

VEŘEJNÉ FINANCE

Vysoká škola ekonomie a managementu

2012

Veřejné finance

Ing. Alena Maaytová, Ph.D.

Copyright© Vysoká škola ekonomie a managementu 2012

Vydání první. Všechna práva vyhrazena.

Vysoká škola ekonomie a managementu

www.vsem.cz

ISBN: 978-80-86730-90-5

Žádná část této publikace nesmí být publikována a šířena žádným způsobem a v žádné podobě bez výslovného svolení vydavatele.

Tato publikace neprošla redakční úpravou.

Obsah

Úvod	1
1.kapitola Úvod do problematiky	3
1.1. Úvod.....	3
1.2. Cíle kapitoly	3
Klíčová slova	3
1.3. Vymezení základních pojmů	3
1.4 Veřejná volba.....	6
1.5 Hlasovací pravidla ve veřejné volbě	9
1.6 Shrnutí.....	12
1.7 Kontrolní otázky	12
2.kapitola Veřejné výdaje	13
2.1 Úvod.....	Chyba! Záložka není definována.
2.2 Cíle kapitoly	13
Klíčová slova	Chyba! Záložka není definována.
2.3 Základní charakteristiky.....	13
2.4 Klasifikace veřejných výdajů.....	16
2.5 Faktory ovlivňující růst výdajů, teorie vysvětlující změny veřejných výdajů .	20
2.6 Problematika efektivity veřejných výdajů	28
2.7 Shrnutí:	40
2.8 Kontrolní otázky:	41
3 Veřejné zakázky a PPP projekty	42
3.1.Úvod.....	42
3.2.Cíle kapitoly	42
Klíčová slova	42
3.3 Vymezení pojmu veřejná zakázka	42
3.3.1 Hlavní subjekty, klasifikace veřejných zakázek	44
3.3.2 Problematika hodnocení veřejných zakázek.....	46
3.3.3 Kontrola veřejných zakázek	50

3.3.4 Novela zákona o veřejných zakázkách r.2012.....	52
3.4 PPP projekty	54
3.5 PPP projekty v praxi	59
3.6 Shrnutí.....	62
3.7 Kontrolní otázky	62
4.kapitola Veřejné příjmy	64
4.1 Úvod.....	64
4.2 Cíle kapitoly	64
Klíčová slova	64
4.3 Problematika veřejných příjmů	64
4.3.1 Funkce veřejných příjmů	65
4.3.2 Klasifikace veřejných příjmů	65
4.4 Daně.....	67
4.4.1 Klasifikace daní.....	69
4.4.2 Daňové principy	71
4.4.3 Daně v ČR.....	77
4.5 Shrnutí.....	86
4.6 Kontrolní otázky	87
5.kapitola Rozpočtová a fiskální politika.....	88
5.1 Úvod.....	88
5.2 Cíle kapitoly	88
Klíčová slova	88
5.3 Rozpočtová soustava.....	88
5.4 Státní rozpočet	90
5.4.1 Funkce státního rozpočtu, rozpočtové zásady, rozpočtová skladba.....	91
5.4.2 Rozpočtový proces v České republice	95
5.4.3 Metody tvorby rozpočtu	99
5.5 Fiskální politika.....	105
5.5.1 Nástroje fiskální politiky	108

5.5.2 Účinnost fiskální politiky	110
5.3.3 Typy fiskální politiky	111
5.6 Fiskální politika ve státech EU.....	114
5.7 Shrnutí.....	118
5.8 Kontrolní otázky	120
6.kapitola Fiskální nerovnováha.....	121
6.1.Úvod.....	121
6.2 Cíle kapitoly	121
Klíčová slova	121
6.3. Deficit veřejných rozpočtů.....	121
6.3.1 Klasifikace rozpočtových deficitů:	122
6.3.2 Důsledky rozpočtového deficitu	124
6.3.3 Řešení (financování) deficitu	125
6.3.4 Deficit veřejných rozpočtů v ČR a v EU.....	127
6.4. Veřejný dluh	132
6.4.1 Klasifikace veřejného dluhu	132
6.4.2 Důsledky veřejného dluhu	135
6.4.3 Řešení veřejného dluhu.....	136
6.5 Dluhová politika.....	137
6.6 Vývoj veřejného dluhu v ČR	140
6.6.1 Tendence ve vývoji státního dluhu ČR.....	145
6.6. 2 Důsledky existence veřejného dluhu v ČR	150
6. 7 Vývoj veřejného dluhu ve vybraných zemích.....	151
6.7.1 Vývoj v zemích PIIGS	151
6.7.2 Vývoj v Japonsku a v USA	154
6.8 Shrnutí.....	160
6.9 Kontrolní otázky	160
Seznam použitých zdrojů.....	166

