*. Warszawa: Center for social and economic research, 2005.

<sup>89</sup> Blíže viz VARADZIN, F. *Mezinárodní ekonomie. Teorie světového hospodářství*. Praha: Professional Publishing, 2013, kap. 7. Integrační procesy ve světovém hospodářství.

rámci EU. Z hlediska ekonomické teorie je zde nabízen veřejný klubový statek, který umožňuje producentům využívat výhod 400 milionového trhu místo omezeného domácího trhu.

Autor těchto řádků není ani politolog ani právník, a proto se vědomě zřídka úvah o způsobu organizační výstavby institucí zabezpečující veřejné statky v integračním uskupení. Má jedinou poznámku v tomto smyslu. Není-li přesně definována obsahová a funkční náplň, platí Senecovo „Kdo nezná přístav, do kterého se chce plavit, tomu není žádný vítr příznivý“.<sup>90</sup>

Z hlediska financování lze přistoupit k následujícím metodám:

1. Internalizace externích efektů, a to na základě tržních přístupů nebo systémem mezinárodních daní, odvodů a poplatků. Jde např. o zavádění obchodovatelných certifikátů na určité kvantitativní množství látek znečišťujících přírodní prostředí. Zavedení mezinárodních daní (např. Tobinova daň na finanční transakce) je předmětem dlouhodobých diskuzí. Doposud jsou výsledky nulové obdobně jako u navrhované Mezinárodní daňové organizace na konferenci v Monterrey. Stejný výsledek mají i návrhy na nucené odvody ve prospěch globálních commons (letecká doprava, ochrana světových moří).
2. Zdroje z veřejných institucí přichází buď z národních rozpočtů, nebo se jedná o prostředky mezinárodních organizací. V prvním případě jde např. o financování opatření proti epidemiím ze zdrojů národních ministerstev, poskytování rozvojové pomoci spjaté s podmínkami umožňující udržet či rozvíjet globální public goods. Některé státy zakládají pro tyto účely speciální fondy (Fond Francais pour l'Environnement Mondial). Ve druhém případě se jedná o OSN a systém jejich organizací, které jsou s touto institucí spjaty. Také jde o další veřejnoprávní organizace či soukromé organizace. Např. v USA koncem 90. let 20. století bylo 47 tisíc soukromých nadací s majetkem ve výši 385 mld. US dolarů (Martens, J. a R. Hain. *Globale öffentliche Güter. Zukunftskonzept für die internationale Zusammenarbeit*. Berlin: Heinrich Böll Stiftung, 2002, s. 20) Do této kategorie odchází i značná část rozpočtu EU.

## **5.7 Externality**

První náznaky formování konceptu externalit můžeme zaznamenat u britského ekonoma a sociologa H. Sidgwicka (1838-1900), který se mimo jiné zabýval vlivem ekonomických aspektů dobrých pracovních podmínek. Pravděpodobně jako první vyslovil myšlenku o existenci vedlejších nákladů a výnosů. Svým vystoupením silně ovlivnil Arthura C. Pigoua, který tento koncept formalizoval v rámci rozpracované teorie blahobytu ve své práci *The Economics of Welfare* z roku 1920. Vlastní termín externalita použil v ekonomii P. Samuelson.

---

<sup>90</sup> „Ignoranti duem Port umpetat nullus suus Ventus est“. Epistulae ad Lucillumne 71.3.



V ekonomickém myšlení posledních desetiletích je externalitám věnována značná pozornost v rámci pojetí veřejné ekonomie. Tomu odpovídají i různě vymezené definice.<sup>91</sup> Např. J. E. Meade považuje externalitu za událost, která přinese značný užitek (nebo ztrátu) těm, kteří se neúčastní rozhodování, což přímo nebo nepřímo vede k určitým důsledkům. P. M. Jackson a C. V. Brown chápou vznik externality tak, že výrobní nebo spotřební aktivita vede k přímému působení na výrobu nebo užitkové funkce jiných subjektů.

## DEFINICE



V nejširším pojetí lze externalitu chápat jako přenos nějakého účinku na subjekty, které se neúčastní bezprostředních ekonomických aktivit v rámci tržních vztahů, přesto však pocítují jejich důsledky. Tyto důsledky pro ně mohou být prospěšné (pozitivní externality) nebo záporné (negativní externality). Jde tedy o to, že subjekty v rámci tržního mechanismu sledují své cíle a jejich jednání ovlivňuje stav ostatních.

Externality jsou výhody (nevýhody) vznikající v průběhu fungování tržního mechanismu, a přitom zasahují subjekty, které nejsou přímými aktéry sledovaných tržních vztahů. Pokud by neexistovaly, pak by se mezní výnosy a náklady společnosti rovnaly mezním výnosům a nákladům soukromých subjektů. To však v realitě neplatí, neboť řada aktivit zabezpečující tržní mechanismus a umožňující jeho činnost probíhá mimo jeho „kontrolu“. Jsou to momenty spjaté s podstatou a fungováním člověka jako biosociálního tvora (vnitřní rodinný život, vzdělávání a výchova, sociální organizace spjatá s hodnotami atd.). Zároveň existuje potřeba koordinační role správních, kulturních, justičních a dalších aktivit, které nemohou být založeny na „dobrovolném chtění či nechtění“ subjektu, ale na plnění povinností a zodpovědnosti, např. vůči výchově dětí, bezpečnosti, schopnosti komunikovat mezi jednotlivými členy společnosti na bázi přijatých kulturních standardů apod. Tržní mechanismus přitom řadu těchto potřebných vazeb nezajistí a nepostihuje.

Pojetí pozitivních externalit je z ekonomického hlediska chápáno jako zvýšení produkce statků a její užitečnosti při stejných či nižších nákladech pro subjekt, který je dotčen externalitou. Např. firma postaví cestu ke svému areálu a využívají ji i jiné subjekty. Oproti tomu negativní externality znamenají snížení produktu, jeho užitečnosti či zvýšení nákladů jiných subjektů na udržení předchozího stavu. Příkladem nám může sloužit znečištění vodních zdrojů.

Externality můžeme rozdělit do čtyř skupin.

<sup>91</sup> Blíže k vývoji názorů viz ČECHURA, L., Z. ŽÁKOVÁ KROUPOVÁ, M. HAVLÍKOVÁ, P. HÁLOVÁ a M. MALÝ. *Veřejné statky v zemědělství (produkce, ocenění a podpora)*. Praha: Professional Publishing, 2016, kapitola 2.1. Externality; MIKUŠOVÁ MERIČKOVÁ, B. a J. STEJSKAL. *Teorie a praxe veřejné ekonomiky*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, kapitola 2.14. Externality.

1. Externality mezi firmami (výsadba ovocných sadů a zvýšení produkce medu, těžba surovin a snížení možnosti rozvoje bytové výstavby aj.),
2. Externality mezi firmami a domácnostmi (rozvoj firmy zvýší úroveň zdravotního zabezpečení v jejím sídle, výroba zatíží obyvatele hlukem atp.),
3. Spotřeba domácností a firmy (díky své poloze na rušné ulici restaurace šetří náklady na reklamu, rozvoj rezidenčního bydlení vede k nákladově nevýhodnému přemístění firmy atd.),
4. Externality mezi spotřebiteli (kultivace soukromého pozemku vede ke zvýšení atraktivity bydlení pro ostatní, problémoví obyvatelé znehodnotí bydlení ostatním domácnostem v určité čtvrti).

Podle formy projevu lze externality členit na finanční a technologické. Podstatou peněžních externalit jsou změny cen a zisků, které dopadají na neúčastněné subjekty při neměnných technologických možnostech produkce a spotřeby. Např. nízkonákladová letecká společnost či zvýšená poptávka po vepřovém masu se projeví ve změně cen v jiné zemi. Peněžní externality se promítají do nabídky i poptávky, takže přímo nevyvolávají selhání trhu. Vedou však k politickým diskusím o jejich oprávnění a v řadě případů vyvolávají v životě přímé zásahy veřejné správy.

Technologické externality vedou k přímému selhání trhu, neboť vedou k neoptimálnímu využívání zdrojů a vyrobených statků. Zároveň pozitivní technologické externality zejména základní výzkum, školství a kreativní kultura často vedou k násobnému výnosu a uspokojení potřeb, což plně opravňuje veřejné výdaje. Tyto externality působí na rozvoj tvůrčích sil člověka a společnosti. V řadě případů není plátcem externích nákladů uživatelem pozitivních technologických důsledků, takže do úvah o jejich úhradě se musí zohlednit i stanovisko subjektů nesoucích tyto náklady.

Základním ekonomickým problémem externalit je skutečnost, že ti, kteří způsobují negativní externality v rámci tržního mechanismu, nekalkulují s jejich úhradou. Musí se tak hledat mechanismus k jejich regulaci, jinak hrozí vysoké celospolečenské náklady vedoucí ke značnému snížení uspokojení potřeb subjektů i společnosti. Řešení mohou být jak veřejná, tak soukromá. V prvním případě je rozhodujícím prvkem veřejný orgán, který disponuje mocí k prosazení jím deklarovaného řešení. V druhém případě se jedná o snahu zapojit do řešení externalit subjekty na základě přijatých pravidel. Veřejné orgány zde vystupují v pozici strážce pravidel.

Nejměkčí způsob je vytváření morálního tlaku a pomocí systematické výchovy ve společnosti vytvořit prostředí uvědomělého a etického jednání vedoucího k přijatelnému řešení. Jde např. o zavádění cílevědomé environmentální výchovy, dobrovolné přijetí určitých norem sociálního jednání atp. Jiným způsobem je zavádění Pigouovy daně vedoucí k částečnému nebo úplnému srovnání soukromých a společenských nákladů. Taktéž lze zavádět Pigouovy dotace pro stimulování pozitivních externalit. Jejich obecným problémem je způsob kalkulace, kdy různé metody vedou k rozdílným výsledkům o výši škody či stupni uspokojení potřeb.

V rámci intervence mohou být voleny zákazy, omezení, povolování licencí na produkci škodliviny či provozování určitých externalit ve státních organizacích. Hlavní rolí veřejných organizací je řešit externality, které trh nemůže vůbec řešit a mají přesah do rovin sociálně politického života celé společnosti.

Soukromé řešení externalit vychází z následných přístupů.

1. Uspořádání vlastnických práv. Problém je v tom, že pokud subjekty nemusí plně nést důsledky svého jednání a zároveň neexistuje konkrétní vlastník (tj. existuje kolektivní vlastnictví) nebo se vlastník nedostatečně stará, může být negativní externalita vyřešena přidělením či prodejem vlastnických práv. Tato práva pak konkrétnímu subjektu dávají možnost zodpovědně spravovat svěřený majetek. Konkrétní právnická či fyzická osoba se pak snaží o realizaci těchto nabytých práv.
2. Soukromé vyjednávání vedoucí k soukromé dohodě. Tento způsob je účinný, pokud se jedná o malý okruh dotčených subjektů a velmi dobře lze určit reálné postižení externalitou. Pokud lze nalézt přijatelné odškodnění pro obě strany, dojde k efektivnímu řešení externality (Coaseho teorém).<sup>92</sup> Pro jeho naplnění je nutné splnění tří podmínek:
  - oba subjekty jsou ve vzájemných ekonomických vztazích,
  - oba subjekty jsou soukromoprávní,
  - transakční náklady na vyjednávání jsou téměř nulové.
3. Pravidla odpovědnosti a společenský postih znamená řešení sporů před soudem na základě zodpovědnosti za způsobené škody. Jeho uplatňování je však mnohdy problematické (vysoké finanční a časové náklady, různost soudních verdiktů a s tím spjaté riziko neúspěchu, nerovné podmínky pro velké a malé ekonomické subjekty atp.).

Zvláštním způsobem řešení externalit je jejich internalizace. Je tím chápána změna externích účinků na interní (latinsky internus - vnitřní). Jde o snahu nastavit podmínky tak, aby v nějaké formě došlo ke sjednocení subjektů souvisejících s externalitou. Jestliže nějak sjednotíme firmu poškozující vodní zdroj s firmou, která je využívá, stane se tento problém vnitřní a bude snaha ho minimalizovat. Tento přístup však není vždy možný, neboť takto vytvořený celek ztrácí svůj smysl. Je možné si představit sjednocení podniků hospodařících na lesní půdě a s vodou, ale jiné kombinace by nemusely vést k žádoucímu efektu.

## OTÁZKY



1. Charakterizujte meritorní statky.

<sup>92</sup> Nazván podle britského ekonoma R. Coaseho (1910-2013), který získal Nobelovu cenu za rozpracování teorie transakčních nákladů.

2. Uveďte rozdíl mezi klubovými a soukromými statky.
3. Uveďte příklady mezinárodních veřejných statků.
4. Jak lze členit externality podle vztahu ekonomických subjektů?
5. Jak lze členit externality podle formy projevu?
6. Vysvětlete podstatu internalizace externalit.



## **SHRNUTÍ KAPITOLY**

Veřejné statky jsou pojmem vycházejícím z kategorie statek. Ten je jednou z výchozích kategorií v ekonomické teorii. Je chápán jako prostředek uspokojující lidské potřeby. Je i východiskem sloužícím z ekonomického hlediska k udržení existence ekonomických subjektů a je chápán jako základní prvek tvorby blahobytu.

Vymezení a souvztažnost jednotlivých typů statků se jeví jako jeden ze základních požadavků pro pochopení úlohy veřejné ekonomiky v reprodukčním procesu hospodářství. Jednotlivé typy statků jako veřejné, meritorní, klubové, investiční atd., ale i soukromé se hrají určité role při fungování ekonomiky a jsou ovlivňovány veřejnými orgány a institucemi. To se týká i externalit, které v realitě často komplikují průběh „teoreticky jasných“ procesů.

Vymezení jejich vnitřního obsahu je proto důležité, neboť vede k vytvoření myšlenkových kategorií, pomocí nichž si duchovně osvojujeme svět. Zvládnutí jejich obsahu a souvislostí s jinými kategoriemi pak umožňuje hlubší pochopení reálných procesů probíhajících v národním hospodářství.



## **ODPOVĚDI**

1. Jsou to statky důležité z hlediska uspokojování důležitých lidských potřeb.
2. Klubové statky spotřebovávám jako člen vymezené společnosti, a to bez omezení ostatních členů klubu. Soukromé statky spotřebovávám já a vylučuji ze spotřeby všechny ostatní.
3. Regionální obranné společenství (NATO), internetová síť.
4. Externality mezi firmami, externality mezi firmami a domácnostmi, externality mezi spotřebou domácností a firmami, externality mezi spotřebiteli.

5. Lze je členit na externality finanční a technologické.
  6. Jde o snahu začlenit subjekty postižené externalitou do jednoho celku.
-

## 6 REDISTRIBUČNÍ ROLE STÁTU



### RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY

Jednou ze zásadních funkcí státu je udržování stability v sociální oblasti. Je to jeho imanentní cíl, neboť sociální rozdíly jsou jedním ze základů, na kterých stát vzniká. Jejich způsob řešení je tak zároveň faktorem utvářejícím jeho charakter i formy vlády.

Pokud chceme pochopit ekonomické příčiny nerovnosti, musíme se nejprve podívat na problematiku rozdělování, neboť zde se nachází odpověď na otázku, proč vůbec dochází k ekonomickým rozdílům, které jsou základem sociálních disproporcí. Pochopení ekonomických příčin nerovnosti neznamena ignoraci ostatních sociálních stránek, takže musíme zvažovat i sociálně politické souvislosti mezi těmito jevy. Proto vstupují do čistě ekonomických procesů jako jejich integrální stránka kategorie rovnosti a nerovnosti ve společnosti a procesy, které se vědomě (ať z těch či oněch důvodů) snaží změnit tento stav. Problematika přerozdělování souvisí se systematicky zdůvodněným přístupem státu (normativní ekonomie) a s preferovanými sociálními hodnotami, a to včetně požadavků formulovaných různými sociálními organizacemi ve společnosti (církve, odbory, zájmová sdružení).

Z roviny ekonomické interpretace světa jsou vytvářeny různé představy o hospodářském mechanismu a sociální odůvodněnosti regulace. Proto zde bude načrtnuta představa, která vyrůstá z hlavního proudu ekonomického myšlení - státu blahobytu a budou stručně zmíněny některé alternativní přístupy k řešení uspořádání chodu ekonomiky.



### CÍLE KAPITOLY

- objasnit proces rozdělování
- objasnit rozdělování a nabídku
- objasnit rozdělování a poptávku
- objasnit redistribuční roli státu (přerozdělování)
- charakterizovat rovnost a nerovnost jako sociálně ekonomické problémy
- charakterizovat vybrané přístupy k řešení rovnosti a nerovnosti
- vysvětlit základy pojetí teorie blahobytu
- popsat vybrané alternativní přístupy ke spravedlivému uspořádání hospodářského mechanismu

**KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY**

Rozdělování, reprodukční proces, cena, nabídka, poptávka, rovnost, nerovnost, ekonomická spravedlnost, teorie blahobytu.

**6.1 Teorie rozdělování**

Ekonomická teorie vychází z představy, že se neustále opakující proces výroby statků odehrává ve čtyřech vzájemně propojených rovinách:

1. Produkce statků, hmotných i nehmotných, ve specializovaných výrobních jednotkách.
2. Rozdělení výsledků společné produkce mezi účastníky přerozdělení takto získaných prostředků státem nebo jinou veřejnou institucí.
3. Řešení rozporu mezi subjektem jako specializovaným producentem statků a subjektem jako univerzálním spotřebitelem uspokojujícím své potřeby.
4. Spotřebou statků jako zdrojem pro udržování ekonomických subjektů a jejich rozvoj.

K vysvětlení problému rozdělování lze přistoupit jak z hlediska sociálně ekonomické a historické determinace nebo jako k modelu založeném na určitých principech. Přitom přemýšlet o rozdělování pouze v jedné rovině je pojetí dost problematické.

Důvodem toho je skutečnost, že ekonomické principy jsou v procesu rozdělování úzce propojeny se sociální organizací (stát, církve i jiné politické instituce) a zde se integrují s ekonomickými organizacemi (podniky, malovýroby, domácnosti). Konkrétní forma rozdělování je pak odvozena od politické nebo náboženské hierarchické struktury.

Pokud vyjdeme ze základních tří typů rozdělování<sup>93</sup>, získáme následný obraz:

- reciprocita,
- redistribuce,
- směna.

Reciprocitou se rozumí situace, kdy dominují společenské normy, společnost provázána vzájemnými povinnostmi, pomocí a vzájemnými dary. Tím je předurčeno přidělování statků. Sociální stránka společnosti je určena hlavně společenskými institucemi a podpořena vzájemnými rituály.

<sup>93</sup> Definoval je K. Polanyi ve stati *Reciprocity, Redistribution and Exchange* in Polanyi, K. et al. *Trade and Market in the Early Empires*. New York: Macmillan Publishing Co. Inc., 1957.

Redistribuce je zde chápána jako princip rozdělování, založený na výkonu vůči centru, kdy příslušníci společnosti plní své úkoly a jsou jim centrem přidělovány prostředky a podle úvahy centra jsou jim přidělovány i spotřební statky. Pod centrem se může skrývat řada historických struktur (král, velekněz, otrokář, plánovací komise atp.). Charakterem ekonomického centra je pak dána sociální strana procesu rozdělování, neboť zde politické organizace sehrávají hlavní roli při koncipování rozhodnutí (rada, dvůr, parlament).

Princip směny vychází z představy, že celospolečenská kooperace je poměřována trhem a subjekt nadaný vlastnickými právy vstupuje do svobodných směnných vztahů. Rozdělování se pak realizuje prostřednictvím cenového mechanismu trhu. Sociálně zde sehrávají rozhodující roli ekonomické organizace, neboť ty určují charakter trhu a tím i cenového mechanismu.

Vlastní teorie rozdělování má snahu systematicky popsat rozdělení příjmů (důchodů) ve společnosti (kategorie toku) a rozdělení majetkových aktiv (kategorie zásob).



## **DEFINICE**

Pod kategoriemi toku rozumíme ekonomické veličiny (procesy), které se měří za určité časové období (den, měsíc, rok) a jsou v čase proměnlivé. Kategoriemi stavu (zásob) označujeme ekonomické veličiny, jejichž velikost je měřena k určitému datu např. 31. 12. 2020.

Z hlediska ekonomie dále rozdělování důchodů členíme na rozdělování osobních příjmů a funkcionální rozdělení důchodů. Akcent při rozdělování osobních důchodů je kladen na důchody jako prostředky získávané jedinci nebo domácnostmi. U funkcionálního rozdělení důchodů sledujeme problém makroekonomického rozdělování podle typu příjmu důchodu, tj. mzda, zisk, úrok a renta a jak souvisí tyto kategorie s produkčními faktory. Tyto metodologické přístupy jsou spolu úzce propojeny a mnohdy je nelze v praxi přesně odlišit. Např. jak odlišit část práce vlastníka na mzdu za odvedenou organizační a řídicí práci a co získává z titulu vlastnictví, tj. kapitálový příjem. Obzvláště když si tento příjem stanoví sám.

### **6.1.1 Funkcionální rozdělení příjmů**

Funkcionální rozdělení příjmů je tradičně sledováno z důvodů důležitosti pro chod ekonomického mechanismu. Má vliv na problematiku tempa růstu, proporcionality mezi spotřebou a investicemi, postavení jednotlivých sociálních tříd a vrstev ve společnosti, mezinárodní dělbu práce atd. Je však nutno poznamenat, že na základě odlišných paradigmat jednotlivých směrů ekonomického myšlení jsme často svědky rozdílných výpovědí o důvodech a potřebných korekcí rozdělování.



Z hlediska ekonomického myšlení lze tyto přístupy rozdělit na dva základní<sup>94</sup>, a to:

- princip nadhodnoty,
- marginální princip.

Z hlediska principu nadhodnoty se jedná o ricardiánské a neoricardiánské pojetí (D. Ricardo, T. R. Malthus, J. S. Mill, P. Sraffa aj.) a marxistické pojetí (K. Marx, F. Engels, K. Kautsky, V. I. Lenin, M. Morishima aj.). Zásadní rozdíl mezi ricardiánským a marxistickým pojetím hodnoty spočívá v tom, že marxismus odděluje hodnototvorné a cenotvorné procesy. Jde o to, že i když jsou vzájemně spjaté, jejich dynamiku ovlivňují rozdílné faktory.

S jistou mírou problému lze říci, že u D. Ricarda v oblasti mzdy a zisku je rozhodující pojem minimální mzda, tj. systém se snaží rozdělit vytvořený produkt ve prospěch zisku a nájemnímu pracovníkovi se dostává pouze základní obživy. Což je dobře, neboť zaměstnanec má vysokou pracovní morálku, aby se uživil. Za základ mzdy je považována přirozená cena práce. „Práce má tak jako všechny ostatní věci, které se kupují a prodávají a jejichž množství se může zvětšovat nebo zmenšovat, svou přirozenou a tržní cenu. Přirozená cena práce je cena, která je nutná, aby dělníci mohli existovat a udržovat svůj rod, aniž by se zvětšoval nebo zmenšoval.“ (RICARDO, D. *Zásady politické ekonomie a zdánění*. Praha: SNPL, 1956, s. 73)

Kolem ní cena kolísá pod vlivem nabídky a poptávky. Růstem zisku a tím i zdrojů akumulace kapitálu vede, prostřednictvím nárůstu produktivity, ke zlevnění prostředků nutných pro udržování pracovních sil. Jakýkoliv moment zmenšující možnost akumulace kapitálu je mu brzdou. „Mzda by měla být přenechána slušné a svobodné konkurenci na trhu a neměla by být kontrolována zásahy zákonodárství.“ (RICARDO, D. c. d., s. 82) Odsuzuje proto jakékoliv poskytování podpory, odmítá zásahy státu a říká, že „každý přítel chudých si musí vřele přát, aby tyto zákony (chudinské F.V.) byly zrušeny“. (RICARDO, D. c. d., s. 82) Rentu chápe jako část nadproduktu, který je přidělován na základě pronájmu, tj. realizace vlastnických práv.<sup>95</sup>

Z marxistického hlediska je systém rozdělování historicky determinován pro jednotlivé sociálně ekonomické formace. V kapitalismu je založen na rozporném působení individuálně (soukromě) vynakládané práci a jejím společenským charakterem, který se realizuje ve směnných vztazích na trhu. Zde se vytváří hodnota statků jako společenský vztah realizovaný prostřednictvím cen. Východiskem pro stanovení mzdy je tu hodnota pracovní síly, která je určena pracovní dobou nutnou pro výrobu statků potřebných k reprodukci pracovní

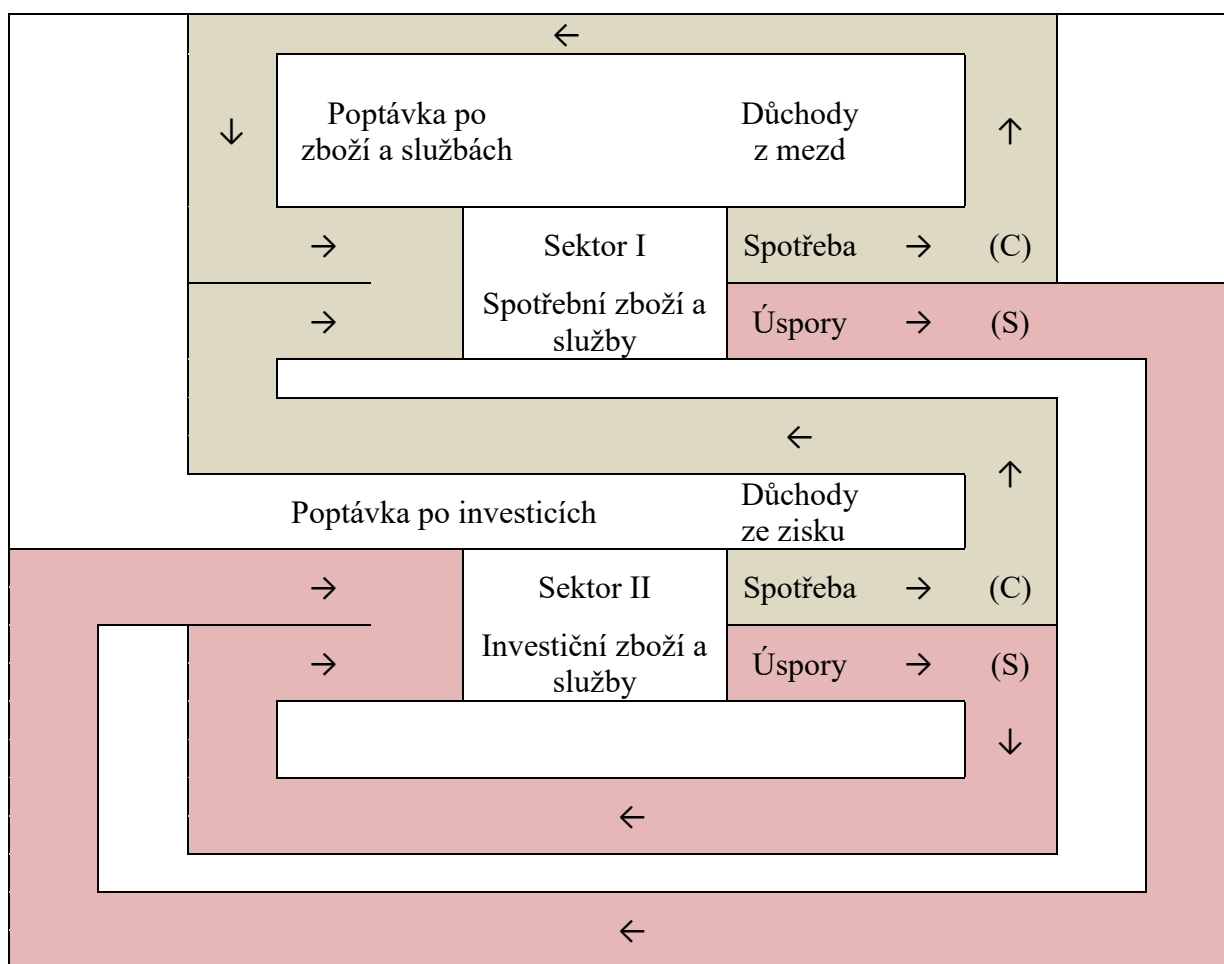
<sup>94</sup> Viz KALDOR, N. *Alternative Theories of Distribution in Essays on Value and Distribution*. London: Gerald Duckworth and Co. Ltd., 1960.

<sup>95</sup> Bližší analýza ricardiánského přístupu viz SCHLICHT, E. *Einführung in die Verteilungstheorie. Mit Beiträgen von K. Polanyi, H. Codere, R. Heilbroner, D. Ricardo, N. Kaldor, A. K. Sen, E. Schlicht, P. Garegnani, Ch. Kennedy, E. S. Phelps, L. L. Pasinetti, J. E. Meade, J. E. Stiglitz*. Rowohlt, Reinbek bei Hamburg, Rowohlt Taschenbuch, Verlag GmbH, 1976, s. 20-32. Tato kniha kromě zobrazení přístupů přináší také německé překlady důležitých statí k teorii rozdělování.

síly.<sup>96</sup> Hodnota pracovní síly je proměnná, neboť se změnami ve výrobních technologiích, dělbě práce a její organizaci mění celkový rozsah pracovní doby nutné k pořízení statků sloužících k její reprodukci.

Úrok, zisk a renta jsou přeměněné formy nadhodnoty, která se transformuje na základě společenských vztahů a vzájemné konkurenci subjektů do těchto podob. Renta zde vychází z pojetí monopolního vlastnictví půdy (přírodních faktorů) a jejich omezeného množství, úrok „není nic jiného než část zisku (a ten opět není nic jiného než nadhodnota, nezaplacená práce), který průmyslový kapitalista platí vlastníkovi cizího kapitálu“. (Marx, K. *Teorie o nadhodnotě (čtvrtý díl „kapitálu“) III*. Praha: SNPL, 1968, s. 457)

**OBRÁZEK 9: MARXŮV DVOUSEKTOROVÝ MODEL**



<sup>96</sup> Viz MARX, K. *Kapitál I*. Praha: SNPL, 1954, s. 189-194. Patří sem náklady na obživu, udržení rodiny a demografickou reprodukci i vzdělání a získání potřebné praxe. To je proměnné se stupněm vyspělosti společnosti a potřeb hospodářství.

Základní kvantitativní poměry při rozdělování vytvořeného produktu řeší Marx ve dvousektorovém modelu prosté a rozšířené reprodukce. Zde pracuje se sektorem výrobních prostředků (investic) a spotřebních předmětů (spotřeba) a odpisy.<sup>97</sup> Dále tyto myšlenky rozvinul Lenin<sup>98</sup> a později se staly součástí sovětského výhledu politické ekonomie a další autoři (M. Kalecki, O. R. Lange, K. Laski aj.). Představu o základních tocích si lze udělat z obrázku č. 9.

Východiskem marxistického tvrzení o rozdělování za kapitalismu je tendence k nerovnováze systému. Ta je dána předpokladem technického růstu organického složení kapitálu. Jinak řečeno v produktu neustále klesá podíl živé práce (mezd) a roste podíl zvěcnělé práce (kapitálu). Znamená to, že při celkovém růstu produktu (Y) roste podíl kapitálu (odpisy, K). Nárůst produkce na základě produktivity práce má za důsledek pokles relativního podílu mezd (W) a tím dochází k pomalejšímu růstu celkové spotřebitelské poptávky než produkčních kapacit.

Je to podobné tvrzení jako u keynesiánského pojetí rozdělování produktu. Vychází se z rovnice uzavřené ekonomiky, kterou můžeme zapsat takto:

$$Y = C + S(I) \Rightarrow 1 = \frac{C}{Y} + \frac{C(I)}{Y} \Rightarrow 1 = c + s,$$

kdy předpokládáme, že sklon ke spotřebě (c) roste s důchodem ( $\Delta > Y$ ) pomaleji než sklon k úsporám (s), neboť při vyšší úrovni důchodu se odkládá relativně větší část důchodu. To vede k nárůstu podílu úspor na celkovém produktu a tím i růstu investic (I). Důsledkem je rychlejší přírůstek kapacit a při relativním poklesu spotřeby dochází k jejich nevyužití. Z toho vyplývá nutnost státního zásahu.

V marginalistické teorii rozdělování mizí přímá souvislost mezi rozdělovacími a sociálními skupinami. Metodologicky se vychází z předpokladu, že mzda není výchozí kategorií, ale je odvozena od mezní produktivity faktoru práce. Firma, která maximalizuje svůj zisk, zaměstná dodatečného dělníka, který jí stojí dodatečné náklady, tj. mzda. Vůči tomu stojí dodatečný přírůstek produkce vyjádřený nárůstem tržeb. Přírůstek absolutně roste, ale relativně klesá, což vede k tomu, že pokud je roven 0, systém docílil maxima zisku a dále se nezvyšuje. Pokud existuje nabídka na trhu práce, dochází ke snížení mezd a naopak. Tímto mechanismem vzniká rovnovážná mzda.

Na stejném základě se tvoří v neoklasické teorii i podíl zisku, úroku a renty v případě kapitálu a půdy (přírodních faktorů). Vzhledem k tomu, že jsou tyto faktory považovány za substituty, vyrovnávají se působením kolísání cen nabídky a poptávky.

Teorie mezní produktivity v podstatě určuje rozdělování na základě stanovení poptávky po jednotlivých faktorech. Tím jsou také určeny jednotlivé ceny výrobních faktorů. Zásadní

<sup>97</sup> Viz MARX, K. *Kapitál II*. Praha: SNPL, 1955, kap. 20 a 21.

<sup>98</sup> Viz LENIN, V. I. *O takzvané otázce trhů*. Spisy I. Praha: Svoboda, 1951.

rozdíl od ekonomických klasiků se nachází v jednotném principu stanovení těchto cen. Teoretické předpoklady, zejména pokud zvolíme model dokonalé konkurence, vedou k tomu, že mezní hodnota práce odpovídá nominální mzdě a mezní hodnota kapitálu nominálnímu zisku či úroku. Protože příjem z produkčního faktoru vyvozujeme z jeho množství krát jeho cena, pak jde i o teorii rozdělování.

Makroekonomickou variantou marginalistické teorie rozdělování jsou závěry vyplývající z Cobb-Douglasovy produkční funkce. Zde se předpokládá, že vytvořený produkt se rozděluje mezi oba faktory a je relativně stabilní. V originální stati je to zformulováno následně: „Dosud jsme předpokládali, že „normální“ produkce  $P'$  by se produkovala s daným množstvím práce a kapitálu za normálních podmínek. Tyto normální podmínky jsou však neuskutečnitelné. Například se předpokládá, že „produktivní síla“ průměrného dělníka nebo dolar stále kupní síly je konstantní po celé období... Nyní je možno použít matematickou analýzu na normální výrobu  $P'$ , ale není ji možné použít na skutečnou výrobu  $P$ , pokud neuděláme (nebo zatajíme) určité další předpoklady...

- Věcný objem produkce je proporcionální objemu produkce jen na základě samotné výroby.
- Libovolnou odchylku  $P$  od  $P'$  je možné znázornit pouze změnou v hodnotě koeficientu  $L^{3/4}$  a  $C^{1/4}$ , takže vždy

$$P = b * L^{\frac{3}{4}} * C^{\frac{1}{4}},$$

kde hodnota  $b$  není závislá na  $L$  a  $C$ .

Tyto dva předpoklady se přijímají v souladu s platnou zásadou zanedbávat kvantitativní účinky sil, pro které nemáme kvantitativní údaje. Koeficient  $b$  má postihnout všechny účinky takovýchto činitelů. Z přijetí těchto předpokladů vyplývá na základě matematické analýzy, že:

1. Mezní produktivita práce je  $3/4 P/L$ .
2. Mezní produktivita kapitálu je  $1/4 P/C$ .
3. Produktivita celkové práce je  $3/4 P$ .
4. Produktivita celkového kapitálu je  $1/4 P$ .
5. Elasticita produktu vzhledem na malé změny v práci je  $3/4$ .
6. Elasticita produktu vzhledem na malé změny kapitálu je  $1/4$ .

To přisuzuje za zkoumané období  $3/4$  produktu práce a  $1/4$  kapitálu. To znamená, že malá procentuální změna v práci má trojnásobný účinek, než by způsobila stejná procentní změna v kapitálu.“ (COBB, CH. W. a P. H. DOUGLAS. *Teória výroby*. In: *Investície, rovnováha, optimálny rast. Zborník statí svetových ekonómov*. Bratislava: Vydavateľstvo Pravda, 1970, s. 52-56)

Později byly v dalších pracích (R. M. Solow, K. J. Arrow, H. B. Chenery aj.) tyto myšlenky i koeficienty rozvíjeny i revidovány, ale princip v podstatě zůstává stejný. Ve standardním neoklasickém pojetí není prostor pro faktory ovlivňující tržní sílu, sociální chování či zohlednění rozdělovacích konfliktů vyplývajících z realizace nějaké politiky.

Problémem makroekonomického neoklasického pojetí se jeví velikost kapitálu bez ohledu na ceny různých investičních statků a tím i různé míry zisku. Jak prokázal neoricardiánc Piero Sraffa, teprve když mzdy budou rovny, bude se shodovat hodnotový poměr mezi čistým produktem a výrobními prostředky v každém odvětví.<sup>99</sup> Základní obtížnost je v tom, že pokud neoklasici „začali obnovovat ortodoxní teorii...zapomněli, že problém měření kapitálu a pojetí zisku jako prvku nákladů nebyl nikdy vyřešen.... je v koncích, když hodnota kapitálu není závislá na míře zisku“. (ROBINSONOVÁ, J. *Hodnota a cena*. In SRAFFA, P. c.d., s. 179)

Přes tyto teoretické výhrady zůstává neoklasická teorie nejrozšířenější. Důvodem je pojetí metodologického individualismu značnou částí ekonomů a nemalou zásluhu na tom hraje i to, že mnoho ekonomů dává přednost pozitivní ekonomii před normativní. Pro stručné zaznamenání je zapotřebí se zmínit o pojetích N. Kaldora a M. Kaleckého. Jejich modely rozdělování vycházejí z Kaldorovy téze, že „kapitalisté vydělávají, co utratí a dělníci utrací, co vydělávají“. Jinak řečeno, podnikatelé jako celek stojí před rozhodováním o velikosti výdajů a k tomu plánují příjmy. Základem Kaldorových úvah je rozdílnost sklonu k úsporám vzhledem k různým příjmům, přitom míra úspor ze zisků je větší než míra úspor z mezd.

## PRO ZÁJEMCE



Kaldor<sup>100</sup> rozdělil vytvořený produkt nejprve na investice a spotřebu kapitalistů a mzdový fond, což odpovídá poptávce po investičních statcích, spotřebě kapitalistů a dělníků. Zároveň zvolil předpoklad, že produkt  $Y$  je roven celkové poptávce  $D$ .

$$D = C + 1,$$

kde  $C$  je celková spotřební poptávka. Dále předpokládá, že mzdový příjem  $w * N$  (mzda krát počet zaměstnaných) se rozpadá na spotřebu a úspory, dané sklonem k úsporám  $s_N$ . Ze zisku  $Z$  taktéž vyplývá sklon k úsporám  $s_K$ , který je větší než u mezd. Úspory z mezd označíme  $S_N$  a ze zisku  $S_K$ . Přitom platí:

$$S_N = s_N * (w * N); \quad S_K = s_K * Z; \quad 0 \leq s_N > s_K \leq 1.$$

<sup>99</sup> Blíže viz SRAFFA, P. *Výroba zboží pomocí zboží (Úvod ke kritice ekonomické teorie)*. Praha: Svoboda, 1970, kap III. Proporce mezi prací a výrobními prostředky.

<sup>100</sup> KALDOR, N. *Alternative Theories of Distributions*. In: *Essays on Value and Distribution*, London: Gerald Duckworth & Co, Ltd, 1960. Výklad modelu in: SCHLICHT, E., c.d., s. 38-39.

Spotřeba je rozdíl mezi důchodem a úsporami.

$$C_N = w * N - S_N = (1 - s_N) * w * N; \quad C_K = Z - s_K * Z = (1 - s_K) * Z$$

Poptávka celkem je pak součet  $C_N$  a  $C_K$ .

$$C = C_N + C_K = (1 - s_N) * w * N + (1 - s_K) * Z$$

Také platí, že zisk je důsledkem rozdílu mezi produktem  $Y$  a celkovou sumou mezd  $w * N$ .

$$Z = Y - w * N$$

Proto lze vyjádřit spotřebitelskou poptávku v souvislosti na podílu mezd ( $\Lambda$ ) na  $Y$  a lze napsat:

$$C = [1 - (\Lambda s_N + (1 - \Lambda) s_K)] Y.$$

Z hlediska stanovení investic vychází Kaldor z toho, že investice jsou pevnou částí produktu. Z Keynesiánského pohledu jde zde o autonomní investice příslušné k určité výši produktů.

$$I = y * Y$$

Proto lze vyvodit tuto souvislost pro celkovou poptávku.

$$D = [1 + y - \Lambda s_N + (1 - \Lambda) s_K] * Y * \frac{\partial D}{\partial \Lambda} = (s_K - s_N) * Y > 0$$

Je-li poptávka větší než produkt, tak cenová hladina bude růst a poklesnou reálné mzdy  $w = v/p$ . Tím bude klesat i podíl mezd. Vzniká proces snižování spotřebitelské poptávky, neboť důchody z mezd se budou více orientovat na spotřebu než důchody z kapitálových zisků.  $D$  se snižuje tak dlouho, až dojde k vyrovnání s  $Y$ . Obdobně klesají ceny, pokud je  $D < Y$ , tj. nabídka celkového produktu. Reálné mzdy rostou až do dorovnání  $D = Y$ . Míra mezd pak nabývá hodnot, pro které platí v rovnici celkové poptávky rovnost  $D = Y$ , a to:

$$\Lambda = \frac{s_K - y}{s_K - s_N}$$

---

Kalecki přinesl do rozdělování vztahy nedokonalé konkurence.<sup>101</sup> Jestliže od dob A. Smitha se rovnováha mezi ekonomickými subjekty chápala jako rovnováha moci a možností mezi relativně stejně vlivnými subjekty, pak v nedokonalé konkurenci mají subjekty

---

<sup>101</sup> KALECKI, M. *The Problem of Financing Economic Development*. Indian Economic Review 2(3) 1-22, 1955.

rozdílné možnosti ohledně docilování vyšších zisků. Pro Kaleckého je mzdový podíl na produkci určován dvěma faktory.

1. stupeň monopolizace na trhu pracovních sil a míra koncentrace u centralizace produkčních jednotek
2. podíl nákladů na suroviny k nákladům na pracovní sílu

Podíl mezd na produktu je důsledkem těchto mikroekonomických úvah, zisky jsou zde stanoveny obdobně jako u Kaldora, tj. rozhodující jsou autonomní rozhodnutí vlastníka kapitálu o výdajích. Současné přístupy navazující na Kaleckého rozdělovací model preferují myšlenku, že rozdělování má významný vliv na akumulaci kapitálu a tím i tendenci dlouhodobého růstu. Např. model Rowthorn-Dutt-Amadeo považuje za důležité spojení mezi využitím výrobních kapacit a očekáváním zisku. Tento moment dle autorů určuje rozhodnutí o akumulaci. Podle dalšího modelu Bhaduri-Marglin jsou zdůrazněny jednotkové náklady práce pro investiční rozhodnutí podnikatelů. Rozhodnutí přijatá na základě jejich vyhodnocení mohou vést k expanzi či snížení ekonomické aktivity.

## K ZAPAMATOVÁNÍ



Snaha vysvětlit příčiny nerovnosti je spjata z nutností zdůvodnit její vznik na základě teorie rozdělování. V zásadě dva různé principy vedou k různým dalším modelům, které se snaží zdůvodnit smysl a logiku primárního dělení produktu.

Klasické přístupy vycházejí z předpokladu, že příjmové složky jednotlivých tříd jsou důsledkem členění na nutný produkt a nadprodukt. V dlouhodobém pojetí mohou být variabilní a učebnicové výklady neoklasického pojetí (obvykle Cobb-Douglasova produkční funkce) mohou být stabilní. V tom se shodují i s postkeynesiánskými představami. Stabilita podílu mezd na vytvořeném produktu, ale neobstála v empirickém zkoumání.<sup>102</sup> Význam Kaleckého teorie rozdělování spočívá v přijetí předpokladu umožňující modelování i déletrvajících etap vzrůstu nebo poklesu podílu mezd (zisků).

### 6.1.2 Osobní rozdělení příjmů

V předchozí subkapitole byly popsány základní přístupy ekonomické teorie k otázce, jak se rozděluje vyrobený produkt. V tomto případě se jednalo o primární rozdělení vytvořených důchodů a tím i určení výše mezd, zisků, úroků a renty. Teorie rozdělení osobních příjmů je v podstatě o zachycení sekundárního rozdělení, tj. jakým způsobem dochází k transformaci primárních příjmů v sekundární. Často se pro tento proces používá termín

<sup>102</sup> Viz PIKETTY, T. *Kapitál v 21. století*. Praha: Euromedia Group, a.s. - Knižní klub, 2015, druhá část. Dynamika poměru mezi kapitálem a důchodem.

přerozdělování. Přístup této skupiny teorií k vysvětlení nerovnosti je opětovně určen paradigmaty ekonomických škol nebo eticko-sociálními představami. Proto v literatuře existuje řada různých tvrzení při interpretaci stejné empirické základny. V některých případech má i volba kritérií, podle nichž jsou uspořádána data, rozdílnou metodologii a tím i rozdílná empirická tvrzení.

Vyjdeme-li např. z rozdělování na základě mikroekonomické teorie mezní produktivity, vysvětlení rozdílu příjmu je důsledkem rizika pracovní aktivity, různé přitažlivosti podmínek, za kterých je práce vykonávána nebo se snaží problém objasnit z titulu tržní síly vzniklé díky svazům zaměstnavatelů nebo odborovým sdružením. Vstupují sem neekonomické faktory jako různé typy diskriminace, osobnostních charakteristik příjemců mezd nebo zaměstnavatelů a dalších psychologických faktorů. Může se jednat o náhodné stochastické procesy nebo o procesy závislé na kvalitě pracovní síly (teorie lidského kapitálu).

Jiný typ zdůvodnění přinášejí teorie založené na preferenci existence hierarchického uspořádání společnosti a sociálních organizací a zděděných aktivech. Je totiž pravdou, že značná část soudobého ekonomického myšlení ignoruje vztah mezi zděděným majetkem a generováním příjmů z tohoto majetku. Z pravidla upřednostňují pouze toky, nikoliv však zásoby. Dá se však předpokládat, že s nárůstem obyvatel se v budoucnu tato otázka vyostří.

Další argumenty pro nerovnost v příjmech vyplývají z fungování ekonomického mechanismu. Mezi nejdůležitější patří:

1. Práce není homogenní a kvalifikovaná práce za stejnou jednotku času vytvoří větší hodnotu než práce jednoduchá. Pro její zabezpečení musí dostat pracovní síla větší mzdu.
2. Přehled nabídky či poptávky po určitém typu konkrétní práce vede ke snížení/růstu mezd.
3. Problematika mužské a ženské práce.
4. Technický pokrok mění požadavky na množství a strukturu práce, což se projevuje na trhu.
5. Vliv mezinárodního obchodu přináší tlak nízkých mezd mezi ekonomikami. Zboží náročné na nízkokvalifikovanou práci stlačuje domácí mzdy ve vyspělých zemích a zvyšuje mzdové požadavky vysoce kvalifikovaných pracovníků v rozvojových zemích.

Z hlediska neekonomických příčin nerovnoměrných příjmů je nutno se orientovat v sociologických teoriích. Je zde otázkou, zdali by se z jejich hlediska nemělo spíše hovořit o nerovnoměrném rozložení moci, která vede ke stanovení určité výše příjmů. Je např. velmi obtížné stanovovat výši platů v úřednickém aparátu, v justici, u politiků atp.

Problémy ve vykazování důchodů jsou ukryty i v samotné podstatě těchto ekonomických kategorií a jejich vykazování. První problém je vykazování příjmů osob samostatně výdělečně činných. Je obtížné zde vydělit velikost mzdy jako nákladu na vykonanou činnost a velikost zisku z titulu podnikání. Většinou si to statistiky řeší smíšeným příjmem a



statistickým územ, kam se započítávají obě složky. Jiný problém je spjat s množstvím zaměstnaných v ekonomice. Např. když začnou zanikat pod vlivem mechanizace málo placená místa, počet zaměstnaných poklesne, a aniž by se cokoliv změnilo, poroste průměrná úroveň mezd.

Taktéž do úvah o přerozdělování vstupuje tzv. křížové rozdělování. Subjekt, domácnost může prodávat pracovní sílu, může také mít kapitálové příjmy z vlastnictví aktiv či pobírat rentu z pronájmu přírodních faktorů (půda). Souhrnný příjem domácností pak vyvolává řadu otázek o správnosti závěrů takovýchto analýz při nevyjasněnosti skutečné situace.

Jiné problémy interpretace nerovnosti vyplývají z přerozdělovacích procesů pod vlivem pohybu cenové hladiny (inflace) a jejich rozdílným dopadům na jednotlivé sociálně-ekonomické skupiny a vrstvy a jejím rozdílným projevům v různých sektorech a odvětvích ekonomiky. Tato existující mnohorozměrnost vyžaduje přesnou definici otázky, aby bylo jasno, jakým způsobem je možno získat adekvátní odpověď. Z důvodů metodik není vždy vedení statistických výkazů možné.

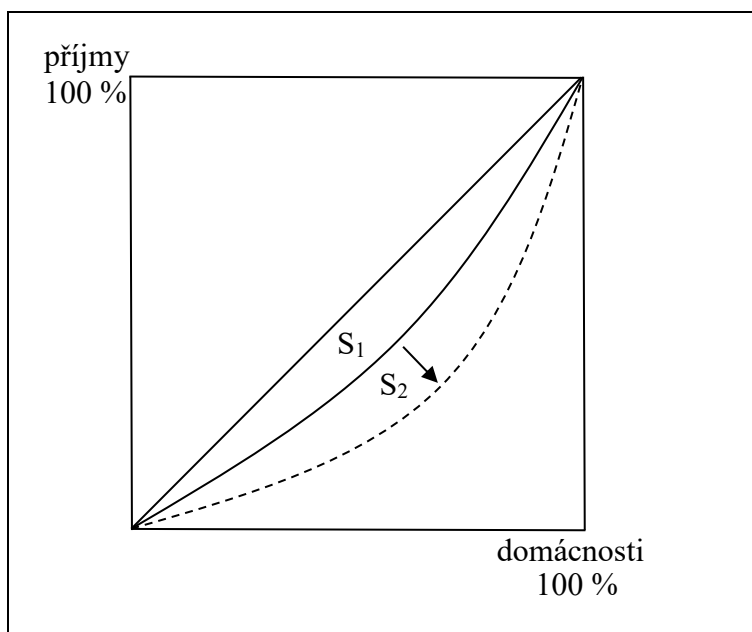
Jiné zkreslení vychází ze sociálně ekonomických podmínek. Např. velikost společenské spotřeby vzhledem k individuálním příjmům (placené/neplacené školství, zdravotnictví, soukromý či veřejný důchodový systém atp.). Zároveň je zde i problém nelegálních (neregistrovaných) příjmů a výdajů. To vše má vliv na celkovou situaci ve společnosti.

Primární důchody tak získají jednotlivé ekonomické subjekty nejprve dělením na základě podílu na celkovém produktu, ale musí si mezi sebou rozdělit tuto část (mzdu, zisk, úrok a rentu). Tím vzniknou důchody zaměstnanců i zaměstnavatelů a tyto se přerozdělí pomocí přímých a nepřímých daní vztažené jak na důchody, tak na majetky a dojde také k sociálním transferům a dalším transferům (sociální pojištění, solidární dávky apod.). Tak získáme disponibilní důchody domácností, které mají tyto sociálně ekonomické kategorie ke tvorbě poptávky po zboží a službách.

Nejčastěji používanými metodami ke zjištění příjmového rozložení jsou Lorenzova křivka a Giniho koeficient. Podstata Lorenzovy křivky je v tom, že ukazuje, jaké procento domácností získává, jaké procento příjmů.

Rovná přímková znamená, že každé procento domácností získává stejné procento příjmů. Zakřivení vyjadřuje skutečnost, že když seřadíme domácnosti nebo jednotlivce v sestupném pořadí podle příjmu, pak nejvyšší příjmové skupiny mají největší podíl příjmů. Na grafu je zároveň znázorněno, jak se Lorenzova křivka posouvá z důvodu prohloubení příjmové nerovnosti (viz Obrázek č. 10).

**OBRÁZEK 10: LORENZOVA KŘIVKA**



Dalším nástrojem pro odvození nerovnosti je Giniho koeficient. Je vytvořen na podobném principu jako Lorenzova křivka. Hodnota 0 je situace, kdy všichni lidé mají stejný příjem, takže při uspořádání podle velikosti příjmu je zde rozdíl 0. Hodnota 1 znamená, že jeden člověk (domácnost) má veškerý příjem a ostatní jím nedisponují. Pro srovnání jednotlivých zemí je nutno zabezpečit, aby pro všechny země byla zabezpečena stejná metodika výpočtu i stejný způsob získávání dat. Problém je v tom, že zde nejsou zaznamenány odlišnosti uvnitř kvantilů.

Nejprve musí být jednotlivé důchody uspořádány podle velikostí a poté přichází rozdělení do stejně velkých skupin (kvantilů). Nejvíce používaná členění jsou buď decily (10 skupin) nebo percentily (100 skupin) a v některých případech jsou vymezeny kvartily či pentily (členění na čtvrtiny či pětiny). Srovnáváním v čase pak získáváme představu o změnách z hlediska nárůstu či snížení diferenciací příjmů. Zvýšení nerovnosti, tj. zvýšení důchodového rozpětí mezi kvantily, může vyvolávat vážné sociální otřesy a tím i otřesy ekonomického stavu společnosti.

Konkrétní akceptace nerovnosti je sice ovlivněna kulturně historickými ideami ve společnosti, takže přijetí její výše je různé v různých společnostech, ale všeobecně platí, že velmi nerovnoměrné rozdělení je nespravedlivé a vede k ohrožení existence dané společnosti.



## PRO ZÁJEMCE

Výpočet Giniho koeficientu vychází z Lorenzovy křivky. Je poměrem plochy mezi křivkou a úsečkou rovnoměrného rozdělení (diagonálou) s plochou trojúhelníků  $S_1$  a  $S_2$ .  $S_2$  je plocha mezi křivkou a horizontální osou. Počítá se podle vzorce:

$$G = \frac{S_1}{S_1 + S_2} - \frac{\Delta}{2\mu}$$

$\Delta$  je střední definice (aritmetický průměr absolutních hodnot všech vzájemných rozdílů jednotlivých hodnot znaku - v našem případě příjmů),

$\mu$  je střední hodnota (průměrný příjem -  $\bar{M}$ ).

Při konkrétních případech se používá dvojí metodika. V prvním případě známe pouze intervalové příjmové rozdělení a v druhém případě známe taktéž průměrné příjmy.

Vzorce jsou:

$$G = \frac{\sum_{j=i}^v M[M_J(h) - M_J(d) \times K(p) \times [1 - K(p_1)]]}{\sum_{j=1}^{v-1} [M_J(h) - M_J(d) \times [1 - K(p_j)]]}$$

kde  $M_J(h)$  je horní mezí intervalu,

$M_J(d)$  je dolní mezí intervalu,

$P_j$  je relativní četnost v  $J$ -tém intervalu, pro  $J = 1, 2, \dots$ ,

$K(P_j)$  je kumulativní součet relativních četností až do  $J$ -tého intervalu.

$$G = \frac{\Delta}{2\mu} = \frac{\sum_{j=1}^{v-1} (M_{j+1} - M_j) \times K(p_j) \times [1 - K(P_j)]}{M}$$

kde  $M_j$  je průměrný příjem v  $J$ -tém intervalu pro  $J = 1, 2, \dots$

$M$  je celkový průměrný příjem za všechny intervaly

$M_{j+1} - M_j$  je diference intervalových průměrných příjmů.

Mezi další ukazatele nerovnosti patří:

- kvantilová míra špičatosti, která je založena na poměru variačního rozpětí a rozpětí kvartilů

$$C = \frac{M_{max} - M_{min}}{M_{75} - M_{25}}$$

kde  $M_{\max}$  je maximální příjem,  $M_{\min}$  je minimální příjem,  $M_{75}$  je horní kvantil a  $M_{25}$  je dolní kvantil.

- nerovnoměrnost mezd (příjmů) lze spočítat na základě nejnižších a nejvyšších mezd pomocí nejnižšího a nejvyššího decilu, a to formou decilového rozpětí

$$D = \tilde{x}_{90} - \tilde{x}_{10}$$

nebo poměrem posledního a prvního decilu

$$d = \frac{\tilde{x}_{90}}{\tilde{x}_{10}}$$

- v EU se také používá ukazatel S80/S20 jako podíl úhrnu příjmů horních 80 % příjmového rozdělení dělený úhrnem příjmu na spotřební jednotku dolních 20 % příjmového rozdělení.

Informaci o změnách nebo rozdílech v podílu chudého obyvatelstva vystihuje poměr hodnoty mediánu  $\tilde{x}$  a průměru  $\bar{x}$ .

$$r = \frac{\tilde{x}}{\bar{x}}$$

Je-li  $r = 1$ , pak 50 % jednotek (domácností, zaměstnanců) má podprůměrný příjem a 50 % nadprůměrný. Je-li  $r < 1$ , převažuje počet s podprůměrným příjmem a  $r > 1$  znamená navýšení množství jednotek s nadprůměrným příjmem.

Rozsah přerozdělení vyjadřuje index Robina Hooda.

$$RH = \frac{1}{2} \sum_{j=1}^k [P_j - \frac{100}{k}],$$

kde  $P_i$  je relativní četnost pro  $i$ -tou kvantilovou skupinu, přičemž  $k$  je počet kvantilů. V praxi se obvykle vychází z decilových skupin.

Dále se v praxi používají také indexy Atkinsona a Theila, které se na základě dalších přístupů snaží určit nerovnost rozdělení. (JÍLEK, J. a J. MORAVCOVÁ. *Ekonomické a sociální indikátory. Od statistik k poznatkům*. Praha: Futura, 2007, s. 91-98)

---

### 6.1.3 Rozdělení majetku

V předchozím textu byla několikrát zmíněna existence kategorie stavu - majetku. Pro porozumění této problematice musíme nejprve stručně vymezit základní stavovou kategorii - národní bohatství.



## DEFINICE

Pod pojem národní bohatství rozumíme stav statků (hmotných i nehmotných), které má k určitému datu společnost k dispozici. Tato kategorie úzce souvisí s kategorií národní bohatství. Jde o to, jakou část přírodních zdrojů máme zahrnout do národního bohatství. Jiný definiční problém je jeho oceňování - jak např. ocenit umělecká díla, historické stavby atp. Proto musíme být opatrní k jeho vyčíslení. Z hlediska statistického zachycení se postupuje pomocí pořizovacích cen a jejich korekcí. To však nevystihuje jejich reálnou tržní hodnotu k určitému datu.

Národní bohatství z hlediska systému národních účtů se člení na tyto komponenty:

1. čistá finanční aktiva ve vztahu k nerezidentům
2. nefinanční aktiva
  - nevyráběná
  - vyráběná
    - cennosti
    - zásoby
    - fixní aktiva - hmotné a nehmotné.

Při posuzování problematiky rozdělování majetku narážíme na řadu problémů nejenom metodického a statistického charakteru, ale i momentů vyplývajících ze sociálně právního vnímání skutečnosti a konstrukcí vycházejících z charakteru společenských vztahů. Jedná se o takové rysy majetku jako je konkrétní formulace vlastnických kategorií - společná, společenská, soukromá, osobní, veřejná. Do toho vstupuje otázka skrývání majetku v daňových rájích, charakter nadací, církví aj. Jiným momentem ukazující na složitost je problematika patentů, licencí a jiných druhů důchodových aktiv (autorská práva), která se někdy neberou v úvahu. Jsou to otázky vyplývající z rozdílného pojetí - např. soukromé důchodové zabezpečení založené na kapitálu je bráno jako aktivum, nikoliv veřejný důchodový systém.

