

Ekonomika verejného sektora - skriptá

Monika Bumbalová
Denisa Hanáčková

2022

Autorky:

Ing. Monika Bumbalová, PhD. (7,04 AH)
Ústav európskych politík a verejnej správy
FEŠRR, SPU v Nitre

Ing. Denisa Hanáčková, PhD. (1,36 AH)
Ústav európskych politík a verejnej správy
FEŠRR, SPU v Nitre

Recenzenti:

Ing. Jana Ladvenicová, PhD.
Ústav ekonomiky a manažmentu
FEM, SPU v Nitre

Doc. Ing. Mgr. Ondrej Beňuš, PhD.
Ústav práva
FEŠRR, SPU v Nitre

Vydala Slovenská poľnohospodárska univerzita v Nitre, vo Vydavateľstve SPU v Nitre.

Schválila rektorka Slovenskej poľnohospodárskej univerzity v Nitre dňa 21. 3. 2022
ako online skriptá pre študentov SPU.

This work is published under the license of the Creative Commons Attribution
NonCommercial 4.0 International Public License (CC BY-NC 4.0):

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>



ISBN 978-80-552-2484-8

Obsah

1 Verejný sektor a jeho determinanty	5
1.1 Vymedzenie pojmu verejný sektor.....	5
1.2 Predpoklady existencie verejného sektora	9
2 Základné pojmy a prístupy k vymedzeniu ekonomiky verejného sektora	14
2.1 Ekonómia a ekonomika verejného sektora	14
2.2 Pozitívna a normatívna analýza	16
2.3 Význam úlohy štátu vo vybraných ekonomických teóriách	18
3 Ekonómia blahobytu a paretova efektívnosť	23
3.1 Základné vety ekonómie blahobytu	24
3.2 Ekonómia blahobytu – efektívnosť a rovnosť.....	29
4 Neefektívnosť trhu a dôvody jeho zlyhania	31
4.1 Verejné statky	32
4.2 Externality	42
4.3 Zlyhanie konkurencie – monopol.....	47
4.4 Transakčné náklady.....	49
4.5 Nedokonalé (asymetrické, neúplné) informácie.....	49
4.6 Nezamestnanosť a inflácia	50
4.7 Úlohy štátu pri zlyhaní trhu	50
5 Teória verejnej voľby.....	55
5.1 Volebný systém	56
5.2 Subjekty verejnej voľby.....	62
6 Teória byrokracie	67
7 Analýza verejných výdajových programov (politík)	74
8 Spoločenská analýza nákladov a výnosov	81
8.1 Prístup súkromného sektora	81
8.2 Prístup verejného sektora.....	83
8.3 Nákladovo- výstupové metódy.....	85
8.4 Posudzovanie dopadov vládnych programov na prerozdeľovanie príjmu.....	87
9 Efektívnosť vo verejnom sektore	90
9.1 Verejný sektor a jeho veľkosť	90
9.2 Vymedzenie efektívnosti a príčiny neefektívnosti vo verejnom sektore	91
9.3 Faktory efektívnosti vo verejnom sektore	94
10 Verejná správa ako jadro verejného sektora na Slovensku.....	97

Úvod

Existencia každého z nás je do veľkej miery spätá, často priam závislá, na fungovaní verejného sektora. Kvalita verejného sektora a jeho častí teda priamo ovplyvňuje našu kvalitu života. Vnímame to napríklad pri spotrebe verejných služieb ako je zdravotníctvo, školstvo, pri povinnosti rešpektovať platné zákony, prípadne vtedy, keď sa ocitneme v životných situáciách, pri ktorých nám štát, a teda verejný sektor, podáva pomocnú ruku. Na druhej strane prítomnosť verejného sektora v nemalej miere cítime aj vtedy, keď platíme dane.

Každý z nás by sa mal zaujímať o chod vecí verejných a o to, ako efektívne, hospodárne a účinne verejný sektor nakladá s verejnými financiami, ktoré pochádzajú od nás všetkých. Z tohto dôvodu považujeme za žiaduce, ak nie nevyhnutné, aby sa každý študent, ako informovaný občan, oboznámil so základnými pojmami, konceptmi a zákonitostami uplatňovanými vo verejnom sektore. Je dôležité, aby sme v dostatočnej miere pochopili súvislosti, na základe ktorých potom môžeme robiť informované rozhodnutia, napríklad pri vhadzovaní hlasovacieho lístka do volebnej urny.

Veríme, že tieto učebné texty sprostredkujú študentom základné informácie ohľadne existencie a fungovania verejného sektora, najmä z ekonomického pohľadu, a tým doplnia pomyselné puzzle vedomostí o fungovaní jednotlivých súčastí ekonómie. Taktiež dúfame, že tieto učebné texty môžu slúžiť na vybudovanie pevných základov pri získavaní ďalších nadstavbových a hlbších poznatkov, ktoré študentov čakajú v ďalšom štúdiu.

Autorky

1 Verejný sektor a jeho determinanty

Ekonomika verejného sektora, ako názov napovedá, sa venuje primárne zákonitostiam a vzťahom prítomným v tejto časti spoločenskej reality štátu. Napriek tomu, že pojem verejný sektor znie pre väčšinu ľudí abstraktne a bez hlbších vedomostí ho ťažko dokážeme charakterizovať, je nesporný fakt, že s prvkami verejného sektora sa stretávame na dennej báze a predstavujú neoddeliteľnú súčasť nášho bytia. O tejto skutočnosti vypovedá obrázok 1, ktorý schematicky zachytáva príklady súčastí verejného sektora.



Obr. 1 Príklady prvkov verejného sektora

Zdroj: vlastné spracovanie

Väčšina z nás sa totiž narodila vo verejných nemocniciach, vzdelávame sa vo verejných školách a univerzitách, voľný čas trávim vo verejných parkoch, cestujeme verejnou dopravou, zložky verejného sektora sa starajú o právo a poriadok v krajine, v jednotlivých životných etapách sme prostredníctvom rôznych typov dávok a transferov napojení na verejný rozpočet a s najväčšou pravdepodobnosťou aj pochovaní budeme na verejných cintorínoch. Verejný sektor je teda všadeprítomný a my si to uvedomujeme najmä pri platení daní.

1.1 Vymedzenie pojmu verejný sektor

Pri vymedzení verejného sektora nie sú autori zaoberajúci sa danou problematikou jednotní. Problematickosť vymedzenia charakteru verejného sektora zákonite vedie k problematickému určeniu jeho veľkosti, a teda aj potreby financovania. Za účelom poukázania na rozmanitosť, uvádzame niektoré z definícií verejného sektora.

Verejný sektor je časť národného hospodárstva (spoločenskej reality), ktorá sa nachádza vo **verejnom vlastníctve**, v ktorej sa z politického hľadiska rozhoduje **verejnou voľbou** a uplatňuje sa v nej **verejná kontrola**, pričom účelom fungovania verejného sektora je naplňovanie **verejného záujmu** a **správa vecí verejných** (Sivák et al., 2007).

Verejný sektor je súbor činností, ktoré využitím verejných príjmov zabezpečuje vláda v prospech verejnosti, a to v podobe správy vecí verejných alebo vo forme rozhodovania o

poskytovanie transferov a verejných statkov a služieb, pri ktorých je veľmi náročné určiť konkrétneho užívateľa výhod a/alebo konkrétneho nositeľa nákladov (Beňová et al., 2003).

Verejný sektor je určitá časť národného hospodárstva, ktorá je neoddeliteľnou súčasťou každej modernej ekonomiky založenej na trhovom princípe. Zahŕňa inštitúcie a organizácie, ktoré sa zaoberajú špecifickou produkciou a poskytovaním určitých statkov alebo redistribúciou. Charakteristickou črtou inštitúcií a organizácií verejného sektora je skutočnosť, že sú financované úplne alebo čiastočne z verejných prostriedkov a sú napojené na fiškálny systém a na rozpočtovú sústavu (Hamerníková, Kubátová, 2000).

Verejný sektor je kategóriou trhovej ekonomiky. Každý rozvinutý ekonomický systém je výrazne inštitucionalizovaný a legislatívne upravený. Z tohto pohľadu je verejný sektor atribútom právneho štátu a právneho systému, je spojený s ekonomickými a sociálnymi funkciami vlády, štátnej správy, miestnej a regionálnej samosprávy, s funkciami parlamentu a sociálneho partnerstva. Rozhodujúcou charakteristikou verejného sektora je, že je financovaný z verejných zdrojov (Neubauerová et al., 2001).

Verejný sektor rovná sa vláde na všetkých jej úrovniach, ale zahŕňa aj ďalšie verejné finančné inštitúcie a verejné nefinančné podniky. Verejný sektor poskytuje verejné statky, resp. služby, spoluvytvára pozitívne externality alebo svojou činnosťou eliminuje a zmierňuje dopad negatívnych externalít. K základným kritériám pre zaradenie do verejného sektora patria: charakter poskytovaných statkov a služieb (trhové alebo netrhové statky a služby), trvalý verejný obsah, kvantitatívny podiel účasti vlády na financovaní činnosti určitej inštitucionálnej jednotky (účasť vlády musí presahovať 50 % celkových zdrojov na financovanie činnosti) a charakter vlastníckych vzťahov (Šíbl et al., 2002).

Pri definovaní verejného sektora je podstatný pojem **verejný záujem**, ktorý predstavuje **záujem výraznej väčšiny členov danej spoločnosti** (občanov mesta, kraja, štátu a pod.), teda má nadindividuálny, spoločenský charakter a je najvhodnejší pre všeobecné dobro spoločnosti. Verejný záujem prináša **majetkový alebo iný osoh** všetkým **občanom** alebo viacerým občanom.

Súkromný a verejný záujem sa líšia, lebo chovanie, ktoré je racionálne pre jednotlivca, nemusí byť zmysluplné pre spoločnosť ako celok, napr. lovenie rýb, používanie osobných automobilov, používanie klimatizácií, atď. Pre jednotlivca je ľahšie odhadnúť vlastný záujem, a preto je nositeľom (garantom, realizátorom) verejného záujmu štát prostredníctvom svojich inštitúcií. Niekedy je náročné vybrať aj medzi dvoma verejnými záujmami. Predstavte si situáciu, v ktorej existuje jedno letisko v celej krajine, resp. v širokom okolí. Toto letisko je verejný podnik. Takéto letisko nemá priamych konkurentov, a teda funguje ako monopol, čo najmä v prípade verejných organizácií zvädza k neefektívnosti. V takejto situácii vznikne iniciatíva postaviť druhé letisko, ktoré by fungovalo ako konkurencia pôvodnému letisku. Na jednej strane je vo verejnom záujme, aby druhé letisko vzniklo a racionalizovalo fungovanie prvého letiska. Na strane druhej vznikne iniciatíva obyvateľov žijúcich v blízkosti plánovaného druhého letiska, ktorí sa búria proti výstavbe, lebo sa obávajú zvýšeného hluku, prašnosti a poškodenia životného prostredia. Aj takáto požiadavka je vo verejnom záujme. Vystáva teda otázka, ktorá nemá jednoznačnú odpoveď a to: „ktorý verejný záujem má mať prednosť?“.

Realizácia verejného záujmu sa často interpretuje ako cieľ fungovania verejných inštitúcií. Uplatňuje sa v **politikách jednotlivých odvetví verejného sektora**, ktoré odčerpávajú značné finančné čiastky z verejných rozpočtov. Vymedzenie rámcových politík, ktoré sú predmetom verejného záujmu, môže byť uskutočnené prostredníctvom odvetví, ktoré uspokojujú spoločenské a individuálne potreby (bloky odvetví):

- politika verejnej správy, justície, obrany /blok odvetví spoločenských potrieb/,
- zdravotná, školská, kultúrna, sociálna politika /blok odvetví rozvoja človeka/,
- masmediálna, informačná politika a politika uplatňovaná pre vedu a výskum /blok odvetví poznania a informácií/,
- energetická, dopravná spojová a telekomunikačná politika, politika vodného hospodárstva /blok odvetví technickej infraštruktúry/,
- poľnohospodárska politika a politika bývania /blok odvetví súkromných statkov podporovaných z verejných zdrojov/,
- politika zamestnanosti, sociálneho zabezpečenia a životného prostredia /blok existenčných istôt/.

Podstatnú časť verejného sektora tvorí **verejná správa**. Verejná správa formuje a následne riadi uplatňovanie verejného záujmu v spoločnosti. Podľa Bartáka (2004) treba verejnú správu chápať ako **službu občanom vykonávanú orgánmi jej jednotlivých zložiek** (štátnej správy a samosprávy). Táto služba je ďalej vykonávaná aj štátnymi organizáciami a inými inštitúciami, ktoré zabezpečujú spoločensky prospešné verejné služby.

Na vzťah verejnej politiky a verejnej správy môžeme z pohľadu Žárskej et al. (2010) pozeráť z dvoch strán. V prvom prípade sú inštitúcie verejnej správy vykonávateľom verejnej politiky. Na to, aby mohli byť jednotlivé politiky realizované, je potrebné inštitucionálne prostredie. To v tomto prípade predstavuje sústava inštitúcií verejnej správy. V druhom prípade, keď verejnú správu vnímame ako činnosť, je ich vzájomný vzťah nasledovný: verejná politika predstavuje postup verejnej autority, ako budú konkrétne problémy riešené. Politický cyklus, prostredníctvom ktorého je politika kreovaná, tak z pohľadu správy ústi do návrhu jednotlivých opatrení, ktoré sa vo forme zákonov stávajú návodom na činnosť správnych úradov. Politika sa tak prostredníctvom jednotlivých krokov transformuje do právnych predpisov.

Pre systém verejnej správy je podľa Klimovského (2008) typické, že podlieha pomerne rozsiahlemu a prepracovanému kontrolnému mechanizmu. **Verejná kontrola** slúži ako nástroj občanom, členom zastupiteľských zborov a zainteresovaných skupín občanov na to, aby **mohli kontrolovať, či je verejný záujem skutočne a efektívne uplatňovaný podľa jeho voľby**. Typy kontroly vo verejnej správe:

- administratívna kontrola (správny dozor, inštančná kontrola, kontrola vo vnútri verejnej správy),
- vonkajšia kontrola (ústavný a zákonodarný zbor, NK SR, súdy, orgány prokuratúry),
- kontrola občanmi (sťažnosti, petície, opatrenia proti nečinnosti, právo na informáciu a náhrada škody spôsobenej nezákonným rozhodnutím orgánu verejnej správy).

Verejný sektor predstavuje plánované netrhové poskytovanie služieb, rozsah poskytovania ktorých sa determinuje kolektívne, prostredníctvom **demokratických rozhodovacích procesov**, pričom alokácia vytvorených statkov sa realizuje podľa odhadu potrieb finálneho

spotrebiteľa. Súkromný sektor je na rozdiel od verejného neregulovaný, prostredníctvom ekonomických aktivít vznikajú výstupy v rozsahu, ktorý zodpovedá ochote spotrebiteľa platiť (Majlingová, 2002).

Významní ekonómovia sa prikláňajú k názoru, že v súčasných zmiešaných ekonomikách možno nájsť **tri základné sektory**, v rámci ktorých pôsobia jednotlivé subjekty. Ide o **verejný sektor**, **súkromný sektor** a **tretí sektor**. Tieto tri sektory sú navzájom prepojené mnohými vzťahmi, väzbami a procesmi.

Na lepšie zobrazenie postavenia jednotlivých sektorov možno využiť trojuholníkový model národného hospodárstva od švédskeho ekonóma V. A. Pestoffa. Ten použil ako základ trojuholníkovú plochu, ktorú pretína troma líniami: líniou ziskovosti, líniou formálnosti a líniou miery verejnosti. Na základe toho dospel k modelu národného hospodárstva (Obrázok 2).



Obr. 2 Členenie národného hospodárstva podľa Pestoffa

Zdroj: Rektořík (2002)

S využitím uvedených línii dospel k záveru, že národné hospodárstvo vyspelých krajín možno členiť do týchto sektorov:

- ziskový súkromný sektor (označovaný aj ako sektor firiem, respektíve podnikateľský sektor) - hlavným cieľom je dosiahnutie zisku, subjekty sú financované z vlastnej činnosti, tvorba trhových cien, fungovanie zákonitostí trhu, vplyv na makroekonómiu a mikroekonómiu,
- neziskový verejný sektor (nazývaný aj ako verejný sektor) - cieľom sektora nie je produkcia zisku, ale priama produkcia úžitku, financovanie na prevádzku a rozvoj plynie vo väčšej miere najmä z verejných rozpočtov, neplatia tu zákony trhu, sektor funguje na základe zákonitostí, ktoré skúma verejná ekonómia,
- neziskový súkromný sektor (nazývaný tiež ako tretí sektor) - cieľom nie je zisk, ale priamy úžitok, je financovaný zo súkromných financií, súkromnými fyzickými a právnickými osobami, ktoré sa rozhodli vložiť svoje peniaze bez očakávania zisku. Príspevok z verejných financií sa nevylučuje,

- neformálny súkromný sektor (teda sektor domácností) - plní v rámci národného hospodárstva významnú úlohu. Je začlenený do kolobehu finančných tokov a vstupuje na trh výrobných faktorov a produktov, má podstatný vplyv pre budovanie občianskej spoločnosti.

1.2 Predpoklady existencie verejného sektora

Existencia verejného sektora vychádza z troch hlavných predpokladov, a to: existencia štátu, zlyhanie trhu a existencia zmiešanej ekonomiky.

Štát

Prvotným predpokladom existencie verejného sektora a jeho pôsobenia v rôznych ekonomických systémoch je štát. **Štát** vzniká na určitom stupni vývoja spoločnosti ako **organizovaný systém inštitúcií, ktorý zabezpečuje právo a poriadok pre všetkých obyvateľov na danom území**. Štát považujeme za predstaviteľa a vykonávateľa všeobecného verejného záujmu. Jeho výkonnou zložkou vo väčšine krajín je vláda.

Štát vytvára právne prostredie, v rámci ktorého prebiehajú všetky ekonomické činnosti a zasahuje do fungovania ekonomiky prostredníctvom svojho pôsobenia na trhu.

Štát zabezpečuje a poskytuje okruh činností, prostredníctvom ktorých naplňa svoje štyri základné funkcie (Tabuľka 1).

Tab. 1 Činnosti a funkcie štátu

Činnosti	Funkcie	
produkcia a zabezpečovanie verejných statkov	alokačná	regulačná
zabezpečovanie investícií a výstavba infraštruktúry		
prerozdeľovanie príjmov - platby skupinám obyvateľstva, ktoré zvyšujú ich príjmy (transfery)	redistribučná	
zabezpečenie minimálneho životného štandardu		
korekčné intervencie do trhovej ekonomiky napr. dotácie súkromným výrobcam, cenová podpora a penalizácia	stabilizačná	
ochrana práv a slobôd občanov a iných právnych subjektov		
zabezpečenie práva, poriadku a bezpečnosti		

Zdroj: vlastné spracovanie podľa Majlingová (2002)

Zlyhanie trhu

Zlyhanie trhu môžeme označiť ako druhý predpoklad existencie verejného sektora.

Trh je **priestor**, v ktorom si jednotlivé **ekonomické subjekty vymieňajú výsledky svojej činnosti (tovary a služby)**, vrátane ich objektívnych a subjektívnych podmienok, t. j. súhrn rozličných nástrojov, foriem, mechanizmov a sociálno-ekonomických vzťahov, ktoré túto výmenu umožňujú. Podmienky na trhu sú určované zákonmi a politickou mocou.

Z vecného hľadiska členíme trhy na:

- trh tovarov a služieb – trh, na ktorom sa predávajú a nakupujú statky a služby konečnej spotreby,
- trh výrobných faktorov – trh, na ktorom sa predávajú výrobné faktory (práca, pôda, kapitál),
- finančný trh – trh, na ktorom sa sústreďujú peňažné prostriedky, resp. finančný kapitál. Tento trh sa delí na peňažný trh, kapitálový trh, devízový trh, trh drahých kovov a poistný trh,
- špecifickým trhom je burza – vysoko organizovaná forma trhu, na ktorom sa obchoduje s tovarmi, cennými papiermi, devízami, valutami, poistkami a podobne.

Z kvantitatívneho hľadiska členíme trhy na:

- čiastkový trh – trh, na ktorom sa predáva a kupuje len jeden druh tovaru, napr. cukor, ropa, zlato atď.,
- agregátny trh – trh všetkých tovarov a služieb.

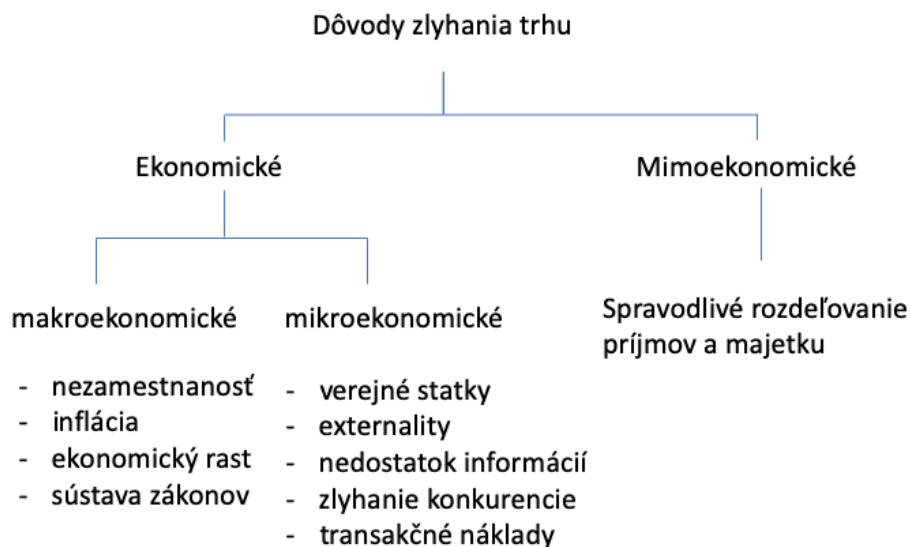
Trh plní tieto tri funkcie:

- poskytuje informácie o potrebách, spotrebiteľoch, o cene, o záujmoch, preferenciách,
- poskytuje podnety pre správanie výrobcov i spotrebiteľov, aby vo výrobe používali efektívne výrobné metódy, optimálne využívali vzácne ekonomické zdroje, či minimalizovali výrobné náklady,
- rozdeľuje dôchodky medzi vlastníkov výrobných faktorov.

Trh je samoregulačný systém, v ktorom dopyt a ponuka, dosiahnutý zisk či strata alokujú statky efektívnejšie ako iný regulačný mechanizmus. Na základe výmeny tovarov a služieb vznikajú rovnovážne sústavy cien, ktoré regulujú výrobu a spotrebu.

Trh zabezpečuje, aby sa pomocou jeho „neviditeľnej“ riadiacej sily vzácne zdroje spoločnosti alokovali medzi konkurenčné (alternatívne) formy využitia. Vo fungovaní trhu môže nastať **situácia, keď podmienky nevyhnutné na dosiahnutie trhovo efektívneho riešenia neexistujú alebo sú porušované – zlyhanie trhu.**

“Neviditeľná ruka” síce zabezpečuje najefektívnejšiu alokáciu výroby a využitia zdrojov, ale môže dochádzať k vytváraniu nedokonalkej konkurencie, externalít, neprijateľnému rozdeľovaniu dôchodkov a zároveň k nedostatočnej produkcii verejných statkov. V daných prípadoch sú dôležité štátne zásahy do trhovej ekonomiky za účelom dosiahnutia trhovej rovnováhy. Základné delenie zlyhaní trhu je na Obrázku 3.



Obr. 3 Dôvody zlyhania trhu
Zdroj: Cibáková et al. (2012)

Mikroekonomické príčiny súvisia s efektívnosťou ekonomického systému. Ide o prípady, ak trh zlyhá v optimálnej alokácii zdrojov, v dôsledku čoho nie je v ekonomike produkované maximálne množstvo statkov alebo vyrábané statky nemajú optimálnu štruktúru, resp. sa nevyrábajú s minimálnymi nákladmi. Ide teda o **prejavy neefektívnosti, čo vedie k deformácii trhovej ceny, ktorá nevytvára predpoklady pre následnú efektívnu alokáciu zdrojov.**

Verejné statky sú statky, ktoré súkromný sektor nemá záujem produkovať, pretože im neprinášajú zisk. Jedná sa o statky, pri ktorých je náročné stanoviť trhovú cenu (čistý vzduch, zdravie), ale je aj náročné (alebo neefektívne) vyberať poplatok za užívanie týchto statkov. Externalita je vonkajší účinok (efekt) rozhodnutia o tom, či sú činnosti úmyselne alebo neúmyselne prenesené z daného ekonomického subjektu na iný subjekt alebo okolie, resp. z iných subjektov alebo okolia na daný ekonomický subjekt.