Úvod

Cílem předkládaného textu je seznámit čtenáře s vybranými problémy veřejných financí. Na rozdíl od jiných učebních textů na obdobné téma je čtenář v jednotlivých kapitolách pouze stručně seznámen se základními teoretickými koncepty. Větší pozornost je věnována aplikaci jednotlivých pojmů v praxi veřejných financí České republiky a Evropské unie.

Učebnice si neklade za cíl rozšířit nabídku publikací o veřejných financích, ale přispět k pochopení vzájemných vazeb v oblasti veřejných financí. Pro užívání předkládaného textu je vhodná znalost základních pojmů obecné ekonomie (mikroekonomie, makroekonomie).

Text je rozdělen do šesti kapitol. První kapitola je zaměřena na vysvětlení základních pojmů v oblasti veřejných financí. V rámci této kapitoly je pozornost věnována i otázkám veřejné volby. Druhá a třetí kapitola se zabývá vymezením a definováním hlavních problémů spojených s veřejnými výdaji. Smyslem veřejných výdajů je realizovat cíle veřejných politik. Ke správnému rozhodnutí o alokaci zdrojů je proto nezbytná znalost faktorů, které ovlivňují změny objemu a struktury veřejných výdajů, a znalost jednoduchých hodnotících metod. V současné době je velké množství veřejných prostředků vynakládáno prostřednictvím veřejných zakázek. Objem finančních prostředků spojený s veřejnými zakázkami v ČR se odhaduje na 15 % HDP, což je více, než je obvyklé v zemích EU. Z tohoto důvodu je zařazena i kapitola, ve které jsou veřejné zakázky stručně charakterizovány a vysvětleny.

Bez veřejných příjmů by nebyly ani veřejné výdaje. Otázce veřejných příjmů se zdůrazněním daňových příjmů se věnuje čtvrtá kapitola. V ní je zároveň stručně charakterizována daňová soustava ČR.

Nejdůležitějším nástrojem, který mají veřejné finance k dispozici pro realizaci fiskálních funkcí, je státní rozpočet. Tvorba, plnění a kontrola státního rozpočtu je obsahem páté kapitoly. Protože je státní rozpočet vnímán i jako důležitý nástroj hospodářské politiky pro stabilizaci ekonomického vývoje, je zařazena i pasáž zaměřená na fiskální politiku.

Zásadním problémem současných veřejných financí, navíc problémem dlouhodobě neřešeným, je nesoulad mezi příjmy a výdaji veřejných rozpočtů. Dlouhodobě nižší objem veřejných příjmů oproti veřejným výdajům vyvolává značné ekonomické, ale i politické a sociální dopady. Na současném stavu veřejných financí je podle názoru některých ekonomů na vině především existence a rozsah sociálního státu. Z tohoto důvodu vidí jako jediné možné řešení vzniklých problémů „modernizaci“ (tj. omezování) sociálního státu. Deficity veřejných rozpočtů a růst veřejného dluhu musí řešit takřka všechny vyspělé země. I proto je otázce rozpočtového deficitu a veřejného dluhu věnována poslední kapitola.

Na úvod kapitoly je vždy zařazen stručný obsah včetně cílů, které jsou jednotlivými kapitolami sledovány. Každá kapitola končí stručným shrnutím. V závěru kapitoly je čtenáři předkládán soubor otázek, na něž by měl v rámci příslušné kapitoly nalézt odpověď.

KAPITOLA 1: ÚVOD DO PROBLEMATIKY

Obsahem první kapitoly je stručné vymezení základních pojmů v oblasti veřejných financí. V této části jsou stručně vysvětleny důvody existence funkcí veřejných financí. Nedílnou součástí této kapitoly je vysvětlení problematiky veřejné volby.

Cíle kapitoly

Hlavním cílem této kapitoly je seznámit čtenáře se základními pojmy teorie veřejných financí. Dílčím cílem je zdůvodnit příčiny existence veřejných financí, ukázat význam obecné ekonomické teorie při řešení teoretických a návazně i praktických problémů v oblasti veřejných financí.