Avšak bez hlubších úvah se dá udělat závěr, že majetek sociálně silnějších, bývá podhodnocen vůči majetku sociálně slabších. I tak je nerovnoměrnost rozdělení majetku patrná. Tak např. podle zprávy renomované společnosti Oxfam publikované na Světovém ekonomickém fóru v Davosu (20.1.2020) 2183 miliardářů vlastní bohatství více než 4,600 miliardy lidí, tj. 60 % obyvatelstva planety. (<https://www.oxfam.org/en/press-releases/worlds-billionaires-have-more-wealth-46-billion-people>) Pro skutečný vliv vlastnění bohatství musíme ještě započítat koncentraci a centralizaci finančních aktiv, kdy pomocí tzv. „pákového efektu“ ovládá např. 20 % centralizovaný balík akcií, zbylých 80 % akcií rozptýlených vlastníků.

Příčinou nerovnoměrného rozdělení národního bohatství je dědictví, osobní vlastnictví a životní cyklus. V případě dědictví jde o to, že míra zdanění kapitálových výnosů je nižší než míra příjmů z mezd. To znamená, že při stejném příjmu a spotřebě může z dlouhodobého hlediska vlastník kapitálu zvyšovat svůj budoucí majetek, a tak si může zajistit vyšší růst příjmů. Taktéž může investovat do relativně málo rizikových veřejných cenných papírů, takže budoucí růst daní na splátky veřejného dluhu je výhodný. Další modely<sup>103</sup> ukázaly, že na základě efektu složeného úroku v průběhu času vede k neomezené koncentraci bohatství blížící se téměř k 100 %. Zároveň ukazují, že zvýšená dědická daň by mohla účinně zastavit tuto tendenci, neboť vysoká koncentrace bohatství nepříznivě ovlivňuje ekonomický růst.

Osobní vlastnosti souvisí se schopností prosadit se v rámci panující sociálně ekonomické a politické situaci. Je to příklad toho, kdy se jistá osobnost dokáže ztotožnit s technologií či určitým typem užitku hodnoty (hudba, umělecké dílo a jiná tvořivost) a úspěšně ji uplatnit na trhu. Pokud je tato vlastnost spojena s vědomým získáváním aktiv, pak dochází k urychlené koncentraci majetku.

Značná část majetku prochází životním cyklem. Zde chápeme tvorbu bohatství jako součást života značné části obyvatel. Nejedná se zde o vysoké příjmy a převody vlastnictví zpravidla nesou v té výši, aby umožnily budoucí bezpracný život založený na držbě kapitálu. Je to proces, kdy počáteční majetek není příliš velký, rozmnožuje se během pracovní etapy člověka na základě spoření z příjmů. Majetek se tak zvyšuje až do ukončení pracovního období. Poté se udržuje a částečně zmenšuje až do rozdělení mezi dědice.

Koncentrace a centralizace bohatství má závažné důsledky pro způsob života sociálních struktur a jedinců. Držba bohatství vede k vytvoření určitého sociálního statusu, který zaručuje:

1. Vztah mezi bohatstvím a exkluzivním zaměstnáním.
2. Nízký sklon ke spotřebě vede k dodatečné tvorbě majetku.
3. S bohatstvím vzrůstá politická moc a tím jsou ve společnosti zabezpečovány příznivé podmínky pro další růst bohatství.

V prvním případě umožňuje bohatství navštěvování speciálních soukromých škol, na kterých se vytváří základy pro budoucí „sociální kapitál“, tj. vznikají vazby důležité pro další životní kariéru. Zabezpečení dobrých pracovních pozic znamená docílit vyšších příjmů a vytváří se tak možnost rychleji zbohatnout. V třetím případě jde o ovlivňování zákonodárného procesu ve svůj prospěch pomocí darů nebo úhrad nákladů na volební kampaň. V realitě se zpravidla tyto mechanismy integrují do jednoho procesu.

---

<sup>103</sup> Základní přístup založený na modelech D. G. Champernowna, J. E. Stiglitze a B. Mandelbrota je článek FARGIONE, J. E., C. LEHMAN a S. POLASKY. *Entrepreneurs, Chance, and the Deterministic Concentration of Wealth*. PLOS ONE 6(7) e20728. In: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0020728>, 2011.

Společnost má nástroje na regulování těchto pro ni nepříznivých procesů. Jde o progresivní zdanění příjmů, dědickou daň, daň z majetku a také regulace pozemkové držby. Zdůvodnění jejich použití vychází jak z problémů reálné politiky (nárůst sociálních problémů, ekonomická nerovnováha, snaha získat voličské hlasy apod.) tak i z ideového přesvědčení o smyslu života. Z řady útoků stačí poukázat na názor F. Bacona „Cesty ke zbohatnutí jsou rozmanité a většina jich je špatná.“ (BACON, F. *Essaye*. In: FOUSTKA, B. *Lord kancléř Francis Bacon z Verulamů a jeho Essay*. Praha: Nákladem České akademie věd a umění, 1933, s. 109) „Nade vše však dlužno se postavit, aby poklady a peníze ve státě se nenahromadily v několika rukou. Neboť jinak mohl by stát mít velké zásoby a přece hladověti. A peníze jsou jako mrva, která není k užítku, leč když se rozhodí po zemi.“ (Bacon, c.d., s. 48) Jak je možno dedukovat z těchto výroků, i na počátku vzestupu naší moderní civilizace nechyběly hlasy podporující nutnost regulace bohatství a ať již vycházela z nábožensko-etických pozic či sociálně filozofických, provázela a provází ekonomické myšlení dodnes, byť ne vždy se stejnou intenzitou.

## 6.2 Problematika rovnosti a nerovnosti, spravedlnosti a nespravedlnosti

Ekonomie jako společenská věda se nemůže vyhnout i tématům, která se někomu mohou jevit jako nepřislušné k „čisté ekonomii“. Jak bylo výše řečeno, vlastní ekonomický mechanismus generuje nerovnost důchodů, které připadají na jedince či domácnosti. A v tomto momentu nemůže ekonomické myšlení „ukončit svoji existenci“ a prohlásit, že další zkoumání již do jeho okruhu nepatří. Je pro to několik důvodů:

1. Rovnost a nerovnost jsou momenty lidské existence a mají vliv na projevení potřeby. Tudiž vysvětlení poptávky či nabídky by bylo neúplné.
2. Rovnost a nerovnost mají svou biologickou stránku (věk, schopnosti, možnosti) i sociální stránku (organizace, společnosti, rozsah a kvalita vzdělávacího systému, preference hodnot) a samozřejmě ekonomickou stránku (množství zdrojů, jejich alokace, dělba práce, rozdělování a přerozdělování).
3. Spravedlnost a nespravedlnost nejsou pouze etické kategorie. Výsledky pokusů Franse de Waala a Sarah Brosnanové s malpami, publikované v roce 2003 prokázaly, že při porušení zásady stejné odměny za stejnou činnost dochází k porušení kooperace (Monkeys Reject Unequal Pay). V dalších pokusech zjistili, že reakce na nespravedlnost přichází tehdy, když se jedná o nepříbuzné jedince.<sup>104</sup>

Základní problém je ve skutečnosti, že člověk ke svému přežití potřebuje existovat ve společnosti, a to nejenom z důvodu biologické existence, ale také aby mohl existovat ve své sociální sféře bytí, která z biologického hominida dělá člověka. Pro pochopení tohoto

---

<sup>104</sup> Viz *Lidský smysl pro spravedlnost se vyvinul na podporu dlouhodobé spolupráce, navrhuje studii primátů 2020* (<https://es.scienceres.com/98516-140918141151-79>)

stanoviska si autor dovolí uvést poněkud delší výrok od našeho předního odborníka Františka Koukolíka na problematiku vztahu mezi mozkiem a chováním.

„Od ostatních živočichů se kromě jiného - někdy - odlišujeme vysokou mírou spolupráce mezi lidmi, kteří nejsou příbuzní, dokonce ve velkých skupinách. Nad to jsme - opět někdy - vysoce altruističtí. To se považovalo za biologickou záhadu, která se zdála být v rozporu se základními pravidly evoluce. Člověk se chová altruisticky, jestliže pro něj jeho akce znamená materiální náklady, obecněji viděno snižuje jeho biologickou zdatnost, za níž se považuje počet potomků schopných dalšího rozmnožování, přičemž tato akce přináší materiální výhodu nebo zvyšuje zdatnost druhé osobě. Lidský altruismus je založen na silné reciprocitě, tj. kombinace altruistického odměňování, které charakterizuje predispozice odměňovat jiné členy skupiny za kooperaci a za chování dodržující normy spjaté s altruistickým trestáním, což je tendence trestat druhé členy skupiny za porušení norem, a to i za cenu vlastní oběti. Lidé se silnou reciprocitou nesou „náklady“ na altruistické odměňování a trestání, i když z těchto druhů chování nemají žádný ekonomický zisk.“ (KOUKOLÍK, F. *Jádro*. Praha: Jádro, 2010, s. 97)

Problém pro zachování lidské společnosti je v tom, že většina lidí kooperuje podmíněně, tj. za předpokladu stejné účasti ostatních. Většina své úsilí zvyšuje, pokud jej zvyšují i ostatní. Pokud má být sociální spolupráce zachována, musí zároveň většina použít sankce vůči menšině, která nepřispívá ničím a pouze využívá výhod spolupráce. Z pokusů, které byly provedeny, vyplývá, „že přesvědčivá možnost trestu odstrašuje jak jedince, kteří kooperují nedostatečně, tak zcela sobecké hráče. Jakmile je zřejmé, že jedince, kteří kooperují málo a jedince sobecké je možné trestem postihnout, kooperují ostatní členové skupiny na vysoké úrovni“. (KOUKOLÍK, F., c.d., s. 104-105)

Tyto hlubší vrstvy pojmů rovnost, nerovnost, spravedlnost a nespravedlnost jsou pak základem řady etických a morálních pojetí uvedených pojmů. Ty jsou z pravidla vsazeny do určitého myšlenkového systému (náboženského, filozofického, socio-kulturních hodnot) a v nich sehrávají svou roli. Tak např. ekonomické myšlení provází pojem spravedlivá cena. Otázku spravedlivosti při určování cen (což je jeden ze základních nástrojů spravedlivého rozdělování) nastolil v *Etice Nikomachově* Aristoteles<sup>105</sup>, pro Tomáše Akvinského platí, že „bude-li cena vyšší než hodnota věci nebo bude-li naopak věc hodnotnější než cena, bude zmařena spravedlivá rovnost. Tudíž draze prodávati statek nebo laciněji kupovati, než je jeho hodnota, jest samo v sobě nespravedlivé a nedovolené“. (VAŠEK, B. *Spravedlnost v životě hospodářském*. Praha: Tiskem a nákladem akciové tiskárny v Praze II., Karlovo náměstí č. 5-6, 1931, s. 232-233)

Tomáš Akvinský si zároveň uvědomoval problém trhu, tj. různost cen a různost potřeb. Říká „je nutno, aby byly míry prodejných věcí na různých místech různé, pro různost hojnosti a nedostatku věcí, protože kde je věcí větší nadbytek, jsou obvyklejší větší míry. V každém případě mají vládci obce vymeziti, jaké jsou spravedlivé míry prodejných věcí, uváživše podmínky míst a věcí. A proto není dovoleno nedbáti těchto mír stanovených zvykem

---

<sup>105</sup> Blíže viz ARISTOTELES. *Nikomachova Etika*. Praha: Rezek, 1996. Kniha V. Spravedlnost a právo.



nebo veřejnou mocí“. (*Sancti Thomae Aquinatis, Summa Theologiae*. Latinsky s českým překladem. Olomouc: Krystal, 1937-1940. Secunda Secundae Partis II-IIq, 77 a 2 ad 2)

Problémem z hlediska ekonomického vnímání rovnosti a nerovnosti, spravedlnosti a nespravedlnosti je věcný obsah těchto širších kategorií, které se nevztahují pouze k ní. Základní otázkou je, zdali rovnost vztáhnout k abstraktnímu člověku z univerzálně nastavenými potřebami a preferencemi nebo k biologicky a sociálně determinované bytosti z různými a proměnlivými potřebami a referencemi. Ve sféře naturální ekonomiky, kde jsou potřeby primární, je řešení jasné a rovnost ve spotřebě neexistuje. V momentu existence finančních důchodů se nám již problém komplikuje. Je rovnost pojímána jako velikost důchodu nebo míra uspokojení potřeb jedinců? Je rovnost na různé jedince nerovností?

Obdobně je možno uvažovat nad ekonomickým obsahem spravedlnosti, kdy stejné chování je posuzováno stejně. Jenomže představme si příklad, kdy dva zemědělci, jeden menší a druhý ekonomicky silnější, budou chtít koupit rozprodávané obecní pozemky. Kdo je koupí v otevřené licitaci, není asi pochyb, ale je spravedlivé, že menší subjekt nemá rovnou šanci jako velký subjekt. Můžeme také uvažovat o bankách. Nechá společnost zkrachovat velkou banku, kdy to ohrozí značné množství subjektů nebo malou banku, kdy důsledky budou lokální? A příklady „příliš velký, aby padl“ jsou běžnou součástí ekonomického života. A je to spravedlivé nebo účelné? Avšak je zřejmé, že systém postavený na nespravedlivých základech je sociálně velmi křehký a dříve nebo později v závislosti na dalších podmínkách se zhroutí. Proto ekonomie nemůže opomíjet úvahy o ekonomické spravedlnosti a rovnosti, o roli státu a dalších veřejných organizací při nastolování rovnosti a spravedlnosti - při nejmenším udržování společensky snesitelného stavu.

Na druhé straně existují velmi vážné argumenty pro určitou míru nerovnosti a míru tolerance nespravedlnosti. Jde o to, že ve společnosti musí existovat motivace a ta nemůže mít podobu pouze v rovině morální. Neboť pokud je společnost založena na produkci statků, musí být i určité zohlednění lidské práce a jejího podílu na vytvořených statcích. Jinak společnost není schopna zakročit vůči nekooperujícím jedincům a skupinám.

To se odráží na tom, že každá lidská společnost má určitou hierarchizaci a je zřejmé, že čím je společnost vyspělejší a sociálně komplikovanější, tím vznikají i složitější hierarchické vazby a přerozdělovací procesy vedoucí k nerovnosti důchodů jsou sofistikovanější. Proto reálné pojetí rovnosti v sobě ukrývá i určitý typ nerovností. Ve zdravé společnosti je však tato nerovnost spojena s vykonáváním společensky potřebných funkcí. Ignorování této skutečnosti ve svém důsledku vede k odmítnutí dané nefunkční nerovnosti. Jako příklad si můžeme zvolit fakt vybírání místních poplatků a mýtného feudály. Pokud sloužily k údržbě cest nebo vydržování zbrojních oddílů zabezpečujících ochranu teritoria, byly funkční a bylo tolerováno i jejich částečné zneužívání. Ale v momentu, kdy se formuje centrální stát se svou byrokratickou správou, je toto právo i násilnými formami odňato.

Pojetí rovnosti, nerovnosti, spravedlnosti a nespravedlnosti je nutné chápat v historických souvislostech a v panujících podmínkách fungování ekonomického mechanismu. Veřejnoprávní dimenze pak souvisí s komplexním bytím společnosti a s její změnou se mění

její role a instituce. Primární role od náboženských struktur přechází ke vzdělávacím a výchovným, od rodových a rodinných institucí k samosprávným a centralizovaným, osobní přístupy začínají ustupovat administrativním atp. Celá problematika se může transformovat v moderní společnosti do odcizených forem, u nichž mnohdy není jasná podstata problému, nýbrž převažují „scholasticky nesrozumitelné“ fráze, které nic neřeší nebo zakrývají problém.

Dle našeho názoru pro praktickou aplikaci rovnosti a nerovnosti, spravedlnosti a nespravedlnosti je nutné také řešit otázku účelovosti a užitečnosti „kdo chce udržet malé podniky (za každou cenu) jako účel, shledává užitečným i statní doplňování jejich výnosů, třebaš tlumilo jejich snahu po hospodárnosti. Kdo nechce udržování malých podniků se zřetelem (jen) u národní celkové výrobnosti jako účelu (jako málo výrobní), shledá takové statní subvence škodlivými, byly užitečnými k udržování malých podniků, jsou škodlivými výrobně (z hlediska národní výroby)“. (ENGLIŠ, K. *O poznávání a hodnocení*. Bratislava: Nákladem právnickej fakulty slovenskej univerzity v Bratislave, 1947, s. 127) Řešení není na úrovni těchto účelů, ale je nutno interpretovat takovýto problém o jeden řad výše, tj. zvažovat nikoliv subvence jako součást konkrétního účelu, ale jako součást fungování celé společnosti. Morálně etické problémy jsou tak bezprostředně svázány s redistribuční funkcí státu, z ekonomického hlediska je však musíme dávat do souvislosti s účelovostí, aby nepřevážily negativní důsledky takovýchto rozhodnutí.

### **6.3 Vymezení státu blahobytu**

Klasické ekonomické myšlení vycházelo z představy, že odpovědnost za blahobyt nese každá rodina sama za sebe. K tomu, aby to mohla činit, má panovat svoboda, vlastnická práva a rovnost před zákonem. Stát je zde chápán jako organizace, která se stará o procesy, kdy je racionálnější svěřit jejich běh této organizaci. Její rozsah má být omezen na minimum, tak aby zbytečně nespotřebovávala prostředky, které racionálněji užije domácnost (jednotlivec). Jeho vynakládání prostředků je daleko efektivnější, než když to udělá statní organizace za něj.

Jenomže praxe států, které zavedly občanské zákoníky, odstranily privilegia šlechty násilnými i mírnými prostředky, ať provedly revoluce zdola nebo reformy shora, dlouhodobě nic takového nepřinesly. Došlo ke zlepšení celkové situace, ale vnitřní rozpory narůstaly, pauperizace určitých sociálních vrstev vzrostla, a tak jako reakce na protestní hnutí (utopický socialismus, komunismus, marxismus, anarchismus, odborové hnutí) došlo ke změnám v koncepci státu. V ekonomii tak vzniká směr myšlení, který se snaží vybudovat při udržení základních postulátů klasické a neoklasické ekonomie stát blahobytu (Welfare state).

**DEFINICE**

Pod státem blahobytu se rozumí takový model státu, který se na základě dalekosáhlých a širokých opatření snaží zabezpečit materiální, sociální a kulturní vzestup blaha svých občanů. V teorii i praxi existuje řada variant státu blahobytu. Někdy je stát blahobytu a sociální stát považován za synonymum, jindy se prosazuje koncepce, že sociální stát je takový stát, který pomáhá občanům v mimořádných situacích, pokud se do nich dostaly nevlastní vinou. V jiných pojetích je stát blahobytu omezován na vybudování základních systémů sociální ochrany, jindy v sobě integruje komplexní péči o člověka a rozsáhlé a vynutitelné vládní předpisy. Také se objevuje pojetí státu jako základu pro sociálně tržní ekonomiku. Stát je zde chápán jako dodavatel meritorních statků pro své občany.

Dříve než přikročíme k základnímu načrtnutí pojetí státu blahobytu, musíme ještě rozlišit rozdíl mezi ním a sociální politikou. Pod pojmem sociální politika zpravidla rozumíme zásah do životních podmínek občanů ve vymezené oblasti. Sociální politika jako vědomá aktivita je naplňována různými vládními i nevládními subjekty a existuje v organizované společnosti odedávna (starost o přestárlé, pomoc matkám s dětmi, starost o sirotky atd.). Stát blahobytu je způsob vykonávání veřejné správy - od získávání, přes přerozdělování až po použití zdrojů, vznik specifických organizací, jejich strukturu a funkční propojení, způsob spolupráce s nevládními organizacemi, ideovou koncepci vytyčující cíle, měření efektivity i kontroly jejich naplnění.

V rámci vymezení sociální politiky císař (král, vévoda atd.) určoval míru blaha jednotlivců a skupin a pokud měl pojetí širší vládní odpovědnosti, pak vykonával „sociální ochranu“ vdov, sirotek, zchudlé šlechty, ale i rodů, které soustředěním u dvora panovníka mohly realizovat mimořádné důchody. Stát blahobytu vzniká až jako výsledek procesů spjatých s nástupem průmyslové revoluce, postupnou přeměnou společnosti jako reakce na otřesy, které tuto modernizace provázejí.

Podle G. Esping - Andersena (*The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity, 1990) můžeme rozeznat tři základní typy státu blahobytu:

1. liberální,
2. konzervativní,
3. sociálně demokratický.

V prvním typu je rozsah státních aktivit příliš omezen. Stát jedná za určitých podmínek, které jsou nastaveny v systému. Sociální pojištění a další univerzální veřejné systémy jsou však menšího rozsahu a mnohdy jsou vykonávány soukromými společnostmi na ziskovém principu (zdravotní pojištění, školství aj.). Vliv přerozdělování na držbu majetku je nižší.

V druhém případě mají sociální jistoty vyšší ohodnocení, jsou založeny na existenci sociálních statutů. Má zde silný vliv křesťanská a další náboženská morálka a etika. Povinnosti jsou udržovány tradičními rodinnými vztahy. V rámci systému výraznou roli sehrávají tradiční paternalistické vztahy, spolupráce uvnitř komunit a mezi nimi.

Třetí koncepce je založena na univerzálním občanském principu, který je bezrozdílně vztažen k obyvatelstvu. Je postaven ve značné míře na netržních principech a zároveň je deklarován nezávisle na rodinné podpoře. Je charakterizován i značnou mírou přerozdělování.

Někdy se vyčleňuje tzv. nerozvinutý (rudimentární) stát blahobytu. Jedná se o státy, které nepatří mezi nejrozvinutější z ekonomického hlediska, ale snaží se aplikovat v omezené míře přístupy vyspělých zemí. Výraznou roli zde sehrávají tradiční rodinné vztahy. Posledním typem, který je diskutován je postsocialistický stát blahobytu. Jde o implementování různých přístupů základních typů do předchozího většinou celospolečenského mechanismu zabezpečení. Ten sice již nedominuje, mnohdy však ještě přežívá v neformálních institucionálních způsobech řešení sociální situace.

Z hlediska způsobu financování můžeme vydělit dva základní modely:

- Beveridgeův systém, který je založen na silném podílu daní.
- Bismarckův systém, který má silné zastoupení sociálního pojištění.



### PRO ZÁJEMCE

První známe formy, které souvisely s vědomým ovlivňováním společnosti za účelem zvýšení blahobytu, jsou spojeny s indickým vládcem Ašókou. Vznikly ve 3. století př. n. l. na základě náboženského systému. Zavedení dharmy (náboženství nebo cesta) znamenalo mimo jiné vzdání se válek a zabíjení, ideologické ovlivňování, zavedení léčebných zařízení pro lidi i zvířata, tvorbu veřejného prostoru (odpočívárny, studny, háje a sady), zákaz zbytečných obětí a vytvoření kontrolní organizace, která bděla na dodržování dharmy.

Zvláštní formou byla Římská republika a císařství. V rámci řešení sociálních konfliktů Gaius Gracchus prosadil roku 123 př. n. l. zákon o zrní, kterým přiděloval bezplatné nebo dotované obilí. Ve 3. století n. l. bylo obilí nahrazeno chlebem a rozšířily se dodávky olivového oleje a císař Aurelián nařídil dodávky vína a vepřového masa. To trvalo až do pádu Západořímské říše roku 476 n. l. Bezplatně byly nabízeny i hry.

Taktéž v islámském náboženství byl zakotven princip daňové platby na sociální účely tzv. „zakát“, který je dodnes jedním z pěti pilířů islámu a povinnou formou platby daně z příjmů ve výši 2,5 %. Ten platí všichni jedinci vydělávající nad základní příjem.

Ve středověké křesťanské Evropě byla sociální stránka života společnosti svěřena církvi, takže byla organizována v rámci náboženské obce a řadových bratrů a sester. Moderní sociální stát zakládá Otto von Bismarck v 80. letech 19. století v císařském Německu.

Začalo se s budováním pojištění vůči rizikům s pracovištěm, zároveň se přenesly výsady junkerské třídy na všechny Němce. V téže době se ve Švýcarsku prosadil tovární zákon (1877), který omezoval pracovní dobu a zaváděl dávky v mateřství. Zde vznikla také řada zákonů (s různým rozšířením v jednotlivých kantonech) umožňující vznik domovů pro seniory, pomoc v nouzi atp.

Těmito zákony se inspirovalo i Rakousko-Uhersko, kdy za vlády Eduarda von Taaffeho vyšly právní předpisy regulující sociální postavení dělnické třídy v rakouské části. Po Druhé světové válce, kdy sociálně demokratické strany opustily marxismus, se stát blahobytu stal jejich politickým cílem. Avšak vlna „modernizace“ labouristickou stranou ve Velké Británii, Schroederovy reformy v SRN vedly k rozpačitým výsledkům spjatými s politickými prohrami a postupnému ústupu od tohoto cíle. Proto dochází k „daňové konkurenci“, přesunu produkčních center, mezinárodní migraci atd., a to bez ohledu na vládnoucí politickou stranu. Tyto procesy objektivně zeslabují úlohu státu v řízení ekonomických procesů.

---

Teoretickým základem státu blahobytu je teorie blahobytu. Její formování v tradiční teoretické ekonomii proběhlo poměrně pozdě. Důvodem byly historicky nutné etapy, které nejprve ztotožnily bohatství a tím i blahobyt s penězi. V klasickém ekonomickém myšlení se vše odvíjelo od hledání zdrojů bohatství, za něž byl považován souhrn statků ve společnosti. Rakouská škola nastolila individuální pohled ze strany poptávajícího subjektu, kterýžto téměř bez jakéhokoliv sociálního a historického určení určoval charakter ekonomiky. Základem ekonomických úvah o blahobytu se stal na přelomu 19. a 20. století etický hédonismus Bentham, Sidgewicka, Edgewortha a Marshalla. Události první světové války a po ní vedly k vystoupení G. Myrdala a L. Robbinse proti myšlence porovnávání užitečnosti.

Výhrady Robbinse<sup>106</sup> se dají charakterizovat tím, že porovnání mezi subjekty není možné, aniž akceptujeme soudy vycházející z ekonomických koncepcí. A pokud je provedeme, můžeme je formalizovat v podobě Bergsonově funkci blahobytu.<sup>107</sup> Tím Bergson posunul společenskou funkci blahobytu vhodnou pro soubor etických norem i mimo pozitivní ekonomii. Tím propojil hédonistickou sumaci s paretovskou optimalizací. Díky tomu se rodila nová teorie blahobytu (A. P. Lerner, N. Kaldor, J. Hicks aj.). Základní souhrnná tvrzení byla pak vytvořena O. Langem, P. Samuelsnem a R. J. Van de Graaffem. Ti všichni však tou či onou mírou nereagovali na základní práci A. C. Pigoua, *The Economics of Welfare* (1920), ve které se autor pokusil o systematický ekonomický výklad blaha.

Arthur Cecil Pigou (1877-1959) byl jednou z vůdčích postav ekonomického myšlení ve Velké Británii v 1. pol. 20. století. Snad jediný, kdo ho zastínil, byl jeho žák a kritik J. M.

---

<sup>106</sup> Byly publikovány ve stati ROBBINS, L. *Interpersonal Comparison of Utility*. *Economic Journal* XVIII, 1938, s. 635-641.

<sup>107</sup> Viz BERGSON, A. *A Reformulation of Certain Aspects of Welfare Economics*. *Quarterly Journal of Economics*. LII, 1938, s. 310-334.

Keynes. Po absolvování Cambridge, kde mimo jiné vystudoval ekonomii u A. Marshalla, začal zde učit v roce 1901. Pod jeho vlivem preferoval normativní ekonomii a začal se věnovat teorii blahobytu. Od roku 1908 až do roku 1943 byl profesorem ekonomie na Cambridge.

Jeho největším dílem na toto téma byla práce *The Economic of Welfare*. London: Macmillan, 1920, která má 953 stran a ve svých šesti částech, 80 kapitolách a třech přílohách přinesla řadu nových přístupů (koncept externalit, Piguovu daň aj.). Tím se stal „otcem“ soudobých úvah obzvláště v oblasti enviromentální ekonomiky. Jeho systematický výklad je založen na kardinálním přístupu k užitečnosti.



## DEFINICE

Kardinalistická teorie užitečnosti je představa, že uspokojení potřeb člověka je změřitelné jednotkami užitečnosti. A tato jednotka užitečnosti se dá vztáhnout k nákladům na její získání. Vychází z Gossenových zákonů, jejichž předpokladem je racionální chování ve smyslu touhy zvýšit užitek. První zákon říká, že při stálé spotřebě je užitečnost každé další jednotky nižší než předchozí a druhý zákon se snaží popsat rovnováhu spotřebitele v naturální ekonomice pomocí mezních užitečností zboží. Cena zboží v penězích je faktorem omezujícím spotřebu, pak platí:

$$\frac{\Delta U / \Delta x_j}{p_i} = \frac{\Delta U x_j}{p_j}$$

kde  $U$  je užitečnost,  $x_{ij}$  je množství  $i$ -tého/ $j$ -tého produktu,  $p_{ij}$  je cena  $i$ -tého/ $j$ -tého produktu.

Ordinalistická teorie užitečnosti je založena na předpokladu, že preference jednotlivců nelze změřit kvantitativně, ale spotřebitel se rozhoduje na základě kombinací statků, které dokáže hodnotit. Tento přístup byl uveden do ekonomie F. Edgewothem, V. Paretem a I. Fischerem. Rozšířil ji R. Allan a J. Hicks. Podle ní je spotřebitel schopen uspořádat výběr pomocí preferencí (indiferencí) a platí zde zásada tranzitivity ( $A > B$ ,  $B > C \Rightarrow A > C$ ). Zároveň dává přednost většímu než menšímu množství statků. Taktéž se předpokládá, že v případě stejného zboží je spotřebitel považuje za rovnocenné.

---

Tento přístup však vedl k vysoké míře subjektivismu, kdy blahobyt je záležitostí vědomí. Ekonomický blahobyt byl pro Pigoua složkou všeobecného blahobytu a jejich propojení se odehrávalo pomocí peněz. Neekonomické složky blahobytu pak jsou chápány exogenně a mohou být myšleny samy o sobě. V nové teorii blahobytu se předpokládá volba jedince a všeobecný blahobyt je určen velkým množstvím proměnných, z nichž některé tradičně vstupují do modelu a jiné ne. Nejsou součástí mechanismu, mají pouze vliv.

Problém je stanovení skupinového blahobytu, neboť nejde o problém většiny, která se shodne na úkor menšiny, ale o problém blahobytu celku. Zde můžeme rozeznat tři koncepce:

1. Stát má paternalistický charakter a je v celku nesouvislý na preferencích jednotlivých skupin. Může a nemusí brát ohled na ekonomické činitele (např. primární rozdělení produktu, tempo růstu atp.). Důležitá je jeho celková představa společenského blahobytu.
2. Koncept nemožnosti porovnání jednotlivých blahobytů, skupinový blahobyt je pak směs individuálních blahobytů. Tato koncepce je základem přístupu Pareta a Baroneho.<sup>108</sup> Je zde aplikován paretovský princip optima. Jestliže se někomu zlepšila situace a jiným nezhoršila, tak se skupinový blahobyt zvyšuje.
3. Třetí koncept souvisí s integrací etických soudů. Znamená to, že se stanoví etická pravidla, jakým způsobem přidat a jak se k sobě přičítají blahobyty jedinců. Zpravidla se jedná o postup na základě většinově akceptovaných etických pouček. Problém je v tom, že nemůžeme tvrdit o opaku etické poučky, že není sám etickou poučkou. Proto bývají „profiltrovány“ paretovským optimem, kdy zvýšený blahobyt jednoho člověka nesníží blahobyt jiných. Tím získáme prostor pro posuzování „co je dobré“.

Problém bývá většinou u podrobnějších vymezení dílčích funkcí blahobytu, kdy jednotlivé subjekty mohou realitu vnímat různě. Také to souvisí s metodologickým problémem měřitelnosti a tím i určením funkce užitečnosti.<sup>109</sup> Ekonomická teorie blahobytu má snahu dát politice nějaký zdůvodněný cíl tak, aby se na základě přístupu a etických norem vnesla určitá obecná shoda na určitých řešeních.

Jsou to problémy velmi složité, a ne vždy jednoznačné - např. jaká má být míra rozdělování a přerozdělování, je model spotřeby správný (vzhledem k čemu) či ne atp. Přes určitý formalismus ekonomické teorie v této oblasti, se společnosti musí snažit zjistit dopady na svůj budoucí život. Stačí poukázat na nepřilíš domyšlený koncept „zelené energie“ a jeho dopady na život občanů. Nedostatek informací pak může mít pro rozhodování, přes veškeré dobré úmysly, ne vždy pozitivní dopady na společenský blahobyt.

## OTÁZKY



1. Které základní typy rozdělování znáte?
2. Jaký je zásadní rozdíl mezi klasickými a neoklasickými teoriemi rozdělování?
3. Z čeho vychází marginalistická teorie rozdělování?
4. Co je primární a co sekundární rozdělování důchodu?

<sup>108</sup> Jde o práce PARETO, V. *Manuel d'Économie Politique* a BARONE, E. *II Ministro della Produzione nello Stato Collettivista*. Giornale degli Economisti (1908).

<sup>109</sup> Blíže k celé problematice GRAAFF, J. de V. *Teória ekonomie blahobytu*. Bratislava: Alfa, 1970.

5. Co nám vyjadřuje Lorenzova křivka?
6. Proč jsou pojmy rovnost a nerovnost, spravedlnost a nespravedlnost součástí ekonomie?
7. Které základní typy státu blahobytu znáte?
8. V čem je význam A. C. Pigoua?



## SHRNUTÍ KAPITOLY

Tato kapitola se snaží dát přehled o procesech, které jsou nezbytnou součástí reprodukčního procesu a jsou jedním ze základních oblastí působení státu v ekonomice. Základním východiskem je primární rozdělování důchodů, tj. jakým způsobem se rozděluje produkt v momentu jeho realizace. Jde o zodpovězené otázky, jak vzniká velikost mezd, zisků, úroků a rent. Ekonomická věda to zdůvodňuje dvěma skupinami názorů. První vychází ze vzniku nutného produktu a nadproduktu, který se dále dělí na zisk, úrok a rentu. Rozhodujícím kritériem jsou zde sociální vztahy. Druhý směr ekonomického myšlení vychází z existence mezní míry produktivity faktorů a zákona klesajících výnosů.

Sekundární rozdělování (přerozdělování) je pak v obou případech rolí společnosti (státu), kdy je hlavním důvodem snaha udržet určitou míru rovnosti (nerovnosti) a spravedlnosti (nespravedlnosti). V případě jejího nedodržení hrozí rozpad sociálně ekonomického mechanismu se všemi jeho negativními důsledky.

Jako metodologické vodítko byly definovány tři základní koncepty působení státu ve vyspělých ekonomikách - liberální, konzervativní a sociálně demokratický. Jejich teoretickým základem je ekonomie blahobytu, která se zabývá výsledky vyplývajícími z rozdělení a přerozdělení zdrojů. Jejím předmětem je tedy hospodářská aktivita a vlivy státu přerozdělení zdrojů na společnost i jednotlivé subjekty. Tato teorie oslovila i řadu ekonomů (Pareto, Kaldor, Hicks aj.) a posledního významného ocenění se dostalo udělení Nobelovy ceny „teoretikovy chudoby“ Amartyu Senovi.



## ODPOVĚDI

1. Reciprocita, redistribuce, směna.
2. Klasická teorie vychází z poznatku, že mzda, úrok, zisk a renta jsou přeměněná forma nadhodnoty (nadvýrobku), tj. rozdílu mezi náklady na práci (živou či zvěcnělou). Neoklasická teorie považuje mzdu, zisk, úrok a rentu za cenu výrobního faktoru.



3. Vychází z teorie mezní produktivity výrobních faktorů.
  4. Primární rozdělování je přidělení části důchodu jednotlivým produkčním faktorem. Sekundární rozdělování je rozdělování osobních příjmů jednotlivců (domácnosti).
  5. Lorenzova křivka vyjadřuje procentuální souvislosti na základě procentuálního rozložení obyvatel.
  6. Tyto pojmy se dotýkají kooperace lidí v ekonomickém procesu. Jejich významné narušení vede k poruchám tohoto procesu a tím k negativním důsledkům pro celou společnost.
  7. Jde o liberální, konzervativní a sociálně demokratický typ státu blahobytu.
  8. Jako první systematizoval poznání v oblasti ekonomie blahobytu a přinesl řadu přístupů.
-

## 7 STABILIZAČNÍ FUNKCE STÁTU



### RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY

V naturální ekonomice fakticky neexistuje problém nerovnováhy. Výrobce vyrobí statek, použije ho pro uspokojení potřeby, v případě má-li dlouhodobý charakter, uloží jej do zásoby v budoucnu. Za přebytečné statky, které směňuje na naturálním trhu, získává jiné a směnné poměry se určují množstvím tohoto zboží. Pokud svůj statek nerealizuje, okamžitě zastavuje výrobu a dílčí nerovnováha je tak okamžitě řešena. Vznik peněz a to, že se stanou předpokladem výroby (nákup pracovních sil, surovin, energií apod.) mění situaci. Peníze potřebují k realizaci výroby a jejím smyslem přestává být uspokojení potřeb, které je nahrazeno získáním peněz (tvorba zisku).

V moderní společnosti tak nestačí vytvářet produkt, ale musím jej prodat, jinak je výroba statků ohrožena. Nejde jenom o technologie, o kombinaci produktivních faktorů, a tudíž o kvalitu organizace výrobních procesů a kvalitu produktu, jde také o problém realizace tohoto statku v rámci existujících společenských možností, vztahu a preferencí. Určující pro uspokojení potřeb se stává důchod, jeho tvorba a rozdělování a vztah k nabízejícím na trhu.

První rovinnou, kterou musíme zkoumat, je vztah mezi strukturou výroby a strukturou trhu, druhou strukturou důchodu a potřeb. V těchto oblastech existují určité poměry, které musí být dodržovány, jinak vzniká rozpor. Proto pohyb ekonomiky při existenci monetární sféry nabývá specifické formy cyklického pohybu. Vzhledem k nepříznivým důsledkům tohoto pohybu a vzhledem k tomu, že jednotlivé samostatné subjekty ekonomiky jsou příčinou cyklického procesu ekonomického vývoje a musí zde nastoupit stát, aby svou stabilizační funkcí zmírnil dopady a snížil amplitudu kolísání. Smyslem této kapitoly je ukázat, jak se stát s touto rolí může vypořádat.



### CÍLE KAPITOLY

- podat přehled názorů na problém ekonomické rovnováhy
- vysvětlit koncepty ekonomické rovnováhy
- objasnit základy pojetí příčin ekonomického cyklu
- popsat formy ekonomického cyklu
- vymežit roli státu v ekonomickém cyklu
- objasnit podstatu anticyklické politiky státu a jeho možnosti
- popsat základní formy anticyklické politiky státu

**KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY**

Rovnováha, trh, cena, nezaměstnanost, cyklus, hospodářská politika, stabilita, dokonalá konkurence, nedokonalá konkurence, restriktivní, neutrální, expanzivní hospodářská politika.

**7.1 Vymezení ekonomické rovnováhy**

Rovnováha jako obecný pojem je stav, kdy jednotlivé části, z nichž je složen celek ne-působí destruktivně na funkci tohoto celku a nevedou k jeho rozkladu či zániku. Statická rovnováha je taková, kdy dochází k neustále stejnému opakování funkcí části i celků, tudíž nedochází zde ke změně zásadních kvantitativních a kvalitativních charakteristik. Dynamickou rovnováhu chápeme jako změnu vnitřního uspořádání části celku, kdy v souvislosti s proměnou okolí, někdy i funkce dochází k vývoji celku, k postupným změnám, které však neznamenají zánik, rozpad celku, ale jeho pozitivní transformaci. Z hlediska ekonomie lze chápat ekonomickou rovnováhu takto.

**DEFINICE**

Ekonomickou rovnováhou rozumíme stav, v němž probíhá ekonomický růst, poptávka a nabídka na jednotlivých trzích je vyrovnaná (při dané cenové úrovni zboží, služeb, mezd, úroků a rent). Cena zde slouží jako nástroj na vyrovnaní velikosti nabídky a poptávky. Vzhledem ke skutečnému vývoji hospodářství, ve kterém probíhají neustálé změny - ať ekonomické, či neekonomické - narušující v jednotlivých oblastech stabilitu proporcí (technických i společenských), je ekonomická rovnováha pouze ideální vyjádření stavu. K němu se reálná ekonomika může více či méně přibližovat.

Pojetí rovnováhy ekonomiky není u autorů a ekonomických škol stejné. Důvodem je opětovně různost v hodnocení předpokladů, akceptování mikro nebo makroekonomického přístupu, odlišností v chápání podstaty cen a cenotvorných procesů a důvodů, které vedou k těm či oněm změnám. Jiné varianty rovnováhy vyplývají z odlišných způsobů chápání hospodářského mechanismu. Lze ji pojímat jako mechanickou rovnováhu ve smyslu newtonovské fyziky, jiná interpretace vznikne při odvození analogie biologické rovnováhy, tj. ve smyslu vzájemné podmíněnosti živých organismů. Lze poukázat na sociálně institucionální pojetí vznikající funkčním vymezením role formálních a neformálních institucí a další pojetí.

Při úvahách o ekonomické rovnováze je zřejmé, že naše mysl odráží složitě strukturovaný mechanismus. V zásadě lze ekonomickou rovnováhu chápat jako vnitřní a vnější s vysokým stupněm vzájemného prolínání obzvláště jde-li o otevřenou ekonomiku.

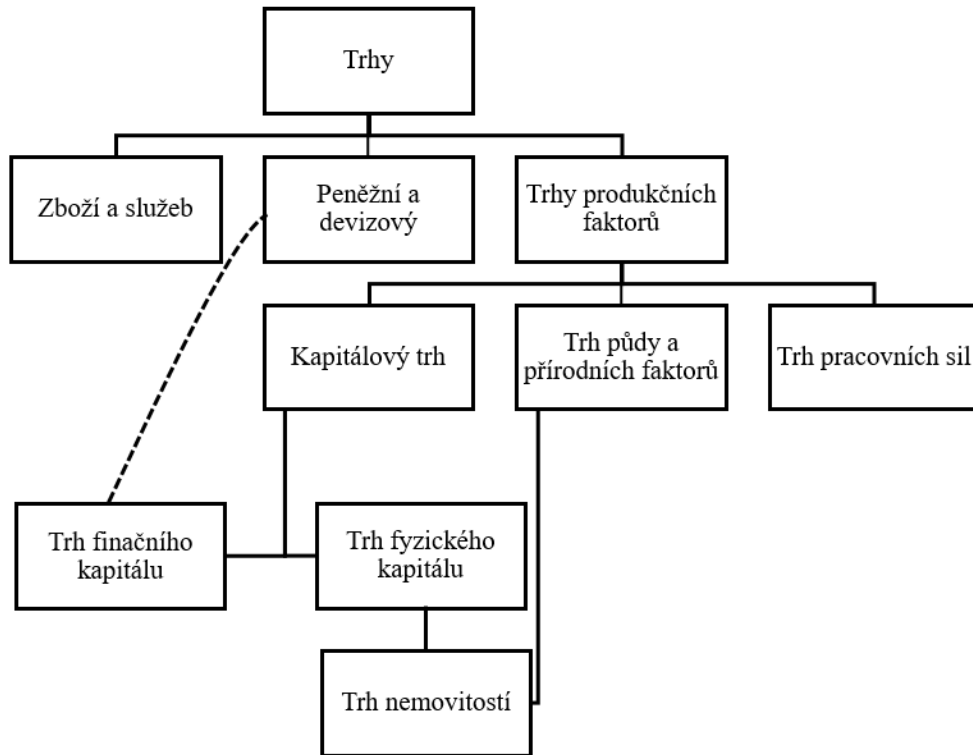
Pod vnitřní rovnováhou rozumíme takový průběh hospodářských procesů, který zabezpečuje existenci převážného množství subjektů při zachování potřebné proporcionality. Případné dílčí poruchy jsou v daném časovém období řešeny rychlou reagencí stávajících subjektů či vznikem nových.

Vnější rovnováha vzniká v procesu vazeb domácí ekonomiky s ostatními ekonomikami. Projevuje se jak vazbami na úrovni státu, tak i vazbami na úrovni jednotlivých ekonomických subjektů. Má také řadu vrstev a forem. Jde o monetární sektor (směnné kurzy, úrokové diferenciály mezi domácími a zahraničními sazbami, kapitálové pohyby) i reálný sektor (export a import zboží a služeb, rozdíly produktivit práce, cenové rozdíly a dynamika cen atd.). Také jsou rozdíly mezi statickou a dynamickou rovnováhou při projevech poruch v proporcionalitě. Vznikající disproporce (např. pod vlivem technického pokroku) mohou narušit statickou rovnováhu na trzích, ale z hlediska dynamického vyvolají proces, který rozšíří možnosti pro expanzi celého systému a tím i jednotlivých subjektů. Jinak řečeno systém dílčích nerovnováh může vést k dlouhodobé dynamické rovnováze.

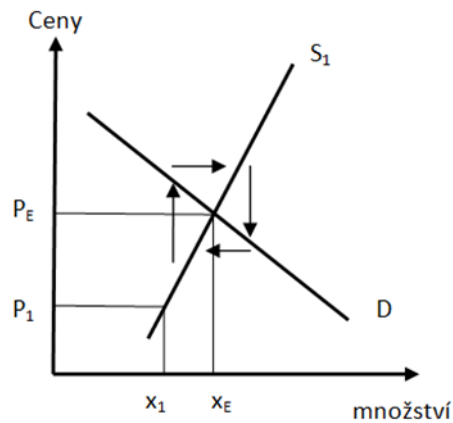
Pokud chceme vymezit základní problém ekonomické rovnováhy, musíme vyjít z toho, že každá společnost disponuje určitou zásobou výrobních faktorů a ve stanovených podmínkách dělby práce je musí alokovat do různých odvětví a oborů, které zabezpečují tvorbu hmotných i nehmotných statků. Jak bylo výše řečeno, v podmínkách výroby zboží musí dojít k úhradě nákladů na jejich zhotovení, tj. musí dojít k jejich realizaci na trhu. Proto rovnováha představuje dvou i mnohostrannou kvantitativní rovnost určitých prvků v závislosti na charakteru trhu.

Pro lepší pochopení se podívejme na základní schéma trhu (viz Obrázek č. 11).

Funkce trhu jsou tvorba cen, propojování prostoru (místní, lokální, regionální, státní, mezistátní a nadstátní regiony), rozdělování, alokace produkčních faktorů, tlak na inovace a efektivnost produkování statků. Přitom všechny tyto funkce souvisí s rovnováhou. Hovoříme-li o rovnováze v ekonomice, pak musí existovat i rovnováha na všech jejích trzích i ve vzájemném propojení.

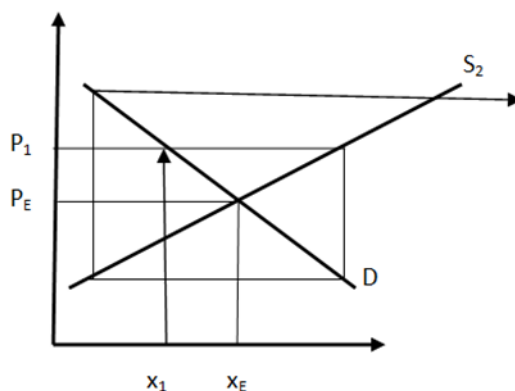
**OBRÁZEK 11: STRUKTURA TRHŮ V EKONOMICE**

Z hlediska formy projevů v ekonomii rozeznáváme tři základní typy rovnováhy - stabilní, nestabilní a neutrální. Můžeme je znázornit takto:

**OBRÁZEK 12: STABILNÍ ROVNOVÁHA**

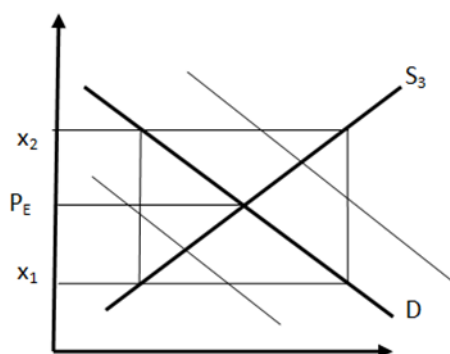
Stabilní rovnováha. Poptávka je vždy stejná, avšak nabídka má nižší elasticitu, takže výchozí nerovnovážná cena  $P_1$  směřuje k rovnovážné ceně  $P_E$  a množství  $X_1$  přejde k rovnovážné množství  $X_E$ .

**OBRÁZEK 13: NESTABILNÍ ROVNOVÁHA**



Nestabilní rovnováha. V tomto případě je nabídka elastičtější vzhledem k poptávce. Vychýlením z rovnovážného stavu  $P_E$ ,  $X_E$  vede k nárůstu disproporce a k rozpadu rovnovážného stavu, který je nastolen změnami na trhu.

**OBRÁZEK 14: NEUTRÁLNÍ ROVNOVÁHA**



Neutrální rovnováha. Zde změnou od rovnovážného stavu se nastolí pohyb ceny, na který reaguje nabídka a vytvoří se potenciálně nové rovnovážné stavy podle výše cenové

hladiny. Při rovnosti elasticit o rozsahu produkce a rovnováhy na trhu rozhoduje situace na substitučních trzích.

Pro představu rovnováhy mezi trhy, za předpokladu, že existuje dokonalá elasticita cen, lze použít Walrasův zákon. Ten se dá vysvětlit následně. Ve stavu rovnováhy firmy realizovali své zboží a služby a budou rozdělovat vytvořeny produkt. Pak můžeme zapsat:

$$Z_d = p * q^s - k * K^D - w * L^D,$$

kde  $Z_d$  je suma zisku v daném období odvedených firmami domácnostem,  $p * q^s$  je součin ceny a nabízeného množství,  $k * K^D$  je součin míry zisku z kapitálu a jeho poptávané množství a  $w * L^D$  je součin mezd a množství pracovních sil.

Pro mimomzdový očekávaný důchod domácností pak musíme sečíst  $Z_d$  s příjmem z kapitálu.

$$R = Z_d + k * K^S + w * L^S$$

Pro vysvětlení rovnováhy mezi trhy za předpokladu, že existuje dokonalá konkurence lze použít Walrasův zákon.<sup>110</sup> Jeho výkladová logika je následující.

Při rovnováze firmy realizovali zisky  $\pi^*$ , jejichž velikost můžeme zapsat jako:

$$\pi^* = p * q^s - k * K^D - w * L^D,$$

kde  $\pi^*$  je zisk, který jsou připraveny firmy transformovat domácnostem;  $p * q^s$  je cena krát množství nabízeného zboží;  $k * K^D$  je součin zisku a množství poptávaného kapitálu a  $w * L^D$  je součin mzdy a množství poptávaných pracovních sil.

Celkový mimomzdový příjem vyplývá ze součtu vyplacených zisků a zisků z vlastnictví kapitálu, které domácnosti očekávají.

$$R = \pi^* + k * K^S = p * q^s - w * L^D - k * (K^D - K^S),$$

kde  $K^S$  je množství nabízeného kapitálu při jeho výnosu  $k$ . Z toho vyplývá velikost příjmů domácností při realizovaném (poptávaném) množství statků.

$$P * q^D = w * L^S + R = p * q^s - w * (L^D - L^S) - k * (K^D - K^S),$$

po úpravě získáme:

$$p * (q^D - q^S) + w * (L^D - L^S) + k * (K^D - K^S) = 0$$

<sup>110</sup> K celému komplexu rovnováhy viz ETNER, F. *Mikroekonómia*. Bratislava: Elita, 1993, kapitola VIII. Všeobecná krátkodobá rovnováha.

Rozdíly mezi poptávkou a nabídkou jako  $(q^D - q^S)$  nazýváme přebytečnou (vyrovnanou, nedostatečnou) poptávkou produktu a po vynásobení cenou získáme celkovou hodnotu. Zároveň to znamená, že Walrasův zákon říká: V podmínkách dokonalé konkurence je suma hodnoty přebytečné poptávky na všech trzích nulová, pokud jsou dílčí ceny rovnovážné. V nerovnovážné situaci vzniká tlak na trhu zboží, nezaměstnanost na trhu práce a tlak na úrokové sazby na kapitálových trzích. Zároveň platí, že pokud už jsou všechny trhy, mimo jednoho, v rovnováze pak je rovnováha i na posledním trhu.

### 7.1.1 Vývoj teorie rovnováhy

Prvním ekonomem, který přinesl myšlenku rovnováhy v národním hospodářství, byl F. Quesnay ve svých proslulých Ekonomických tabulkách. Zde zachytil na základě fyziokratických představ reprodukční proces a zavedl myšlenku o nutnosti rovnováhy.

#### PRO ZÁJEMCE



Fyziokraté byli ekonomové převážně francouzského původu, kteří navázali na tradici přístupu od dob vévody de Sully (1551-1641) ministra Jindřicha IV., v jejíž centru pozornosti bylo zemědělství jako základ státního hospodářství. Zde, včetně těžebního průmyslu, vznikají hodnoty, čím je zemědělství produktivní a tím umožňuje vytvářet podmínky pro rozvoj průmyslu. Ten je sterilní, neboť pouze přetváří hodnoty, získané v zemědělství. Konečně třída vlastníků půdy (šlechty) je neproduktivní, pouze spotřebovává to, co jiní vytvořili.

François Quesnay (1694-1774) byl lékař, který získal vzdělání vlastní pílí. Narodil se jako vesničan, ještě v 11 letech ještě neuměl číst a v 16 letech již uměl řecky a latinsky a četl díla antických myslitelů. Na různých školách pak získal vzdělání lékaře, a nakonec skončil ve funkci porodního lékaře Ludvíka XV. Získal velký vliv hlavně tím, že se staral o zdraví markýzy de Pompadour. Jeho ekonomické práce vznikaly jako součást diskusí na francouzském dvoře, jak zajistit řešení finanční krize, která byla trvalou součástí tehdejších válek s Habsburky a Prusy. Jeho Ekonomická tabulka byla oceněna až později, nikoliv současníky. Byl to v zásadě první pokus o systém, který se snažil zachytit koloběh ekonomiky a z hlediska kapitalistického hospodářství se jednalo o snahu zachytit a formulovat podmínky, v nichž se vyrobí zboží a služby a tvoří kapitál pro rozvoj společnosti<sup>111</sup>. Podmínky rovnováhy jsou zde zachyceny na základě koupě a prodeje statků mezi třídami na základě rovnováhy vztahů mezi nimi.

---

<sup>111</sup> Blíže viz QUESNAY, F. *Ekonomická tabulka a jeho ekonomické spisy*. Praha: SNPL, 1958.



Nové východisko pro stanovení rovnováhy přinesl Adam Smith (1723-1796) tzv. Smit-hovým dogmatem. V jeho pojetí hodnota výrobků je dána součtem mzdy, zisku a pozemkové renty. To rozšířil D. Ricardo o hodnotu spotřebovaného kapitálu (odpisy). Celý systém pak dotvořil J. B. Say (1767-1832) tzv. Sayovým zákonem. Jeho podstatou je představa o tom, že nabídka vyvolává poptávku. V jeho pojetí, pokud dochází ke změně produktu za produkt a peníze jsou pouze funkcí oběhu, pak nemůže existovat problém realizace, neboť každý může spotřebovat pouze tolik, kolik prodá na trhu. Tím odstranil problém realizace a v klasické verzi dokonalé konkurence nerovnováha a následně krize vznikají pouze náhodným (nezodpovědným) procesem (rozhodnutím centra). Podle Sayovského dogmatu ekonomika se automaticky pohybuje rovnoměrně směrem k optimu.

Postupně se však v klasické ekonomii začíná rodit odpor k této zjednodušené verzi, která v té či oné formě přežívá jako základ u neoklasického myšlení a u rakouské školy. Negativní postoj řady ekonomů vychází z tezí, že peníze nejsou pouze oběživem, ale také platidlem a uchovatelem hodnot, což ve svých důsledcích vede k oddělení monetárních toků od toku v reálné ekonomice. Dochází tak:

1. k časovému oddělení koupě a prodeje od pohybu zboží a služeb,
2. k možnosti nesouladu struktury nabídky a poptávky,
3. k nerealizaci části úspor.

Tato kritika, kterou započal Malthus a pokračovala Sismondim, Marxem a Keynesem, silně ovlivňuje ekonomické myšlení, obzvláště když propuknou krize. V obdobích příznivého vývoje ekonomiky se problematika rovnováhy a realizace produktu příliš neprojevuje, neboť převažující proud ekonomického myšlení jí příliš nepreferuje. Nikdy však úplně nevymizí. Již A. Marshall si uvědomil, že dokonalá konkurence je ideální model patřící do „čisté ekonomie“, která není „rušena realitou“. V jeho době pod vlivem matematické školy (W. S. Jevons, L. Walras, V. Pareto) vznikají teoretické modely rovnováhy na základě mikroekonomických úvah.

Teoretickým základem u nich je pojetí mezního užítku. Její kořeny můžeme hledat u italských merkantilistů G. Mantovaniho (1633-1687), F. Galianiho (1728-1787) či E. B. de Condillaca (1715-1780). Nesmí se zapomenout ani na přínos rodiny Bernoulliů, kdy D. Bernoulli (1700-1782) formuloval funkční vztah mezi množstvím peněz a užitečností tak, že celková užitečnost roste s logaritmem jejich množství. Taktéž J. Bentham (1748-1832) na základě hedonistického pojetí formuloval kvantitativní měření slasti a strastí. Jedná se o intenzitu, trvání, jistotu a časovou vzdálenost. Lidé v tomto pojetí mají cíl maximalizovat slast při minimalizaci strastí.

Obrovský přínos k propracování neoklasické teorii rovnováhy přinesl A. A. Cournot (1801-1877), který předběhl tehdejší ekonomy o 50 až 100 let způsobem interpretace i kladení otázek. Ve své práci „*Recherches sur les principes mathématiques de la théorie des richesses*“ (1838) neřeší příčiny cenové úrovně, tj. neodpovídá na problematiku podstaty

ceny (práce či užitečnost), ale vykládá cenu jako funkční záležitost. Bohatstvím je mu součet směnných hodnot, je to vztahový pojem, kdy jednu hodnotu zboží můžeme vyjádřit v jiné hodnotě zboží. Cournot jako první zapsal proslulý vztah

$$D = f(p),$$

tj. poptávka je funkcí ceny. Tato funkce může mít různý průběh. Základní problém pak vidí v zajištění optimální ceny vzhledem k objemu poptávky. Přitom připouští existenci různých tržních situací, což pak umožňuje dalším ekonomům - E. H. Chamberlinovi a J. Robinsonové rozpracovat problematiku nedokonalé konkurence.

Marginální analýza orientovaná na stranu poptávky začala formulovat jiným způsobem pojetí rovnováhy. Východiskem je formulování závislosti mezi množstvím zboží ( $x$ ) a stupněm užitečnosti.

$$N = f(x) \text{ nebo } N = (x_1, x_2, x_3 \dots x_n)$$

Na rozdíl od klasiků se zde neřeší problém, jak vzniká množství onoho  $x(x_1, x_2, x_3 \dots x_n)$ .

Pokud budeme považovat za slast užitek ( $U$ ) a strast náklady poslední získané jednotky ( $C$ ) pak maximum dosáhneme, když nastane rovnováha mezi mezními užitky ( $MU$ ) jednotlivého zboží.

$$\frac{MU_1}{C_1} = \frac{MU_2}{C_2} = \frac{MU_3}{C_3} \dots \dots \frac{MU_n}{C_n}$$

Uvažujeme-li o cenách, pak zapíšeme:

$$\frac{MU_1}{P_1} = \frac{MU_2}{P_2} = \frac{MU_3}{P_3} \dots \frac{MU_n}{P_n}$$

přičemž v dokonalé konkurenci je cena dána trhem a celková poptávka důchodem subjektu. Přitom platí, že při neměnném důchodu a růstu cen je množství realizovaného zboží nutno snížit. Pak platí, že poptávané množství je funkcí ceny.

$$D = f(p)$$

Z hlediska nejvyššího stupně abstrakce, kdy se nerozlišuje chování spotřebitele a firmy ani jejich vnitřní diferenciaci, taktéž platí, že nabídka je funkcí ceny.

$$D = f(p)$$

To však neplatí u teorií nedokonalé konkurence, kdy firma ovlivňuje cenu buď přímo nebo změnou nabízeného zboží.

