



INVESTICE DO ROZVOJE VZDĚLÁVÁNÍ

UNIVERZITA OBRANY V BRNĚ

Fakulta ekonomiky a managementu

VEŘEJNÁ EKONOMIKA

Distanční studijní opora

Téma 2

**POSLÁNÍ, STRUKTURA A PŘÍČINY EXISTENCE
VEŘEJNÉHO SEKTORU**

I

BRNO

2014

Operační program Vzdělávání pro konkurenceschopnost

Název projektu: Inovace magisterského studijního programu Fakulty ekonomiky a managementu

Registrační číslo projektu: CZ.1.07/2.2.00/28.0326

PROJEKT JE SPOLUFINANCOVÁN EVROPSKÝM SOCIÁLNÍM FONDEM A STÁTNÍM ROZPOČTEM ČESKÉ REPUBLIKY.

Téma

2

**Poslání, struktura a
příčiny existence
veřejného sektoru I**

OBSAH

ÚVOD.....	5
ZÁKLADNÍ POJMY.....	6
VYMEZENÍ PŘÍČIN EXISTENCE VEŘEJNÉHO SEKTORU.....	6
TEORIE STATKŮ A JEJÍ VÝZNAM PRO OBJEKTIVIZACI EXISTENCE VEŘEJNÉHO SEKTORU..	8
VZTAH MEZI VEŘEJNÝM A SOUKROMÝM SEKTOREM.....	12
SHRNUTÍ KAPITOLY.....	14

VÝSTUPY Z UČENÍ

Studenti budou znát:

- poslání a příčiny existence veřejného sektoru

Studenti budou umět:

- klasifikovat jednotlivé důvody existence veřejného sektoru

Studenti budou schopni:

- analyzovat a popsat míru objektivity a subjektivity existence a rozsahu veřejného sektoru.

2 PŘÍČINY EXISTENCE VEŘEJNÉHO SEKTORU

KLÍČOVÁ SLOVA

Příčiny existence veřejného sektoru, ekonomické příčiny existence VS, mimoekonomické příčiny existence VS, teorie statků.

DOPORUČENÝ ČAS POTŘEBNÝ KE STUDIU KAPITOLY

4 hodiny

ÚVOD

Pokud máme tímto tématem objasnit existenci veřejného sektoru, nacházíme se před řešením nelehkého úkolu. Sama podstata existence a rozsahu veřejného sektoru je zasáжена problémem míry objektivity a subjektivity tohoto problému. Budeme se snažit odpovědět na otázku, zda zde skutečně existují objektivní, doložitelné a nevyvratitelné důvody pro fungování této části národního hospodářství a do jaké míry tato existence pramení z historie, ze společenských dohod a politických diskusí a kompromisů.

Ivan Malý v jednom ze svých textů pokládá následující otázky:

- Proč veřejný sektor existuje?
- Proč vláda zastává funkce, které zastává, a proč produkuje právě to, co produkuje?
- Existuje logický a jasně formulovaný argument, kterým lze vysvětlit socioekonomické důvody existence státu? Anebo mají být funkce státu odůvodněny ideologicky?

A následně i nabízí na tyto otázky odpověď:

„Neexistuje pouze jediné ekonomické odůvodnění vlády (veřejného sektoru). Platí spíše, že vláda existuje proto, aby se zabývala celou řadou různých problémů, a přitom hraje řadu různých rolí, které se často od sebe liší a které jsou často ve vzájemném rozporu.“

2.1 ZÁKLADNÍ POJMY

Tato část nebude mít tradiční charakter definování vymezených pojmů, její podoba bude determinována potřebou vysvětlení, proč se tímto problémem vůbec zabýváme.