1.3 Vymezení základních pojmů

Veřejné finance zahrnují finanční vztahy a operace probíhající v rámci ekonomického systému mezi vládou (veřejnou správou) a ostatními ekonomickými subjekty. Jedná se především o platby za zdroje, zboží a služby, daně, dotace a poskytnuté vládní služby.

„Termínem veřejné finance jsou označovány specifické finanční vztahy a operace probíhající v rámci ekonomického systému mezi orgány a institucemi veřejné správy na straně jedné a ostatními subjekty na straně druhé (tj. občany, domácnostmi, firmami, neziskovými organizacemi apod.).“¹

Obsahem veřejných financí je:

- veřejné zabezpečení veřejných statků (tj. jejich produkce a poskytování);
- stimulace ekonomických subjektů k určitému chování prostřednictvím dotací, pokut či daní.

Veřejné finance lze charakterizovat prostřednictvím následujících charakteristik:

- **Nedobrovolnost** – tzn. vztahy v rámci veřejných financí jsou vynutitelné zákonem, přičemž nedodržení zákonů s sebou přináší finanční postihy. K finančním vztahům v rámci veřejných financí tedy nedochází na základě ekonomické výhodnosti pro oba zúčastněné subjekty, ale na základě zákonů. Kvalita vztahů v rámci veřejných financí přímo závisí na kvalitě zákonů v dané oblasti. V této souvislosti je vhodné upozornit na problém vymahatelnosti zákona, protože předpokladem fungování právního státu je jednoznačnost a vymahatelnost práva a nezměnitelnost právního řádu. Samotná existence

¹ HAMERNÍKOVÁ, B., MAAYTOVÁ, A.: *Veřejné finance*. Wolters Kluwer, Praha 2010. ISBN 978-80-7357-497-02, str.11.

kvalitního zákona ještě neznámá, že zákony jsou automaticky vymahatelné. Vymahatelnost práva souvisí s fungováním soudů v dané zemi.

- **Neekvivalence** – neplatí rovnost mezi „finančním odvodem“ jedince vůči státu a příjmem, který od státu získá ať finanční, či v podobě služeb, statků. Neekvivalence úzce souvisí s pojmem solidarita.
- **Nenávratnost** – velmi zjednodušeně to znamená, že neexistuje možnost reklamace finančních vztahů v rámci veřejných financí. Pokud jsou finanční vztahy v rámci veřejných financí v souladu s příslušnými zákony, finanční vztahy nelze „vrátit“. Možnost reklamace finančních vztahů v rámci soukromého sektoru pomáhá zvyšovat kvalitu statků, služeb získaných za vynaložené finanční prostředky.

Ve smíšené ekonomice dochází k většině rozhodnutí o výrobě a o využití výrobních faktorů v soukromém sektoru prostřednictvím tržního mechanismu. Existují ale případy, kdy tržní mechanismus není efektivní, tj.:

- nejsou splněny podmínky tržní rovnováhy;
- výsledný stav není paretoefektivní (Pareto definoval optimum jako situaci, kdy již není možné zvýšit uspokojení jednotlivce, aniž by tím zároveň nebylo sníženo uspokojení někoho jiného).

V těchto případech se hovoří o tzv. tržních selháních, která jsou mikroekonomickou příčinou vládních zásahů. Další důvody zásahů vlády jsou mimoekonomické a makroekonomické.

K mikroekonomickým příčinám selhání jsou zařazovány:

- *Nedokonalá konkurence.*
- *Informační asymetrie* – situace, kdy se významně liší informace na poptávkové a nabídkové straně.
- *Existence veřejných statků* – tj. statků, jejichž užítky jsou nedělitelné. S charakteristikou nedělitelnosti spotřeby souvisí dále nerivalita spotřebitelů, nevylučitelnost ze spotřeby prostřednictvím cenového mechanismu, která způsobí, že mezní náklady spotřeby jsou nulové. V praxi existuje jen velmi málo statků, které mají charakter čistého veřejného statku, tzn. že jejich spotřeba je nedělitelná a nelze z ní nikoho vyloučit. Obvyklejší jsou smíšené veřejné statky, tj. statky, jež mají jen jednu z uvedených vlastností. Vzhledem k ekonomické postatě veřejných statků není při určení optimálního poskytovaného množství možné postupovat stejně jako u soukromých statků. S charakteristikami čistých veřejných statků tedy souvisejí praktické problémy:
 - *Kolik a v jaké struktuře statky produkovat?*