Vzniká tak množství modelů, z nichž velmi známý je model H. von Stackelberga (1905-1946), který vychází ze zákona klesajících výnosů formulovaných již francouzským fyziokratem A. R. Turgotem. Ve své práci *Grundlagen einer Kostentheorie* (1932) von Stackelberg tvrdí, že vzestup produkce v čase má rozhodující význam pro produktivitu faktorů. Rychlý vzestup v krátkém časovém období vede k zákonu klesajících výnosů, pomalý vzestup vede k zákonu rostoucích výnosů a mezi tím vzniká zákon konstantních výnosů. Body rovnováhy tak v jeho pojetí nejsou konstantní, ale závisí na množství produktu vyrobeného za časovou jednotku.

Zároveň je celý produkční systém založen na optimu zisku, kdy jde o největší rozdíl mezi výnosy a náklady, kterými se rozumí variabilní náklady. Toto optimum je stejně jako u Cournota, Marshalla a dalších rovno rovnováze systému. Tím na základě velikosti produkce dochází k horizontální koncentraci a vertikální kombinaci produkce. Technický pokrok zvyšuje rozsah kapacit a vede ke zmenšení počtu producentů. Dochází k monopolizaci narušující princip tržní tvorby cen a tím i stabilitu ekonomiky. Proto bez státní regulace není možno docílit podle Stackelberga rovnováhy v ekonomice. To vtělil i do své další práce *Marktform und Gleichgewicht* (1934), kde rovnováhu v monopolizované ekonomice musí udržovat silné centrum a korporativní organizace.

Jedná se o jiný zdůvodnění potřeby silného ekonomického centra, než se objevilo u Keynesa. Ten zpochybnil Sayovu poučku o rovnosti nabídky a poptávky a zpochybnil, že „nevýdají-li lidé své peníze jedním způsobem, vydají je jiným“ a automaticky nepředpokládal, „že akt individuálního spoření musí nevyhnutelně vést k souběžnému aktu investování“. (KEYNES, J. M. *Obecná teorie zaměstnanosti, úroků a peněz*. Praha: NČSAV, 1963, s. 55-56) Keynes zpochybnil automatickou schopnost mechanismu ekonomiky nastolit rovnováhu při plném využití výrobních faktorů.

Další rozvoj pojetí keynesiánské rovnováhy je spjat s pracemi E. D. Domara a R. F. Harroda. Rovnováha ekonomiky přestává být chápána jako tradice k návratu do klidu, ale rovnováha musí připouštět ekonomický růst, ekonomický rozvoj, který je schopen pokračování. Jejich přínos je v tom, že standardní keynesiánský systém se nezabýval problematikou rovnovážné míry růstu a nepočítá s kapacitotvorným efektem investic. Investice jsou pouze nástrojem tvorby důchodu.

Domar vychází z předpokladu, že plná zaměstnanost je zachovatelná pouze tehdy, když  $\frac{Y}{P} = 1$  nebo se jí blíží.  $P$  je produkční kapacita,  $Y$  je velikost produktu a investice  $I$  znázorňují vytvořený důchod. Dále zavádí efektivnost investic  $\delta$ , a tudíž pro růst výrobních kapacit platí  $I * \delta$ , kde  $I$  jsou roční investice. Můžeme tudíž zapsat pro  $P$  a  $Y$ :

$$P = I * \delta \quad Y = \Delta I * \frac{1}{\alpha}$$

kde  $\alpha$  je sklon k úsporám při předpokladu, že mezní i průměrný sklon jsou stejné. Při předpokladu rovnováhy dostaneme vztah

$$(1) \Delta Y * \frac{1}{\alpha} = \delta$$

a po úpravě kdy  $\frac{\Delta Y}{Y} = g$

$$(2) g = \alpha * \delta$$

Rovnováha nastane tehdy, kdy součin sklonu k úsporám a efektivnosti investic se rovná tempu růstu ekonomiky.<sup>112</sup>

K obdobným závěrům dospěl i Harrod, ale problém viděl v rozdílu mezi požadovanou mírou efektivnosti kapitálu a mírou využití produkčních kapacit. Proto uvažuje o rovnici  $gw = \alpha * \delta r$ , kde  $gw$  je zaručené tempo růstu, při které budou výrobci investovat potřebnou část národního důchodu. Jinak řečeno se musí požadovat takový růst investic, aby se vyčerpali veškeré úspory.

Pro celkové zachování rovnováhy hospodářského systému zavádí ještě vztah -  $gn$  - přirozené tempo růstu. Je to vztah mezi změnou počtu obyvatel (pracovních sil), technickým vývojem a získáním nových přírodních zdrojů. Je to tedy růst využívající veškeré přístupné výrobní faktory a rovnováha je vztah mezi  $gw$  a  $gn$ . Pro úplné pochopení pak ještě musíme uvést  $g$ , tj. faktické tempo růstu, přičemž dostáváme do úvah množinu situací, kdy se tato tempa od sebe liší. Jsou menší nebo větší.

Jiné přístupy k rovnováze jsou odvozeny ze strukturálních modelů růstu (W. Leontejef, J. von Neumann, O. Lunge aj.), které pomocí koeficientů maticového počtu hledají rovnovážné stavy v oborově členěném hospodářství. Dále hledání modelů pokročilo k tzv. optimalizačním modelům (L. V. Kantorovič, R. Frisch aj.). Zde se ukázalo, že hledání optima v sobě obsahuje „prvek lidského (subjektivního) hodnocení. Objektívni hledisko není hodnotící, nemůže proto rozlišovat dobré, lepší, horší apod., ale pouze možné, nemožné, nutné apod. K tomu, abychom hodnotili...musíme mít kritérium. Kritérium optimality, které vstupuje do optimalizačních modelů prostřednictvím tzv. cílové...funkce vyjadřuje určitý společenský systém preferencí“. (KÝN., O. *Strukturální modely růstu*. In: *Eseje o teoriích ekonomického růstu*. Praha: Academia, 1967, s. 275) To se odráží i v pojetí cen, které probíhá na základě duální koncepce. Primární část se týká naturálních ukazatelů a bilančních vztahů mezi nimi a duální část modelu hodnotových vztahů. Nehovoří se zde o rovnováze, ale o optimalitě.

Hledat optimální soustavu cen znamená vzít v úvahu objektivní nutnost proporcí a také systém společenských preferencí. Ceny produktů jsou zde postaveny na nákladech (materiálových, mzdových, zisku, úroku a renty). V případě pracovní teorie hodnoty vyjdou ceny blízké výrobním cenám a objeví se i renta z přírodních zdrojů. Odpovídají tak klasické i

---

<sup>112</sup> Viz DOMAR, E. D. *Eseje o teorii ekonomického rastu*. Bratislava: Vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 1956, s. 118–121.

marxistické verzi, model zároveň provede imputaci hodnoty na výrobky prvního, druhého a třetího stupně (ve smyslu Mengera a Böhm Bawerka).



## PRO ZÁJEMCE

Rakouská škola, která důsledně vychází ze subjektivního hodnocení statků, tvrdí, že „tvorba hodnoty a ceny má svůj počátek v subjektivních hodnoceních hotových výrobků jejich spotřebiteli“. (BÖHM-BAWERK, E. *Základy teorie hospodářské hodnoty statků*. Praha: Academia 1991, s. 172) K tomu, aby vysvětlila směnnou hodnotu kapitálových statků, musí sestavit jakési stupně přidávání hodnot, a tudíž seřadit statky do určité hierarchie. Tak byly sestaveny stupně  $G_1, G_2, G_3, G_4$ . (BÖHM-BAWERK, E. c. d., s. 88) a tvrdí: „Na všech postupně do sebe přecházejících skupinách produktivních prostředků vzdálenějšího řádu závisí jeden a týž přírůstek blahobytu, totiž mezní užitek jejich konečného výrobku.“ (BÖHM-BAWERK, E. c.d., s. 89)

Je to metodologický problém, kdy se hodnota fyzického kapitálu určuje hodnotou výrobků na něm vytvořené, ale sám fyzicky kapitál hodnotu nemá, pouze ji odráží. Proto velmi kostrbatě vysvětluje i zisk. Zároveň si vůbec neklade otázku, proč je někdy produktu více a někdy méně a čím je určován, když je nabídka a poptávka v rovnováze jako směnná hodnota.

Teorie mezní užitečnosti zajímá pouze chování jednotlivého individua, nikoliv souhrn koupě a spotřeby. Celek však není pouhým souhrnem částí a metodologicky by se mělo rozlišovat mezi mezní hodnotou jako vztahem směny dvou veličin a mezní hodnotou jako poslední částí celku. Imputace hodnoty probíhá v řetězci od výrobku nižšího řádu, až je nakonec přidělena jistá hodnota nereprodukovatelným výrobním faktorům. Ocenění omezených zdrojů je pak odvozeno ze vzácnosti.

### 7.1.2 Základní modely teorie rovnováhy

V oblasti neoklasického ekonomického myšlení je nejčastěji jmenován Walrasův model. Jeho proslulost spočívá v tom, že se jedná o první model celkové ekonomické rovnováhy založené na několika podmínkách, které vyhovují mikroekonomickému přístupu a na představě volného trhu. Pro jeho celkové pochopení je i důležitá charakteristika Walrasova chápání státu a jedince. „Dle něho stát a jednatel nestojí proti sobě, nýbrž se doplňují. Jsou dle výrazu, který jest velmi správným dle našeho mínění abstrakcemi; jediná skutečnost jest společenský jednatel, totiž člověk žijící ve společnosti..... Stát má zajistit všeobecné podmínky existenční společné všem lidem. Jednatel má zaujmouti dle svých vlastních schopností, práce a vytrvalosti osobní postavení ve společnosti... Společné vlastnictví půdy a jejího výnosu, souhrnné vlastnictví kapitálu, práce a jejich výnosů, taková je sociální organizace, která uskuteční formuli spravedlnosti dle Walrasa: rovnost podmínek, různost

postavení.“ (GIDE, CH. a CH. RIST. *Dějiny nauk národohospodářských od doby fyziokratů až po naše dny*. Druhé vydání. Díl II. Praha: Jan Laichter, 1928, s. 352) Walrasova představa role jedince akceptuje hedonistický princip, a tak se shoduje i s představou A. Smitha, že úsilí o dosažení blaha jedince znamená i růst společenského blahobytu.

Walrasův systém rovnováhy<sup>113</sup> je postaven v rámci uzavřeného systému, v němž existuje velké množství výrobců a výrobků. Cílem jeho modelu je prozkoumat podmínky vedoucí k rovnováze na trhu. Centrálním problémem je proto určení rovnovážných cen, při kterých bude veškeré vyrobené zboží prodáno, takže nebude existovat neuspokojená poptávka ani její převis. To platí i pro výrobní faktory.

Toto pojetí je mikroekonomické, ale vychází ze sumy zboží a jednotlivců na různých trzích. Jednotlivci nejsou členění do společenských tříd a vrstev a výrobci nejsou podnikatelé ve smyslu schumpeterovského pojetí. Pohybují se v oblasti směny a kupují od majitelů výrobní faktory a prodávají výrobky po použití těchto faktorů.

Produkční funkci definoval takto:

$$x_i = (y_1, y_2, y_3 \dots y_n),$$

kde  $x_i$  je množství  $i$ -tého výrobku a  $y_1$  až  $y_n$  množství jednotlivých produkčních faktorů. U výrobních faktorů neuvažoval o žádných překážkách či limitech. Výše hodnoty výrobku je dána součtem spotřeby faktorů, tj. neuvažuje zde zisk, pouze náklady. Cena zde sehrává vyrovnávací roli mezi nabídkou a poptávkou.

Velikost poptávky určuje objem důchodů, přičemž úspory jsou součástí poptávky. Alo-kace poptávky na jednotlivé zboží prodávané na dílčích trzích je důsledkem snahy po rovnováze definované mezní užitečností a cenou. Vzestup poptávky znamená zvýšení poptávky po výrobních faktorech. Ceny nejsou stanoveny jako absolutní výše, ale jako směnná hodnota v jiném základním zboží.

## PRO ZÁJEMCE



Význam Walrasova pojetí rovnováhy spočíval v definování rovnovážné hladiny cen jako základního předpokladu pro rovnováhu ekonomiky. Tyto ceny chápeme nikoliv jako hodnotu vyjádřenou v penězích, ale směnnou hodnotu vyjádřenou k univerzálnímu zboží (uméraire). Nerovnováha na trhu se tak projeví ve změně směnných poměrů.

Svým pojetím ekonomické rovnováhy jako rovnováhy cenové hladiny a aplikací mezní užitečnosti vytvořil základ pro další rozvoj neoklasických přístupů k rovnováze ekonomiky, kde role státu je pouze v sociální, kulturní a politické rovině. Jejím smyslem je zabezpečit fungování prostředí a jinak se ekonomika sama udržuje v rovnovážném stavu. Přitom se jedná o model statický, který pracuje s neměnnými prvky a vztahy uvnitř systému

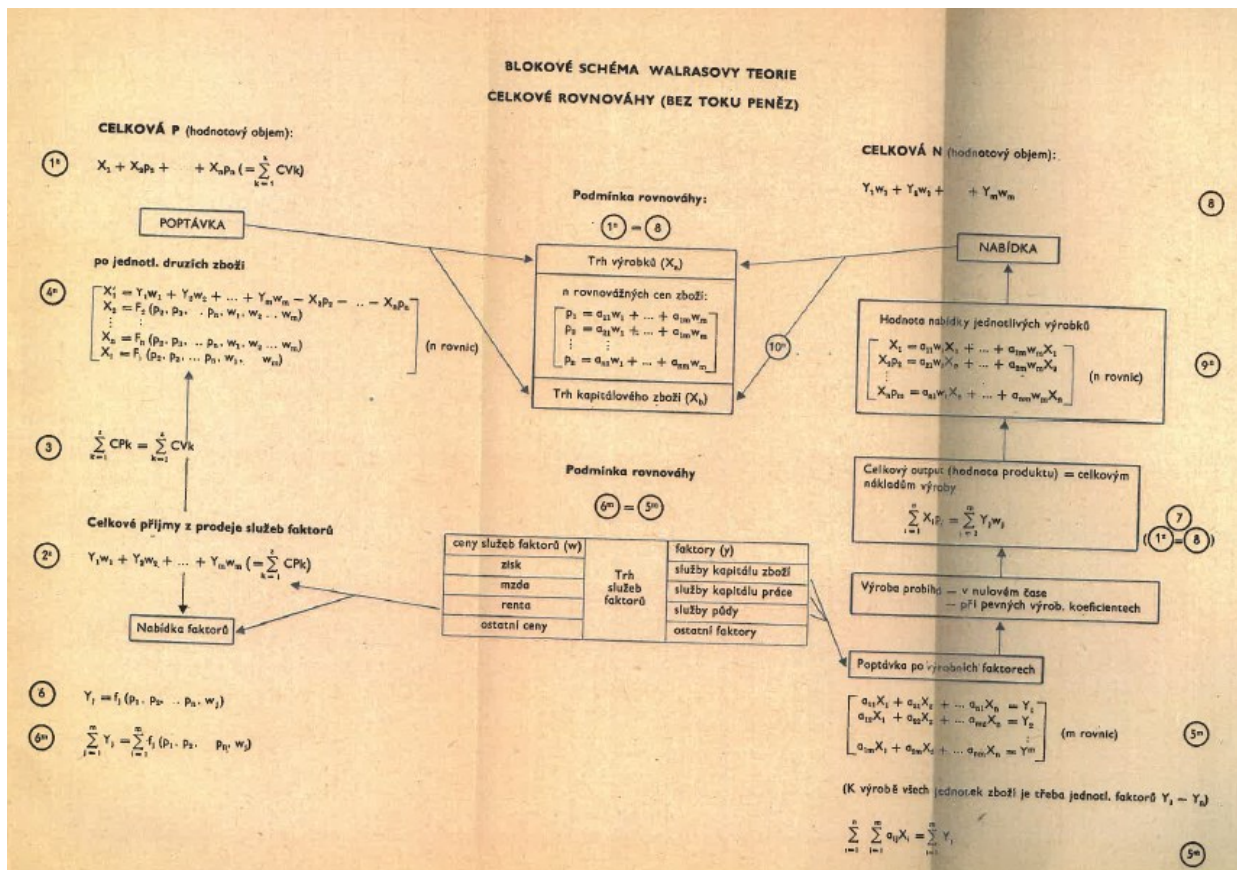
<sup>113</sup> Viz WALRAS, L. *Blemeuts d'économie politique pure* Lausanne, 1874.

a neuvažuje jednání vzhledem k minulým či budoucím stavům a abstrahuje od faktorů, které je mění. Umožnil však zachycení kvantitativních poměrů, které jsou zapotřebí pro budování poznání v oblasti proporcí a disproporcí ekonomiky.

Blokové schéma znázorňující Walrasova pojetí celkové rovnováhy je následné.



### SCHÉMA 3: BLOKOVÉ SCHEMA ROVNOVÁHY - WALRAS



Zdroj: MERVART, J. Teorie ekonomické rovnováhy. Praha: Svoboda 1971., s. 216.<sup>114</sup>

Jiné pojetí rovnováhy je spjato s pracovní teorií hodnoty. Ta vychází z toho, že užitná hodnota zboží je předpokladem realizace. Znamená to, že pokud je zboží neužitečné (z různých důvodů jako nekvalita, morální zastarávání, obtíže s provozováním atd.). Není realizováno, tj. nenajde svého kupce. Zároveň je nositelem hodnoty a tvoří věcné prvky bohatství.<sup>115</sup>

<sup>114</sup> Výklad walrasovského systému viz MERVART, J. c. d., s. 207-234. Pro představu zde uvádím pouze blokové schéma. Dále viz ALLEN, R. G. D. *Matematická ekonomie*. Praha: Academia, 1971, kap. 10 Všeobecná hospodářská rovnováha.

<sup>115</sup> D. Ricardo ve svých 12 bodech vymezující jeho pojetí ekonomického systému píše „Užitečnost tedy není mírou směnné hodnoty, ačkoliv je pro ni naprosto nutná... Existuje i zboží, jehož hodnota je určena výhradně

Podstatu tohoto pojetí nejlépe osvětlí následný Marxův citát. „Je-li rozdělení (práce bezprostředních výrobců F.V.) proporcionální, prodávají se výrobky za své hodnoty (a jdeme-li dále za své výrobní ceny) anebo za ceny, které jsou modifikacemi těchto hodnot, respektive výrobních cen, určených všeobecnými zákony... ale tak jako užitná hodnota jednotlivého zboží závisí na tom, zda samo o sobě uspokojuje nějakou potřebu, závisí užitná hodnota společenské masy výrobků na tom, zda je tato masa výrobků adekvátní kvantitativně určité společenské potřebě každého zvláštního druhu výrobků, a tudíž na tom zda je práce mezi různé výrobní sféry rozdělena proporcionálně úměrně této kvantitativně vymezené společenské potřebě.“ (MARX, K. *Kapitál III*. 2. díl. Praha: SNPL, 1956, s. 182-183)

Problém rovnováhy je zde problémem dělby práce, produktivity určující množství statků, individuální a společenské spotřeby. Zároveň musí odpovídat struktura výroby struktuře spotřeby, tj. alokace výrobních zdrojů musí odpovídat celospolečenským preferencím na jednotlivé statky. Pokud jsou tyto základní poměry porušeny, vážně realizace zboží a služeb. Základní proporce je tak určená spotřebou užitných hodnot statků. Pokud jsou statky vyrobeny a pokud je v odvětví „příliš mnoho společenské práce, tj. je část výrobku neužitečná“. (MARX, K. c. d., s. 185) Jinak řečeno z hlediska pracovní teorie hodnoty nemá ekonomická rovnováha základ v rozhodování a psychologii subjektů, ale je odvozována z jednoty kvantitativních vztahů v rovině společenského vynakládání práce jednotlivými subjekty a kvantitativními vztahy v rovině množství a struktuře vytvořených statků.

## PRO ZÁJEMCE



Základní model, který vytvořil K. Marx byl model dvou sektorového hospodářství, což bylo zobecnění řady dílčích odvětví. Produkt  $Y$  rozdělil na  $Y_1$  - produkty pro výrobu a  $Y_2$  - spotřební předměty. Proto platí, že  $Y = Y_1 + Y_2$ .

Obecně můžeme zapsat:

$$\begin{aligned} Y_1 &= C_1 + V_1 + m_1 \\ Y_2 &= C_2 + V_2 + m_2 \\ \hline Y &= C + V + m \end{aligned}$$

kde  $C$  je hodnota spotřebovaného kapitálu k výrobě produktu  $Y$ ;  $C_1$  - hodnota tohoto kapitálu pro výrobu výrobních prostředků;  $C_2$  - hodnota pro výrobu spotřebních předmětů.  $V$  je hodnota pracovní síly užitá pro výrobu  $Y$ ;  $V_1$  je hodnota ve výrobě výrobních prostředků a  $V_2$  je hodnota ve výrobě spotřebních předmětů a  $m$  je nadprodukt, tj. zisk, úrok, renta a nerozdělená část zisku.

---

jeho vzácností... Hovoříme-li tedy o zboží, o jeho směnné hodnotě a o zákonech, které řídí vzájemný poměr jeho cen, máme na mysli vždy jen takové zboží, jehož množství lze zvětšit lidskou prací a při jehož výrobě není konkurence nijak omezená". RICARDO, D. *Zásady politické ekonomie a zdanění*. Praha: SNPL, 1956, s. 25 - 26.



Prostá reprodukce spočívá v tom, že hospodářská aktivita v období  $t_1$  se rovná hospodářské aktivitě v období  $t_0$ . Celkový produkt v sobě zahrnuje stejné množství výrobních prostředků  $C, C_1, C_2$  s konstantní produktivitou.

Hodnota  $Y_1$  je tedy rovna  $C_1 + C_2$ .

$$C_1 + C_2 = C_1 + V_1 + m_1,$$

proto platí

$$C_2 = V_1 + m_1$$

To je základní podmínka rovnováhy dvou odvětví platná v reprodukčním procesu. Zároveň platí, že

$$C = P_1 \quad \text{a} \quad V + m = P_2.$$

Z hlediska zachování rovnováhy v reprodukčním procesu mají vliv pouze mezi odvětvové přesuny  $V_1, m_1, C_2$ . Ostatní složky procesu  $C_1, V_2, m_2$  vliv na rovnováhu nemají. Zvětšení spotřeby kapitálu v prvním odvětví nemá vliv na velikost hodnoty v druhém odvětví, roste produkt  $y_1$ . Totéž platí pro výrobu odvětví spotřebních předmětů. Jejich růst v případě vzrůstu produktivity práce v tomto odvětví nevyvolává změny v poptávce po  $C_2$ .

Obdobně lze určit základní rovnováhu pro rozšířenou reprodukci, tj. stav kdy uvažujeme o neustálém zvětšování  $Y$ . Vyjdeme z toho, že nadprodukt rozdělíme na tři části:

- $m_c$  - akumulace určená na investice do konstantního kapitálu,
- $m_v$  - akumulace určená na dodatečný nákup pracovních sil,
- $m_o$  - spotřebována část nadproduktu.

Pak platí:

$$Y_1 = C_1 + V_1 + m_{1c} + m_{1v} + m_{1o}$$

$$Y_2 = C_2 + V_2 + m_{2c} + m_{2v} + m_{2o}$$

Pokud opustíme zjednodušující předpoklad, že akumulace je uložena v odvětví, kde vzniká, pak přesun do jiného odvětví znamená tendenci k vyrovnávání měr zisků. Pak  $m_{1c}$  se rozdělí na  $m_{1c} = m_{1c1} + m_{1c2}$ , kde  $m_{1c1}$  je ta část akumulace v odvětví 1 investovaná v tomto odvětví a  $m_{1c2}$  ta část akumulace, která z odvětví 1 umístí odvětví 2.

Analogicky to platí i pro pracovní sílu. Proto můžeme zapsat:

$$Y_1 = C_1 + m_{1c1} + m_{1c2} + V_1 + m_{1v1} + m_{1v2} + m_{1o}$$

$$Y_2 = C_2 + m_{2c1} + m_{2c2} + V_2 + m_{2v1} + m_{2v2} + m_{2o}$$

Pro rovnováhu opět musí platit, že hodnota spotřeby kapitálu se musí rovnat  $Y_1$ . Dostaneme rovnici:

$$C_1 + m_{1c1} + m_{1c2} + V_1 + m_{1v1} + m_{1v2} + m_{1o} = C_1 + C_2 + m_{1c1} + m_{2c1} + m_{2c2}$$

Po vykrácení platí pro rovnováhu v rozšířené reprodukci:

$$c_2 + m_{2c1} + m_{2c2} = V_1 + m_{1v1} + m_{1v2} + m_{1o}$$

Z toho vyplývá, že pro rovnováhu v rozšířené reprodukci je jedno, kde je akumulace dané skupiny umístěna, ale není jedno, kde je její zdroj. Dále můžeme zapsat:

$$c_2 + m_{2c} = V_1 + m_{1v} + m_{1o}$$

$$m_{2c} = m_{2c1} + m_{2c2}$$

$$m_{1v} = m_{1v1} + m_{1v2}$$

Tyto úvahy o rovnováze se staly základem dalších modelů jako Feldmanův model ekonomického růstu, jež předběhl řadu jiných růstových modelů, ovlivnil společně s Walrasem přístupy V. Leontjeva. Lenin je dále rozpracoval do teorie předstihu růstu skupiny výrobních prostředků před spotřebními předměty, což ovlivnilo plánovací praxi zemí sovětského bloku. Ta opomněla nerozpracovanou Leninovu myšlenku o intenzivním (kapitálově úsporném) a extenzivním (kapitálově náročném) růstu, což mění tyto proporce. Rozlišují totiž růst do šířky a do hloubky. V prvním případě říká, že jde o extenzivní rozšíření kapitálu na úkor naturálního hospodářství, v druhém případě jde o růst již plně rozvinutého hospodářství<sup>116</sup>. Další rozvoj byl pak spjat se jmény jako O. Lange<sup>117</sup> či M. Kalecki<sup>118</sup> a jiné.

---

Třetí významnou teorií, kterou chceme představit je Keynesovo pojetí ekonomické rovnováhy. Ta se v zásadě liší od předchozích dvou modelů a specifickým prostředím po Velké hospodářské krizi, která zdůraznila poptávku, akumulaci a nezaměstnanost jako základní komponent fungování ekonomického mechanismu. Proto je jeho model rovnováhy ovlivněn peněžní a reálnou akumulací. Je zároveň statický, neboť se snaží určit faktory konstituující rovnováhy.

Prvním termínem zasluhujícím pozornost je efektivní poptávka. Ta se skládá z poptávky po spotřebě a z poptávky po kapitálových statcích, tj. investicích. V rovnici efektivní poptávky funguje sklon ke spotřebě a sklon k úsporám, které se mění se změnou důchodu. Předpokládá se, že subjekt s vyšším důchodem spotřebuje relativně menší část důchodu a

---

<sup>116</sup> LENIN, V. I. *Ještě k teorii realizace*. In: Spisy sv. 3., Praha: Svoboda, 1953, s. 581.

<sup>117</sup> Viz např. LANGE, O. *Teorie reprodukce a akumulace*. Praha: NPL, 1965.

<sup>118</sup> KALECKI, M. *Náčrt teorie růstu socialistické ekonomiky*. Praha: NPL, 1965; KALECKI, M. *Poznámky o teorii růstu*. In: *Teorie ekonomického růstu a soudobý kapitalismus*. Praha: Academia 1966.

relativně větší uspoří. Úroková sazba v efektivní poptávce hraje roli podnětu k investicím, v níž se přeměňují úspory.

Dále pro formování efektivní poptávky jako vlivní faktory mu vystupuje obyvatelstvo, technická úroveň a technologie výroby, úroveň rozdělování a přerozdělování. Statický charakter jeho teorie rovnováhy je v tom, že změny v těchto faktorech nepromítal do koncepce modelu. Obecně můžeme zapsat jeho pojetí následovně:

$$Y = C + S = (I)$$

Jestliže uvažujeme uzavřenou ekonomiku, pak platí, že produkt  $Y$  se dělí na spotřebu  $C$  a úspory  $S$ . Ty jsou použity na nákup statku. Přitom platí to, že  $Y$  je naturálně nabídka statku a hodnotově množství důchodů určených k nákupu těchto statků. Zásadní rovnováhou je zde  $S = I$ . Protože pokud by zůstala část  $S$  nerealizovaná, musí existovat zdroj jejího důchodu, ale proti tomu musí stát existující nevyužitá produkční kapacita, která vyrábí na sklad, tj. její výroba je realizována na základě úvěru. Jak dlouho? Odpověď na rozdíl od K. Marxe hledal Keynes v subjektivních psychologických vlastnostech ekonomických subjektů na pohyby mezd, zisků a úvěrových sazeb. Sklon k úsporám  $S/Y$  a sklon ke spotřebě  $c/Y$  jsou důsledkem výše důchodu. Přitom platí:

$$Y = \frac{C}{Y} + \frac{S}{Y} \rightarrow c + s = 1,$$

kde malé  $c$  a  $s$  jsou sklony. Přitom rozlišuje průměrný sklon k úsporám a mezní sklon k úsporám (spotřebě), průměrný  $\frac{c}{Y}$ , mezní  $\frac{\Delta c}{\Delta Y}$ , kdy v prvním případě jde o podíl spotřeby na produktu a v druhém o změnu spotřeby při poslední změně důchodu o jednotku. Obdobně je to i u úspor.

Dalším bodem Keynesova pojetí je multiplikátor, který je formalizován takto:

$$K = \frac{1}{1 - \frac{\Delta c}{\Delta Y}}$$

Z něho můžeme vyčíst, že čím je větší mezní sklon ke spotřebě, tím je větší investiční multiplikátor.

Jemu náleží dvě základní funkce:

1. Určuje kvantitativní důsledek investic z hlediska tvorby důchodu.
2. Vyčerpáním svých důsledků dostává systém zpět do rovnováhy.

Je to dáno tím, že účinek investic na důchod zapíšeme rovnicí:

$$\Delta Y = K * \Delta I$$

To znamená, že přírůstek investic  $\Delta I$  krát  $K$  zvětšuje přírůstek důchodu  $\Delta Y$ , a to v závislosti na mezním sklonu k úsporám.

Postupu zmenšování prvotního přírůstku investic je dáno tím, že část investic zůstává ve firmě (úspory) a část je zadána do ekonomiky (c-spotřeba). V dalším momentu tyto firmy, které získaly dodatečně investice, část si ponechají a část zadají svým subdodavatelům. Celý tento proces zmenšuje sklon k úsporám, až se podnět vyčerpá a ekonomika dojde zpět do rovnovážného stavu, ale již na nové vyšší úrovni.

Z tohoto pohledu je centrálním problémem přeměna úspor v investice. O tom rozhoduje mezní efektivita kapitálu, tj. o kolik se mi změní míra zisku při dodatečně vložené jednotce kapitálu a výši úrokové sazby. Jestliže je pokles úrokové sazby menší než pokles mezní efektivity kapitálu, tendence k investování klesá. Problémem rovnováhy v tomto případě je, že pohyb každé veličiny ovlivňuje jeho ekonomické procesy. U kapitálu je to celková masa kapitálu a kapitálový charakter technického pokroku – kapitálově úsporný či kapitálově náročný. Úrokovou sazbu v zásadě ovlivňuje masa peněz v oběhu a preference likvidity.

Z toho vychází, že v uvedeném modelu má podnět k investicím klesající charakter, a tudíž začíná váznout přeměna úspor v investice. Z tohoto pak plyne Keynesovo přesvědčení, že v soudobém kapitalismu, který se vyvíjí metodou *laissez faire* se za statických podmínek pohybuje mimo produkční optimum za neúplného využití výrobního potenciálu. A proto pro nastolení rovnováhy musí přijít stát, odebrat část úspor a investovat je do ekonomiky, aby nastolil rovnováhu.

## PRO ZÁJEMCE



Při tehdejší vysoké míře nezaměstnanosti byla tato kategorie základní, kolem níž se točil proces rovnováhy ekonomiky. Považuje efektivitu poptávky spojenou s plnou nezaměstnaností pouze za zvláštní případ, když náhodou nebo záměrně běžné investice udržují výši poptávky rovno převisu nabídky produkce při plné nezaměstnanosti nad tím, co je ochotná vydat společnost při daných důchodech a cenách, když v ní vládne plná zaměstnanost.

Tuto myšlenku rozvinul do 8 tezí:<sup>119</sup>

1. „Za daného stavu techniky, zdrojů a výrobních nákladů závisí důchod (jak peněžní, tak i reálný) na výši zaměstnanosti  $N$ .
2. Vztah mezi důchodem společnosti a velikostí očekávaných výdajů na spotřebu označenou jako  $D_1$ , bude závislý na psychologickém a charakteristickém rysu společnosti, který označíme jako sklon ke spotřebě. To znamená, že spotřeba bude závislá

<sup>119</sup> KEYNES, J. M. *Obecná teorie zaměstnanosti úroku a peněz*. Praha: NČSAV, 1963, s. 62-63.

- na výši celkového důchodu, a proto i na výši zaměstnanosti  $N$  až na případy, kdy nastane nějaká změna ve sklonu ke spotřebě.
3. Množství práce  $N$ ..... závisí na součtu ( $D$ ) dvou veličin, totiž  $D_1$  - částky očekávaných výdajů společnosti na spotřebu a  $D_2$  - částky, které společnost pravděpodobně věnuje na nové investice.  $D$  - je to, co jsme označili jako efektivní poptávku.
  4. Jelikož  $D_1 + D_2 = D = \Phi(N)$ , kde  $\Phi$  je funkce celkové nabídky, a jelikož ....., je funkce  $N$ , kterou budeme označovat  $X(N)$  a která je závislá na sklonu ke spotřebě, vyplývá z toho že  $\Phi(N) - X(N) = D_2$ .
  5. Z toho vyplývá, že výše zaměstnanosti odpovídající stavu rovnováhy závisí a) na funkci celkové nabídky  $\Phi$ , b) na sklonu ke spotřebě  $X$  a c) na výši investic  $D_2$ . To je podstatou obecné teorie zaměstnanosti.
  6. Každé hodnotě  $N$  odpovídá určitá mezní produktivita práce v průmyslových odvětvích vyrábějících zboží dělnické spotřeby, a to je také to, co určuje reálnou mzdu.
  7. V klasické teorii, podle které  $D = \Phi(N)$  pro všechny hodnoty  $N$  je výše zaměstnanosti v indiferentní rovnováze pro všechny hodnoty  $N$ , které jsou menší než jeho maximální hodnota. Proto lze očekávat, že síly konkurence mezi podnikateli posunou výši zaměstnanosti k této maximální hodnotě.
  8. Roste-li zaměstnanost, poroste  $D_1$ , ale nikoliv ve stejné míře jako  $D$ , neboť roste-li náš důchod, roste rovněž spotřeba, ale nikoliv ve stejném rozsahu.“

Podle Keynesiánského hlediska „nabídka práce při dané reálné mzdě stanoví maximum možné výše zaměstnanosti, sklon ke spotřebě a výše nových investic určují společně výši zaměstnanosti". (KEYNES, J. M. c. d. s. 63)

Tím vstupuje do pojetí rovnováhy i rovnovážná úroková sazba. Tím vstoupila do jeho pojetí rovnováha na trhu peněz  $M$  (masa peněz) a potřeba likvidity  $L$  jsou v jeho pojetí spojeny úrokovou sazbou  $i$ . Masa peněz je určována centrální bankou a poptávka po likviditě vychází ze tří momentů:

1. „motivů oběhu, tj. potřebě peněz pro běžné transakce osobní a podnikatelské,
  2. motivů opatrnosti, tj. přání zajistit si pevnou příští peněžní hodnotu určité části celkových zdrojů,
  3. motivů spekulace, tj. přání dosáhnout zisku, proto že známe budoucí perspektivy, převládající na burze lépe než trh“.
- (KEYNES, J. M. c. d., s. 178)

Celkově dospívá k tomu, že úrok a investice „jsou ve skutečnosti veličinami určenými a nikoliv určujícími". (KEYNES, J. M. c. d., s. 190) Za primární považoval závislost důchodu na investicích a mění-li se investice, musí se důchod změnit o takovou část, aby se změna úspor rovnala změně investic.

Keynesovo pojetí rovnováhy je tak postaveno, aby propojilo v ekonomice velikost  $Y$ ,  $C$ ,  $S$ ,  $I$  a  $i$  nezaměstnanost. Uvažuje o nich jako o systému, který prostřednictvím sklonu k úsporám a změnám  $Y$  se dostává do nerovnováhy. Proto požaduje státní zásahy jako nástroj řešení k nastolení rovnovážného stavu.

## K ZAPAMATOVÁNÍ



V zásadě všechny ekonomické školy se shodují nad nutností rovnovážného chodu ekonomiky. Na druhé straně se liší svým přístupem k řešení rovnováhy. Klasická teorie a marxismus považují rovnováhu ekonomiky záležitostí délky práce a alokace prostředků do určité struktury, proti které stojí struktura poptávky. V případě vzniku nesouladu je v marxistické teorii řešením hospodářská krize. U klasických teorií prakticky neexistuje díky Sayovu zákonu.

Neoklasické pojetí vychází z Walrasova modelu rovnováhy, kde základem jsou rovnovážné ceny na jednotlivých dílčích trzích. Metodologicky je založeno na mezních veličinách. Vzhledem k tomu, že jsou tyto trhy propojeny, musí existovat i mezi nimi rovnováha, takže národohospodářskou rovnováhu chápeme jako rovnovážnou cenovou hladinu. Základním nástrojem rovnováhy je zde pružnost cen, které v případě dílčího narušení rovnováhy vrací systém do původního stavu. Stát má zde roli udržování podmínek pro fungování systému.

Keynesiánské pojetí neakceptuje řadu klasických a neoklasických teorémů jako dokonalá pružnost cen, schopnost trhu zajistit optimální využití výrobních faktorů atd. Je založeno na makroekonomickém pojetí národohospodářských kategorií a procesů. Proto se zde jeví jako rozhodující prvek vztah mezi úsporami a investicemi a jejich rozdílnými sklony. Jejich původ vidí Keynes v psychologickém charakteru společnosti, který vede k rychlejšímu růstu důchodu než spotřebě. Tuto skutečnost vedoucí k systémové hrozbě masové nezaměstnanosti považuje za faktor, který si vynucuje hospodářskou politiku státu.

---

## 7.2 Anticyklická politika státu

Snahou předchozích subkapitol bylo ukázat na důležitost pojmu ekonomická rovnováha. Z hlediska našeho chápání ekonomických procesů potřebujeme pochopit a vysvětlit příčiny reálného kolísání ekonomických aktivit. Jinak by ekonomie jako věda přestala existovat a transformovala by se do podoby novinových titulků, jejichž význam je ve snaze ovlivnit rozhodnutí jiného subjektu v něčí prospěch.

Pokud tedy dochází k pozorování ekonomické reality, vidíme, že se nevyvíjí rovnoměrně, ale dochází zde ke kolísání ekonomických ukazatelů. Diskuze o pohybu národního hospodářství je již 200 let součástí ekonomického myšlení a má přesahy do řady dalších vědních oborů – psychologie, sociologie, etika, historie aj. Ty se snaží vypořádat s důsledky

tohoto vývoje, objasnit souvislosti a přiřadit je k jednotlivým sociálním, kulturním a politickým procesům. Pohled ekonomie na problematiku cyklického kolísání je však nenahraditelný.

### 7.2.1 Diskuze o ekonomickém cyklu

Obecně vzato ekonomický pohyb nikdy neprobíhal rovnoměrně. Ten základní důvod pro předindustriální společnosti vycházel z případného cyklu. Pravidelné střídání ročních období určovalo charakter společností, jejichž základem výroby statků bylo zemědělství a lesnictví. Ale nejenom to. Podle přírodního cyklu se odehrávaly válečné aktivity, pravidelné střídání větrů ovlivňovalo námořní komunikace, říční a pozemní komunikace taktéž nebyly imunní vůči přírodním cyklům. Tyto a další procesy vedly k tomu, že vývoj nebyl přímočarý a že ekonomická aktivita se nevyvíjela rovnoměrně v čase.

Avšak zdánlivé podobnosti nesmí růst k povrchním analogiím, neboť pohyb industriální ekonomické aktivity je kvalitativně odlišný.

K výzkumu a výpovědím o hospodářském cyklu přistupují ekonomické vědy ve dvou rovinách:

- Rovina popisně historická, jejím smyslem je utřídit a popsat ekonomická data a procesy související s cyklickým kolísáním vývoje hospodářství. Na základě zpracované empirické základny pak dochází k analýze faktorů, které zapříčinily (ovlivnily) ekonomický pohyb v jeho konkrétní formě.
- Modelování logiky ekonomického mechanismu, který má být schopen vysvětlit ekonomický pohyb jako nerovnoměrný a zdůvodnit logiku jeho fungování tak, aby se cyklický pohyb stal imanentní vlastností.

V prvním případě jde o rozbor hospodářských krizí úvěrového a spekulativního typu, které se objevily v souvislosti s formováním kapitalistického systému. První taková krize se týká hanzovního města Lübecka, které chtělo vydáváním směnek zvýšit objem obchodu. Jejich krytí, respektive nekrytí, záleželo na „vážnosti“ obchodníka. Nejprve se splácely směnky penězi pak jinými směnkami a míra zisku z obchodu nakonec nebyla schopná uhradit výši úrokových sazeb u směnek. A tak počátkem 17. století Lübeck upadl do situace, kdy ztratil na všechny své konkurenty. Mohli bychom popisovat průběh jiných hospodářských krizí - Tulipánová krize v Nizozemí (1634-1637), krize měny v Anglii (1695-1696), Lawova krize ve Francii (1719-1720), krize Společnosti Jižních moří ve Velké Británii (1720) atd.

Vlastní cyklický vývoj industriální společnosti znamenal přesun od obchodních krizí ke krizím průmyslovým, tj. příčina narušení peněžně úvěrových operací se přesunula od obchodu k průmyslu. Vzniká tak pravidelný cyklus, který se stává součástí ekonomického vývoje. Protože Velká Británie byla v té době nejvyspělejší ekonomikou, můžeme zde identifikovat řadu krizí po skončení Napoleonských válek (1819, 1828, 1836, 1847, 1857, 1866,

1876, 1882-1891). Tyto krize 19. století trvaly rok až dva, měly různý průběh v různých zemích. V důsledku menší mezinárodní provázanosti reprodukčních procesů se nešířily tak rychle a neměly tak všeobecný charakter. Celý cyklus pokračoval krizí 1907 a 1911 až 1913, kdy již přišla 1. světová válka a Velká hospodářská krize z let 1929-1933.

Jako nejvýznamnějšího ekonoma, představitele „empirie bez teorie“ můžeme považovat W. C. Mitchella (1874-1948). Ten vstoupil do dějin ekonomických učeních jako žák T. Veblena. Patřil mezi největší americké institucionalisty a specializoval se na oblast cyklu. Jednalo se hlavně o práce *Business Cycles and their Causes* (1913) a *Business Cycles: The Problem and its Setting* (1927).

### PRO ZÁJEMCE



Mitchellova osobnost<sup>120</sup> měla obrovský vliv na kvantitativní analýzu cyklu. Jako Veblenův žák byl kritický k neoklasické koncepci, nepřijímal její koncepci rovnováhy. Za důležitý považoval kulturní kontext a zdůrazňoval koncepci ceny.

Vzhledem k tomu, že jeho otec byl vojenským chirurgem a byl často nemocný, musel se mladý Wesley Clair starat o sebe i o rodinu. Stal se vynikajícím mechanikem, takže velmi dobře dokázal odlišit mechanické systémy od sociálních a snažil se toto zjednodušování užívat pouze podmíněně. Ekonomii vystudoval v Chicagu u Thorstona Veblena, kterého považoval za giganta. V roce 1903 přešel na univerzitu Berkeley v Kalifornii, a právě zde napsal své zásadní dílo k ekonomickým cyklům. V roce 1913 přešel na Columbijskou univerzitu (New York), kde působil do konce života.

Jeho zásadním krédem byl sběr dat o průběhu ekonomiky. Vytýkal předchozím autorům teorií o cyklu, že neměli odpovídající data, vybrali si nějaký strategický faktor, který má určovat cyklus. Teorie považoval za bezchybné, pro každou příčinu lze vykazovat nějaký logický zdůvodněný model. On však chtěl smysl svého pojetí cyklu postavit na potvrzených faktech.

Podarilo se mu zdůvodnit souvislost cyklického vývoje v čase na základě dynamických změn v počtu a struktuře obyvatel, souvislost s tržními strukturami, technologickou základnou, finanční soustavou a samozřejmě s fungováním instituce. Kritika jeho pojetí jako „ekonoma bez teorie“ je do značné míry nespravedlivá, neboť považoval ekonomický pohyb za složitý jev, který je možno vysvětlit pomocí jednoduchých modelů. Mitchell se vždy hlásil k institucionalistickému zkoumání celého prostředí hospodářského pohybu.

Svým analytickým pojetím ovlivnil následně generace ekonomů a zdůvodnil nutnost chápat pohyb ve své komplexitě, nikoliv jako pohyb jednotlivých ekonomických subjektů

<sup>120</sup> Blíže viz SELIGMAN, B. B. *Osnovnyje tečeniju sovremennoj ekonomičeskoj mysli*. Moskva: Izdatelstvo Progress, 1968, s. 89-104.



na principu minimaxu. Výrazem jeho uznání bylo i to, že v letech 1920-1945 byl ředitelem Národní rady pro ekonomický výzkum.

---

Na Mitchellův přínos pak navázala celá řada ekonomů, jako např. Milton Friedman a zároveň se zdůraznila vazba mezi ekonometrií a ekonomickou teorií. Druhá skupina ekonomů se snažila rozpracovat teorii cyklu, a proto musela najít východisko v odmítnutí Sayova dogmatu. Z něho jasně vyplývá závěr, že krize jsou nemožné.

První ze základních vystoupení je spjato s Jeanem Charlesem Simonde de Sismondim (1773-1842). Tento syn ženevského evangelistického pastora se projevil jako nesmírně pracovitý. Vydal 31 dílů dějin Francie, 16 dílů o kupeckých středověkých republikách, a ještě publikoval v politické ekonomii. Zpočátku byl přívrženec Smitha, ale ve svých „*Études sur l'économie politique (Studii o politické ekonomii)*“ (1837-1838) navázal na „*Nouveaux principes d'économie politique, ou de la richesse dans ses rapports avec la population (Nové zásady politické ekonomie neboli o bohatství ve vztahu k populaci)*“ (1819) se silnou kritikou Ricardova pojetí. To vše bylo pod vlivem průběhu a důsledků ekonomických krizí, které již zažil a zásadně je odmítl. Odmítl je však na základě morálně etických zásad. V jeho hlavní práci „*O bohatství a jeho vztahu k obyvatelstvu*“ zdůraznil, že těžiště ekonomie je v zanedbávaných otázkách rozdělování, výši důchodu a spotřeby. Odmítl klasickou představu, že zájem jedince je zájmem celku.

Vyšel z teoreticky problémové téze, že zánik malovýrobců a koncentrace bohatství má za důsledek zmenšování trhu. Příčiny krize spatřoval v rozporu mezi rostoucí výrobou a zužováním trhu.

Sismondi byl v podstatě první, který prohlásil, že cyklus a krize jsou zákonitou formou pohybu ekonomiky za kapitalismem, který vychází z procesu rozdělování. Ten vede k nižší spotřebě. Tím se i stal „otcem“ skupiny teorií vycházejících z podspotřeby. Do ní patří i dvě zásadní skupiny názorů, které v současnosti ovlivňují pojetí cyklu, a to marxismus a keynesiánství.

V době, kdy se formuje marxismus vydává Clement Juglar svoji práci *Des crises commerciales et de leur retour périodique en France en Angleterre et aux États-Unis* (1862). Zde vytvořil klasický odraz teorie cyklického vývoje. Krizi považoval za projev deflace, která nastává po expanzi úvěrů. Proto dochází k růstu cen a pod jejich vlivem se zvyšuje objem trhu až nakonec v bankách vzroste rozsah závazků a vzniká nedostatek likvidity. Banky začnou omezovat úvěr, zvyšují úrokovou sazbu, což má za důsledek, že méně efektivní ekonomické subjekty vypadávají z trhu a ekonomika se uzdravuje, neboť pokles cen sníží nabídku a omezením úvěru se sníží poptávka. Juglarova práce přinesla myšlenku, že cyklický vývoj je normální, kde krize má svoji funkci prospěšnou ekonomickému vývoji.

Problémem této teorie je pojetí založené na činnosti bank. Otázkou, která z hlediska pochopení cyklu zůstává, je to, zdali banky jsou iniciátorem celého procesu nebo zdali na něj pouze nereagují.

Marxistická teorie krizí vychází z charakteru reprodukčního procesu, který přechodem od naturální formy k peněžní vytvořil potencionální možnost vzniku krize. Jde o to, že rozdělením aktu prodeje a koupě (barterového obchodu) dochází vstupem peněz ke dvěma aktům prodeje a koupě, které nemusí být teritoriálně ani časově propojeny. Tím, že nějaký subjekt zadrží peníze, může vyvolat poruchu v procesu směny. Taktéž může dojít k rozdílným tokům peněz a zboží, které mají být vyrovnány až k určitému datu. Pokud ve společnosti začne převládat masová výroba, pak nerovnováhy mohou narušit celý chod ekonomiky. Orientace výroby na zisk vede ke stlačování mezd a neustálá aplikace technického pokroku vede k relativnímu snižování podílu mezd na vytvořeném produktu. Pokud vytlačení pracovní síly nedokáže ekonomiku zaměstnat ve službách nebo nově vznikajících odvětvích, nutně vzniká nadvýroba, což se projeví v nesouladu mezi nabídkou a poptávkou. Zároveň zde hraje svoji roli aspekt opotřebení výrobních fondů, kdy v momentu náhrady výrobního zařízení ekonomika akceleruje a v době jeho běžného opotřebení poptávka po investičních skutcích klesá. Podspotřeba tak je podmínkou vzniku krize, ale až na určitém stupni rozvoje se projevuje problém rozporu mezi trhem a produkcí. Přitom ve společenském výrobním mechanismu nezávislých subjektů pak jednotlivé rozpory nutně v určitém období vedou k ekonomické krizi.

V dalším vývoji marxistického myšlení se objevily různé varianty pojetí ekonomického cyklu. Výrazně se zapsala R. Luxemburová, která považovala nedostatečnou kupní sílu dělníků za příčinu převisu nabídky. Tím si přibližuje k pozdějšímu Keynesovu pojetí, ale ona viděla řešení v neustálé vnější expanzi na zahraniční trhy. Teprve když narazí na konečné mantinely, nastane nutnost zániku kapitalismu. To byl značný rozdíl od Lenina, který viděl možnost na základě rozšířených schémat reprodukce prostoru pro další existenci kapitalismu.

V současné době můžeme pozorovat v rámci marxistické teorie následné přístupy k cyklu:<sup>121</sup>

1. Z hlediska produkční sféry na základě masové výroby a obnovy fixního kapitálu. Zároveň neexistence koordinace v reprodukčním procesu, kdy vznikají rozpory mezi společenským charakterem výroby a soukromým charakterem rozdělování směny a spotřeby.
2. Přístupy vyplývající z koloběhu ekonomických procesu, kdy se prosazuje buď nedostatečná spotřeba (převis nabídky nad poptávkou) nebo disproporcionalita (struktura nabídky neodpovídá struktuře poptávky).

---

<sup>121</sup> K marxistickým autorům viz <https://www.marxist.org/archive>

3. Teorie úzkého hrdla jsou systematizované představy, vycházející z představy, že dochází k nedostatku jistých výrobních faktorů. Protože výrobní faktory nejsou homogenní a nerostou stejně rychle, dochází k neustálým tlakům na cenové poměry. Dochází k tomu, že v určitém momentu není již účelné dál rozvíjet výrobu. Nejméně zastoupený výrobní faktor se stává limitou výroby. Dochází k úzkému růstu z hlediska inovací a čeká se na nové technologie. Ty umožní prorazit bariéru nákladů. Důležitým momentem v řešení jsou zde informace, věda a výzkum a z hlediska vládních intervencí by se měly dívat na základě hranice skutečných celospolečenských nákladů.

Také do procesu cyklické reprodukce vstupuje problém časového zpoždění mezi výrobou a poptávkou, investicemi a produktivitou práce. Jinak řečeno ekonomika se nachází často v kolísání podle pavučinového grafu nebo modelu multiplikátoru.

Marxistická teorie krizi má velmi blízko k formulacím J.S. Milla.<sup>122</sup> V Marxově myšlenkovém systému, stejně jako u Milla hraje důležitou roli klesající tendence míry zisku, která se stává limitem výroby, který je překonáván zvyšováním efektivity výroby, dovozu lacinějších výrobků a vývozu kapitálu.

Marxová teorie podstaty cyklu ovlivnila kromě marxistů<sup>123</sup> i řadu dalších ekonomů. Mezi nejdůležitější lze jmenovat alespoň Josepha Schumpetera.<sup>124</sup> Ten dospěl k teorii kreativní destrukce, kdy podnikatel (ve smyslu inovátor) svými přístupy vytváří nejprve monopolní zisk a později s nástupem další konkurence podnikatelský zisk klesá už na nulu. Tito podnikatelé neustále narušují rovnováhu na trhu a s rozšířením napodobitelů se stanovuje nová rovnováha s nulovým ziskem jako základem pro další ekonomický cyklus. Podle něho je inovace a imitace základem pohybu a jejich zavádění v čase základem dynamiky hospodářství.

Velmi významně ovlivnil pojetí podstaty ekonomického cyklu J. M. Keynes.<sup>125</sup> Základem jsou úspory (S) v pojetí normálních úspor odpovídající rovnoměrnému stavu důchodu (E). Běžná výše důchodu (Y) je součinem cen (P) a fyzického množství statků (O). Cyklus je dán investicemi (I). Pak platí:

$$Y - E = (P - S)$$

<sup>122</sup> Viz MILL, J. S. *Grundsätze der Politischen Ökonomie mit einigen Anwendungen auf die Sozialphilosophie*. Jena: Verlag von Gustav Fischer, 1924, kap. 15, § 4; MARX, K. *Kapitál III*. Praha: SNPL, 1956, kap. 13, 14, 15.

<sup>123</sup> Blíže viz CLARKE, S. *Marx's Theory of Crisis*. London: Macmillan, 1994.

<sup>124</sup> Blíže viz SCHUMPETER, J. A. *Teória hospodárskeho vývoja*. Bratislava: Pravda 1987; SCHUMPETER, J. A. *Kapitalismus, socialismus a demokracie*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2004.

<sup>125</sup> Základní výklad viz KEYNES, J. M. *Obecná teorie zaměstnanosti, úroku a peněz*. Praha: NČSAV, 1963, s. 299-315. K celkovému výkladu Keynesa viz RUMLER, M. *J. M. Keynes a soudobý kapitalismus*. Praha: NPL, 1965.

Z tohoto vyplývá, že pokud  $(I - S)$  je kladné, probíhá ekonomický vzestup, neboť běžný důchod je větší než rovnovážný. Mírou oscilace je přirozená míra úspor, která odpovídá rovnovážnému stavu  $(E)$ . Na ní působí hlavně tyto faktory:

- Rostoucí ceny - dochází k nárůstu zisku, a to vede kapitalisty ke zvyšování fyzického množství  $(O)$ . To je však možné pouze na základě růstu objemu investic  $(I)$ . Vzhledem k tomu, že úspory jsou v Keynesově pojetí závislé na velikosti  $Y$  pak růst  $(I)$  ovlivňující budoucí  $Y_1$  znamená porušení rovnováhy.
- Základní zdroj pohybu je ve změně mezní efektivity kapitálu, tj. vztah mezi změnou kapitálu a změnou výnosu na poslední investovanou jednotku. V Keynesově pojetí se jedná o psychologickou reakci podnikatelů vytvářející sklon k investicím. To vychází z jejich hodnocení (pesimistickém či optimistickém) situace a tím udávající veličinu investic.

A zde má stát v Keynesově pojetí důležitou roli, neboť může ovlivnit podmínky, které vedou k vnímání investičního prostředí. Pro podnikatele je pak důležité, aby věcně hodnotili reálnou ekonomiku, a nikoliv aby podleli iluzorní honbě za dosažením okamžitého maximálního zisku. Dojde-li k přeinvestování neodpovídající dlouhodobým rovnovážným možnostem ekonomiky, nastane převaha nabídky nad poptávkou a z hlediska podnikatelů začíná růst preference likvidity, neboť značné prostředky mají umrtveny v zásobách. Proto vzestup úrokové míry vyvolá paniku, klesající zisky neumožňují splacení finančních závazků a narůstá krize.

Problémem v jeho pojetí jsou přebytečné investice. I samotný Keynes připouští možnost několika pojetí.

1. Lze ji chápat jako důsledek nesprávného očekávání.
2. Mohou tak být označeny investice, kde míra výnosů je menší než úroková sazba.
3. Vznikem nových investic se část výrobních kapacit může považovat za zbytečnou.
4. Rovnováha se ustálí na neúplné využití výrobních kapacit, neboť je nedostatečná efektivní poptávka.

Obecné východisko vidí ve stimulaci spotřeby a investic. Ty sice preferuje před spotřebou, neboť zvýšení investic vede k růstu  $Y$ , avšak pro praktickou hospodářskou politiku vidí nutnost podporovat obě složky.

Zajímavým závěrem z jeho pojetí je zvětšování předpokládané pro cyklický vývoj. Je to způsobeno sklonem k úsporám, který roste s výši  $Y$ . Snižování mezního sklonu k úsporám vede k vyššímu podílu  $I$  a tím i k větším důsledkům díky principu multiplikátoru.

## PRO ZÁJEMCE



Teoretických konceptů cyklu existuje velké množství. Je možno vyjmenovat řadu autorů, z nichž mnozí mohou působit i exoticky. Např. W. S. Jevons (1835-1882), který byl jeden ze zakladatelů matematizující ekonomie, hledal souvislost mezi cyklem a slunečními

skvrnami. Racionální jádro se skrývalo ve snaze vysvětlit dobré a špatné úrovně zemědělských sklizní v Anglii a jejich vliv na ekonomickou aktivitu. Síla vlivu některých teorií byla větší či menší podle historických podmínek. Pokud se je pokusíme pouze stručně shrnout, můžeme vytvořit tento následný obraz, který vychází ze členění vytvořeného Gottfriedem von Haberlenem v roce 1937.<sup>126</sup>

1. Čistě peněžní teorie - jde o skupinu autorů, kteří se shodují s klasickou teorií cyklu, kde základem jsou úvěry komerčních bank.
2. Teorie nadměrného monetárního investování je reprezentována Fridrichem Augustem von Hayek (1899-1992) a W. Röpckem (1899-1966), založena na rozhodující roli přirozené a skutečné úrokové sazby. Zde nízké úrokové sazby vedou k rychlému růstu investic a nerovnováze.
3. Teorie nadměrných fyzických investic je ztotožnitelná s G. Casselem (1866-1945) a A. Spiethoffem (1873-1957). Rozdíl oproti předchozímu vysvětlení je v tom, že prudký růst investic je způsoben vznikem nových trhů (zahraničí) nebo jejich zvětšením díky technologiím. Bankovní úvěry tento proces provázejí, ale nespouštějí.
4. Teorie podspotřeby - představitelem je zde J. Hobson (1858-1940), jehož vysvětlení vychází z nadměrnosti úspor, kdy po vzestupu investic, při nutnosti je splatit, je ke konci trh zavalen velkým množstvím spotřebních statků, k nimž neexistuje adekvátní poptávka. Oproti tomu E. Lederer (1882-1932) argumentuje nedostatkem spotřebitelské poptávky v důsledku rychlejšího růstu cen, neboť to znamená, že vlastníci kapitálových příjmů více spoří a poptávka po spotřebě klesá.
5. Psychologické teorie jsou skupina teorií založena na pohnutkách aktivního jednání lidí vzhledem k vývoji cen a dalších tržních faktorů. Mezi významné představitele lze jmenovat A. C. Pigou a samozřejmě J. M. Keynesa.
6. Teorie sklizní - ty považoval G. Haberler za překonané. Jde o Jevonsovou teorii a teorie dalších autorů popisující cyklus jako důsledek přírodních procesů. Zde není problém připustit jejich vliv, ale ten v souvislosti s industrializací a výrobní infrastrukturou závislou na výrobě ztrácí svoji sílu.