Zlyhanie konkurencie označované tiež pojmom nedokonalá konkurencia (napr. monopol, oligopol) je stav konkurencie, pri ktorej produkciu vyrába ohraničený počet výrobcov, prípadne len jeden výrobca, ktorí majú možnosť ovplyvňovať ceny predávaných výrobkov.

Nedostatok informácií alebo informačná asymetria je stav, kedy jedna strana trhu má k dispozícii viac informácií než strana druhá.

Transakčné náklady predstavujú náklady spojené s využívaním trhového mechanizmu, ktoré ale nie sú zarátané v cene statku.

Makroekonomické príčiny majú väzbu na stabilitu trhového systému. Makroekonomické príčiny **súvisia s cyklickým vývojom ekonomiky.** Trh môže viesť k nestabilite vo vývoji základných makroekonomických veličín, a to v ekonomickom raste, cenovej stabilite, nezamestnanosti a vyrovnanosti platobnej bilancie. Štát sa snaží nástrojmi stabilizačnej politiky pôsobiť proticyklicky. Cyklický vývoj ekonomiky nedokáže eliminovať, avšak snaží sa vhodnými opatreniami korigovať dôsledky tohto vývoja.

Mimoekonomické príčiny sa dotýkajú najmä **otázky solidarity, spravodlivého rozdeľovania príjmov a potreby zasahovať prostredníctvom prerozdeľovacích procesov do zmierňovania majetkových a sociálnych rozdielov.** Ide o rešpektovanie určitých pravidiel, hodnôt a noriem.

Nedokonalosti trhového mechanizmu a možné zlyhania trhu si podľa časti ekonómov vyžadujú zásahy štátu. Možné spôsoby, akými štáty zasahujú do fungovania ekonomiky sú nasledovné (Malý et al., 2016):

- štát vytvára **základný právny rámec**, ktorý definuje ekonomické činnosti a upravuje práva a povinnosti všetkých subjektov (fyzických aj právnických osôb) vrátane samotného štátu. K základným princípom patrí napr. ochrana a vymedzenie vlastníckych práv, dodržiavanie zmlúv, definovanie práv spotrebiteľov, ochrana konkurencie a pod.,
- štát **reguluje ekonomické činnosti**, keďže má výrazný vplyv na produkčné a spotrebiteľské správanie súkromných subjektov prostredníctvom **administratívnych a ekonomických nástrojov** používaných napr. na ochranu životného prostredia (zákaz produkcie freónov – administratívny nástroj), zabezpečenie vyššej bezpečnosti (používať cyklistické helmy - administratívny nástroj), zvýhodnenie niektorých sociálnych či záujmových skupín (povinnosť zamestnávať osoby so zníženou pracovnou schopnosťou - administratívny nástroj), či nastolením minimálnych cien (minimálna mzda) alebo maximálnych cien (bývanie, energie). Medzi ekonomické nástroje patrí na jednej strane používanie dotácií (dotovanie investícií, ktoré vedú k znížovaniu emisií), či daňových úľav (podpora vyspelých technológií, zamestnávanie znevýhodnených skupín atď.) a na strane druhej ekonomické sankcie (poplatky, pokuty),
- vyspelé štáty vytvorili množstvo **špecializovaných regulačných inštitúcií**. Uplatňujú sa v sektoroch ako finančné trhy, bankovníctvo, poisťovníctvo, energetika atď.,
- **priama výroba statkov a služieb**, kedy je priamo štát zamestnávateľom pracovnej sily, vlastníkom výrobných prostriedkov a manažérom. S priamou produkciou sa spravidla (ale nie výlučne) stretávame v sektoroch ako pošta, telekomunikácie, železničná doprava, bývanie, zdravotníctvo, školstvo, justícia, obrana, bezpečnosť,
- verejné poskytovanie statkov a služieb prostredníctvom tzv. **partnerstiev verejného a súkromného sektora** (public private partnership - PPP). Ide o dlhodobý vzťah, kedy verejný a súkromný partner zdieľajú úžitky a riziká plynúce zo zabezpečenia verejnej infraštruktúry alebo z poskytovania verejných služieb,
- formou dotovania súkromných výrobcov je aj **poskytovanie pôžičiek s nízkou úrokovou sadzbou** kvázi štátnymi inštitúciami, prípadne preberanie garancie za úvery poskytované komerčnými bankami,
- obdobným spôsobom môže štát **podporiť aj spotrebu niektorých komodít** (vzdelávanie, bývanie), a to prostredníctvom systému poskytujúceho zvýhodnené pôžičky, hypotéky, či vyššie výnosy zo sporenia (napr. stavebné sporenie),
- štát je tiež významným zákazníkom pokiaľ sa jedná o **nákup tovarov a služieb**. Nakúpené statky alebo poskytuje bezplatne svojim občanom (zbrane v rámci zaistovania národnej obrany) alebo ich distribuuje priamo (zdravotná starostlivosť),
- štát prostredníctvom **prerozdeľovania príjmov** kompenzuje tzv. „sociálnu slepotu“ trhu. Túto funkciu vykonáva prostredníctvom dvoch základných nástrojov a to: transferov a daňovou politikou. Transfery predstavujú jednostranné peňažné toky (dôchodky, sociálne dávky). V rámci daňovej politiky existuje opäť rada nástrojov slúžiacich redistribučnej (prerozdeľovacej) funkcii napr. progresívne sadzby dane z príjmu.

Okrem trhu však môže **zlyhať** aj samotný **štát**, a to napríklad z nasledovných dôvodov:

- **nedokonalé informácie** - rôzne spoločenské skupiny majú tendenciu podať nesprávne informácie s cieľom získať výhody zo štátnych zásahov,
- **obmedzená kontrola správania sa súkromného sektora** - efekt zásahu sa nemusí dosiahnuť, lebo jednotlivci sa správajú inak ako štát očakáva. Snažia sa obísť alebo využiť štátne regulácie, podpory (napr. dotácie),
- **obmedzená kontrola nad byrokratickým aparátom** - úspech štátnych zásahov závisí od kvality štátnej správy. V prípade korupcie sa štátne transfery nedostanú tam, kam sú namierené.

Zmiešaná ekonomika

Z ekonomického hľadiska súvisí potreba vzniku verejného sektora s fungovaním **zmiešanej ekonomiky**, čo môžeme považovať za tretí predpoklad jeho existencie. Zmiešaná ekonomika je charakteristická **koexistenciou súkromného a verejného sektora, verejného a súkromného vlastníctva a koordináciou ekonomických aktivít súkromnými iniciatívami** (trhovým mechanizmom) a **verejnými inštitúciami** (formou regulačných príkazov a fiškálnych podnetov) v rámci fungovania pluralitnej spoločnosti. V súčasnosti sú obe súčasti - trh a vláda - považované za nevyhnutné pre zdravé fungovanie ekonomiky.

Referencie

1. Barták, P. (2004). K identite verejnej správy. In: Sociálnoekonomická revue, roč. 2, č. 3 - 4 (2), s. 9 – 15. ISSN 1336-3727.
2. Beňová, E. et al. (2003). Financie a mena. Bratislava: Ekonóm. ISBN 80-225-1659-7.
3. Hamerníková, B., Kubátová, K. (2000). Veřejné finance. Praha: Victoria Publishing. ISBN 80-902752-1-4.
4. Klimovský, D. (2008). Základy verejnej správy. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. 270 s. ISBN 978-80-7097-713-2.
5. Majlingová, Ľ. et al. (2002). Verejné služby. Banská Bystrica: Ekonomická fakulta UMB v Banskej Bystrici. 314 s. ISBN 80-8055-754-3.
6. Malý, I. et al. (2016). Distanční studijní opora: Veřejná ekonomie. 3. aktual. vydanie. Brno. Dostupné na:
https://dl1.cuni.cz/pluginfile.php/467034/mod_resource/content/2/DSO_III_2016.pdf.
7. Neubauerová, E. et al. (2001). Teórie vo verejných financiách. Bratislava: Ekonóm. ISBN 80-225-1391-1.
8. Rektořík, J. (2002). Ekonomika a řízení odvetví veřejného sektoru. Praha: Ekopress. 196 s. ISBN 80-86119-60-2.
9. Sivák, R., Beňová, E., Neubauerová, E. et al. (2007). Verejné finance. Bratislava: Iura Edition, 311 s. ISBN 978-80-8078-094-4.
10. Šíbl, D. et al. (2002). Veľká ekonomická encyklopédia. Výkladový slovník A – Ž. Bratislava: Sprint. ISBN 80-88848-02-4.
11. Žárska, E., Černěnkó, T., Kozovský, D. (2010). Verejná správa 1. Bratislava: EKONÓM. 176 s. ISBN 978-80-225-3113-9.

2 Základné pojmy a prístupy k vymedzeniu ekonomiky verejného sektora

V predchádzajúcej kapitole sme demonštrovali, že verejný sektor nás sprevádza pri každodenných činnostiach a zohráva významnú úlohu v našich životoch. V tejto kapitole bude pozornosť venovaná teoretickým rámcom, ktoré sa úlohe verejného sektora venujú a zadefinujeme základné pojmy v takom ponímaní, ako s nimi budeme pracovať ďalej v texte. Teoretické vymedzenia zahájime definíciou ekonómie a ekonomiky verejného sektora, pričom zadefinujeme aj základné otázky, na ktoré ekonomika verejného sektora odpovedá, následne vymedzíme rozdiel medzi pozitívnou a normatívnou analýzou, ktoré sa v ekonomike verejného sektora vyskytujú. Ďalšia časť textu sa bude bližšie zaoberať jednotlivými vývojovými etapami ekonómie a najmä úlohou, ktorú tieto smery prisudzovali štátu.

2.1 Ekonómia a ekonomika verejného sektora

Ekonómia je vo všeobecnosti definovaná ako veda, ktorá sa zaoberá rozhodovaním o efektívnom využívaní vzácnych zdrojov na výrobu užitočných statkov a o ich rozdeľovaní medzi členov spoločnosti. K ekonomickým vedám sa pochopiteľne radí aj **ekonómia verejného sektora**, ktorej základnou a zdanlivo ľahko uchopiteľnou **definíciou** je, že ide o spoločensko-vednú disciplínu, ktorá sa **zaoberá zákonitostami fungovania verejného sektora v systéme národného hospodárstva**.

Predmetom záujmu ekonómie verejného sektora sú koncepty ako regulácie rôzneho druhu, verejné výdavky, dane, verejné poskytovanie určitých statkov, otázky verejného dlhu alebo efektívnosť vo verejnom sektore.

Okrem pojmu ekonómia sa často stretávame aj s pojmom ekonomika. Ekonomika zahŕňa súbor všetkých ekonomických činností krajiny alebo štátu a tiež súhrn odvetví a druhov výroby národného hospodárstva. Ekonomika je **časť spoločenského života** zameraná na materiálne udržiavanie a zabezpečovanie ľudského života. Ide o oblasť spoločenskej činnosti, prostredníctvom ktorej sa vyrábajú, rozdeľujú a spotrebúvajú statky. Ekonomika sa zaoberá základnými ekonomickými problémami, ktorými je zodpovedanie základných otázok, a to: Čo vyrábať? Ako vyrábať? Pre koho vyrábať?

V súlade so všeobecným vymedzením ekonomiky možno definovať aj **ekonomiku verejného sektora**, a to na základe jej cieľa, ktorým je **zdôvodňovanie existencie vlád a vysvetľovaním toho, ako vlády môžu ovplyvniť ekonomickú aktivitu**. Ekonomika verejného sektora vysvetľuje, ako je „neviditeľná ruka“ trhu zmiernená „viditeľnou rukou“ vlády v zmiešanej ekonomike.

Ekonomika verejného sektora sa tradične zaoberá štúdiom toho, ako sa vlády dokážu vyrovnáť so zlyhaním trhov pri dosahovaní efektívnych výsledkov. Možné nápravné opatrenia, o ktorých sa uvažuje, zahŕňajú využitie verejných výdavkov a zdanenia, prevzatie niektorých firiem do vlastníctva štátu a zavedenie regulácie.

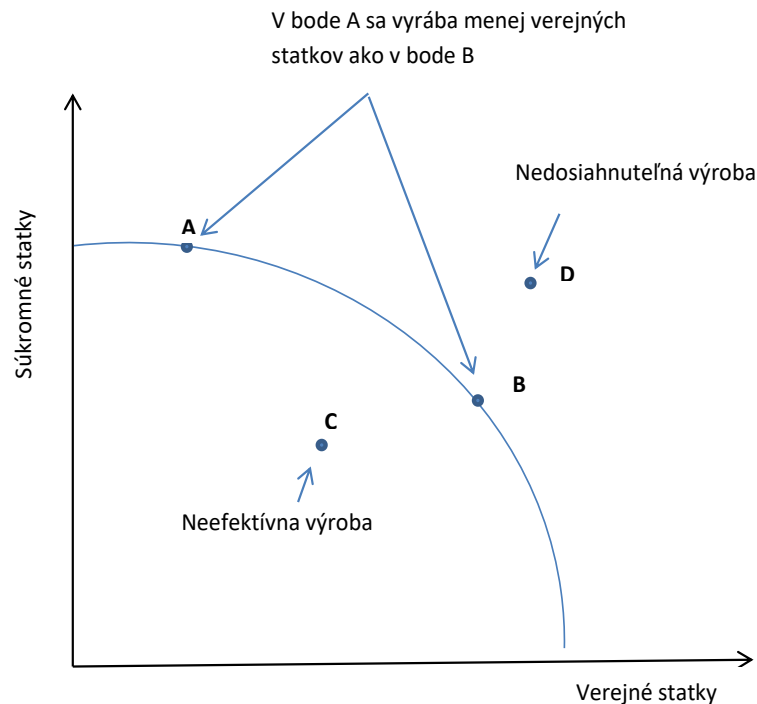
Aj v prípade ekonomiky verejného sektora sú nastolené základné otázky, ktoré sa snaží zodpovedať, a to:

Čo sa má vyrábať?

Táto otázka hľadá odpoveď na to, akú časť obmedzených zdrojov, ktoré spoločnosť vlastní, má použiť na výrobu verejných statkov (školsťvo, diaľnice, obrana atď.) a akú časť na výrobu súkromných statkov (autá, potraviny, oblečenie atď.).

Grafickou reprezentáciou tejto otázky je spoločenská krivka výrobných možností (Obrázok 4), ktorá udáva rôzne množstvá dvoch statkov, ktoré môžu byť vyrobené pri danej výrobnej technológii a danom množstve výrobných zdrojov. Pokiaľ sa spoločnosť rozhodne zvýšiť spotrebu verejných statkov, musí sa vzdať časti súkromných statkov

Obr. 4 Spoločenská krivka výrobných možností



Zdroj: vlastné spracovanie

Body, ktoré ležia nad hranicou výrobných možností (bod D) predstavujú nedosiahnuteľnú oblasť, na ktorú v spoločnosti nie je dostatok zdrojov. Všetky body, ktoré ležia na hranici výrobných možností (napr. body A a B) predstavujú efektívnu oblasť. Body, ktoré ležia pod hranicou výrobných možností (bod C) predstavujú pre danú spoločnosť ešte rezervy, teda že všetky zdroje nie sú efektívne využité.

Ako sa má vyrábať?

Ide o otázku, kedy má štát priamo vyrábať verejné statky a kedy má tieto statky nakupovať od súkromného sektora (napr. má vysoké školstvo zabezpečiť súkromný sektor alebo štát?). Niektorí ekonómovia veria, že pokiaľ verejné statky neprodukuje priamo štátny subjekt, dochádza k zneužívaniu spotrebiteľa, naopak iní si myslia, že štátne podniky sú nevyhnutne menej efektívne ako súkromné podniky.

Štát ovplyvňuje tiež podmienky v akých súkromný sektor uskutočňuje výrobu prostredníctvom rôznych regulácií (napr. regulácia zameraná na ochranu životného prostredia, ktorá vedie k zvyšovaniu nákladov pre súkromný sektor).

Pre koho sa má vyrábať?

Táto otázka rieši prerozdelenie statkov v spoločnosti. Štát prostredníctvom daní a rôznych sociálnych programov (transferov) ovplyvňuje disponibilný príjem jednotlivcov. Obyčajne týmito zásahmi niektoré skupiny v spoločnosti stratia, zatiaľ čo iné získajú.

Ako sa uskutočňuje (kolektívne) rozhodovanie?

Rieši, ako by sa mali robiť rozhodnutia, ktoré spoločnosť robí ako celok (napr. právny systém, výdavky na školstvo atď.). Kolektívne rozhodovanie je zložité, nakoľko jednotlivci majú rôzne názory na to, čo je dobré pre spoločnosť (napr. spoplatnenie vysokoškolského štúdia). Na individuálnej úrovni tento problém neexistuje, nakoľko jednotlivec sa rozhodne pre alternatívu, ktorá mu najviac vyhovuje – správa sa racionálne.

Prečo sú potrebné štátne intervencie?

Štátny zásah je potrebný v prípade, keď zlyhá trh. Ide napríklad o prípady produkcie čistých verejných statkov (verejné osvetlenie) alebo kompenzácia poľnohospodárov za produkciu pozitívnych externalít vo forme ochrany životného prostredia a krajiny tvorby.

2.2 Pozitívna a normatívna analýza

Úlohou ekonómov pôsobiacich v oblasti verejnej ekonómie je jednak interpretovať vzťahy a hľadať príčiny javov, ktoré sa v ekonomike vyskytujú, a jednak vyjadriť svoj názor na vhodnosť prijímania určitého verejného programu. Napriek tomu, že obe tieto činnosti sa zdajú byť prirodzenou súčasťou práce ekonómov, a teda máme tendenciu posudzovať ich rovnako, ide o analýzy rôznej povahy, konkrétne o analýzy patriace do **pozitívnej** a **normatívnej ekonómie**.

Pozícia a práca ekonóma sa zdá byť celkom jednoznačná a všetci si pod ňou vieme niečo predstaviť, avšak aj ekonómovia môžu v rámci svojej práce zastávať rôzne role, a to jednak vedcov a jednak poradcov vlády (politikov).

Predstavte si dvoch jednotlivcov, ktorí sa vyjadrujú o rovnakej veci - o zákone o minimálnej mzde (Mankiw, 2018):



Pozitívny výrok:
Zákony, ktoré stanovujú
minimálnu mzdu majú za
dôsledok nezamestnanosť.



Normatívny výrok:
Vláda by mala zvýšiť
minimálnu mzdu.

Prvý jednotlivec sa vyjadruje ako vedec. Vyslovuje tvrdenia o tom, **aký svet je**, ako funguje. Takéto tvrdenia patria do oblasti **pozitívnej ekonómie**. **Predmetom** pozitívnej ekonómie je **skutočný svet** (nehovorí o ideálnom svete) a tento typ analýz **nenarába s pojmom verejný záujem**.

Druhý jednotlivec sa vyjadruje ako poradca vlády (ako tvorca verejnej politiky). Vyslovuje tvrdenia o tom, **aký by svet mal byť**, teda sa pohybuje v intenciách **normatívnej ekonómie**. **Predmetom** normatívnej ekonómie je **ideálny svet**, pričom pri tomto type analýz sa berú do úvahy **hodnoty**, s ktorými sa autor tvrdenia stotožňuje a cez ktoré vníma svet (Cibáková et al., 2012). V prípade normatívnych výrokov dochádza k **hodnoteniu vhodnosti/nevhodnosti** konkrétnej politiky.

Kľúčový **rozdiel** medzi pozitívnymi a normatívnymi výrokmi je **v prechode od faktov k hodnotám** a tiež v tom, ako posudzujeme ich platnosť. Pozitívne tvrdenia môžeme v zásade potvrdiť alebo vyvrátiť skúmaním dôkazov. Ekonóm by mohol vyhodnotiť vyjadrenie prvého jednotlivca (vedca) analýzou údajov o zmenách minimálnych miezd a zmenách nezamestnanosti v priebehu času. Naproti tomu hodnotenie normatívnych výrokov zahŕňa okrem faktov aj hodnoty. Výrok druhého jednotlivca (poradcu vlády) nemožno posudzovať iba na základe údajov. Rozhodovanie o tom, čo je dobrá a čo zlá politika, nie je len vecou vedy. Zahŕňa napríklad názory na etiku, náboženstvo a politickú filozofiu (Mankiw, 2018).

Tieto dva koncepty teda nie sú od seba oddelené, naopak ich vzájomná prepojenosť je nevyhnutná. Najmä v prípade normatívnej ekonómie, ktorá je závislá na pozitívnych analýzach, nakoľko nie je možné vynášať súdy o vhodnosti vládnej politiky bez toho, aby sme mali jasný obraz o jej dôsledkoch.

Príklad rozdielov medzi pozitívnou a normatívnou analýzou (Stiglitz, Rosengard, 2015):

V ekonomike bola uvalená daň z piva vo výške 1 EUR za fľašu piva.

Pozitívna ekonómia by opísala vplyv dane na cenu piva. Zvýšila by sa cena za fľašu piva o celé 1 euro alebo by výrobcovia časť dane absorbovali? Na základe tejto analýzy by ekonómovia pokračovali v predpovedaní toho, o koľko sa zníži spotreba piva a koho daň zasiahne najviac. Mohli by napríklad zistiť, že relatívne najviac zasiahnutou skupinou budú jednotlivci s nižšími príjmami, keďže na pivo míňajú pomerne väčšiu časť svojho príjmu. Štúdie by tiež mohli ukázať, že existuje systematický vzťah medzi množstvom spotrebovaného piva a dopravnými nehodami. Pomocou týchto informácií by sa ekonómovia mohli pokúsiť odhadnúť, ako by daň z piva ovplyvnila počet nehôd. Všetky tieto kroky sú súčasťou opisu dôsledkov dane bez vynášania súdov o jej vhodnosti, či nevhodnosti.

V konečnom dôsledku však vyvstáva otázka, či takúto daň uvaliť alebo neuvaliť, teda či je takáto politika vhodná a prospešná. Toto je normatívna otázka a v reakcii na ňu ekonómovia zvážia výhody daňových príjmov, deformáciu, ktorá vznikne v spotrebe, nerovnosti spôsobené tým, že pomerne väčšiu časť dane znášajú jednotlivci s nižšími príjmami a zachránené životy na cestách. Teda využijú poznatky získané pozitívnou analýzou na vynesenie hodnotového súdu.

Prostredníctvom pozitívnej ekonomickej analýzy identifikujeme niektoré benefity (cesty sú bezpečnejšie) a niektoré „straty“ (spotrebitelia, ktorí platia vyššie ceny, výrobcovia, ktorí majú nižšie zisky, pracovníci, ktorí prídu o prácu). Normatívna ekonómia sa zaoberá vývojom systematických postupov, pomocou ktorých môžeme porovnať zisky tých, ktorí sú na tom lepšie, so stratami tých, ktorí sú na tom horšie, aby sme dospeli k celkovému úsudku o vhodnosti návrhu.

2.3 Význam úlohy štátu vo vybraných ekonomických teóriách

Väčšina súčasných rozvinutých ekonomík sveta funguje na princípoch tzv. zmiešanej ekonomiky, a teda na koexistencii verejného a súkromného sektora. Úloha štátu v takýchto ekonomikách je neodškriepiteľná, aj keď medzi jednotlivými krajinami existujú významné rozdiely. Rozdielne sa k úlohe štátu v ekonomike stavali aj jednotlivé ekonomické smery, ktoré sa postupne vyvíjali a uplatňovali v ekonomickej teórii a praxi.

Ambíciou nasledovného textu nie je vyčerpávať opísať všetky uplatňované teórie, naším záujmom je sprostredkovať informáciu o tom, ako k postaveniu štátu v ekonomike pristupovali niektoré vybrané teórie, a to práve za účelom poukázať na odlišnosti v prístupoch.

Jednou z prvých doktrín, ktoré sa zastávali za aktívne zasahovanie štátu do ekonomiky, bol **merkantilizmus**. Za domovskú krajinu merkantilizmu sa často považuje Francúzsko, čo môže byť spôsobené tým, že najznámejším predstaviteľom je minister financií na dvore Ľudovíta XIV., **Jean - Baptiste Colbert** (1619 – 1683). Tento fenomén však zahŕňal viac ako jeden myšlienkový prúd a predstavoval súbor techník a pravidiel správania sa pre obchodníkov a ministrov hospodárstva z rôznych krajín už od 16. stor. (Becchetti, Bruni, Zamagni, 2020).

Merkantilizmus je súbor pravidiel, praktických smerov a návrhov hospodárskej politiky adresovaných panovníkom s cieľom zvýšiť bohatstvo krajiny. Merkantilisti zastávali názor, že **bohatstvo národa sa meria množstvom zlata a drahých kovov**, ktoré národ vlastní. Z tohto dôvodu merkantilisti **podporovali myšlienky koloniálnej politiky a protekcionizmu**. Vznikli prvé obchodné spoločnosti. Medzi najznámejšie patrili Britská východoindická spoločnosť založená v roku 1600 a holandská západoindická spoločnosť založená o dva roky neskôr.