Existence veřejného sektoru

Před rokem 1989 bylo celé národní hospodářství veřejným (státním) sektorem, hlavní roli zde mělo státní, centrální plánování a autonomní ekonomické aktivity byly velmi omezené. Po roce 1989 se otevírá prostor pro diskusi jakým způsobem národní hospodářství transformovat a v prvotních letech existence nového společného státu Čechů a Slováků a následně vzniklé České republiky, tato diskuse byla velmi ovlivněna negativními zkušenostmi z minulého období. Následně se tato emotivní diskuse nad otázkou ano či ne veřejný sektor, přenesla do konstruktivnější roviny a začaly se řešit problémy struktury, výkonnosti a efektivnosti činností a výstupů z veřejného sektoru. Dopady bezbřehé podpory liberalismu a zbožňování dokonalosti trhu, bylo možné vidět v první dekádě vývoje novodobé historie českého státu. Problémy v oblasti bydlení, zemědělství a zdravotnictví jsou toho nezvratným důkazem.

Příčiny existence veřejného sektoru

Znalost příčin existence veřejného sektoru nám umožňuje poučenou diskusi o možných způsobech jeho rozvoje, financování a řízení. Bez této znalosti je jakákoliv odbornější debata na dané téma nemožná.

Ekonomická teorie statků

Teorie statků je pojem, který jsme pro naše účely zavedly pro snazší vysvětlení jedné z příčin existence veřejného sektoru. Teorii statků chápeme jako teoretický přístup ke klasifikaci (možné) statků, a hledáme tu, která nám nejhodnějším způsobem bude sloužit k objasnění, v tomto případě, objektivní existence veřejného sektoru. Jedná se o teoretické přístupy k vymezení statků, které ve své práci předložili jednotliví autoři (Benárd, Buchanan, Samuelson).

2.2 VYMEZENÍ PŘÍČIN EXISTENCE VEŘEJNÉHO SEKTORU

Proč existuje veřejný sektor? Protože v soukromém sektoru selhává tržní mechanismus při naplňování svých základních cílů.

Existují i názory, kdy na selhání trhu je pohlíženo jako na důsledek zasahování státu do ekonomiky. Tato selhání si následně vynucují další zásahy státu.

Tržní mechanismus vede k takovým výsledkům, které jsou z hlediska společnosti „nespravedlivé“.

Lze vymezit tři obecné platné příčiny existence veřejného sektoru, jedná se o ekonomické a mimoekonomické příčiny (viz Obrázek 4).

Obrázek 4 Příčiny existence veřejného sektoru



Zdroj: Vlastní zpracování

2.2.1 Ekonomické příčiny existence VS

Ekonomické příčiny ve spojitosti s logickým členěním ekonomických problémů, dělíme na mikroekonomické a makroekonomické příčiny existence VS.

Mikroekonomické příčiny existence VS

Známe ze studia mikroekonomie a často diskutovaná:

- Nedokonalá konkurence
- Nedostatek informací
- Existence přirozeného monopolu

Mikroekonomické příčiny nově vysvětlovaná:

- Existence veřejných statků
- Vznik vedlejších nezamýšlených efektů - externalit

Makroekonomické příčiny existence VS

Mezi základní makroekonomické příčiny existence zařazujeme následující ekonomické fenomény:

- Nedostatečné využívání zdrojů
- Nedostatečné využívání lidského potenciálu

Obecně se tvrdí, že hlavní důvodem existence veřejného sektoru jsou tržní selhání, ať již mikroekonomická či makroekonomická, ale skutečnost je taková, že ne vždy skutečně jde o selhání trhu. Někteří uvádí, že se jedná o tzv. absentování trhu, a z toho logická úvaha, že pokud někde trh

absentuje, tak opět logicky nemůže selhat.¹ O tomto problému také hovoří mimo jiné i prof. František Ochrana ve své publikaci Efektivnost a rozhodování ve veřejném sektoru:

2.2.2 Mimoekonomické příčiny existence VS

Mimoekonomické příčiny existence primárně nemají ekonomický základ, ale nepřímo s ekonomikou a financemi souvisí.