Po druhé světové válce se rozvinuly neoklasické teorie související s rozvojem monetarismu a nová klasická makroekonomie. Monetaristické teorie založené na pojetí M. Friedmana považují cyklus jako důsledek fungování peněžní zásoby a jejího vlivu na chod ekonomiky - cenová hladina, reálný příjem, nominální příjem, problém zpožděné reakce atd. Hlavní pozornost je věnována monetární šokům a vztahu peněžní zásoby ke změně celkového produktu. Odmítá pojetí diskrečních opatření měnové politiky, neboť její dopad s vysokou pravděpodobností přijde pozdě, a dokonce může destabilizovat situaci. Důležitá je pružnost cen a mezd, aby mohlo dojít k odstranění drobných nerovnováh. Nominální úroková sazba je základem boje proti inflaci jako momentu nerovnováhy a poruch.

Nová klasická makroekonomie reprezentovaná R. E. Lucasem vychází z předpokladu racionálního očekávání, kdy agenti (ekonomické subjekty) využívají informace, které mají

---

<sup>126</sup> Viz TICHÝ, G. J. *Konjunkturschwankungen. Theorie, Messung und Prognose*. Berlín: Heidelberg, New York: Springer - Verlag, 1976, kap. 3. Die Theorie des klassischen Konjunkturzyklus.

k dispozici a nedělají žádné systematické chyby. V reálném světě často informace chybí nebo jsou nedostatečné. Ale přijímá předpoklad dokonalé fungujícího trhu, takže nabídka i poptávka jsou krátkodobě vyrovnány. Agenti volí ceny, mzdy a úrokové sazby na základě informací tak, aby mohli realizovat své výnosy. I trh práce je vyrovnán. Problémy vznikají v reakci na cenu, neboť není známo, jestli je krátkodobá či dlouhodobá. Tím může nastat kolísání výroby.

Na Keynesa navázala tzv. postkeynesiánská ekonomie a neoklasická syntéza. V rámci neoklasické syntézy ovládl výklad J. R. Hicks s jeho IS - LM modelem, který byl později rozšířen. Díky přijetí kompromisu (dlouhodobě platí neoklasický svět, krátkodobé poruchy se vysvětlí na základě Keynesova přístupu) došlo k tomu, že tento přístup se stal pro dosti značnou skupinu ekonomů převládající. Postkeynesiánští ekonomové se hlavně soustředili na projevy úspor z rozsahu, vliv hierarchicky organizovaných forem (oligopolizace), které snižují nejistotu na trhu a stávají se podle nich vlivnější než tržní koordinace. Mezi jejich představitele počítáme J. Robinsonovou, Luigiho Pasinetiho, N. Kaldora a další.

Na ní navázala Nová keynesiánská makroekonomie, která se zaměřuje na modely nerovnováhy a úkoly pro stabilizační politiku vyplývající z cenových nepružností. (Viz např. J. Barro, I. Grossman) Zde se vychází z teze, že existují mantinely v pružnosti cen a mezd, a tudíž vyrovnání trhů je nedokonalé. Nerovnosti trvají určitou dobu a ekonomické transakce se provádějí za nerovnovážné ceny. Existuje tudíž dočasná rovnováha a v podstatě nemusí být jediná. Pro celý systém je také důležité, aby nezaměstnanost nebyla způsobena nadměrnými reálnými mzdami, může také vznikat, pokud se nominální mzdy a nominální ceny včas nepřizpůsobí nominální poptávce. Neokeynesiánci začali rozlišovat mezi reálnými a nominálními mzdami a reálnými a nominálními cenami. Jejich rigidita je podle některých závislá na institucích (odborné organizace, zaměstnavatelské organizace) a tržních situacích. Důležitý závěr je ten, že pokud se nereaguje na nominální šoky, pak subjekty na ně reagují jako na reálné. Pro průběh cyklu se musí zohlednit interakce nominálních a reálných veličin, cen a mezd. Hlavními představiteli Nové keynesiánské makroekonomie jsou G. A. Akerloff, J. Yellenová, G. Mankiw.

Velmi známý model postkeynesiánského pojetí je vytvořen H. Minským. Vychází z teze, že v období expanze jsou úrokové sazby nízké a firmy si snadno obstarají finanční zdroje. Rozsah ekonomické aktivity se zvětšuje, vzrůstají i finanční toky a splácení dluhů se zdá být snadné. To vede až k předlužení a dochází k finanční nestabilitě. Dále následuje vzrůst úrokových sazeb, snížení úvěrů a tím i narůst potíží firem.

---

## **K ZAPAMATOVÁNÍ**



Diskuze o podstatě ekonomického cyklu není pouze a jenom akademickým cvičením. Její pestrost nám signalizuje, že se jedná o závažný problém praxe. Tento fakt vyplývá z toho, že ekonomický cyklus vyžaduje pozornost celé společnosti, neboť svými důsledky

ovlivňuje její život. Proto i poněkud rozsáhlé a rozporné vylíčení ukazuje na nutnost uvědomělé reakce společnosti na průběh cyklu.

Problémem je správné pochopení cyklu, neboť jedině tak společnost dokáže nalézt správný způsob intervence. Z výše řečeného vyplývá nutnost správné aplikace teoretických závěrů na praktickou hospodářskou politiku. A to souvisí se znalostí těchto teorií, schopností zastávat a prosazovat logicky konzistentní a politicky zdůvodnitelná a přijatelná stanoviska. Vzhledem k tomu že cyklus je celospolečenský fenomén má vždy své ideové souvislosti z hlediska bytí společnosti. Bez znalosti této ideové vybavenosti nelze pochopit stanoviska reálných politických sil a jejich reprezentantů a nelze tudíž pochopit způsob rozhodování a ovlivňování průběhu ekonomických procesů.

---

V mainstreamové ekonomii se vyvinul model ekonomických cyklů (RBC), který reprezentují hlavně dva autoři - E. Kyland a E. C. Prescott. Je založen na představě, že změny v technologiích, právním prostředí a v použití regulace vyvolávají „šoky“ ve vnějším prostředí, jejich přenos např. ve formě inovací vede k růstu produktivity a tím i procesům narušující rovnováhu. Podle této teorie není primární porucha v oblasti měny, ale změna v reálné ekonomice.

Další teorie vychází z přínosu R. Vernona pro ekonomické myšlení. Ten ve své práci *International Investment and International Trade in the Product Cycle* (1966)<sup>127</sup> publikoval poměrně široké pojetí mezinárodního obchodu. V něm se snažil objasnit i podmínky vedoucí k jeho průběhu. Vlastní životní cyklus výrobků se odehrává ve třech fázích - inovační, růstová a standardizační. Zároveň do životního cyklu včlenil i problematiku přímých investic jako součást strategie výrobců. Výsledkem cyklu pak je, že inovátor si udržuje komparativní výhodu oproti méně vyspělé zemi.

Zvláštní teorii cyklu můžeme taktéž pozorovat se zavedením „politického cyklu“. První je to spjato se jménem M. Kaleckého, který poukázal na vliv politiky zaměstnavatelů při neochotě přijímat vládní intervence<sup>128</sup>, odmítání opatření, která zvyšují celkovou poptávku, ale snižují ziskovost. S tím pak souvisí i relativně samostatná představa „volebního ekonomického cyklu“, kdy po volbách vláda utlumuje výdaje a šetří prostředky, které pak rozpouští před volbami. To vede ke kolísání ekonomiky.

## 7.2.2 Průběh ekonomického cyklu

Z hlediska průběhu krize nastává zajímavá situace spíše v lingvistické sféře. Ve vlastním empirickém znázornění cyklu a popisu konkrétních procesů, které probíhají uvnitř cyklu

---

<sup>127</sup> VERNON, R. *International Investment and International Trade in the Product Cycle*. Ruský překlad In: *Viechy ekonomickej mysli*. Tom 6 Meždunarodnaja ekonomika. Moskva: TEIS, 2006.

<sup>128</sup> KALECKI, M. *Political Aspects of Full Employment* (Political Quartely 1943) In: MR Online. [mronline.org/2010/05/02/political-aspects-of-full-employment](http://mronline.org/2010/05/02/political-aspects-of-full-employment)

mezi různými školami a autory příliš rozdílu nevidíme. Co je však proměnlivé, tak to je různé pojmenovávání a slučování jednotlivých fází. Podle názoru autora těchto řádků jde buď o to, že nějaký autor dá té či oné fázi cyklu jiný název, aby něco zdůraznil svůj přínos, nebo se jedná o snahu „modernizovat“ vyjádření stejného procesu. Např. s užíváním termínu recese místo krize se započalo v letech 1937-1938. Šlo o to, aby těžce zkoušení Američané Velkou hospodářskou krizí nepropadli panice, že se vrací léta 1929-1933. Jiný příklad lze ilustrovat i na učebnicích. Např. Schillerova Makroekonomie si vystačí s vrcholem a dnem<sup>129</sup>, Macmillanův slovník s hospodářským propadem (kontrakce) a rozmachem (expanze).<sup>130</sup> Vidíme, jak přejmenovávání má řešit problém. Starořecké krisis (bod zvratu, náhlý obrat, náhlý pokles) zmizelo a nenazvaný problém již neexistuje. Je charakteristické, že dříve propagované učebnice<sup>131</sup> nemají kapitoly speciálně věnované cyklu. Bylo to pravděpodobně dáno přesvědčením, že anticyklická politika celý problém zvládla. To však skončilo v letech po roce 2008. Tehdy se ukázalo, že diskuse 19. století i dvou třetin 20. století nebyly marné.

Pokud jde o vyjasnění myšlenek a upřesnění termínu, není pojmoslovný rozbor nic mimo vědu, naopak. V oblasti krizí jej pro poznání zpracoval V. Chytil<sup>132</sup>, který zpracoval fáze cyklu Juglara, Spiethoffa, Wagemanna, Mitchella.

V zásadě se nejčastěji užívá čtyřfázový popis průběhu cyklu.

|                                     |   |           |
|-------------------------------------|---|-----------|
| 1. Krize (Recese)                   | } | Kontrakce |
| 2. Deprese                          |   |           |
| 3. Oživení (Improvement, Expansion) | } | Expanze   |
| 4. Konjunktura (Prosperity, Boom)   |   |           |

Pod krizí se většinou rozumí fakt rychlého poklesu poptávky, nárůstu neprodaného zboží, redukce realizovaných služeb, rychlého nárůstu zadluženosti. Dochází k propouštění pracovníků a s postupem krize i zavírání produkčních kapacit. S tím souvisí pád cen a pokles ziskovosti. Vlastník hotovosti je pánem a může centralizovat kapitál.

Deprese je údobí, kdy skončí pád cen, výroba je udržována na nízké úrovni, doprodávají se zásoby a postupně nastává rovnováha na trzích, byť na nižší úrovni. Vlastní výroba je nižší než poptávka. Jsou postupně vyřazovány morálně zastaralé výrobní kapacity. Jedná se o kapacity ekonomicky, při dané úrovni cen, nerentabilní. Vzniká poptávka po úspornějších technologiích či statcích s vyšší užitnou hodnotou.

Oživení vzniká na základě odstranění přebytečných zásob, jejichž (uvolněný) prostor začíná stimulovat vzrůst výroby. Tím na efektivnost začínají mít vliv úspory z rozsahu.

<sup>129</sup> SCHILLER, B. R. *Makroekonomie*. Praha: Computer Press, 2004, s. 140.

<sup>130</sup> *MacMillanův slovník moderní ekonomie*. Praha: Victoria Publishing, 1995, s. 269.

<sup>131</sup> Viz. např. DORNBUSCH, R. a S. FISCHER. *Makroekonomie*. Praha: SPN a Nadace Economics, 1994; FELDERER, B. a S. HORNBURG. *Makroekonomia a Nová makroekonomika*. Bratislava: Elita, 1995. Obdobně i francouzská učebnice SALIN, P. *Makroekonomia*. Bratislava: Elita, 1993.

<sup>132</sup> CHYTILOV, V. *Vlny hospodářské konjunktury. (Pojmoslovně - kritická studie)*. Praha - Brno: Nakladatelství Orbis, 1939.



Postupně se začíná zvyšovat zaměstnanost a roste kupní síla obyvatel. Do reprodukčního procesu se začíná příznivě promítat vzestup investic, jejichž realizace započala již v depresi. Tato skutečnost se začíná projevovat i na trhu peněz a kapitálu. Stabilizované nízké úrokové sazby vedou k růstu cen cenných papírů. V souvislosti s investicemi vzniká i poptávka po úvěrech.

Konjunktura začíná překročením předchozího vrcholu ekonomické aktivity, rozvíjí se masová obnova kapitálu, která přešla v narůst dodatečných produkčních kapacit, čímž se posouvá hranice produkčních možností. Urychluje se růst cen, v poměru k výnosu kapitálu jsou úrokové sazby nízké. Vzdávající tempo růstu investic vede k zavádění nových produkčních kapacit, roste zaměstnanost i mzdy, což vše ve svém důsledku zvyšuje poptávku a tím i růst cen. Vzhledem k růstu příjmu si domácnosti i firmy berou úvěry a pod vlivem konkurence se každá firma snaží získat větší tržní podíl, což má za důsledek růst nabídky a zvyšování poptávky po výrobních faktorech. To ještě zvyšuje tlak na růst cen a ekonomika se blíží k dalšímu bodu zvratu pod vlivem:

1. Nedostatečného nárůstu poptávky po spotřebním zboží a službách a nárůst výrobních kapacit
2. Zvyšování sociální nerovnosti. Bohatí bohatnou rychleji než sociálně slabí.
3. Nárůstu na bariéry růstu
4. Vlna obnovy fixního kapitálu po určité době vede k saturaci a snížení poptávky po investicích. To paradoxně zvyšuje míru zisku.
5. Počáteční vzrůst poptávky po investicích vyvolá v život akcelerační proces. Jestliže při koeficientu efektivnosti investic 0,5 poptávka vzroste o 10 miliard peněžních jednotek, pak čisté investice vzrostou o 20 miliard. Jestliže v dalším období bude přírůstek poptávky 5 miliard, pak čisté investice budou ve velikosti 10 miliard, tj. klesnou oproti minulému období o 10 miliard peněžních jednotek.
6. Vzájemný pohyb veličin vyžaduje určitou proporcionalitu mezi nimi. Pro přizpůsobení se je zapotřebí určitý čas. Během tohoto časového zpoždění však ekonomika nezůstává beze změn, takže při dosažení cílového stavu (např. velikosti výrobní kapacity) již neodpovídá změněným podmínkám. Časové zpoždění má obzvláště velký vliv na investice.
7. Změny ve světové ekonomice (mezinárodní dělba práce, politické poměry, cenové kolísání atd.) jsou zdrojem možných poruch.

Jakmile se ve vrcholícím boomu sníží výdaje, nastávají negativní důsledky multiplikátoru na růst produktu. Jestliže od oživení zvyšoval tempa růstu výdajový, investiční a peněžní multiplikátor, dochází obráceně ke zvýšenému poklesu.

Podle kritéria délky cyklu rozeznáváme následné cykly, přičemž jejich názvy jsou podle jejich autorů, kteří je jako první identifikovali.

- Kitchingovy cykly (Joseph Kitchin, 1861-1932) - jedná se o cyklus v řádu několika let (3-5 let) a souvisí s pohybem zásob,
- Juglarův cyklus (7-11 let) - souvisí s vlnou obnovy fyzického kapitálu,

- Kuznetsův cyklus (15-25 let) - je ztotožňován s obnovou výrobní a sociální infrastruktury ve společnosti,
- Kondratěvův cyklus (45-60 let) - funguje na základě změn technologií, které znamenají výměnu kapitálu v řadě odvětví na základě morálního zastarávání.

Oprávněnost tohoto členění potvrdili i nedávné výsledky bádání. Ukázalo se na základě spektrální analýzy světového hospodářství v letech 1870-2007, že v rozmezí 4 až 5 % se potvrdila platnost Kondratěvových cyklů (52-53 let), i poměrně vysoký (2 až 3 %) se ukázal význam Juglarovských cyklů (7-9 let) a stejně tak se potvrdil i Kitchinův cyklus. Problém vznikl s Kuznetsovým cyklem, který je spíše vlnou Kondratěvova cyklu než samostatný proces pohybu. Zároveň spektrální analýza ukázala, že krize v letech 2008-2009 nebyla počátkem sestupné fáze 5. Kondratěvova cyklu. (KOROTAYEV A. V. a V. S. TSIREL. *A Spectral Analysis of World GDP Dynamics: Kondratieff Waves, Kuznets Swings, Juglar and Kitchin Cycles in Global Economic Development and the 2008 - 2009 Economic Crisis*. Structure and Dynamics 4 (1). Retrieved from <https://escholarship.org/uc/item/9jv108xp>)

### **7.2.3 Anticyklická politika**

Pojetí nerovnováhy, ekonomického cyklu a jeho průběh mají zásadní význam pro aplikování anticyklické politiky. Je zapotřebí si uvědomit, že volba ekonomických nástrojů, strategie jejich použití a konkrétní mix ekonomické politiky musí být v souladu se stavem regulované ekonomické reality. Jinak může dojít nevhodnými zásahy ke zhoršení celkové situace.

V tomto smyslu stát a veřejný sektor mají velkou míru odpovědnosti před společností a nemohou se jí zřeknout. Problém je v tom, že stát a sociální organizace musí mít smysl. Mohou ho v očích jednotlivých skupin plnit lépe nebo hůře, mohou používat represivní nástroje, mohou kromě „biče“ používat i „cukr“, ale musí plnit svoji roli. A stát, který řekne většině svých členů, že ho nezajímají, že se o ně nebude starat, vážně ohrožuje svoji existenci.

Toto platí samozřejmě i v ekonomické rovině, neboť ta tvoří zdroje pro existenci společnosti, které je stát reprezentantem. Přitom otázka zdrojů pro existenci státu a veřejných organizací je životně důležitá. Proto musí v té či oné formě zasahovat do společnosti vzhledem k přivlastňování si části zdrojů, jejich rozdělování a užití. Přitom stabilizace chodu ekonomiky není pouze v jeho zájmu, ale je součástí širšího konsenzu společnosti. Pokud vzniká vědomá potřeba destabilizace, pak je to vždy od sil, které se snaží zabezpečit si pro budoucnost řízení společnosti tak, aby samy mohly tyto zdroje používat pro sebe a celou společnost. V reálném životě ideové zdůvodnění „proč?“ má velký praktický význam v našem dalším přemýšlení, však bude absentovat vzhledem ke snaze poukázat na mechaniku hospodářské stabilizace nikoliv na smysl a cíl společenského bytí.

Hospodářská politika v nejširším slova smyslu se má snažit pomocí opatření dosáhnout: ekonomického růstu, stability cenové hladiny, plné zaměstnanosti a vnější rovnováhy. Nebudeme zde diskutovat o vymezení, obsahu a spjatosti těchto cílů a hospodářské politiky vůbec<sup>133</sup>, neboť to je problém „sui generis“ a vyžadoval by speciální výklad.

My se zde soustředíme pouze na výklad zúžený pouze na stabilitu. Ta je zde chápána jako pohyb ekonomiky, který sice může obsahovat dílčí disproporce a poruchy, ty však nevedou k zásadnímu ovlivnění při dosahování potřebného cíle ani k takové oscilaci ekonomického pohybu, jehož důsledkem jsou systémově ohrožující výkyvy hospodářství. Jde tedy o dosažení relativně rovnoměrného růstu a minimálně možné nezaměstnanosti na frikční míře, aniž by došlo k přehřátí ekonomiky či depresi. S tím jsou spjata základní národohospodářská rizika - přechod ekonomiky do inflace, stagflace či deflační spirály.

Obecně lze rozdělit hospodářskou politiku na expanzivní a restriktivní. Pod expanzivní hospodářskou politikou rozumíme takový soubor zásahu a opatření jak do chodu, tak do podmínek ohraničující chování subjektů, které vedou k nárůstu ekonomické aktivity. Restriktivní hospodářskou politikou rozumíme zásahy vedoucí k omezení ekonomické aktivity.

Jiné členění nám vznikne při použití kritéria cyklus. Pak hovoříme o procyklické hospodářské politice a anticyklické hospodářské politice. Pro přesnost myšlení nemůžeme tyto dvě politiky směšovat. Anticyklická politika jsou takové zásahy, které vedou ke snížení rozkolísanosti cyklu a procyklická politika vede k podpoře stávajících tendencí v ekonomice.

Nástroje hospodářské politiky můžeme členit na fiskální a monetární. První skupina nástrojů je spjata s fungováním veřejných rozpočtů a fondů. Fiskální politika je tak v kompetenci vlády a samosprávných orgánů. Její podstatou je zvyšování (snížování) agregátní poptávky, a to jak z hlediska celé ekonomiky, tak sektorů a odvětví či regionů. Tato agregátní poptávku může regulovat dvěma způsoby, a to příjmovou a výdajovou politikou. V příjmové politice odnímá ekonomickým subjektům část prostředků a ve výdajové politice tyto prostředky transferuje k jiným subjektům.

Monetární nástroje „ovládá“ centrální banka. Jejich cílem není bezprostředně ovlivnit agregátní poptávku, ale má prostřednictvím úrokových sazeb a změnou masy peněz vliv na chování ekonomických subjektů. Dále se stabilizační politika uplatňuje na straně poptávky a straně nabídky. Poptávková politika bývá ztotožňována s keynesiánským pojetím a nabídková politika s monetaristicko neoklasicistní politikou.

---

<sup>133</sup> K problematice blíže viz KLIKOVÁ, CH., I. KOTLÁN a kol. *Hospodářská a sociální politika*. Ostrava: PRIGO, 2019; TINBERGEN, J. *Hospodářská politika: zásady a tvorba*. Praha: Svoboda, 1972.

Pokud se podrobněji podíváme na anticyklickou politiku, získáme následný obraz<sup>134</sup>, který zahrnuje dva nejvýznamnější koncepty stabilizační politiky<sup>135</sup> - neoklasický (liberální, nabídkově orientovaný model) a keynesiánský (intervencionalistický, poptávkově orientovaný).

Základním konceptem neoklasické proticyklické politiky jsou poptávkově orientovaná opatření, jejichž smyslem je udržet stabilní růst hospodářství a nízkou míru nezaměstnanosti bez existence inflačních tendencí. Jejím duchovním otcem byl Milton Friedman (1912-2006), který v roce 1976 získal Nobelovu cenu s G. Stiglerem mimo jiné za zkoumání složitosti stabilizační politiky. Byl celoživotní zastáncem hypotézy o dokonalosti tržního mechanismu, takže zásadně vystupoval vůči keynesiánství. Tím se stal jedním z vůdčích osobností druhé generace tzv. Chicagské školy a byl považován po Keynesovi za druhého nejvlivnějšího ekonomu 20. století. Jeho vliv pramenil hlavně z toho, že jako poradce R. Reagana i M. Thatcherové a také jiných pravicových politiků se účastnil na tvorbě tzv. Reagonomiky a zaměřil se na podporu tržních pobídek. Jeho myšlení se stalo základem řady neoklasických konceptů anticyklické politiky.

Jsou založeny na předpokladech, které můžeme shrnout následovně:

- každý orgán má svou roli a za nežádoucí vývoj odpovídají určité osoby,
- stabilita tržního systému je důsledkem konkurenčního mechanismu a stát musí zabezpečovat jeho funkčnost,
- vychází ze Sayova dogmatu,
- pohyb je dán schumpeterovskými podnikateli na bázi inovací,
- platí Lafferova křivka a menší daňové sazby budou znamenat vyšší výnos, neboť je příliš vysoké zdanění.

Základní pravidla jsou následná:

- Z pozice monetární politiky se nemá realizovat ani restriktivní ani expanzivní, ale neutrální. To zajistí cenovou stabilitu.
- Mzdová politika je odvozována od produktivity tak, aby docházelo ke stejnému nebo nižšímu růstu než produktivity. To odráží náklady. Trh práce má být maximálně deregulován.
- Taktéž musí docházet k udržování rozsahu veřejných statků pouze na nezbytné úrovni.
- Regulování zahraničních vztahů má být dáno flexibilními měnovými kurzy, tj. centrální banka nevstupuje do těchto procesů.

---

<sup>134</sup> KROMPHARD, J. *Wachstum und Konjunktur. Grundlagen der Erklärung und Steuerung des Wachstumsprozesses*. 3. Aufl. Göttingen: Ruprecht, 1993, kap. XIV Stabilisierung des Wachstumsprozesses; PÄTZOLD, J. *Strategien der Stabilisierung - politik*. /jürgen-paetzold.de/1\_stab.html

<sup>135</sup> Zde se nevěnujeme problematice stabilizační politiky v kombinaci plán - trh, která má však velmi dobré výsledky v asijských zemích, a to jak socialisticky orientovaných (Čína, Vietnam), tak kapitalistických (J. Korea, Singapur). Je to tím, že autorovi chybí jazyková průprava a některé publikované stati druhotného charakteru jsou nepřilíh přesné ve vědeckém slova smyslu.

- Státní a ostatní veřejné vlastnictví má být téměř všechno privatizováno, neboť se tak vytváří prostor k tomu, aby trh efektivně vyřešil problémy ekonomiky a tím zvýšil její efektivnost.
- Z ekonomiky mají být odstraněny dotace, neboť podporují nekonkurenceschopné subjekty a snižují efektivnost ekonomiky.
- Pozornost je věnována ochraně hospodářské soutěže.



## DEFINICE

Pro určení typu monetární politiky platí Fischerova rovnice kvantitativní teorie peněz.

$$M * V = P * Y (T),$$

kteřá znamená, že masa peněz (M) krát rychlost obratu peněz (V) je rovna cenové hladině krát produkt (Y). V originální verzi Fischer uvažoval o množství transakcí (T), což dle názoru autora těchto řádků je správnějším vyjádřením. Pro cenovou hladinu z uvedeného plyne:

$$P = \frac{M}{Y} * V$$

Jestliže  $V$  budeme považovat za konstantu, pak změna cenové hladiny  $\Delta P$  závisí na poměru  $\Delta M / \Delta Y$ . Jestliže změna masy peněz je rovna změně vytvořeného produktu, pak cenová hladina je rovna 1 a tudíž je stabilní. Expanzivní měnová politika začíná, když  $\Delta M > \Delta Y$  a dochází k rychlejšímu růstu poptávky; restriktivní monetární politika nastává, pokud  $\Delta M < \Delta Y$ . Dochází k deflační tlakům a omezení poptávky, neboť při zmenšeném  $\Delta M$  roste tlak na zvýšení úrokových sazeb.

---

Tento typ stabilizační hospodářské politiky se snaží vybudovat fundament hospodářství tak, aby o ekonomické rovnováze rozhodoval tržní mechanismus nikoliv vědomé zásahy státu. Ten pouze hlídá pravidla a nastavené mantinely, což zajišťuje rovnováhu a tím i stabilitu při zachování efektivity.

Keynesiánský pohled je intervencionistický. Vychází to z jinak pojatých tezí.

- Ekonomický systém je v principu nestabilní.
- Agregátní poptávka určuje úroveň výroby a velikost důchodu a zaměstnanosti.
- Zásahy státu nevedou k nerovnováze, spíše naopak.
- Regulace agregátní poptávky neprotiřečí tržnímu hospodářství.
- Prioritu má cíl zaměstnanosti. Tomu se musí podřídit měnová stabilita.
- Výdajová politika má multiplikační účinek a vede k rozvoji hospodářství. Proto má ústřední roli.

Měnová politika nemá být rozporná s fiskální politikou. Její základní pravidla lze vyjádřit takto:

- V období ekonomického poklesu má dojít ke snížení daňové zátěže.
- Také musí být realizovány dotace firmám a zvýšeny veřejné investice.
- Monetární politika má být uvolněna, neboť peníze nejsou neutrální, což povede k možnosti růstu.
- V období vzestupu se nemá povolit „přehřátí“ ekonomiky, ale naopak má být využito k tvorbě rezerv pro fiskální i monetární politiku.

Praktická stabilizační politika je zpravidla různou kombinací obou těchto pojetí. Politické centrum při její realizaci vždy bere ohled na různé skupinové zájmy, a proto se „čistá“ hospodářská politika v realitě nevyskytuje. Z konceptuálního hlediska se do značné míry uplatňuje přístup „vestavěných stabilizátorů“, neboť ten omezuje projevy cyklu a ekonomické centrum nemusí podstupovat rozsáhlé politické boje v oblastech fiskální a monetární politiky.

#### DEFINICE



Vestavěný stabilizátor je zabudovaný ekonomický mechanismus, který mění výši veřejných příjmů a výdajů v opačném směru, než se nachází fáze ekonomického cyklu. Zároveň umožňuje snížit časové zpoždění na nastalou novou situaci v ekonomice, neboť ke svému spuštění nepotřebuje analytické a rozhodovací procesy vládnoucích orgánů.

Myšlenka vestavěného stabilizátoru je založena na těchto požadavcích:

- V průběhu cyklu mají kolísat veřejné příjmy a výdaje. Požadavek vyrovnanosti rozpočtů není redukován na každý rok, ale na celý cyklus.
- Dochází k tlumení výkyvů vládními příjmy a výdaji.
- Politická sféra svými rozhodnutími nezneplatní jejich chod a nezmění jejich orientaci, aby se nestaly destabilizátory.

Mezi základní vestavěné stabilizátory patří:

1. Progresivní daň z příjmu. Jestliže s růstem daňového základu roste i daňová sazba, pak v období expanze cyklu rostou daňové výnosy relativně rychleji než růst produktu a opačně.
2. Pojištění a podpora v nezaměstnanosti. Při růstu ekonomiky počet nezaměstnaných klesá a rostou příjmy. Přírůstek agregátní poptávky se tak relativně zmenšuje. Při poklesu ekonomiky vzniká opačný proces.
3. Veřejné zdravotní pojištění funguje na podobných principech jako pojištění v nezaměstnanosti.

4. Platby na sociální pojištění (zabezpečení). V momentu, kdy ekonomika expanduje, se celkově zvyšují příjmy, což vede k relativnímu i absolutnímu poklesu výplat sociálních dávek. V období poklesu dochází k jejich nárůstu. Znamená to, že dojde k relativně nižšímu snížení agregátní spotřebitelské poptávky.

Problémem automatických stabilizátorů jsou politické limity. Pokud totiž začne v období konjunktury systém generovat přebytky, politická reprezentace z těch či oněch „ideových důvodů“ má tendenci je utratit, neboť to jí přináší popularitu a tím i prezentuje schopnost vládnout. V případě sestupné fáze cyklu naopak hovoří o objektivních příčinách vzniklé situace. Pokud však mají vestavěné stabilizátory fungovat, musí veřejná moc respektovat tato pravidla:

1. Nesmí v období vzestupu cyklu daňové příjmy kompenzovat snížením daňových sazeb. V útlumu nebude stabilizátor plnit svoji funkci.
2. Zvyšování daňových sazeb v útlumu hospodářství je destabilizační.
3. Musí být zvažována daňová elasticita, tj. citlivost jednotlivých daní na růst či pokles ekonomiky. Pro stabilizační účinek jsou výhodnější elastické daně.
4. Dočasné přebytky musí být racionálně investovány, aby nedošlo ke zbytečnému růstu nezaměstnanosti a přílišným omezením veřejných výdajů vzhledem k potřebám ekonomiky.



## OTÁZKY

1. Jaký je rozdíl mezi statickou a dynamickou rovnováhou?
2. Jak zní Sayův zákon (dogma)?
3. V čem je podstata Walrasovy teorie rovnováhy?
4. V čem spočívá Marxovo a Keynesovo odmítnutí Sayova dogmatu?
5. V čem je přínos W. C. Mitchella pro teorii cyklu?
6. Jaké jsou základní fáze cyklu?
7. Jak členíme cykly na základě kritéria času?
8. Jaké znáte základní koncepty anticyklické politiky?

## SHRNUTÍ KAPITOLY



Problematika stabilizační funkce státu vychází z pohybu národního hospodářství. Je nepopíratelným faktem, že vývoj ekonomické aktivity není rovnoměrný, ale že dochází k jejímu kolísání. Proto základní otázkou je proč k němu dochází. K pochopení této otázky je nutno se nejprve zabývat otázkami rovnováhy, neboť to je centrální problém fungování hospodářského mechanismu a vytváří základ pro interpretaci ekonomického pohybu. Obecné vymezení rovnováhy je pak doplněno vývojem teorie rovnováhy, neboť různé názorové proudy v ekonomii vysvětlují na základě svých metodologických postulátů rozdílné koncepty rovnováhy. Zdrojem rozdílu zpravidla bývá makroekonomický či mikroekonomický přístup k výkladu a akcent na určité prvky, které dávají charakter reprodukčnímu procesu. Tyto diskuse však nejsou pouze akademickou hrou s určitými myšlenkovými modely, ale mají praktický dopad do hospodářské politiky. Je to důsledkem skutečnosti, rozdílné politické síly přebírají z důvodu zájmu svých voličských vrstev určité přístupy, které vyhovují lépe jejich názoru na svět.

Pokud se podíváme na vlastní sociálně ekonomický problém formy nerovnováhy, tj. na ekonomický cyklus, vidíme zde prodloužené diskuse ze sféry rovnováhy. Diskuse o interpretaci cyklu a jejich příčinách vykazuje tytéž znaky jako u rovnováhy, ale její důležitost z hlediska společenského bytí je ještě významnější. Proto je zde snaha alespoň podat výklad základních koncepcí a přehled reprezentativních přístupů k výkladu cyklu. Vlastní popis cyklu nevyvolává z obsahového hlediska zásadní rozpory, liší se spíše formálním způsobem popisu jeho vývoje, nikoliv podstaty jeho průběhu.

Vzhledem k významným důsledkům dopadu cyklu na život společnosti musí být pozornost ze strany veřejné správy a centra politické moci věnována anticyklické politice. Proto je kapitola zakončena výkladem dvou základních koncepcí - liberální založené na státem garantované udržení a podporu základu tržního mechanismu, a intervencionistická, kdy stát se soustřeďuje na regulaci probíhajících ekonomických procesů.

---

## ODPOVĚDI



1. Statická rovnováha předpokládá proporcionalitu procesu při předem určených podmínkách, dynamická rovnováha je chápána jako vývojový proces přizpůsobování mechanismu podmínkám, které se mění v čase.
2. Nabídka vytváří poptávku, a proto má ekonomika tendence k rovnováze.
3. Jde o mikroekonomický přístup, kdy existuje  $n$ -trhů a na každém z nich rovnovážná cena. Zároveň existuje rovnováha mezi těmito trhy. Základem rovnováhy je zde rovnovážná cenová hladina, která na základě pružnosti cen odstraňuje dílčí nerovnováhy.



4. Peníze nejsou pouze oběživem, ale dochází k oddělení sféry toku peněz a toku zboží. Peníze mohou být zadrženy, může existovat nesoulad mezi strukturou nabídky a poptávkou v reálné ekonomice a rozvinutý peněžní oběh (úvěry) se mohou stát nástrojem nerovnováhy.
  5. W. C. Mitchell byl představitelem empirického budování v oblasti cyklického vývoje a navázala na něj řada významných ekonomů.
  6. Krize, deprese, oživení, konjunktura nebo kontrakce a expanze.
  7. Kitchinův, Juglarův, Kuznetsův a Kondratěvův.
  8. Jde o a) liberální, neoklasický, nabídkově orientovaný b) intervencionalistický, keynesiánský, poptávkově orientovaný
-

## 8 TEORIE VLÁDNUTÍ A VEŘEJNÉ VOLBY

### RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY



Smyslem této kapitoly je vymezit pouze jednu rovinu moci ve společnosti. Nebude se tudíž zabírat rozsáhlou strukturou problémů moci v jejich ideových formách, uplatňováním na základě ovlivňování náboženstvím, kulturou ani problematikou moci jako osobní vlastnosti ani organizační struktury či restrikcemi a motivacemi uplatňovanými v rámci vládnutí. Jejím hlavním smyslem je ukázat na sepletí politiky a ekonomiky jako nutnou rovinu výkonu vlády ve společnosti.

Je zřejmé, že tato rovina prochází historickým vývojem, odráží na jedné straně konkrétní stav ekonomiky, na druhé straně odráží v určité podobě sociálně kulturní specifiku, kterou nabývá ta či ona společnost. Pro zachycení celé problematiky je samozřejmě obsah jedné kapitoly nedostatečný, a proto je redukován pouze na několik problémů.

Základním problémem z hlediska vnímání je interpretace vztahu ekonomika a politika. Pojetí vztahu veřejné moci a ekonomiky nám předurčuje metodologický postoj k přístupu a řešení řady dílčích otázek. Řešení otázek - jaký je vztah - tj. nadřizený a podřizený, dvě strany jedné mince, paralelně vedle sebe existující a nezávisle vyvíjející se struktury atp. - vstupuje do celé řady praktických řešení - právní řád, organizační struktury, způsoby prosazování výkonu rozhodnutí veřejných orgánů atp.

Druhým neopominutelným problémem je veřejná volba. Pokud se podíváme na objem statků, které přímo nebo nepřímo prochází veřejnými orgány nebo je jimi hrazen, zjistíme, že tyto orgány jsou rozhodujícími ekonomickými subjekty, neboť jejich podíl se na ekonomické aktivitě podílí mezi 40 až 60 %, a to neuvažujeme některé extrémy. Proto odpověď na otázku, jakým způsobem jsou veřejné prostředky rozdělovány, tj. problematika veřejné volby má své nezastupitelné místo v ekonomickém myšlení.

---

### CÍLE KAPITOLY



- vymezit politickou moc
- vymezit ekonomickou moc
- objasnit vládnutí jako realizaci moci
- objasnit základní přístupy k teorii vládnutí
- charakterizovat voliče jako kategorii veřejné volby
- charakterizovat politiky jako kategorii veřejné volby
- charakterizovat lobbisty jako kategorii veřejné volby
- charakterizovat byrokracii jako kategorii veřejné volby

- popsat základní problémy veřejné volby



## KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY

Veřejná moc, veřejný zájem, veřejná politika, politický cyklus, moc, veřejná volba, byrokracie, lobbista, politik, volič.

### 8.1 Vymezení problémů vládnutí

V rámci existence člověka jako sociálního tvora dochází k tvorbě společenských institucí, které spojují biologické rodiny do „lidské“ určenosti. Tyto instituce se stávají podmínkou jeho existence, neboť regulují aktivity členů skupiny tak, aby byly vykonávány potřebné činnosti důležité pro jeho existenci i existenci celé skupiny. Tím umožňují členům uspokojovat jejich potřeby a upevňují jejich vzájemné propojení. Z tohoto důvodu institucím nemohou být lhostejné postoje, když dochází k ignorování nebo dokonce odmítání aktivit, kdy se realizují vzájemné závazky členů. Proto společnost z důvodů soudržnosti si musí vytvářet vládní - kontrolní a správní organizace a musí mít k dispozici restriktivní složku.

Aby bylo zabezpečeno fungování společnosti, vznikají instituce formální i neformální. Charakteristické pro formální instituce je jejich status a přesné vymezení funkcí a nástrojů, které má k dispozici. Neformální instituce vyrůstají z reálných kolektivů a způsobu respektování vazeb v konkrétních situacích. Pokud přetrvávají dále, je to důsledek dlouhodobosti podmínek, které je vyvolaly v život.

Z funkčního hlediska můžeme tyto instituce dělit na:

1. Ekonomické instituce, které vznikají z důvodu produkce statků pro zabezpečení života společnosti a jedinců.
2. Politické instituce zabývající se veřejnou mocí, a to jak jejím získáním, tak i udržováním. Jde tedy o způsob užívání nástrojů ovlivňování společnosti.
3. Výchovně vzdělávací instituce, jejichž funkcí je rozvoj a udržení nakumulovaných poznatků ve společnosti, socializace nových členů společnosti ve smyslu získávání adekvátních postojů a způsobů jednání, které jsou v dané společnosti považovány za potřebné. Patří sem také vědecké instituce.
4. Kulturní instituce vznikají na základě potřeby udržovat a rozvíjet způsob bytí dané společnosti, pěstovat vzájemnou sounáležitost a umožnit nacházet nové formy výpovědi o prožívání doby, ve které společnost historicky existuje. Zároveň pečují o ochranu minulosti, která zrodila stávající stav, a tak zaručují kontinuitu společnosti.

5. Sociální instituce ve smyslu forem existence sociálního zabezpečení života člověka. Jsou to instituce starající se o náplň volného času, lokálních zájmů apod. Organizují to, co by se dalo nazvat každodennost bytí (sportovní, profesní spolky, spolky přátel osobností, zájmové platformy aj.).
6. Náboženské instituce mají silný vliv na duchovní sféru bytí člověka. Tyto organizace vznikají na základě představy existence transcendentních bytostí a jevů. Jejich cílem je organizovat stejně smýšlející lidi do organizace uznávající společné rituály vztahující se k nadmyslovým jevům, které se zpravidla nevztahují k empirickému vysvětlení. Pro vědu však tento nadmyslový svět existuje (osvojená myšlenka se stává materializovanou silou v procesu jednání člověka) a ovlivňuje chování i způsob společenských vazeb. Dominanty hodnot náboženského světa jsou totiž promítány do společenské existence.

V dalším výkladu se budeme věnovat již pouze prvním dvěma institucím, neboť ty mají z našeho zorného úhlu největší vliv na společenskou organizaci.

Pokud se podíváme na pojetí společnosti jednoho z klasiků sociologie Talcota Parsonse, vidíme, že jí vymezuje jako „typ sociálního systému, v jakémkoliv světě sociálních systémů, který dosahuje jako systém nejvyššího stupně soběstačnosti vzhledem k svému prostředí“. (PARSONS, T. *Společnosti. Vývojové a srovnávací hodnocení*. Praha: Svoboda, 1971, s. 29) Znamená to, že chápe vnitřní organizaci za jeden ze základních znaků společenství lidí. Toto pojetí je odlišné od běžného chápání „pojmu společnosti jako celku složeného z lidských jedinců“. (PARSONS, T. c. d. s. 29) Soběstačnost definuje jako řízení vztahů k pěti rovinám - fyzicko-organickému prostředí, organismům chování, systémům osobnosti, kulturním systémům a nejvyšší realitě - a vlastního stavu vnitřní integrace.

Jinak řečeno, společnost musí mít úzké vzájemné vztahy, fungovat v určitém prostředí a osobnosti a musí mít silné vzájemné vazby. Přitom každá sociální struktura má své vedení, je tedy řízena k naplňování určitých cílů. Jejím předpokladem je schopnost sebe-reprodukce, tj. předávání institucí dalším pokolením na základě existence pospolitého života. Pak lze instituci definovat takto.

## DEFINICE



Instituce lze definovat „jako ustavené způsoby řešení problémů přežití“ a „organizace představují typ vztahů, které se mezi lidmi ustavují v průběhu řešení těchto problémů. V nejširším smyslu je organizace podmnožinou instituce, neboť způsob, jakým se lidé organizují, je jen součástí způsobu, jakým řeší své problémy... Zpravidla jsou však organizace chápány v méně obecném smyslu jako konkrétní podoba určitého sociálního útvaru (škola jako organizace vzdělání...)“. (KELER, J. *Úvod do sociologie*. Praha: Sociologické nakladatelství. Vydání druhé, upravené, 1992, s. 70-71)

Se společenskou organizací vzniká problém výkonu moci, tj. problém vládnutí. Ten existuje od samého počátku lidské organizovanosti. Dnešní široké pojetí politické činnosti se neredukuje na formu výkonu státní moci, ale znamená „jakoukoliv závaznou regulaci kolektivní akce na úrovni určité společnosti jako celku“. (KELER, J. c. d., s. 72) Vyplývá to z charakteru řízení. Jestliže existuje vědomá společnost, musí být řízena. A v nejširším významu řízením „rozumíme činnost směřující k vyvolání fungování jiných věcí, jež jsou shodné s cílem toho, kdo je řídí. Řízením v užším významu přesněji: „řízením lidí“ opět rozumíme (ve formální organizaci) činnost směřující k vyvolání činnosti jiných lidí, jež je shodná s cílem toho, kdo je řídí“. (ZELENIEWSKI, J. *Teorie organizace a řízení*. Praha: Svoboda, 1967, s. 297)

A k tomu abychom mohli řídit společnost, musíme mít moc, tj. musíme mít schopnost někomu vnutit cizí vůli. „Moc nad lidmi není nic jiného než možnost jejich řízení.“ (ZELENIEWSKI, J. c. d., 1967, s. 299) Neformální moc vyplývá z přirozené autority osobnosti (skupiny osobností), z její schopnosti přesvědčovat a uplatňovat svůj vliv. Formální moc je pak důsledkem postavení v rámci organizace a její právo rozkazovat a vynucovat plnění příkazu. Každá moc potřebuje „souhlas podřízených“, což znamená, že musí existovat, alespoň u většiny, dobrovolný souhlas s podřízeností v rámci systému. Pokud existuje pouze přinucení, chybí zde prvek řízení a existuje pouze síla, avšak přinucení kombinované s motivací vede k vytváření samostatné aktivity. Jinak řečeno, veřejné orgány nemohou být postaveny pouze na represii, jinak jakákoliv oslabení, chyba nevede ke korekci, ale ke zhroucení. Akceptace moci je tak nezbytnou součástí existence společenského organismu. Zdroje této akceptace lze zformulovat následně:

1. Pokud většina uznává určitou nadřazenou osobu, pak se její neuznání může objevit ve špatných vztazích s okolím a snížení možností seberealizace i profesionálního a sociálního postupu.
2. Represe může přijít i od nadřízeného v celém rejstříku možných „nepříjemností“.
3. Výchova - vypěstovaný zvyk respektovat nadřazené autority a považovat to za naprosto legální způsob uspořádání společenských vztahů.
4. Přirozená autorita nadřízeného, která je založena na jeho znalostech, konání, respektování potřeb podřízeného a podobných charakteristik vzbuzující důvěru podřízeného.
5. V politické oblasti tento vztah může vzniknout i na základě jiné preference hodnot, kdy se jedinec či skupinu dobrovolně podřídí z důvodu nezájmu o problematiku a snahu získat prostor pro jiné aktivity. Např. za získání výhod v ekonomické, (kulturní, náboženské) aktivitě budu respektovat a uznávat trojí politiku v oblasti zahraničí, sociální atd.

Samozřejmě, že disponování s mocí má své mantinely a pokud je držitel moci poruší, dochází k negativním trendům vývoje. Z krátkodobého hlediska je možné takovýto postup udržet, z dlouhodobého nikoliv.

Společenská organizace musí zároveň řešit problém stálosti. Ve společnostech, kde ještě neexistovaly specializované správní orgány, to bylo řešeno zpravidla dědičností postavení

nebo vytvořením náboženských mýtu a rituálů, které udržovaly pospolitost ve stanovené struktuře aktivit. V moderní době vznikly úřady, jejichž činnost je nezávislá na střídání osob, neboť nikoliv osoba, ale úřad je koncentrována moc. Úřad je součástí sociálního prostředí a v dnešní době se prosazuje snaha oddělit jeho fungování od vlastnictví a postavit ho do role neutrálního vykonavatele moci. I když první takový pokus vznikl poměrně brzy, z hlediska fungování státu se jednalo o starověké čínské mandaríny, jejichž postavení se neodvozovalo od původu či vlastnictví, ale od profesních zkoušek a fungování v rámci správního aparátu.

Oddělování správní a ekonomické moci je výsledkem několika procesů - dělby práce, změnou podmínek, které si vynutily změnu postavení státu (pravidelný výběr daní, vznik specializovaného justičního aparátu, potřeba nárůstu vzdělávání obyvatel atd.), nutnosti výstavby nové infrastruktury v národním hospodářství (dopravní infrastruktura, infrastruktura ozbrojených sil), potřeby zabezpečit vědu a jiné podmínky pro rozvoj hospodářství. Přejít společnosti na novou trajektorii vývoje se odrazil i ve změně teoretického chápání moci.

## **8.2 Přehled názorů na vládnutí**

První zásadní věc, kterou si musíme uvědomit, je, že v předindustriálních společnostech správa veřejných věcí nebyla považována za práci v dnešním slova smyslu. Práce se vztahovala k aktivitám nižších sociálních skupin, nikoliv k vládnoucím vrstvám společnosti. Vládnutí byl přirozený způsob existence vládnoucí vrstvy, který měl často transcendentní původ a sociální normy byly přenášeny přímo „z nebes“. Jistou výjimkou byl zde čínský konfuciánský systém. Ten byl založen na principu zdokonalování člověka a ti, kteří získali kulturní povědomí na základě studia a dodržování prospěšných tradic na základě své ušlechtilosti, měli právo spravovat stát. Vládnoucí třída se pak má opírat o úřednický aparát, který má řídit nevzdělaný lid.

Konfucius (Kchung-c' nebo Kchung Čchiou, 551-479 př. n. l.) přinesl pojem morálního chování nezávislého na rituálech moci jako základ vládnutí. Starší a lidé stojící výše na hierarchickém žebříčku mají právo na úctu. Přitom vládcí mají posuzovat své poddané podle jejich schopností.<sup>136</sup> Jeho vliv, a i jeho následovníci se zasloužili o vybudování specializovaného správního „nebožského“ aparátu založeném na profesionalismu.<sup>137</sup> Zároveň však příklad Číny ukázal, že to může být dvousečná zbraň, neboť neustálé pěstování tradice a minulých vzorů vedlo ve svém důsledku k izolaci této vyspělé kultury a její pozdější

---

<sup>136</sup> Ke specifikce vývoje myšlení a vlády v Číně viz BÖTINGER, W. *Kultura ve staré Číně*. Praha: Panorama, 1984, s. 162-169; SEIDLER, G. L. *Politické myšlení starověku a středověku*. Praha: Nakladatelství politické literatury, 1965, s. 25-41.

<sup>137</sup> Blíže viz BROOK, T. *Čtvero ročních dob dynastie Ming (Čína v období 1368-1644)*. Praha: Vyšehrad, 1998; PALÁT, A. a J. PRŮŠEK. *Středověká Čína. Společnost a zvyky v období dynastie Sung a Jüan*. Praha: DharmaGaia, 2001.

stagnaci. Z toho vyplynul důležitý poznatek pro řízení společnosti - nutnost otevřenosti a řízení změn místo jejich potlačování.

V evropské myšlenkové tradici se již od Aristotelových dob nedefinovala politika jako hledání klidu a rovnováhy, ale byla určována na základě zájmů jednotlivých sociálních skupin. Ve své charakteristice ústavy používá následující formulace. „Jejich ústava byla zcela oligarchická“. (ARISTOTELES. Athénská ústava. Praha: ARISTA a BASET, 2004 dotisk, 2010, 2, 2) „Stará Ústava před Drakontem byla uspořádána takto: úřady byly obsazovány podle urozenosti a bohatství.“ (ARISTOTELES, tamtéž, 3, 1) „Když je lid pánem hlasování na soudě, je pánem ústavy.“ (ARISTOTELES, tamtéž, 9, 1)

V antické myšlenkové tradici nebyla pochybnost o vládě jako nástroji určitých zájmů a určitých sociálních skupin. Tento názor prorůstal celou společností a je vystopovatelný téměř u všech antických historiků. Bůh tam sehrává svoji roli nezúčastněného pozorovatele, který zasahuje pouze v určitých neočekávaných situacích. Nemění však sociální poměry, křesťanské myšlení přináší zvrát v tom, že moc je omezena božími (eticko-morálními) zásadami a vzniká tak dualismus. Zde se nebudeme zabývat sporem o tento princip projevující se v císařsko papežských sporech o investituru, odlišnost kanonického a světského práva atp. Jen poukážeme na logiku výkladu, která byla asi nejsrozumitelněji zformulována Dantem.<sup>138</sup>

Pod integračním vlivem křesťanských myšlenek v evropském prostoru převládala představa jednotné říše. Křesťanský svět patří pod jedinou vládu a ta patří papeži. Císař je jeho orgánem z hlediska výkonu moci. Jedině papež je zástupce Boha a světský panovník získává své pověření k výkonu moci od církve. Světskou vládu nechápe ve smyslu sv. Augustina jako věčné království boží, ale jako pozemsky výkon správy. A jestliže je celý vesmír řízen jediným Bohem jakožto monarchou vesmíru, pak musí platit i vláda Boha nad Zemí.

Pro světský způsob vlády je nejlepší, když je založen na spravedlivosti a té se lépe dosahuje, pokud neexistuje žádostivost, hříchy se nevymknou kontrole církve a budou korigovány směřováním k ideálu života na základě božích přikázání. Avšak jediné panování neznamená, že se Bůh (papež) zabývá vším. Vláda je strukturována od nejvyššího vládce směrem k dalším stupňům zeměpánů. Jediná vláda tak ctí zásadu rozvrstvení výkonu moci.

Ve 14. století se rodí i významný příspěvek do pojetí výkonu moci v arabském světě. Ibn Chaldún (1332-1406) jako islámský učenec vychází z božského principu, ale společenskou organizaci vysvětluje z vědomí kmenové sounáležitosti. V tomto smyslu se značně liší od křesťanského universalistického a dualistického vysvětlení. Zároveň staví civilizaci na lidské práci. „Civilizace a její pokrok, jakož i prosperita obchodů je závislá na lidské práci a úsilí vynaloženého na zabezpečení prospěchu a zisku. Když lidé přestanou usilovat

---

<sup>138</sup> Blíže viz DANTE ALIGHIERI *O jediné vládě*. Praha: Melantrich, 1942.

o zabezpečení blahobytu a zastaví výtěžnou činnost, civilizace ochabuje a nastává všeobecný úpadek.“ (IBN CHALDÚN. *Al-Mukaddima. Úvod do dějin*. Bratislava: Tatran, 1984, s. 165)

Jeho pojetí světa jasně vymezuje souvztažnost mezi politickou a ekonomickou mocí, kdy za nutnost považuje existence souladu obou rovin. Taktéž zcela ekonomicky vysvětluje centrální pojem spravedlnosti. „Kdokoliv si přivlastňuje majetek někoho jiného nebo využívá jiného na nucené práce, nebo vznáší vůči němu neoprávněné požadavky nebo mu ukládá povinnosti, které se přiči náboženskému právu, dopouští se vůči tomuto člověku nespravedlivosti. .... civilizace, která je její materiální základnou, podléhá zániku, jestliže lidé ztratí naději a iniciativu.“ (IBN CHALDÚN c. d., s. 167) Tímto pojetím vzájemné souvislosti ekonomiky a politiky arabský svět již ve 14. století zformuloval základy moderního pojetí.

V evropském prostoru dochází ke zvratu v souvislosti se třemi jmény Niccolo Machiavelli (1496-1527), Hugo Grotius (1583-1645) a Jean Bodin (1530-1596). Zde dochází pod vlivem dozrívající renesance a reformace ke zvratu, který byl konceptuálně připraven v Českých zemích.

## PRO ZÁJEMCE



Kořeny tohoto zvratu musíme hledat v husitském hnutí a kritice církve. Již Karel IV. pozval do Prahy rakouského augustiánského mnicha Konráda Waldhausera, který ostře kritizoval povrchní a formální projevy zbožnosti, nepravosti a nemravnosti. Za to byl odeslán do Říma, aby se zodpovídal. Po návratu do Prahy umírá roku 1369. Spolu s ním začal vystupovat Jan Milič z Kroměříže, který se v roce 1363 vzdal významných funkcí i osobního majetku a začal brojit nejenom proti nepravostem v církvi, ale i proti útisku chudých. Vznikla celá skupina jeho příznivců, takže Jan Hus navázal na řadu kazatelů. Po jeho smrti se dostal do čela Jakoubek ze Stříbra, který prosadil kalich jako symbol rovnosti, kdy církev přestala mít v obci křesťanů výsadní postavení, a vyřkl program Čtyř pražských artikulů, který mimo jiné žádá vyvlastnění církevního majetku. Ale i další požadavky - svobodu hlásání božího slova a aby stát bděl nad mravností (prostituce a další hříchy) a hodnotil bez ohledu na výsady i osoby církevního stavu. Uznání tohoto stavu v Basilejských kompaktátech později znamenalo inspiraci pro evropskou reformaci a formování novověku společnosti. Příkladem světskosti uvažování může být vystoupení posla Jiříka Poděbradského Albrechta Kostky z Postupic při jednání s francouzským králem Ludvíkem XI. Podle záznamu vyslovil i toto: „ale divná jest věc, že vy, prelátové, neradi vidíte, aneb nedopustíte, aby co dobrého svěští lidé sami mezi sebou jednali, než všechno aby skrze moc a duostojenství prelátské šlo, a o všech věcech světských abyšte vy věděli“. (*Deník panoše Jaroslava o poselství pana Albrechta Kostky z Postupic k Ludvíku XI., králi francouzskému v roce 1464*. In: *Ve službách Jiříka krále*. Praha: Evropský literární klub 1940, s. 16)



Přínos Niccola Machiavelliho nespočíval v „cynismu“, jak je mu často připomínáno, ale v empirickém pohledu na problematiku vlády, kdy kritériem pro hodnocení přestalo být naplňování božích ideálů, ale úspěch při realizaci vlastních cílů vladaře, který zastupuje zájmy státu a tím i své vlastní. Zároveň definoval ekonomickou podstatu rozporu. „V každém státě se střídají dvě tendence - lid se vzpírá nadvládě boháčů a ti si zase neodpustí, aby lid neporučníkovali a neutískovali.“ (MACHIAVELLI, N. *Úvahy o vládnutí a o vojenství*. Praha: Naše vojsko, 1987, s. 43)

Pochopení tohoto zvratu, že mezi politikou a ekonomikou je úzká součinnost, je asi nejlépe zaznamenána v myšlenkovém posunu Fridricha II. Velikého. Stačí porovnat dva jeho spisy Antimachiavelli a Závěť. V prvním vidí jako korunní princ poslání vladaře v mravním a etickém výkonu vladařské funkce, veřejně publikuje svůj odpor proti zahraničnímu verbování vojáků, aby se toho v pozdější praxi v zájmu Pruska zúčastnil. Války ho taktéž posunuly od morálky k ekonomice. V Závěti přímo říká „Moc Pruska není založena na vnější moci, ale na obchodu a průmyslu.“ (*Z politických spisů Fridricha II. Velikého, krále pruského*. Praha: Melantrich, 1940, s. 187)

V Bodinově koncepci státu<sup>139</sup> (*Les six livres de la Republique* - 1576) již není místo pro božské zásahy, ale je založen na koncepci přirozeného práva. V nezralé podobě je stát chápán jako svrchovaná entita společenské struktury doplněná o soukromé vlastnictví a rodinu jako přirozenou formu života. Na rozdíl od Machiavelliho nesouhlasí s tezí, že role státu je určena jeho zájmem. Stát se musí starat i o duchovní aktivity, a to i o intelektuálně etické hodnoty. V práci *Methodus ad facilem historiaram cognitionem* (1566) došel k závěru, že dějiny tvoří východisko pro pochopení sociálních institucí a jejich proměnu. Zformuloval zde také myšlenku vlivu geografických, klimatických a ekonomických faktorů na způsob vlády.