➤ *Jak rozdělit náklady mezi spotřebitele?*

- *Existence poručnických statků* (paternalistických) – tj. statků, jejichž spotřeba je státem nařízena, „nespotřeba“ by byla pro společnost nákladná. Mezi poručnické statky lze zařadit povinnou školní docházku, povinné očkování, povinné preventivní zdravotní prohlídky. Předmětem „poručnictví státu“ mohou být soukromé statky (stát omezuje jejich produkci či spotřebu) i kolektivní statky. Jejich produkce je v kompetenci státu, stát produkci těchto statků zvýhodňuje daňově nebo ji přímo podporuje formou účelových dotací.
- *Externality* – aktivity, které ovlivňují ostatní ekonomické subjekty bez toho, aby subjekty platily nebo byly kompenzovány za tyto aktivity. Externality existují, pokud platí, že společenské náklady a společenské užitky si nejsou rovny.

Společným faktorem těchto selhání je *deformace tržních cen*, tzn. že cenový mechanismus nefunguje jako nástroj alokace. Některá z mikroekonomických tržních selhání lze v rámci schopností tržního mechanismu „napravit“ (např. v případě externalit jejich internalizací). Některá jsou důvodem existence **alokační funkce vlády**. Protože je korekce tržního mechanismu realizována prostřednictvím daní a veřejných výdajů (fiskální nástroje), označuje se tato funkce jako *alokační fiskální funkce*.

Makroekonomické příčiny tržních selhání souvisejí se snahou stabilizovat hospodářský cyklus. K makroekonomickým cílům patří stabilizace vývoje v oblasti HDP, zaměstnanosti, cenové hladiny v podmínkách volných trhů, vývozu a dovozu a stabilita měnového kurzu² (viz magický čtyřúhelník). Pro udržení stabilního vývoje uvedených makroekonomických veličin se používá tzv. **stabilizační funkce státu** (bližší viz kapitola 6).

Takzvané **mimoekonomické příčiny tržních selhání** souvisejí s dosažením spravedlnosti v rámci rozdělení důchodů a bohatství ve společnosti.³ Náprava v oblasti spravedlnosti je předmětem redistribuční fiskální funkce. I k realizaci této funkce jsou využity fiskální nástroje, tj. daně, a veřejné výdaje. Redistribuční funkce, jak název napovídá, souvisí s otázkou přerozdělování. V rámci této funkce se řeší:

- Komu, v jakém rozsahu a jak se zdroje odeberou?
- Kdo, za jakých podmínek, z jakých důvodů a kolik z přerozdělování důchodů a bohatství získá?

² SAMUELSON, P. A., NORDHAUS, W. D.: *Ekonomie*. Svoboda, Praha 1991. ISBN 80-86389-15-4.

³ MUSGRAVE, R. A., MUSGRAVEOVÁ, P. B.: *Veřejné finance v teorii a praxi*. Management Press, Praha 1994. ISBN 80-85603-76-4.

Tabulka 1.1: Důvody existence funkcí veřejných financí

cíle	důvody	fiskální funkce
efektivnost	mikroekonomická selhání při alokaci zdrojů	alokační
stabilita	makroekonomická selhání při zabezpečení stabilního vývoje makroekonomických agregátů	stabilizační
spravedlnost	mimoekonomická selhání při zabezpečení spravedlnosti	redistribuční

Zdroj: HAMERNÍKOVÁ, B., MAAYTOVÁ, A.: *Veřejné finance*. Wolters Kluwer, Praha 2010. ISBN 978-80-7357-497-02.

Vládní zásahy v podobě výše uvedených funkcí by měly vést ke zvýšení efektivity, spravedlnosti či stability. Vláda ale není vždy schopna dosáhnout stanovených cílů, v této souvislosti se hovoří o tzv. vládních selháních. Mezi hlavní příčiny vládních selhání patří:

- vláda má k dispozici pouze omezené množství informací;
- vládní opatření mohou být realizována s určitým časovým zpožděním (časové zpoždění poznávací, legislativní, realizační);
- vláda nedokáže přesně odhadnout následky realizovaných ekonomických opatření (občané a firmy se chovají racionálně, tzn. že minimalizují daňovou povinnost vůči státu, maximalizují možné „příjmy“ od státu);
- specifické preference správního aparátu (úředníků), tzn. že vláda nedokáže zcela kontrolovat státní aparát a uvádění legislativy do praxe;
- vláda čelí omezením souvisejícím s politickým procesem – absence bankrotu v oblasti veřejných financí.