Takto nahromadené bohatstvo sa potom využívalo na posilnenie vojenského aparátu štátu, ktorý bol zasa určujúcim faktorom pri dobývaní nových území a presadzovaní ekonomickej prevahy.

Išlo teda o vysoko protekcionistickú školu ekonomického myslenia, ktorá **spájala export s bohatstvom (hromadenie drahých kovov a peňazí) a import naopak s ochudobnením (krajina strácala drahé kovy a peniaze)**.

Hospodárskymi odporúčaniami predstaviteľov merkantilizmu bol preto **zákaz vývozu drahých kovov, vysoké clá a kvóty na dovoz, podpora ťažby drahých kovov a dobyvačné vojny za účelom získania drahých kovov**. Hlavným cieľom bolo dosiahnuť aktívnu obchodnú bilanciu. Neskôr sa preto podporovali domáce manufaktúry, ktoré sa zameriavali na výrobu výrobkov na vývoz. Dovážali sa len suroviny, ktoré sa v krajine nenachádzali a výrobky, ktoré sa nevyrábali.

Medzinárodný obchod sa považoval za „hru s nulovým súčtom“, teda obohatenie jednej krajiny sa dalo dosiahnuť iba ochudobnením ostatných. V obchodnej výmene sa tak jedna strana stala bohatšou (strana, ktorá zvýšila zlato vstupujúce do krajiny kvôli predajom) a druhá sa stala chudobnejšou (tá, ktorá znížila zásoby zlata, pretože to bolo vynaložené na nákup tovaru, ktorý sa nevyrábala na jej území). Trvalo stáročia, kým táto myšlienka trhovej výmeny zmizla (a stále úplne nezanikla) (Becchetti, Bruni, Zamagni, 2020).

Opačný pohľad na úlohu štátu v ekonomike presadzovali predstavitelia teórie nazvanej **laissez faire** (voľný preklad: nechajme to tak). Tento názov bol pravdepodobne odvodený od odpovede francúzskeho obchodníka Legendra na Colbertovu otázku, čo by sa malo urobiť pre zlepšenie priemyslu v krajine. Na čo Legendre odpovedal: „nechajme to tak“.

Predstavitelia tejto teórie boli prví, ktorí považovali **bohatstvo skôr za premenlivý tok** než za stabilnú zásobu tovarov. Na rozdiel od merkantilistov, ktorí merali bohatstvo krajiny na základe zlata a drahých kovov, ktoré vlastnila, predstavitelia laissez faire zastávali názor, že **bohatstvo krajiny by sa malo merať príjmom (čistým produktom)**, ktorý je ekonomický systém schopný vyprodukovať za rok.

Tento rozdiel medzi zásobami a tokom zostáva základom ekonomiky. Bohatstvo krajiny sa ani dnes nemeria zásobami, teda na základe zlata držaného v bankových trezoroch, alebo množstvom vlastnených surovín alebo iných materiálnych statkov, ale skôr na základe hrubého domáceho produktu, alebo množstvom tovarov a služieb, ktoré môže daná krajina vyprodukovať za rok.

Kontext, do ktorého môžeme tieto myšlienky vsadiť, je však diametrálne odlišný od toho, v ktorom sa uplatňoval merkantilizmus. Priemyselný kapitalizmus sa šíril Európou od konca 18. storočia do prvej polovice 19. storočia. Británia bola v tej dobe vedúcou krajinou, kde priemyselná revolúcia začala a potom sa rozšírila do zvyšku Európy.

Vynález parného stroja, využitie nových foriem energie a zlepšenie dopravy viedli k významným zmenám nielen v ekonomickej, ale aj sociálnej oblasti. Zakladanie prvých priemyselných zón a otváranie tovární nielenže zvýšilo produkciu tovarov, ktoré bolo možné vďaka novým technologickým objavom vyrábať vo väčšom počte pri nižších nákladoch, ale aj premenilo remeselníkov na robotníkov.

Na teóriu laissez faire vo svojom diele nadviazal aj ďalší významný škótsky filozof, etik, sociológ a ekonóm, **Adam Smith** (1723 – 1790), ktorý sa považuje za hlavného predstaviteľa **hospodárskeho liberalizmu**.

Smithovým najdôležitejším ekonomickým dielom je „*Skúmanie podstaty a príčin bohatstva národov*“ (1776). Považuje sa za prvý systematický text o politickej ekonómii, prostredníctvom ktorého Smith ovplyvnil ekonómov počas celého 19. storočia a v niektorých ohľadoch inšpiruje ekonómov dodnes. V tomto diele Smith argumentoval za **obmedzenú úlohu vlády. Úlohu štátu Smith zredukoval na 3 povinnosti**, a to (Malý et al., 2016):

- ochraňovať spoločnosť pred násilím a útokmi od iných nezávislých spoločenstiev,
- ochraňovať každého člena spoločnosti pred nespravodlivosťou a utláčaním od ostatných členov tej istej spoločnosti,
- zriadiť a udržiavať niektoré verejné inštitúcie a projekty, ktorých zriadenie a chod nikdy nemôže byť v záujme jednotlivca či malej skupiny jednotlivcov, pretože zisk z nich by nikdy nevynahradil vynaložené náklady jednotlivca či malej skupiny jednotlivcov, hoci môžu často poskytnúť viac ako úhradu nákladov pre spoločnosť ako takú. Ide o tie inštitúcie a projekty, o ktoré nemajú záujem jednotliví podnikatelia.

Pokúsil sa ukázať, ako **konkurencia a motív zisku vedú jednotlivcov (pri sledovaní ich vlastných súkromných záujmov) k tomu, aby slúžili verejnému záujmu**. Motív zisku tiež vedie jednotlivcov, ktorí si navzájom konkurujú, aby dodávali tovary, ktoré chcú iní jednotlivci. **Na trhu prežijú len tie firmy, ktoré vyrábajú to, po čom je dopyt, za čo najnižšiu cenu. Smith tvrdil, že ekonomika je vedená, akoby neviditeľnou rukou trhu k tomu, aby produkovala to, čo jednotlivci dopytujú, a to najlepším možným spôsobom.**

Úvahy o neviditeľnej ruke trhu však neboli v jeho práci jedinými, Smithove diela obsahujú aj iné kľúčové myšlienky, napr. (Becchetti, Bruni, Zamagni, 2020):

- bohatstvo nevzniká ani zo zlata, ani z pôdy, ale z práce. Podľa Smitha je práca zdrojom všetkého bohatstva a hodnoty tovaru,

- Smith začal rozlišovať medzi „hodnotou použitia“ tovaru a „hodnotou výmeny“. Hodnota použitia závisí od schopnosti tovaru uspokojiť potrebu jedného jednotlivca, a preto sa mení v závislosti od potrieb a vkusu ľudí (napr. rovnaké topánky môžu rôzni ľudia oceniť rôzne). Hodnota výmeny zodpovedá cene tovaru, vychádza z objektívnych údajov, keďže vychádza z ponuky a dopytu na trhu. Výmenná hodnota je teda stabilnejšia, pretože závisí od práce potrebnej na jej výrobu. Podľa Smitha sa tieto dve hodnoty nie vždy zhodujú. Aby to vysvetlil, prijal takzvaný „paradox vody a diamantov“. Voda má vysokú hodnotu použitia, ale žiadnu hodnotu výmeny. Naopak diamanty majú vysokú hodnotu výmeny, ale veľmi nízku hodnotu použitia. Ekonómovia následne nazvali hodnotu použitia „úžitkom“ a hodnotu výmeny „cenou“. Vzhľadom na variabilitu a subjektivitu hodnoty použitia, a tým aj jej nepredvídateľnosť, si Smith za smerodajnejšiu zvolil hodnotu výmeny, ktorá je objektívnejšia, keďže je z hľadiska subjektívnej užitočnosti viazaná na množstvo ľudskej práce,
- Smith začal tiež rozlišovať medzi prirodzenou cenou (cena, ktorá zahŕňa výlučne náklady produkcie) a trhovou cenou (cena, ktorá vzniká pôsobením ponuky a dopytu na trhu v určitom čase). Ak sa napríklad v určitom roku a na konkrétnom mieste vyskytne choroba viniča, ktorá výrazne zníži množstvo produkcie, je pravdepodobné, že cena vína v danej oblasti vzrastie, pretože na trhu bude málo fliaš. Toto zvýšenie ceny fliaš vína sa odráža v trhovej cene, pričom prirodzená cena, čiže náklady, ktoré musí vinár znášať na fľaškovanie vína, zostávajú nezmenené,
- ďalším dôležitým konceptom, ktorý Smith skúmal bolo sledovanie vlastných záujmov. Podľa Smitha to znamená, že trh nevyžaduje „zhovievavosť“ alebo lásku k druhým na to, aby dobre fungoval, stačí, aby sa ľudia starali o svoje záujmy. Aj keď sa na prvý pohľad zdá, že Smith ponúka negatívny pohľad na ľudskú povahu, pri bližšom skúmaní vidíme, že jeho úmyslom bolo zdôrazniť nezávislosť jednotlivcov od benevolentnosti spoluobčanov. Keďže trhové vzťahy sú neosobné, umožňujú nám uspokojiť naše potreby bez toho, aby sme sa museli spoliehať na láskavosť alebo veľkodušnosť iných. To je dôvod, prečo má podľa Smitha trh civilizačnú funkciu: je to prostriedok, ktorý nám umožňuje oslobodiť sa od ostatných bez toho, aby sme sa na nich museli spoliehať.

Smithove úvahy však napriek ich popularite zďaleka nepresvedčili všetkých mysliteľov devätnásteho storočia. Naopak znepokojovali ich vážne príjmové nerovnosti, bieda, v ktorej žila väčšina pracujúcej triedy a nezamestnanosť, ktorej robotníci často čelili. Mnohí pripisovali zlo a neprávosti v spoločnosti súkromnému vlastníctvu kapitálu. To, čo Adam Smith považoval za cnosť, oni považovali za nerosť.

Jedným z takto zmýšľajúcich filozofov bol aj nemecký autor **Karl Marx** (1818 – 1883), ktorého dnes možno považovať za jedného z najvplyvnejších sociálnych mysliteľov. Marx patril k tým, ktorí **obhajovali väčšiu úlohu štátu pri kontrole výrobných prostriedkov**. Svoje myšlienky zachytil v početných dielach, z ktorých najznámejším je *Kapitál* (1867). Jeho najväčšia kritika bola namierená proti Smithovej teórii hodnoty a jeho teórii zisku, v ktorej pracovníci prispievajú iba časťou hodnoty tovaru. Marx namiesto toho ukázal, že hodnota produktu každodennej práce je podstatne vyššia ako mzda, ktorú robotníkovi platí kapitalista. Podľa Marxa robotníci vytvorili celú hodnotu tovaru. Na základe toho tvrdil, že generovanie zisku je krádež spáchaná na robotníkoch. Marx tvrdil, že kapitalizmus je hlboko nespravodlivý systém, pretože bol založený na útlaku robotníckej triedy kapitalistickou triedou. Pre Marxa je komunistická spoločnosť spravodlivou spoločnosťou, teda spoločnosťou, v ktorej sa celá

hodnota výroby vracia robotníkom. Marxova kritika trhovej ekonomiky je najradikálnejšia, aká kedy bola sformulovaná. Pričom ani rozvoj kapitalizmu v minulom storočí, ani pád komunizmu ju celkom nevyvrátili. To je dôvod, prečo Marx dodnes inšpiruje myšlienky a činy mnohých vedcov.

Okrem motívov, ktoré viedli Marxa a iných filozofov a ekonómov k spochybňovaniu úlohy trhu v ekonomike, sa základy liberálnej ekonómie otriasli aj v dôsledku Veľkej hospodárskej krízy, ktorá v 30. rokoch 20. stor. postihla celú svetovú ekonomiku. Existoval oprávnený a rozšírený názor, že trhy významným spôsobom zlyhali a na vládu bol vyvíjaný obrovský tlak, aby s týmto zlyhaním trhu niečo urobila.

V tomto období sa výraznou osobnosťou stal anglický ekonóm **John Maynard Keynes** (1883 - 1946), ktorý dôrazne tvrdil, že **vláda má nielen povinnosť, ale aj schopnosť na to, urobiť niečo s ekonomickými prepadmi**. V tomto smere najvýznamnejším Keynesovým dielom bola kniha *Všeobecná teória zamestnanosti, úroku a peňazí* (1936), v ktorej sa zaoberal jednak príčinami vzniku krízy a jednak odporúčaniami, aby sa podobná situácia viac neopakovala.

V knihe Keynes zdôrazňoval ústrednú úlohu vlády v ekonomike krajiny. Po viac ako storočí optimistickej viery v „neviditeľnú ruku trhu“ alebo schopnosť trhov samoregulovať sa bez potreby vonkajších zásahov, Keynes ukázal, že **trh si vyžaduje vládne zásahy, najmä v časoch krízy, ktoré sa prejavujú v dvoch hlavných nástrojoch politickej ekonómie: menovej politike a verejných výdavkoch**. Keynesova teória sa stala teoretickým základom zdôvodnenia aktívnej úlohy štátu v ekonomike. Organizovali sa projekty verejných prác a verejnej zamestnanosti, vznikli systémy sociálneho poistenia a pod. (Becchetti, Bruni, Zamagni, 2020).

Ako **hlavný nástroj regulovania zo strany štátu Keynes vyzdvihoval štátny rozpočet**, resp. širšie ponímanie **fungovania peňažno-úverového systému**. Dane, ako hlavný zdroj príjmu štátneho rozpočtu, sú založené na progresívnej dani určenej podľa výšky príjmu hospodárskeho subjektu. Štát môže pomocou štátneho rozpočtu podnecovať či spomaľovať podnikateľskú aktivitu. **Cieľom** peňažnej politiky je **zvýšenie efektívnosti dopytu prostredníctvom zabezpečenia dostatočného množstva peňazí**, tzv. politika lacných peňazí, ktorá sa prejavuje ako **pokles úrokovej miery a vzrast sklonu k investovaniu** (euroekonom.sk, 2018).

Po náročnom krízovom a vojnovom období sa postupne opäť začala ekonomická situácia stabilizovať a zlepšovať. Koniec 60. a začiatok 70. rokov sa niesol v znamení významného technologického pokroku. Pre toto obdobie je príznačná vysoká miera využitia výrobných kapacít, nízka miera nezamestnanosti, znižovanie nákladov na získavanie informácií a iné skutočnosti, ktoré opäť viedli k tendenciám obmedziť zasahovanie štátu do ekonomiky (Cibáková et al., 2012).

Príkladom smerov, ktoré sa sformovali v tomto období je **monetarizmus**, ktorého hlavným predstaviteľom je **Milton Friedman** (1912 – 2006). Táto škola ekonomického myslenia zastáva názor, že **zásoba peňazí (celkové množstvo peňazí v ekonomike) je hlavným determinantom HDP v krátkodobom horizonte a cenovej hladiny v dlhodobom**. Podľa monetaristov by **štát nemal zasahovať do chodu ekonomiky okrem regulovania množstva peňazí** v nej.

Menová politika, jeden z nástrojov, ktoré vlády majú na ovplyvňovanie celkovej výkonnosti ekonomiky, využíva nástroje ako úrokové sadzby na úpravu množstva peňazí v ekonomike. Monetaristi sa domnievajú, že ciele menovej politiky sa najlepšie dosiahnu orientáciou na mieru rastu peňažnej zásoby (Sarwat, Papageorgiou, 2014).

V súčasnosti dochádza k prelínaniu sa množstva názorových smerom a v zásade platí - koľko ekonómov, toľko názorov. Odpoveď na to, prečo sa nezhodnú možno hľadať v mnohých ekonomických, sociálnych, či filozofických úvahách. Stiglitz (1997) príčiny nezhôd zhrnul nasledovne:

- **rozdiel vo vedeckých súdoch** – veda je snahou pochopiť svet okolo nás a nie je nezvyčajné, že vedci nemusia, ako hľadanie pokračuje, dospieť k zhode v tom, kde leží pravda. Ekonómovia spolu nesúhlasia, lebo je to mladá veda, a tiež preto, že majú rôzne pochybnosti o validite alternatívnych teórií alebo o dôležitosti jednotlivých parametrov,
- **rozdielne hodnoty** – jednotliví ekonómovia vyznávajú rôzne hodnoty. Predstavte si situáciu dvoch jednotlivcov Petra a Pavla, ktorí si berú rovnaké množstvo vody z obecnej studne. Na údržbu studne obec používa prostriedky získané z daní. Peter má príjem 2 000 EUR a Pavol 500 EUR, obaja platia rovnakú daň 10 % z príjmu. Je to spravodlivé? Kto platí príliš veľa a kto málo? Je Pavlov príjem nižší kvôli zdravotným ťažkostiam alebo preto, že je napr. učiteľ v materskej škole? Je Petrov príjem vysoký kvôli dedičstvu a práci v rodinnej firme alebo kvôli tomu, že aj v monotónnej práci je ochotný pracovať nadčas? Pri takýchto a podobných otázkach sa ekonómovia nezhodnú. Tieto otázky sa totiž nedajú posudzovať len na základe vedy, ale na základe hodnotového systému konkrétneho ekonóma,
- **šarlatáni a amatéri** – ľudia majú tendenciu uveriť a vyhľadávať jednoduché riešenia na zložité problémy. Všetci napríklad vieme, ako fungujú diéty a chudnutie, a aj tak máme tendenciu uveriť jednoduchým, instantným riešeniam. Rovnako aj niektorí politici majú tendenciu uveriť ľahkým riešeniam zložitých otázok ponúkaných „šarlatánmi“ alebo amatérmi.

Referencie

1. Becchetti, L., Bruni, L., Zamagni, S. (2020). Chapter 1 - Economics: What it studies, with what methods, and how it evolved. In Becchetti, L., Bruni, L., Zamagni, S. (eds.). The Microeconomics of Wellbeing and Sustainability, Academic Press, 2020, pp. 1-49, ISBN 9780128160275.
2. Cibáková, V., Beňová, E., Neubaruerová, E., Drábeková, M., Švecová, M. (2012). Ekonomika verejného sektora. Bratislava: Iura Edition. 356 s. ISBN 978-80-8078-473-7.
3. EUROEKONOM.SK (2018). Keynesovstvo, John Maynard Keynes a Keynesove teórie. Online. Dostupné na: <https://www.euroekonom.sk/ekonomika/ekonomicke-teorie/keynes-keynesove-teorie-a-statne-zasahy/#comments>.
4. Malý, I. et al. (2016). Distanční studijní opora: Veřejná ekonomie. 3. aktual. vydanie. Brno. Dostupné na: https://dl1.cuni.cz/pluginfile.php/467034/mod_resource/content/2/DSO_III_2016.pdf.
5. Mankiw. G. N. (2018). Principles of Economics. Eighth edition. Boston: Cengage Learning. 837 s. ISBN 13: 978-1-305-58512-6.
6. Sarwat J., Papageorgiou, Ch. (2014). What Is Monetarism? In Finance and Development, vol. 51, no. 1.
7. Stiglitz, J.E. (1997). Ekonomie veřejného sektoru. Praha: GRADA Publishing. ISBN 80-7169-454-1.
8. Stiglitz, J. E., Rosengard, J. K. (2015). Economics of the public sector. Fourth edition. New York: W. W. Norton & Company, Inc. 923 s. ISBN 978-0-393-92522-7.

3 Ekonómia blahobytu a paretova efektívnosť

Rovnako ako jednotlivci, aj verejné subjekty, sa musia rozhodnúť, ako najlepšie využiť zdroje, ktoré majú k dispozícii, keďže v konkrétnom časovom období je množstvo dostupných zdrojov fixné, čo vedie k problémom s výberom - ak sa na daný projekt prideli viac zdrojov, bude ich menej na realizáciu iného projektu, hoci je tiež relevantný a dôležitý. Takéto rozhodnutia ovplyvňujú životné podmienky mnohých ľudí, pričom niektorí získajú a iní stratia (Becchetti, Bruni, Zamagni, 2020).

Práve takýmito a podobnými otázkami sa zaoberá **ekonómia blahobytu**, ktorej účelom je **premostiť medzi teoretickou analýzou a praktickými riešeniami** spoločensky významných problémov navrhovaním vhodných foriem intervencie verejným subjektom (štátu). Ekonómia blahobytu je súčasťou normatívnej ekonómie. Zameriava sa na **sformulovanie kritérií, na ktorých je možné postaviť názory na alternatívne plány hospodárskej politiky** (napr. je pre spoločnosť dobré alebo zlé pokračovať vo výstavbe jadrovej elektrárne?).

Okrem otázok spojených s tým, ktorá alternatíva sa má v konečnom dôsledku realizovať, vyvstáva aj otázka, či spoločnosť dokáže zabezpečiť, aby tí, ktorí sú poverení riadením, skutočne sledovali verejný záujem. Skúsenosti, žiaľ, ukazujú často skôr opačnú tendenciu, a to, že aj rozhodovanie o verejných otázkach sa uskutočňuje na základe súkromného záujmu politikov alebo nejakých úzkych záujmových skupín a nie na základe záujmu celej spoločnosti. Navyše, občas sa stáva aj to, že tvorcovia politik s dobrými úmyslami príjmu a implementujú riešenie, ktoré sa ukáže ako nevhodné.

Z týchto dôvodov sa časť ekonómov aj v súčasnosti prikláňa k Smithovmu tvrdeniu o tom, že pri konaní dobra nie je potrebné spoliehať sa na vládu alebo na morálku. Smith tvrdil, že verejný záujem sa dosiahne vtedy, keď každý jednotlivec robí to, čo je v jeho vlastnom záujme. Sledovanie vlastného záujmu je totiž oveľa vytrvalejšia charakteristika ľudskej povahy ako záujem konať dobro, a preto poskytuje spoľahlivejší základ pre organizáciu spoločnosti. Okrem toho je pravdepodobnejšie, že jednotlivci vedia presnejšie odhadnúť, čo je v ich vlastnom záujme, ako to, čo je v záujme verejnom (Stiglitz, Rosengard, 2015).

Okrem základov postavených na učení A. Smitha sa pri hodnotení navrhovaných alternatív verejných projektov/programov využíva tzv. **paretovo kritérium** nazvané podľa talianskeho ekonóma a sociológa Vilfreda Pareta (1848–1923).

Také rozdelenie zdrojov v spoločnosti, ktoré je charakteristické tým, že nikto si nemôže svoju situáciu zlepšiť bez toho, aby si ju niekto iný zhoršil, sa považuje za **paretovu efektívnosť** (alebo paretovo optimum). Paretova efektívnosť je to, čo ekonómovia zvyčajne myslia, keď hovoria o efektívnosti.

Príklad paretovho riešenia:

Predpokladajme, že vláda uvažuje o výstavbe mosta. Tí, ktorí chcú most používať, sú ochotní zaplatiť mýto, ktoré sa použije na pokrytie nákladov na výstavbu a údržbu. Konštrukcia tohto mosta bude pravdepodobne paretovým zlepšením – teda ide o zmenu, vďaka ktorej sa niektorí jednotlivci majú lepšie bez toho, aby si niekto situáciu zhoršil.

Hovoríme „pravdepodobne“, pretože vždy sa nájdu iní, ktorí by mohli byť stavbou mosta nepriaznivo ovplyvnení. Napríklad, ak most zmení dopravný tok, niektoré obchody môžu stratiť zákazníkov, ktorí budú teraz využívať novú cestu, alebo celá štvrť môže byť ovplyvnená hlukom dopravy na moste a tienení mostnej konštrukcie. V takýchto prípadoch môže vláda ďalej

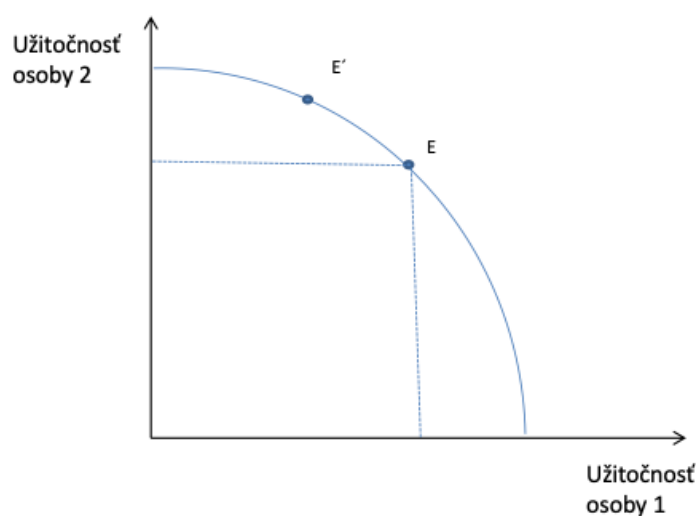
konať a prijať ďalšie riešenia. Je potrebné poznamenať, že takéto „balíky“ zmien (viacero vládnych programov spolu) môžu spoločne predstavovať paretovo zlepšenie, zatiaľ čo každá zmena samotná nemusí (Stiglitz, Rosengard, 2015).