Nizozemec Grotius ve spisu *De iure belli ac pacis* (1625) vrátil do evropských úvah etický racionalismus antiky, zbavený teologické formy. Vychází z instinktu stáda, který vede k existenci společenské organizace a v případě, že se stát opírá o axiomy budování přirozeného práva, je dokonalou jednotkou společenství lidí. Přirozenost státu ospravedlňovala jeho silné postavení v rámci ostatních společenských struktur. Za základ vzal Grotius římské vyjádření soukromého práva, jehož principy povýšil na mezinárodní úroveň. A tak se začal projevovat trend zásadní role smluv mezi zeměmi. V Grotiově pojetí se akceptování hierarchické struktury nebudovalo na náboženské koncepci ani strachu z násilí, ale na vědomém závazku jednotlivce vůči státu. Tím vznikla koncepce práv a závazků státu vzhledem k jedinci, a naopak jedince vůči státu. Model smlouvy vedl k odmítnutí názoru o nadřazenosti státu vůči jedinci. Od Grotiova vystoupení existují dvě varianty pojetí rozhodování. První vychází z toho, že člověk jako jedinec je organickou součástí celku a druhá, že společnost je souhrn jedinců. Tito jedinci jsou svobodní a pouze delegují část svých

---

<sup>139</sup> Základní přehled názorů Bodina a Grotia viz. SEIDLER, G. L. *Predmarxistické politické myslenie. Novoveké politické myslenie*. Bratislava: Pravda, 1980, s. 44-59.

práv. V každém uceleném systému je pak problém vládnutí modelován na základně vymezujících podmínek, které jsou odlišné z hlediska rozdílnosti kvalitativního pojetí.

Zásadní vliv na výkon moci mělo Hobbesovo vystoupení. Ten patřil mezi racionalistické filosofy, avšak jako současník Anglické revoluce si byl vědom iracionalistických prvků v lidském jednání. V praxi viděl, že lidský úsudek bývá často veden citovými pohnutkami. Tím, že poznal náboženský a jiný fanatismus, úsudky vycházející z předpojatosti a jednání založené na iracionálním přístupu ho vedlo k požadavku neomezené autority státu, která měla omezit takovéto formy jednání. Vědění, tak jako u Bacona mu bylo mocí, která však častokrát musela ustoupit iracionalitě.

Řešení vidí ve spolupráci „vladaře“ s „lidem“. „Mocní lidé jen stěží stanoví něco, co zakládá sílu brzdící jejich žádosti; a učení zavrhnou vše, co odhaluje jejich omyly a tím ubírá jejich vážnosti. Zato duch prostého lidu, není-li zahalen závislostí na mocných nebo počmárán názory učitelů, je jako čistý papír, vhodný přijmout vše, co mu natiskne veřejná moc... Není v tom žádná nesnáze, jen když má vladař svou moc úplnou; nesnáze je leda z toho, co pochází z jeho chyb nebo chyb těch, kterým svěřil správu státu. Je tedy jeho povinnost postarat se, aby lidé byli tak poučován.“ (HOBBS, T. *Leviatan neboli o podstatě, zřízení a moci státu církevního a občanského*. Praha: Melantrich, 1941, s. 349)

Jeho autorita státu vychází z nutnosti poslušnosti a dodržování řádu, jinak se nemůže realizovat blahobyť. Na druhé straně výkon moci je omezen spravedlností, tj. respektováním vlastnictví. Obdobně zajímavé, byť stejně diskutabilní jsou jeho úvahy o správě ekonomických procesů. Vladařova moc zasahovat do veřejných sdružení je dána v momentu, kdy tam vzniknou konflikty a správa kolonií je přísně teritoriálně vymezena. Vlastním obchodním společnostem nedává charakter veřejné společnosti a monopol obchodu považuje za nevýhodný. „Neboť obchodníci doma majíce všečen vývoz v rukou, ustanovují v hospodářstvích a řemeslech ceny docela podle libosti. A majíce v rukou všečen dovoz, ustanovují ceny na všechno zboží cizozemské... Obojí je pro lid nevýhodné.“ (HOBBS, T. c. d., s. 258) V jeho pojetí, pokud není cílem aktivity obecné blaho, nemůže je stát nechat nekontrolovatelně působit a je vždy vrchní autoritou. Proti této nadřazené roli státu při výkonu moci samozřejmě vznikla názorová opozice. Asi nejvýznamnějším představitelem byl Ch. Montesquieu (1689-1755).

Ten je zakladatel rozdělení moci na zákonodárnou, výkonnou a soudní. Celý problém formuluje následně: „Vláda má být taková, aby se jeden občan nemusel bát druhého. Svoboda neexistuje, jestliže se v jedné osobě nebo úřadu spojuje zákonodárná moc s výkonnou, neboť může nastat nebezpečí, že by monarcha nebo senát vydal tyranské zákony na to, aby je tyransky použili. O svobodě nelze hovořit ani tehdy, jestli se soudní moc neoddělí od moci zákonodárné a výkonné.“ (MONTESQUIEU, CH. *Duch zákonů*. Bratislava: Tatran, 1989, s. 206-207)

Zároveň vidí vztah vlády k ekonomickému stavu země. „Existují dva druhy v chudých národů: takový, co vytvořila tvrdá vláda... protože chudoba je součástí jejich otroctví;

ostatní národy jsou chudé jen proto anebo proto, že nepoznaly pohodlný život.“ (MONTESQUIEU, CH. c. d., s. 314) Jinak řečeno, některé jsou chudé v důsledku despotické vlády a jiné z důvodu nevyvinutosti. U Montesquieua vidíme i zárodky formování vědomí fiskální politiky státu, odpovědnost za devizovou politiku, byť jeho názory jsou liberalistické, takže doporučuje vyrovnanost rozpočtů, volnost směny atd. Ale chápe nutnost reagovat na neustále změny. „Veřejné záležitosti se musí rozvíjet; stát by zahynul, kdyby v něm nebylo vše v pohybu.“ (MONTESQUIEU, CH. c. d., s. 365)

Již zcela novodobě zformuloval problematiku ekonomické a politické moci J. J. Rousseau. Je často kritizován, že si idealizuje a romantizuje život v přírodní společnosti, ale co se týká postřehů o počátcích naší moderní společnosti si určitě nedělal iluze. Chápal diferencovanost společnosti na různé vrstvy a skupiny, „které tvoří jednotlivci sdružení nějakým společným zájmem. I když tyto společnosti vystupují navenek méně zjevně, jejich skutečná síla není o nic menší“. (ROUSSEAU, J. J. *Rozprava o politické ekonomii*. Praha: Státní nakladatelství politické literatury, 1956, s. 27) Zároveň je chápe jako hierarchizované a uvědomuje si složitost fungování společnosti. Vidí nadřazenost osobních zájmů přes prospěšnost zájmů společnosti. Velmi opatrně se vyjadřuje i k problému rozhodování ve společnosti: „Zkoumejte pečlivě, jak dochází k jakémukoliv rozhodování, a uvidíte, že obecná vůle směřuje vždy ke společnému blahu; velmi často se však utvoří tajná frakce, skryté společenství, které dovede v zájmu jednotlivců zbavit shromáždění sklonu k správnému rozhodování.“ (ROUSSEAU, J. J. c. d., s. 28) Na základě svých úvah pak dospívá k závěru, že „bylo by vůbec velkou bláhovostí doufat, že ti, kdo jsou ve skutečnosti pány, dají přednost jinému zájmu než svému vlastnímu.“ (ROUSSEAU, J. J. c. d., s. 29)

Z výše uvedeného i z následného textu úvah Rousseaua lze ukázat, že řada osvícenců i jejich následovníků neměla příliš „růžové brýle“ při pohledu na sociálně ekonomickou realitu. Zjistili, že existuje souvislost mezi ekonomickou a politickou mocí a začali skládat model společnosti, kde moc byla odvozena od zájmů a realizovala zájmy určitých sociálních skupin a tříd. Přitom vycházeli z představy přirozenosti práv člověka, a tak jak je vystavěna konstrukce přírodního světa na objektivních zákonech, je nutné na těchto poznatých přirozených zákonech budovat i společnost a svět. Tento způsob nazírání pak umožnil aplikaci „přirozeného výběru“ v Darwinově teorii na problémy společnosti. Aplikace moci se pak chápala jako přirozené právo silnějšího. Extrémním vrcholem byla ideologie fašismu a nacismu, kde „je svět něco absolutního, vůči čemuž jednotlivci a skupiny jsou jen relativní. Jednotlivci a skupiny jsou vůbec myslitelné, jen pokud jsou ve světě“. (KAPRAS, J. *Fašismus*. Praha: Nakl. L. Mazáč, 1936, s. 57)

Pochopit tento zvrát je možné nikoliv na základě jakýchsi sociálních teorií, ale na základě situace počátku 20. století. Jako první na tento problém poukázal John A. Hobson, který je autorem pojmu imperialismus v jeho ekonomických souvislostech. Již v roce 1902 píše „zájmy národa jako celku jsou podřízeny zájmům jiných kruhů, které si přisvojují právo kontroly nad národními zdroji a používají jich pro svůj soukromý zisk. To není ani zarážející, ani nehorázné obvinění, to je ta nejobvyklejší choroba všech forem vlády. Slavná slova sira Thomase Morea jsou dnes tak pravdivá jako když je psal. „Všude pozorují určité

spiknutí bohatých hledajících vlastní výhody ve jménu a pod rouškou obecného blaha.“ (HOBSON, J. A. *Imperialismus*, Praha, NČSAV, 1962, s. 77) Je si zároveň vědom sociálně ekonomických změn, které vedly k vystřídaní hegemonu vládnoucího systému. „Daleko nejdůležitější hospodářský činitel v imperialismu jest vliv investorů.“ (HOBSON, J. A. c. d., s. 81) a vidí, že se spoléhají na politickou moc jako součást ekonomické aktivity. Za této situace vztahu politiky a ekonomiky a výkonu moci se myšlenky o národech, o zájmech, o právech vůči zaostalým a nerozvinutým, o nutnosti rozvinout civilizační roli „bílého muže“ atd. stávají ideologickou zástěrkou pro prosazení ekonomických zájmů. K tomu, aby se náhodou někdo nepostavil takto pojatému systému, myšlenky typu „ein Volk, ein Reich, ein Führer“ byly důsledkem válek a krizí, které měli v nově definovaném pojetí politické a ekonomické moci stabilizovat vládu pro novou vládnoucí skupinu. Jinak řečeno Darwin nenesl zodpovědnost za sociální darwinismus, úspory z rozsahu nemůžeme zatratit kvůli existenci Hermann Göring Werkeh atp.

Zvrat v poměru ekonomiky a politiky, kdy rozhodujícím kritériem politiky se vstává postavení monopolů a z relativně rozdrobené výrobní základny se stává koncentrovaná ekonomická a tím i politická síla, kterou prvně prakticky prožily Spojené státy. Vzniká tak protitlak v podobě antimonopolního zákonodárství, které se pomocí veřejné moci snaží rozdrobit ekonomickou základnu a tím ji navrátit charakteristiky dokonalé konkurence. Toto úsilí částečně dosahuje jistého omezení moci (viz např. rozdělení Rockefellerovské říše koncentrované ve Standard Oil)<sup>140</sup>, ale nepřineslo návrat ke stavu vyrovnané moci ekonomické a politické.<sup>141</sup>

Marxistická teorie na novou situaci reagovala pracemi R. Hilferdinga *Finanční kapitál* a V. I. Lenina *Imperialismus jako nejvyšší stádium kapitalismu*, kde na základě procesů koncentrace a centralizace kapitálu dospívá ke vzniku finanční oligarchie jako základu moci současné politiky. Tuto představu částečně zkorigoval a zároveň rozvinul maďarský ekonom Evgenij Varga (1879-1964) v Sovětském svazu. Jeho práce z roku 1946 *„Změny v ekonomice kapitalismu v důsledku druhé světové války“*, za kterou byl zpočátku kritizován, a později mu přinesla titul akademika, se stala základem teorie státně monopolního kapitalismu. Rozpracování této teorie se později věnovala řada ekonomů.

V ní je stav moci mezi korporacemi a státem viděn v podobě spolupráce, kdy politická moc rozvíjí určité tendence a přibírá na jejich rozpracování a naplňování soukromé společ-

---

<sup>140</sup> V roce 1911 na základě dlouhodobého vyšetřování vynesl Nejvyšší soud výrok o nezákonné povaze Standard Oil, a o jejím rozpuštění. Bylo to výsledkem antimonopolního zákonodárství prosazovaného reformisty od 80. let 19. století. Vůdcem tohoto hnutí se stal pozdější prezident USA Theodor Roosevelt.

<sup>141</sup> Zachycení tohoto období viz klasická práce LUNDBERG, F. *60 rodin, které vládnou Americe*. Praha: Svoboda, 1948. Tato kniha, která je určitým protikladem k Berleho a Meansovo teorii manažerské revoluce, dochází k závěru, že úzká špička ekonomické moci převzala přímo či nepřímo i politickou moc. Oproti tomu teorie manažerské revoluce vychází z předpokladu, že ekonomická moc se dostala do rukou profesních managerů korporace a politická moc dále zůstává v rukou politiků kteří ji regulují.

nosti. Existuje řada rovin v podobě monetární a fiskální politiky, plánování, společné konzultace, směřování zahraniční ekonomické orientace atd.<sup>142</sup>. Politická moc respektuje ekonomické cíle korporací a dalších ekonomických jednotek, vstupuje různými nástroji do jejich rozhodování. Zároveň ekonomická moc ovlivňuje politickou moc pomocí tlaků lob-bistů, tisku i voličů pro své požadavky. Obě moci jsou si velmi blízké, nejsou však totožné.

Zvrat v systému viděl i J. M. Keynes na základě dlouhodobých změn „v růstu počtu obyvatel a v dalších klíčových ekonomických faktorech, které vzhledem ke svému pozvolnému vývoji unikají pozornosti současných pozorovatelů a jsou tudíž připisovány pošetilosti státníků nebo fanatismu ateistů“. (KEYNES, J. M. *Ekonomické důsledky míru*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2004, s. 14.) Nová situace je podle něho důsledkem růstu obyvatel a obrovské akumulace kapitálu, která přeměňuje mocenské poměry a příčinou změn „byla právě nerovnoměrnost v distribuci bohatství. V tom také fakticky spočívá hlavní ospravedlnění kapitalistického systému... Nadměrná akumulace.....by se nikdy nemohla realizovat ve společnosti, kdyby bohatství bylo rozděleno spravedlivě... Rozmach tohoto pozoruhodného systému byl založen na dvojím švindlu či klamu. Na straně jedné pracující vrstvy z nevědomosti či bezmoci akceptovaly poměry... Na straně druhé mohla vrstva kapitalistů jako své vlastnictví chápat nejlepší kus koláče... Kolem premisy, že se koláč nepojídá, vyrůstaly všechny ty instinkty puritanismu, který se v jiných dobách odkláněl od hmotného světa“. (KEYNES, J. M. c. d., s. 17-18) Zlom vidí v 1. světové válce, kdy náhle bylo „spotřebováno“ obrovské bohatství a „klam vyšel najevo: pracující třída již nemusí být tak ochotná podstoupit takové odříkání, třída kapitalistická, již zbavena víry v budoucnost, pak může chtít více si vychutnat výsady spotřeby, pokud ještě trvají“. (KEYNES, J. M. c. d., s. 19)

Jak je z výše uvedených citátů patrné, Keynes vidí změnu poměrů a psychologickou změnu vládnoucí skupiny jako jeden proces. Politická moc musí pak respektovat požadavky reality. jinak připravuje cestu katastrofy. Tento svůj postoj pak hájil na jednáních o Versailleské mírové smlouvě i za cenu rozchodu s ostatními členy delegace. Jak ukázala 2. světová válka jeho úvahy se staly pravdivé a prokázaly nutnost spojení strategických politických i ekonomických cílů a nadřazení politické moci může vést krátkodobě k úspěchu, dlouhodobě však není prospěšné.

Jeho pozdější myšlenkový vývoj nezpochybnil přesvědčení o pozitivěch kapitalismu, rehabilitoval však výkon moci ve smyslu řízení reprodukčního procesu pomocí nástrojů slučitelných s kapitalismem. Metodologicky tak navazoval na rooseveltovský New Deal, kde politická moc přejala zásadní zodpovědnost za naplnění ekonomických cílů pod tlakem probíhající Velké hospodářské krize. Zde se vytvořil model, který pak přešel do válečné ekonomiky s tím, že představitelé průmyslu přímo vstoupili do státního aparátu nebo získali k dispozici veřejné prostředky k naplnění cílů válečné ekonomiky. Tento proces srůstání státního aparátu, vědecko-výzkumných společností a korporací vyrábějící válečný materiál

---

<sup>142</sup> Blíže viz SOUKUPOVÁ, D. a V. ŠEDIVÉC. *Státně monopolní tendence v soudobém kapitalismu*. Praha: SPN, 1973; MINC, B. *Kapitalizm współczesny. Ekonomiczne problemy i tendencje rozwoju*. Warszawa: Państwowe wydawnictwo naukowe, 1971.

nazval později D. Eisenhower vojensko-průmyslovým komplexem. Tento komplex je dnes specifickou sférou integrace politické a ekonomické moci obdařený specifickým způsobem řízení, ochrany a uplatňování své moci (domácí a zahraniční tajné služby, soukromé vojenské a bezpečnostní agentury, způsoby financování atd.).

Vážné pochybnosti o oddělení politické a ekonomické moci přineslo i historické bádání ve 20. století. Při zkoumání chápání vývoje trhu (práce F. Braudela, I. Wallersteina aj.) začal převládat názor, že dominantní roli při rozvoji sehrál monopol podpořený aktivitami států. Volná hra tržních sil netvořila rozhodující logiku fungování, ale šlo o uplatnění politických a vojenských potenciálů, což rozhodlo o směru vývoje. S velkou mírou pravděpodobnosti se ukazuje, že lineárně logická kauzalita vysvětlí okamžitý stav, nedokáže se však vypořádat s vývojovými tendencemi.

### **K ZAPAMATOVÁNÍ**



Otázky vztahu ekonomické a politické moci jsou svojí podstatou interdisciplinární. Nelze je vysvětlit pouze ekonomicky, právně, sociologicky či psychologicky. Pokud zkoumáme tento proces v jeho konkrétnosti, tak se nám v realitě téměř nikdy nepodaří odstranit (myšlenkově) jeho jednotlivé roviny. Proto spíše můžeme tuto situaci popsat jako „primer inter pares“, kdy nám dominuje určitý aspekt tohoto problému.

Z hlediska shrnutí však lze říci, že poměrně brzy se začíná již v antice prosazovat stanovisko, že vládnutí je problém uspokojení zájmů ve společnosti, a to především ekonomických zájmů. V evropském myšlení dřívější ani pozdější náboženské etické koncepce úplně nepotlačily tento postoj, který s rozvojem renesance vedl k praktickým důsledkům jak z hlediska italských městských států, tak z hlediska portugalské obchodní politiky. Později se rozšířil v celé západní Evropě a transformoval se do dvou základních pojetí Bodinovo a Grotiovo. Výrazný vliv měl i Hobbes, který zdůvodnil potřebu absolutistického státu a výkonu moci, jeho protipólem byl Montesquieu s jeho dělbou moci. Od této doby se dále tento spor vyvíjí jako diskuse o efektivitě, diktatuře, demokratičnosti a způsobu řešení společenských problémů.

V celé diskusi o fungování politické a ekonomické moci se odráží i problém vládnoucí skupiny a její identifikace. Základní diskusní otázkou je, zdali rozhoduje demokratický mechanismus nebo ekonomické zájmy nejbohatší vrstvy. A je nutno podtrhnout, že není dodnes jednoznačně rozřešen.

### 8.3 Soudobé ekonomické diskuze o problémech vládnutí a rozhodování

Výklad soudobého pojetí začneme u J. A. Schumpetera, ekonomy, který má obrovský vliv na ekonomické myšlení, ale paradoxně žádné žáky, kteří by jeho myšlenky přijali za své a jeho jménem rozvinuli určitou školu. Problém je pravděpodobně v originalitě jeho myšlenek a nemožnosti je systémově integrovat do určitých škol. Když se podíváme na jeho pojetí vlády, zjistíme, že byl značně kritický k převládající klasické teorii demokracie.

Jeho argumenty jsou následující:<sup>143</sup>

1. Neexistuje jednoznačně definovaný cíl, na kterém by se lidé shodli nebo který by přijali za svůj na základě racionálních argumentů. Jde tu o fakt, že ve společnosti nejsou uznávány pouze jednotné hodnoty.
2. I při přijetí kritéria utilitářského maxima ekonomické spokojenosti není zaručena shoda na způsobu řešení dílčích problémů. Neshody pak mohou vyvolat „zásadní“ rozkol ohledně cílů.
3. Vůle lidu je odvozena od vůle jedince. Pokud neexistuje těžiště „všeobecného dobra“, kam směřuje vůle jedinců, je celá koncepce zpochybněna. Vzniká problém kritérií pro racionalistickou diskusi.

Pro analýzu chování jedince „jsme stále zrazováni praktickou nutností připisovat vůli jednotlivce zcela nerealistickou nezávislost a racionální hodnotu“. (SCHUMPETER, J. A. *Kapitalismus, socialismus a demokracie*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2004, s. 271) Dále ukazuje, že dosáhnout požadovaného stupně racionálního chování je pro jednotlivce minimálně velmi obtížné. V jeho pojetí není rolí politických vůdců dosáhnout toho, co „lidé opravdu chtějí“ pro vnitřní diferencovanost, ale dosáhnout přijatelného kompromisu, tj. stavu, ve kterém může společnost fungovat, byť se nenaplní představy jednotlivých tříd a vrstev. V jeho pojetí je problematická i hypotéza o racionálním chování. Akceptuje základní rysy „psychologie davu“, a proto mu vyplývá, že každé veřejné shromáždění v různých institucích má „i když v malé míře některé z rysů, které jsou tak jasně patrné na davu - snížený smysl pro zodpovědnost, sníženou schopnost uvažování a větší náchylnost k nelogickému chování“. (SCHUMPETER, J. A. c. d., 2004, s. 278) Zároveň vidí, že běžný spotřebitel se nechová jako učebnicový, je ovlivňován reklamou a módním diktátem určeným výrobcem. Sám definuje demokracii netradičně: „Demokracie znamená jen to, že lidé mají možnost, aby buď přijali, nebo odmítli ty, kdo jim budou vládnout. Jelikož se o tom dá rozhodnout i nedemokratickou cestou, musíme naši definici zúžit a přidat k ní další kritérium identifikující demokratickou metodu, totiž svobodný konkurenční boj potenciálních vůdců o voličské hlasy“. (SCHUMPETER, J. A. c. d., s. 303)

Zcela bez problému Schumpeter chápe politiku jako specializovanou aktivitu v rámci dělby práce, kde existují konkrétní zájmy politické a politiků. Toto dokáže odlišit a odmítá

---

<sup>143</sup> SCHUMPETER, J. A. *Kapitalismus, socialismus a demokracie*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2004, s. 269-270.

pokrytecky věřit sloganům. Důležité pro něj je, že uznává smysl pro povinnost a naplňování ideálů, ale také odmítá považovat politika za člověka, který by se nesnažil naplňovat osobní zájem a prospěch. Také rozlišuje mezi voliči. Jsou lidé, kterým stačí pro naplnění osobních ambicí v životě být úspěšným profesionálem (chemik, biolog atd.) a ti budou mít určitý způsob chování a výběru. Naopak jiní profesionálové budou vyžadovat reformu institucí, a proto budou reprezentovat jiný způsob chování a výběru.

Zároveň vidí, že v demokracii je správní a zákonodárná činnost jen vedlejším produktem boje o parlamentní místa, a to bez ohledu na to, jestli se jedná o socialismus či kapitalismus. Tudíž chápe, že demokracie je mechanismus nikoliv společenské zřízení a její kvalita se odvozuje od kvality politiků. Je to důsledek toho, že selektivní metody si nevybírají z celkové populace, ale z té části, která se v daném stádiu jedná jako vhodná, tj. do jaké míry zastupuje určité skupiny. Konkurenční boj zpravidla v politice vyřadí ty osoby, které mohou najít uplatnění jinde s nižší mírou rizik osobního života. Proto lidé v demokracii nemusí vždy dostat vládu, po které touží nebo jakou si zaslouží. Tyto a další Schumpeterovy myšlenky nevytváří zrovna „učebnicově“ a „novinářsky“ jednoduchý pohled na výkon moci, řada z nich se uchytila, avšak komplexně nebyla dále rozvíjena.

Jinou komplikaci přináší Kenneth Arrow, neboť svým teorémem nemožnosti rozvrátil Bergsonovu funkci společenského blahobytu. Řešení je pak v připuštění vnějšího faktoru. Přínos Anthonyho Dawsona a jeho racionality voliče a racionality politických stran dal podnět pro transfer metod ekonomie na fungování politického systému. Tak se stal přímým zakladatelem teorie veřejné volby, která je dnes jádrem většiny teorií popisující problematiku způsobu užití zdrojů veřejnou sférou společnosti. Velmi výrazně se rozšířilo pojetí virginské školy, a to hlavně Jamese Buchanana a Gordona Tullocka, kteří se soustředili na průběh rozhodovacích procesů s využitím metodologického individualismu. Tyto procesy zkoumají v podobě rozhodování o legislativě, výkonu exekutivní moci a aktivity politických stran a lobbistů. Nevynechávají samozřejmě ani byrokratický aparát. Jejich hlavní společná práce *The Calculus of Consent* (1962) měla své následníky.<sup>144</sup> Hlavním předmětem se zde stalo politické ovlivňování hospodářské dynamiky, míra přerozdělování a vliv státu na rozhodovací procesy ekonomických subjektů. Do této diskuse výrazně zasáhl William Niskanen prací *Bureaucracy and Representative Government* (1971) a dalšími pracemi, kterými rozšířil pojetí byrokracie jako výkonného a specifického orgánu realizace moci.

Prosazuje se i normativní pojetí. Jestliže pozitivní pojetí se projevuje v různých kritériích a tím i možných přístupech k řešení situací při aplikaci určitého přístupu, normativní pojetí přináší do rozhodování určitá pravidla. Jde přitom o pravidla, která jsou nezávislá na sociálně ekonomickém systému. Jejich vlastností je schopnost řešit určité problémy spojené s používáním moci. V tomto pojetí neselhává pouze trh, ale také může selhat stát.

---

<sup>144</sup> Jde o práce BUCHANAN, J. M. *Limits of Liberty. Between Anarchy and Leviathan*; BRENNAN, G. aj. M. BUCHANAN. *The Reason of Rules*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.



Novum tohoto pojetí je v tezi, že k řešení problémů není dávat lepší rady politikům, ale je nutné změnit pravidla užití moci tak, aby vedla ke kvalitativnímu posunu v práci veřejného aparátu. Pozornost se soustřeďuje na komparativní institucionální analýzu a vliv informací na rozhodování. Problémem je však změna hodnot a preferencí v čase a tím i možnost univerzálního pojetí. Avšak toto pojetí otevřelo prostor pro integraci s přístupy historické a institucionální školy ekonomického myšlení.<sup>145</sup>

Pro tento nový směr v ekonomickém myšlení se dnes používají termíny „teorie veřejné volby“ (public choice) nebo „nová politická ekonomie“ (New political economie). Termínem „nová“ je snaha odlišit politickou ekonomii od výkladu, který je interdisciplinární a výkladu marxistické politické ekonomie, který není založen na metodologickém individualismu jako základu vztahu mezi politikou a ekonomikou. Celý koncept je založen na čtyřech bodech.<sup>146</sup>

- Metodologický individualismus
- Předpoklad racionálního chování, kde racionalita je definována pomocí vztahů užitku a nákladů.
- Odstranění hranic mezi vědeckými disciplínami
- Zobecnění předpokladu, že sociální vztahy jsou analogické vztahům na trhu. Dochází zde ke směnnému procesu a konkurenci. Optimální je ponechat samoregulaci.

V zásadě jde o přenesení představy „homo oeconomicus“ na chování lidí v procesu řízení sociálně ekonomického vývoje. V současnosti jde o nejrozšířenější koncept, a proto se mu budeme věnovat.

## 8.4 Teorie veřejné volby

Předmětem veřejné volby je rozhodování jako proces probíhající v interakci čtyř základních subjektů - voličů, politiků, byrokratů a lobbistů. Velice úzce je spojena s teorií sociální volby, analýzou zájmů a aplikací teorie her. Výchozím momentem je zde zdroj vlády a způsob výkonu vládní moci. Řada zastánců veřejné volby tento problém neřeší. Autorita vlády je zpravidla odvozována od problémů kolektivního výběru ústavních pravidel. Převažující názory jsou spjaty s teorií společenské smlouvy a existencí demokratického prostředí<sup>147</sup>.

---

<sup>145</sup> Podrobnější vysvětlení celé problematiky viz GREGOR, M. *Nová politická ekonomie*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2005.

<sup>146</sup> Viz STURM, R. *Politische Wirtschaftslehre*. Opladen: Leske + Budrich, 1995, s. 22-23.

<sup>147</sup> Existuje řada přístupů k interpretaci těchto jevů, které souvisí s ostatními společenskými vědami. Autor těchto řádků se nepovažuje za dostatečně erudovaného, aby diskutoval o problematice práv občanů, ústavního pořádku, přímé a zastupitelské demokracii atp. Je zřejmé, že veškeré právní momenty mají důležitou úlohu, ale náš výklad bude vycházet z preference ekonomické stránky. Stranou úvah tudíž zůstávají další koncepty pro definování vládní autority.

### 8.4.1 Volič a volby

Základem politického trhu je volič, který má své preference a snaží se je na základě racionálního chování naplnit. Z hlediska jeho rozhodování hraje roli velikost nákladů příslušných k uspokojení těchto preferencí. Je obrovskou otázkou, zda volební rozhodnutí lze redukovat na nákladově - výnosový kalkul v případě neekonomických zisků a ztrát. Zpravidla je nutno provést předběžná vyhodnocení volebních programů, souvztažnost k ostatním preferencím, vývoj obecných podmínek a možných budoucích změn atd.

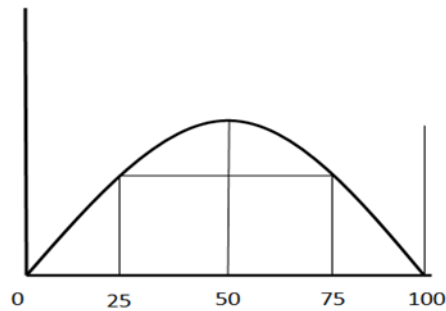
Dimenze individuálního volebního rozhodnutí v žádném případě nemůže opominout „iracionální prvky“, jako je loajalita k politické straně, sympatie či antipatie, sebeprezentace politika atp. Přitom tyto iracionální prvky mohou zásadně ovlivnit volební rozhodnutí, kdy „spotřebitel“ volič „kupuje“ politika, stranu z důvodu jemu neestetickému chování konkurujícího politika bez ohledu na politický program.

Přesto se však předpokládá, že většina voličů postupuje tak, že se snaží svým rozhodnutím zlepšit své postavení vzhledem k jiným jedincům. Je otázkou, zdali jedinec kooperuje s jinými jedinci pro získání vzájemného prospěchu a realizují své strategie směrem k dosažení paretového optima. Určení pravděpodobnosti, že se volič dostaví k volbám lze zformalizovat následně:

$$\pi = E(B) - C + D,$$

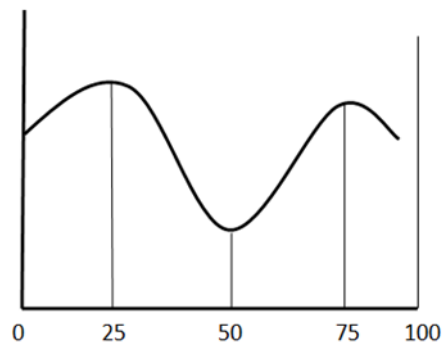
kde  $\pi$  je pravděpodobnost,  $E(B)$  očekávaný osobní přínos,  $C$  náklady volby (obětovaná příležitost, čas, finanční zátěž, nepohodlí) a  $D$  uspokojení z vlastní volby.

Vzhledem k množství voličů je  $E(B)$  v podstatě nízké, neboť možnost ovlivnit výsledek se zdá být individuálně velmi malé, náklady volby jsou záležitostí individuálního zhodnocení podmínek a vlastní volební akt jako rituál má povětšinou malý význam pro individuum. Proto existuje většinou silná skupina nevoličů, která se nemá zapotřebí vyjádřit k existující situaci a uvažují nad tím, že náklady volby (studium podmínek společnosti, studium volebních programů, zanedbání povinností v práci a v rodině, potřeba aktuálního řešení nastalé situace atp.) jsou vysoké a jejich schopnost ovlivnit situaci považují za minimální. Obecně se uvažuje o tom, že v systému dvou stran je volba jednodušší než v systému mnoha stran. Vlastní výběr také ovlivňuje buď teorém středního, nebo pravolevého voliče. První případ můžeme znázornit takto:


**OBRÁZEK 15: STŘEDNÍ VOLIČ - PREFERENČNÍ ROZDĚLENÍ**


Jde o případ, kdy většina voličů preferuje středovou pozici a radikální levicové či pravicové názory jsou v menšině. To znamená, že existuje dominance středové strany a slabší levicové a pravicové strany.

Druhý případ znázorníme takto:


**OBRÁZEK 16: VOLEBNÍ PREFERENCE V POLARIZOVANÉ SPOLEČNOSTI**


Je to případ sociálně a ideologicky rozrůzněné společnosti, kde největší koncentrace preferencí je u stran s levým a pravým viděním světa. Středové strany jsou poměrně slabé, jejich význam spočívá v tom, že sehrávají zpravidla roli jazýčku na vahách.

Problém volby voliče je o to složitější, že na jeho výběr má vliv, mimo věcných problémů i politický postoj, předsudky, sociální vlivy, mínění aj. Vlastní způsob vyjevování politické vůle, tj. výběr volebního systému<sup>148</sup> přináší řadu problémů. V zásadě buď zvolíme

<sup>148</sup> K celé problematice viz ČALOUD, V., R. CHÝLEK, T. LEBEDA a J. ŠEDO. *Volební systémy*. Praha: Portál 2012.

přímý způsob, tj. shromáždění všech voličů a zde se tajně či veřejně odhlasuje určité závazné stanovisko, které musí příslušné orgány naplnit. Pro řadu technických a někdy i ideologických a ideových příčin se tento způsob správy veřejných věcí používá zřídka. Má řadu zastánců (nejčistší forma demokracie) tak i odpůrců (manipulativnost davu, ovlivňování pomocí „pečlivě vybraných“ informací).

Nepřímý způsob znamená volbu zastupitelů, kteří vždy zastupují určitou skupinu voličů. Jejich určení může být opět provedeno dvěma způsoby, a to většinovým či poměrným volebním systémem. Podstata většinového systému spočívá ve vytýčení volebních okrsků a určení počtu mandátů ve volebním okrsku. Zpravidla se určuje jeden mandátů. Hlasy jdou ve prospěch kandidátu či politické strany. Buď jsou jednokolové (vítěz bere vše) nebo vícekolové (kdy se postupně utkává zmenšený počet kandidátů do dosažení nadpoloviční většiny). Poměrný volební systém určuje počty zvolených politiků na základě procentního podílu, který získá politická strana.

Zůstává však zde otázka přepočtu zbylých mandátů, které existují na základě volebního omezení (několika procentního omezení, aby se eliminovaly okrajové politické strany a nedocházelo k atomizaci politické scény znemožňující racionální výkon moci). Používají se pak různé metody přepočtu (Magenbach - Bischoffova, d'Hondtova aj.). Ve snaze potlačit některé nevýhody volebních systémů se tyto vytváří jako smíšené. Při použití různých způsobů volby při stejné situaci tak můžeme získat jiné zastoupení politiků, které se vždy nemusí přesně shodovat s názory voličů.

Druhou rovinou jsou pravidla rozhodování. Jedná se buď o prostou většinu, tj. vybírá se varianta s nadpoloviční většinou hlasů (z celkového počtu volitelů nebo z přítomných) nebo o relativní většinu (vítězí varianta, která získala největší počet hlasů). Vyšší stupeň souhlasu požaduje kvalifikovaná většina, kdy počet souhlasících musí dosáhnout předtím definovaného procentuálního množství hlasů. Je větší než nadpoloviční většina. Nejvyšší je zásada jednomyslnosti, kdy se požaduje souhlas všech voličů. Pokud dohází k volbě několika kandidátů nebo výběru z několika možností, pak nastává možnost vzniku problému, který popsal markýz de Condorcet (1743-1794).<sup>149</sup> Jde o skutečnost preferenčních voleb. Celý problém lze formalizovat následně. Existují tři možnosti (kandidáti), které si voliči musí ohodnotit na základě svých preferencí, aby si vybrali pro sebe nejlepší možnost (kandidáta). Vznikne nám následná tabulka vyjadřující volební výsledek při účasti voličů a tří preferencí.

---

<sup>149</sup> Šlo o práci CONDORCET, J. A. N. *Essai sur l'application de l'analyse à la pravde podobalité des decisions, a la pluralité des voix*. Paris: De L'imprimerie Royale, 1775.


**TABULKA 1: CONDORCETŮV PARADOX**

| Voliči<br>Preference | t | u | v | y | x | z |
|----------------------|---|---|---|---|---|---|
| 1                    | A | A | B | B | C | C |
| 2                    | B | V | A | C | A | B |
| 3                    | C | B | C | A | B | A |

Znamená to, že t množství voličů dává přednost variantě ABC, u - množství variant ACB atd. Pak A je vítěz za splnění nerovnic:

$$(1) t + u + x > v + y + z$$

$$(2) t + u + v > y + x + z$$

První nerovnice znamená, že A je upřednostňováno před B, neboť u  $t, u$  a  $x$  má vyšší hodnocení A před B.

Pokud se však množství  $t, u, v, y, x, z$  sobě rovnají, dochází k tomu, že žádná varianta nezíská většinovou podporu. Tento Condorcetův paradox vede k zacyklení volby za jistých předpokladů a to, že existují alespoň tři návrhy a tři skupiny, přičemž každá skupina musí být menší než zbylé dvě. Výsledek závisí na voličích a pořadí hlasování. Jestliže vezmeme následnou tabulku a preference:


**TABULKA 2: PREFERENCE VOLBY**

|              | x | y | z |
|--------------|---|---|---|
| 1. hodnocení | A | B | C |
| 2. hodnocení | B | C | A |
| 3. hodnocení | C | A | B |

$$1. A > B > C$$

$$2. B > C > A$$

$$3. C > A > B$$

Výsledek ovlivním tak, že když preferuji A, nechám nejdříve hlasovat o B a C. Zde vyhrává B. Prohlásím C za vyloučenou preferenci a v dalším hlasování vyhraje A. Celý problém hlasování byl dále ovlivněn Arrowovou větou o nemožnosti (Arrowův teorém).<sup>150</sup>

Kromě výběru volebního systému existuje i problém individuálních a skupinových zájmů. Protože podstatou politické vůle je zájem. Tato kategorie je velmi užívaná i v dalších společenskovedních disciplínách. Přitom není používán vždy ve stejném smyslu.

První pojetí zájmu souvisí s motivací. Jde zde o individuálně psychologické pojetí, kdy lidské jednání může být ovlivněno lhostejností či apatií a existuje potřeba stimulovat jeho jednání vytvořením stimulujících podmínek a motivací, aby byl vyvolán zájem jedince a byla nastartována jeho aktivita. V individuální interpretaci jde o nalezení osobních preferencí a na základě nich zapojení do určitých aktivit.

Společenský zájem je kategorie vzniklá a rozvíjející se uvnitř společnosti. Je formulována na základě potřeb celé sociální skupiny (rodová, kmenová solidarita, potřeba udržovat a rozvíjet společné produkční systémy – pastviny, pole, závlahové systémy atd.) a později antické polis, i moderního státu. Jde o sjednocení společnosti na základě dosažení a udržení společných cílů, které se hierarchicky staví nad společné skupinové cíle (regionální, stávkové, odvětvové aj.). Přitom samozřejmě neexistuje permanentní rozdíl mezi skupinovými a celospolečenskými cíli.

Problémem v občanské společnosti je mechanismus tvorby společenských zájmů. V ideální společnosti naplňování společenských cílů přináší stejný prospěch všem členům a sociálním skupinám. Cíle v reálné společnosti, obzvláště v oblasti ekonomie, se prosazují soukromé zájmy transformované Smithovou „neviditelnou rukou trhu“. O tom se však nejen ve vědecké komunitě vedou spory, neboť v politické rovině vždy od postižené nebo méně preferované skupiny lze očekávat odpor vůči prosazovanému společenskému zájmu.

Prosazování zájmů úzce souvisí s teorií sociální změny, která navazuje na klasické ekonomické aktivity, sociální antropologii a behaviorismus. Vychází z následných předpokladů:

1. Základ lidského chování je racionální, takže s jistou pravděpodobností lze na základě vzorce chování určit možnost dosažení úspěchu (cíle). Otázkou je definice užitku či přínosu.
2. Proces sociálních kontaktů je trvalou směnou odměn a trestů, kdy osoba A si s osobou B vymění odměny či tresty na základě vzájemných reakcí.

Do celého konceptu vstupuje otázka dobrovolnosti (já chci odměnit, trestat) i z hlediska jiné osoby, koncepce pojetí homo oeconomicus v rozšířené variantě a fenomény moci a vlivu sociálních závazků. Z ekonomů byl inspirován a rozvíjel tuto teorii G. S. Becker

---

<sup>150</sup> ARROW, K. *Social Choice and Individual Values*. New York: Wiley, 1951.

(1930-2014) v práci *The Economic Approach to Human Behavior*. Chicago: University of Chicago Press (1976).

Z hlediska voliče je závažný problém uvědomění si svého zájmu. V realitě totiž existuje snaha vnuknout voliči nepravé zájmy, které nesouvisí s jeho postavením a mnohdy mu fakticky škodí. Přitom dopady i dobře míněných a definovaných zájmů se mohou v souvislosti se změnami podmínek měnit. V reálné situaci naplňování zájmů je pak plno kompromisů s jinými skupinami či jednotlivci, a tudíž strategie jejich prosazování závisí na politicích. Význam politické aktivity navíc podtrhl i Arrowův paradox (teorém), který říká, že když voliči mají tři a více možností, žádný klasifikovaný, tj. založený na hodnocení, volební systém nemůže přeměnit hodnotové preference jednotlivců na společné hodnocení, které zároveň splňuje kritéria demokratičnosti (výsledky hlasování odrážejí preference všech voličů), Paretova optima a nezávislosti ostatních alternativ (preference mezi alternativami  $x$  a  $y$  závisí pouze na individuálních preferencích  $x$  a  $y$ ). Zároveň v rámci univerzálnosti musí platit pro funkci společenského blahobytu všechny preference všech voličů. Pokud odstraníme univerzálnost pak řešení lze nalézt.

Z hlediska ekonomické praxe je veřejný zájem chápán jako cíl veřejných institucí daný hospodářskou politikou ekonomického centra a s ním kooperujících organizací. Problémem je, když toto centrum se začne řídit normativní neoklasickou teorií, která nevidí přílišnou oprávněnost tohoto pojmu a pouze předpokládá vzájemnou interakci mezi nezávislými ekonomickými subjekty a jediné o co se má stát starat je fungování prostředí.

Je však nutno podotknout, že zásadní slabinou těchto konceptů je jejich nepoužitelnost v krizových situacích. Většina ekonomů pak bez ohledu na ideový základ, doporučuje státní zásahy podle jejich preferencí.

#### 8.4.2 Politik a „politické podnikání“

Politik jako sociálně ekonomická kategorie se zrodil v moderní společnosti jako součást společenské dělby práce. Byť je v řadě funkcí totožný s předindustriálními vládci, kvalitativně se od nich liší. Je reprezentantem určitých zájmů voličů, kterým nabízí své služby.

V teorii veřejné volby nejsou rozhodující linie společenskopolitických alternativ. Volby nerozhodují v první řadě o politickém směřování, ale o vládnoucích osobách, které reprezentují určité postoje. Volič volí politika, aby získal určitý užitek, a hlasování na politickém trhu vytváří ve svém důsledku optimalizační proces, kdy nejlepší nabídka získá největší počet hlasů. Tento mechanismus nevychází z tradičního prosazování hodnot, jde o tvorbu politické vůle a ovlivnění osobních přesvědčovacích schopností. V demokratické společnosti však „politické podnikání“ není prosto určitých podmínek:

1. Schopnosti a morální integrita musí být na určité úrovni, neboť tak se projevuje kvalita.
2. Rozsah pravomocí politika je plošně reglementován.

3. Demokracie má pro své fungování kvalifikovanou a dobře fungující veřejnou sféru. Její představitelé musí mít pocit zodpovědnosti a sounáležitosti.
4. Musí existovat funkční kontrola i sebekontrola a schopnost přijmout volební výsledky. Měla by existovat ochrana proti politickým dobrodruhům.
5. Politici musí vynikat tolerancí pro různé názory a přístupy.

Postavení politika je vnitřně rozporné. Na jedné straně musí zaujmout své voliče, tj. musí umět „prodat“ svoji činnost vůči voličům. Pokud nezíská dostatečný počet hlasů, přestává být politikem. To vede v řadě případů, že se ztrácí obsah politiky ve smyslu řešení věčných problémů a do popředí začíná vystupovat „obal“ - fráze, symboly, pozice spjaté s rituály atp.

Na druhé straně jeho praktická činnost není vždy možná jako činnost zásadová ve prospěch svých voličů. Politik při prosazování svých záměrů musí kooperovat s jinými, což vede k nutnosti udržovat kontakty a kompromisy s ostatními. Výsledky takovýchto aktivit nebývají jasné a přímo směřující k naplnění slibů. Projevuje se to v tzv. „logrollingu“ tj. v obchodování s hlasováním. Jeho klasickou formou je, když se kolem jasně zformulovaného zákona začne zahrnovat řada dílčích úprav, které vyhovují různým zájmům jiných poslanců. Přidávání trvá tak dlouho, než zpracovatel získá pocit, že zákon získá podporu. Velmi často to bývají různé daňové výhody či dílčí úpravy vyhovující lokálním skupinám.

Existuje i vlastní zájem politiků spočívající v jejich osobním postavení. Jejich moc a osobní prestiž se odvozuje od práva disponovat s veřejnými zdroji. Z toho vyplývají mnohdy zbytečné tendence k centralizaci těchto prostředků, navýšení rozpočtů, i když to s sebou přináší inflační tlaky. K rozšíření vlivu slouží i nadbytečná regulace a právo udělovat výjimky. Souhrn těchto momentů vede k možnostem získávání přímých či nepřímých výhod z tohoto postavení. V tomto smyslu je otevřen pro působení dílčích zájmových skupin, neboť i zde platí, že peníze jsou měřítkem úspěchu.

Ze vzájemného spolupůsobení voličů a politiků vzniká politický cyklus, a tak jako obecně u ekonomiky hovoříme o krizi, depresi, oživení a konjunkturu, hovoříme i o analogických procesech v oblasti veřejné ekonomiky.

Po volbách a ustanovení nové vlády je pozorovatelná snaha o získání a zabezpečení zdrojů. Zároveň lze voličům vysvětlit potřebu šetřit, neboť bývalá vláda... Pod příslibem budoucího zlepšení je tak i prostor pro částečnou úpravu systému. Tato počáteční koncentrace zdrojů vede k relativnímu snížení veřejných výdajů, které jsou uvolňovány až s blížícím se datem příštích voleb. Období těsně předcházející volbám je pak zpravidla období vrcholu uvolňování společenských zdrojů.

První formulace politického cyklu je spjata s M. Kaleckim.<sup>151</sup> Jeho verze politické intervence do chodu hospodářství vycházela z třídních protikladů. Podnikatelé používají stát

---

<sup>151</sup> KALECKI, M. *Political Aspects of Full Employment*. In: *Political Quarterly* 14 (1943), s. 322-331.



k prosazení výhod vůči zaměstnancům. Z jeho pozorování vyplývalo, že v čase konjunktury na základě zvýšení vyjednávací síly zaměstnanců dosahují zlepšení pracovních podmínek i mezd, což relativně snižuje míru zisku. Proti tomu začíná působit tlak státu, který v dobách poklesu vede k „obnovení disciplíny“ zaměstnanců a u podnikatelů relativně na vyšší míry zisku.

Tím vyčlenil problematiku nezaměstnanosti a inflace, později známé z formulace novozélandského ekonomy Billa Phillipse jako Phillipsova křivka.<sup>152</sup> Řešení inflace a nezaměstnanosti se stalo jedním z nejvážnějších problémů politického cyklu, a proto vznikaly další koncepty zásahů (stagflace, přirozená míra nezaměstnanosti atp.). Politický konjunkturální cyklus se tak nemůže v dnešní společnosti redukovat pouze na veřejné rozpočty, ale stává se faktorem ovlivňujícím celé fungování ekonomiky za účelem udržení moci v rukou určité politické skupiny. Vůči ekonomickému cyklu je však druhotný a zásadní problémy by nastaly, pokud by jeho opatření prohlubovaly cyklické kolísání.

### 8.4.3 Lobbisté a prosazování dílčích zájmů

Lobbisté jsou zástupci zájmových skupin, které prosazují určité dílčí zájmy. Z hlediska fungování politického trhu mají roli jakýchsi „reklamních institucí“. Ve prospěch určité skupiny působí jak na voliče, tak na politiky, aby projekt zastupující zájmy určité skupiny získal veřejnou (nejlépe finanční) podporu. Samozřejmě že nejde o charitu a v závislosti na velikosti požadované podpory lobbistické skupiny disponují s příslušnými zdroji. Z hlediska mechanismu veřejné volby nesmíme lobbistům a priori přisoudit negativní hodnocení. Jde totiž o to, že politici ani voliči z charakteru informací nemohou mít dostatečné podklady. A jednotliví lobbisté tyto podklady přinášejí, byť asi ne vždy v požadované kvalitě či bez nebezpečí manipulace neúplnými informacemi. A navíc dojde-li ke konkurenci lobbistů, mohou odhalit slabiny konkurenčního projektu.

Mimo tyto pozitivní stránky jejich činnosti mají lobbisté i svoji zápornou stránku, jejíž podstata spočívá ve dvou rovinách. První spočívá v tlaku na deformaci „tržního“ prostředí, kdy se pod vlivem dílčích zájmů rozkládá většinová politická vůle, která pak neodpovídá preferencím většiny. Jde o to, že nabídkami spolupráce s lobbisty si politici rozšiřují možnosti vzniku dodatečných důchodů, příspěvků na volební kampaň nebo posílení své pozice ve volebním okrsku. Přitom platba za tyto výhody je dílčí změna stanoviska, což jsou minimální náklady. Lobbisté přitom „platí“ vzhledem k rozsahu podporovaného projektu relativně nízké náklady, mnohdy je to pouze ve výši výběru realizátora projektu. Volič - daňový poplatník - se také chová racionálně vzhledem k tomu, jak vláda vcelku zabezpečuje jeho zájmy. Jde o to, že náklady na jeden či několik projektů jsou relativně nízké vzhledem k tomu, že jsou rozloženy na všechny plátce daně a výnosy jsou koncentrovány ze schvá-

---

<sup>152</sup> PHILLIPS, B. *The Relations Between Unemployment and the Rate of Change of Money Wages in the United Kingdom 1861-1957*. *Economica*. New Series, Vol. 25, No. 100 (Nov., 1958), pp. 283-299.

leného projektu k určité zájmové skupině. Pokud podíl takovýchto změn nenaruší politickou rovnováhu tak, aby moc získala opozice, probíhají tyto deformace bez vážnějšího narušení.

Pokud je veřejná správa pro většinu voličů čistým veřejným statkem, který plní svou funkci, určité výhody malých zájmových skupin nenaruší fungování politického trhu. Je to způsobeno i tím, že existuje racionální neznalost. To znamená, že značná část voličů nezná příslušné mechanismy a náklady na obstarání znalostí a informací v různých specializovaných činnostech jsou pro něj příliš vysoké. Další náklady by pak musel volič vynaložit na přípravu, propagaci a organizaci protestního hnutí, tj. musel by se z voliče transformovat do politika.

Druhá rovina deformace je dobývání renty.<sup>153</sup> Jde o to, že na standardních trzích existuje možnost, kdy díky množství nabízejících vede k odstranění mimořádných zisků. Ty existují pouze v momentu narušení fungování tržního mechanismu monopolním či oligopolním postavením producentů. Toto se pak řeší problematikou antimonopolního zákonodárství a zřizováním institucí bdících nad ochranou hospodářské soutěže.

Na politickém trhu jde o udělení zvláštních privilegií nebo o nedostatečnou kontrolu cen, která zajišťuje mimořádné příjmy lobbistům, respektive určité skupině. V obecném vyjádření jde o neoptimální přidělení společenských zdrojů pro zabezpečení požadovaných statků.

Dobývání renty je širší problém, který se týká všech forem vládnutí a tlaku na veškeré veřejné instituce a organizace. Má různé formy nátlaku, ale v teorii veřejné volby jde o specifickou aktivitu, která je reálným problémem fungování mechanismu, neboť se týká všech jeho prvků. Rozvíjí se již v zákonodárném procesu a prostupuje výkonnou i soudní moc. Ve svém důsledku vede k plýtvání veřejnými zdroji - jak finančními, tak materiálními i lidskými.

#### **8.4.4 Byrokracie v procesu veřejné volby**

Byrokracie viděna prizmatem veřejné volby je institucí realizující přijaté programy politiky. Pokud na ni pohlížíme výnosově nákladovým kalkulem, musíme jej používat ve dvou rovinách - vnitřní a vnější.

V prvním případě jde o to, jak obíhají informace v organizaci, rychlost, bezpečnost, komplexnost atp., v druhém případě jde o to, jak naplňuje svojí funkci, celkovou spotřebu zdrojů a přímé i nepřímé výnosy, potřebnost jejich statků atd. V logice pojetí veřejné volby

---

<sup>153</sup> Blíže k problematice viz KLVAČOVÁ, E., J. MALÝ, K. MRÁČEK, I. DOSTÁLOVÁ a J. CHLUMSKÝ. *Státní pomoc nebo dobývání renty*. Praha: Professional Publishing, 2005; KLVAČOVÁ, E., K. MRÁČEK, J. MALÝ a I. DOSTÁLOVÁ. *Dobývání renty teorie a praxe*. Praha: Professional Publishing, 2006; KLVAČOVÁ E., J. MALÝ, K. MRÁČEK a I. DOSTÁLOVÁ. *Dobývání renty prostřednictvím reformy veřejných financí*. Praha: Professional Publishing, 2007.

má byrokracie kromě společenského poslání i své vlastní vůdčí motivy, které ne vždy směřují k plnění přímého účelu, k němuž byla organizace zřízena. Její aktivity jsou soustředěny na maximalizaci rozpočtu (peníze jsou moc), utajování informací (informace jsou moc), kontrolu vedlejších aktivit zaměstnanců, tvorbu formálních znaků prestiže aj. Přes řadu negativních výroků vzhledem k byrokracii, nelze jí hodnotit i ze zúženého pohledu veřejné volby negativně. Musíme si totiž položit otázku - co místo ní?

Nebyrokratické rozhodování znamená rozhodování bez pravidel, bez příslušných podkladů, bez ověřování uvedených dat atd. Zároveň o problémech nemusí rozhodovat příslušní kvalifikovaní pracovníci, rozhodovací pravomoc není v řádu organizace zakotvena, pohybuje se podle momentální vůle, chybí kontrola, neboť se nemá o co opřít. Takovýto systém by se asi nelíbil většině společnosti mimo těch, kteří by na základě své osobní ekonomické a politické moci mohli z něho kořistit.

Nelze tedy nesprávná pravidla, nedostatek zkušeností a znalostí, a jiné problémy fungování specializovaných správních organizací nahradit obecným odmítnutím veřejné správy, ale musíme reagovat příslušným tlakem na zdokonalení fungování. V současné ekonomické praxi se projevuje tendence zlomit moc byrokracie soukromými společnostmi plnícími tyto funkce. Zatím však žádný rozhodující úspěch koncepce privatizace veřejných statků nebyla zaznamenána v praxi. Stačí si srovnat rozvoj čínských železničních rychlodrah a srovnat tento moment s USA nebo EU. A ve světě koronavirové pandemie zase nejlepší výsledky měly systémy veřejného zdravotnictví přes veškeré problémy.

V literatuře se pro vysvětlení byrokracie nejčastěji používá model vytvořený W. A. Niskanenem (1933-2011). Tento americký ekonom, libertarián a člen CATO institutu vytvořil představu, kterou lze shrnout následně.<sup>154</sup> Cíl úředníka je pracovat v rámci pravidel úřadu a pokynů, které jdou od nadřízeného. Proto musí být pravidla propracovaná. Neefektivnost práce spočívá v nemožnosti připravit předpisy na každou situaci a snahu byrokracie zvyšovat počet zaměstnanců. Podle Niskanenovy představy je cílem byrokracie maximalizovat velikost úřadu, a to na základě:

1. maximalizace zdrojů a z nich plynoucí benefity,
2. vytváření rezervy pro vlastní úřad,
3. prestiž úřadu v hierarchii struktury veřejné správy,
4. minimalizace rizik.

Na nižších stupních úřadu, kde zaměstnanci neovlivňují celkové dispoziční prostředky je cílem maximalizace doby strávené na úřadu, tj. minimalizace konfliktů.

Niskanen interpretuje byrokracii jako specifický druh monopolu, který díky výkonu moci alokuje prostředky. V demokracii by však mělo platit, že nakládání s prostředky je

---

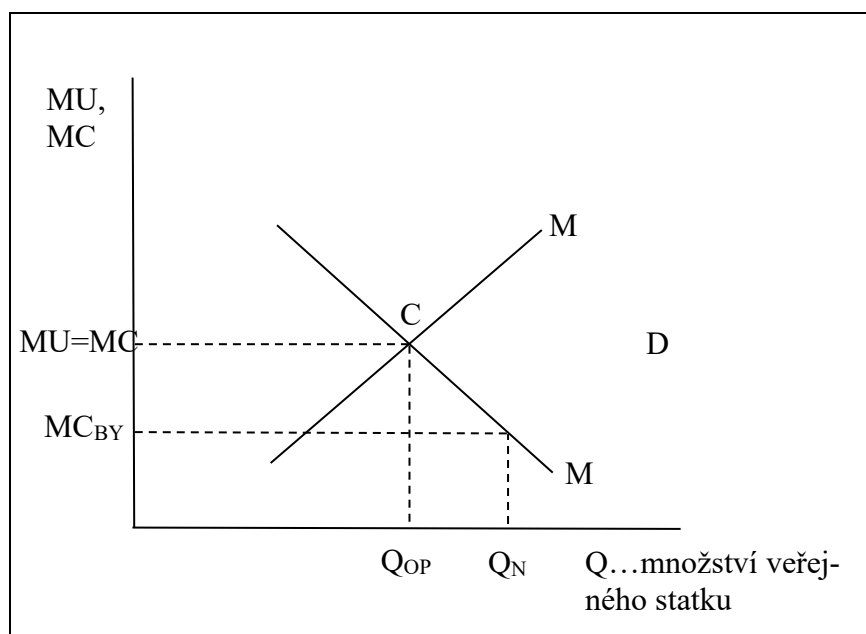
<sup>154</sup> Blíže viz MIKUŠOVÁ-MEŘIČKOVÁ, B. a J. STEJSKAL. *Teorie a praxe veřejné ekonomiky*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 179-182. Jeho základní práce o této problematice NISKANEN, W. A. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago (bez vyd.), 1971.

pod profesionální i laickou kontrolou veřejnosti. Niskanenův model je však postaven na čtyřech hypotézách:

1. Byrokracie se nesnaží maximalizovat spotřebu příslušného kolektivního statku, ale svoji moc. Ta vyplývá z velikosti rozpočtu.
2. Rozpočet musí být minimálně tak velký jaké jsou náklady na chod organizace.
3. Objem rozpočtu udává mezní sklon politické moci k placení za služby byrokracie, tedy mezní užitečnost z hlediska politiků.
4. Vyjednávání mezi byrokracií a politikem je výměna určitého statku za určený rozpočet.

Model vychází z teze cílem byrokrata je maximalizace rozpočtu svého úřadu při existenci určité poptávky a nákladů. Jeho výše musí minimálně uhradit provoz úřadu, je lepší, když je větší než náklady nutné k realizaci maximálního výstupu. Celou situaci lze formalizovaně znázornit takto:

**OBRÁZEK 17: ROLE BYROKRACIE VE VEŘEJNÉ VOLBĚ**



Jak z obrázku vyplývá, optimum veřejného statku by se mělo nacházet v průsečíku mezních nákladů a mezních užitků. Díky navýšenému množství rozpočtu jde byrokrat s nabídkou níže, neboť získal větší množství zdrojů v rozpočtu a dodává na „politický trh“ větší než optimální množství statku.