1.4 Veřejná volba

Teorie veřejné volby zkoumá způsob, jakým jsou prostřednictvím politického procesu činěna rozhodnutí o alokaci zdrojů a redistribuci příjmů a jak je politický proces využíván k určení množství zboží a služeb nabízených vládou. V soukromém sektoru jsou zdroje alokovány prostřednictvím trhu (cenový mechanismus poskytuje všechny informace nutné k rozhodnutí o tom, co vyrábět a jak zdroje rozdělit). Ve veřejném sektoru se o alokaci a redistribuci zdrojů rozhoduje prostřednictvím politického procesu. Pojem veřejná volba se používá ve dvou základních významech:

- teorie, která zkoumá rozhodování o veřejných záležitostech;
- uplatnění postupů veřejné volby v praxi ve veřejném sektoru.

Hlavním tématem veřejné volby je politické chování a politické rozhodování za použití ekonomických metod. Obecně je někdy teorie veřejné volby považována za

„ekonomickou analýzu politiky státu“. Teorie veřejné volby propojuje oblast ekonomie a politologie a poukazuje na jejich vzájemnou provázanost. Podle veřejné volby je politik „výrobce“ (nabídková strana politického trhu) a volič spotřebitelem (poptávková strana politického trhu).

Teorie veřejné volby (Public Choice) zkoumá, jak se individuální preference voličů (spotřebitelů) transformují do kolektivního rozhodování. Preference jednotlivých voličů při kolektivním rozhodování je realizována prostřednictvím volebního mechanismu (volební zákony).

Proces veřejné volby se může odehrávat ve dvou základních formách:

- přímá demokracie – na rozhodování se podílejí všichni členové skupiny (voliči);
- nepřímá demokracie (převažující forma) – označovaná jako reprezentativní nebo zastupitelská demokracie. Tento způsob znamená, že jsou voleni „zástupci“ voličů, kteří následně rozhodují za voliče.

Při veřejné volbě dochází k vyjednávání mezi jednotlivými subjekty, kterými jsou voliči, politické strany, byrokracie a zájmové skupiny. Nejdůležitějším aktérem je **volič**. V rámci veřejné volby je aplikováno pravidlo stejné váhy voličských hlasů. Volič využije své volební právo tehdy, pokud má jeho hlas vysokou rozhodovací hodnotu. V praxi dochází k tomu, že někteří voliči se rozhodnou nevyužít svého volebního práva, protože považují možnost ovlivnění volebního výsledku za příliš nízkou. V této souvislosti se používají pojmy:

- racionální neúčast – volič nejde volit, protože náklady na volební účast jsou vyšší než případné užítky;
- racionální ignorance – volič si je vědom skutečnosti, že pro kvalifikované rozhodnutí potřebuje informace, jejichž získání je nákladné.

Dalším účastníkem veřejné volby je **byrokracie**, která stejně jako každý účastník veřejné volby usiluje o maximalizaci vlastní užitkové funkce. Dlouhou dobu převažovalo přesvědčení, že státní úředníci jednají na základě rozhodnutí výkonných politiků. Teorie veřejné volby ale nahlíží na státní úředníky jako na jednotlivce, kteří sledují pouze osobní zájmy. Podle Niskanena je snahou státních úředníků především maximalizace rozpočtu úřadu, protože tak mohou dosáhnout maximalizace vlastního prospěchu. Byrokracie má informační převahu a monopol na nabídku určitých služeb. Podle Samuelsona je byrokracii vlastní i další charakteristika – rozpínavost, což v praxi znamená zvyšování počtu úředníků. Uvedené charakteristiky mohou způsobit, že

chování byrokracie snižuje efektivnost při alokaci veřejných zdrojů.⁴ Byrokracie může ovlivňovat politiky a jejich rozhodnutí a současně může působit i na voliče. Nástrojem, který může zabránit růstu vlivu byrokracie, je podle teorie veřejné volby vytváření konkurenčního prostředí.

Do veřejné volby zasahují i tzv. **zájmové skupiny**. Zájmové skupiny lze klasifikovat podle různých kritérií, jednou z možností je klasifikace podle cíle (na skupiny zájmové a ideové), povahy (na skupiny soukromoprávní a veřejnoprávní) a podle struktury (na skupiny masové a skupiny „výběrové“)⁵.