Mezi mimoekonomické příčiny existence, které se potýkají s jistou mírou subjektivity, při jejich vymezení, patří:

- Tendence tržního mechanismu k **polarizaci bohatství a chudoby** (tržní systém vede k různému rozdělení bohatství) – snaha o zachování sociálních preferencí, solidarity a spravedlnosti.²
- Tendence tržního mechanismu ke **krátkodobému horizontu** (nutnost brát zřetel na kvalitu životního prostředí)
- Tendence tržního mechanismu **selhávat i ve vztahu ke kultivaci lidského potenciálu**.

2.3 TEORIE STATKŮ A JEJÍ VÝZNAM PRO OBJEKTIVIZACI EXISTENCE VEŘEJNÉHO SEKTORU

Na základě zkoumání problému objektivit existence veřejného sektoru se jako velmi podnětné jeví následující **tři přístupy ke klasifikace ekonomických statků**.

Lze tedy vymezit tři základní kritéria na základě, kterých můžeme klasifikovat statky, které národní hospodářství cestou jak soukromého, tak veřejného sektoru může produkovat. Jedná se o:

- Kritérium **institucionální** (Benárd)
- Kritérium **způsobu rozhodování o výrobě či spotřebě statků** (Buchanan)
- Kritérium **ekonomické sledující míru privatizace spotřeby statku jedincem** (Samuelson)

¹Kinkor uvádí: „jako kdyby někdo jabloni říkal hrušeň, a v rozčarování z toho, že neplodí hrušky vyvodil závěr, že hrušeň selhala.

²Jedná se o snahu udržet sociální smír a soudržnost společnosti. V současné době jsme svědky jak u nás doma v naší ekonomice a státě, tak i v mezinárodním měřítku dochází ke vznikům propastných rozdílů mezi jednotlivci, ale i státy. Vznik této propasti se může v dlouhodobějším horizontu stát příčinou ekonomické stagnace a nestability (viz několik desítek lidí vlastní podstatnou část světového bohatství, mezinárodní terorismu má mimo jiné své kořeny i ekonomické deprivaci společenských skupin v různých zemích).

2.3.1 Klasifikace statků dle Bénarda – Institucionální kritérium

Kriteriální otázkou je: „Jak jsou dané statky společnosti poskytovány? Existuje při jejich poskytování požadavek zaplacení tržní ceny nebo jsou poskytovány bezplatně?“

- Čisté tržní statky
- Čisté netžní statky
- Polotržní statky

Tato klasifikace, kritérium nám pouze říká jakým způsobem je statek poskytován (a toto poskytování je zcela na subjektivním rozhodnutí společností)

2.3.2 Klasifikace statků dle Buchanana - kritérium způsobu rozhodování o výrobě či spotřebě statků

Dle tohoto kritéria Buchanan rozděluje statky na soukromé a veřejné protože se o jejich produkci a spotřebě buď rozhoduje na základě individuální soukromé volby, nebo na základě kolektivní volby a společenského rozhodnutí.

Kriteriální otázkou zde je: „**Jakým způsobem se o produkci statků a jejich spotřebě rozhoduje a co je jejich spotřebou sledováno?**“

- **Soukromé statky**
 - Individuální rozhodování
 - Maximalizace svého užitku
- **Veřejné statky**
 - Rozhoduje se veřejnou volbou
 - Financování z veřejných rozpočtů
 - Produkce veřejných statku souvisí s problémem rozdělování, se spravedlností v rozdělování (nebezpečí přetížení)

2.3.3 Klasifikace statků dle Samuelsona - kritérium ekonomické sledující míru privatizace spotřeby statku jedincem

Samuelsonova klasifikace, řeší způsob spotřeby. Základní kritériální otázkou je: „Jak je statek spotřebováván? Jaké charakteristiky tato spotřeba naplňuje?