Toto kritérium umožňuje hodnotiť dve alternatívne situácie bez potreby apelovať na porovnávanie užitočnosti alebo blahobytu jednotlivcov (veľkosť zmeny). Všetko, čo sa v praxi vyžaduje, je určiť, či sa situácia každého jednotlivca zlepšila alebo zhoršila. V takom prípade vieme povedať, že spoločenská situácia A je paretovo nadradená situácii B vtedy, ak sa aspoň jeden jedinec má lepšie v A ako v B, a že nikto v A nie je na tom horšie ako v B. Paretovo kritérium ako kritérium výberu teda nepomôže vo všetkých prípadoch, v ktorých je potrebné zhodnotiť alebo zvážiť výhody pre niektorých a straty pre iných (Becchetti, Bruni, Zamagni, 2020).

Paretovo kritérium teda nehovorí nič o rozdelení ekonomického blahobytu medzi jednotlivcov, a to napriek tomu, že rozdelenie príjmov je dôležitou otázkou pri formulovaní názorov na alternatívne usporiadanie v ekonomike. Vo všeobecnosti existuje toľko paretovo optimálnych situácií, ktoré sa medzi sebou nedajú porovnávať, koľko je možných rozdelení príjmov. To znamená, že paretovo kritérium prísne rozlišuje medzi alokačnou efektívnosťou konkrétneho ekonomického nastavenia a posúdením jej spravodlivosti. A predsa otázky týkajúce sa rozdelenia príjmov a alokácie zdrojov bývajú v praxi neoddeliteľne spojené (Becchetti, Bruni, Zamagni, 2020).

3.1 Základné vety ekonómie blahobytu

Dva z najdôležitejších výsledkov ekonómie blahobytu popisujú vzťah medzi konkurenčnými trhmi a paretovou efektívnosťou. Tieto výsledky sa nazývajú základné vety ekonómie blahobytu. V prípade oboch viet sa na grafické vyjadrenie paretovej efektívnosti používa tzv. **krivka úžitkových možností** (Obrázok 5), ktorá znázorňuje maximálnu úroveň užitočnosti, ktorú môžu dosiahnuť dvaja jednotlivci (spotrebitelia).



Obr. 5 Krivka úžitkových možností
Zdroj: vlastné spracovanie

Prvá základná veta ekonómie blahobytu znie: **pri určitých podmienkach, dokonalá konkurencia vedie k efektívnej alokácii zdrojov, konkrétne k pareto efektívnej alokácii.** To znamená, že nie je možné nájsť inú alokáciu zdrojov, ktorá by niektorému účastníkovi trhu prospela a zároveň nespôsobila stratu inému účastníkovi.

Ak je ekonomika pareto efektívna, musí sa nachádzať niekde na krivke úžitkových možností. Ak by sa ekonomika nachádzala v bode pod hranicou úžitkových možností, bolo by možné zvýšiť užitočnosť jednej osoby bez zníženia užitočnosti druhej osoby alebo zvýšiť užitočnosť oboch.

Podmienky, ktoré musia byť na trhu splnené, aby sme mohli predpokladať dosiahnutie paretovej efektívnosti sú, že:

- všetci spotrebitelia nakupujú výstupy a predávajú vstupy, aby maximalizovali svoju užitočnosť v rámci svojich rozpočtových obmedzení,
- všetky podniky nakupujú vstupy a vyrábajú výstupy, ktoré budú predávať,
- všetky podniky maximalizujú svoj zisk v rámci svojich nákladových obmedzení,
- ponuka sa rovná dopytu na všetkých trhoch.

Na dosiahnutie paretovej efektívnosti je potrebné dosiahnuť tri aspekty efektívnosti. Po prvé, ekonomika musí dosiahnuť **efektívnosť výmeny**. To znamená, že akýkoľvek vyrobený tovar musí pripadnúť jednotlivcom, ktorí si ho najviac cenia. Ak má osoba A rada jablká a osoba B hrušky, tak by osoba A mala dostať jablká a osoba B hrušky.

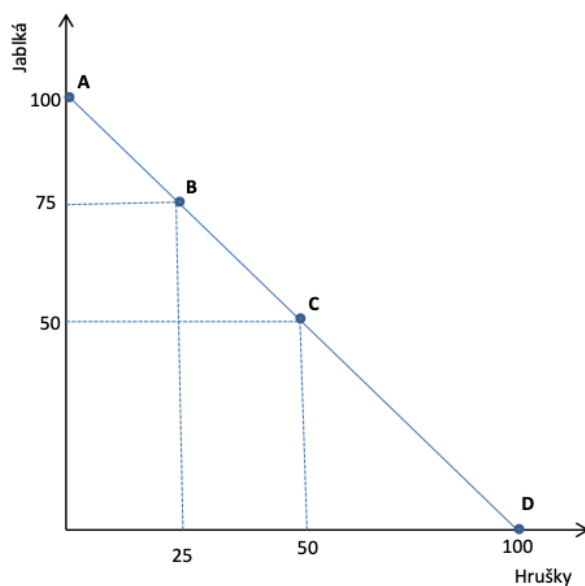
Po druhé, musí existovať **efektívnosť výroby**. Vzhľadom na zdroje spoločnosti nemožno zvýšiť produkciu jedného tovaru bez zníženia produkcie iného. Ekonomika sa nachádza na krivke výrobných možností a nie sú v nej voľné (nevyužité) zdroje.

Po tretie, ekonomika musí dosiahnuť **efektívnosť produktového mixu** tak, aby vyrobené tovary zodpovedali tovarom, ktoré požadujú jednotlivci. Ak si jednotlivci viac cenia zmrzlinu v porovnaní s jablkami a ak sú náklady na výrobu zmrzliny v porovnaní s jablkami nízke, potom by sa malo vyrábať viac zmrzliny (Stiglitz, Rosengard, 2015).

Dôkaz prvej vety ekonómie blahobytu¹

Uvažujeme o spoločnosti, v ktorej sa firmy venujú len produkcii jablák a hrušiek. Táto spoločnosť s danými zdrojmi a technológiami môže vyrobiť maximálne 100 kg jablák alebo 100 kg hrušiek. Minimálne náklady na výrobu jedného kilogramu ovocia sú 1 €. Krivka produkčných možností je znázornená na Obrázku 6.

¹ Zdroj: Serenčes et al. (2013)



Obr. 6 Krivka produkčných možností

Zdroj: Serenčes et al. (2013)

Ďalej predpokladajme, že spoločnosť tvoria len dvaja jednotlivci - Jožo a Hana. Jožo má rád len jablká a Hana len hrušky. Pre každého má 1 kg ovocia hodnotu 2 €, teda za každý kilogram jablák, ktorý Jožo spotrebuje, dosiahne zvýšenie užitočnosti 2 €. Konzumáciou hrušiek sa užitočnosť Jožovi nezvyšuje, hrušky pre Joža nemajú žiadnu hodnotu. Podobne Hanina užitočnosť sa zvýši len pri konzumácii hrušiek, a to o hodnotu 2 €.

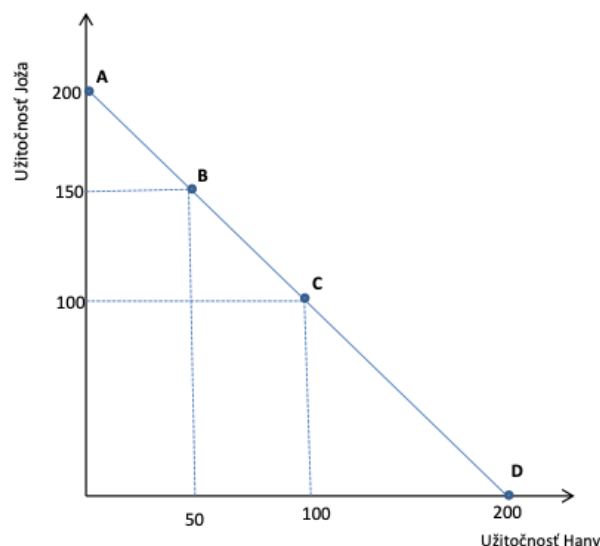
Aj Jožo aj Hana disponujú majetkom 50 €.

Pri daných výrobných možnostiach (pri výrobe maximálneho množstva ovocia 100 kg) možno pomocou krivky úžitkových možností graficky znázorniť všetky kombinácie užitočností, ktoré môžu Jožo a Hana dosiahnuť (Obrázok 7).

BOD A: Všetky zdroje sa použijú na nákup jablák, ktoré Jožo spotrebuje, a preto získa celkovú užitočnosť 200 €.

BOD D: Všetky zdroje sa použijú na výrobu hrušiek, ktoré Hana spotrebuje, a preto získa celkovú užitočnosť 200 €.

BOD C: Vyrobí sa 50 kg jablák a 50 kg hrušiek. Jožo spotrebuje jablká a získa celkovú užitočnosť 100 €. Hana spotrebuje hrušky a získa celkovú užitočnosť 100 €.



Obr. 7 Krivka úžitkových možností

Zdroj: Serenčes et al. (2013)

Prvá veta ekonómie blahobytu hovorí, že bez akýchkoľvek štátnych zásahov sa v podmienkach dokonalej konkurencie trh dostane na úroveň krivky úžitkových možností. Ako je to možné?

Každý človek v spoločnosti sleduje svoje záujmy. Cieľom firiem je dosiahnuť čo najväčší zisk. Aby zarobili, musia vyrábať výrobky, ktoré majú Jožo a Hana radi. Iné výrobky nepredajú a ich zisk bude nulový. Firmy budú preto vyrábať len jablká a hrušky.

Za koľko sa bude vyrábať/predávať?

Dokonalá konkurencia zabezpečí, že hrušky a jablká sa budú predávať za 1 €. Ak by napr. firma F predávala drahšie ako 1 €, vznikol by priestor pre iné firmy, aby ponúkli tovary za trochu menej, a tým obsadili trh. Firma F by nebola schopná predat žiadnu hrušku alebo jablko a jej zisk by bol nulový. Musela by znížiť cenu. Konkurencia teda postupne stlačí cenu na úroveň minimálnych výrobných nákladov, teda na 1 €. Trh zabezpečí, že zdroje sa používajú efektívne a firmy produkujú pri minimálnych nákladoch.

Aké množstvo jablák a hrušiek sa bude produkovať?

Na trhu sa bude produkovať 50 kg jablák a 50 kg hrušiek. Ak by sa produkovalo 75 kg jablák a 25 kg hrušiek, tak by firmy produkujúce jablká neboli schopné všetky ich predat. Jožo, ktorý má rád jablká, má 50 €, a preto si môže kúpiť len 50 kg jablák. Fero chce kúpiť viac hrušiek ako 25 kg. Fero má 50 €, preto chce zaplatiť viac, aby získal viac hrušiek. Firmy, so snahou zarobiť čo najviac, zvýšia produkciu hrušiek na úkor jablák, ale nebudú vyrábať viac, ako 50 kg hrušiek, lebo by ich nik nekúpil. Trh zabezpečí obom užitočnosť 100 € (spolu 200 €), teda maximálnu možnú užitočnosť, a to bez zásahu vlády.

Konkurencia vedie k efektívnemu rozdeleniu zdrojov, pretože pri rozhodovaní o tom, koľko určitého statku kúpiť, zákazníci porovnávajú marginálnu užitočnosť, ktorú prinesie každá ďalšia jednotka daného statku, a marginálne náklady, ktoré musia vynaložiť na nákup ďalšej jednotky tohto statku. Tieto náklady sa rovnajú cene statku (rozhodujúca pre firmy pre porovnanie marginálnych nákladov na produkciu ďalšej jednotky statku).

Takže marginálny úžitok zo spotreby tovaru je porovnávaný s marginálnymi nákladmi na jeho výrobu.

Druhá základná veta ekonómie blahobytu znie: **v podmienkach dokonalej konkurencie môže byť každý bod na krivke úžitkových možností dosiahnutý pri zodpovedajúcom rozdelení zdrojov medzi účastníkmi trhu.**

Ak sa nachádzame na krivke úžitkových možností v bode E (Obrázok 5), potom odobratím zdrojov prvému jednotlivcovi a ich prerozdelením druhému jednotlivcovi, sa presunieme do bodu E'.

Paretovo optimum nehovorí o „správnosti“ (spravodlivosti) prerozdelenia. Hovorí len, že nie je možné zlepšiť situáciu jedného bez zhoršenia situácie iného. Druhá základná veta ekonómie blahobytu však hovorí, že **ak sa nám výsledné rozdelenie zdrojov zdá „nespravodlivé“, nemusíme zavrhnúť trhovú ekonomiku, stačí prerozdeliť zdroje, s ktorými účastníci vstupujú na trh.**

Prvá veta hovorí, že ekonomika v podmienkach dokonalej konkurencie je paretovo efektívna. Druhá veta používa iný uhol pohľadu, a to, že existuje veľa paretovo efektívnych distribúcií. Presúvaním bohatstva od jedného jednotlivca k druhému, druhému situáciu zlepšujeme a prvému zhoršujeme. Ak po takomto prerozdelení bohatstva necháme sily konkurencie voľne pôsobiť, dosiahneme nové paretovo efektívne rozdelenie zdrojov.

Povedzme, že existuje konkrétna distribúcia, ktorú by sme chceli dosiahnuť. Predpokladajme napríklad, že sa staráme najmä o starších ľudí. Druhá základná veta ekonómie blahobytu hovorí, že jediná vec, ktorú musí vláda urobiť, je prerozdeliť počiatočné bohatstvo. Následne každé paretovo efektívne pridelenie zdrojov bude dosiahnuté prostredníctvom pôsobenia trhových síl. Ak sa nám teda nepáči distribúcia príjmov generovaná konkurenčným trhom, nemusíme zavrhnúť konkurenčný trhovú mechanizmus. Všetko, čo musíme urobiť, je prerozdeliť počiatočné bohatstvo a zvyšok nechať na konkurenčný trh.

Ak vezmeme bohatstvo tým, ktorí majú radi hrušky a dáme ho tým, ktorí majú radi jablká, v novej rovnováhe sa vyprodukuje viac jablák a menej hrušiek, ale opäť sa ekonomika dostane do bodu, kedy si nikto nemôže polepšiť bez toho, aby si niekto iný nepohoršil.

Dôkaz druhej vety ekonómie blahobytu²

Pôvodný majetok Joža a Hany bol 50 €. Pri daných výrobných možnostiach spoločnosti, dokonalá konkurencia zabezpečila, že trhovú rovnováhu bola paretovo optimálna v bode C (Obrázok 7). Výroba bola na úrovni 50 kg jablák a 50 kg hrušiek. Jožo a Hana mali spolu blahobyť 200 €. Predpokladajme, že štát prerozdelí zdroje od Hany k Jožovi. Štát zoberie Hane 25 € a dá ich Jožovi. Týmto zásahom má Jožo 75 €, zatiaľ čo Hana len 25 €.

Čo sa stane na trhu?

Rovnováha sa presunie z bodu C do bodu B. Trh zabezpečí, aby rovnováha ostala na krivke úžitkových možností spoločnosti. Vyrábať sa bude 75 kg jablák a 25 kg hrušiek. Jožo získa užitočnosť 150 € ($2 \times 75 = 150$). Hana získa užitočnosť 50 € ($2 \times 25 = 150$).

Trh, bez zásahu vlády, zabezpečí, že spoločnosť dosiahne maximálnu možnú užitočnosť (200 €). Optimum sa dosiahlo decentralizovaným trhovým systémom.

² Zdroj: Serenčes et al. (2013)

3.2 Ekonómia blahobytu – efektívnosť a rovnosť

Pri hodnotení verejných projektov musíme zvážiť ich dopady na ekonomickú efektívnosť a na rozloženie príjmov (rovnosť). Ide o dva ciele, ktoré si však vzájomne odporujú.

Príklad

Predstavte si dvoch jednotlivcov – Robinsona a Piatka. Robinson mal pôvodne 10 pomarančov a Piatok len dva. Tento pomer sa nezdá byť veľmi „spravodlivý“. Preto predpokladajme, že nejaká inštitúcia (vláda) sa pokúsi presunúť 4 pomaranče od Robinsona k Piatkovi. Tento presun však nie je zdarma a časť zdrojov – jeden pomaranč – sa pri presune „minie“ (spotrebuje na presun). Konečné rozdelenie teda bude 6 pomarančov u Robinsona a 5 u Piatka. Nerovnosť bola prakticky odstránená, ale celkový počet pomarančov sa znížil.

Medzi efektívnosťou (celkovým množstvom vyrobeného tovaru) a rovnosťou (spravodlivým rozdelením zdrojov v spoločnosti) existuje vzájomný substitučný vzťah.

Tento vzťah vyvoláva otázky, napr.:

- Akej miery efektívnosti sa musíme vzdať, ak chceme zvýšiť rovnosť?
- Aký relatívny význam máme priradiť zvýšenej rovnosti v spoločnosti a aký zníženej efektívnosti?
- Je nerovnosť najzávažnejší problém v spoločnosti? Alebo je pre rozvoj spoločnosti rozhodujúca efektívnosť?

Pomerne rozšírený spôsob riešenia týchto otázok je porovnanie prospechu jednej skupiny a straty druhej skupiny vyjadrených v peniazoch. Pokiaľ je prospech vyšší ako strata, je teoreticky možné poškodeným vynahradiť ich straty. Tento prístup nazývame **kompenzačný princíp**.

Pri uplatňovaní tohto princípu sa predpokladá, že rovnaký objem peňazí má rovnakú váhu pre všetkých účastníkov.

Princíp kompenzácie však indikuje, že Robinson a Piatok by si nemali vymieňať pomaranče, pokiaľ sa v tomto procese ich počet nezvyšuje. Žiadna zmena pôvodného rozdelenia, kde Robinson mal napr. 100 pomarančov a Piatok iba 20, by nebola žiaduca, pretože by sa tým celkový počet pomarančov znížil. Na druhej strane, každý projekt, ktorý by zvýšil počet pomarančov, bez ohľadu na ich rozdelenie, by bol prospešný. Ak by sa napr. počet Robinsonových pomarančov zvýšil na 120 a Piatkov by klesol o 10, bolo by to podľa kompenzačného princípu prospešné. Pretože by sa celkový počet pomarančov zvýšil, mohol by Robinson, aspoň teoreticky, odškodniť Piatka.

Kritici princípu však tvrdia, že následky vládnych opatrení na rozloženie príjmu sú nemenej významné a nemožno ich prehliadať.

Hlavným dôvodom, prečo sa v praxi väčšina odškodnení, ktoré by zabezpečili paretovo zlepšenie, neuskutoční, je ťažké určovanie toho, kto získa a kto stratí a koľko.

Úvaha

Prečo paretova efektívnosť nie je neutrálnym kritériom pre účely nastavenia produkcie?

Častou chybou v ekonomickom uvažovaní je predpokladať, že paretova efektívnosť môže nesporne a objektívne definovať, či je jeden produkčný proces nadradený druhému, bez ohľadu

na ciele, ktoré chce výrobca sledovať. Nasledovný text predstavuje spôsob ako pochopiť, prečo to tak nie je (Wright, 2009 in Becchetti, Bruni, Zamagni, 2020):

V nemocnici ďaleko na vidieku má lekár k dispozícii desať dávok život zachraňujúceho séra. Jednej noci prídu k jeho ambulancii dva autobusy. V každom je desať ľudí, z ktorých všetci potrebujú sérum. V autobuse A sú ľudia v takom stave, že podanie séra im zachráni život. Tí v autobuse B však majú 50 % možnosť zostať nažive aj po podaní séra. Lekár musí rozhodnúť, komu podať život zachraňujúce sérum. Z ekonomického hľadiska musí efektívne alokovať vzácny zdroj – desať dávok séra. Komu ich dá? Zdá sa, že by ich mal dať tým, ktorí sú v autobuse A, pretože tým zachráni desať ľudských životov a nie päť, ako by sa stalo, keby sa rozhodol pre tých v autobuse B.

Situácia sa mení a lekár je informovaný, že cestujúcim v autobuse A, ktorých priemerný vek je 80 rokov, zostáva predpokladaná dĺžka života päť rokov. Cestujúci v autobuse B sú 5-ročné deti, ktorým v priemere zostáva 80 rokov života. Ak chce lekár na základe týchto nových informácií konať efektívne, komu má dať dávky séra? Zdá sa, že ľuďom v autobuse B, pretože tým maximalizuje celkový možný počet rokov života na 800 rokov života ($80 \times 10 = 800$).

Ak by ich dal ľuďom v autobuse A, zachránil by 50 rokov života ($5 \times 10 = 50$).

Ak je teda kritériom výberu „maximalizácia počtu ľudských životov“, zvýhodní ľudí v autobuse A, ale ak je však kritériom „maximalizácia počtu rokov života“, výber padne na ľudí v autobuse B.

Na dokončenie myšlienkového experimentu teraz predpokladajme, že desať dávok nevlastní nemocnica, ale súkromná lekáreň, ktorá ich predáva tomu, kto ponúkne najvyššiu cenu. V takom prípade by lekár pri výbere určite uprednostnil 80-ročných ľudí, pretože môžu platiť, zatiaľ čo 5-ročné deti platiť nemôžu. Ak je teda cieľom maximalizovať príjmy, lekár bude konať efektívne a prideliť desať dávok cestujúcim v autobuse A.

Čo nám tento príbeh v podstate hovorí? Že napriek všeobecnému zdaniu, kritérium efektívnosti nie je objektívnym kritériom pre rozhodovanie. O efektívnosti a alokácii zdrojov môžeme hovoriť až po stanovení cieľa, ktorý chceme dosiahnuť. Efektívnosť je teda skôr prostriedkom na dosiahnutie daného cieľa, než cieľom samotným. Je teda zrejmé, že pri použití efektívnosti na porovnávanie ekonomickej výkonnosti medzi rôznymi typmi spoločností, napríklad kapitalistickou spoločnosťou, družstevnou spoločnosťou a sociálnou spoločnosťou, musíme najprv vziať do úvahy cieľ, ktorý chce spoločnosť dosiahnuť, či už je to maximalizácia zisku, spoločenského úžitku, spoločného dobra alebo niečoho iného.

Referencie

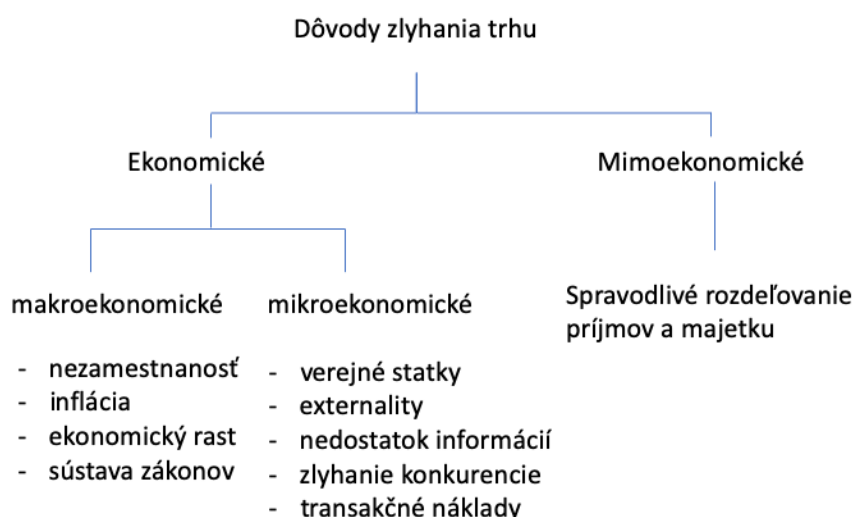
1. Becchetti, L., Bruni, L., Zamagni, S. (2020). Chapter 8 - The utilitarian view of welfare economics. In Becchetti, L., Bruni, L., Zamagni, S. (eds.). The Microeconomics of Wellbeing and Sustainability, Academic Press, 2020, pp. 1-49, ISBN 9780128160275.
2. Serenčes, R. et al. (2013). Ekonomia verejnej správy. Nitra: SPU.
3. Stiglitz, J.E. (1997). Ekonomie veřejného sektoru. Praha: GRADA Publishing. ISBN 80-7169-454-1.
4. Stiglitz, J. E., Rosengard, J. K. (2015). Economics of the public sector. Fourth edition. New York: W. W. Norton & Company, Inc. 923 s. ISBN 978-0-393-92522-7.