Rozdíl mezi zájmem a idejí spočívá v tom, zda jde o zájmy materiální povahy nebo zda jde o ideologické (morální) zájmy. Do první skupiny patří profesní skupiny, což jsou skupiny prosazující vybrané cíle pracovníků a zaměstnanců⁶. Velmi silné profesní zájmové skupiny představují právníci, lékaři, daňoví poradci či zemědělci.

Kubát hovoří o skupinách sledujících vlastní (především ekonomický) zájem a o skupinách sledujících obecný zájem⁷. Podle Heywooda je možné stanovit tři různé typy skupin: komunální skupiny, institucionální skupiny a skupiny typu sdružení⁸. Institucionální skupiny uplatňují vliv prostřednictvím státního mechanismu. Od ostatních skupin se odlišují tím, že nejsou nezávislé nebo autonomní. Nejvýraznějšími skupinami tohoto typu jsou armáda a byrokracie.

Vliv mohou zájmové skupiny uplatňovat různými způsoby. Existuje řada způsobů a strategií, jak ovlivňovat politický proces. Jaké metody daná skupina používá, to závisí na mnoha faktorech (problematika, kterou se skupina zabývá, počet členů skupiny, finanční síla, organizační schopnosti, osobní vazby s politickými stranami a orgány státní správy, popularita u veřejnosti, možnost „poškodit“ vládu, pokud se nezachová tak, jak skupina žádá – hrozba soudních sporů).⁹

Nejběžnějším způsobem prosazování zájmů skupin je ovlivňování byrokracie daného státu. Ovlivňování probíhá neformálními kontakty, konzultacemi, různými setkáními. Využíváno je téměř všemi typy zájmových skupin. Není neobvyklé, že „vysocí“ státní úředníci po ukončení pracovního poměru ve státní správě nastupují do vrcholových pozic soukromé sféry.

Podobnou významnou formou je ovlivňování parlamentu, což se označuje jako lobbying. Proces lobování je v mnoha zemích ošetřen zákonem, tzn. že lobbisté se musí registrovat, musí hlásit setkání se zástupci komor parlamentu atd. Výměnou za

⁴ HAMERNÍKOVÁ, B., MAAYTOVÁ, A.: *Veřejné finance*. Wolters Kluwer, Praha 2010. ISBN 978-80-7357-497-02.

⁵ KLÍMA, K.: *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. ASPI Publishing, Praha 2003. ISBN 80-86395-78-2.

⁶ KLÍMA, K.: *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. ASPI Publishing, Praha 2003. ISBN 80-86395-78-2.

⁷ CABADA, L., KUBÁT, M.: *Úvod do studia politické vědy*. Eurolex Bohemia, Praha 2002. ISBN 80-86432-41-6.

⁸ HEYWOOD, A.: *Politologie*. Eurolex Bohemia, Praha 2004. ISBN 80-86432-95-5.

⁹ HEYWOOD, A.: *Politologie*. Eurolex Bohemia, Praha 2004. ISBN 80-86432-95-5.

prosazování zájmů jednotlivých zájmových skupin nabízejí lobbisté financování volební kampaně poslance, senátora, či dokonce celé politické strany.

Jiným způsobem, jak ovlivňovat jednání vládnoucí skupiny, je nepřímo přes veřejné mínění. Obecně se s míněním veřejnosti dá manipulovat prostřednictvím masmédií nebo prostřednictvím petic, protestů či demonstrací.

Zájmové skupiny neparticipují přímo na moci, ale díky svému působení na účastníky politického trhu se snaží dosáhnout svého zájmu. V souvislosti se zájmovými skupinami se užívá pojem rent-seeking. Za základní předpoklad pro vznik rent-seekingu je považována existence určitých omezení trhu (např. regulace exportu, bariéry pro vstup atd.). V případě, že je trh „uměle“ regulován, je nutné stanovit způsob výběru účastníků. Jednou z možností je zavedení systému licencí, jejichž získání opravňuje ke vstupu na trh. Rentu, kterou aktéři rent-seekingu dobývají, je možno považovat za zisk plynoucí ze zvýhodnění jedince a z charakteru příležitosti (vzácnost). Příkladem možného zvýhodnění mohou být státní zakázky nebo např. udělení licencí na produkci určitých statků či služeb. Přijetí těchto opatření může mít negativní dopad na většinu voličů (viz problém morální hazard). Z důvodu působení rostoucího tlaku zájmových skupin (na politiky, na byrokracii) může docházet k většímu přerozdělování ve prospěch úzké skupiny jedinců. Z logiky této argumentace vyplývá, že určité zájmové skupiny mají proto zájem na zvyšování státní regulace.