Hovoříme pak o následující typologii statků:

- Čisté veřejné statky
- Smíšené statky
- Čisté soukromé statky

Pro pochopení, objasnění a prokázání jisté míry objektivní existence veřejného sektoru je nejvhodnějším kritériem, kritérium ekonomické, protože se zde ptáme na podstatu spotřeby daného statku, charakter této spotřeby je ve většině případů neměnný a logicky, objektivně ukazuje, které části národního hospodářství jsou za spotřebou daných podmínek, schopny produkovat dané konkrétní statky se specifickými rysy spotřeby. Teprve následně se můžeme rozhodovat, zda budeme ctít ekonomickou podstatu spotřeby daných statků (míra privatizace spotřeby statku jedincem) tj. zda budeme konzistentní s principem efektivnosti nebo s principem spravedlnosti a bude daný typ statku produkovat a nabízet veřejný nebo soukromý sektor a do jaké míry jeho zabezpečování bude mít tržní, netržní nebo polotržní charakter.

ROZŠIŘUJÍCÍ VÝKLAD

Jako první termín „Veřejný statek“ použil Paul. A. Samuelson v roce 1954 a 1955 ve svém příspěvku *The Pure Theory of Public Expenditure*.

V současné době se tato oblast rozšířila o další termín a tím je „Globální veřejné statky“ původním autorem tohoto termínu je William Nordhaus ().

Další materiál zabývající se teorií veřejných statků je výsledkem práce několika autorů a nese název: „Concepts: Rethinking Public, Global, and Good (Desai, Kaul, Mendoza, Sandmo, Sandler, Conceicao)“. Dostupné z: <http://web.undp.org/globalpublicgoods/globalization/pdfs/Desai.pdf>

Z českých autorů se velmi dobře problematiky zhostil Ivan Malý ve svém článku „MALÝ, Ivan. Veřejné statky a veřejně poskytované statky. Politická ekonomie: Teorie, modelování, aplikace, Praha: Ekonomický ústav ČSAV, 1998, XLVI, 6/1998, s. 861-868. ISSN 0032-3233.“

Dalším významným počinem je monografie od Davida Špalka zabývající se problematikou typologie statků (ŠPALEK, Jiří. Veřejné statky: Teorie a experiment. 1. vyd. Praha: C.H, Beck, 2011. 224 s. Edice Ekonomie. ISBN 978-80-7400-353-0).

Publikace je zaměřená především na problematiku soukromého poskytování veřejných statků. V této souvislosti je vysvětlen fenomén tzv. černého pasažerství. Důraz je kladen na identifikaci a sumarizaci možností, které mohou tomuto jevu předejít, či ho nějakým způsobem omezit, aniž by byl nutný zásah státu do ekonomiky. Autor hledá odpověď na otázky: Mohou lidé dobrovolně spolupracovat, aniž by jim to bylo nařízeno?

Za jakých podmínek může tato spolupráce nastat a které faktory jí mohou napomáhat? U kterých typů veřejných statků nelze tuto spolupráci naopak očekávat? Zvláštní pozornost je věnována jednomu z tradičních příkladů veřejného statku, a to charitativní činnosti. Právě příklad charity ukazuje, že spojení mezi veřejným statkem a veřejným poskytováním není v praxi pravidlem. Pro studium soukromého poskytování veřejných statků mají nezastupitelný význam ekonomické experimenty, které postupně vedly dokonce k přehodnocení teorie a jejímu značnému obohacení.

Dostupné z: <http://www.muni.cz/research/publications/908928>

Často docházelo a i v současné době se můžeme setkat s názory, které tvrdí, že existence veřejného sektoru je trpěná a že soukromému sektoru by bylo „mnohem lépe“, pokud by tato část národního hospodářství neexistovala. Tzv. „Zbožšťování soukromého sektoru“ v sobě skrývá celou řadu úskalí a nebezpečí, které mohou v konečném důsledku ohrozit samotnou existenci sektoru soukromého. Historická fakta ale i současné příklady ukazují, že tomu je jinak a že mezi veřejným a soukromým sektorem existuje byť veřejnosti méně vnímané silné pouto.