4 Neefektívnosť trhu a dôvody jeho zlyhania

Všetky zákonitosti a vzťahy, ktoré sme opisovali v predchádzajúcej kapitole, rovnako ako podstatná časť zákonitostí v ekonomike všeobecne, boli vsadené do prostredia dokonalej konkurencie, ktoré predstavovalo základnú podmienku ich platnosti. V praktickom živote sa však prostredie dokonalej konkurencie nedá reálne dosiahnuť, naopak trh sa musí vyrovnávať s viacerými problémami ako napríklad (Cibáková et al., 2012):

- existencia trhu bola vyvolaná správaním ľudí v procese uspokojovania potrieb. Trhový mechanizmus však vedie k efektívnemu využívaniu zdrojov len v podmienkach dokonalej konkurencie tovarov a výrobných faktorov a pri dokonalej znalosti trhu. Snaha o monopolné postavenie výrobcov v konkurenčnom boji bráni informovanosti výrobcov a spotrebiteľov, a tým tieto podmienky ohrozuje,
- trhový mechanizmus je spojený s konkurenciou, ktorá vedie k polarizácii bohatstva a chudoby, a tým i k nevyužívaniu zdrojov, predražovaniu a následne i k obmedzovaniu spotreby,
- trhový mechanizmus smeruje k dosahovaniu krátkodobého zisku (nie k dlhodobému ekonomickému rozvoju),
- trhový mechanizmus sám o sebe nezabezpečuje dostatočné množstvo statkov,
- trhový mechanizmus zlyháva i vo vzťahu ku kultivácii niektorých zložiek ľudského potenciálu, najmä hodnotovo-orientačnej a sociálnej, čo má etické, ekonomické až politické dôsledky.

Uvedené dôvody/problémy nazývame dôvody zlyhania trhu. Základné členenie dôvodov zlyhania trhu je na Obrázku 8. Skutočnosť, že trh v určitých situáciách zlyháva, vedie štát (vládu) k realizácii opatrení, ktoré vyžadujú existenciu verejného sektora. Tieto opatrenia spočívajú v uskutočnení zásahov štátu do ekonomiky s cieľom zlepšiť jej fungovanie.



Obr. 8 Dôvody zlyhania trhu

Zdroj: Cibáková et al. (2012)

V nasledovných podkapitolách sa budeme podrobnejšie zaoberať jednotlivými dôvodmi zlyhania trhu: analýze verejných statkov, externalitám, zlyhaniu konkurencie – monopolu, transakčným nákladom, neúplným informáciami, nezamestnanosti a inflácií.

4.1 Verejné statky

Pojem **statok** v ekonomickej teórii predstavuje **súhrnné označenie tovaru a služieb, ktoré slúžia na uspokojovanie potrieb ľudí**. V ekonomike existujú určité druhy statkov, ktoré trh v prostredí dokonalej konkurencie dokáže efektívne produkovať bez externých zásahov zo strany štátu. Na druhej strane však rozoznávame **aj statky, ktoré nie sú zabezpečované trhovým mechanizmom, resp. nie v dostatočnej miere**. Predmetom tejto podkapitoly je vymedzenie týchto statkov a dôvodov, pre ktoré ich trh nedokáže efektívne zabezpečiť a musí tak urobiť štát.

Pojem verejný statok robí študentom zvyčajne ťažkosť, vzhľadom na rozdiel medzi tým, ako je definovaný ekonomickou teóriou a čo pod ním rozumieme v bežnom živote. V podstate ide o rozdiel medzi verejnými statkami, ktoré majú špecifické objektívne charakteristiky svojej spotreby (nerivalitnosť a nevylúčiteľnosť - uvedené nižšie v texte) a verejne poskytovanými statkami, pri ktorých o tomto zaradení rozhoduje spoločnosť sama (tým, že poskytovanie niektorých statkov zverí do rúk štátu, resp. ich financuje z verejných zdrojov a spotrebiteľom poskytuje inak ako za trhovú cenu, zväčša bezplatne). V prípade verejne poskytovaných statkov sú okolnosti rozhodujúce pre zaradenie tohto statku do kategórie „verejný“ úplne subjektívne, resp. úplne na vôľu spoločnosti. Ak sa napríklad spoločnosť rozhodne, že bude svojim občanom poskytovať zdarma chlieb alebo zemiaky, stanú sa tieto potraviny verejnými statkami. Vypovedacia schopnosť takého zatriedenia je takmer nulová (Malý et al., 2016).

Riešenie tejto situácie ponúkol Bénard (1990) in Malý et al. (2016), ktorý dôsledne odlíšil dve charakteristiky statku: spôsob jeho **alokácie** a spôsob jeho **spotreby**.

Na základe týchto dvoch charakteristík sa následne rozlišuje medzi inštitucionálnym a ekonomickým kritériom vymedzenia statkov.

Podľa **inštitucionálneho kritéria** je rozhodujúcim faktorom **prítomnosť a charakteristiky trhovej ceny ako alokačného mechanizmu**. Podľa tohto kritéria sa statky delia na (Bugri, Pribišová, 2011):

- **trhové statky** - cena je výsledkom interakcie medzi ponukou a dopytom,
- **polotrhové** - cena je stanovovaná na trhu, štát ale cenu ovplyvňuje zásahmi do produkcie a spotreby,
- **netrhové** - nie sú alokované prostredníctvom trhu, ich produkcia neprináša zisk, do alokácie zasahuje štát.

Pri inštitucionálnom delení **je dôležité politické rozhodnutie o spôsobe poskytovania statku**. Inými slovami, ide tu o to, ako sa statok dostane k spotrebiteľovi. Či je nutné zaň zaplatiť cenu na trhu alebo či je prideľovaný inak, napr. ak potenciálny spotrebiteľ zloží prijímacie skúšky, alebo preukáže svoj právny nárok na nejakú vecnú dávku sociálneho zabezpečenia, alebo jednoducho vystojí radu.

Ekonomické kritérium si na druhej strane všíma **spôsob, akým sú statky spotrebovávané, resp. čo sa deje s úžitkom plynúcim zo spotreby** statku. Statky sú delené na:

- **čisté verejné statky,**
- **zmiešané statky,**
- **súkromné statky.**

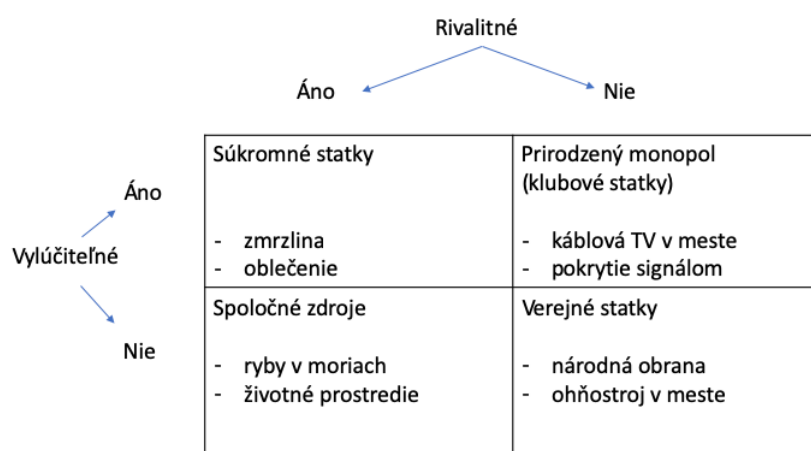
Na kategorizáciu verejných statkov na základe ekonomického kritéria je vhodné charakterizovať ich dvoma základnými vlastnosťami, a to **nevylúčiteľnosťou zo spotreby a nerivalitnou spotrebou**.

Vylúčiteľnosť znamená, že je možné jednotlivcov vylúčiť zo spotreby daného statku – odprieť im využívanie benefitov z daného statku, napr. ak za zmrzlinu nezaplatíme, nebudeme ju jesť. **Nevylúčiteľnosť** zo spotreby analogicky znamená, že nie je možné nikomu odprieť **poberanie benefitov zo spotreby určitého statku**, napr. svetlo majáka naviguje všetky lode, ktoré plávajú okolo a nie je možné niektorej posádke „zakryť oči“, aby benefit nepoberala.

Rivalitná spotreba znamená, že ak tovar spotrebúva jedna osoba, nemôže ho spotrebovať iná. Napríklad, ak Tomáš vypije fľašu jablkového džúsu, Martin nemôže vypiť rovnakú fľašu jablkového džúsu. Naopak, **nerivalitná** spotreba sa týka prípadov, v ktorých **spotreba jednej osoby neznižuje spotrebu inej osoby alebo jej nebráni**. Príkladom je verejné osvetlenie, pri ktorom fakt, že Tomáš prejde po osvetlenej ulici, nijak neznižuje možnosť Martina prejsť po rovnako osvetlenej ulici.

Iné vysvetlenie pojmu (ne)rivalitná spotreba uviedol Samuelson, ktorý je považovaný za autora konceptu verejných statkov. Samuelson tvrdí, že statok, ktorý je **nerivalitný** v spotrebe je taký, **ktorého úžitky môžu byť poskytované všetkým ľuďom bez toho, aby to prinášalo vyššie náklady, než sú spojené s jeho poskytovaním jednej osobe. Marginálne náklady pri poskytovaní dodatočnej jednotky verejného statku sú teda nulové**. Napríklad náklady na obranu krajiny sa nezvýšia, aj keď počet obyvateľov vzrastie o jedného (Malý et al., 2016).

Na základe týchto dvoch kritérií možno statky rozdeliť na 4 typy (Obrázok 9) (Mankiw, 2018, Malý et al. 2016).



Obr. 9 Rozdelenie statkov
Zdroj: Mankiw (2018)

Súkromné statky sú vylúčiteľné a konkurenčné v spotrebe. Predstavte si napríklad porciu zmrzliny. Tento statok je vylúčiteľný, pretože je možné niekomu zabrániť, aby ho zjedol. Zmrzlina je tiež rivalitná v spotrebe, pretože ak ju jeden človek zje, iný človek už nemôže zjesť tú istú zmrzlinu. Väčšina tovarov v ekonomike sú súkromné statky, teda nedostanete ich, pokiaľ nezaplatíte a keď ich máte, ste jedinou osobou, ktorá z nich berie úžitky.

Verejné statky sú charakteristické nevylúčiteľnosťou zo spotreby a nerivalitou v spotrebe. To znamená, že ľuďom nemožno brániť vo využívaní verejného statku a používanie verejného statku jednou osobou neznižuje schopnosť inej osoby ho používať. Napríklad siréna oznamujúca príchod tornáda v malom meste je verejným statkom. Akonáhle zaznie siréna, nie je možné zabrániť žiadnej osobe, aby ju počula (nevylúčiteľnosť). Navyše, keď siréna varuje jednu osobu, neznižuje možnosť rovnako varovať niekoho iného (nerivalitnosť v spotrebe).

Spoločné zdroje sú rivalitné, ale nikoho nemožno vylúčiť z ich spotreby. Napríklad ryby v oceáne sú rivalitné v spotrebe - keď jeden človek chytí rybu, ďalší nemôže chytiť tú istú rybu. Chytanie rýb je však nevylúčiteľné, pretože je ťažké zastaviť rybárov, aby vylovili ryby z obrovského oceánu.

Prirodzený monopol (klubové statky) sú vylúčiteľné, ale nerivalitné. Napríklad požiarna ochrana v malom meste. Je ľahké vylúčiť niekoho z používania tohto statku. Hasiči môžu nechať dom vyhorieť. Protipožiarna ochrana však nie je rivalitná v spotrebe. Keď už mesto zaplatí hasičský zbor, dodatočné náklady na ochranu ďalšieho domu sú malé. Klubové statky predstavujú jeden typ prirodzeného monopolu. Iným príkladom je prejazd cez most. V prípade, že nedošlo k vyčerpaniu kapacity, neznižuje ďalší prejazd vozidla cez most úžitok ostatných, avšak vylúčenie zo spotreby je pomerne ľahké - zavedením mýta. V týchto prípadoch môže byť uplatnený trhový mechanizmus, avšak ten môže viesť k neefektívnosti. To však neznamená, že vo všetkých týchto prípadoch musí byť zlyhanie trhu napravované výlučne štátnymi zásahmi. Efektívne poskytovanie týchto statkov môže byť riešené aj súkromnou iniciatívou³.

Úvaha

Názorný príklad pre pochopenie rozdielu medzi čistým verejným a čistým súkromným statkom.

Predstavte si spoločenstvo ľudí, ktorí sú uzavretí v jednej miestnosti, ich rozhodnutia ovplyvňujú iba ich samotných a nikoho ďalšieho. Každý deň dostávajú obyvatelia miestnosti fixné množstvo chleba a určité množstvo paliva na vykurovanie miestnosti. Chlieb možno medzi jednotlivé osoby rozdeliť a je možné pritom použiť trhový mechanizmus s cenou, ktorá bude denne stanovovaná na základe interakcie medzi dopytom a ponukou. Jednotlivci môžu prispôbovať svoju spotrebu svojim preferenciám a ekonomickým možnostiam. Na druhej strane, medzi obyvateľov miestnosti nemožno rozdeliť to, nakoľko je miestnosť vykúrená (mieru vykúrenia si nemôže každý prispôbiť podľa svojej preferencie). Všetci v miestnosti zažívajú v danom okamihu rovnakú teplotu. Ak by sa ubytoval ďalší obyvateľ, teplota by zostala rovnaká (predpokladá sa, že miestnosť je dostatočne veľká, aby teplo z ďalšieho tela „nepomáhalo“) pri rovnakom množstve potrebného paliva. Nikto nedokáže spotrebovať viac tepla, a tým ho odoberať ostatným a nie je rovnako možné, aby sa pre niekoho kúrilo viac a pre iného súčasne menej (Hyman, 1990 in Malý et al., 2016).

³ Najlepším príkladom tu môže byť Buchananom (1965) vytvorená teória klubov, ktorá stanovuje podmienky pre optimálnu produkciu statkov zoradených do tejto kategórie v prípadoch, keď k nej dochádza v rámci istej skupiny spotrebiteľov.

Pri niektorých statkoch ich zaradenie nie je jednoznačné, resp. závisí od okolností napr. prázdna cesta verzus preplnená cesta. Zatiaľ čo prázdna cesta má charakter verejného statku, preplnená cesta je rivalitná a nespĺňa kritériá na to, aby bola považovaná za čistý verejný statok. Rovnako tak ohňostroj na námestí v meste verzus ohňostroj v Disneylande. V prvom prípade ide statok, pri ktorom nikoho nemožno nevylúčiť zo spotreby, druhý prípad však vylúčiteľný je, nakoľko návštevník potrebuje vstupenku.

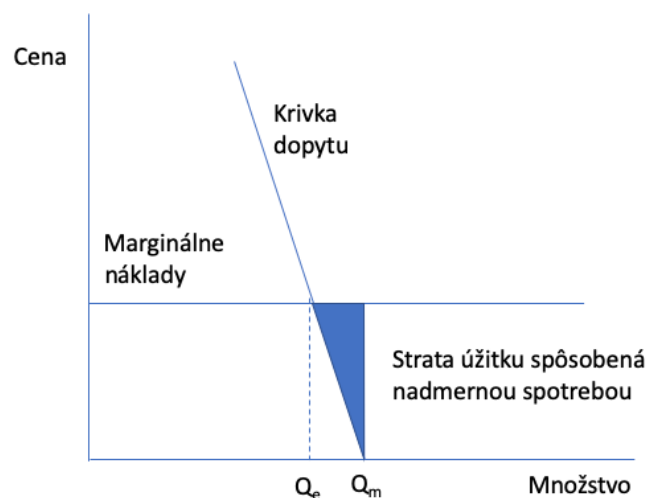
Množstvo statkov má tiež charakteristiky verejných statkov len v obmedzenej miere. Takéto statky nazývame **zmiešané verejné statky**. V prípade zmiešaných verejných statkov je napríklad vylúčenie “neplatičov” v niektorých prípadoch možné, ale nie je žiadúce. Predstavte si nevyťažенú cestu, na ktorej je možné vyberať poplatky. Tie by však ešte viac znížili využívanie cesty, aj keď jej využívanie neprináša žiadne ďalšie podstatné náklady.

V iných prípadoch môže byť vylúčenie zo spotreby možné len pri vysokých transakčných nákladoch (napr. oplotenie národného parku).

Ďalším typom statkov, ktoré v ekonomike rozoznávame sú také verejne poskytované statky, ktorých **produkcia je spojená so značnými marginálnymi nákladmi pri zvýšení počtu spotrebiteľov**. Takéto statky označujeme ako **verejne poskytované súkromné statky**.

Vzdelávanie je verejne poskytovaným súkromným statkom, teda ak sa počet zapísaných študentov zdvojnásobí, náklady sa zhruba zdvojnásobia. Jedno zo zvyčajných vysvetlení poskytovaných pre verejné poskytovanie vzdelávania sa týka úvah o distribúcii, teda že príležitosti detí získať vzdelanie by nemali závisieť na bohatstve ich rodičov.

V niektorých prípadoch, keď vláda verejne poskytuje súkromný statok (napríklad vodu), jednoducho umožňuje jednotlivcom spotrebovať toľko, koľko chcú a bezplatne. Pokiaľ je **statok poskytovaný bezplatne bude jeho spotreba pravdepodobne vyššia ako je efektívna úroveň**. Spotrebitelia budú totiž statok **spotrebovať až do bodu, kedy bude marginálny úžitok rovný marginálnej cene (teda nulový)**. Spotrebitelia však v takomto prípade neberú do úvahy reálne (nenulové) náklady výroby. Takéto správanie na trhu vedie k tzv. strate úžitku spôsobenej príliš veľkou spotrebou (Obrázok 10). Stratu úžitku môžeme merať ako rozdiel medzi cenou, ktorú je spotrebiteľ ochotný zaplatiť za zvýšenie výroby z úrovne Q_e (kde sa cena rovná marginálnym nákladom) na úroveň Q_m (kde sa cena rovná nule) a medzi nákladmi zvýšenej produkcie z Q_e na Q_m .



Obr. 10 Strata úžitku spôsobená nadmernou spotrebou

Zdroj: Stiglitz (1997)

Verejné statky a zlyhanie trhu

Napriek tomu, že v prípade niektorých verejných statkov je možné vylúčiť jednotlivcov zo spotreby, pokiaľ sú tieto statky nerivalitné, z hľadiska ekonomickej efektívnosti neexistuje žiaden dôvod na vylúčenie. Účtovanie ceny za nerivalitný statok totiž zabraňuje niektorým ľuďom užívať si benefity statku, aj keď ich spotreba tovaru by nebola spojená so žiadnymi marginálnymi nákladmi. **Účtovanie ceny za nerivalitný statok je teda neefektívne, pretože vedie k nízkej spotrebe a nedostatočná spotreba je formou neefektívnosti.**

Neúčtovanie poplatku za nerivalitný statok na druhej strane nepôsobí motivačne na poskytovanie statku. V tomto prípade má neefektívnosť podobu nedostatočného zásobovania.

S verejnými statkami sú teda spojené dve základné formy zlyhania trhu: **nedostatočná spotreba a nedostatočná ponuka**. V prípade nerivalitného statku je vylúčenie nežiaduce, pretože vedie k nedostatočnej spotrebe. Bez vylúčenia však existuje problém nedostatočnej ponuky (Stiglitz, Rosengard, 2015).

Ako by teda verejné statky mali byť financované?

Tento problém má pre verejnú ekonomiku kľúčový význam. Na dokonale konkurenčných trhoch nemôže individuálny spotrebiteľ ovplyvniť cenu tovaru, a tak prispôsobuje nakupované množstvo súkromného tovaru tak, aby marginálny úžitok nákupu tohto tovaru prispôbil jeho aktuálnej cene. Keďže v rovnováhe sa cena tovaru rovná jeho marginálnym nákladom, je splnená známa podmienka paretovho optima. To však neplatí pre verejné statky.

Marginálne náklady na výhody poskytované verejným statkom sú v skutočnosti nulové, vzhľadom na skutočnosť, že v spotrebe neexistuje rivalita, a preto sa zdá optimálne rozšíriť ich dostupnosť na celú spoločnosť (komunitu).

Spoločnosť však musí financovať svoje náklady. Ak by každý spotrebiteľ platil rovnakú sumu (napríklad celkové náklady vydelené počtom spotrebiteľov), potom by spotrebiteľia s najnižšou marginálnou užitočnosťou radšej nespotrebovali verejný statok. To je jednoznačne neoptimálne vzhľadom na skutočnosť, že dodatočná spotreba jednotlivca nezvyšuje celkové náklady na daný statok. Z toho vyplýva, že za optimálnych podmienok by každý spotrebiteľ zaplatil cenu rovnajúcu sa jeho marginálnemu ohodnoteniu verejného statku. Takéto riešenie je však nepravdepodobné. To, čo podkopáva praktickosť takejto schémy, je problém „parazitovania“ alebo spotrebiteľov, ktorí využívajú kolektívnu spotrebu, ale sa primerane nepodieľajú na ich financovaní. Na označenie takéhoto správania sa používa pojem **čierny pasažier** (Becchetti, Bruni, Zamagni, 2020).

Čierny pasažier je jednotlivec, ktorý nesprávne udáva svoje preferencie v očakávaní, že bude môcť využívať úžitky zo statkov v spoločnom vlastníctve bez toho, aby za ne platil. Príkladom takéhoto správania je využívanie verejnej dopravy bez zakúpenia lístka, prípadne využívanie diaľnice bez zakúpenej diaľničnej známky.

Z pohľadu každého **jednotlivca v skupine je racionálnejšie byť čiernym pasažierom**. Pokiaľ však **všetci členovia skupiny hrajú rolu čierneho pasažiera, konečný výstup nie je k úžitku žiadnemu z členov**. Čierny pasažier musí teda predpokladať, že ostatní členovia skupiny nehrajú rovnakú hru, alebo si konečný výstup neuvedomuje.

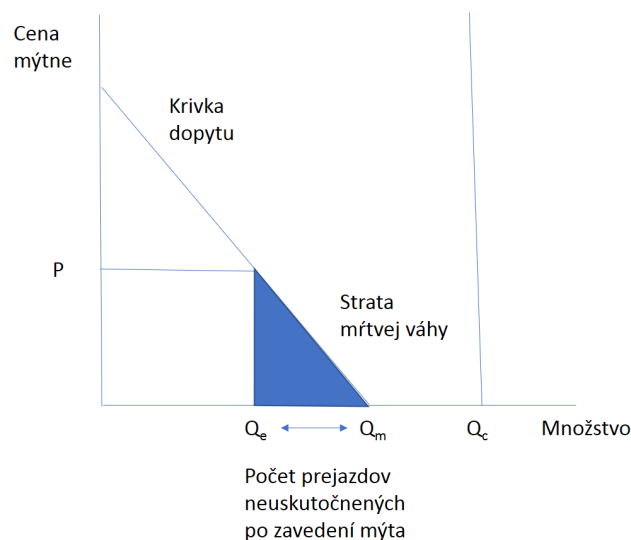
Prítomnosť čiernych pasažierov vedie v konečnom dôsledku k suboptimálnej ponuke verejných statkov, pretože na ich zaplatenie nebude dostatok financií.

Pôsobnosť vlády pri zabezpečovaní verejných statkov je nespochybniteľná, avšak množstvo prostriedkov, ktoré majú byť použité na zabezpečenie verejných statkov býva často

predmetom diskusie. Veľa ľudí je presvedčených, že verejný sektor je príliš „rozbujnelý“ a nákladný, naopak iná skupina si myslí, že verejný sektor stále nedostatočne zabezpečuje verejné potreby.

Existujú verejné statky, ktoré vyrába súkromný sektor, ale kvôli problému čiernych pasažierov, nie je ponuka dostatočná. Napríklad je možné, že moji susedia majú rovnakú radosť (a teda aj úžitok) z kvetov v mojej záhrade ako ja. Kvetiny sú v tomto prípade verejný statok. O vysádzaní kvetov však rozhodujem výlučne ja, na základe svojich preferencií. Ak sa rozhodujem o čase strávenom v záhrade, tak len na základe svojich vlastných nákladov a výnosov a úžitok susedov do toho nezahrňam. Z tohto bude v mojom záhone menej kvetov, ako by bolo v prípade celospoločenského optima.

Iný príklad neefektívnosti súkromného sektora pri zabezpečovaní verejných služieb demonštrujeme na príklade mosta (Obrázok 11).



Obr. 11 Neefektívnosť súkromného sektora pri poskytovaní verejných statkov
Zdroj: Stiglitz (1997)

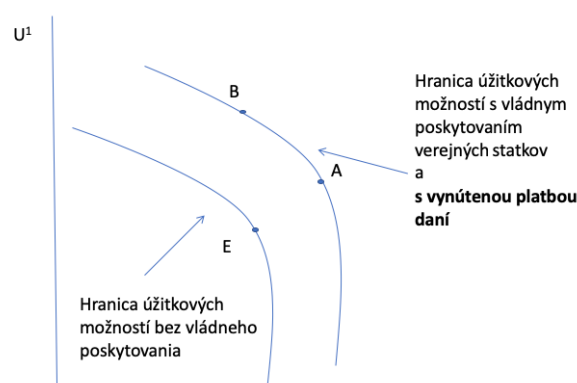
Dopyt po moste je určený počtom prejazdov v závislosti na vybranom mýte. Čím nižšie mýto, tým viac je most využitý. Kapacita mostu je Q_c . Pre počet zákazníkov nižší ako Q_c , nedochádza na moste k žiadnym zápcham a marginálne náklady pri zvýšenom počte užívateľov o jedného sú nulové. Keďže marginálne náklady sú nulové, mala by aj cena (mýtna) byť nulová, teda majiteľ mostu by nevyberal žiadne poplatky.