Jinak řečeno, výsledek nabídky byrokratické struktury závisí na velikosti rozpočtu, který může být menší nebo větší, než by existovala tržní rovnováha v podmínkách dokonalé konkurence. Zároveň se předpokládá informační převaha byrokracie nad politiky, takže je dle těchto modelů tendence zbytečně navýšit rozsah veřejných služeb nad voličovu poptávku. U politiky je zde rozhodující maximalizace kvantity zajišťované služby při stanovené kvalitě, což mu vytváří podmínky pro jeho možné znovuzvolení. V Niskanenově pojetí byrokracie vytváří úroveň veřejných statků, která je rovna dvojnásobku sociálního optima.



### PRO ZÁJEMCE

Základní Niskanenův model<sup>155</sup> byl publikován v *American Economic Review* v roce 1968. Má dvě základní vlastnosti úřadu.

1. Byrokraté maximalizují rozpočet včetně daných podmínek poptávky a nákladů. Rozpočet se musí rovnat nebo minimálně převyšovat souhrn všech nákladů při rovnovážné produkci.
2. Úřad směřuje specifickou produkci nebo kombinaci produktů za vyčleněný rozpočet.

Do funkce užítku byrokrata vstupuje množství faktorů (mzda, naturální požitky, jiná zvýhodnění jako příspěvek na penzi, pojištění atp.). Do výsad úřadu patří i „monopol“ rozhodování ve smyslu „všechno nebo nic“. Pak lze zapsat:

$$V = a - bQ$$

$$C = c - 2dQ$$

kde  $V$  je mezní hodnota pro spotřebitele,  $C$  je minimální mezní náklady na úřad a  $Q$  je množství produkce,  $a$ ,  $b$ ,  $c$ ,  $d$  jsou koeficienty. Přitom platí obecná monopolní podmínka, že mezní náklady klesají dvakrát rychleji. Dále lze zapsat:

$$B = a * Q - \frac{b}{2} Q^2$$

$$TC = c * Q + d Q^2$$

kde  $B$  je celkový rozpočet úřadu, a  $TC$  jsou minimální celkové náklady úřadu. Jestliže chceme vyjádřit celkový rovnovážný stav produkce  $Q$ , tak ten je určen následujícím způsobem:

- maximální úroveň rozpočtu určuje vztah  $Q = \frac{a}{b}$ ,

<sup>155</sup> Viz NISKANEN, W. A. *The Peculiar Economic of Bureaucracy*. In: *Vechi ekonomičeskoj mysli*. Tom IV. *Ekonomika blagosastajanija i obščestvennyi vybor*. Moskva: TEIS, 2004 s. 476-492.

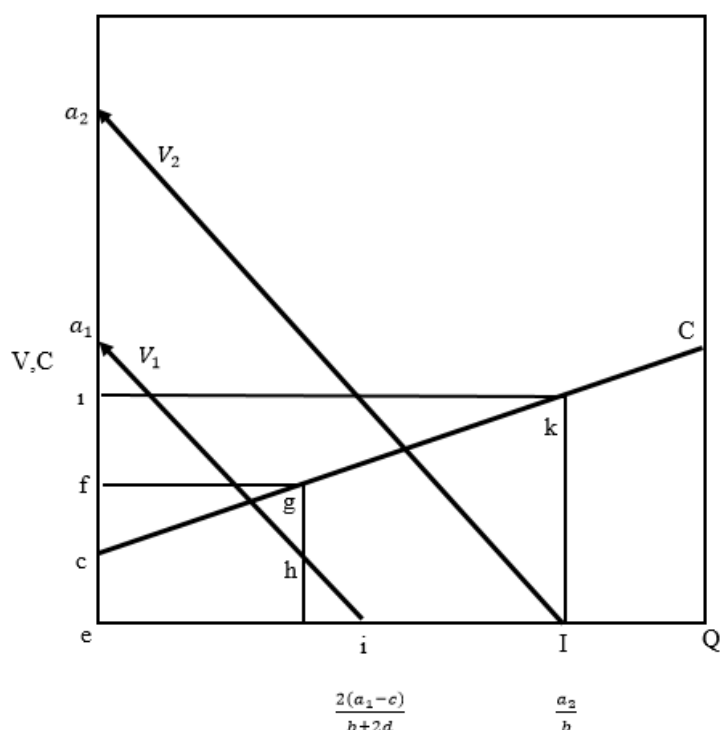
- omezení, podle kterých má být rozpočet větší nebo roven celkovým nákladům nám určuje nejnižší úroveň  $Q = \frac{2(a-c)}{b+2d}$ . To nastává při velikosti  $a = \frac{2bc}{b-2d}$ .

Takovýmto způsobem pro úřad nakupující faktory na konkurenčním trhu se nastolí rovnováha tam, kde platí:

$$Q = \frac{2(a-c)}{b+2d} \quad \text{pro } a < \frac{2bc}{b-2d}$$

$$Q = \frac{a}{b} \quad \text{pro } a \geq \frac{2bc}{b-2d}$$

**OBRÁZEK 18: ROVNOVÁŽNÁ PRODUKCE ÚŘADU**



Při nízké úrovni poptávky ( $V_1$ ) bude rovnovážný stav produkce zabezpečen uvnitř rozpočtového omezení. Plocha mnohoúhelníku  $ea1hi$  je rovna ploše čtyřúhelníku  $efgi$ . Při rovnovážném stavu zde není prostor pro „trh“, neboť celková velikost rozpočtu kryje minimální náklady na produkci. Jestliže však uvažujeme, že minimální mezní náklady  $ig$  jsou větší než mezní hodnota pro spotřebitele  $ih$ , pak vzniká nová situace.

Pokud minimální mezní náklady rostou s růstem produkce, při nezmenšené produktivitě bude úřad realizovat faktorový přebytek rovný trojúhelníku  $c, f, g$ . Je to v podstatě přebytek pro dodavatele služeb úřadu.

Při nárůstu poptávky na linii  $V_2$  se bude rovnovážný stav nacházet v oblasti, kde mezní hodnota pro spotřebitele je rovna nule. Pak celkový rozpočet úřadu se bude rovnat  $ea_2l$  a velikost minimálních celkových nákladů v čtyřúhelníku  $e, j, k, l$ . V tomto případě je v rovnovážném stavu dostatek „tuku“, tj. stavu, kdy by bylo možno dosahovat produkce při menších nákladech. Minimální mezní náklady dosahují velikosti  $l$  k oproti  $i$  g v předchozí variantě.

Je však nutné podotknout, že Niskanenův model je přinejmenším modelem na samé hranici přípustného zjednodušení. Je velmi složité připustit např. mezi důstojníky neexistuje čest sboru, schopnost sebeobětování, či zredukovat činnost zdravotních ústavů na snahu zbohatnou atd. Je zřejmé, že takovéto tendence existují, nejsou však převládající a organizace je potírají. Jinak by dlouhodobě nemohly existovat. Další námitka spočívá v tom, že se od dob starověku požadovala morálka a etika. Problém spočívá v momentu, že s rozvojem společnosti (alespoň do nedávné doby) požadovaly jeho vlastnosti byrokracie než pozůstatky subjektivního, pravidly, znalostmi a zkušenostmi nespoutaného rozhodování.

---

Jako protipól Niskanenovskému pojetí byrokracie je nutno uvést základní rysy Weberovského pojetí.<sup>156</sup> To je založeno na skutečnosti, že v moderní společnosti postupuje dělba práce a určuje její charakter. Tím navazuje na představu A. Smitha a považuje tento proces jako znak rozvíjející se i ve veřejném sektoru. Byrokracii můžeme v jeho pojetí definovat těmito vlastnostmi:

1. specializace jak celé správy, tak i uvnitř úřadu a zásada profesionality,
2. přijímání pracovníků na základě veřejně známých kritérií ve veřejné soutěži,
3. zásady postupu v organizaci na základě pravidel stejných pro kandidáty,
4. systémově upravená platová struktura,
5. oddělení úřadu a osoby, výkon musí být neutrální a neosobní na základě předem stanovených pravidel,
6. dokumentace úředního postupu,
7. hierarchie práv a odpovědnosti,
8. disciplína a kontrola jednání,
9. nadřazenost pravidel a neosobní autorita vyplývající z funkce,
10. politická neutralita.

Takto vymezený „ideální“ typ byrokracie hned zakládá na kritiku ve smyslu schopnosti člověka jako osobnosti je dodržet, neboť zde může vzniknout konflikt mezi prožíváním, pravidly a racionalitou. Je to samozřejmě konflikt prolínající se jak do základů výstavby státu, tak i do formy jeho spravování. Jeho řešení se i přes řadu prací zatím neprosadilo a

---

<sup>156</sup> WEBER, M. *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen: Verlag von J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1992, III Teil, Kap. VI Bürokratie, s 650-678. Dále své názory shrnul v přednášce Politika jako povolání viz WEBER, M. *Metodologie, sociologie a politika*. Praha: OIKOYMENH, 1998, s. 246-296.

dále vznikají další přístupy. Mezi nejvlivnější práci v této oblasti patří Whiteho studie<sup>157</sup> z roku 1956. V ní se odráží vývoj 2. světové války a léta po ní, kdy autor s byrokratickou organizací spojuje i vzrůstající velké firmy. Snaží se ukázat na problém, že „naše pozornost je soustředěna na to, aby organizace dobře fungovala, nás přivedla téměř k jejímu zbožňování. Popisujeme její nedostatky jako ctnosti a popíráme, že tady je - nebo má být - konflikt mezi člověkem a organizací...organizační společnost může být pro člověka stejně dobrá jako kterákoliv předchozí společnost... Organizace byla vytvořena člověkem a může být tedy člověkem změněna“. (WHITE, W. H. *Organizační člověk*. Praha: Svoboda, 1968, s. 25) Jinak řečeno, diskuze o byrokracii v moderní společnosti nadále trvá a není jen záležitostí úzké skupiny specializovaných vědců.

## K ZAPAMATOVÁNÍ



Teorie veřejné volby se snaží pomocí ekonomických pojmů a přístupů ukázat na proces rozhodování ve veřejném sektoru. Využívá poznatky v oblastech normativní i pozitivní ekonomie, aby bylo dosaženo formování vysvětlujícího a prediktivního charakteru této disciplíny. Analýzou ekonomické stránky lidského chování na trhu s předpokladem, že základem motivace jsou zájmy, dospívá tato teorie až k příliš zjednodušujícím závěrům nebo protisměrným výkladům. Existují zde zastánci silného státu (např. Mancur Olson), ale také čistí libertariáni. Zde popisovaný trh bychom mohli popsat jako „jednotu a boj protikladů“, kdy v rozporném postavení jsou voliči, politici, lobbisté i byrokrati, kteří jako sociálně ekonomické kategorie jsou na sobě závislí, nemohou jeden bez druhého existovat, na druhou stranu jejich osobní zájmy stojí často v přímém protikladu.

Někdy se také hovoří o politice bez romantiky oproti politice opřené o principy morálně etické. Buchanan to zformuloval následně: „Teorie veřejné volby se stala nástrojem, s jehož pomocí byly nahrazeny romantické a iluzorní představy o práci vlády a jednání osob vykonávající řízení, vytvořila systém poznatků obsahující více skepticismu k tomu, co může udělat vláda a co dělají vládcí.“ (BUCHANAN, J. M. *Politics Without Romance: A sketch of positive public choice theory and its normative implications*. IMS-Journal 3 (1979) B1-11@Physica verlag G.m.b.h. Seilerstatte 18 A 10 10 Wien Austria)<sup>158</sup>

Přes veškerý rozsáhl a často neoprávněný jednostranný kriticismus se jedná o pokus ekonomicky vysvětlit fungování sociálních struktur, který ještě čeká na další rozpracování vzhledem k podmínkám moderní společnosti.

---

<sup>157</sup> Viz WHITE, W. H. *Organizační člověk*. Praha: Svoboda, 1968.

<sup>158</sup> Citováno podle sborníku práci světových ekonomů: *Vechi ekonomičeskoj mysli*. Tom IV. *Ekonomika blagosastajanja i obščestvennyi vybor*. Moskva: TEIS, 2004, s. 418.





## OTÁZKY

1. Jaké jsou zdroje akceptace moci?
2. V čem je podstata Bodinovy a Grotiovy koncepce státu?
3. Kdo je autorem pojmu vojenskoprůmyslový komplex a co se tím rozumí?
4. V čem zpochybnil Schumpeter tradiční pojetí demokracie?
5. Co je podstatou Condorcetova paradoxu?
6. Vysvětlete podstatu dobývání renty.
7. V čem je slabina Niskanenova modelu byrokracie?



## SHRNUTÍ KAPITOLY

V každé sociální skupině, která je organizována, vzniká problém výkonu moci, tj. kdo bude stanovovat pravidla, odpovídat za jejich dodržování a které nástroje a kdy může použít vůči jejich nedodržování represe. Výkon státní moci se odehrává v několika rovinách - politické, ekonomické a ideologické. K tomu si vytváří řadu specializovaných institucí a organizací, které tento výkon zabezpečují.

V našem případě jde o bližší pohled na jeden problém, jehož význam pro sociální život společnosti je nesmírně závažný, neboť zasahuje jednu třetinu až polovinu ekonomické aktivity různých států, tj. systém veřejné volby. V rámci tohoto teoretického vysvětlení se jedná o snahu pomoci ekonomického způsobu myšlení vysvětlit složité sociálně ekonomické procesy vedoucí k určitému způsobu rozdělování vytvořených prostředků. Předpokládá se, že voliči i politici chodí na politický trh, kde voliči poptávají určité řešení a politici na základě snahy získat co největší počet hlasů, je nabízejí. Kdo nejlépe prodá, má nejlepší postavení na trhu. Dále sem vstupují reprezentanti zájmových skupin působící na politiky s cílem získat „odměnu“ za prosazení zájmů skupiny a realizační složkou je zde byrokracie, která naplňuje představy voličů a politiků, přičemž spolupracuje i s lobbisty. Každá služba má zde rozporuplné postavení a míra této dvojakosti je předmětem sporu různých autorů a škol ekonomického myšlení. Liší si od sebe také v důležitosti, které přisuzují jednotlivým složkám či procesům. Přesto však tato teorie dokáže vysvětlit řadu momentů, které se odehrávají v reálném životě, a tak sehrávají významnou roli v systému ekonomického myšlení.



## ODPOVĚDI

1. Jde o a) většinové uznání autority nadřazené osobnosti, b) represe, c) vychování, d) přirozenou autoritu nadřazeného, e) jiné preference hodnot (a podřízení se) z důvodu nezájmu či snahu získat prostoj pro jiné aktivity.
  2. Podstata Bodinovy koncepce spočívá v přirozeně právní koncepci kdy, společnost a rodina jsou přirozené formy života. Grotiova koncepce byla založena vědomém závazku jednotlivce vůči státu a právům, které stát na těchto závazcích zaručuje.
  3. D. Eisenhower a vojenskoprůmyslový komplex je integrace vojenského aparátu, představitelů kapitálu a složek produkčního systému, který nabývá obrovskou politickou a ekonomickou moc.
  4. a) Neexistence jednoho cíle pro celou společnost, b) není zaručena shoda na způsobu řešení problémů, c) pokud není jeden směr směřování společnosti, existuje problém kritérií pro racionální hodnocení.
  5. To, že hlasování o návrzích nemusí vést racionálnímu řešení - dochází k zachycení variant. Rozhodnout o vítězi tak může pořadí hlasování nikoliv preference voličů.
  6. Jde o aktivity lobbistů, kteří se snaží pro sebe i svoji zájmovou skupinu zajistit privilegovaný přístup k veřejným závazkům a při jejich realizaci dosáhnout mimořádných výnosů.
  7. Problém je v přijetí zjednodušujících předpokladů, kdy teze o maximalizaci rozpočtu jako základním cíli byrokracie nemusí odpovídat (a pravděpodobně neodpovídá) skutečným aktivitám byrokracie.
-

## 9 EFEKTIVITA VEŘEJNÉHO SEKTORU

### RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY



Jedním ze základních momentů ekonomického myšlení je představa, že ekonomie se zabývá rozdělením a užitím nedostatkových zdrojů a statků. Vyplývá to z nejelementárnějšího pojetí, kdy člověk má k uspokojení svých potřeb statky v dostatečném množství, takže je nemusí produkovat. Tyto statky (a je jich čím dál tím méně, neboť vzrůstající počet lidí a narůstající struktura a velikost potřeb) nepatří do sféry ekonomie, byť jsou součástí analýzy životních podmínek člověka (vzduch, slunce), ale ostatní statky jsou již předmětem produkce, neboť musíme vynaložit určité náklady na jejich využití.

A zde se rodí problém efektivnosti využívání těchto zdrojů, ve smyslu nákladů vznikajících při jejich získávání nebo ve smyslu nákladů souvisejících s jejich používáním. Obecně řečeno jde o odstranění plýtvání se zdroji, tj. snaha o účelné užití zdrojů pro uspokojení potřeb lidí.

Struktura kapitoly bude vycházet od obecného vymezení, tj. vysvětlení efektivity a účinnosti jako součástí vědeckého myšlení. Tento vstup má za účel ukázat na souvislosti obecných kategorií a jejich následného užívání v ekonomii. Smyslem následující části je objasnění obsahu těchto kategorií a způsobu užívání v ekonomických disciplínách. Poslední část bude věnována specifiku užití efektivnosti ve veřejné ekonomice. Jde o to, že způsob vykazování a měření efektivnosti má zde určité zvláštnosti, které musíme respektovat při přemýšlení o fungování veřejné sféry. Mechanické přínosy se často ukazují vzhledem k odlišností mnohdy spíše škodlivé než prospěšné vzhledem k charakteru a funkcím veřejného sektoru. Přesto však zde musíme tvůrčím způsobem uplatnit základní ekonomické myšlení.

### CÍLE KAPITOLY



- objasnit problematiku a účinnosti
- vytvořit představu o ekonomické efektivnosti
- vysvětlit pojetí optimalizace alokace zdrojů
- vysvětlit rozdíly mezi efektivností soukromého a veřejného sektoru
- specifikovat zvláštnosti efektivity v oblasti veřejné ekonomiky
- analyzovat základní faktory mající vliv na efektivitu v oblasti veřejné ekonomiky



## KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY

Efektivita, účinnost, hospodárnost (úspornost), výkony, náklad, přínos, nový veřejný management.

### 9.1 Efektivita jako kategorie

Některé vědecké kategorie jsou pochopitelné okamžitě, neboť jejich název je ve struktuře vlastního jazyka snadno pochopitelný a intuitivně vzniká správný odraz v mysli a tím i správný způsob jejich používání. Řekneme-li např. termín váha, okamžitě víme, co je za proces rozvážit si (rozmyslet si), převaha (síla je na jedné straně) atp.

Problémem jsou termíny, kde tato souvislost není tak zřetelná a musíme je nejprve „vložit“ do struktury našeho jazyka a tím i do struktury našeho myšlení. A navíc ještě tento termín může v sobě ukrývat vícero možných obsahů. V takovém případě je zapotřebí nejprve věnovat hlubší pozornost obecnějšímu vysvětlení, než jej začneme používat v konkrétní souvislosti. A k takovému termínu patří i kategorie efektivita.

Jde o slovo, která bylo přijato z latiny (*effectivus*) a nejobecněji znamená účinnost, výkonnost, vhodnost, schopnost tvořit, určitý poměr mezi vstupy a výstupy. Toto slovo nabírá svůj konkrétní obsah v kontextu užití v určité disciplíně. Vyjadřuje něco jiného v technických či společenských vědách. Takže např. v případě odpovědi na otázku „je zavedeno elektrické osvětlení?“ dostaneme jinou odpověď od fyzika, ekonoma nebo kunsthistorika. Přitom budou všechny adekvátní vzhledem k rozdílným přístupům. Naopak v odpovědi, „jaká je váha zařízení?“ dostaneme jednu odpověď.

Pokud se podíváme na užití termínu efektivnost z hlediska procesů, které označuje, získáme dvě roviny interpretace: První zde budeme označovat za účinnost, druhou za efektivitu.<sup>159</sup> Hovoříme-li o účinnosti pak je zde hlavní kritérium, zdali použití příslušného nástroje nebo způsobu jednání vede k dosažení stanoveného cíle. V přírodních vědách jsou rozlišné účinnost a produkce - přičemž účinnost je vyjádřena v procentech nebo jako bezrozměrné množství. Většinou vzájemně související parametry mají stejné jednotky (účinnost látky pro výživu u rostlin, radiační účinnost aj.). Výnosy jsou charakterizovány velikostí v čitateli a jmenovateli (průtok za hodinu, výnos na plochu).

Z teoretického pohledu je účinnost schopnost vykonávat určitou aktivitu a s ní dosáhnout chtěného výsledku. Jde tedy o vyvolání důsledku. Základním problémem je zde pojetí příčiny. Jeho podstata spočívá v předkládání nejasných (neexistujících) příčin, které nemusí mít přímou souvislost s důsledky. Jako příklad si můžeme ukázat, že dva automobily

<sup>159</sup> Čeština zde nemá rozlišení jako angličtina (*efficiency, effectiveness*) nebo němčina (*Effizienz, Effektivität*).

táhnoucí náklad překonávají gravitaci v tření, nejsou však jejich příčinou. Pokud jde o schématický popis lze problematiku zapsat takto:

$$\text{účinnost} = \frac{\text{výsledek}}{\text{cíl}}$$

$$\text{efektivnost} = \frac{\text{výsledek}}{\text{úsilí}}$$

Znamená to, že účinnost vyjadřuje stupeň dosažení cíle či jeho kvality a efektivnost je měřítko založené na poměru vynaložených zdrojů a přínosů. Příklad si můžeme ukázat na energetice. Jestliže budeme uvažovat o účinnosti, pak výroba energie může být prováděna pomocí různých soustrojí, které mají různou účinnost - parní stroj, turbína, spalovací motor atp. Z hlediska efektivity se budeme zajímat jaké náklady (finanční nebo materiální) musíme vynaložit, abychom získali potřebnou energii.

V zásadě jde o to, že z hlediska účinnosti mohou být procesy i nástroje stejně účinné, z hlediska efektivity různé. Např. požár lze uhasit vodou či pivem. V tomto smyslu oba „nástroje“ vedou k cíli a jsou tudíž účinné. Hašení pivem je však nákladnější a proto neefektivní. Avšak v případě, že není voda momentálně k dispozici a požár ohrožuje daleko větší hodnoty, než je sud piva je vhodné jej pivem uhasit, pokud výhody převažují nad náklady. Proto musíme uvažovat naplnění cíle vzhledem k různým alternativním, možnostem a odlišovat účinnost od efektivnosti, abychom „nechodili s dělem na vrabce“.

## DEFINICE



Účinnost je způsob, který nám vyjadřuje, jaké nástroje a přístupy vedou ke splnění cíle při určité spotřebě zdrojů. Efektivita nám ukazuje poměr spotřeby zdrojů k velikosti dosaženého výsledku (náklady, výnosy).

## 9.2 Ekonomická efektivnost

Pokud zvažujeme efektivnost a účinnost v oblasti ekonomie, musíme si uvědomit, že produkt ekonomického systému je nutno chápat jako užitečný efekt výroby, tj. že ekonomické aktivity mají za důsledek uspokojení potřeb. Je tedy nutno zvažovat nejen množství produktu, ale jeho strukturální soulad s potřebami, které existují ve společnosti.

Pokud bereme na vědomí skutečnost, že ekonomický systém je součástí komplexního sociálního systému, musíme uznat také fakt, že kromě ekonomické stránky efektivnosti existuje její sociální stránka. Kromě vzájemné podmíněnosti a souladu jsou zde i vnitřně rozporné momenty, které vyplývají zpravidla z jiných kritérií cílovosti. Jako příklad si můžeme uvést dva procesy.

1. Léčit tak, aby bylo vynaloženo co nejméně prostředků a byl zachován chod společnosti
2. Léčit tak, aby došlo k tomu, že choroby budou mít co nejméně negativních dopadů do společnosti.

Jde o to, že problém kritéria ziskovosti nemusí zdaleka odpovídat kritériu naplnění potřeb. Vysoká ziskovost při poskytování nájemního bydlení ještě neznamená vysokou úroveň uspokojení potřeb. Značná úroveň ochrany patentů zdaleka nevede ke zvýšení dynamiky vývoje hospodářství atd.

Velmi často tato nepochopení jsou důsledkem redukce ekonomické efektivity pouze na výrobně - technologickou efektivity, tj. na maximum produkce z disponibilních zdrojů a neuvažují se komplexnější souvislosti. Např. v porovnání jaderných a uhelných elektráren dochází k výrazným změnám v nákladech na dopravu, zatížení území z ekologického hlediska atp. Masový individuální automobilismus jsou také náklady na přestavbu městských center, garáží, opravny aj. Vezměme si např., jaké náklady by vyžadovala automobilová doprava, aby dosáhla stejné účinnosti pro nastolení stejné nehodovosti jako u železnice.

Pro pochopení se zastavme nejprve u termínu efekt. Ten chápeme jako užitečný výsledek produktivního procesu. Pod efektem je zde brána užitná hodnota uspokojující některou z lidských potřeb. V užité hodnotě je kromě fyzikálních, chemických a jiných přírodních vlastností, zastoupen i moment sociálně psychologický, vyrůstající z charakteru historicky určené společnosti. Celkový společenský efekt je pak důsledkem:

- množstvím vyrobených statků na osobu,
- strukturou produkce a potřeb, tj. určením podle preferencí a sociálních zvyklostí a norem vnitřně diferencované společnosti,
- kvalitou produkce měřenou intenzitou uspokojení potřeb jedince a sociálních skupin.

Pokud bychom analyzovali tyto jednotlivé momenty společenského efektu, dostali bychom se k fungování celého reprodukčního procesu a jeho fází - výroby, rozdělování, směny a spotřeby. Zároveň by do toho vstoupila analýza přeměny zdrojů do konečné produkce statků. Přitom „je nesporné, že rozhodující úlohu při zvyšování efektivity národního hospodářství má technický pokrok a ten si zakládá na stále hlubším a širším poznávání a využívání přírodních zákonů. . . poznávání a využívání přírodních zákonů v podobě technického pokroku je právě tím druhem lidské činnosti, jejímž prostřednictvím se prosazuje společensko-ekonomický zákon uspokojování potřeb a zákon úspory času“. (VANER, J., M. TOMS. a kol. *Národohospodářská efektivita: teorie a měření*. Praha: Svoboda, 1977, s. 63)

V tomto pojetí efektivita znamená, že člověk rozvojem poznání přírody vytváří alternativy produkce statků a volí je z hlediska racionálního výběru. Zavádění kontrolních technickoekonomických řešení se tak může lišit z krátkodobého a dlouhodobého hlediska.

Z krátkodobého hlediska může být projekt efektivní a z dlouhodobého horizontu nikoliv. V některých situacích platí samozřejmě opak.

Proto je nutné rozlišovat statickou a dynamickou efektivnost. V rámci statické efektivnosti uvažujeme o průběhu procesu při nezměněných podmínkách, u dynamické efektivnosti předpokládáme pohyb na základě dlouhodobé proměny hranice produkčních možností a s ní spjatých technickoekonomických a strukturálních změn.

V ekonomickém pojetí lze vymežit následné typy efektů:

- výrobní, tj. měřený množstvím vytvořených statků,
- ekonomický, tj. měřený ve formě nově vytvořené hodnoty a jejich forem,
- sociální, tj. vyjádřený ukazateli popisujícími postavení ve společenské výrobě, zlepšení podmínek či životní úrovně,
- ekologický, tj. popsáný systémem ukazateli charakterizujícím stav přírodního prostředí.

Dosahování účinku (efektu) nám nedává představu o tom, jaká byla spotřeba zdrojů na dosažení cíle. Proto je zapotřebí srovnávat výsledek s náklady na jeho dosažení. Je možno rozpoznat následné koncepty ekonomické efektivnosti.

1. Celková efektivita je používána k hodnocení celkových výsledků ekonomických aktivit jak na makro, tak na i na mikroúrovni za určité období k porovnání efektivity firem, odvětví regionu i celé ekonomiky na základě srovnání absolutních veličin.
2. Srovnávací efektivita je používána při vypracování variant řešení a hledání dalších postupů na základě optimalizace.
3. Sociálně ekonomická efektivita je vyjádřením souladu ekonomických a sociálních cílů. Je to míra uspokojení potřeb poměřená velikostí spotřebovávaného produktu. Je odvozena od stavu společnosti, spokojenosti občanů na základu míry nasycení jejich potřeb, řešení sociálních a jiných problémů. Má zpětný vliv na rozvoj produkčního komplexu.

Jde o složitý konglomerát individuálního i skupinového prožívání ekonomické reality, přičemž je mnohdy obtížné jej vyjádřit v přesných kvantifikovatelných ukazatelích. V zásadě jde o to, že zvyšování efektivnosti není jen problémem vědeckotechnickým a výrobně-organizačním, ale také sociálně kulturním. Pokud vezmeme v úvahu zákon úspory času, vzniká nám řada problémů jako růst nezaměstnanosti či snížení pracovní doby, změna fungování rodiny, trávení volného času atd.

Z hlediska typů ekonomické efektivnosti rozeznáváme:

1. Efektivitu národního hospodářství měřenou velikostí HDP (HNP) k celkovým spotřebovávaným zdrojům.
2. Efektivitu výroby danou velikostí výroby na jednotku spotřebovávaného materiálu nebo práce.

3. Efektivitu odvětví, tj. hodnota produkce (zisku) na spotřebu energetických, materiálových, pracovních zdrojů.
4. Efektivitu podniku (výnosy, náklady), která používá řadu kritérií.<sup>160</sup>
5. Efektivitu jednotlivých zařízení, tj. zvýšení výnosu či snížení nákladů po instalaci zařízení do produkčního procesu.

Mezi těmito efektivitami existuje úzká spjatost, jsou spolu provázány a konečný výsledek ekonomické aktivity je více méně důsledkem komplexního a racionálního užívání všech zdrojů, které jsou k dispozici. Pokud zůstaneme v úvahách o efektivnosti a účinnosti na obecné, nikoliv na podnikové úrovni, pak základní roli sehrává sociálně ekonomický systém, který poskytuje rozsáhlou míru uspokojení potřeb v oblasti materiální, sociální i duchovní na základě dosažené úrovně a kvality života. Podstatou účinnosti je optimální rozdělení zdrojů, jimiž příslušný systém disponuje mezi odvětví a sektory národního hospodářství. Tím se dostáváme k problematice alokační a distribuční efektivnosti.

Alokační efektivnost se týká použití zdrojů v ekonomice v takové kombinaci vytvořených statků, tj. zboží a služeb, která nejlépe vytvoří maximální uspokojení potřeb ve společnosti. Existují různé varianty kritérií alokační efektivnosti, ale nejrozšířenější vychází z představy, že každé zboží se vyrábí do takové velikosti, aby mezní užitek se rovnal mezním nákladům. Jde o to, že v této koncepci se poptávková křivka vyvíjí na základě mezních užitek (MU) a nabídková křivka na základě mezních nákladů (MC). Rovnovážný bod nastává logicky v místě jejich střetu  $MU = MC$ . V neoklasické ekonomie je zde i maximální sociální přebytek jak spotřebitelský, tak producentský. Lze tedy říci, že alokační efektivnost znamená tvorbu optimálních kombinací produktů pro spotřebitele při výkonu ekonomiky odpovídající hranici produkčních možností. S tím souvisí paretoovsky efektivní optimum, kdy nelze již provést žádnou změnu ke zlepšení stavu jednoho subjektu, aniž by došlo ke zhoršení stavu jiného subjektu. Rozšířením tohoto optima dospíváme ke Kaldor-Hicksově efektivitě.<sup>161</sup>

Kaldor-Hicksova efektivita je založena na myšlence možné vzájemné kompenzace při změnách blahobytu. Na rozdíl od paretového optima připouští zhoršené postavení některým subjektům v důsledky změny ekonomické situace, ztráty jim však mohou být kompenzovány osobami, jejichž postavení se zlepšilo. Celkový blahobyt by ale vzrostl. Jinak řečeno přínosy ze změny musí být větší než kompenzace postižených změnou. Vlastní Kaldorovo kritérium se opírá o myšlenku, že aktivita posune ekonomiku blíže Paretově efektivitě, pokud je maximální částka, kterou chtějí zaplatit ti, kteří získávají výhodu větší, než je minimální množství kompenzace těch, kteří ve změně ztrácejí. Předpokládá se, že znevýhodněné subjekty by mohly zabránit změně a držitelé dodatečných výnosů mohou uhradit kompenzaci.

---

<sup>160</sup> Není zde účelem rozebírat hodnocení efektivity hospodaření firem. K základnímu přehledu viz BREALEY, R. A. a S. C. MYERS. *Teorie a praxe firemních financí*. Praha: Victoria Publishing, 1992.

<sup>161</sup> Základy byly publikovány ve dvou pracích, viz HICKS, J. *The Foundations of Welfare Economics*. The Economic Journal 49 (196), (1939), s. 696-712; KALDOR, N. *Welfare propositions of Economics and Interpersonal Comparisons of Utility*. The Economic Journal 49 (195), (1939), s. 549-552.



Hicks pro změnu předpokládá, že pokud maximální částka, kterou by nabídli „poražení“ „výhercům“, aby se vzdali změny, je menší než minimální částka, se kterou by „výherci“ souhlasili. Zde se předpokládá, že subjekty získávající ve změně jsou schopni ji prosadit a ti, jejichž postavení se zhorší, jsou ochotni přijmout částečnou kompenzaci.

V zásadě jde tedy o to, aby výnosy z prosazované změny byly dostatečné na přijatelnou kompenzaci pro znevýhodnění a zůstaly dodatečné přínosy. Kromě alokační efektivity existuje v ekonomii i problém distribuční efektivity. Jejím zakladatelem je britský ekonom Abba Lerner (1903-1992), který ve své práci *The Economics of Control* (1944) se zabíral problematikou uspokojování potřeb a rozdělování. Jde o aplikaci teorie mezního užítku na rozdělování důchodu.

Vyšel z tvrzení, že s každým následným statkem klesá pro subjekt jeho užitek. Pokud tedy vezmeme sociálně diferencovanou společnost, pak bohatí mají z každé dodatečné jednotky spotřeby nižší užitek, než chudí. Např. když bohatý dostane „poukázku“ na další bytovou jednotku, pořídí si prázdninový dům, který bude využívat několik měsíců v roce. Chudý naopak získá byt, který intenzivně užívá po celý rok. Z toho mu vyšel závěr, že maximální efektivita spotřeby statků je, pokud dojde k absolutní rovnosti, neboť zde bude největší užitečnost.

Tím samozřejmě vyvolal kritiku, neboť rovnost důchodu znamená potlačení zásluhovosti a tím i role stimulů potřebných pro aktivizaci subjektů v ekonomice. Byl odmítnut i marxisty, neboť „rovné právo na nerovné lidi je nerovnost“ a neodpovídá to cílovému stavu budoucí společnosti „každému podle potřeb“. Tím však nezmizely výhrady proti výrazné sociální diferenciaci jako zdroje neefektivity.

Dalším momentem ovlivňujícím obecné pojetí ekonomie je čas. Proto byla vytvořena koncepce dynamické efektivity na základě přenesení paretovského optima na život generací. Vychází z teoremu, že je nemožné zlepšit postavení jedné generace, aniž by došlo ke zhoršení postavení jiné generace, chceme-li zabezpečit dynamickou efektivnost ve smyslu dlouhodobého optimálního vývojového trendu. Proces rozvoje společnosti má zabezpečit takové užití zdrojů, které zabezpečí pro další generace možnost dalšího rozvoje při využití stávajících a nových zdrojů. Z ekonomického pohledu tato situace nastává v případě, kdy reálná úroková sazba je dlouhodobě nižší než reálné tempo růstu hospodářství. To zaručuje ekonomice tvorbu dodatečných zdrojů a přerozdělování úvěrovým mechanismem nepodlamuje produkční základnu.

Proto ekonomické úvahy zahrnují i produkční efektivitu. Její dosažení nastává v situaci, kdy ekonomický systém (soukromník, firma, odvětví, sektor, národní hospodářství) nemůže produkovat žádné další zboží a služby, aniž by se vzdal výroby jiného zboží a služeb bez zdokonalení stávajících produkčních technologií a s tím spjatých strukturálních a organizačních změn. Znamená to, že zboží musí být vyráběno s nejnižšími náklady, neboť tak dochází k maximalizaci produkce a efektivnímu využití zdrojů.



## **K ZAPAMATOVÁNÍ**

V pojetí ekonomické efektivity rozlišujeme dva, respektive tři základní termíny. Účinnost (effectiveness), kde jde o použití prostředků (zdrojů) umožňující dosažení cílů. Hodnotíme zde účelnost při jejich naplňování a z pravidla ji vyjadřujeme v procentech. Nejvíce diskutovaným problémem, na rozdíl od technických věd je zde stanovení cíle, neboť z normativního vymezení a sociální reality nevyplývá všeobecný soulad.

Efektivnost (efficiency) znamená spotřebu zdrojů z nákladového hlediska nebo také produktivitu prostředků, kdy je snaha dosáhnout největšího objemu produktu při zachování stávající kvality. To vše srovnáváme s vynaloženými prostředky, a to jak v naturální, tak v hodnotové formě. Někdy si jako samostatná kategorie uvádí hospodárnost (economy). Ekonomicky jde o princip minimaxu, tj. maximum výnosu při minimální spotřebě zdrojů na vstupech při dosažení požadovaného cíle. Konkrétní způsoby zjišťování efektivity jsou pak dány specifikou hospodářských jevů, v nichž je přístup efektivity uplatňován.

---

### **9.3 Efektivita veřejného sektoru**

Zvláštnosti pojetí efektivity ve veřejné ekonomice je dán jeho funkcí z hlediska jeho role v celém národním hospodářství. Jde o základní odlišnost, kterou mají jednotlivé části veřejného sektoru od soukromého. Kritéria pro hodnocení jsou u soukromého sektoru jednoduché. Podnik, který neprodukuje z dlouhodobého hlediska zisk, je v rámci trhu nejprve oslaben a poté vyřazen konkurencí ať již legálními či nelegálními metodami. Kritérium ziskovosti tak prosazuje snižování nákladů (přímých, nikoliv celospolečenských) a tím ve svém dlouhodobém působení prosazuje ekonomii času. Vše ostatní pro něj musí zabezpečit stát, ať je to péče o vzdělání pracovní síly, zdravotní péče, sociální péče o lidi v předproduktivním a poproduktivním věku, dopravní výstavba, spojovací a energetická infrastruktura atp. Přitom tyto oblasti nejsou izolované, ale vzájemně se prolínají, doplňují a podmiňují. Pokud tyto oblasti jsou nedostatečně rozvinuté nebo jsou nefunkční, dochází k brždění sociálně ekonomické dynamik.

Tak se dostáváme k prvnímu problému, a to je efekt (účinek) neboli cíl, který má veřejný sektor zabezpečit a hned se zde musíme rozloučit s představou jednoho kritéria či jednoho cíle. Představme si např. veřejné mezinárodní letiště, kde obrovskou roli sehrávají bezpečností standardy, napojení na urbanistickou koncepci obslužného úseku atp., které bychom budovali s co nejmenšími náklady za účelem dosažení co největšího zisku. Obdobně bychom mohli zvažovat budování přenosové energetické soustavy, výstavbu měst, těžba surovin aj. Důsledkem takto pojatého veřejného sektoru by byl různý, ale s více jako vysokou mírou pravděpodobností by se nejednalo o efektivně fungující společnost.

Obtížnost stanovení jednotného cíle pro veřejnou ekonomiku se plně ukázala v období pandemie koronaviru. Je opravdu oprávněné z hlediska společnosti zredukovat na minimum počet lůžek, které v normální situaci stačí zabezpečit základní péči? Je efektivní zastavit provoz ostatních lékařských odvětví a převést personál na zabezpečení infekčních oddělení? Tyto a jiné otázky z jiných společenských aktivit (vzdělání, kultura, sport, bezpečnost atp.) nám ukazují, že nelze zjednodušeně přenést přístupy z tržní ekonomiky na veřejný sektor. Pokud vyjdeme z předpokladu, že součástí ekonomické efektivnosti je stupeň uspokojení potřeb, nejenom vlastní množství statků, součástí efektivnosti veřejného sektoru je pak problematika struktury veřejného sektoru, nejen jeho rozsah. Jde o to, v jaké míře přispívají k vyššímu uspokojení potřeb institucí vnitřní a vnější bezpečnosti, tj. jaký má být jejich rozsah, veřejné školství a zdravotnictví, veřejné knihovny a muzea atd.

Druhým, často opomíjeným momentem veřejného sektoru ekonomiky je jeho příspěvek v rámci komplexity fungování hospodářství. Pokud máme smíšenou ekonomiku, tak veřejný sektor neprodukuje statky pouze pro domácnosti, ale také pro firmy. V rámci tvorby efektů tak musíme vidět i účinnost směrem k potřebám firem. Např. veřejný sektor, na úkor své vlastní ziskovosti se stará o závlahové zařízení (dopravní infrastrukturu, vzdělání atp.). Což umožňuje vyšší ziskovost a tím i efektivnost soukromých firem. Proto se mohou rychleji rozvíjet, nemusí se zadlužovat, mohou platit vyšší mzdy aj. Je proto veřejná část ekonomiky málo nebo vůbec neefektivní? Bylo něco špatného, když po krachu železničních společností v CK monarchii převzal stát propojení a dobudování železniční sítě? Je stát skutečně špatným hospodářem nebo se často jedná o vynucené kroky dané situace, respektive vývojovými tendencemi ekonomiky? Jako typický příklad poslední doby můžeme vidět budování systému Galileo poté, co soukromé společnosti pro velké rizika odmítly budovat tento navigační systém. Bude efektivní či neefektivní až po jeho dobudování se na něj napojí řada soukromých firem za nízkou (žádnou) cenu?

Je tedy nutno vzít v úvahu, že nelze mechanicky přenášet účinnost a efektivitu ze soukromého sektoru na veřejný sektor, což samozřejmě neznamená ignorování problému efektivnosti veřejného sektoru.

### 9.3.1 Velikost a struktura veřejného sektoru jako problém jeho efektivnosti

Základní otázkou je, jaký rozsah má mít veřejný sektor, aby mohl svou existencí napomáhat rozvoji společnosti. Jsou samozřejmě myslitelné dva extrémy vycházející spíše z ideových pozic než respektující nějaká ekonomická kritéria. V prvním případě jde o tezi, že stát (obec) je v principu špatný hospodář, a tudíž téměř vše musí mít charakter soukromého vlastnictví. Jedině tak může být dosaženo vysoké míry efektivnosti, která téměř konverguje k maximu možného. V druhém případě je postulován předpoklad, že omezenost soukromého vlastnictví a z něho vyplývající individuální sobectví a konkurenční bezohlednost ničí nejen sociální základy společnosti, ale eroduje i přírodní prostředí, které je základem existence lidstva. Dílčí, a hlavně finanční efektivita má za důsledek nebezpečné mrhání se zdroji společnosti.

Značná část ekonomů však nezastává takto vyhraněná pojetí. Část z nich vymezuje jeho velikost na základě stavu a charakteru produkční základny a s ní souvisejících rozdělovacích vztahů. Změna charakteru reprodukčního procesu a změna ve struktuře ekonomických subjektů pak vyvolává potřebu změn v rozsahu a struktuře veřejného sektoru. Jiná skupina ekonomů vychází z analýzy trhu a stanoví rozsah a strukturu a jeho fungování. Obecně to lze formulovat tak, že optimální velikost a struktura veřejného sektoru je určena hranicí tam, kde dlouhodobé ztráty z nedokonalosti tržního mechanismu jsou větší než ztráty z toho, že příslušné statky jsou zabezpečovány veřejným sektorem.

Faktory předurčující efektivnost veřejného sektoru dělíme do dvou skupin na vnější a vnitřní. Jsou tedy důsledkem konkrétního stavu určitého národního hospodářství. Vystupují v podobě odvětvové, sektorové i institucionální efektivity ekonomiky. Celková efektivnost měření ekonomiky je pak důsledkem jejich kombinace, a to nejen ve smyslu velikosti a struktura, ale také řízení.

Vnější faktory efektivnosti veřejného sektoru jsou jevy a procesy, které nevychází z vlastního fungování veřejné ekonomiky. Objevují se jako důsledek procesů a událostí vznikajících mimo jeho působnost. Jsou výsledkem celkového uspořádání společnosti, tj. její struktury a širšího prostředí, v němž společnost funguje. Jedná se o:

1. charakter a uspořádání světového společenství, naléhavost a velikost i formy řešení světových problémů,
2. politické uspořádání společnosti a normy jejího fungování,
3. fungování tržního sektoru,
4. charakter a nastavení vazeb mezi složkami veřejného sektoru,
5. zdroje a způsoby financování veřejného sektoru.

U vnitřních faktorů efektivnosti se jedná o procesy a normy, které může veřejný sektor nastavit sám sobě jako kritéria motivace a hodnocení forem aktivit jednotlivých dílčích složek veřejného sektoru. Jde tedy o jejich používání v rámci řízení činnosti této části národního hospodářství. Rozhodujícím činitelem je zde kvalita řízení. Jde o:

1. vnitřní dělbu práce mezi složkami veřejného sektoru,
2. aplikaci vědeckých poznatků a zavádění účinných metod výkonu práce i technického vybavení,
3. výchovu a zvyšování kvalifikace pracovních sil,
4. nastavení motivačních systémů,
5. sladění aktivit organizace veřejného sektoru, odbourání duplicit a neustálé zdokonalování a přizpůsobování systému řízení měnícím se požadavkům společnosti.

### **9.3.2 Selhání vlády a efektivita veřejné ekonomiky**

Při hodnocení efektivnosti veřejného sektoru musíme zvažovat jak přednosti, tak problémy fungování veřejné moci a ekonomiky. Jedná se o rozporuplný proces vyplývající

z fungování horizontální i vertikální struktury ekonomiky. Pro optimální fungování celku potřebujeme vazby v obou rovinách a metodologicky je velmi ošidné absolutizovat pouze jednu stránku konkrétní. Pokud se nyní soustředíme pouze na problémy spjaté s fungováním veřejné moci, neznamená to v našem pojetí nic jiného než myšlenkový přístup, který umožňuje snazší a srozumitelnější výklad.

Zásahy vlády do ekonomiky umožňují realizovat řadu předností vycházejících z efektivity centrálního řízení. Můžeme vyčlenit následná pozitivita:

1. Dokáže urychleně koncentrovat zdroje na řešení zásadních úkolů stojících před společností a tím urychlit vývoj bez ohledu na dílčí disproporce.
2. Na základě své činnosti v ideové oblasti může vyvolat silné synergické efekty jako sepjetí věda-kultura, dobrovolná mobilizace bezplatných aktivit, vytvoření potřebných preferencí a názorů atd.
3. Snížení sociálních disparit, zvýšení sociální soudržnosti a udržení sociálního smíru jako institucionální nástroj efektivně fungujícího mechanismu.
4. Nižší nákladovost celospolečenských zdravotních a sociálních systémů před individuálními.
5. Vyšší účinnost administrativní regulace před dobrovolnou.
6. Zabezpečení kontinuity a pravidelnosti aktivit v řadě oblastí.
7. Bezpečnost a ochrana lidí, společnosti i přírody.
8. Zajištění osobních a společenských práv subjektů.

Tyto přednosti i existence tržních selhání ve svém důsledku neznamenají, že tyto vládní zásahy nemohou selhat. Existují, mimo selhání lidského prvku, další systémové momenty, jejichž důsledkem mnohdy nastávají selhání ve smyslu prosazení neefektivního řešení problémů. Jinak řečeno deklarovaného cíle, přes veškerou snahu díky provedeným zásahům není dosaženo nebo jen částečně. Podle Stiglitze se jedná o následní důvody:<sup>162</sup>

1. Omezené informace a zpoždění - jedná se o skutečnost, že vláda nemá v době rozhodnutí k dispozici relevantní a komplexní data, nezná veškeré souvislosti procesu, o kterém rozhoduje. Taktéž je otázkou, zdali vláda disponuje adekvátní teorií umožňující správně rozhodnutí. Pohybuje se tak ve stochastickém prostředí a tím má její rozhodování pravděpodobnostní charakter. Navíc zpracování informací, vypracování návrhu, jeho oponentura vytvoření vládního podkladu, rozhodnutí a jeho zpětná aplikace vytváří časové zpoždění, což může vést k tomu, že reálná situace se již mohla změnit a vládní zásah je neadekvátní.
2. Omezená možnost řízení reakcí soukromého sektoru - ta vyplývá z momentu nemožnosti podchytit ekonomické subjekty tak, aby se chovaly dle představ centra. V konkrétní realitě totiž existuje celá řada variant reakce subjektů nepředpokládaných centrem. Dochází ke změně vzorců chování, mění se technologie, preference, móda apod., takže vláda vychází z minulé analýzy a její závěry prolouhuje na jinou realitu.

---

<sup>162</sup> Viz STIGLITZ, J. E. *Ekonomie veřejného sektoru*. Praha: Grada, 1997, s. 162-181.

3. Omezená kontrola byrokratického aparátu - nejde zde pouze o rozpor mezi zájmy politiků a byrokratů, ale i o vlastní proces výkonu správy. Řada problémů má svůj původ např. v jiném výkladu znění zákona, což zákonodárce nepřepokládal, technická složitost rozhodnutí může vést k nenaplnění vládního zásahu, kompetenční spory a nedořešení podmiňujících předpisů a nařízení taktéž může vést k deformaci záměru vládního zásahu.
4. Omezenost vyplývající z charakteru politických procesů - vládní zásahy jsou svou povahou politické a jiné být nemohou, ať se formulují sebeneutrálněji a jsou opřeny o „vědecké argumenty“. Procesy odehrávající se ve společnosti jsou tou či onou formou spjaty se zájmy subjektů, které je tvoří. Tato skutečnost vždy ovlivňuje tvorbu a výkon vládního zásahu, který může být prosazován (ignorován) většinou či menšinou a závisí více na kompromisu než na logické souvztažnosti. Společnost však není mechanický přístroj, kde záleží na sladění koleček a převodových ústrojí, tak jako rodina není pouze mechanismus na výrobu a výchovu dětí.

Problémem veřejného sektoru je jeho přirozená tendence pohybu k neefektivnosti. Je to objektivní ekonomický proces, který vyplývá z charakteru tohoto sektoru. To samozřejmě neznamená, že neefektivní ve smyslu dříve zmíněné charakteristiky. Již ze své vlastní existence napomáhá soukromému sektoru, je producentem veřejných statků, bez nichž by společnost trpěla vážnými neduhy a snížil se jak celkový, tak individuální blahobyt. Ve veřejném sektoru je však i zabudování několik prvků, které snižují tlak na vyšší efektivnost.

1. Neziskový princip - v podstatě u většiny produkováných statků neexistuje nebo je oslabeno ziskové kritérium. V tržním sektoru, vynecháme-li různé nástroje ziskové optimalizace administrativní a přirozené monopoly apod., zisk ukazuje na rozdíl mezi náklady a tržbami za realizaci zboží a služeb. Ukazuje nám míru úspor prostředků, tj. dosažení vyššího zisku signalizuje tlak na efektivnost. Zároveň pokud veřejný sektor prodává své zboží a služby, značná část odbytu se realizuje za nižší než tržní ceny.
2. Snížená možnost bankrotu - to má zpravidla za důsledek nižší tlak již v momentu rozhodování o zavedení produkce, neprojevuje se to již v podobě výběru konstrukčních řešení, materiálu, tlaku na dodavatele aj. Jinak řečeno většina soukromých podnikatelů se již v této fázi snaží nastavit podmínky výroby tak, aby zabránila potenciálnímu bankrotu.
3. Tím, že smyslem produkce jsou užité hodnoty uspokojující potřeby, většina úvah ve veřejném sektoru probíhá v naturálních jednotkách, neboť jediné tak plní svou roli. To ve svém důsledku vede k tomu, že hodnotové kalkulace jsou z hlediska priorit druhotné. To neznamená ignorování efektivnosti, ale chápání jednoho z mnoha faktorů.

Tendence k neefektivitě vede ke zdůraznění role řízení ve veřejném sektoru. Management zde stojí nejenom před standardními úkoly, ale má i svou specifiku, kterou je nutno respektovat.

### 9.3.3 Řízení a problém efektivity veřejné ekonomiky

Tradiční teorie řízení (Public Administration) vychází z weberovské tradice a zobecňuje historické poznatky z oblasti vývoje veřejné správy moderních států. Zásady pojetí vycházejí z hierarchicky fungujícího byrokratického aparátu, který má přesně vymezené pravomoci a tomu odpovídající strukturu organizace. Výkon rozhodnutí je prováděn taktéž hierarchicky a silný akcent je kladen na procesní pravidla. Řízení administrativních procedur je často nadřazeno obsahu.

V současnosti je velký důraz kladen na zpoždění nových technologií a slibuje si od tohoto procesu zvýšení efektivity veřejného sektoru. Vznikají směry jako je Nová veřejná vláda (New Public Governance).<sup>163</sup> Je však otázkou, co bude, když se veřejná správa a řízení „zapouzdří“ odborně a technicky vůči členům společnosti, jestli ji budou ve své „nelidské“ variantě považovat za normální vůči sobě a jestli se naplní antický ideál, že svobodný člen společnosti se bude spolupodílet na jejím chodu.

Není zapotřebí idealizovat byrokracii, má řadu nevýhod jako např. formalismus, tendence k narůstání a komplikování organizační struktury a zpomalení procesů rozhodování. Ale proti těmto negativům lze zasahovat reformami při zachování její obsahové smysluplnosti. Kvalifikovaná byrokracie má totiž menší procento chybovosti a je zde nižší pravděpodobnost zneužití než v případě individuálního, subjektivního rozhodování vycházejícího z obecných morálních principů.

Odosobnění aktu rozhodování však může přinést problematické důsledky, neboť v něm často zanikne lidská dimenze. Proto je důležité v moderním státě mít i principy korigující sílu mechanismu byrokracie jako je ombudsman, právo na soudní přezkum rozhodnutí atp. Sem patří i podřízení byrokracie voleným orgánům. Z hlediska chodu společnosti a naplňování jejich dílů je pravděpodobně lepší podstupovat nebezpečí střetu politických orgánů a byrokratických než odosobnělou nadvládu byrokracie.

To platí samozřejmě i v ekonomické oblasti. Za stanovení cílů musí být odpovědni voličům politické orgány, za jejich naplňování a organizační kroky odpovídá byrokracie. Její podřízenost však nesmí být takového rázu, že provádí i neodborné protismyslné a protiprávní kroky podle subjektivních přání jednotlivých politiků. Jinak se snižuje její efektivita jako nástroj moderního státu. Najít v teorii rovnováhu mezi jednotlivými složkami systému a optimalizovat jejich aktivity je poměrně snadné, v realitě společnosti se jedná o poměrně složitý proces, který nemá přesně vymezené hranice. Jak zkušenosti naznačují, neexistuje univerzální model. Každé praktické řešení má své silné a slabé stránky, je závislé na změnách podmínek a kulturních zvyklostech příslušné společnosti.

Standardní formy řízení země vznikaly na základě zkušeností a dlouhodobého vývoje metodou pokusu a omylu. To, co úspěšně fungovalo, se přijímalo a přizpůsobovalo novým

---

<sup>163</sup> Blíže viz *Analýza měření a hodnocení výkonů veřejné správy v České republice*. Ministerstvo vnitra České republiky. Samostatné oddělení strategií a ESIF, 2016, s. 10-18.

podmínkám, většina zbytnělých či brzdících institucí a vazeb zanikala ve víru válek a revolucí. V dějinách můžeme pozorovat totální hroucení státu a vznik jeho nových forem - viz např. zhroucení Pruska v letech 1806-1807 a reformy von Steina, vznik revoluce Meidži v Japonsku, můžeme pozorovat revoluce zdola i shora - viz např. Velká francouzská revoluce či údobí Petra I. Velikého v Rusku.

Stát v důsledku těchto změn přestal být jen nástrojem mimoekonomického přinucení působící hlavně v rámci přerozdělovacích procesů, ale stává se přímým „protektorem“ ekonomicko-právních vztahů. Nejenže vstupuje do kontroly jakosti zboží, zde přijímal garanci již dříve, ale reguluje také pracovní právní vztahy, volby technologií a v řadě případů zřizuje ekonomické subjekty, jejichž cílem je doplnit nabídku zboží a služeb a postupem času je na něj přesunuta i odpovědnost za celý průběh národohospodářského koloběhu.

Nejvíce pokročil tento proces změn v monetární sféře ekonomiky, kde centrální orgány mají přímou odpovědnost za její fungování. Obsahově podobné tendence můžeme pozorovat v posledních desetiletích v oblasti přírodního a životního prostředí. Odpovědnost za regulaci ekonomických aktivit v různé míře je přenášena na municipální, regionální, státní i nadstátní orgány. Jiná forma se prosazuje při přeměnách energetiky - viz např. boj o jaderné elektrárny, deformace trhu prostřednictvím dotací atp.

Z uvedené argumentace je zřejmé, že se začínají klást nové požadavky na vlastní řízení. Již koncem 80. let se ve Světové bance objevil termín „good governance“.<sup>164</sup> Pod tímto pojmem je chápána taková tvorba a aplikace pravidel, která podporuje řádný chod administrativy. Veřejnoprávní normy jednání společensko-politických organizací vedou při „good governance“ k růstu blahobytu společnosti při dodržení principů paretovského optima.

Principem „good governance“ je celkový výkon vládnutí, tj. rozvoj společenských struktur, a i možnosti seberealizace individua, dodržování zásad transparency, efektivnosti, participace na rozhodování, demokracie a spravedlnost pak vytváří prostor pro funkčnost těchto struktur.

Z toho vyplývá i normativní ideál občanské společnosti. Má tři základní prvky stát - trh - společnost. Jde o trojjedinou formuli. Stát je organizační struktura společnosti, trh zahrnuje určitou formu vazeb, zprostředkující výměnu produktů ekonomické aktivity a charakter společnosti je determinován těmito vazbami. Individuum pak vstupuje do všech těchto vazeb na základě kulturně historických norem vznikajících v procesu vývoje této trojjediné formule.

Pro celkové postižení patří hodnotící kritéria vyvěrající z:

- kvality politického vedení,
- etiky řízení,

---

<sup>164</sup> Blíže viz KÖNIG, K. *Governance als entwicklungs- und transformationspolitisches Konzept*. Berlin: Duncker und Humblot, 2002.



- normativně určených zásad přerozdělení a zdanění,
- charakteristiky metod a nástrojů ovlivňování společnosti.

Kolem těchto kritérií existuje velmi pestrá a rozsáhlá diskuse. Je otázkou, do jaké míry lze přijmout „ekonomizaci společnosti“. Je bytí člověka kritériálně měřitelné spotřebou statků? Jak hodnotit působení nadnárodních společností s jejich přínosem, ale i destrukci sociálně kulturních daností jednotlivých zemí? Co si počít s rozdílností hodnot, různorodostí sociálních vrstev apod.?

Jednoznačné odpovědi zatím nepřevládají a praxe správy reálné společnosti spíše pragmaticky kolísá podle potřeb v dané etapě vývoje. Ideově čisté a morálně etické přístupy téměř vždy podlehnou postojům vyplývajícím ze zájmů společenských struktur. Značný vliv má samozřejmě i kvalita konkrétních jedinců, kteří reprezentují jednotlivé společenské struktury.

Jiným novým pojmem prosazující se v rozhodovací sféře je „nový veřejný management“.<sup>165</sup> Toto pojetí veřejné správy vychází z aplikace principů neoklasického pojetí ekonomie na zásahy veřejné správy. Přejímají se techniky řízení, které jsou aplikovány v soukromém sektoru. Občan je chápán jako zákazník veřejného sektoru a veřejná správa vystupuje v roli nabízejícího subjektu. Základní kritéria jsou odvozována od výnosově nákladového kalkulu a principu minimaxu. Celková korekce mechanismu je prováděna volbami. Efektivní správa je posuzována obdobně jako podnikatelský subjekt. Tudíž musí být rozhodování odpolitizováno, politické orgány mají roli jakýchsi správních a dozorčích rad. Úředníci se mění v „prodejce“ veřejných služeb, a proto mají být zákaznický orientovaní.