V souvislosti s poptávkovou stranou je vhodné zmínit problém **mediánového voliče** – středového voliče. Volič medián vyvolává specifické chování politických stran ve snaze získat maximální počet voličských hlasů. Z důvodu voliče mediána politické strany prezentují takové volební programy – nabídku, která odpovídá preferencím voliče mediána. Při aplikaci tohoto postojů při tvorbě politických programů je pak volič de facto v situaci, kdy „nemá na výběr“, čehož důsledkem je klesající účast při volbách.

Zajímavý problém představuje **logrolling**, který je chápán jako výměna podpory či laskavostí, zvláště mezi politiky za účelem prosazení vlastních zájmů. Prosazení svých zájmů je realizováno prostřednictvím hlasování ve prospěch všech zúčastněných aktérů. Někdy se používá pojem vote trading – obchodování s hlasy. Podle některých autorů vede logrolling k sociálně neefektivním politikám.

1.5 Hlasovací pravidla ve veřejné volbě

Pro zjištění, který výdajový program, které daňové opatření bude přijato apod., je zapotřebí stanovit pravidlo, na jehož základě se individuální preference jednotlivých účastníků volby „uskupí“ do společného kolektivního rozhodnutí.

Pravidlo jednomyslné shody neboli konsenzuální pravidlo je pravidlem, které je paretoefektivní. Jeho nevýhodou je, že jedinec může zablokovat rozhodnutí, protože

s daným řešením nebude souhlasit. Každý volič má v rámci jednohlasné shody právo *veta*. Právo *veta* vede k průtahům při konečném rozhodování, proto je toto pravidlo využíváno omezeně.

K základním hlasovacím pravidlům, která se využívají v praxi, patří:

- pravidlo prosté většiny;
- pravidlo kvalifikované většiny;
- pravidlo relativní většiny;
- Condorcetovo hlasovací pravidlo;
- pluralitní hlasování;
- pravidlo přidělování bodů;
- Bordův počet.

Nejčastěji jsou v praxi využívána hlasovací pravidla na principu většinového pravidla, tj. prostá, kvalifikovaná a relativní většina. Použití prosté většiny znamená, že volič odevzdá hlas jedné, pro něj nejlepší variantě. Pokud jedna z variant získá více než 50 % voličských hlasů, je tato varianta označena za variantu vítěznou.

Pravidlo kvalifikované většiny zpřísňuje požadavek na výši souhlasných hlasů. V České republice je kvalifikovaná většina nutná při přijímání nejdůležitějších právních předpisů, např. při přijímání ústavy, změnách ústavy či při přijímání nových ústavních zákonů. V Německu a Rakousku je pro určitá rozhodnutí vyžadována dvoutřetinová většina.

Pravidlo relativní většiny znamená, že vítězí ta varianta, jež získá nejvíce hlasů. Relativní většina je nejsnáze dosažitelnou většinou. Zvítězí návrh (kandidát, politická strana), který byl ve volbách nejúspěšnější, tzn. vítězná varianta musí získat více hlasů než kterákoli jiná varianta. V praxi se může stát, že vítězem varianta pouze se 30 % hlasů. Vítězství varianty může být pouze o jeden hlas, z tohoto důvodu je pravidlo relativní většiny označováno jako pravidlo většiny jediného hlasu.¹⁰

Dalším většinovým pravidlem je pluralitní hlasování či hlasování na základě přidělování bodů. Aplikace pluralitního hlasování vyžaduje, aby volič seřadil jednotlivé varianty podle preferencí. Jednotlivým preferencím volič přiřadí body (nejlepší varianta získá jeden bod, druhá dva body atd.). Vítězná varianta je varianta s nejmenším počtem bodů.

Při použití pravidla hlasování podle počtu bodů obdrží každý volič stejný počet bodů. Při rozhodování určí jednak pořadí, jednak každé variantě v závislosti na vlastních preferencích přiřadí libovolný počet bodů. V tomto případě platí, že *lepší varianta získá*

¹⁰ HAMERNÍKOVÁ, B., MAAYTOVÁ, A.: *Veřejné finance*. Wolters Kluwer, Praha 2010. ISBN 978-80-7357-497-02.

více bodů. V některých případech se v rámci použití tohoto hlasovacího pravidla mohou upravit podmínky přidělování počtu bodů, takže se stanoví např. minimální či maximální počet bodů pro variantu, případně minimální či maximální počet variant, které musí volič ohodnotit. Z výkladu je zjevné, že vítězná varianta je varianta s nejvyšším počtem bodů.