Vylúčenie neplatiacich spotrebiteľov je v prípade mostu vykonateľné. Súkromná firma môže most postaviť a vyberať akýkoľvek poplatok. Využívanie mostu sa tým ale zníži a určité množstvo prejazdov, ktorých úžitok je vyšší ako spoločenské náklady (ktoré sú nulové) sa neuskutoční. Táto časť sa nazýva strata mŕtvej váhy (anglicky deadweight loss). Stratu mŕtvej váhy môžeme merať pomocou trojuholníku na obrázku.

Dopytová krivka meria cenu, ktorú sú ľudia ochotní zaplatiť za jeden ďalší prejazd mostu. Predpokladajme, že mýto je p . Počet prejazdov mostom bude Q_e . V bode Q_e je úžitok z prejazdu mosta presne rovný vybranému mýtu p . Marginálne náklady pre majiteľa sú však nulové. Strata z neuskutočených prejazdov mosta sa rovná rozdielu medzi marginálnym úžitkom spotrebiteľa a marginálnymi nákladmi, v tomto prípade sa teda strata rovná p . Aby

sme dostali celkovú stratu musíme sčítať stratu za všetky neuskutočnené prejazdy. Pri nulovej cene by sa Q_m týchto prejazdov uskutočnilo, ale pri cene p sa neuskutočnia. Zavedenie mýta má teda za následok $Q_m - Q_e$ neuskutočnených prejazdov. Strata z prvého neuskutočneného prejazdu sa rovná p a strata z posledného nule (marginálny úžitok v bode Q_m je nulový). Priemerná strata je potom $p/2$ a celková strata úžitku je $p(Q_m - Q_e)/2$.

Ak sú s každým jednotlivcom, ktorý statok používa, spojené marginálne náklady a ak sú náklady na prevádzku cenového systému vysoké, môže byť **efektívnejšie** jednoducho **poskytovať statok verejne** a financovať ho prostredníctvom **všeobecného zdanenia**, aj keď takéto riešenie spôsobuje **narúšanie trhu**. **Verejné poskytovanie statkov však vedie k zvýšeniu celkovej užitočnosti plynúcej zo spotreby daného statku**, ako demonštruje Obrázok 12.



Obr. 12 Hranica úžitkových možností pri súkromnom a verejnom poskytovaní verejných statkov

Zdroj: Stiglitz (1997)

Pri vládnej produkcii verejných statkov (a vynútených daniach) na tom môže byť spoločnosť lepšie (bod A posunie sa na vyššiu krivku úžitkových možností) ako pri neexistencii vlády (bod E). Avšak akonáhle je pripustená **možnosť donútenia (platenia daní)**, je možné, že si jedna skupina obyvateľov privlastní zdroje druhej skupiny (bod B). Schopnosť vlády vyberať dane teda môže zvýšiť úžitok všetkých, ale zároveň v sebe obsahuje potenciálne nebezpečenstvo obohacovania sa jedných na úkor druhých.

Ďalším problémom verejnej produkcie je, že **statky sú často poskytované zdarma**, čo, ako sme uviedli vyššie, vedie k neefektívnosti vyplývajúcej z nadmernej spotreby.

Keď sa za verejne poskytované súkromné tovary neplatia žiadne poplatky, vlády sa často snažia nájsť nejaký spôsob, ako spotrebu obmedziť. Akákoľvek **metóda obmedzujúca spotrebu statku sa nazýva prídellový systém** (nástrojom sú napríklad užívateľské poplatky).

Druhým bežne používaným spôsobom pridelovania verejne poskytovaných statkov je **jednotné poskytovanie**, teda **poskytovanie rovnakého množstva statku každému**, napr. poskytovanie jednotnej úrovne bezplatného vzdelávania všetkým jednotlivcom, aj keď niektorí jednotlivci by chceli tohto statku spotrebovať viac a niektorí menej (tí, ktorí by si chceli kúpiť viac, môžu mať možnosť zakúpiť si doplnkové vzdelávacie služby, ako napríklad doučovanie na súkromnom trhu). Toto je teda hlavná nevýhoda verejného poskytovania tovarov. **Neumožňuje prispôbenie sa rozdielom v potrebách jednotlivcov, ako to robí súkromný trh.**

Tretím spôsobom pridelovania, ktorý vláda bežne používa, je **čakanie v poradí**. Namiesto účtovania peňazí jednotlivcom za prístup k verejne poskytovaným tovarom alebo službám vláda vyžaduje, aby „zaplatili“ **náklady na čakaciu dobu (ich nákladom je strávený čas)**. To umožňuje určitú prispôsobivosť úrovne ponuky potrebám jednotlivca. Tí, ktorých dopyt po lekárskejších službách je silnejší, sú ochotnejší čakať v ordinácii lekára. Čakanie v radoch však tiež nie je ani zďaleka dokonalým spôsobom, ako určiť, kto si zaslúži lekársku starostlivosť, pretože nezamestnaní alebo dôchodcovia nemusia zdravotnú starostlivosť potrebovať tak urgentne, ale sú ochotnejší čakať ako zaneprázdnení zamestnaní manažéri alebo ľudia, hoci nízkoopríjmoví, ktorí majú dve zamestnania. V skutočnosti bola ochota platiť ako kritérium pridelovania lekárskejších služieb nahradená ochotou čakať v ordinácii. Okrem toho existujú skutočné sociálne náklady na používanie čakania ako pridelového systému – strata času stráveného čakaním v rade je nákladom, ktorému by sa dalo predísť, ak by sa zaviedlo používanie cien (Stiglitz, Rosengard, 2015).

V predchádzajúcom texte sme sa venovali problematike toho, ako by mali byť verejne poskytované súkromné statky produkované. V tejto časti sa pozrieme na ďalšiu otázku a to: **aká veľkosť ponuky pri poskytovaní verejných statkov je považovaná za efektívnu?**

Na základe vedomostí o paretovej efektívnosti môžeme povedať, že čisté verejné statky (ktorých marginálne náklady sú nulové) sú efektívne poskytované vtedy, keď sa **súčet hraničných mier substitúcie** (za všetkých jednotlivcov) **rovná hraničnej miere transformácie**. **Hraničná miera substitúcie** súkromných statkov verejnými statkami udáva, **akého množstva súkromného statku je každý jednotlivec ochotný sa vzdať, aby získal jednu ďalšiu jednotku verejného statku**. Súčet hraničných mier substitúcie nám teda hovorí, akého množstva súkromných statkov sú všetci členovia spoločnosti spolu ochotní sa vzdať, aby získali ešte jednu jednotku verejného statku, ktorú spotrebúvajú všetci spoločne.

Hraničná miera transformácie udáva, **akého množstva súkromného statku sa musíme vzdať, aby sme získali ešte jednu jednotku verejného dobra**. Inými slovami marginálna miera transformácie meria počet jednotiek súkromného statku, o ktoré sa zníži jeho výroba, pri zvýšení výroby verejných statkov o jednu jednotku.

Efektívnosť teda vyžaduje, aby sa celkové množstvo, ktorého sú jednotlivci ochotní sa vzdať – súčet hraničných mier substitúcie – rovnalo množstvu, ktorého sa musia vzdať – hraničná miera transformácie.

Aplikujme túto podmienku efektívnosti na národnú obranu. Predpokladajme, že keď zvýšime výrobu zbraní (národná obrana) o jednu zbraň, musíme znížiť produkciu masla (základný spotrebný produkt) o jeden kilogram (marginálna miera transformácie je jednotná). Zbrane používané na národnú obranu sú verejným statkom. Uvažujeme o jednoduchej ekonomike s dvoma jednotlivcami: Robinsonom a Piatkom. Robinson je ochotný vzdať sa jednej tretiny kilogramu masla za ďalšiu zbraň, ale len za túto tretinu sa zbraň kúpiť nedá. Piatok je ochotný vzdať sa dvoch tretín kilogramu masla za ďalšiu zbraň. Celkové množstvo masla, ktorého by sa táto malá spoločnosť bola ochotná vzdať, ak by vláda kúpila ešte jednu zbraň, je:

$$\frac{1}{3} + \frac{2}{3} = 1$$

Celková suma, ktorej by sa museli vzdať, aby získali ešte jednu zbraň, je tiež jedna. Súčet hraničných mier substitúcie sa teda rovná hraničnej miere transformácie. Ich vláda by zabezpečila efektívnu úroveň národnej obrany.

Jednotlivci verejné statky nenakupujú. Môžeme sa však opýtať, **aké množstvo statku by jednotlivci požadovali, keby museli zaplatiť danú sumu za každú ďalšiu jednotku verejného statku.** Toto nie je úplne hypotetická otázka, pretože s rastom výdavkov na verejné statky rastú aj dane jednotlivcov. **Doplatok, ktorý musí jednotlivec zaplatiť za každú ďalšiu jednotku verejného statku,** nazývame **daňovou cenou.** V nasledujúcej diskusii budeme predpokladať, že vláda zvažuje účtovanie rôznym jednotlivcom rôzne ceny daní.

Predpokladajme, že daňová cena jednotlivca je p , čiže za každú jednotku verejného dobra musí jednotlivec zaplatiť p . Celková suma, ktorú môže jednotlivec minúť, teda rozpočtové obmedzenie, je:

$$C + p \cdot G = I$$

Kde:

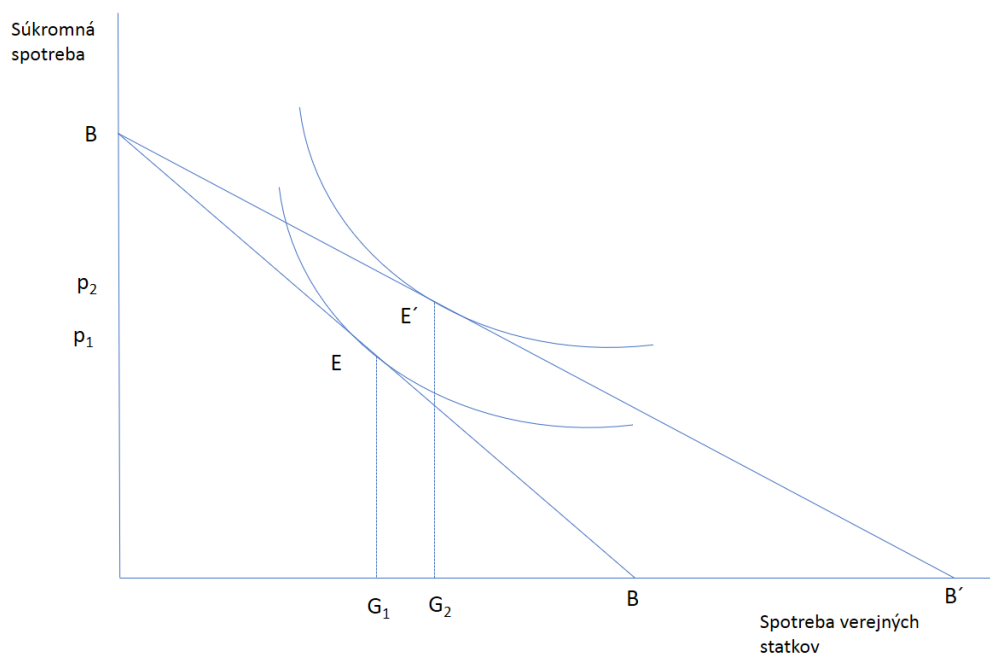
C – spotreba súkromných statkov

p – daňová cena

G – celkové množstvo verejných statkov poskytovaných vládou

I – príjem

Rozpočtové obmedzenie udáva možné kombinácie súkromných a verejných statkov, ktoré si spotrebiteľ môže zadovážiť pri danom príjme a daňových nákladoch.



Obr. 13 Individuálne krivky dopytu po verejných statkoch
Zdroj: Stiglitz (1997)

Rozpočtové obmedzenie je znázornené na Obrázku 13 čiarou BB. Podľa rozpočtového obmedzenia, ak vládne výdavky na poskytovanie verejných statkov sú nižšie, spotreba súkromných statkov je samozrejme vyššia. Jednotlivec chce dosiahnuť najvyššiu úroveň užitočnosti, ktorú môže, v súlade s rozpočtovým obmedzením. Obrázok tiež ukazuje indiferenčné krivky jednotlivca medzi verejnými a súkromnými statkami. Jednotlivec je ochotný vzdať sa niektorých súkromných statkov, aby získal viac verejných statkov. Množstvo súkromných statkov, ktorých je jednotlivec ochotný sa vzdať, aby získal jednu dodatočnú jednotku verejných statkov, je jeho marginálna miera substitúcie. Ako jednotlivec nadobúda viac verejných statkov (a má menej súkromných statkov), množstvo súkromných statkov, ktorých je ochotný sa vzdať, aby získal ďalšiu jednotku verejných statkov, sa znižuje. To znamená, že jednotlivec má klesajúcu marginálnu mieru substitúcie. Graficky je hraničná miera substitúcie sklon indiferenčnej krivky.

Najvyššia úroveň užitočnosti jednotlivca sa dosiahne v bode dotyku medzi indiferenčnou krivkou a rozpočtovým obmedzením, bod E na obrázku. V tomto bode je sklon rozpočtového obmedzenia a sklon indiferenčnej krivky identický.

Sklon rozpočtového obmedzenia udáva, akého množstva súkromných statkov sa musí jednotlivec vzdať, aby získal dodatočnú jednotku verejných statkov, čo sa rovná daňovej cene fyzickej osoby.

Sklon indiferenčnej krivky udáva, akého množstva súkromných statkov je jednotlivec ochotný sa vzdať, aby získal ešte jednu jednotku verejných statkov. V najvýhodnejšom bode jednotlivca sa teda suma, ktorej je ochotný sa vzdať, aby získal ďalšiu jednotku verejných statkov, rovná sume, ktorej sa musí vzdať, aby získal ešte jednu jednotku verejného statku. Keď znížime daňovú cenu, rozpočtové obmedzenie sa posunie (z BB na BB') a najvýhodnejší bod jednotlivca sa presunie do bodu E'. Dopyt jednotlivca po verejných statkoch sa zvyčajne zvýši.

Pri rozhodovaní o prijatí verejného programu (alebo o poskytovaní verejných statkov) sa vlády zväčša zaujímajú o to, kto bude mať z daného programu najväčší osôh. Vlády zväčša priradujú vyššiu váhu úžitku pre chudobnejšie vrstvy ako pre bohatšie. V reálnej ekonomike sa na **presun zdrojov používa daňový systém a sociálne programy**, ktoré sú však spojené s vysokými administratívnymi nákladmi a tiež narúšajú efektívnosť fungovania ekonomiky. Skutočnosť, že prostriedky potrebné na financovanie verejných statkov získava vláda prostredníctvom daní má dôležité následky na stanovovanie efektívnej úrovne ich ponuky. Objem súkromných statkov, ktorých sa spotrebiteľ musí vzdať pri zvýšení ponuky verejných statkov je väčší ako by bol, keby vláda pri získavaní finančných prostriedkov zároveň nevnášala do ekonomiky narušenie fungovania trhového mechanizmu.

Fungovanie vlády na všetkých úrovniach je jedným z najvýznamnejších verejných statkov. Všetci obyvatelia majú totiž profit z lepšej a zodpovednejšej vlády. **Dobre fungujúca vláda má všetky vlastnosti verejných statkov:**

- je náročné a nežiadúce niekoho vylúčiť zo spotreby,
- ak je vláda efektívna majú z toho osôh všetci obyvatelia,
- politici, ktorí takýto stav dosiahnu majú z toho istý prospech, ale veľmi malý v porovnaní s prospechom spoločnosti,
- špecifickým faktorom je fakt, že z dobre fungujúcej vlády majú osôh aj tí, ktorí ju nevolili resp. sa volieb nezúčastnili.

Zabezpečovanie verejných statkov

Rozhodovanie o spôsobe zabezpečovania verejných statkov predstavuje tiež rozhodnutie o tom, ktorá vládna úroveň bude zabezpečovať určitý verejný statok a súčasne rozhodnutie o tom, či bude daná vládna úroveň tento statok zabezpečovať vlastnými silami alebo na jeho zabezpečenie využije alternatívny spôsob. Takéto rozhodnutie je založené na posúdení nasledovných faktorov (Nevima, 2020):

- **kritérium hospodárnosti** vynakladania finančných prostriedkov,
- **geografická povaha** statkov (statok národnej, regionálnej alebo lokálnej povahy),
- **užitočnosť statku pre občanov** v teritoriálnom kontexte (či obyvatelia prejavujú o daný statok záujem a či budú mať úžitok obyvatelia obce, regiónu či celého štátu).

Štát sa postupne snaží prenášať zodpovednosť za zabezpečovanie vybraných statkov na jednotlivé stupne územnej samosprávy, v tejto súvislosti hovoríme o tzv. **decentralizácii zabezpečovania verejných statkov**.

Štát a územná samospráva zabezpečuje potrebné verejné statky:

- **verejnou produkciou** (prostredníctvom vlastných organizácií a inštitúcií, napr. organizačných zložiek, príspevkových organizácií),
- **verejnou zákazkou súkromnému sektoru**, teda na základe verejného výberového konania (verejného obstarávania), kedy nutnou podmienkou je precízne spracovaná zmluva,
- **partnerstvom verejného a súkromného sektora**, napr. vo forme PPP projektu.

Štát zabezpečuje národné verejné statky, napr. národnú obranu, štátnu políciu, justíciu.

Vyššie stupne územnej samosprávy (samosprávne kraje) zabezpečujú niektoré národné verejné statky (napr. stredoškolské vzdelanie, opravu a údržbu niektorých komunikácií) a v samosprávnej pôsobnosti regionálne verejné statky (prímestská doprava). Obce zabezpečujú v prenesenej pôsobnosti niektoré národné verejné statky, z ktorých majú úžitok občania celého štátu (napr. základné vzdelanie). V originálnej pôsobnosti potom obce zabezpečujú lokálne verejné statky, ktorých úžitok je miestne obmedzený. Môže ísť aj o čisté verejné statky (napr. verejné osvetlenie, miestne komunikácie, mestská polícia), ako aj zmiešané verejné statky (napr. mestská hromadná doprava).

Zabezpečované by mali byť také verejné statky, o ktoré má obyvateľstvo záujem, pretože na ich financovanie platia dane, prípadne užívateľský poplatok v prípade zmiešaného verejného statku. Pri niektorých verejných statkoch ich zabezpečovanie štátom môže viesť k neefektívnosti a tzv. stratám z centralizácie.

4.2 Externality

Ďalším faktorom, ktorý má vplyv na to, že trh nefunguje optimálne sú tzv. externality.

Existujú prípady, kedy vplyv činnosti jedného subjektu (firmy, človeka) ovplyvňuje blahobyt subjektov, ktoré sa na tejto činnosti nezúčastňujú a to bez poskytnutia alebo prijatia kompenzácie:

- subjekt môže svojou činnosťou zvýšiť náklady iných subjektov bez kompenzácie, teda produkovať **negatívne externality**,
- subjekt môže zlepšiť podmienky ostatných a nedostávať za to kompenzáciu, teda produkovať **pozitívne externality**.

Príklady negatívnych externalít:

- znečisťovanie vodného toku podnikom spôsobuje, že ostatné podniky (aj jednotlivci) využívajúce túto vodu majú zvýšené náklady na jej používanie/čistenie bez toho, aby sa podieľali na znečistení,
- pasívne fajčenie - vdychovanie dymu z cigarety, ktorú fajčí niekto iný,
- individuálne využívanie automobilov na prepravu prispieva k znečisťovaniu ovzdušia pre všetkých obyvateľov,
- vlastníctvo psa, ktorý šteká a vyrušuje ostatných. Ako majiteľ nenesiem náklady za rušenie ostatných.

Príklady pozitívnych externalít:

- poľnohospodári obrábajú pôdu, čím prispievajú ku krajínostvorbe (úprave krajiny) a zvyšujú tak estetickú hodnotu (úžitok) pre ľudí, ktorí sa na krajinu pozerajú,
- sad s jablňami jedného farmára prospieva susedovi, ktorý chová včely,
- opravené fasády historických budov zlepšujú zážitok z prechádzky okolo bez toho, aby sa turista podieľal na ich oprave.

V prítomnosti externalít **spoločenský záujem ohľadne situácie na trhu presahuje individuálny blahobyť kupujúcich a predávajúcich**, ktorí sa zúčastňujú na trhu, a zahŕňa aj blahobyť ďalších osôb, ktoré sú ovplyvnené nepriamo. Pretože **kupujúci a predávajúci zanedbávajú vonkajšie účinky svojich činov pri rozhodovaní o tom, aké množstvo určitého statku budú požadovať alebo dodávať, trhová rovnováha, v prítomnosti externalít, nie je efektívna**. To znamená, že trh v rovnováhe nedokáže maximalizovať celkový prospech pre spoločnosť ako celok.

Pri externalitách sa vždy vyskytuje niekto, kto pri svojom chovaní nebral do úvahy vonkajšie faktory svojho chovania. **V prípade negatívnych externalít budú teda subjekty produkovať viac, ako by bolo efektívne, pretože ich náklady sú podhodnotené, naopak producenti pozitívnych externalít budú produkovať nižší objem, pretože nie sú plne kompenzovaní.**

Externality rozlišujeme aj podľa toho, či sa vyskytujú pri výrobe alebo spotrebe. V oboch prípadoch sa vyskytujú ako pozitívne, tak aj negatívne externality (Mankiw, 2018).

Negatívne externality vo výrobe

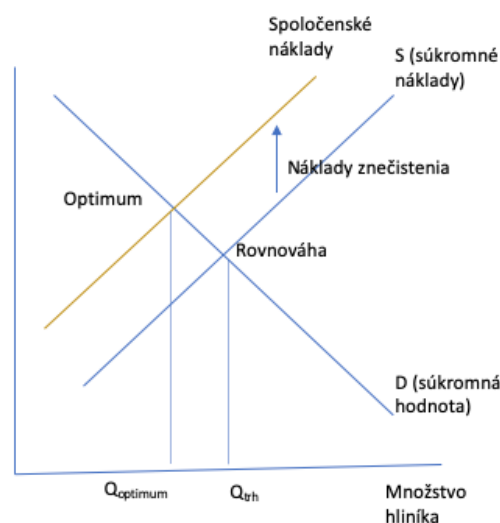
Predstavte si továreň na výrobu hliníka, ktorá produkuje znečistenie - s každou vyrobenou jednotkou hliníka dochádza tiež k uvoľňovaniu určitého množstva dymu do atmosféry. Keďže tento dym predstavuje zdravotné riziko pre tých, ktorí ho vdychujú, považujeme to za negatívnu externalitu. V dôsledku existencie externalít (dymu) sú náklady na výrobu hliníka pre spoločnosť väčšie, ako pre výrobcu hliníka. Spolu s každou jednotkou vyrobeného hliníka vznikajú spoločenské náklady, ktoré zahŕňajú súkromné náklady výrobcu hliníku plus náklady ľudí, ktorí sa nezúčastňujú výroby hliníka, ale sú nepriaznivo ovplyvnení znečisteným prostredím (Obrázok 14).

Krivka spoločenských nákladov leží nad krivkou ponuky, pretože berie do úvahy externé náklady uvalené na spoločnosť výrobcom hliníka. Rozdiel medzi týmito dvoma nákladmi predstavujú náklady vypúšťaného znečistenia.

Rovnovážne množstvo hliníka Q_{trh} je väčšie než spoločensky optimálne množstvo $Q_{optimum}$. Dôvodom tejto neefektívnosti je, že trhová rovnováha odráža iba súkromné náklady výroby. V bode trhovej rovnováhy si marginálny spotrebiteľ cení hliník menej, ako sú spoločenské náklady na jeho výrobu. To znamená, že v bode Q_{trh} leží dopytová krivka pod krivkou

spoločenských nákladov. Z toho vyplýva, že zníženie výroby a spotreby hliníka pod rovnovážnu úroveň zvyšuje celkový ekonomický blahobyt.

Aké množstvo hliníka by sa teda malo vyrábať? Budeme uvažovať, čo by urobila postava „benevolentného spoločenského plánovača“. Plánovač chce maximalizovať celkový prebytok, ktorý na trhu vzniká. Plánovač ale vie, že náklady na výrobu hliníka obsahujú externé náklady znečistenia. Plánovač by zvolil rozsah výroby hliníka, pri ktorom by dopytová krivka preťala krivku spoločenských nákladov. Tento priesečník určuje optimálne množstvo hliníka pre spoločnosť ako celok. Pod touto úrovňou prevyšuje hodnota hliníka pre spotrebiteľa spoločenské náklady na výrobu. Rovnovážne množstvo Q_{trh} je väčšie ako optimálne množstvo $Q_{optimum}$. Dôvodom tejto neefektívnosti je, že trhová rovnováha odráža iba súkromné náklady výroby. Znížením výroby a spotreby hliníka pod rovnovážnu úroveň sa zvyšuje celkový ekonomický blahobyt.