Mění se taktéž princip státu a ten funguje na nových předpokladech:

1. Stát se orientuje tržně.
2. Jednotlivé organizace státu se relativně osamostatňují.
3. Reorganizují se na základě podnikatelských zkušeností.
4. Kontrola se přizpůsobuje novému obsahu, mění se posuzovací kritéria.
5. Modernizuje se správní právo.
6. Občan již není integrální součástí systému, je zákazníkem „firmy“.
7. Úředníci jsou hodnoceni dle výkonnosti.

Kritika z různých pozic je u této koncepce značná. Je otázkou, zdali je ve veřejných službách více spíše pozitivní správnost rozhodnutí než výkonnost či úspěšnost, do jaké míry je tyto "pseudotrhy" možno ovlivňovat „pseudocenami“. „Privatizace veřejných služeb“ úředníky taktéž vyvolává otazníky. Je samozřejmě i otázkou, zdali v tomto systému může pak existovat demokracie jako rozhodování lidu. Jsou zde i ryze ekonomické otazníky jako

---

<sup>165</sup> Ze současné literatury viz např. SCHEDLER, K. a I. PROELLER. *New Public Management*. Bern: Haupt, 2006; POLLITT, CH. a G. BOUCKAERT. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

je racionalita netržního sektoru, otázka služeb policie a soudů při použití výnosově nákladových kalkulu, existence soukromých armád atp.

Přitom centrální otázkou je, zdali je vůbec možné aplikovat mikroekonomické principy na rozhodování společenských orgánů. Problém je v tom, že značná část ekonomů si uvědomuje omezenost modelů racionálního chování ekonomických subjektů. Mimo to je zde ještě metodologický přístup od doby vystoupení Aristotela, který praví, že celek není pouhým součtem jednotlivých částí.

Značně silná je i kritika působení státu u liberálních ekonomů. Vyplývá z přesvědčení neoptimálního působení státu v oblasti tržních selhání. Podle těchto přístupů jsou pro tvrzení následné důvody:<sup>166</sup>

1. Plánované cíle státu mají obvykle komplikované a obtížně předvídatelné důsledky.
2. Chybí informace k účinné realizaci.
3. Stát má omezenou kontrolu.
4. Stát špatně kontroluje implementaci veřejných programů, díky byrokracii.
5. Prosazování cílů je politický proces.

Zároveň monopol státu není vystaven konkurenci, a proto neodstraňuje zbytečné náklady. Díky neexistenci zisku, se neprojevuje stimulace k úsporám, na rozdíl od soukromého sektoru. Problémem těchto tvrzení je jejich sporná doložitelnost. V praxi známe příčiny neschopnosti soukromého sektoru zabezpečit inovace. Příklad kosmického výzkumu ukazuje, že nejprve musí stát vynaložit prostředky, snížit rizika, rozvinout základní výzkum a materiálně technickou základnu. Teprve v tomto momentu přichází soukromý kapitál. Na druhé straně jsou i příklady mrhání, neefektivnosti a korupce (Nigérie, Ukrajina apod.). Avšak přes veškeré diskuse je jedna odpověď jasná, a to v tom smyslu, že moderní společnost musí hledat nové adekvátní formy řízení ekonomických aktivit.



## OTÁZKY

1. Definujte účinnost.
2. Definujte efektivnost.
3. Jaký je rozdíl mezi statickou a dynamickou efektivností.
4. Jaké jsou základní typy ekonomické efektivnosti.
5. Jaké jsou vnitřní faktory efektivity veřejného sektoru
6. Jaké jsou vnější faktory efektivity veřejného sektoru

<sup>166</sup> Blíže viz VODÁKOVÁ, J. aj. *Nástroje ekonomického řízení ve veřejném sektoru*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 12 a n.

7. Jaký je rozdíl v pojetí paretovské a kaldor-hickovské efektivity.

---

## SHRNUTÍ KAPITOLY



Problém efektivity vyplývá ze dvou vrstev, které jí determinují. První vrstva je důsledkem obsahového vyjádření pojmu, druhá reflektuje zvláštnosti jejího vykazování v oblasti veřejného sektoru.

V prvním případě se jedná pojetí efektu ve smyslu schopnost dosažení požadovaného účinku, cíle. Míra efektivity je hodnocení účinnosti používaných nástrojů a metod. Problém je v tom, že cíle mohou dosáhnout různými postupy při pomoci rozdílných prostředků. Např. při léčení určitého typu rakoviny lze použít ozařování, chemoterapii nebo chirurgický zákrok. Proces léčení lze poměřovat i z hlediska finančních nákladů a výnosů.

Zvláštnosti při určování efektivity veřejného sektoru spočívá v tom, že do jejího vymezení musíme přiřadit další kritéria hodnocení, která v tržním mechanismu neuvažujeme. Např. tržní mechanismus nevyjadřuje potřeby těch, kteří nemají zdroje na jejich uspokojení. Avšak ve veřejném prostoru nelze jejich existenci popírat. Bylo by totální ignorací rozvíjet školství na základě principu minimaxu, řešit zdravotnictví „čistým tržním principem“ atd.

Proto je velmi složité hledat optimální podoby a přístupu k řešení veřejných věcí. V ekonomické teorii se odrážejí různé přístupy, které se snaží najít odpovídající postup pro hodnocení efektivity. Je zřejmé, že zatím neexistuje univerzální teorie, široce akceptovaná ekonomy. Spíše se projevují praktické kompromisy na základě jednotlivých sociálně politických postojů.

---

## ODPOVĚDI



1. Pod účinností rozumíme schopnost uspokojit potřeby či dosahovat určitého cíle.
2. Jde o poměrování nákladů vzhledem dosaženému výsledku.
3. U statické efektivity neuvažujeme změnu podmínek v čase.
4. Národní hospodářství, výroba na jednotku nákladů, efektivita podniků a odvětví i jednotlivých produkčních systémů
5. Dělbá práce, zdokonalování výrobních procesů, kvalita pracovních sil, motivační systémy, systém organizace veřejného sektoru.

6. Sociálně politická a technicko-ekonomická úroveň vývoje, uspořádání společnosti, kvalita fungování tržního sektoru, vztah veřejného sektoru k okolí, zdroje a způsoby financování veřejného sektoru.
  7. U Pareta je nejefektivnější systém, kdy nelze zlepšit postavení žádného subjektu, aniž by došlo ke zhoršení postavení jiného subjektu. U Kaaldora a Hickse se připouští zhoršení u některých subjektů, pokud se celková situacelepší. „Výherci“ pak částečně kompenzují ztráty „poraženým“.
-

## 10 VEŘEJNÉ FINANCE

### RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY



Veřejné finance jsou v podstatě souhrnným nástrojem veřejné správy pro fungování veřejného sektoru v moderní ekonomice. Jejich důležitost vyplývá z faktu, že v tržním hospodářství není možno zahájit výrobu, aniž by subjekt měl k dispozici peněžní prostředky. Srovnáme-li např. feudální a kapitalistický systém, zjistíme, že v první sociálně ekonomické formaci feudál pro zahájení výroby statků nepotřeboval peněžní zdroje, ale na základě sociálních norem a neekonomického přinucení došlo k procesu orání, setí, ošetřování, sklizni, uložení a zpracování produktu. Kapitalistický podnikatel musí nejprve získat půdu (koupit, pronajmout), zaplatit pracovní sílu, vydělit prostředky na nákup osiva atd. Bez peněžních prostředků tak není schopen kombinovat výrobní faktory za účelem produkce statků.

Totéž platí v naší společnosti při zabezpečování značné části veřejných statků, a to dokonce i tam, kde dochází k realizaci nezbožných vztahů (dobrovolnická činnost, výpomoc v rodinných a sousedských vztazích atp.), neboť je nutno z části získat materiál, nástroje apod. Proto je proces produkce veřejných statků, byť v sobě obsahuje částečně nezbožné prvky, ve značné míře závislý na existujících peněžních prostředcích.

Cílem této kapitoly je ve stručné a zjednodušené podobě poukázat na základní obrysy fungování veřejných financí a jejich dopad do forem ekonomického života společností. Půjde zde o vymezení veřejných financí a základní charakteristiku příjmové a výdajové stránky jejich existence. Stranou výkladu nezůstanou ani důsledky související s fungováním daní, subvencí a transferů na ekonomický život společností. V rámci této kapitoly je také snaha poukázat na problematiku bilancí veřejných rozpočtů a jejich souvislosti s chodem hospodářství.

### CÍLE KAPITOLY



- vymezení obsahu termínu finance a veřejné finance
- objasnit základní koncepce veřejných financí v ekonomickém myšlení
- vysvětlit fungování systému daní a jejich dopady na ekonomiku
- osvětlit roli nedaňových příjmů pro veřejné rozpočty a jejich vliv na ekonomiku
- popsat funkci transferů pro fungování veřejné ekonomiky
- osvětlit problém subsidií z hlediska funkce státu v ekonomice
- charakterizovat státní trh zboží a služeb
- objasnit dopady bilance veřejných výdajů do chodu hospodářství



## KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY

Finance, veřejné finance, přímé daně, nepřímé daně, důchodové daně, majetkové daně, státní rozpočet, veřejný rozpočet, transfer, subsidie, deficit, státní dluh, přebytek.

### 10.1 Pojetí financí a vymezení veřejných financí

Termín finance pochází z latinského slova finare, což znamenalo původně platit pokutu a později platbu vůbec. Byl přenesen do francouzštiny ve významu vyrovnání závazků vůči věřiteli a od 18.století se začal používat jako pojem související s peněžními prostředky.

V současnosti se pod pojmem finance rozumí peněžní vztahy, jimiž dochází k tvorbě, rozdělování a užití peněžních prostředků nebo peněžního kapitálu. Jde o vztahy mezi ekonomickými subjekty při získávání, přerozdělování a vynakládání peněžních prostředků (mince a papírové peníze, peníze na účtech a v elektronických záznamech, šeky, směnky, akreditivy apod.). Z tohoto důvodu se někdy termín finance používá i pro peněžní prostředky jako takové. Mnohdy jsou pod finance řazeny i další operace jako je ražba peněz, problematika valutových a devizových trhů aj. Do problematiky financí jsou také zahrnovány peněžní a kapitálové operace nefinančních a finančních institucí a veřejnosprávních institucí.

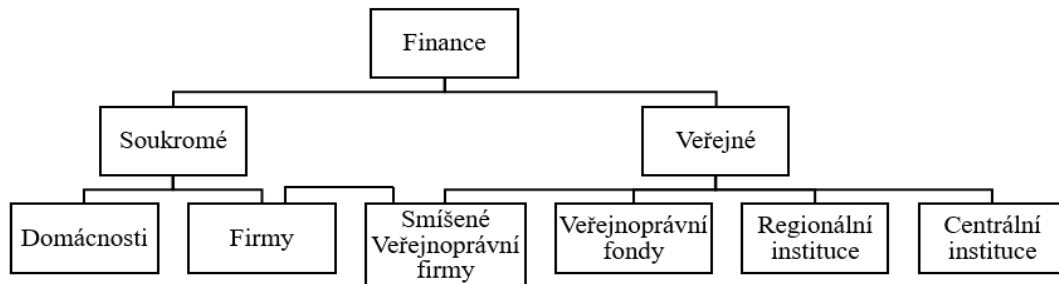
#### DEFINICE



Financemi rozumíme souhrn ekonomických vztahů, které se účastní při formování, distribuci a využívání centralizovaných i necentralizovaných peněžních zdrojů a prostředků. Patří sem tvorba příjmů, provádění výdajů či procesy kontroly potřebné k jejich evidenci. Plní tak:

1. Distribuční funkci, tj. rozdělování a přerozdělování prostředků.
2. Kontrolní funkci, tj. sledování toků a účelnosti z hlediska fungování subjektů a systému.
3. Regulační funkci, tj. v tržní ekonomice jsou jedním z nástrojů vládních intervencí.
4. Stabilizační funkci, tj. umožňují ovlivnění ekonomických a sociálních podmínek.

Schéma rozdělení typů financí je následné:


**OBRÁZEK 19: FINANČNÍ SOUSTAVA**


Koloběh finančních prostředků má svůj počátek ve tvorbě peněz. Znamená to, že dochází k přeměně zboží na peníze. Je to proces, kdy na trhu za realizované statky získáváme prostředky, které vytvářejí peněžní fondy příslušného ekonomického subjektu.<sup>167</sup> Tyto prostředky jsou pak používány na financování firem, domácností a státu.

Znovurozdělením peněžních prostředků dochází v zásadě dvěma procesy. Jedná se o:

- Návrtný proces, kdy si ekonomický subjekt obstará prostředky pomocí úvěru či obligací.
- Nenávratný proces - zde subjekt získá prostředky na základě transferů (veřejných či soukromých) nebo daní, poplatků a pokut.

Použití finančních prostředků je spjato s přeměnou peněz na zboží a služby nebo na důchody (mzdy, platy, stipendia, renty a jiné příjmy). Celý tento proces obsluhován řadou finančních institucí. U soukromých financí převládají soukromé instituce (bankovní, investiční, pojišťovací, leasingové a faktoringové). U veřejných financí převládají veřejnoprávní instituce (centrální banka, státní správa, samospráva, specializované instituce jako veřejné zdravotní pojišťovny, veřejnoprávní obchodní korporace aj.). Finanční operace probíhají mezi jejich klienty přímo nebo se odehrávají na finančních trzích. Jedná se o akciové, derivátové, devizové a peněžní trhy. Z hlediska teorie ekonomie se snaží zachytit finanční

<sup>167</sup> Není zde účelem vykládat složitou problematiku peněz. Ta se liší na základě postulátů jednotlivých ekonomických škol (kvantitativní teorie, pracovní teorie, teologická teorie atp.). Z české literatury k diskusi o penězích viz KODEROVÁ, J., M. SOJKA a J. HAVEL. *Teorie peněz*. Praha: Wolters Kluwer, 2008; ZEMAN, F. *Kvantitativní teorie peněz. Její dogmatický vývoj a kritika*. Brno: Nakladatelství Barvič & Novotný, 1923.

problematiku řada dílčích vědních disciplín, které se snaží zachytit vztahy mezi jednotlivými finančními veličinami a popsat specifika finančních trhů, nástrojů a operací. Jde zde o disciplíny jako finanční politika, mezinárodní finance, finanční matematika atp.

Veřejné finance jsou tak součástí finanční soustavy a zabývají se specifikou vazeb a toků, které vznikají v rámci fungování národního hospodářství mezi veřejným sektorem a ostatními subjekty, které v něm působí. Zahrnují i vztahy vzniklé mezi veřejným sektorem a zahraničními subjekty. Jsou úzce propojeny s financemi firem a domácností a mají tak pouze relativní samostatnost.

Potřeba jejich existence je dána potřebou existence veřejného sektoru, neboť veřejné finance zprostředkovávají převážnou většinou jeho funkcí a jsou podpůrným prostředkem různých typů politik působících na společnost. Pomáhají realizovat uspokojení kolektivních i individuálních potřeb. Peněžní fondy, kterými veřejné finance disponují, vznikají na základě hospodaření subjektů jimi vlastněných nebo pronájemem jimi vlastněných výrobních faktorů (půda, přírodní zdroje, nemovitosti) nebo se jedná o systém daní a dalších poplatků, které na základě mimoekonomického přinucení získávají ze zdrojů firem a domácností. Veřejné finanční fondy mohou být doplňovány také na základě darů a dobrovolných příspěvků.

Největší část toků v oblasti veřejných financí je zprostředkována prostřednictvím veřejných rozpočtů, některé mohou probíhat mimo něj. Např. státní podnik Lesy České republiky může budovat veřejné stavby mimo veřejné rozpočty, zemědělský podnik provede opatření v rámci ochrany proti povodním apod. Finanční toky však nevyčerpávají veškeré zdroje veřejného sektoru, neboť část prostředků se v ekonomice pohybuje mimo zprostředkování penězi - barterové operace, transfery v naturální formě, dobrovolná pomoc při záchráně přírodních a kulturních památek aj.

Vymezení hranic veřejných financí od ostatních finančních vztahů není vždy jednoduché. Existují státní a jiné veřejnoprávní firmy v soukromém sektoru a jejich veřejnoprávní regulování (viz např. ČEZ), problém související s existencí a regulační silou centrální banky (ČNB), existence finančních institucí v rukou státu (Česká záruční a rozvojová banka) apod. Celé fungování peněžně úvěrové soustavy a vliv mezinárodních veřejnoprávních institucí (MMF, Světová banka) dělají tyto hranice v řadě případů méně zřetelné. Obdobně bychom mohli hovořit o některých finančních fondech (viz příklady v Norsku a Rusku), které disponují obrovskými veřejnými prostředky a vystupují jako vlastníci v soukromé sféře podnikání. Nejde pouze o účetní oddělení, ale v řadě případů - např. penzijní fondy - jsou svým fungováním a řízením součástí veřejných financí. Také řada soukromých, smíšených i veřejnoprávních firem se účastní svými aktivitami na naplňování veřej-



ných programů či produkci veřejných statků (údržba a oprava vojenské techniky, provozování databáze pro potřeby veřejné správy apod.). Proto z praktických důvodů bývají veřejné finance vymezeny veřejnými rozpočty.<sup>168</sup>

V rámci určitého zjednodušení lze veřejné finance charakterizovat těmito vlastnostmi:

1. Nedobrovolnost - tím, že jsou součástí realizace veřejné moci, jsou vynutitelné pomocí nástrojů, které má tato moc k dispozici. Historicky se tento způsob vynutitelnosti měnil. V současné době jsou veřejné finanční prostředky zabezpečovány pomocí zákona a zde jsou obsaženy i formy jejich vymáhání včetně možných represí za jejich nedodržení.
2. Neekvivalence - odvedením části prostředků subjektem neznamená, že on konkrétně bude čerpat stejnou část těchto zdrojů. Např. i když se nedívám na veřejnoprávní televizní vysílání, neznamená to neplacení poplatků.
3. Solidarita - subjekty s vyšším důchodem přispívají v absolutních částkách více než subjekty s nižším důchodem na úhradu skupinových i individuálních potřeb place-ných z veřejných rozpočtů.
4. Nenávratnost - znamená to nemožnost zpětně požadovat uplatnění finančních vztahů ve veřejných financích, pokud byly realizovány v rámci platných zákonů a nařízení. Nelze je „vrátit“ a požadovat znovu.
5. Přístup k informacím - pokud platí povinnost platby do veřejných fondů, musí být zabezpečena podmínka kontroly s jejich zacházením. Proto aby nedocházelo k soukromému zneužívání finančních toků, musí existovat možnost občanské a nezávislé profesní kontroly, zdali finanční toky odpovídají deklarovaným účelům a jsou-li užity efektivně. Tyto momenty musí být ošetřeny zákony.

Z hlediska statistického vymezení v rámci systému národních účtů je systém uspořádán následně. Existuje tzv. vládní finanční statistika (GFS), která soustřeďuje podle mezinárodních standardů údaje pro popis aktivit mezinárodních institucí. Data jsou získávány a uspořádány podle *Příručky vládní finanční statistiky* (GFSM 2001), viz <https://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/index.htm>. Poslední aktualizace GFSM byla provedena 2014 a z ní vychází i následný obrázek.

Ta je sladěna se systémem národních účtů (SNA 1993) a s její aktualizací SNA 2008. Zde je veřejný sektor definován jako subjekty, které provádějí veřejnou politiku poskytováním netržních statků ve značné míře, přerozdělováním důchodů a majetku a tyto činnosti jsou v zásadě hrazeny povinnými odvody jiných sektorů. Systém lze znázornit následně.

Metodologicky důležitý je zde přístup, který nezahrnuje veřejnoprávní korporace do vládních institucí. Platí zde statistický úzus, že do vládních organizací se započítávají korporace nemající schopnost pokrýt více jak 50 % svých nákladů pomocí tržeb. Proto jsou započítány mezi netržní producenty a jsou řazeny do vládního sektoru. V Evropě platí ESA,

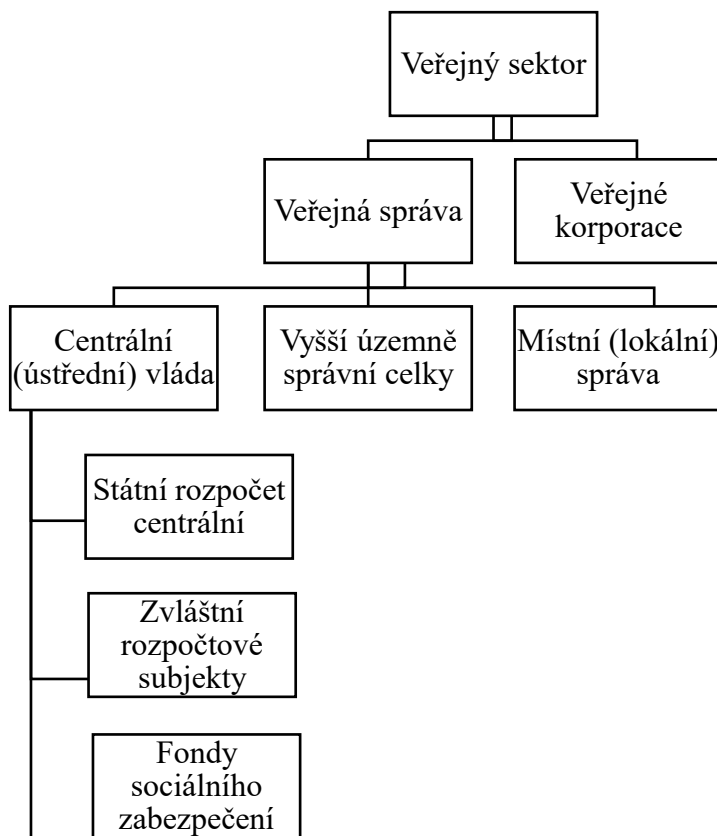
---

<sup>168</sup> Viz např. OCHRANA, F., J. PAVEL, L. VÍTEK a kol. *Veřejný sektor a veřejné finance*. Praha: Grada, 2010, s. 17-18.

tj. evropský systém účtů (SWA93) v jeho aktualizaci SNA 2008 (<http://unstats.Un.org/unsd/nationalaccount/sna.asp>).



## OBRÁZEK 20: METODIKA ČLENĚNÍ VEŘEJNÉHO SEKTORU



Zde je uplatněno následné pojetí veřejného sektoru, které je regionální variantou mezinárodních standardů Mezinárodního měnového fondu. Veřejným sektorem se rozumí „veškeré organizační jednotky, které jsou netržními producenty, jejichž produkce je určena pro individuální a kolektivní spotřebu a které jsou financovány převážně povinnými platbami entit patřících do jiných sektorů, a i všech institucionálních jednotek, které se převážně podílejí na přerozdělování národního důchodu a bohatství“. ([http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistic\\_explained/index.php/Glossary:General\\_government\\_sector](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistic_explained/index.php/Glossary:General_government_sector))

Člení se na čtyři subsektory:

1. centrální vládu,
2. regionální vládu,
3. místní samosprávu,
4. fondy sociálního zabezpečení.

V prvním případě se jedná o veškeré orgány, jejichž aktivity se týkají celého území státu s výjimkou fondů sociálního zabezpečení. Činnost regionálních orgánů je omezena výkonem moci některých funkcí nad určitou částí území státu taktéž s výjimkou fondů sociálního zabezpečení. Totéž se týká i orgánů místních samospráv, jejichž odpovědnost se vztahuje k obcím. Fondy sociálního zabezpečení na všech správních úrovních poskytují sociální dávky, a to podle zákonů a nařízení mnohdy s povinnou účastí občanů. Přitom zodpovědnost za chod zde leží na veřejné správě.

Metodickou snahou v dnešních manuálech je prosadit podobné pojetí jako vykazování finančních toků v podniku (výkaz zisku a ztrát, výkaz finančních toků). Motivace k tomuto přístupu je umožnit podobné hodnocení efektivnosti jako u firem, využít ověřené metody finanční analýzy, a tak podávat relevantní informace pro řídicí orgány veřejného sektoru.

## 10.2 Vývoj názorů na roli veřejných financí

Vznik finanční teorie lze datovat od 15. století. Rozvoj peněžně úvěrových vztahů v tehdejší hospodářství začal vyžadovat větší pozornost obecnějšího pochopení probíhajících procesů. Prvním nám známou osobností byl Diomede Carafa (1406-1487).<sup>169</sup> Tento voják a poradce aragonského neapolského krále napsal roku 1473 práci „Memoriale sui doveri del principe“. Tato práce byla přeložena do latiny a vydána v roce 1668 pod názvem „De regis et boni principis officio“. Šlo o písemně zaznamenané reformní rady pro aragonského neapolského krále týkající se problematiky řízení státu. Na rozdíl od tehdejších spisovatelů nebyl zaměřen na „vládce“, ale na stát jako takový. Kromě popisu politických, vojenských a správních aktivit se zaměřil na snahu popsat finanční fungování státu. Formuloval principy státních financí a uvědomoval si nutnost poznání ekonomických podmínek zemí. Za centrální moment považoval příjmy ze státních financí a vytyčil pravidlo nutnosti souladu veřejných příjmů a výdajů. Za jejich základ považoval příjmy z královského majetku a podporoval regulaci poplatků a daní. Svým přístupem předcházal moderním teoriím a akcentoval potřebu rozvoje obchodu a výroby.

Významný vliv na rozvoj finanční teorie měl i kameralismus, který předznamenal osobitost německého vnímání financí. To bylo spjato s dílem Karla Heinricha Raua (1792-1870). Tento německý liberální ekonom vystudoval univerzitu v Erlangenu (1812) a od roku 1822 až do konce své profesní kariéry působil na univerzitě v Heidelbergu. Řadou autorů - např. Schumpeterem - byl považován za vynikajícího pedagoga. Byly to jeho práce, kde se více jak půl století před Marshalllem objevily křivky nabídky a poptávky v grafické podobě a jeho tři díly ekonomické teorie ovlivnily pojetí ekonomické teorie až do konce 20. století:

- I. Grundsätze der Volkswirtschaftslehre (1826),
- II. Grundsätze der Volkswirtschaftspolitik (1828),

<sup>169</sup> K jeho životopisu viz PETRUCCI, F. *Carafa, D. Dizionario Biografico degli Italiani*. In: <https://www.treccani.it/enciclopedia/ricerca/diomede-carafa/>; obecně k vývoji názorů viz PUŠKAREVA, V. *Istorija finansovoj mysli i politiki nalogov*. Moskva: INFRA-M, 1996.

- III. Grundsätze der Finanzwissenschaft (1832 - 1. díl, 1837 - 2. díl).

Byl taktéž praktik a angažoval se i politicky. Pracoval jako poradce vévody Fridricha I. Bádenského a byl správce majetku vévody v Bádensku. Ideově měl spíše blíže k francouzským klasikům, dosti navazoval na J. B. Saye a méně na D. Ricarda. Jeho zvláštností bylo soustředění se na analýzu poptávky, a proto je považován i jako jeden z protomarginalistů. Jeho práce o finanční vědě je považována za první pokus systematicky vyložit problematiku financí. Rauovo pojetí je silně ovlivněno tradicí kameralismu a finanční soustavu chápe jako systém přínáležející státu. Soukromé finance a jejich vliv na ekonomiku zůstává mimo jeho přímou pozornost. Jeho pojetí však bylo stále více zatlačováno německou historickou školou (A. Wagner).<sup>170</sup>

Základní rozdíl mezi anglickou a německou tradicí v oblasti zkoumání financí je dán v samotném chápání této vědy. V anglosaském myšlení jsou finance interpretovány jako součást obecní ekonomické teorii. U německých autorů v Rauově tradici jde o samostatnou vědeckou disciplínu, která je úzce svázána s právním systémem (rozpracování daňového systému, problematiky poplatků, sociální výdaje apod.). Projevilo se to v přístupu německé historické školy, která fakticky ovládla finanční disciplíny v Evropě a ovlivnila jejich pojetí.<sup>171</sup> Jiný proces s převládáním německé historické školy a marxismu se odehrával v 19. a na počátku 20. století v Rusku (P. Struve, Tugan-Baranovsky). Významný vliv zde měla i italská škola (L. Kossa, F. Nitti, M. Pantaleone aj.), přibližující se historické škole, neboť hlavní akcent kladli na analýzu forem finančních procesů.<sup>172</sup>

Soudobé anglosaské pojetí navazovalo jak na tradici italské školy hlavně prací V. Pareta tak i na tradici stockholmské školy (K. Wicksell) a ve své celistvosti bylo zformulováno R. A. Musgravem, J. Stiglitzem a dalšími. Je charakterizováno nejen zájmem o daně, výdaje a další kategorie financí, ale aniž se ukázat na problematiku chování ekonomických subjektů v určitých podmínkách a diskusích o zásadách mezi keynesiánskou a neoklasickou ekonomii. V rámci rozvoje finanční teorie začaly vznikat modely oceňování finančních aktiv, teorie arbitrážní tvorby cen, teorie portfolia atd. Protože stát i municipality začaly aktivně vstupovat do finančních vztahů, stávaly se tyto nástroje stále častější z hlediska hospodaření s finančními aktivy. Finanční toky mimo klasického rozpočtu se staly i součástí veřejných financí (veřejné obligace, státní pokladniční poukázky aj.). To ve svém celku prohloubilo tendenci k interpretování veřejnoprávních institucí jako firem.

Je ovšem otázkou, zdali je takovýto přístup možný jako základní pro hodnocení veřejných financí. Jako příklad si můžeme položit otázku, v jaké formě držet finanční rezervy na základě kritéria inflace a směnného kurzu u firmy a u státu. Jen rozhodnutí, v jakých devizách je držet, je politické rozhodnutí - dolarizace či dedolarizace, jak s eurem, čínskou a ruskou měnou či co s jejich cennými papíry? A co zlato, v jaké výši ho držet, kde - doma nebo

<sup>170</sup> Blíže viz VYBRAL, V. *Základy teorie státního hospodářství a její vývoj v Německu v 19. století*. Praha-Bрно: Nakladatelství Orbis, 1937, s. 241-262.

<sup>171</sup> Shrnutí těchto postojů viz KAIZL, J. *Finanční věda I*. Praha: Josef R. Vilímek, 1892, s. 23-41.

<sup>172</sup> Viz *Ekonomika občestvenovo sektora*. Redakce V. P. Savenko, I. A. Pogusova, E. N. Žilcova. Moskva: INFRA-M, 2010, kapitola 22. Gosudarstvennye financy v istorii ekonomičeskoj mysli.

v zahraničí? Tyto a další otázky nesouvisí s racionalitou fungování v rámci jednoho systému, ale jsou důsledkem teorií, sociálně ekonomických koncepcí a preferencí jednotlivých škol. Proto je nutné pro pochopení určitých přístupů studovat i alternativní přístupy a názory.

### 10.3 Příjmy veřejných financí

Podíváme-li se z obecně teoretického hlediska na finanční toky veřejného sektoru, pak rozhodujícím nástrojem určující jejich velikost, způsoby získávání i směřování je veřejný rozpočet. Díky němu je umožněno získávání a přerozdělování převážné většiny společenských a velké části individuálních statků. Hlavním zdrojem pro veřejné rozpočty jsou daně. Jde o důchody veřejných institucí získávané na základě zákona veřejnými orgány. Dále sem patří nedaňové příjmy zahrnující zisky veřejně vlastněných korporací, důchody mající původ ve využití veřejného majetku (pronájem), produkce placených služeb, prodej materiálních a nemateriálních aktiv, poplatky a další druhy příjmů.

Daňové zatížení sehrává v ekonomice obrovskou roli. Je základním nástrojem, který předurčuje objem akumulace důchodů do centralizovaných finančních fondů vlády a samosprávy. Má nejenom bezprostřední vliv na velikost jejich fondů, ale také ovlivňuje rozsah a toky finančních fondů podniků a domácností. V zásadě lze pozorovat dvě tendence.

1. Při rovnoměrném a co nejširším zdanění finančních zdrojů všech ekonomických subjektů nemá zdanění příliš velký deformační vliv na chod a strukturu ekonomiky. Daňový systém můžeme v tomto případě chápat jako neutrální vzhledem ke struktuře a dynamice sektorů a odvětví.
2. Stát může nastavením daňové zátěže ovlivňovat ekonomické aktivity v jednotlivých sektorech a odvětvích. Její nerovnoměrné rozdělení (např. spotřební daně) vede k tomu, že podniky v různých odvětvích mají jiné podmínky pro akumulaci prostředků a tím i investování, což ve svém dlouhodobém důsledku vede k tomu, že jejich dynamika neodpovídá vytvořeným zdrojům.

Výsledkem je pak odchýlení struktury ekonomiky a cenová soustava pak dává nepravé signály národohospodářským subjektům. Oprávněnost těchto přístupů však nelze diskutovat v samotné ekonomii, ale musíme vzít v úvahu etické, kulturní či politicko-sociální normy. Ekonomické motivy jsou zde spjaty s procesy investování tak, aby byla urychlena dynamika hospodářství (např. zrychlené odpisování). Teoretické vysvětlení daní vznikalo v období formování daňové soustavy a ekonomické teorie. V klasickém pojetí (Montesquieu, A. Smith, D. Ricardo, P. J. Proudhon) vysvětlovali daně jako platbu za státní služby (justice, armáda, policie atp.), zároveň je však považovali za neproduktivní náklad

výroby. Jistou variantou výkladu daní je pojišťovací teorie, kdy daň je chápána jako pojistná prémie, která se naplní, pokud nastane určitá situace (E. Girardin).<sup>173</sup> Od konce 19. století začal převažovat výklad daní na základě existence kolektivních potřeb.

Došlo k ústupu od absolutní preference individua, který „mrhá“ prostředky na veřejnou sféru pouze v minimálně potřebném rozsahu a více se připouštěla racionalita společného zabezpečování některých potřeb (sociální akcent u Bismarcka a jeho reformy, vznik státního školství atd.). Nejrozšířenější podoby dosáhla u A. Wagnera jako teorie solidarity, kdy daně jsou chápány jako nástroj ke snižování majetkových rozporů. První světová válka, vznik SSSR a Velká hospodářská krize vedli k tomu, že státní rozpočet a tím i daně začaly získávat i další rovinu jako nástroj regulace chodu hospodářství. S dalším rozvojem ekonomické reality i myšlení se zdůrazňuje role daní jako platby za veřejné statky. Rozvojem teorie kolektivních potřeb je řada z nich již traktována jako předpoklad budoucí dynamiky a daně jsou tak chápány jako prostředek pro udržení se na nejvyšším stupni rozvoje (věda a výzkum, informační infrastruktura apod.).

Daně jsou v dnešním pojetí mnohofunkcionální. Mají tedy funkci fiskální, kontrolní, přerozdělovací, sociální, regulační atd. Tuto mnohofunkcionálnost by neměla ztrácet praktická politika za zřetele, neboť zásah do daňové struktury za jedním vybraným účelem zpravidla vyvolá i další efekty.

Za základní funkci se považuje fiskální funkce. Jejím smyslem je naplnit veřejné rozpočty finančními zdroji. Jde o stanovení velikosti určitých prostředků od ostatních ekonomických subjektů a velikosti jejich daňového zatížení. Další funkce se vztahují ke konkrétním dílčím daním (např. progresivní zdanění důchodu - přerozdělení, daňové účetnictví - kontrola atp.).

Hlavní principy výstavby daňové soustavy popsal již A. Smith.<sup>174</sup>

1. Daně musí odpovídat možnostem subjektů, tj. musí odpovídat výši důchodu a být spravedlivé.
2. Daň musí být stanovena přesně (jednoznačně), nesmí být libovolně závislá na výkladu příjemce daně, a to včetně způsobu a doby placení.
3. Každý daň se má vybírat tak, jak je to nejlépe vhodné poplatníkovi. Je to z důvodu, aby ji měl z čeho zaplatit.
4. Výběr daní má být co nejefektivnější, tj. aby se minimalizovaly náklady na její správu. Důvody jsou následující:
  - a) minimalizace počtu úředníků k její správě,
  - b) neomezování podnikání, které vytváří hodnoty a mohlo by tak snížit zdroje sloužící k úhradě daní,

<sup>173</sup> Émile de Girardin (1802-1881) byl významný francouzský novinář a politik. Napsal také práci *Socialismus a daně (Le Socialisme Et L'Impot)*. Paris, 1850). Jeho rozsáhlou recenzi napsali K. Marx a B. Engels. Viz Spisy, sv. 7. Praha: SNPL, 1959, s. 310-321.

<sup>174</sup> Viz SMITH, A. *Pojednání o podstatě a původu bohatství národů II*. Praha: SNPL, 1958, s. 393-394.

- c) exekuce a další tresty mnohdy přivedou subjekty ke krachu a sníží tak možnost zvýšení tvorby bohatství, neuvážená daň zvyšuje kriminální jednání ve snaze vyhnout se placení daní, a to zase vede k nutnosti zpřísnování trestů a nárůstu nákladů na její výběr,
- d) příliš časté kontroly vedoucí až k šikanování vedou ke snaze se z nich vyplatit.

Daně členíme na základě různých kritérií. Tato členění používáme podle účelu a důsledků, které mají pro ekonomiku.

1. Podle způsobu platby rozeznáváme přímé a nepřímé daně. Přímé daně jsou takové, které ekonomické subjekty odvádí na základě zákona přímo do státní pokladny a jsou stanovovány na důchody nebo majetky. Nepřímé daně jsou placeny v ceně zboží a služeb a do veřejných rozpočtů je odvádí buď kupec nebo prodávající. V prvním případě jejich zvýšení (snížení) znamená snížení (zvýšení) nominálního důchodu a zasahují veškeré subjekty v ekonomice, které pobírají důchody. Působí tudíž na velikost koupěschopné poptávky. V druhém případě jejich zvýšení (snížení) vyvolává tlak na změnu cenové hladiny. Působí tudíž proinflačně (protideflačně) se všemi důsledky těchto procesů.
2. Podle objektu zdanění rozeznáváme důchodové, majetkové a spotřebitelské daně a daně na výrobní zdroje a faktory. Zdanění důchodů znamená, že část peněžních toků je přeměrována do veřejných rozpočtů. Majetkové daně jsou odebrány ze zásob, které mají k dispozici firmy i domácnosti. Tyto zásoby mohou být movité (z držby finančního majetku) či nemovité (z držby domů, bytů atp.). Daně mohou být vypsány i na spotřební předměty, obzvláště ty, které jsou prohlášeny za zbytné, zdraví nebezpečné či luxusní. Dříve byly vymáhány i z nezbytných statků, neboť se snadno registrovaly - viz např. sůl. Zvláštním druhem spotřební daně jsou již dnes téměř nepoužívané akcízy. Původně šlo o státní pak komunální daň z dováženého či prováženého zboží. Města je vybírala na zvláštní celnici. Akcízy byly často pronajaty soukromníkům. Příbuzná dávka z nápojů byla tzv. tac (z latinského datio - dávka). V našich zemích byla naposledy používána za 2. světové války na potraviny. Daně na výrobní faktory jsou částky ukládané za použití přírodních zdrojů a většinou mají za účel regulaci jejich využívání nebo v případě těžby jako částečná úhrada škod jí způsobené. Daň z hlavy již dnes není užívána.
3. Podle způsobu zdanění je členíme na progresivní, neutrální a regresivní. Progresivní daňové sazby jsou takové, kdy míra zdanění roste v souvislosti s růstem zdaňovaného základu. Jde o vestavěný stabilizátor, kdy v období rychlého růstu rostou daňové výnosy rychleji než daňový základ a opačně. Tím je napomáháno stabilizaci ekonomiky. Neutrální daňová sazba je určena nezávisle na velikosti daňového základu a je stejná pro všechny subjekty. Regresivní typ daňové sazby znamená, že čím je větší daňový základ, tím je nižší míra zdanění. Tento jev vzniká při zastropování celkových plateb pro vysokopříjmové daňové plátce. Jinou formou regrese mohou být nepřímé daně nebo systém daňových výhod. Zde totiž sehrává svou roli rozdíl mezi nominální a efektivní mírou zdanění, kdy příjmově bohatší subjekty za

pomoci daňových poradců a různých výjimek (firmy) platí reálně nižší daně než by podle „čisté“ daňové sazby měli platit.

4. Podle příjemce z hlediska veřejných rozpočtů lze daně dělit na centrální (federální), regionální, místní a sdílené. Toto členění je různé na úrovni států či jejich svazků (USA, Čína, Indie, Rusko atd. mají jinou organizaci než Malta, Andora či San Marino). Odlišnost veřejné správy v sobě nutně obsahuje i odlišnost uspořádání veřejných rozpočtů a fondů.
5. Z hlediska charakteru subjektu můžeme daně rozdělit na daně právnických a fyzických osob.

Konkrétní daňový systém každého státu je pak specifickou strukturou, která vyrůstá z jeho politického uspořádání, sociálně ekonomické struktury, svébytných kulturně etických norem, historického vývoje a přírodních podmínek. Jinak vypadá daňová soustava u řídky osídlených států bohatých na energetické zdroje, jinak u nejméně vyspělých ekonomik a jinak ve vyspělých ekonomikách městského charakteru nebo u zemí s komplikovanou národnostní strukturou, kdy mezi regiony panují značné kulturní rozdíly atp.

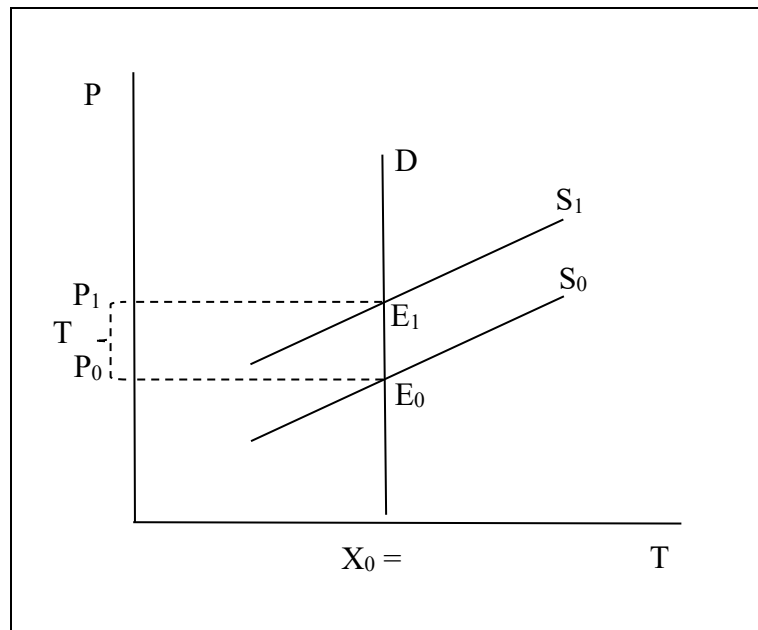
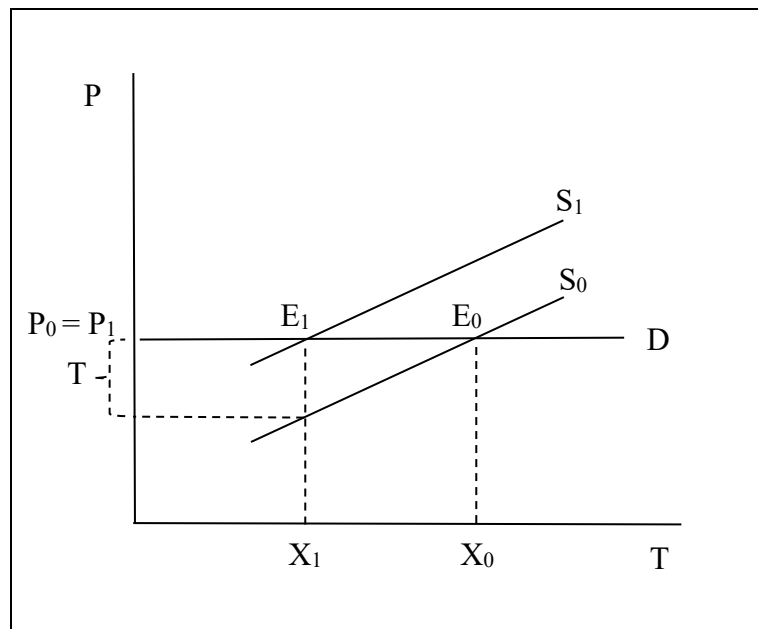
Proto nemohou přílišnou univerzalitou oplývat ani úvahy o výši daňového břemene či daňovém zatížení jednotlivých sociálních skupin v různých zemích. Tento problém můžeme pozorovat v EU, kde v souvislosti s fungováním společného trhu je tlak na harmonizaci daní. Důvodem je skutečnost, že nestejně podmínky pro jednotlivé firmy na společném trhu vedou k neracionální alokaci zdrojů, což ve svém důsledku podlamuje ekonomický potenciál.

Také je nutno identifikovat skutečného plátce daně. Často totiž dochází k „přenesení“ daňové zátěže na kupujícího. Nominálně je totiž může platit jeden sektor, např. finanční, reálně díky možnosti ovlivnění ceny bude daň odebrána domácností. Po posouzení vlivu daní je tudíž nutno brát v úvahu i vliv situace na jednotlivých trzích (monopolizace, postavení odvětví v ekonomice státu, možnost substituce, vztahy k zahraničí aj.).

Podívejme se z tohoto hlediska pouze na vztah elasticity nabídky a poptávky a vliv daní. Zároveň budeme uvažovat pouze vztah ceny a množství.

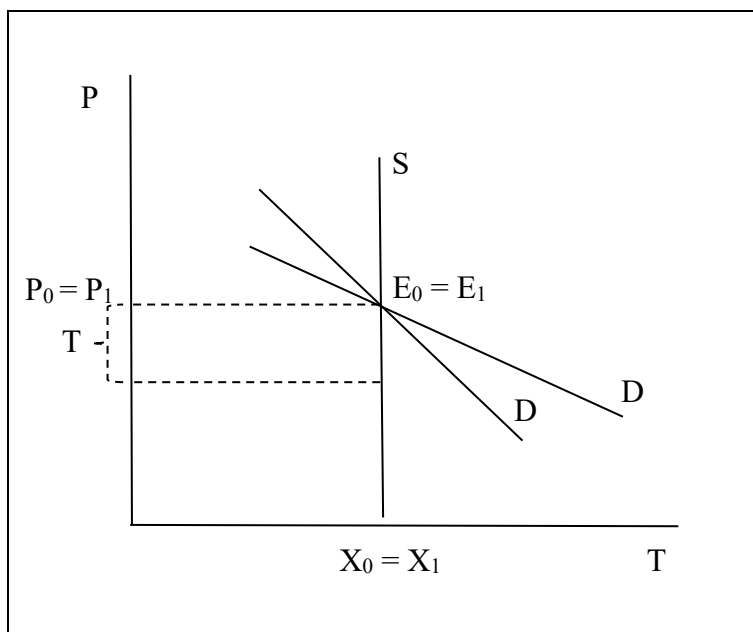
V prvním případě je poptávka absolutně neelastická, což znamená, že objem nákupů není závislý na ceně a objem poptávky je konstantní. Ve výchozím stavu je rovnováha na trhu v bodě  $E_0$ . Při zavedení daně dojde ke zvýšení ceny z  $P_0$  na  $P_1$ . Protože je poptávka neelastická, daň se přesune na kupujícího a při nezměněném množství nabízeného zboží se celková nabídka  $S_0$  zvýší na  $S_1$  (viz Obrázek č. 21).



**OBRÁZEK 21: VLIV ELASTICITY NA DANĚ- NEELASTICKÁ POPTÁVKA****OBRÁZEK 22: VLIV ELASTICITY NA DANĚ-ELASTICKÁ POPTÁVKA**

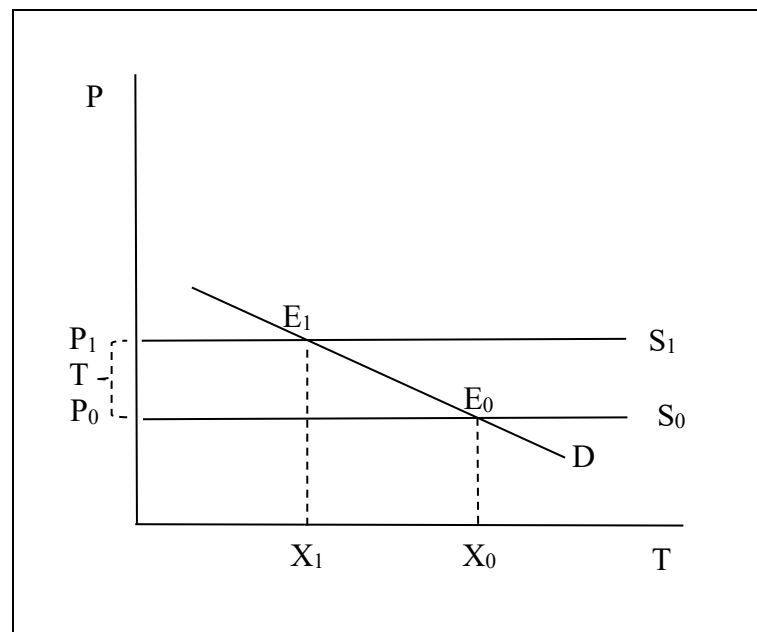
V druhém případě bude poptávka absolutně elastická, tj. jakýkoliv pohyb ceny vyvolá změnu ve spotřebovaném množství (viz Obrázek č. 22). Z původního stavu (rovnováha  $E_0$ , množství  $X_0$ ) se zavedením daně  $T$  cena nemění, existuje nebezpečí odchodu od nabízeného výrobku, neboť kupující nebude platit vyšší cenu. V tomto případě se daň  $T$  plně promítne do důchodu výrobce (prodejce).

**OBRÁZEK 23: VLIV ELASTICITY NA DANĚ-NEELASTICKÁ NABÍDKA**



Jestliže je případ absolutně neelastické nabídky ( $P$  a  $X$  se nemění), pak daň jde plně k úhradě prodávajícího. Situace na trhu je neměnná,  $X_0 = X_1$  a  $P_0 = P_1$ . Proto zavedení daně sníží důchody prodávajících. Vzhledem k tomu, že pro výrobce neexistuje možnost změnit cenu ani nabízené množství (viz Obrázek č. 23).

Pokud je výroba absolutně elastická (výrobce reaguje na jakoukoliv změnu ceny), dojde ke změně ceny a množství na úkor spotřebitele. Zavedením daně  $T$  výrobce zvýší cenu na  $P_1$  a nastane rovnováha  $E_1$  při snížení množství zboží na  $X_1$  (viz Obrázek č. 24).


**OBRÁZEK 24: VLIV ELASTICITY NA DANĚ-ELASTICKÁ NABÍDKA**


Je tedy nutné z důvodů hospodářské politiky neuvažovat pouze o celkové situaci, ale i o specifikách dopadů na jednotlivé sektory a odvětví.<sup>175</sup>

## 10.4 Výdaje veřejných financí

Jakákoliv společenská organizace plní určité funkce vůči občanům, v jejichž sociálních strukturách existuje. Výdaje těchto společenských organizací jsou spjaty s plněním funkcí, které mají základ v jejich existenci - sportovní kluby, vzdělávací zařízení, policie atd. Pokud chceme postihnout obsah veřejných výdajů, docházíme k následnému znění.


**DEFINICE**

Veřejné výdaje jsou výdaje veřejného sektoru spojené s řízením tohoto sektoru, poskytováním zboží a služeb a přerozdělováním důchodů a majetku. Patří sem také výdaje na kontrolní činnost a financování nekomerčních organizací, které pomáhají zabezpečit některé aspekty fungování sociálně ekonomických subjektů.

<sup>175</sup> Blíže viz STIGLITZ, J. *Ekonomie veřejného sektoru*. Praha: Grada, 1997.

Veřejné výdaje ve svých tocích sledují vztahy mezi veřejnými a soukromými subjekty. Značná část těchto vztahů má peněžní formu (různé typy důchodů, platby ve veřejné sféře, úvěry apod.), někdy se jedná o přímé poskytování statků (sociální služby, vzdělání aj.), kde veřejné rozpočty úplně či částečně kryjí náklady na tyto statky, ať je poskytovatel veřejný či soukromý subjekt. Členění těchto výdajů záleží na zvoleném kritériu. Pokud zvolíme účel, můžeme je rozčlenit na obecné výdaje státu, výdaje na ekonomiku a výdaje na sociálně kulturní zabezpečení společnosti.

1. Obecné výdaje státu jsou spjaty s úhradou nákladů na zabezpečení základních funkcí státní (veřejné) správy. Jde o výdaje na obranu, bezpečnost, veřejný pořádek a justici. Jedná se zde o zabezpečení moci a zároveň odpovědnosti za chod společnosti. Patří sem i výdaje na zabezpečení vztahů k zahraničí, měny, obsluhy veřejného dluhu atd. Jinak řečeno, pokud se nemá stát zhroutit, je nutné tyto výdaje uhradit. Netýká se to pouze centrální správy, ale na ní je navázána správa regionální a lokální, která tou či onou formou zabezpečuje obecné funkce (viz v ČR základní a střední školství).
2. Výdaje na ekonomiku jsou skupina výdajů určena na stimulaci a regulaci ekonomických aktivit. Centrální, regionální i místní orgány správy jsou ve své činnosti neustále v úzkém styku jak s firmami, tak i s domácnostmi. Ve své působnosti musí nutně řešit otázky, které se týkají dopravní, spojovací, sociální a kulturní infrastruktury, neboť jejich rozsah je mimo možnosti dílčích subjektů. Již v samém počátku civilizací vidíme výstavbu státních silnic (Persie, Řím), vznik centrálních skladišť potravin (Kréta, Egypt), výstavbu zadržovacích kanálů atd. V moderní společnosti k tomu přibývají další instituce jako patentové úřady, katastrální úřady, organizace na ochranu hospodářské soutěže aj. Jiný typ výdajů je spjat s podporou firem, a to jak před působením zahraniční konkurence (cla, kvóty, různé typy certifikátů), tak finanční podporou (dotace, daňové úlevy aj.).
3. Výdaje na sociálně kulturní potřeby společnosti mají za cíl zabezpečit ostatní podmínky pro uspokojování potřeb jednotlivců i kolektivních potřeb. Patří sem vzdělávání (školy, organizace celoživotního vzdělávání, muzea a další specializované instituce), organizace v oblasti sociální práce (domovy důchodců, péče o invalidy aj.), zdravotnictví (nemocnice, léčebné ústavy apod.) a samozřejmě kulturní instituce (divadla, kina, knihovny, zábavní parky atd.). Neopominutelná sféra, která sem patří a je úzce spjata s hospodářstvím, je věda a ochrana kulturních a přírodních památek.

## PRO ZÁJEMCE



Členění veřejných výdajů podle ekonomického fungování je upraveno Mezinárodním měnovým fondem, aby mohlo docházet k mezinárodnímu porovnání, a hlavně aby data sloužila k jednotnému posuzování v rámci mezinárodních financí a minimalizovala se tak možnost „kreativního účetnictví“. Toto členění je následné:<sup>176</sup>

<sup>176</sup> Blíže viz *Government Finance Statistics Manual 2014*, Washington, D.C., IMF 2014, s. 116.

2. Výdaje
  - 2.1 Mzdové výdaje
  - 2.2 Trh zboží a služeb
  - 2.3 Spotřeba fixního kapitálu
  - 2.4 Úroky
  - 2.5 Subsidie
  - 2.6 Granty
  - 2.7 Sociální příspěvky
  - 2.8 Ostatní výdaje

Pod mzdovými výdaji se rozumí platy, které získávají pracovníci organizací veřejné správy, trh zboží a služeb jsou nákupy veřejné správy nutné k zabezpečení statků, které veřejná správa produkuje pro potřeby společnosti. Sem také vstupuje zboží zvyšující hodnotu základních fondů včetně oprav a změny zásob. Spotřeba fixního kapitálu zaznamenává zmenšení hodnoty základních fondů v důsledku fyzického opotřebení a zastarávání. Zjišťuje se z průměrných cen běžného období, a ne z pořizovací hodnoty jako v účetnictví.

Pod úroky jsou rozuměny částky, které veřejná správa hradí v souvislosti s předchozími půjčkami. Subsidie jsou pak platby orgánů veřejné správy firmám (soukromým i veřejným), které jsou poskytovány jako různé kompenzace nebo úhrady v souvislosti se zájmy veřejné správy. Oproti tomu granty jsou finanční prostředky poskytované nenávratně na základě závazku subjektu, že naplní určitý cíl, který je v grantu definován.

Sociální příspěvky zahrnují v sobě peněžní nebo naturální transfery k uspokojení sociálních potřeb. Zpravidla v konečném důsledku vedou ke zvýšení osobní spotřeby. U ostatních výdajů se jedná o různé platby z důvodu držby státních cenných papírů, renty, transfery neziskových organizací atp.

---

Výdaje veřejných financí patří mezi nejdůležitější nástroje hospodářské politiky státu, neboť mají dvojitý účinek na chod národního hospodářství. Jedná se o jejich působení na strukturu poptávky a na celkový rozsah agregátní poptávky.

V prvním případě stát ovlivňuje svými nákupy situaci na trhu zboží a služeb. Je významným hráčem v oblasti stavebnictví a zdravotnické techniky, má rozhodující podíl v řadě odvětví zbrojního průmyslu atd. Rozsah jeho nákupu ovlivňuje jak situaci mezi odvětvími, tak uvnitř odvětví. Jde o ovlivňování celkového množství, cen, jakosti a dalších ukazatelů. Určením platů ve veřejném sektoru předurčuje další mzdový vývoj v ekonomice. Tyto a jiné vlivy ve svém souhrnu významně ovlivňují strukturu národního hospodářství.

V druhém případě změny v oblasti výdajů mají vliv na celkovou dynamiku hospodářství na základě výdajového multiplikátoru. V zásadě jde o to, že vzestup (snížení) veřejných výdajů má na ekonomickou dynamiku větší vliv, než by odpovídalo velikosti takto pozměněných veličin.

Multiplikační efekt veřejných výdajů vyjádříme následným vztahem. Výchozím momentem pro jeho pochopení je zde vztah

$$Y = C + S,$$

kde  $Y$  je velikost produktu,  $C$  je velikost spotřeby a  $S$  jsou úspory. V uzavřené ekonomice platí, že úspory se přeměňují v investice  $I$ .

$$S = I$$

Vyjádření spotřeby můžeme taktéž zapsat takto:

$$C = c \times Y,$$

kde  $c$  je sklon ke spotřebě, tj. procentní podíl spotřeby na celkovém produktu  $Y$ . Jestliže za  $C$  dosadíme rovnici (3) do rovnice (1) a za  $S$  dosadíme výraz (2), získáme zápis

$$Y = cY + I$$

a po úpravách získáme vztah

$$Y = \frac{1}{1-c} \times I,$$

kde  $\frac{1}{1-c}$  je multiplikátor, tj. násobitel, který nám říká o kolik vzroste hodnota celkového důchodu, zvýšíme-li velikost investic. Jestliže je např. sklon ke spotřebě 0,8 (80 % důchodu je spotřebováno), pak platí, že  $\frac{1}{1-0,8} = \frac{1}{0,2} = 5$ . Změna investic tak pětinasobně zvyšuje (snižuje) efekt změny produktu, neboť platí:

$$\Delta Y = \frac{1}{1-c} \times \Delta I.$$

Tento jev neplatí pouze pro investice, ale také pro veřejné výdaje. Prakticky to znamená, že v případě zvýšení veřejných výdajů o 100 mil. peněžních jednotek, si subjekty, které je získaly z rozpočtů, ponechají 20 mil. a 80 mil. dají jako dodatečné zakázky dalším subjektům. Ty si ponechají 16 mil. a na dodatečné zakázky vydají 64 mil. A tak to pokračuje do úplného vyčerpání multiplikačního účinku. Stejný proces však platí i pro snížení veřejných výdajů.