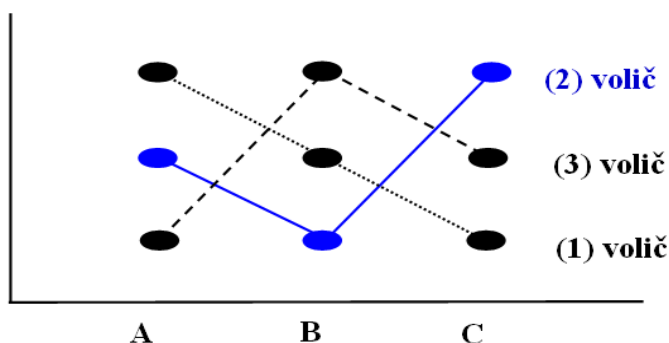
Při aplikaci Condorcetova kritéria (Condorcet criterion) voliči porovnávají každou variantu s každou. Condorcetovo kritérium respektuje preference stejně jako pluralitní hlasování či pravidlo hlasování podle počtu bodů jednotlivých voličů. Určitý problém při aplikaci tohoto pravidla nastává tehdy, pokud jsou splněny podmínky pro vznik hlasovacího paradoxu (viz následující příklad).

Příklad: Tři voliči (volič 1, 2, 3) rozhodují o třech návrzích sazby DPH.

Návrh:

- (A) 15% DPH
- (B) 17,5% DPH
- (C) 21% DPH

Obrázek 1.1 Condorcetovo pravidlo



Vysvětlení: Volič 1 považuje za nejlepší variantu A, varianta B je pro něj na druhém místě, nejhorší variantou je pro něj varianta C.

Při každé volbě dopadne hlasování v poměru 2 : 1. Podle Condorcetova pravidla není možné stanovit vítěze. Důvodem vzniku hlasovacího paradoxu je volič 2, který má tzv. dvouvrcholovou preferenci. Rozhodování za těchto podmínek vede k nekonečnému procesu volby. Arrowův teorém nemožnosti (Arrow's impossibility Theorem) přináší zjištění: *Neexistuje žádná hlasovací metoda na principu většinového pravidla, která zaručuje efektivnost, respektuje individuální preference a nezávisí na jednacím pořádku.* Výsledek proto musí být stanoven direktivním rozhodnutím.

Shrnutí kapitoly

V této kapitole byly vysvětleny základní pojmy související s problematikou veřejných financí. V oblasti veřejných financí lze určit tři základní fiskální funkce, prostřednictvím kterých jsou realizována vládní opatření. Vládní zásahy v podobě funkcí veřejných financí by měly vést ke zvýšení efektivnosti, spravedlnosti či stability hospodářského vývoje. Existují ale důvody, jež způsobují tzv. vládní selhání. Procesy odehrávající se v rámci veřejných financí jsou úzce propojeny s veřejnou volbou. V rámci kolektivního rozhodování je důležité určit aktéry volby a způsoby kolektivního rozhodování. Závěr kapitoly popisuje aplikaci jednoduchých hlasovacích pravidel.

Klíčová slova

veřejné finance, nenávratnost, neekvivalence, nedobrovolnost, alokační funkce, redistribuční funkce, stabilizační funkce, veřejné statky, vládní selhání, politický trh, způsoby kolektivního rozhodování

Kontrolní otázky

1. Charakterizujte pojem veřejné finance.
2. Vysvětlete základní charakteristiky vztahů v rámci veřejných financí.
3. Uveďte hlavní důvody, které způsobují tzv. alokační funkci veřejných financí.
4. Uveďte hlavní důvody, které vyvolávají aktivity vlády spojené s nedistribuční funkcí veřejných financí.
5. Stručně uveďte hlavní důvody tzv. vládních selhání.
6. Charakterizujte rozdíly mezi pravidlem prosté většiny a pluralitním rozhodováním.
7. Vysvětlete aplikaci Condorcetova pravidla.
8. Pomocí jakých nástrojů prosazují zájmové skupiny svůj vliv?
9. V čem spočívá podstata byrokracie?