Obr. 14 Negatívne externality vo výrobe

Zdroj: Mankiw (2018)

Ako sa toto dosiahne? Jednou cestou je zdanenie výrobcu hliníka uvalené na každú tonu predaného hliníka. Daň by posunula krivku ponuky hliníka nahor o veľkosť dane. **Ak by daň presne odrážala spoločenské náklady dymu, nová krivka ponuky by splývala s krivkou spoločenských nákladov.** Takúto daň nazývame **pigouova daň**⁴.

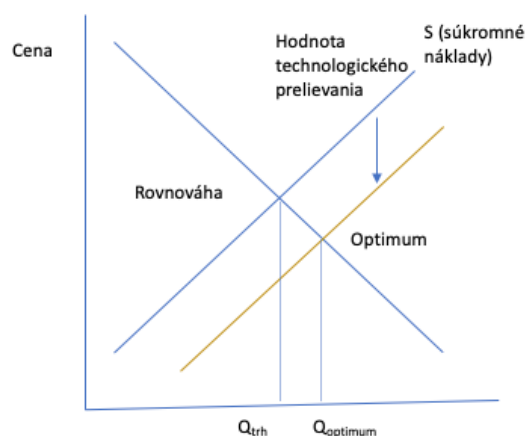
O takejto dani hovoríme, že **internalizuje externality**, pretože vytvára pre predávajúcich aj kupujúcich motiváciu na to, aby brali do úvahy externé vplyvy svojich činností.

Pozitívne externality vo výrobe

Roboti predstavujú najrýchlejšie sa rozvíjajúce technológie. Keď firma vyvinie nového robota, dôjde pravdepodobne aj k vývoju novej technológie. Tieto technológie nebudú prinášať zisk iba firme samotnej, ale celej spoločnosti, keďže zvýšia zásobu technologických poznatkov. Tento druh pozitívnych externalít sa nazýva technologické prelievanie. Kvôli efektu technologického prelievania sú spoločenské náklady výroby robota menšie ako súkromné náklady. Preto by sa spoločenský plánovač rozhodol vyrábať viac robotov, ako vyrábajú súkromné firmy (Obrázok 15).

⁴ Autorom teórie je Arthur Cecil Pigou (1877 – 1959) – anglický ekonóm

V tomto prípade môže vláda **internalizovať externality** prostredníctvom dotovania výroby robotov. Ak by vláda platila firmám za každého vyrobeného robota, krivka ponuky by sa posunula dolu o výšku dotácie a tento posun by zvýšil rovnovážne množstvo robotov. Aby bolo zaistené, že trhová rovnováha bude zhodná so spoločenským optimom, dotácia by sa mala rovnať hodnote technologického prelievania.

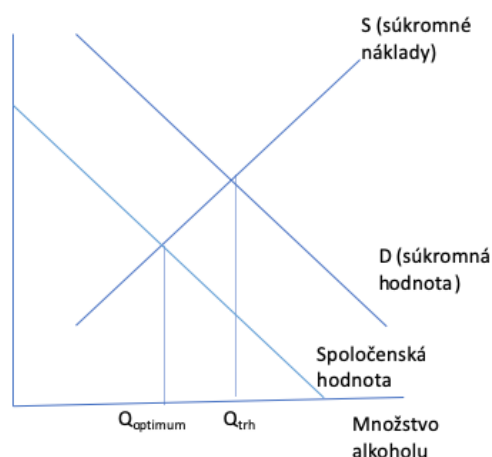


Obr. 15 Pozitívne externality vo výrobe

Zdroj: Mankiw (2018)

Negatívne externality v spotrebe

Spotreba alkoholu prináša negatívne externality, lebo sa zvyšuje pravdepodobnosť, že spotrebitelia budú šoférovať pod vplyvom alkoholu. Spoločenská hodnota je menšia ako súkromná hodnota a spoločensky optimálne množstvo je menšie ako množstvo na súkromných trhoch (Obrázok 16). Vláda to môže riešiť internalizáciou externalít – v prípade negatívnych externalít daňami – a je tomu tak aj v skutočnosti, lebo alkohol patrí k najviac zdaňovaným produktom.



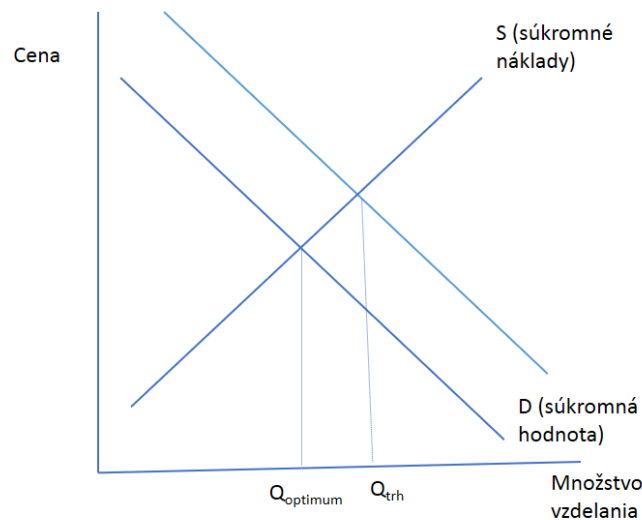
Obr. 16 Negatívne externality v spotrebe

Zdroj: Mankiw (2018)

Pozitívne externality v spotrebe

Spotreba vzdelávacích služieb prináša pozitívne externality, pretože vzdelanejšia populácia vedie k lepšej vláde, ktorá prináša zisk všetkým. Spoločenská hodnota je väčšia ako súkromná

hodnota a spoločensky optimálne množstvo je väčšie ako množstvo vytvorené na súkromných trhoch (Obrázok 17). Vláda to môže riešiť internalizáciou externalít – v prípade pozitívnych externalít dotáciami – a je tomu tak aj v skutočnosti, lebo vzdelanie je dotované značnými sumami napr. štátne a verejné školy, vládne štipendiá.



Obr. 17 Pozitívne externality v spotrebe
Zdroj: Mankiw (2018)

Pri riešení externalít rozlišujeme medzi verejnými a súkromnými riešeniami. Prvé spočívajú vo vládnej (štátnej) intervencii a „náprave“ trhu, druhé sa spoliehajú na samovoľné tendencie trhov, ktoré za istých podmienok smerujú k eliminácii externých dopadov automaticky.

Verejné riešenia externalít (Malý et al., 2016):

1. **Pigouovské dane a dotácie** - ide o priblíženie súkromných nákladov (resp. úžitkov) spojených s produkciou či spotrebou komodít, s ktorými je negatívna (pozitívna) externalita spojená, k nákladom (úžitkom) spoločenským. To možno dosiahnuť predovšetkým prostredníctvom tzv. korekčných daní (dotácií), resp. ukladaním pokút alebo iným spoplatnením (resp. dotovaním) produkcie či spotreby. V tejto súvislosti sa najviac hovorí o tzv. pigouovských daniach a dotáciách. Problematickosť ich použitia súvisí s tým, že marginálne hodnoty benefitov či nákladov nepoznáme, a ani nebývajú rovnaké u všetkých subjektov, s ktorých produkčným či spotrebným správaním je spojená nejaká externalita. Schopnosť vlády merať rozsah externých nákladov a úžitkov je veľmi obmedzená.
2. **Zákazy** – väčšinou však nie sú najlepším riešením a mnohokrát dokonca nie je ani prakticky možné externalitu úplne eliminovať. Efektívne je väčšinou jej určité obmedzenie. V praxi sa však zákazy používajú, napr. zákaz riadenia motorového vozidla po požití niektorých látok alebo zákaz používania freónov v chladničkách.
3. **Príkazové riešenie** - každému subjektu je jednoducho stanovené, koľko externality môže vyprodukovať. Toto riešenie naráža v podstate na rovnaké problémy, ako majú pigouovské dane. Zaujímavou modifikáciou sú obchodovateľné licencie (povolenia), kedy sa využíva trhový princíp. Znečisťovatelia pri nich majú značnú flexibilitu, pretože rozhodujúce je napr. celkové množstvo emisií. Spôsob, ktorým ho producenti

dosiahnu, je v ich réžii. Môžu si zvoliť obstaranie odlučovacích zariadení, zmenu paliva, konzervačné programy alebo nákupy a obchodovanie s povoleniami.

4. **Štátna regulácia** - prostredníctvom právnych noriem sú subjektom nariadené rôzne povinnosti vedúce k obmedzeniu externalít, napr. povinnosť vybudovať čističku, mať vo vozidle katalyzátor alebo vyhlásiť určitú oblasť za chránenú.
5. **Jednorazová finančná podpora** – riešenie vhodné najmä vtedy, keď ide o to, pokryť jednorazové investičné náklady.
6. **Vlastná činnosť** - prostredníctvom vlastných inštitúcií (štátnych podnikov či iných organizácií) môže vláda nahrádzať súkromných producentov a sama tie isté činnosti vykonávať šetrnejšie. Tento princíp je v podstate najpoužívanejším u nás v prípade riešenia mnohých pozitívnych externalít, keď štát vo vlastných príspevkových organizáciách poskytuje množstvo služieb s pozitívnymi externalitami (vzdelávanie, veda a výskum). V tomto prípade je často ťažké stanoviť, nakoľko je toto riešenie účinné. Nemáme totiž väčšinou možnosť zistiť, akou veľkou stratou produkcie platíme za netrhové, verejné poskytovanie týchto služieb.

Súkromné riešenia externalít (Mankiw, 2018)

1. Prostredníctvom **morálnych zásad a sankcií** – napr. neodhadzujeme odpadky na zem napriek tomu, že to nie je prísne kontrolované (morálka). Prípadne v zásade žijeme podľa hesla „nerob iným to, čo nechceš, aby robili tebe“ (internalizácia externalít).
2. **Charitatívnou činnosťou** – neziskové organizácie chrániace životné prostredie, absolventi poskytujúci dary súkromným vysokým školám.
3. **Diverzifikácia podnikateľskej činnosti** – jeden podnikateľ má včely, druhý jablone. Vzájomne si pomáhajú, ale neprodukujú spoločensky optimálne množstvo pre toho druhého. Ak by pestovateľ kúpil úle a chovateľ vysadil jablone, urobili by to v optimálnom množstve (internalizácia externalít).
4. **Zmluvný vzťah** – zmluva medzi pestovateľom a chovateľom z predchádzajúceho príkladu môže vyriešiť problém. Obe strany sa zaviazu produkovať/ chovať dohodnuté množstvá resp. si určia ceny, ktoré si budú vzájomne platiť – zmluvou sa odstráni neefektívnosť. Tvrdenie, že kedykoľvek dochádza k externalite, môžu sa zúčastnené strany spojiť a vytvoriť nejaký súbor opatrení, ktorými môžu navonok pôsobiace presahy svojich činností internalizovať, a tým zaistiť efektívnosť, je priamou aplikáciou tzv. Coasovho teorému. Inými slovami Coasov teorém hovorí o tom, že ak súkromné subjekty dokážu vyjednávať o pridelovaní zdrojov bez dodatočných nákladov, môžu problém externalít vyriešiť samy.

4.3 Zlyhanie konkurencie – monopol

K fungovaniu „neviditeľnej ruky trhu“ je nevyhnutná konkurencia. V niektorých odvetviach ako napr. automobilový priemysel, telekomunikácie, operačné systémy však existuje len niekoľko firiem s podstatným vplyvom na trh. Pokiaľ existuje len jedna, hovoríme o monopole. Firma je **monopolom**, pokiaľ je **jediným predávajúcim určitého výrobku a pokiaľ tento výrobok nemá blízke substitúty**, napr. firma Microsoft má monopol na trhu systémom Windows.

Kľúčovým rozdielom medzi konkurenčnou firmou a monopolom je **schopnosť monopolu ovplyvňovať cenu svojej produkcie**.

Konkurenčná firma je malá v porovnaní s trhom, na ktorom pôsobí, a preto nemá žiadnu moc ovplyvňovať cenu svojej produkcie. Akceptuje cenu, ktorá je daná trhovými podmienkami a následne si zvolí taký rozsah výroby, pri ktorom sa cena rovná marginálnym nákladom.

Na druhej strane monopol, keďže je jediným výrobcom na svojom trhu, **môže zmeniť cenu svojho tovaru úpravou množstva, ktoré dodáva na trh. Cena, za ktorú predáva monopol svoje výrobky, je vyššia ako marginálne náklady**⁵.

Dokonale konkurenčná firma je príjemcom ceny (price taker) a monopolná firma je tvorcom ceny (price maker).

Základnou **príčinou vzniku monopolu** sú bariéry pre vstup iných firiem na trh: monopol zostáva jediným predávajúcim na svojom trhu, pretože iné firmy nemôžu vstúpiť na trh a konkurovať mu. Tieto bariéry pre vstup iných firiem majú tri hlavné príčiny:

- **klúčový zdroj vlastní jedna firma** (jediná studňa v dedine, firma DeBeers – juhoafrická diamantová spoločnosť). Hoci výhradné vlastníctvo klúčového zdroja je potenciálnou príčinou monopolu, v praxi monopoly vznikajú z tohto dôvodu len zriedka. Trhy sú veľké a zdroje vlastní veľa ľudí. Prirodzený rozsah mnohých trhov je celosvetový, pretože s tovarom sa často obchoduje medzinárodne. Existuje preto len niekoľko príkladov firiem, ktoré vlastnia zdroj, pre ktorý neexistujú žiadne blízke substitúty,
- vláda udelí jednej firme **výhradné právo na výrobu určitého statku** - patenty a copyright, napr. farmaceutické firmy, výsledky kreatívnej činnosti,
- kvôli výrobným nákladom je **jeden výrobca efektívnejší ako veľký počet** malých výrobcov tzv. **prirodzený monopol**. Prirodzený monopol vzniká, **keď existujú rastúce výnosy z rozsahu na podstatnú časť produkcie**. Príkladom prirodzeného monopolu je distribúcia vody. Na poskytovanie vody obyvateľom mesta musí firma vybudovať sieť potrubí v celom meste. Ak by v poskytovaní tejto služby súťažili dve alebo viac firiem, každá firma by musela zaplatiť fixné náklady na vybudovanie siete. Priemerné celkové náklady na vodu sú teda najnižšie, ak jediná firma obsluhuje celý trh. Keď je firma prirodzeným monopolom, neobáva sa nových subjektov, ktoré narúšajú jej monopolnú pozíciu. Firma má zvyčajne problém udržať si monopolné postavenie bez vlastníctva klúčového zdroja alebo ochrany zo strany vlády. Zisk monopolistu priťahuje nových účastníkov na trh a vďaka týmto účastníkom je trh konkurencieschopnejší. Naopak, vstup na trh, na ktorom má iná firma prirodzený monopol, je neatraktívny. Potenciálni účastníci trhu vedia, že nemôžu dosiahnuť rovnako nízke náklady, aké má monopolista, pretože po vstupe by každá firma mala menší podiel na trhu.

Existencia monopolov na trhu je vnímaná ako negatívny jav, a preto sa politici a ekonómovia snažia **monopolné postavenie firiem odstraňovať alebo regulovať**. Robia tak nasledovnými spôsobmi:

- snahou zaviesť **viac konkurencie do monopolizovaných odvetví** - vláda proti tvorbe monopolov bojuje tzv. antitrustovými (protimonopolnými) zákonmi a to tým, že napríklad nepovolí firmám zlúčiť sa (napr. General Motor a Ford Motor Company), vlády tiež majú možnosť firmy rozdeliť (napr. AT&T rozdelila na 8 menších spoločností),

⁵ Vzniká otázka, prečo aj monopolné firmy nestanovia za svoje výrobky ešte vyššie ceny (napr. prečo Windows stojí 100 eur a nie 1000 eur?). Ak by tieto ceny presiahli určitú hranicu, ľudia by si tovar nekupovali – kupovali by si menej počítačov, používali iné OS, prípadne by si vyrábali ilegálne kópie. Teda napriek tomu, že monopoly kontrolujú ceny svojich výrobkov, ich zisky nie sú neobmedzené.

- **reguláciou správania** monopolov - regulácia chovania monopolistov, napr. prostredníctvom regulácie cien. Tento spôsob sa uplatňuje najmä pri prirodzených monopoloch ako sú napr. vodárne, elektrárne,
- **premenou niektorých súkromných monopolov na verejné podniky** - vláda riadi monopol sama. V mnohých krajinách sú služby ako telekomunikácie, vodárenské, energetické služby, pošta poskytované štátnymi subjektmi,
- **možným ničnerobením** - každý predchádzajúci spôsob má svoje plusy aj mínusy, a preto niektorí ekonómovia veria, že najlepšia je nečinnosť.

4.4 Transakčné náklady

Autorom teórie o **transakčných nákladoch** je Ronald H. Coase (1910 – 2013), ktorý tvrdil, že **využívanie trhu, resp. cenového mechanizmu, nie je celkom zadarmo**, ale vyžaduje si určité náklady. Musia sa viesť rokovania, treba vyhotoviť zmluvy, kontrolovať ich plnenie, prijímať opatrenia k vysporiadaniu určitých sporov a pod. **Teória dokonalého trhu s takýmito nákladmi vôbec nepočítala** (považovala ich za nulové).

Transakčné náklady boli podľa Coaseho hlavným motorom prechodu od naturálnej formy výmeny k peňažnej výmene. Každý z účastníkov výmeny musel vlastniť a ponúkať niečo, čo si prial potenciálny kupec. Výmena v naturálnej forme vyžaduje niečo, čo anglický ekonóm S. Jevons nazval „dvojitou náhodou.“ Vyhľadávať partnerov s vhodnými predpokladmi pre výmenu alebo obchod je veľmi nákladné a jednoznačne to možno považovať za prekážku pre realizáciu iných výhodných obchodov. Zavedením peňazí do obchodovania sa uľahčilo uzatváranie obchodných dohôd a znížilo sa množstvo skladovaného tovaru pre potreby naturálnej výmeny, čím sa značne znížili transakčné náklady a zvýšilo sa množstvo obchodovaného tovaru.

Transakčné náklady sú náklady, ktoré **vznikajú počas vyjednávania a uskutočňovania dohody medzi dotknutými stranami**. Sú to teda všetky „**nepríjemnosti**“ nad **kúpnu cenu** tovaru, služby alebo obchodnej transakcie. Nemusia nutne nadobúdať len formu finančných výdavkov (napríklad transakčných poplatkov či daní). Môžu mať aj podobu času a energie použitej na výber a nákup konkrétneho tovaru, či na dohodnutie konkrétnej zmluvnej kooperácie. Transakčnými nákladmi môžu byť aj budúce riziká spojené s uzatváraním určitých typov zmlúv. Štruktúra transakčných nákladov:

- náklady dodania (preprava, balenie),
- náklady financovania (súvisia s platobnými nástrojmi),
- náklady rizík (poistenie, analýza rizík),
- náklady informácií (informácie dostupné z prieskumov, dotazníkov atď.),
- náklady znalostí (využívanie expertov, konzultantov),
- náklady administratívy (clo, daň).

4.5 Nedokonalé (asymetrické, neúplné) informácie

Neúplné informácie **vedú k ekonomickým stratám, pretože rozhodovanie pri neúplných informáciách môže viesť k neracionálnemu rozhodovaniu** (tzv. obmedzenej racionalite rozhodovania). Štát môže tento problém obmedziť vydaním určitých predpisov (napr. povinné označenie vlastností a zloženia výrobku) alebo podporou dostupnosti trhových informácií.

Ak neexistuje dostatok informácií o tom, čo vyrábať, v akom množstve a kvalite, dochádza k neefektívnej alokácii zdrojov ako na strane výrobcov, tak i na strane spotrebiteľov, ktorí

pri nedostatočných informáciách (napr. aj klamlivá reklama) budú neefektívne spotrebovávať a nebudú sa správne rozhodovať o tom, na čo majú vynaložiť svoje finančné prostriedky, aby dosiahli maximálny úžitok.

Za istých okolností môže nedostatok (asymetrickosť) informácií vyústiť do **degenerácie trhu**, a to prostredníctvom:

- **nepriaznivého výberu**, ktorý vedie k vytláčaniu kvalitnejších tovarov z trhu tovarom menej kvalitným, napr. lacnejší jogurt, ktorý obsahuje menej mliečnej zložky ako drahší jogurt,
- **morálneho hazardu**, pri ktorom ide o snahu ekonomického subjektu o maximalizáciu výnosu v situácii, v ktorej nenesie plnú zodpovednosť za svoje rozhodnutia. Napríklad tí, ktorí vkladajú úspory do banky vs. banka: vkladatelia nemajú stimul kontrolovať kvalitu hospodárenia banky, lebo sa spoliehajú na systém ochrany vkladov, na druhej strane banky sa neobávajú, sú si vedomé, že klienti sa spoliehajú na ochranu vkladov, a preto môžu podstupovať väčšie riziká v investovaní im zverených financií. Iné príklady: dávky v nezamestnanosti nemotivujú ľudí k hľadaniu práce, záruka k mobilu spôsobuje, že nám až tak nevadí, keď nám spadne, vlastník nehnuteľnosti sa bude lepšie starať o nehnuteľnosť ako nájomník, nakoľko čo nie je jeho, nebude dostatočne chrániť (Sabayová, Presperínová, 2018).

Množstvo vládnych programov je odôvodňovaných tým, že trh ponechaný sám na seba neposkytuje spotrebiteľom úplné a dostatočné informácie. Na druhej strane odporcovia tvrdia, že konkurencia sama vytvára tlak na firmy, aby tieto informácie poskytovali, navyše vládne nariadenia spotrebiteľom nič neprinášajú, iba zvyšujú náklady, a to jednak firmám (ktoré musia nariadenia rešpektovať) a jednak vláde (ktorá musí plnenie nariadení kontrolovať).

4.6 Nezamestnanosť a inflácia

Sú dôkazom toho, že niečo v trhovom systéme nefunguje. Štát vtedy uplatňuje tzv. stabilizačnú politiku, avšak nie je vždy potvrdené, že konkrétne stabilizačné opatrenia situáciu zlepšia.

Nezamestnanosť je stav, pri ktorom si **niektorí jednotlivci nemôžu nájsť prácu**, alebo sa pri zmene zamestnania **dočasne ocitli mimo pracovného procesu**. Nezamestnanosť predstavuje nesúlad medzi ponukou práce a dopytom po práci. Dôvodmi sú napríklad monopol práce (vzťah medzi mzdou a kvalifikáciou), nepružné mzdy, nízka mobilita pracovníkov atď. Úlohou štátu by malo byť vytvárať vhodné podmienky na prácu všetkým práceschopným obyvateľom. **Inflácia** je **vážne narušenie ekonomickej rovnováhy**. Predstavuje **rast celkovej cenovej hladiny**. Jej vonkajším prejavom je nadbytok množstva peňazí v obehu a znehodnotenie peňažnej jednotky. Úlohou štátu je zastaviť alebo zmierniť infláciu použitím protiinflačných opatrení (Cibáková et al., 2012).

4.7 Úlohy štátu pri zlyhaní trhu

Štát a jeho orgány sa snažia o dosiahnutie a udržanie optimálnej úrovne jednotlivých funkcií verejného sektora, ktoré sa týkajú ľudí a celej spoločnosti. Štát musí predovšetkým eliminovať negatívne vonkajšie a vnútorné javy a procesy a zároveň efektívne chrániť ekonomické záujmy,

garantovať obranu republiky, bezpečnosť a ochranu života a zdravia osôb, verejný poriadok, zabezpečovať sociálne istoty a poskytovať verejné služby (Sabayová, Presperínová, 2018).

Rozoznávame 4 hlavné funkcie štátu:

- **alokačná funkcia** – v prípade zlyhania trhu je jednou z možných úloh štátu zasiahnuť (intervenovať) do alokačnej funkcie trhu. Štát rozhoduje o rozsahu investícií na výrobu verejných statkov a poskytovanie verejných služieb, o cene daného statku alebo služby a o rozmiestnení disponibilných finančných zdrojov,
- **distribučná (redistribučná) funkcia** – trh môže zlyhať pri tvorbe spoločensky spravodlivej distribúcie majetku, vtedy môže štát zasiahnuť, aby distribúciu upravil podľa koncepcie, ktorú považuje za správnu a spravodlivú. K redistribúcii využíva verejné financie štátneho rozpočtu. Základným cieľom tejto funkcie je znížiť sociálne rozdiely a prispievať k sociálnemu konsenzu, čím štát garantuje určitú výšku životnej úrovne potrebnej na uspokojovanie základných potrieb obyvateľstva. Pri redistribúcii je dôležitou otázkou, do akej miery je potrebné prerozdeľovať verejné financie, aby bola zabezpečená ekonomická efektívnosť,
- **stabilizačná funkcia** – sú také intervencie do ekonomiky, ktoré použitím fiškálnych a monetárnych opatrení znižujú infláciu a nezamestnanosť, a tým zvyšujú blahobyt spoločnosti a modifikujú dynamiku hospodárskeho rastu,
- **regulačná funkcia** – štát spravuje všeobecný systém zákonov a justície. Táto funkcia sa zameriava na reguláciu podnikateľských aktivít, pracovného trhu, reguláciu spotreby niektorých produktov a pod.