Dále vládní výdaje působí prostřednictvím akcelérátoru. Ten vychází z toho, že změnu poptávky  $\Delta Y^D$  má vliv na velikost tvorby produktu, přičemž dochází k urychlení - akceleraci - v důsledku indukovaných čistých investic. Proto vyjadřuje vliv efektivní poptávky po spotřebních předmětech na růst poptávky po investicích. První tento jev zjistil francouz-

ský ekonom Albert Aftalion (1874-1956). Zjistil, že změny v poptávce po spotřebě vyvolávají mnohem vyšší změny v poptávce po investicích.<sup>177</sup> Znamená to, že sektor investičních statků reaguje v daleko větším rozsahu na změnu v sektoru spotřebních statků.

Příčinu akcelerace vysvětluje následný příklad. V národním hospodářství existuje celková hodnota výrobních prostředků ve výši 100 mld. peněžních jednotek. Za ně se vyrobí produkt v hodnotě 50 mld. peněžních jednotek. Akcelerátor ( $\alpha$ ) má tudíž hodnotu rovnou 2. Je-li průměrná hodnota odpisů 10 %, pak se ročně poptávka po investicích bude rovnat 10 mld. peněžních jednotek. Vzroste-li celková poptávka po vytvořeném produktu o 10 %, pak výroba musí vzrůst na 55 mld. peněžních jednotek. Znamená to, že kromě 10 tisíc jednotek obnovovacích investic musí být vyvolány i indikované investice v hodnotě 10 mld peněžních jednotek. Obecně platí, že indukované investice se rovnají součinu přírůstku efektivní poptávky a akcelerátoru. Můžeme to zapsat takto:

$$I_i = \alpha \times \Delta Y^D,$$

kde  $\alpha$  je akcelerátor, který vyjadřuje vztah mezi hodnotou vytvořeného produktu a hodnotou potřebných investičních kapacit k jeho tvorbě. Rozpočtové výdaje tak prostřednictvím multiplikačně akceleračního principu ovlivňují fungování ekonomiky.

## 10.5 Bilance veřejných rozpočtů

Z hlediska rozdělení ekonomických kategorií jsou rozpočty kategoriemi toků. Jakýkoli existující ekonomický subjekt má navázány různé vazby ke svému okolí. Pokud tyto vazby existují v podobě tržního hospodářství a jsou vyjadřovány cenami a realizovány pohybem peněz, dochází k tomu, že existuje bilance příjmů a výdajů. Proto při rozdělení veřejnoprávních subjektů do jednoho většího celku, existuje bilance veřejných rozpočtů těchto subjektů. V rámci této bilance existují bilance centrální vlády, samosprávných organizací a bilance dalších veřejnoprávních subjektů.

Při jejich dílčím hodnocení je zapotřebí zvažovat jejich propojenost (sdílené daně, příspěvky, dotace aj.), neboť jinak můžeme dojít k nesprávným závěrům při posuzování významu bilance pro chod ekonomiky. Zároveň je nutno předpokládat jejich částečnou autonomnost. Ta spočívá v existenci možnosti mít po určitou dobu odchylné vývojové tendence, což je dáno tím, že část zdrojů, které jsou základem pro výdaje, se vyvíjí jinak než celkové zdroje ekonomiky a také specifickými regionu, které mohou mít jiné potřeby na výdaje.

<sup>177</sup> Viz AFTALION, A. *Des Crises Periodiques de Surproduction*. Paris: M, Riviere, 1913.

Bilance rozpočtu je vždy určena za stanovené období. V tomto období vykazuje jednu z těchto tří základních podob:

- deficit,
- vyrovnanost,
- přebytek.

## DEFINICE



Deficit veřejných rozpočtů nastává tehdy, když příjmy v daném období jsou menší než výdaje. Vzniklý rozdíl pak musí být vyrovnán na úkor rezerv nebo získáním dodatečných zdrojů. Vyrovnaný rozpočet je dán tím, že příjmy a výdaje rozpočtu se v daném období vyrovnávají, aniž je použito cizích zdrojů. Přebytkový rozpočet vzniká v daném období tím, že příjmy z vlastních zdrojů jsou vyšší než výdaje. Nevyužitá část prostředků vytváří rezervy. S deficitem rozpočtu souvisí další kategorie - veřejný dluh. Ten je kategorií zásob a říká nám, kolik cizích zdrojů máme zapojeno do fungování veřejných institucí. Úroky a splátky z jistiny, pokud jsou realizovány ve sledovaném období, patří do výdajové strany veřejných rozpočtů.

Pro vysvětlení vlivu veřejných rozpočtů na národní hospodářství provedeme rozbor základních národohospodářských veličin. Vyjdeme z toho, že symbol  $Y$  nám reprezentuje vytvořený produkt. Pokud z důvodů zjednodušení přijmeme Sayovo dogma, pak  $Y^D$  reprezentuje poptávku a  $Y_S$  reprezentuje nabídku. Tento vztah můžeme zapsat takto:

$$3. Y_S^D = C + S + (T - G) + (X - M),$$

kde  $C$  je spotřeba,  $S$  jsou úspory,  $T$  jsou příjmy veřejných rozpočtů,  $G$  jsou výdaje veřejných rozpočtů,  $X$  je export a  $M$  je import. Pro další zjednodušení analýzy předpokládejme vyrovnanost zahraničního obchodu, tj.  $X - M = 0$  a  $C$  budeme považovat za momentálně konstantní, pak celý problém je v působení na úspory a investice, neboť v uzavřené ekonomice platí, že  $S = I$ . Můžeme to tudíž zapsat takto:

$$4. S = I + (T - G).$$

Jestliže tedy  $T - G$  je záporné (deficit), pak dochází k tlaku na snížení investic nebo růst úspor. Z dlouhodobého hlediska nelze snižovat úspory, neboť by to vedlo ke snížení investic, tj. snížení tempa růstu nabídky  $Y_S$ . Deficit je možno řešit dvěma způsoby. Buď dojde ke snížení spotřeby  $C$ , což je politicky velmi problematické nebo se získají zdroje ze zahraničí. To vede k růstu zahraničního zadlužení (splátky budou provedeny v budoucnu) nebo lze odprodat část národního jmění. V tomto případě nevzroste zadlužení, ale zmenší se zdroje pro budoucí spotřebu. Zisky jsou totiž transferovány do zahraničí a tím klesá spotřeba domácích subjektů v podílu na vytvořeném  $Y^D$ .



Druhý případ je  $T - G = 0$ , tj. rozpočet je vyrovnaný, a proto nedochází k žádným změnám a ekonomika se vyvíjí v rovnováze. Třetí případ je existence přebytku, tj.  $T - G > 0$ . V této situaci dochází k nerealizaci části získaných příjmů  $T$ . Začíná narůstat podíl úspor, klesá úroková sazba a vytváří se stimuly pro investice zvyšující  $Y_s$ . Prostor k realizaci totiž dostávají i méně výnosné investice, které v případě deficitu, tj. růstu úrokových sazeb, nemohou být realizovány. Dojde-li k tomu, že domácí úroková sazba je nižší než zahraniční, pak jsou domácí úspory realizovány v zahraničí (neuvažujeme zde problematiku směnných kurzů a zahraničních rizik) a náš  $Y^D$  v budoucnu poroste na základě kladné bilance prvotních důchodů. Tvorba úspor by neměla být tak radikální, aby vytvořila přílišnou nerovnováhu mezi  $C_s$  a  $C^D$ .

Z tohoto důvodu je optimální variantou dlouhodobého vývoje  $T - G = 0$ .

V realitě se většinou setkáváme s deficitním financováním veřejných rozpočtů. To vzniká na základě různých neekonomických jevů (války, přírodní katastrofy, potřeba zafinancovat rychlé řešení sociálně ekonomických problémů) a ekonomického cyklu. V dobách snížení  $Y^D$  se jeví jako iracionální absolutně zvýšit  $T$ , neboť to znamená zvýšení dopadů cyklické krize. V dobách zvýšení  $Y^D$  si politická reprezentace chce získat voliče a chce mu dát najevo, jak se podílí na úspěchu jimi reprezentovaného úspěchu. Proto volí raději deficitní financování než prosazení vyšší míry zdanění nebo redukování části společenské spotřeby. Jedná se zde o neracionální rozpočtovou politiku, pro kterou je však snadné v určité době získat většinový konsensus. Pro sociálně silnější skupiny je snazší půjčit úspory veřejným subjektům, neboť až na tzv. zhroucené státy je zde míra rizika nižší než u soukromých subjektů. Získání cizích úspor je akceptováno z důvodů nesnižování  $C$  a budoucí problémy nemusí řešit vláda, která je získává.

Získání cizích zdrojů je zdůvodnitelné pouze tím, jestliže budou mít za následek vyšší tvorbu příjmů, než jsou splátky jistiny a úroků. Každá jiná varianta přes možné krátkodobé výhody je celospolečensky ztrátová. Konkrétní financování deficitu rozpočtu je prováděno různými formami cenných papírů (pokladniční poukázky, obligace) nebo získání úvěrových zdrojů.

Pro správné posouzení stavu veřejných financí nelze hovořit pouze o pasivech, ale veřejnoprávní subjekty mají také svá finanční a nefinanční aktiva. Jde o souhrn majetku, který stojí oproti velikosti dluhu a může být v případě nutnosti transformován na finanční aktiva. Zde však musíme posuzovat nejenom jejich rozsah, ale také likviditu (např. movité kulturní památky, pozemky, byty aj.).

Pokud hovoříme o vnitřní struktuře deficitu z pohledu fungování ekonomiky, rozeznáváme cyklický a strukturální deficit, jejichž součtem vzniká skutečný deficit deklarovaný ve státním závěrečném účtu.

Pod cyklickým deficitem se rozumí nesoulad příjmů a výdajů vznikající ekonomickým cyklem. V důsledku propadu ekonomické aktivity v kontrakci poklesnou také příjmy do veřejných rozpočtů a je naprosto ekonomicky iracionální v této části cyklu zvyšovat daňové

zatížení. Měli by zde fungovat vestavěné stabilizátory. V období vzestupu a expanze se rozšiřuje daňový základ a klesají sociální transfery, což vede k vyrovnání (přebytkovosti) veřejných rozpočtů.

Strukturální deficit je ideová konstrukce, která vychází z existence hranice produkčních možností při existenci plné zaměstnanosti. Vytvoří se „potencionální produkt“ jako vypočítaná hodnota vzniklá po očištění cyklického výkonu a dosažení plného využití výrobních faktorů, které má stát v dané době k dispozici. Vzniká tudíž v důsledku trvale vyšších výdajů než příjmů, které systematicky dlouhodobě navyšují agregátní poptávku nad příjmy. Zpravidla je to důsledkem vysokých transferových plateb. Tím vzniká i efekt vytěšňování investic, neboť neustálá poptávka veřejných subjektů po úsporách vede k růstu úrokových sazeb a tím i tlaku na snižování soukromých investic, pokud nejsou samofinancovány firmami. Toto „žítí nad poměry“ vyžaduje dříve či později reformu veřejných financí. Teoreticky musí dojít buď k navýšení příjmů nebo snížení výdajů. Ilustrovat to lze následně:

$$BVR = (T_A + t \times Y) - (TR + G),$$

kde jsou zachyceny autonomní příjmy ( $T_A$ ), indukované příjmy ( $t \times Y$ ), transfery ( $TR$ ) a veřejné nákupy ( $G$ ). Strukturální bilance rozpočtu ( $BVR^*$ ) je vypočítáno na základě aktuálně platných daňových sazeb, skutečných výdajů a potencionálního produktu ( $Y^*$ ).

$$BVR^* = (T_A + t \times Y^*) - (TR - G)$$

Chápeme-li cyklus jako kolísání okolo potencionálního produktu pak pro cyklickou bilanci veřejných rozpočtů ( $BVR_c$ ) lze zapsat:

$$BVR_c = BVR - BVR^* = t \times (Y - Y^*),$$

což znamená, že velikost cyklické bilance veřejných rozpočtů je dána mírou zdanění rozdílu reálného a potencionálního produktu.

Deficit veřejných rozpočtů je tak důsledkem vývoje ekonomiky i zásad fiskální politiky. Jeho problém je v tom, že se projeví v nutnosti přijmout pravidla pro jeho financování a následně vstoupí do problematiky financování státního dluhu.

Dluhové financování znamená vstoupit s veřejnými cennými papíry na finanční trhy, což samo o sobě vyvolává náklady (poplatky, poradenské firmy) a zvýšení výdajů znamená nárůst kompenzace nedostatečné poptávky (zvýšení transferů ekonomickým subjektům a státního trhu zboží a služeb). Může ale také dojít ke zvýšení investic a budoucímu růstu  $Y$ . Vážný problém vzniká v procesu monetizace deficitu, kdy stát nezíská potřebné úspory a dochází k dodatečným emisím peněz. To má za důsledek růst inflačních tlaků se všemi negativními důsledky. Může také dojít k odprodeji aktiv do soukromého vlastnictví nebo k prodlužování doby splatnosti.

Po uplynutí rozpočtu jsou deficity součástí veřejného dluhu, tj. závazkům vůči ostatním subjektům. Tyto rozpočtové schody jsou navyšovány o nesplacené úrokové částky, a proto

vznikají institucionální mechanismy pro zabezpečení obsluhy a umořování veřejných dluhů. Jde o systém řízení peněžních toků spjatý nejen se závazky ale také s pohledávkami.

Míra zadlužení je zpravidla vyjadřována v podílu k HDP a velikost dluhové služby k veřejným příjmům. Zadlužení a jeho schopnost splacení je předmětem ratingu (hodnocení spolehlivosti), který zvažuje reálná rizika a schopnosti splácení závazků veřejnoprávních subjektů.



## PRO ZÁJEMCE

Systém veřejných rozpočtů je v každé zemi jiný vzhledem k jejich specifikům. V české republice je soustava tvořena:

1. Státním rozpočtem, který je v odpovědnosti vlády ČR. Je konkretizován do jednotlivých centrálních úřadů a organizací jako je Kancelář prezidenta republiky, Parlament ČR, Ústavní soud, Nejvyšší kontrolní úřad, jednotlivá ministerstva a Úřad vlády ČR, Akademie věd, Báňský úřad atd.
2. Státními fondy, kam patří Státní fond rozvoje bydlení, Státní fond dopravní infrastruktury, Státní fond životního prostředí, Státní fond pro podporu a rozvoj české kinematografie, Státní fond kultury, Státní zemědělský investiční fond.
3. Územními rozpočty samosprávných celků (obce, dobrovolné svazky obcí, regiony soudržnosti).

Rozpočtový proces probíhá v 10 fázích.

1. Sestavení návrhu rozpočtového výhledu (samospráva) a výhled pro státní rozpočet. Je zde stanoven přehled očekávaných ukazatelů a záměrů.
2. Návrh veřejného rozpočtu je výchozím dokumentem zpracovaným na základě politických preferencí a poté dochází ke zveřejnění.
3. Projednání návrhu veřejného rozpočtu v rozpočtovém orgánu a jeho souladu s rozpočtovým výhledem
4. Schvalování výhledu a rozpočtu v příslušném politickém orgánu
5. Vytvoření konkrétního rozpisu subjektů, kterým jsou prostředky rozděleny
6. Promítání změn v důsledku průběžných rozpočtových opatření
7. Kontrola
8. Zajištění finančního uspořádání přijatých a poskytnutých prostředků a audit
9. Vypracování návrhu závěrečného účtu
10. Schválení závěrečného účtu<sup>178</sup>

---

<sup>178</sup> Pro bližší seznámení s praktickými stránkami viz OCHRANA, F. *Veřejné rozpočty jako nástroj řízení*. Praha: CESES FSV UK; ŠTEFANKOVÁ, B. *Průvodce veřejnými rozpočty*. Praha: Český institut interních auditorů, 2012; PEKOVÁ, J. *Finance územní samosprávy. Teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer, 2011.

V České republice je struktura státního rozpočtu dána Zákonem č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých rozpočtových zákonů. Ve značně podrobné podobě uskutečněných výdajů i příjmů lze rozpočet nalézt ve Státním závěrečném účtu ČR za rok (vždy příslušný rok) a ve Státním závěrečném účtu územních rozpočtů taktéž za určitý rok. Základní přehled o státním rozpočtu dává ročenka Rozpočet v kostce (In: <https://www.mfcr.cz/cs/o-ministerstvu/vzdelavani/rozpocet-v-kostce>).



## OTÁZKY

1. Které typy subjektů tvoří systém veřejných financí?
2. Jak členíme daně podle způsobu výběru daní?
3. Které daně vyvolávají při svém růstu inflační tlaky?
4. Co je příčinou rozdílu mezi nominální a efektivní mírou zdanění?
5. Charakteristika veřejných výdajů na ekonomiku.
6. Jaká je podstata deficitu veřejných rozpočtů?
7. Jaká je podstata dluhu veřejných rozpočtů?



## SHRNUTÍ KAPITOLY

Veřejné finance jsou částí finanční soustavy, která zabezpečuje fungování monetárních procesů probíhajících v národním hospodářství. Specifikum veřejných financí spočívá ve zprostředkovatelské roli mezi veřejnoprávními a soukromými subjekty. Zachycují vztahy, které se vytváří mezi nimi a slouží k reprodukci veřejných statků. Také se snaží o formování určitého společného příznivého fungování subjektů prostřednictvím přidělování prostředků nebo pokutami a poplatky.

Tím, že ekonomika má smíšený charakter, je většina rozhodnutí přijímána soukromým sektorem (velikost a struktura spotřeby, úspory a investice apod.) a není redukována role veřejných financí na chod ekonomiky. Problém je v tom, že stát, veřejné fondy a samosprávné organizace jsou centralizovány a z hlediska celkových finančních toků sehrávají velmi důležitou, někdy rozhodující roli. Jejich alokační, stabilizační a redistribuční role zasahuje do všech částí reprodukčního procesu, neboť jeho chod v moderní ekonomice je bez adekvátního finančního systému obtížně představitelný.

Různé ekonomické školy mají i různé představy o možnostech a oprávněných zasahovat do ekonomiky prostřednictvím finanční soustavy. V exténním vymezení lze najít názory absolutně neintervencionalistické s maximálně redukovanou rolí veřejných financí až po

názory chápající veřejné finance jako primární a rozhodující nástroj zabezpečení oběhu většiny statků ve společnosti. První škála názorů je odvozována z klasické a neoklasické ekonomie, druhá škála názorů vychází z tradic kameralismu a v naší kulturní tradici je spjata se jménem A. Wagnera, u něhož např. studoval i K. Kramář. Jeho formulace o vztahu mezi veřejnými výdaji a ekonomickým růstem, zákonem rostoucích vládních výdajů a nutnosti rozvoje veřejného sektoru dodnes ovlivňují pojetí veřejných financí jako součásti vnitřního fungování sociálně ekonomického mechanismu.

Příjmy a výdaje veřejných rozpočtů jsou v současnosti většinou chápány jako nástroj tvorby prostředí ekonomiky. Jsou koncipovány v souladu s převládajícími sociálně historickými představami o charakteru té či oné společnosti a mají tak kromě obecných funkcí regulátora i své osobité formy a kombinace specifické pro jednotlivé státy. Ty však neřeší problémy vyplývající pro makroekonomické důsledky bilance veřejných rozpočtů. Důsledky bilance veřejného rozpočtu ovlivňují nejenom fungování národního hospodářství, ale také vstupují do mezinárodních financí, pohybu mezinárodního kapitálu a tím i do fungování světového hospodářství.

---

## ODPOVĚDI



1. Centrální orgány výkonné, zákonodárné a soudní moci; centrální nezávislé úřady; samosprávné orgány všech stupňů; samostatné fondy.
  2. Na přímé a nepřímé.
  3. Nepřímé daně.
  4. Existence daňových výjimek, zvýhodnění, možnosti snížení daňového základu.
  5. Patří sem výdaje na dopravní infrastrukturu, exportní a importní politiku, subside firmám, podporu zemědělství, vědy a techniky a energetiky.
  6. Deficity veřejných rozpočtů vznikají na základě nerovnosti příjmů a výdajů v určitém časovém období.
  7. Dluhy veřejných rozpočtů jsou kategorií zásob, tj. zahrnují kumulované deficity z jednotlivých období, které jsou uhrazovány v budoucím období.
-

## LITERATURA

- ALLEN, R. G. D. *Matematická ekonomie*. Praha: Academia, 1971
- Allgemeine Deutsche Biografie*. Leipzig: Jetzer - Kähler, 1881
- Analýza měření a hodnocení výkonů veřejné správy v České republice*. Ministerstvo vnitra České republiky. Samostatné oddělení strategií a ESIF, 2016
- Aristotelova Metafysika*. Praha: Nákladem české akademie věd a umění, 1927
- ARISTOTELES. *Athénská ústava*. Praha: ARISTA a BASET, 2004 dotisk
- ARISTOTELES. *Nikomachova Etika*. Praha: Rezek, 1996
- AURELIUS AUGUSTINUS. *O obci boží I, II*. Praha: Karolinum, 2009
- BALDWIN, R. a CH. WYPLOSZ. *Ekonomie evropské integrace*. Praha: Grada Publishing, 2008
- BERANOVÁ, M. a A. KUBAČÁK. *Dějiny zemědělství v Čechách a na Moravě*. Praha: Libri, 2010
- BÍLÝ, J. *Homo oeconomicus evropského feudalismu*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2014
- BOLZANO, B. *O nejlepším státě*. Praha: Mladá fronta, 1981
- BÖHM-BAWERK, E. *Základy teorie hospodářské hodnoty statků*. Praha: Academia, 1991
- BÖTINGER, W. *Kultura ve staré Číně*. Praha: Panorama, 1984
- BRÁF, A. *Politické vědy v Čechách na sklonku věku osmnáctého a v první polovici devatenáctého*. Tiskem ALOISA WIESNERA v Praze Nákladem České Akademie, 1906
- BREALEY, R. A. a S. C. MYERS. *Teorie a praxe firemních financí*. Praha: Victoria Publishing, 1992
- BROOK, T. *Čtvero ročních dob dynastie Ming (Čína v období 1368-1644)*. Praha: Vyšehrad, 1998
- BRÜHLEMEIER, D. *Die Rechts-und Staatslehre von Adam Smith und die Interessentheorie der Verfassung*. Berlin: Bunker&Humblot, 1987
- BUCHANAN, J. M. *Politics Without Romance: A sketch of positive public choice theory and its normative implications*. IMS-Journal 3 (1979) B1-11@Physica verlag G.m.b.h.

- Seilerstatte 18 A 10 10 Wiena Austria. In: *Vechi ekonomičeskoj mysli*. Tom IV. *Ekonomika blagosastajanja i obščestvennyi vybor*. Moskva: TEIS, 2004
- ČALOUŠ, V., R. CHÝLEK, T. LEBEDA a J. ŠEDO. *Volební systémy*. Praha: Portál, 2012
- ČECHURA, L. a kol. *Veřejné statky v zemědělství (produkce, ocenění a podpora)*. Praha: Professional Publishing, 2016
- DANTE ALIGHIERI. *O jediné vládě*. Praha: Melantrich, 1942
- DABROWSKI, M. a A. RADZIWIŁ. *International Public goods for economic development: The case of postcommunist transition*. Warszawa: Center for social and economic research, 2005
- Deník panoše Jaroslava o poselství pana Albrechta Kostky z Postupic k Ludvíku XI., králi francouzskému v roce 1464*. In: *Ve službách Jiříka krále*. Praha: Evropský literární klub, 1940
- De LAVELEYE, E. *Vláda v demokracii*. I, II. Praha: Nákladem vydavatele "Rozhledů" Jos. Pelcla, 1897
- De LAS CASAS, B. *O zemích indijských pustošení a vylidňování zpráva nejstručnější*. Praha: Lidová demokracie, 1954
- Der Wert öffentlicher Güter. Bericht der "Kommision öffentliche Güter" der Heinrich - Böll - Stiftung*. Band 15 der Schriftenreihe Wirtschaft und Sozial. Berlin: Heinrich Böll Stiftung, 2015
- DESCARTES, R. *Rozprava o metodě*. Praha: OIKOYMENH, 2016
- DE V. GRAAFF, J. *Teorie ekonomie blahobytu*. Bratislava: Alfa, 1970
- DOMAR, E. D. *Eseje o teorii ekonomického rastu*. Bratislava: Vydavateľstvo Slovenskej akademie vied, 1956
- DORNBUSCH, R. a S. FISCHER. *Makroekonomie*. Praha: SPN a Nadace Economics, 1994
- Ekonomika obščestvenovo sektora*. Redakce V. P. Savenko, I. A. Pogusova, E. N. Žilcova. Moskva: INFRA-M, 2010
- ENGLIŠ, K. *Theorie státního hospodářství*. Praha: F. Topič, 1932
- ENGLIŠ, K., *Malá finanční věda*. Praha: František Borový, 1932
- Eseje o teoriích ekonomického růstu*. Praha: Academia, 1967
- ETNER, F. *Mikroeknomia*. Bratislava: Elita, 1993

- ETZIONI, A. *Morální dimenze ekonomiky*. Praha: Victoria Publishing, 1995.
- EUCKEN, W. *Zásady hospodářského řádu*. Praha: Liberální institut, 2004
- FARGIONE, J. E., C. LEHMAN a S. POLASKY. *Entrepreneurs, Chance, and the Deterministic Concentration of Wealth*. PLOS ONE 6(7) e20728. In: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0020728>, 2011
- FELDERER, B. a S. HORNBURG. *Makroekonomia a Nová makroekonomika*. Bratislava: Elita, 1995
- FOUSTKA, B. *Lord kancléř Francis Bacon z Verulamů a jeho Essay*. Praha: Nákladem České akademie věd a umění, 1933
- FREL, J. *Od tyranů k Sokratovi. Malý český Plutarch*. Praha: Mladá Fronta, 1969
- FRIEDMANN, G. a kolektiv. *Sociologie práce*. Sborník vybraných statí. Bratislava: Práce - vydavatelství ROH, 1967
- GALPERIU, V. M., S. M. IGNATEV a V. MORGUNOV. *Mikroekonomika. V 2-ch to-mach*. Saint Peterburg: Institut "Ekonomičeskaja škola, 2004
- GIDE, CH. a CH. RIST. *Dějiny nauk národohospodářských od doby fyziokratů až po naše dny*. Druhé vydání. Díl II. Praha: Jan Laichter, 1928
- GILENS, M. a B. I. PAGE. *Testing Theories of American Politics: Elites, Interest Groups and Average Citizen*. [https://scholar.princeton.edu/sites/default/files/mgilens/files/gilens\\_and\\_page\\_2014\\_testing\\_theories\\_of\\_american\\_politics.doc.pdf](https://scholar.princeton.edu/sites/default/files/mgilens/files/gilens_and_page_2014_testing_theories_of_american_politics.doc.pdf).
- Government Finance Statistics Manual 2014*, Washington, D.C., IMF, 2014
- GREGOR, M. *Nová politická ekonomie*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2005
- GUREVIČ, A. J. *Kategorie středověké kultury*. Praha: Mladá Fronta, 1978
- GRUBER, J. *Agrární zřízení*. Praha: Český čtenář, 1914
- HEGEL, G. W. F. *Fenomenologie ducha*. Praha: Nakladatelství Československé akademie věd, 1960
- HLAVÁČEK, J. a kol. *Mikroekonomie sounáležitosti se společenstvím*. Praha: nakl. Karolinum, 1999.
- HLAVAČKA, M. *Zlatý věk české samosprávy. (Samospráva a její vliv na hospodářský, sociální a intelektuální rozvoj Čech 1882-1913)* Praha: Libri, 2006
- HOBBS, J. *Leviathan neboli o podstatě zřízení a moci státu církevního a občanského*. Praha: Melantrich, 1941
- HOBSON, J. A. *Imperialismus*. Praha: NČSAV, 1962



- HÖFFDING, H. a J. KRÁL. Přehledné dějiny filosofie. Praha: Nakladatel František Strnad, 1941
- HOLCOMBE, R. G. *A Theory of the theory of public goods*. <http://www.mises.org/journals/rae/pdf/rae10-1-1.pda>
- HUME, D. *Sočinění v 2 tomach*. Moskava: Mysl, 1968
- CHYTIL, V. *Vlny hospodářské konjunktury (Pojmoslovně - kritická studie)*. Praha - Brno: Nakladatelství Orbis, 1939
- IBN CHALDÚN. *Al-Mukaddima. Úvod do dějin*. Bratislava: Tatran, 1984
- Income, Poverty and Health Insurance Coverage in the USA 2011*. Washington DC: US Government Printing Office, 2012
- Investície, rovnováha, optimálny rast. Zborník statí svetových ekonómov*. Bratislava: Vydavateľstvo Pravda, 1970
- JANÁK, J. a Z. HLEDÍKOVÁ. *Dějiny správy v českých zemích do roku 1945*. Praha: SPN, 1989
- KAIZL, J. *Národní hospodářství*. Praha: Nákladem J. Fořta a soudr., 1883
- KAIZL, J. *Finanční věda I*. Praha: Tiskem a nákladem Josefa R. Vilímka, 1892
- KALECKI, M. *Náčrt teorie růstu socialistické ekonomiky*. Praha: NPL, 1965
- KALECKI, M. *Poznámky o teorii růstu*. In: *Teorie ekonomického růstu a soudobý kapitalismus*. Praha: Academia, 1966
- KALECKI, M. *Political Aspects of Full Employment (Political Quartely 1943)* In: MR Online. [mronline.org/2010/05/02/political-aspects-of-full-employment](http://mronline.org/2010/05/02/political-aspects-of-full-employment)
- KAPRAS, J. *Fašismus*. Praha: Nakladatel L. Mazač, 1936
- KEJŘ, J. *Vznik městského zřízení v českých zemích*. Praha: Karolinum, 1998
- KELER, J. *Úvod do sociologie*. Praha: Sociologické nakladatelství. Vydání druhé, upravené, 1992
- KELLER, J. *Tři sociální světy. Sociální struktura postindustriální společnosti*. Praha: Slon, 2011
- KEYNES, J. M. *Obecná teorie zaměstnanosti, úroků a peněz*. Praha: NČSAV, 1963
- KEYNES, J. M. *Ekonomické důsledky míru*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2004
- Klasifikace územních statistických jednotek (CZ-NUTS)*. Český statistický úřad. [https://www.czso.cz/csu/czso/klasifikace\\_uzemnich\\_statistickych\\_jednotek\\_-cz\\_nuts-](https://www.czso.cz/csu/czso/klasifikace_uzemnich_statistickych_jednotek_-cz_nuts-)

- KLÍKOVÁ, CH., I. KOTLÁN a kol. *Hospodářská a sociální politika*. Ostrava: PRIGO, 2019
- KLÍMA, A. *Manufakturní období v Čechách*. Praha: Nakladatelství ČSAV, 1955
- KLÍMA, J. *Lidé Mezopotámie*. Praha: Orbis, 1976
- KLVAČOVÁ, E., J. MALÝ, K. MRÁČEK, I. DOSTÁLOVÁ a J. CHLUMSKÝ. *Státní pomoc nebo dobývání renty*. Praha: Professional Publishing, 2005
- KLVAČOVÁ, E., J. MALÝ, K. MRÁČEK a I. DOSTÁLOVÁ. *Dobývání renty teorie a praxe*. Praha: Professional Publishing, 2006
- KLVAČOVÁ E., J. MALÝ, K. MRÁČEK a I. DOSTÁLOVÁ. *Dobývání renty prostřednictvím reform veřejných financí*. Praha: Professional Publishing, 2007
- KODEROVÁ, J., M. SOJKA a J. HAVEL. *Teorie peněz*. Praha: Wolters Kluwer, 2008
- Kol. aut. *Global public Goods. International Cooperation in the 21<sup>st</sup> Century*. New York: OUP, 1999
- Kol. aut. *Počátky českého národního obrození*. Praha: Academia, 1990
- KÖNIG, K. *Governance als entwicklungs - und transformationspolitisches Konzept*. Berlin: Duncker und Humblot, 2002
- KOROTAYEV A. V. a V. S. TSIREL. *A Spectral Analysis of World GDP Dynamics: Kondratieff Waves, Kuznets Swings, Juglar and Kitchin Cycles in Global Economic Development and the 2008-2009 Economic Crisis*. Structure and Dynamics 4 (1). Retrieved from <https://escholarship.org/uc/item/9jv108xp>
- KOUKOLÍK, F. *Jádro*. Praha: Jádro, 2010
- KROFTA, K. *Přehled dějin selského stavu v Čechách a na Moravě*. Praha: nákladem vlastním, 1919
- KROMPHARD, J. *Wachstum und Konjunktur. Grundlagen der Erklärung und Steuerung des Wachstumsprozesses*. 3. Aufl. Göttingen: Ruprecht, 1993
- KUHN, T. S. *Struktura vědeckých revolucí*. Praha: OIKOYMENEH, 1997
- LANGE, O. *Teorie reprodukce a akumulace*. Praha: NPL, 1965
- LENIN, V. I. *O takzvané otázce trhů*. In: Spisy I. Praha: Svoboda, 1951
- LENIN, V. I. *Ještě k teorii realizace*. In: Spisy sv. 3., Praha: Svoboda, 1952
- Lidský smysl pro spravedlnost se vyvinul na podporu dlouhodobé spolupráce, navrhuje studii primátů 2020* (<https://cs.scienceres.com/98516-140918141151-79>)

- LIST, F. *Das nationale System der politischen Ökonomie*. Cottaschen Verlag 1841. Digitalizováno. Vydání Noscowlým, de 2004
- LOUŽEK, M. *Spor o metodu mezi rakouskou školou a německou historickou školou*. Praha: Univerzita Karlova v Praze - Nakladatelství Karolinum, 2001
- LOUŽEK, M. *Metodologie ekonomie*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2009
- LUNDBERG, F. *60 rodin, které vládou Americe*. Praha: Svoboda, 1948
- MacMillanův slovník moderní ekonomie*. Praha: Victoria Publishing, 1995
- MACHIAVELLI, N. *Úvahy o vládnutí a o vojenství*. Praha: Naše vojsko, 1987
- MALÝ, I. *Veřejné statky a veřejně poskytované statky*. Politická ekonomie. Vol. 46, No. 6, 1998
- MALÝ, K. a A. SIVÁK. *Dějiny státu a práva v Československu do roku 1918*. Praha: Panorama, 1988
- MARTENS, J. a R. HAIN. *Globale öffentliche Güter. Zukunfts konzept für die internationale Zusammenarbeit*. Berlin: Heinrich Böll Stiftung, 2002
- MARX, K. *Ekonomicko filozofické rukopisy z roku 1844*. Praha: Svoboda, 1978
- MARX, K. *Ke kritice politické ekonomie*. Praha: SNPL, 1953
- MARX, K. *Kapitál I-III*. Praha: SNPL, 1955-1956
- MARX, K. *Teorie o nadhodnotě (čtvrtý díl „kapitálu“). I-III*. Praha: SNPL, 1958-1968
- MARX, K. a B. ENGELS. *Émile de Girardin. Socialismus a daně*. Spisy, sv. 7. Praha: SNPL, 1959
- MERVART, J. *Teorie ekonomické rovnováhy*. Praha: Svoboda, 1971
- MIKUŠOVÁ-MEŘIČKOVÁ, B. a J. STEJSKAL. *Teorie a praxe veřejné ekonomiky*. Praha: Wolters Kluwer, 2014
- MILL, J. S. *Grundsätze der politischen Ökonomie mit eigenem ihrer Anwendungen auf die Socialphilosophie. Zweiter Band*. Jena: Verlag von Gustav Fischer, 1921
- MINC, B. *Kapitalizm współczesny. Ekonomiczne problemy i tendencje rozwoju*. Warszawa: Państwowe wydawnictwo naukowe, 1971
- MISAŘ, M. *Terciární sektor*. Praha: Svoboda, 1981
- MLČOCH, L. *Institucionální ekonomie*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 1996
- MONTESQUIEU, CH. L. *Duch zákonov*. Bratislava: Tatran, 1989

- MUSGRAVE, R. A. a P. B. MUSGRAVEOVÁ. *Veřejné finance v teorii a praxi*. Praha: Management Press, 1994
- NIELSEN, H. *Die Entstehung der deutschen Kameralwissenschaft im 17. Jahrhundert*. Jena: Verlag von Gustav Fischer, 1911
- NISKANEN, W. A. *The Peculiar Economic of Bureaucracy*. In: *Vechi ekonomičeskoj mysli*. Tom IV. *Ekonomika blagosastajanija i obščestvennyi vybor*. Moskva: TEIS, 2004
- OCHRANA, F. *Veřejné rozpočty jako nástroj řízení*. Praha: CESES FSV UK
- OCHRANA, F., J. PAVEL, L. VÍTEK a kol. *Veřejný sektor a veřejné finance*. Praha: Grada, 2010
- OLIVA, P. *Sparta a její sociální problémy*. Praha: Academia, 1971
- OLSON, M. *The Logic of Collective action. Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press, 1965
- Ottiv obchodní slovník I-II*. Praha: Nakladatelství J. Otto s.r.o. v Praze a Bratislavě 1914-1925
- PALÁT, A. a J. PRŮŠEK. *Středověká Čína. Společnost a zvyky v období dynastie Sung a Jüan*. Praha: DharmaGaia, 2001
- PARSONS, T. *Společnosti. Vývojové a srovnávací hodnocení*. Praha: Svoboda, 1971
- PÄTZOLD, J. *Strategien der Stabilisierung - politik*. /jürgen-paetzold.de/1\_stab.html
- PAŘÍZKOVÁ, I., E. TOMÁŠKOVÁ, R. BARTES R. a R. BUZKOVÁ. *Právní a ekonomické aspekty financování neziskových organizací*. Brno: Masarykova univerzita, 2018
- PEKOVÁ, J. *Finance územní samosprávy. Teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer, 2011
- PETRÁŇNOVI, L. a J. *Rolník v evropské tradiční kultuře*. Praha: Set Out, 2000
- PETRUCCI, F. *Carafa, D. Dizionario Biografico degli Italiani*. In: <https://www.treccani.it/enciclopedia/ricerca/diomede-carafa/>
- PIKETTY, T. *Kapitál v 21. století*. Praha: Euromedia Group, k.s., 2015
- PLATÓN. *Ústava*. Praha: OIKOYMENH, 2001
- PRIBRAM, K. *Geschichte des ökonomischen Denkens I, II*. Frankfurt am Main, L. Suhrkamp, 1998
- PUŠKAREVA, V. *Istorija finansovoj mysli i politiky nalogov*. Moskva: INFRA-M, 1996
- QUESNAY, F. *Ekonomická tabulka a jeho ekonomické spisy*, Praha: SNPL, 1958

- REKTOŘÍK, J. a kol. *Ekonomika a řízení odvětví veřejného sektoru*. Praha: Ekopress, 2002
- RICARDO, D. *Zásady politické ekonomie a zdanění*. Praha: SNPL, 1956
- ROSTOW, W. W. *The stages of economic growth*. Third edition Cambridge: Cambridge University Press, 1990
- ROZSYPAL, K. a kol. *Úvod do teorie a praxe národohospodářského plánování*. Praha: SNTL/ALFA, 1978
- ROUSSEAU, J. J. *O smlouvě společenské čili o základech politického práva*. Praha: Vlastním nákladem vydal J. Otto, 1911
- ROUSSEAU, J. J. *Rozprava o politické ekonomii*. Praha: Státní nakladatelství politické literatury, 1956
- RUMLER, M. J. M. *Keynes a soudobý kapitalismus*. Praha: NPL, 1965.
- Sancti Thomae Aquinatis, Summa Theologiae*. Latinsky s českým překladem. Olomouc: Krystal, 1937-1940
- SALIN, P. *Makroekonómia*. Bratislava: Elita, 1993
- SAMUELSON, P. A. - NORDHAUS, W. P. *Ekonomie*. 18. vydání. Praha: NS Svoboda, 2010
- SAMUELSON, P. A. *The pure Theory of public expenditures*. The Review of Economics and Statistic. Vol. 36, No. 4, pp. 387-389, 1954
- SEIDLER, G. L. *Politické myšlení starověku a středověku*. Praha: Nakladatelství politické literatury, 1965
- SEIDLER, G. L. *Predmarxistické politické myslenie. Novoveké politické myslenie*. Bratislava: Pravda, 1980
- SEIDLEROVÁ, I. *Politické a sociální názory Bernarda Bolzana*. Praha: Nakladatelství Československé akademie věd, 1963
- SELIGMEN, B. B. *Main currents in modern economies. Economic thought since 1870*. Ruský překlad *Osnovnyje tečenija sorvemeunoj ekonomičeskoj mysli*. Moskva: Progres, 1968
- SELUCKÝ, R. *Ekonomie a život*. Praha: NPL, 1962
- SCHEDLER, K. a I. PROELLER. *New Public Management*. Bern: Haupt, 2006
- SCHILLER, B. R. *Mikroekonomie*. Brno: ComputerPress, 2004

- SCHLICHT, E. *Einführung in die Verteilungstheorie. Mit Beiträgen von K. Polanyi, H. Codere, R. Heilbroner, D. Ricardo, N. Kaldor, A. K. Sen, E. Schlicht, P. Garegnani, Ch. Kennedy, E. S. Phelps, L. L. Pasinetti, J. E. Meade, J. E. Stiglitz.* Rowohlt, Reinbek bei Hamburg, Rowohlt Taschenbuch, Verlag GmbH, 1976
- SCHUMPETER, J. A. *Teória hospodárskeho vývoja.* Bratislava: Pravda 1987
- SCHUMPETER, J. A. *Kapitalismus, socialismus a demokracie.* Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2004
- SLAVÍK, B. *Od Dobnera k Dobrovskému.* Praha: Vyšehrad, 1975
- SMITH, A. *Pojednání o podstatě a původu bohatství národů. I, II.* Praha: SNPL, 1958
- SOBOTKA, M. *Člověk a práce v německé klasické filosofii.* Praha: NPL, 1964
- SOUKUPOVÁ, D. a V. ŠEDIVEC. *Státně monopolní tendence v soudobém kapitalismu.* Praha: SPN, 1973
- SRAFFA, P. *Výroba zboží pomocí zboží (Úvod ke kritice ekonomické teorie).* Praha: Svoboda, 1970
- STERN, P. *Design principles for global commons. Natural Resources and emerging technologies.* Science, New Series, Vol 162, No. 3859, pp. 1243-1248, 1968.
- STERNBERG, K. *Nástin dějin českého hornictví.* Ostrava: Montanex a.s., 2003
- STIGLITZ, J. E. *Ekonomie veřejného sektoru.* Praha: Grada, 1997
- STRECKOVÁ, Y. *Teorie veřejného sektoru.* Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1998
- STURM, R. *Politische Wirtschaftslehre.* Opladen: Leske + Budrich, 1995
- ŠIK, O. *Ekonomika, zájmy, politika.* Praha: Nakladatelství politické literatury, 1962
- ŠIK, O. *K problematice socialistických zbožních vztahů.* Praha: Nakladatelství CSAV, 1965
- ŠMELHAUS, V. *Kapitoly z dějin předhusitského zemědělství.* Praha: NČSAV, 1964
- ŠTEFANKOVÁ, B. *Průvodce veřejnými rozpočty.* Praha: Český institut interních auditorů, 2012
- Teritorium in Heiligen Römischen Reich.* In: [de.wikipedia.org/wiki](http://de.wikipedia.org/wiki), kategorie: Teritorium-in-Heiligen-romischen-Reich
- TETŘEVOVÁ, L. *Veřejná ekonomie.* Praha: Professional Publishing, 2008
- The World Conversations Strategy. Living Conversation for Sustainable Development.* Gland: IUCN - UNEP – WWF, 1980

- TICHY, G. J. *Konjunkturschwankungen. Theorie, Messung und Prognose*. Berlín: Heidelberg, New York: Springer - Verlag, 1976
- TINBERGEN, J. *Hospodářská politika: zásady a tvorba*. Praha: Svoboda, 1972
- TOFFLER, A. *Trzecia fala*. Warszawa: Państwowy Instytut Wydawniczy, 1986
- TOFFLER, A. a H. TOFFLER. *Nová civilizace. Třetí vlna a její důsledky*. Praha: Dokořán, 2001
- Trade in Services Agreement (TISA) Financial Services Annex Wikileaks release*. [online]. [cit. 2014-06-19]. Available: <https://wikileaks.org/tisa-financial/Wiki-Leaks-sekret-tisa-financial-annex.pdf>.
- Transatlantic Trade Investment partnership*. [online] [cit. 2016-02-11] Available [ec.europa.eu/tradepolicy/infocus/ttip](http://ec.europa.eu/tradepolicy/infocus/ttip).
- TranspacificPartnership*. [online] [cit. 2016-02-11] Available [tpp.mfat.govt.nz/text](http://tpp.mfat.govt.nz/text).
- TULLOCK, G. *Obsčestvennyje blaga. Pereraspredelenije i poisk renty*. Moskva: Izdat'el'stvo institutu Gajdara, 2005
- VAN DE MIEROOP, M. *Dějiny starověkého Blízkého východu, okolo 3000-323 př. Kr.* Praha: Academia, 2010
- VANĚČEK, V. *Dějiny státu a práva v Československu*. Praha: Orbis, 1974
- VANER, J., M. TOMS. a kol. *Národohospodářská efektivnost: teorie a měření*. Praha: Svoboda, 1977
- VARADZIN, F. *Zbrojní průmysl ve světové ekonomice*. Ostrava: HELPO, 1992
- VARADZIN, F. a O. BŘEZINOVÁ. *Hledání ve světě ekonomie*. Praha: Professional Publishing, 2003
- VARADZIN, F., V. BECK a J. BEČICA. *Ekonomika veřejného sektoru*. Havířov: VŠSS, 2013
- VARADZIN, F. *Mezinárodní ekonomie. Teorie světového hospodářství*. Praha: Professional Publishing, 2013
- VARIAN, H. R. *Mikroekonomie. Moderní přístup*. Praha: Victoria Publishing, 1995
- VAŠEK, B. *Spravedlnost v životě hospodářském*. Praha: Tiskem a nákladem akciové tiskárny v Praze II., Karlovo náměstí č. 5-6, 1931
- VODÁKOVÁ, J. aj. *Nástroje ekonomického řízení ve veřejném sektoru*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013
- VOIGT, S. *Institucionální ekonomie*. Praha: Liberální institut, 2008.

- VEBLEN, T. *Teorie zahálčivé třídy*. Praha: SLON, 1999
- Voje, J., 2013. *Global commons. Der Schatz globaler öffentlicher Güter als Herausforderung der deutschen Sicherheitspolitik*. Konrad Adenauer Stiftung 12. Available: <http://www.kal.wf/de/33.36410>
- VYBRAL, V. *Základy teorie státního hospodářství a její vývoj v Německu v 19. století*. Praha-Brno: Nakladatelství Orbis, 1937
- WEBER, M. *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen, Verlag von J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1922.
- WEBER, M. *Metodologie, sociologie a politika*. Praha: OIKOYMENH, 1998
- VERNON, R. *International Investment and International Trade in the Product Cycle*. Ruský překlad In: *Viechy ekonomickej mysli*. Tom 6 Meždunarodnaja ekonomika. Moskva: TEIS, 2006
- WHITE, W. H. *Organizační člověk*. Praha: Svoboda, 1968
- WINTER, E. *Josefinismus a jeho dějiny. Příspěvky k duchovním dějinám Čech a Moravy 1740-1848*. Praha: Nakladatelství Jelinek, 1945
- WINTER, Z. *Život církevní v Čechách II*. Praha: Nákladem české akademie císaře Františka Josefa pro vědy, slovesnost a umění, 1896
- WINTER, Z. *Kulturní obraz českých měst. Život veřejný v XV. a XVI. věku. I*. Praha: Nákladem matice české, 1890
- WOLL, A. *Allgemeine Volkswirtschaftslehre*. München: Verlag Franz Vahlen, 12. Überarbeitete und ergänzte Auflage, 1996.
- XENOFÓN. *Řecké dějiny*. Praha: Svoboda, 1982
- Z politických spisů Fridricha II. Velikého, krále pruského*. Praha: Melantrich, 1940
- ZELENIEWSKI, J. *Teorie organizace a řízení*. Praha: Svoboda, 1967
- ZEMAN, F. *Kvantitativní teorie peněz. Její dogmatický vývoj a kritika*. Brno: Nakladatelství Barvič & Novotný, 1923



## SHRnutí STUDIjNÍ OPORY

První kapitola ukazuje pojetí a výstavbu veřejné ekonomiky. Snaží se shrnout momenty určující postavení člověka z hlediska ekonomických věd. Základním pojetím je teze existence rozporu mezi postavením jedince jako součástí ekonomického mechanismu a jeho postavením ve společnosti. Druhým momentem z metodologického pojetí je rozpor mezi fungováním ekonomických institucí a organizací a jinými společenskými institucemi a organizacemi. Odráží se to v chápání pojmů jako je charakter státu, chápání podstaty člověka jako míry ekonomických procesů atd. a včlenění veřejné ekonomiky jako součásti ekonomických disciplín.

Druhá kapitola je zaměřena na vysvětlení problematiky dějin ekonomických učení, aby čtenář získal základní přehled o vývoji názorů vstupující do témat veřejné ekonomie. Je členěna historicky podle jednotlivých nejobecněji přejímaných periodizací. Mimo zachycení základních směrů (merkantilismus - kameralismus, klasické a neoklasické myšlení) je pozornost věnována i osobnostem českého ekonomického myšlení. Jejím cílem je představit vývoj tak, že dochází k různému zobrazování sociálně ekonomického mechanismu společnosti jak vlastním vývojem ideí, tak změnou společnosti.

Třetí kapitola je věnována analýze státu a jeho roli ve fungování ekonomického mechanismu. Jde o popsání příčin zasahování státu do národního hospodářství a jeho jednotlivých sfér. Zároveň jsou zde charakterizovány odůvodnění pro tyto zásahy, tj. nedokonalost trhu, nedokonalost informací, nutnost jednotného právního systému, existence veřejných statků, existence externalit, nestabilita trhu a problém časového horizontu. Obsahem kapitoly jsou i mikroekonomické a makroekonomické příčiny selhávání trhu a poruchy vstupující do ekonomiky z vnějšku. Součástí je i pasáž o neekonomických příčinách ovlivňujících ekonomiku.

Čtvrtá kapitola obsahuje úvahy o aktivitách společnosti a lidí při produkci statků a jejich klasifikaci. Ekonomické subjekty tak vystupují v několika sektorech - v sektoru domácností, kde působí i drobní podnikatelé a v sektoru firem, kde se sdružují jednotliví výrobci a produkce statků zde probíhá na základě vnitropodnikové dělby práce. Je zde snaha včlenit společenskou rovinu reprezentovanou sektorem, který sdružuje subjekty veřejnoprávního charakteru. Smyslem jejich produkce není dosahování zisku, tj. prospěchu pro vlastníka, ale tvorba statků uspokojujících společenské potřeby nebo sociální statky, jejichž produkce není pro soukromý sektor „zajímavá“. Pro bližší charakteristiku zde dochází k rozčlenění podle různých kritérií. Kromě vlastnických vztahů nám do fungování ekonomického mechanismu vstupuje kritérium ziskovosti. Život ve společnosti je však ještě více „pestrý“. Zahrnuje řadu aktivit, které jsou vykonávány i mimo oficiální organizovanost společnosti, avšak z hlediska pohledu na celkový reprodukční proces je nemůžeme ignorovat. Proto je použito ještě kritérium formálnosti a neformálnosti.

Pátá kapitola se zabývá problematikou veřejných statků a externalit. Veřejné statky vznikají na základě konkretizace pojmu statek. Ten je jednou z východiskových kategorií

v ekonomické teorii. Je chápán jako prostředek uspokojující lidské potřeby. Je i východiskem sloužícím k udržení existence ekonomických subjektů a je chápán jako základní prvek tvorby blahobytu. Vymezení a souvztažnost jednotlivých typů statků se jeví jako jeden ze základních požadavků pro pochopení úlohy veřejné ekonomiky v reprodukčním procesu hospodářství. Jednotlivé typy statků - veřejné, meritorní, klubové, investiční atd., ale i soukromé sehrávají určité role při fungování ekonomiky a jsou ovlivňovány veřejnými orgány a institucemi. To se týká i externalit, které ovlivňují chod tržního mechanismu. Proto je pochopení statků a externalit i jejich vnitřního obsahu důležité, vzhledem k jejich vlivu na reálné procesy, neboť vede k vytvoření myšlenkových kategorií, pomocí nichž si duchovně osvojujeme svět. Jejich zvládnutí jak obsahové, tak v souvislostech umožňuje hlubší porozumění chodu národního hospodářství.

Šestá kapitola dává přehled o procesech odehrávajících se v reprodukčním procesu, které jsou jednou ze základních oblastí působení státu v ekonomice. Jejím obsahem je primární rozdělování důchodů, tj. jakým způsobem se rozděluje produkt v momentu jeho realizace. Jde o zodpovězení otázky, jak vzniká velikost mezd, zisků, úroků a rent. Ekonomická věda to zdůvodňuje dvěma skupinami názorů. První vychází ze vzniku nutného produktu a nadproduktu, který se dále dělí na zisk, úrok a rentu. Rozhodujícím kritériem jsou sociální vztahy. Druhý směr ekonomického myšlení vychází z existence mezní míry produktivity faktorů a zákona klesajících výnosů. Sekundární rozdělování (přerozdělování) je pak v obou případech rolí společnosti (státu), kdy je hlavním důvodem snaha udržet určitou míru rovnosti (nerovnosti) a spravedlnosti (nespravedlnosti). V případě její nedodržení, hrozí rozpad sociálně ekonomického mechanismu se všemi jeho negativními důsledky.

Sedmá kapitola se zabývá problematikou stabilizační funkce státu. Vývoj ekonomické aktivity není rovnoměrný a dochází k jejímu kolísání, což vyvolává potřebu regulace. Základní otázkou je, proč k němu dochází, neboť identifikace příčin znamená možnost řešení. K pochopení této otázky je nutno se nejprve zabírat otázkami rovnováhy, neboť to je centrální problém fungování hospodářského mechanismu a vytváří základ pro interpretaci ekonomického pohybu. Obecné vymezení rovnováhy je pak doplněno vývojem teorie rovnováhy, neboť různé názorové proudy v ekonomii vysvětlují na základě svých metodologických postulátů rozdílné koncepce rovnováhy. Zdrojem rozdílu zpravidla bývá makroekonomický či mikroekonomický přístup k výkladu a akcent na určité prvky, které dávají charakter reprodukčnímu procesu. Podíváme-li se na vlastní sociálně ekonomický problém formy nerovnováhy, tj. na ekonomický cyklus, vidíme zde prodloužené diskuse ze sféry rovnováhy. Diskuse o interpretaci cyklu a jejich příčinách vykazuje tytéž znaky jako u rovnováhy, ale její důležitost z hlediska společenského bytí je ještě významnější. Proto je zde snaha alespoň podat výklad základních koncepcí a přehled reprezentativních přístupů k výkladu cyklu. Vlastní popis cyklu nevyvolává z obsahového hlediska zásadní rozpory, liší se spíše formálním způsobem popisu jeho vývoje, nikoliv podstatou jeho průběhu.

Osmá kapitola je soustředěna na problém moci a veřejné volby. Jde o výklad skutečnosti, že v každé sociální skupině, která je organizována, vzniká problém výkonu moci, tj. kdo bude stanovovat pravidla, odpovídat za jejich dodržování a které nástroje a kdy může























použit vůči jejich nedodržování represe. Výkon státní moci se odehrává v několika rovnicích - politické, ekonomické a ideologické. K tomu si vytváří řadu specializovaných institucí a organizací, které tento výkon zabezpečují. S tím souvisí problém systém veřejné volby. V rámci tohoto teoretického vysvětlení se jedná o snahu pomocí ekonomického způsobu myšlení vysvětlit složité sociálně ekonomické procesy vedoucí k určitému způsobu rozdělování vytvořených prostředků. Předpokládá se, že voliči i politici chodí na politický trh, kde voliči poptávají určité řešení a politici na základě snahy získat co největší počet hlasů, je nabízejí. Kdo nejlépe prodá, má nejlepší postavení na trhu. Dále sem vstupují reprezentanti zájmových skupin působící na politiky s cílem získat „odměnu“ za prosazení zájmů skupiny a realizační složkou je zde byrokracie, která naplňuje představy voličů a politiků, přičemž spolupracuje i s lobbisty. Každá služba má zde rozporuplné postavení a míra této dvojakosti je předmětem sporu různých autorů a škol ekonomického myšlení. Liší se od sebe také v důležitosti, které přisuzují jednotlivým složkám či procesům. Přesto však tato teorie dokáže vysvětlit řadu momentů, které se odehrávají v reálném životě, a tak sehrávají významnou roli v systému ekonomického myšlení.

Devátá kapitola poukazuje na efektivnost probíhající ve veřejném sektoru. Je definována na základě dvou vrstev, které jí determinují. První vrstva je důsledkem obsahového vyjádření pojmu, druhá reflektuje zvláštnosti jejího vykazování v oblasti veřejného sektoru. V prvním případě se jedná o pojetí efektu ve smyslu schopnosti dosažení požadovaného účinku, cíle. Míra efektivity je hodnocení účinnosti používaných nástrojů a metod. Problém je v tom, že cíle mohou dosáhnout různými postupy s pomocí rozdílných prostředků. Zvláštnost při určování efektivnosti veřejného sektoru spočívá v tom, že do jejího vymezení musíme přiřadit další kritéria hodnocení, která v tržním mechanismu neuvažujeme. Proto je velmi složité hledat optimální podoby a přístupy k řešení veřejných věcí. V ekonomické teorii se odrážejí různé přístupy, které se snaží najít odpovídající postup pro hodnocení efektivity. Je zřejmé, že zatím neexistuje univerzální teorie, široce akceptovaná ekonomy. Spíše se projevují praktické kompromisy na základě jednotlivých sociálně politických postojů.

Desátá kapitola je věnována veřejným financím. Ty jsou částí finanční soustavy, která zabezpečuje fungování monetárních procesů probíhajících v národním hospodářství. Specifikum veřejných financí spočívá ve zprostředkovatelské roli mezi veřejnoprávními a soukromými subjekty. Zachycují vztahy, které se vytváří mezi nimi a slouží k reprodukci veřejných statků. Také se snaží o formování určitého společenství příznivého fungování subjektů prostřednictvím přidělování prostředků nebo pokut a poplatků. Protože ekonomika má smíšený charakter, je většina rozhodnutí přijímána soukromým sektorem (velikost a struktura spotřeby, úspory a investice apod.) a role veřejných financí není redukována pouze na chod ekonomiky. Problém je v tom, že stát, veřejné fondy a samosprávné organizace jsou centralizovány a z hlediska celkových finančních toků sehrávají velmi důležitou, někdy rozhodující roli. Jejich alokační, stabilizační a redistribuční role zasahuje do všech částí reprodukčního procesu, neboť jeho chod v moderní ekonomice je bez adekvátního finančního systému obtížně představitelný. Příjmy a výdaje veřejných rozpočtů jsou v současnosti většinou chápány jako nástroj tvorby prostředí ekonomiky. Jsou koncipovány

v souladu s převládajícími sociálně historickými představami o charakteru té či oné společnosti a mají tak kromě obecných funkcí regulátora i své osobité formy a kombinace specifické pro jednotlivé státy.

## PŘEHLED DOSTUPNÝCH IKON

|   |                        |   |                          |
|---|------------------------|---|--------------------------|
|    | Čas potřebný ke studiu |    | Cíle kapitoly            |
|    | Klíčová slova          |    | Nezapomeňte na odpočinek |
|    | Průvodce studiem       |    | Průvodce textem          |
|    | Rychlý náhled          |    | Shrnutí                  |
|    | Tutoriály              |    | Definice                 |
|    | K zapamatování         |    | Případová studie         |
|   | Řešená úloha           |   | Věta                     |
|  | Kontrolní otázka       |  | Korespondenční úkol      |
|  | Odpovědi               |  | Otázky                   |
|  | Samostatný úkol        |  | Další zdroje             |
|  | Pro zájemce            |  | Úkol k zamyšlení         |

Název: Veřejná ekonomika

Autor: **prof. PhDr. František Varadzin, CSc.**

Vydavatel: Slezská univerzita v Opavě  
Obchodně podnikatelská fakulta v Karviné

Určeno: studentům SU OPF Karviná

Počet stran: 269

Tato publikace neprošla jazykovou úpravou.