2.4 VZTAH MEZI VEŘEJNÝM A SOUKROMÝM SEKTOREM

2.4 Charakter vzájemného vztahu mezi soukromým a veřejným sektorem

- ▼ vztah mezi oběma těmito sektory je komplementární. Vzájemně se doplňují a vzájemně se podmiňují;
- ▼ ve vztahu k národnímu hospodářství hraje tržní sektor úlohu vůdčího činitele. Faktor zisku, který je tržnímu sektoru imanentní, vlastní, je agresivním hnacím motorem. Vede k výkonnosti, k inovacím, k produktivitě. Ale i za cenu obětování dlouhodobého efektu ve prospěch krátkodobého zisku. Veřejný sektor, který, jak již víme, je vlastně produktem tržního sektoru, hraje v tomto vztahu roli sektoru, který na sebe přebírá úlohu předcházení negativním důsledkům, plynoucím právě z oné výkonnosti a agresivity tržního sektoru, a to i za cenu obětování krátkodobé efektivnosti ve prospěch dlouhodobého efektu;
- ▼ oba sektory se vzájemně ovlivňují i ve svém vlastním chování. Tržní sektor nutí veřejný sektor k výkonnosti, k efektivnosti. Jednak svým vlastním příkladem, svou vlastní atmosférou a jednak v důsledku tlaku podnikatelských subjektů, kteří jsou hlavními plátcí daní. Veřejný sektor vnucuje tržnímu sektoru sám sebou, svojí existencí i soustavou svých produktů a nástrojů určité etické normy, dlouhodobější pohled na důsledky svých aktivit a respektování lidské dimenze.
- ▼ základní reálný vztah mezi oběma sektory spočívá v tom, že tržní sektor produkuje i pro veřejný sektor statky, které vytváří jeho materiální základnu. Veřejný sektor produkuje pro tržní sektor především kultivovanou pracovní sílu, podílí se na vytváření podmínek podnikatelských aktivit všude tam, kde trh selhává a v neposlední řadě přispívá k sociálnímu smíru.

1.2.4.2 Charitativní a zdrojový charakter veřejného sektoru

Velmi zajímavý pohled na charakter a poslání veřejného sektoru ve své knize předkládá Yvonne Strecková³:

³Tato kratičká úvaha na charakteru veřejného sektoru překonává do nedávné doby negativistický pohled na veřejný (státní) sektor a vychází z rozsáhlejší dřívější práce Strecková, Yvonne. Rozvoj odvětví nevýrobní sféry (Závěrečná zpráva HÚ 906 601 SPEV). Brno, Výzkumné pracoviště ekonomiky a řízení nevýrobní sféry, PF UJEP, 1985).

Veřejný sektor je tradičně vnímán širší laickou, ale bohužel i odbornou veřejností pouze jako projev sociální funkce státu, a to na té nejjednodušší a dnes již výrazně překonané úrovni. Je tedy vnímán jako nástroj přerozdělování od bohatých k chudým. Nechtě už je to pozitivně přijímáno nebo odmítáno, jedná se o tzv. spotřební, charitativní pojetí úlohy veřejného sektoru. To pak vyvolává i reziduální postavení veřejného sektoru ve vztahu k sektoru tržnímu; které vyvolají tendenci, aby do veřejného sektoru plynulo cestou přerozdělovacích procesů co nejméně prostředků. Dochází ke střetu mezi těmi, kteří usilují o co největší krajíc k přerozdělení (a obvykle se nestarají, kde se na to vezme) a mezi těmi, kteří toto přerozdělování odmítají, protože ho považují za neefektivní, vedoucí ke klesající výkonnosti.

Aniž bychom odmítali kategorii sociální podpory a sociální pomoci, jsme toho názoru, že se jedná o zastaralé, dnešnímu stupni rozvoje vyspělých ekonomik neodpovídající pojetí, které je třeba odmítnout ve své podstatě jako neefektivní a v konečném důsledku jako nespravedlivé.

Jestliže ovšem dochází k takové struktuře veřejného sektoru, ve které jsou alokovány zdroje z přerozdělovacích procesů do bloku odvětví rozvoje člověka, do bloku poznání a informací, do vytváření podmínek pro vysokou zaměstnanost v odvětvích s vysokou kvalifikační náročností, do technicky moderní a ekologicky nenáročné technické infrastruktury, do ochrany a zvláště tvorby životního prostředí, pak nabývá veřejný sektor zdrojového charakteru a přispívá k takovému růstu příjmové struktury obyvatelstva, která umožní snižovat alokaci zdrojů do systému sociální podpory a sociální pomoci.

SHRNUTÍ KAPITOLY

Některé z příčin existence VS představují v jistém smyslu objektivní kategorie, jejichž existence či hodnocení není v zásadě závislé na hodnotových soudech. Nerozhoduje o nich společenský konsenzus

Naopak přijímaná kolektivní rozhodnutí by měla jejich existenci či neexistenci pokud možno respektovat, aby mohla mít vůbec nějaké pozitivní účinky (MALÝ, Ivan).

*Vždy je však možné najít i argumenty zpochybňující nedokonalost tržního mechanismu. Existují příklady potvrzující jeho autoregulační schopnosti
Dále je také nutno zdůraznit i fakt, že spolu se selháními trhu se vyskytují i selhání vlády (PEKOVÁ, Jitka).*

Je také nutné říci, že uváděná pojmová vyjádření nejsou úplně přesná, protože trh v daných oblastech přirozeně absentuje a protože v nich objektivně chybí, nemůže v nich tedy selhávat (OCHRANA, František).

Na základě výše uvedeného lze tedy konstatovat, že na trhu se začínají objevovat „mezery, hluchá místa“ jak v rovině statků, tak služeb. Objevuje se tedy problém v uspokojování potřeb lidí.

Veřejná ekonomie zdůvodňuje existenci VS především potřebou existence a zabezpečení statků, jejichž specifické vlastnosti způsobují, že jejich produkce je pro tržní sektor nezajímavá. Příčiny vzniku VS je sice možné primárně hledat v oblasti ekonomické, ale stejně tak bychom neměli opomíjet příčiny politické, sociální a duchovní /veřejný zájem, garance a ochrana společných hodnot/- OCHRANA, František.

ÚKOLY K SAMOSTUDIU – REVIZE KAPITOLY



1. Pokuste se definovat poslání, funkce a cíle veřejného sektoru. Dokumentujte vše, včetně jejich vzájemné propojenosti, na konkrétních příkladech.
2. Jaké jsou příčiny existence veřejného sektoru. Uveďte příklady a vysvětlení jednotlivých příčin existence veřejného sektoru.
3. Má existence veřejného sektoru objektivní charakter? Existuje skutečná potřeba veřejného sektoru? Které z příčin existence veřejného sektoru vnímáte jako opodstatněné?
4. Vysvětlete co je externalita. Uveďte vlastní příklady obou typů externalit. Jak by se mělo přistupovat k jejich řešení? Zhodnoťte možná pozitiva a negativa daných metod používaných k řešení externalit.
5. Objasněte problém černého pasažéra (free riding), uveďte příklady a naznačte možné dopady tohoto fenoménu.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY



Strecková Y., Malý I. Veřejná ekonomie pro školuipraxis. 16-25, 29-32, 53-64, 107-115;
Stiglitz J. E. Ekonomie veřejného sektoru. s. 27-31, 102-115, 157-162;
Hamerníková, B., Maaytová, A. Veřejné finance. s. 58-69, 90-91;
Hamerníková, B., Kubátová, K. Veřejné finance. s. 80-92;
Regulatory Impact Assessment Manual http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADM221.pdf

DALŠÍ ZDROJE



BÉNARD, J. Veřejná ekonomika. Praha: Ekonomický ústav ČSAV, 1989. 430 s.
GRUBER, J. Public Finance a Public Policy. New York: Worth Publisher, 2007. s. 1-25. ISBN 978-0-7167-6631-5
TRESCH, R. W. Public Sector Economics. Virginia: Palgrave Macmillan, January 2008. s. 1-5. ISBN 978-0-230-52223-7
MURRAY, R. For a New Liberty, The Libertarian Manifesto. London: Collier Macmillan Publisher, 2002. 330 s. ISBN 0-02-074690-3