Všetky spomínané funkcie majú významnú úlohu pri odstraňovaní následkov zlyhania trhu. V nasledujúcom texte budú tieto úlohy rozpísané podrobnejšie.

Vplyv alokačnej funkcie na odstránenie zlyhania trhu

Základom je rámec vlastníckych práv, ktoré jednotlivcom garantujú možnosť vlastniť nejaký statok a zároveň tým vylúčiť ostatných z užívania úžitkov, ktoré statok poskytuje. Keď jednotlivci menia statky a služby, či už v trhových alebo netrhových transakciách, v podstate dochádza k zámene vlastníckych práv, teda právneho nároku na úžitky z tohto statku. Pokiaľ sa zvyšuje nejednoznačnosť a zložitosť definovania vlastníckych práv, zvyšujú sa pravdepodobne aj náklady na ich presadzovanie.

V niektorých prípadoch **vlastnícke práva k statkom nemôžu byť vyhradené žiadnemu jednotlivcovi**, ide o tzv. **statky v spoločnom vlastníctve**. V prípade spoločného vlastníctva má **skupina jednotlivcov neobmedzené právo k všetkým úžitkom** z daných statkov. Z dôvodu, že úžitky vlastníctva sú dostupné všetkým rovnako, **nemôže žiadny jednotlivec predať toto svoje právo inému členovi skupiny**. Aké ekonomické správanie z danej situácie vyplynie? Tento fenomén sa v ekonomickej teórii nazýva **tragédia obecnej pastviny** (alebo tragédia spoločného z angl. "tragedy of the commons") a ilustruje ho nasledovný príklad.

Predstavte si situáciu, v ktorej spoločenstvo susedov má prístup na lúku. Lúka je spoločné vlastníctvo v tom zmysle, že každý má právo pásť na nej svoj dobytok, ale žiaden jednotlivec nemá právo lúku predať. Keďže tento statok je voľne prístupný každému, neexistuje spôsob, ako by jedna osoba mohla svoje práva predať inej osobe. Takáto výmena nemôže logicky existovať. Takýto statok je poskytovaný zdarma, teda za nulovú užívateľskú cenu, preto majú jednotlivci tendenciu statok **nadužívať**. Výsledkom je **rýchle ničenie majetku a neoptimálne riešenie pre skupinu ako celok, spôsobené neregulovaným sebeckým správaním** sa

jednotlivcov. Spoločné vlastnícke **práva sú využívané až do bodu, kedy sa marginálny úžitok rovná cene (teda nule)**, čo v prípade vzácných zdrojov vedie k nadužívaniu, znehodnoteniu alebo predčasnému vyčerpaniu (napr. neregulovaný rybolov, neregulované poľovníctvo).

Pokiaľ je spoločné vlastníctvo využívané malou skupinou ľudí (dvaja, traja) je možné dosiahnuť určitú dohodu o intenzite využívania spoločných zdrojov. Ak je však skupina veľká, je dosiahnutie dohody extrémne náročné a nákladné. Inými slovami, transakčné náklady sú vysoké a museli by byť znášané viacerými členmi skupiny bez nádeje na ich vrátenie.

V prípade veľkého počtu účastníkov (a vysokých transakčných nákladov), keď nedôjde k dohode, existuje **očividný rozpor medzi maximalizáciou úžitku jednotlivca v krátkom čase a maximalizáciou úžitku dlhodobo**. Pokiaľ využívanie statku nie je regulované, dostávajú sa do konfliktu sebecké záujmy jednotlivcov.

Regulácia individuálneho správania sa, a tým zmenšovanie tragédie obecnej pastviny je úlohou štátu. Štát prijíma opatrenia na to, aby alokoval použitie zdrojov jednak medzi jednotlivcami a jednak v čase, a tým maximalizoval spoločné záujmy všetkých členov spoločnosti. Štát disponuje donucovacími prostriedkami, ktoré by mal používať na dosiahnutie pozitívnych cieľov. Jednotlivci sú pripravení vstúpiť do implicitnej spoločenskej zmluvy a podrobiť sa regulačnej moci štátu, pretože je to v ich vlastnom záujme.

Alokačnú úlohu štát naplňa aj prostredníctvom vyrovnávania sa s externalitami, keďže sa snaží efektívne alokovať externé vplyvy (externality), ktoré nie sú predmetom obchodovania.

Vplyv distribučnej funkcie na odstránenie zlyhania trhu

Trhová ekonomika, akokoľvek paretovo optimálna, môže mať za následok extrémne nerovnomerné rozdelenie príjmov, kedy sa niektorí jednotlivci ocitnú pod prahom životného minima. **Distribúcia dôchodkov na trhu nemusí byť v súlade s tým, čo spoločnosť považuje za spravodlivé** (historické súvislosti, stanovovanie cien atď.). Preto jednou z najdôležitejších úloh vlády je prerozdelenie príjmu medzi jednotlivcov alebo domácnosti (napr. prostredníctvom podpory rodín s malými deťmi). Vláda redistribuuje dôchodky a blahobyt pomocou daní, za ktoré financuje transferové platby, dotácie, subvencie, a tiež verejne poskytované statky a služby.

Druhým argumentom pre distribučnú funkciu je obava, že ľudia sa v niektorých situáciách **nechovajú tak, ako by to bolo v ich najlepšom záujme**. Aj pri dokonalých informáciách robia ľudia „nesprávne“ rozhodnutia (ľudia fajčia, aj keď sú si vedomí škodlivosti fajčenia, ľudia nepoužívajú bezpečnostné pásy pri jazde autom, atď.). Niektorí ekonómovia veria, že v situáciách, kedy sa **ľudia správajú v rozpore s ich záujmami, by mala zasiahnuť vláda** a to výraznejšie, než len informovaním o rizikách takéhoto správania (napr. podpora používania bezpečnostných pásov). Tento názor sa nazýva **paternalizmus**.

Názor paternalistov však nezdieľa veľká skupina ekonómov, ktorí zastávajú názor, že štát by mal rešpektovať preferencie jednotlivcov. Obhajcovia individualizmu sa obávajú, že akonáhle štát zaujme svoju paternalistickú úlohu, rôzne nátlakové skupiny sa budú snažiť situáciu zneužiť vo svoj prospech a vnútiť vláde svoje predstavy o tom, ako by sa mali ľudia chovať a čo by mali spotrebovávať.

Vplyv regulačnej funkcie na odstránenie zlyhania trhu

Vláda sa pokúša **regulovať (zasahovať do) rozhodnutia producentov a spotrebiteľov, a tým redukovať niektoré javy**, napr. monopolné prvky alebo externality. Príkladmi takýchto regulácií je napríklad legislatíva zameraná na obmedzenie znečistenia, legislatíva proti monopolom, legislatíva určujúca pravidlá obchodných dohôd, ochrana spotrebiteľa, kontrola kvality produktov a pod. **Jednotlivci sa nedokážu „chrániť“ sami, lebo by museli znášať vysoké náklady** na získavanie a interpretáciu informácií vzťahujúcich sa na bezpečnosť a zloženie produktu. **Vláda preto zabezpečuje systém regulácie a kontroly, ktorý takéto informácie poskytuje.**

Regulácia obmedzuje slobodu a voľnosť jednotlivcov tým, že stanovuje určité pravidlá. Verejná regulácia znamená **implementáciu tých pravidiel prostredníctvom administratívnych orgánov, ktoré sa opierajú o právo**. Regulácia existuje, aby **chránila verejné záujmy pred disfunkciami určitých neregulovaných trhových vzťahov**, napr. iracionalite a sebeckosti voľného trhu. Regulačná úloha je však nákladná jednak pre štát a jednak pre producentov.

Na druhej strane je ale potrebné povedať, že akákoľvek **vládna regulácia je tiež asociovaná s dodatočnými nákladmi** pre tie subjekty, ktorých sa týka (podniky, občanov aj administratívu), čo vnáša na trh neefektivitu. Pre podniky majú náklady na dodržiavanie predpisov rôzne podoby, ide napríklad o nasledovné:

- čas strávený registráciami, žiadosťami, povoleniami, poskytovaním štatistík, vyplňaním správ a inou administratívou na splnenie informačných povinností,
- vyčlenenie zamestnancov, ktorí budú dohliadať na dodržiavanie predpisov alebo zbieranie a poskytovanie informácií (na plný alebo čiastočný úväzok),
- vznik výdavkov na vybavenie a zmluvne dohodnuté služby (napr. právne, finančné a iné poradenstvo),
- vyhradenie priestoru na uchovávanie záznamov, tovarov a materiálov potrebných na dodržiavanie predpisov,
- zmena produktov alebo procesov, napríklad v dôsledku zavedenia zmien v minimálnych normách alebo zavedením zákazov.

Vplyv stabilizačnej funkcie na odstránenie zlyhania trhu

V makroekonómii je známe, že **nedostatočná koordinácia ekonomických aktivít vyústi v celkovú nerovnováhu**. Medzi prejavy tejto nerovnováhy patrí **podzamestnanosť kapitálu alebo práce, nárast celkovej cenovej úrovne alebo nevyvážená zahraničná obchodná bilancia**. Zlyhanie trhu spočíva často v zlyhaní komunikácie medzi jednotlivými aktérmi pôsobiacimi na rôznych trhoch. V takomto prípade sa vláda snaží o znovunastolenie rovnováhy prostredníctvom **nástrojov fiškálnej a monetárnej politiky**. Vláda upravuje ponuku peňazí v systéme, môže upravovať clá a výmenné kurzy a zmenou verejných výdavkov, daní a úrokových mier vytvárať podmienky, ktoré sú nutné pre stabilizáciu systému.

Referencie

1. Becchetti, L., Bruni, L., Zamagni, S. (2020). Chapter 8 - The utilitarian view of welfare economics. In Becchetti, L., Bruni, L., Zamagni, S. (eds.). The Microeconomics of Wellbeing and Sustainability, Academic Press, 2020, pp. 1-49, ISBN 9780128160275.

2. Bugri, Š., Pribišová, E. (2011). Veřejná ekonomika. Brno: Vysoká škola Karla Engliš, a.s. 118 s. ISBN 978-80- 86710-30-3.
3. Cibáková, V., Beňová, E., Neubaruerová, E., Drábeková, M., Švecová, M. (2012). Ekonomika veřejného sektora. Bratislava: Iura Edition. 356 s. ISBN 978-80-8078-473-7.
4. Malý, I. et al. (2016). Distanční studijní opora: Veřejná ekonomie. 3. aktual. vydanie. Brno. Dostupné na:
https://dl1.cuni.cz/pluginfile.php/467034/mod_resource/content/2/DSO_III_2016.pdf
5. Mankiw, G. N. (2018). Principles of Economics. Eighth edition. Boston: Cengage Learning. 837 s. ISBN 13: 978-1-305-58512-6.
6. Nevima, J. (2020). Veřejná ekonomie Distanční studijní text. Karviná: Slezská univerzita – Obchodně podnikatelská fakulta v Karviné. 132 s.
7. Sabayová, M., Presperínová, M. (2018). Ekonomika a financie veřejného sektora. APZ v Bratislave. 218 s. ISBN 978-80-8054-776-9.
8. Stiglitz, J.E. (1997). Ekonomie veřejného sektoru. Praha: GRADA Publishing. ISBN 80-7169-454-1.
9. Stiglitz, J. E., Rosengard, J. K. (2015). Economics of the public sector. Fourth edition. New York: W. W. Norton & Company, Inc. 923 s. ISBN 978-0-393-92522-7.

5 Teória verejnej voľby

Ponuka súkromných statkov je určená trhovými silami a bod rovnováhy vznikne v priesečníku kriviek ponuky a dopytu, pričom jedným z najdôležitejších záverov ekonómie blahobytu je, že v trhovom prostredí je alokácia zdrojov vždy efektívna. Takéto závery však nemožno prijať **v prípade verejných statkov, pri ktorých je ponuka určovaná politickým mechanizmom**. Politický mechanizmus funguje na základe toho, že jednotlivci volia volených zástupcov. Títo volení zástupcovia zasa hlasujú za verejný rozpočet a samotné peniaze mieniajú rôzne administratívne agentúry.

V prípade súkromných statkov môžu jednotlivci vyjadriť svoj názor na preferenciu jedného súkromného statku pred druhým jednoduchým konaním – kúpením, resp. nekúpením tovaru. V prípade verejných statkov však neexistuje nijaký porovnateľne účinný spôsob, ako by jednotlivci mohli vyjadriť svoje názory na vhodnosť jedného verejného statku oproti druhému. Voľby verejných funkcionárov poskytujú len obmedzené informácie o postojoch voličov ku konkrétnym verejným statkom. Prinajlepšom vyjadrujú všeobecnú predstavu, že voliči uprednostňujú väčšie alebo menšie vládne výdavky (Stiglitz, Rosengard, 2015).

V najširšom zmysle možno **teóriu verejnej voľby** charakterizovať ako **teóriu, ktorá skúma, ako sa individuálne preferencie prenášajú do kolektívnych rozhodnutí**. Je to tá časť ekonomickej vedy a politológie, ktorá **sa zaoberá tým, ako vlády uskutočňujú proces ekonomickej voľby**, t.j. ako sa vo verejnom sektore riešia tri ekonomické problémy: čo, ako a pre koho vyrábať (Cibáková et al., 2012).

Existencia verejnej voľby je možná len v prostredí, ktoré charakterizujeme ako **demokracia**. Jedná sa o systém, ktorý odmieta vládu vychádzajúcu zo zdedenej moci, ale ide o vládu tvorenú zvolenými predstaviteľmi. Demokracia je založená na nasledovných **princípoch**:

- suverenita štátnej moci je odvodená od suverenity občanov, t. j. zdrojom štátnej moci sú občania,
- vláda väčšiny, ktorá musí zaručovať základné práva všetkým občanom, teda aj práva menšiny,
- záruka základných ľudských práv a občianskych slobôd,
- pravidelné slobodné voľby založené na všeobecnom rovnom a priamom volebnom práve s tajným hlasovaním, právo byť volený,
- právo zúčastňovať sa na správe vecí verejných priamo alebo prostredníctvom volených zástupcov,
- politický pluralizmus,
- ekonomický pluralizmus - ekonomický systém založený na slobodnom podnikaní, právo na súkromné vlastníctvo a jeho ochranu.

Demokracia sa delí na (Nevima, 2020):

- **priamu (participačnú) demokraciu** – v priamej demokracii je zabezpečené priame rozhodovanie občanov v rôznych otázkach, ktoré sú spojené so životom danej spoločnosti. Využíva sa referendum, kedy sa ku konkrétnej problematike vyjadrujú občania sami za seba,
- **zastupiteľskú demokraciu** – občania prostredníctvom volebného mechanizmu vyjadrujú svoje preferencie k tým reprezentantom verejného sektora, ktorí budú zastupovať ich záujmy v procese rozhodovania o verejných záležitostiach.

V prípade zastupiteľskej demokracie občania hlasujú za svojich volených zástupcov, ktorí následne hlasujú o verejných rozpočtoch. Poslanec hlasujúci za rozpočet by sa mal v prvom rade riadiť názormi svojich voličov, a teda musí zistiť, aké tieto názory sú. Existuje názor, že politik sa rozhoduje výhradne podľa svojho vlastného záujmu, ktorým je zostať v úrade a “cena”, ktorú platí (alebo ziskava) pri hlasovaní sa rovná strate (alebo zisku) hlasov.

Najdemokratickejším a najspravodlivejším **systemom na “vybratie” kandidátov do zastupiteľských zborov sú voľby**, pri ktorých sa uplatňuje volebné právo. K všeobecne uznávaným princípom volebného práva patria (Kačík, 2011):

- **princíp všeobecnosti** – znamená právo občana príslušného štátu, ktorý dosiahol ústavou určenú vekovú hranicu, voliť svojich zástupcov do zastupiteľských orgánov (aktívne volebné právo) a právo byť volený za člena zastupiteľského orgánu (pasívne volebné právo),
- **princíp rovnosti** – znamená, že každý občan má pri výkone volebného práva rovnaké postavenie s inými občanmi. Pri rozhodovaní má mať jeden hlas, ktorý má rovnakú váhu a hodnotu ako hlasy ostatných občanov (voličov),
- **princíp priamosti** – znamená, že voliči rozhodujú o tvorbe zastupiteľského zboru alebo iného voleného štátneho orgánu sami a priamo, bez pomoci a nie prostredníctvom voliteľov, delegátov alebo ďalších zástupcov,
- **princíp tajného hlasovania** – znamená, že volič musí mať vytvorené podmienky, aby mohol nerušene a sám rozhodovať o voľbe navrhovaných kandidátov vo vopred pripravených priestoroch.

5.1 Volebný systém

Spôsob, akým sú volebné hlasy prerátané na mandáty pre politické strany sa nazýva volebný systém. Prostredníctvom neho sa **technicky transformuje vôľa občanov na počet mandátov v zastupiteľskom zbore**, a tým sa naplňuje primárna úloha volieb, teda účasť občanov na politickom rozhodovaní v štáte. V praxi rozoznávame tri základné volebné systémy a to:

- **väčšinový (majoritný) volebný systém,**
- **pomerný (proporcionálny) volebný systém,**
- **kombinovaný volebný systém.**

Väčšinový volebný systém

Väčšinový volebný systém je najstarší volebný systém, pri ktorom sa štát rozdelí na **také množstvo malých jednomandátových volebných obvodov, aké je potrebné na obsadenie miest v zastupiteľskom orgáne**. Voliči odovzdávajú hlasy pre konkrétneho kandidáta politickej strany (resp. nezávislého), nie pre celú kandidátku politickej strany. Poslanecký **mandát získava ten kandidát, ktorý dostal od voličov najväčší počet hlasov** a stáva sa reprezentantom daného obvodu (Kačík, 2011).

Delí sa na systém s :

- relatívnou väčšinou hlasov potrebných na získanie mandátu,
- absolútnou väčšinou hlasov potrebných na získanie mandátu.

Väčšinový volebný systém, v ktorom na zvolenie je postačujúce získanie **relatívnej väčšiny** odovzdaných hlasov znamená, že víťazom je kandidát, ktorý získa najväčší počet hlasov, hoc ich môže byť menej ako 50 % (napr. voľba predsedu VÚC na Slovensku).

Predstavte si príklad, v ktorom v jednomandátovom volebnom obvode kandidovali 3 kandidáti (A, B, C) a v prvom kole získali:

- kandidát A - 30 000 hlasov,
- kandidát B - 29 000 hlasov,
- kandidát C - 26 000 hlasov.

Mandát získava už v prvom kole kandidát A (30 000). Hlasy ostatných kandidátov sa neuplatňujú a prepádajú (B a C). Uplatňovanie relatívnej väčšiny hlasov umožňuje rozdeliť mandáty už v prvom kole a voľby sa nemusia opakovať a predlžovať. Systém relatívnej väčšiny umožňuje získať mandáty iba najsilnejším politickým stranám, z ktorých jedna sa stáva stranou vládnuťou bez toho, že by skutočne reprezentovala väčšinu obyvateľov (voličov) v daných volebných obvodoch.

Ak ide o väčšinový volebný systém, v ktorom je na zvolenie potrebné získať **absolútnu (nadpolovičnú) väčšinu** odovzdaných hlasov, musí byť hlasov minimálne 50 % + 1 hlas. Ak nik nezíska nadpolovičnú väčšinu, organizuje sa druhé kolo o dvoch kandidátoch. V druhom kole stačí jednoduchá väčšina (voľby prezidenta v SR).

V prípade predchádzajúceho príkladu by nebolo možné prideliť mandát, o ktorý sa kandidáti uchádzali, keďže žiaden kandidát nedosiahol absolútnu väčšinu hlasov vo volebnom obvode. Táto väčšina je daná súčtom všetkých odovzdaných hlasov pre kandidátov A, B, C deleným dvomi a zväčšeným o 1 ($30\,000 + 29\,000 + 26\,000 = 85\,000 / 2 = 42\,500 + 1 = 42\,501$ hlasov, ktoré tvoria absolútnu väčšinu hlasov vo volebnom obvode). Keďže nikto nedosiahol tento počet, voľby sa musia opakovať a do druhého kola postupujú len kandidáti A a B, ktorí v prvom kole dosiahli najväčší počet hlasov. V druhom kole sa spravidla rozhoduje na základe relatívnej väčšiny.

Medzi **výhody** väčšinového volebného systému patrí to, že sa uplatňuje v krajinách, kde je **politická klíma značne stabilná**.

Nevýhodami tohto systému je, že vedie k **bipolarizácii politickej scény**, keďže volebná súťaž sa odohráva za účasti dvoch silných politických strán. Ďalšou nevýhodou je **disproporcionalita a racionálne hlasovanie**, keďže voliči kalkulujú s možnými výsledkami a hlasujú za jednu z dvoch silných strán, aby ich hlas neprepadol. Nevýhodou je tiež fakt, že všetci okrem víťaza sú porazení bez možnosti dostať sa do zastupiteľského orgánu. **Stráca sa menšinový hlas** (Cibáková et al., 2012).

Systém sa používa napr. v USA, Kanade, Veľkej Británii, na Slovensku pri voľbe starostov a primátorov, či pri voľbe prezidenta.

Pomerný volebný systém

Tento volebný systém je založený na väčších **viacmandátových volebných obvodoch, v ktorom kandidujú politické strany formou kandidátskej listiny** (voliči nevolia jednotlivých kandidátov, ale hlas dávajú celej kandidátnej listine politickej strany), pričom **rozdelenie mandátov zodpovedá pomeru získaných hlasov pre jednotlivé politické strany**.

V niektorých prípadoch volič môže ovplyvniť poradie kandidátov určené politickým stranami tak, že označí na hlasovacom lístku mená tých, ktorých uprednostňuje tzv. **preferenčné hlasy** (preferenčný princíp).

Rozdeľovanie mandátov (tzv. volebná aritmetika) sa robí viacerými spôsobmi, a to:

- metódou prirodzeného volebného kvocientu s použitím metódy najväčšieho zostatku alebo priemeru,
- metódou redukovaného volebného kvocientu,
- Droppovou metódou redukovaného kvocientu,
- DHontovou metódou volebného deliteľa,
- Hare-Niemayerovou metódou.

Pre ilustráciu uvádzame spôsoby výpočtov s použitím jednotlivých metód (Kačík, 2011):

Metóda prirodzeného volebného kvocientu spočíva v tom, že sa najskôr vypočíta volebný kvocient tak, že sa súčet všetkých odovzdaných hlasov vo volebnom obvode vydelený počtom pridelených mandátov. Tým dostaneme číslo, ktoré určí počet hlasov potrebných na jeden mandát. Týmto číslom sa vydedia počty hlasov jednotlivých politických strán a dostaneme prvé rozdelenie mandátov, tzv. prvé skrutíniu.

Príklad: volebnému obvodu prideliť 10 mandátov, politické strany vo volebnom obvode dosiahli tieto počty hlasov: A – 21 000, B – 40 000, C – 60 000, D – 10 000.

Prirodzený volebný kvocient = $(21\,000 + 40\,000 + 60\,000 + 10\,000) / 10 = 13\,100$

Rozdelenie mandátov v prvom skrutíniu sa realizuje nasledovne:

A – 21 000:	$13\,100 = 1$ mandát, zostatok hlasov je	7 900
B – 40 000:	$13\,100 = 3$ mandáty, zostatok hlasov je	700
C – 60 000:	$13\,100 = 4$ mandáty, zostatok hlasov je	600
D – 10 000:	$13\,100 = 0$ mandátov, zostatok hlasov je	10 000

Celkovo bolo rozdelených 8 mandátov, teda 2 mandáty ešte zostali.

V druhom skrutíniu sa pri použití najväčšieho zostatku pridelia tieto mandáty politickým stranám, ktorým zostal najväčší počet hlasov po prvom skrutíniu, t. j. strane D (1) a strane A (1). Celkové rozdelenie je teda A – 2 mandáty, B – 3 mandáty, C – 4 mandáty, D – 1 mandát.

Ak sa použije metóda najväčšieho priemeru, nepridelené dva mandáty sa pridelia stranám, ktoré dosiahli najväčší priemer hlasov na počet pridelených a nepridelených mandátov. To znamená, že počet hlasov

A:	3 (1 pridelený a 2 nepridelené mandáty)	$= 21\,000 / 3 = 7\,000$
B:	5 (3 pridelené a 2 nepridelené mandáty)	$= 40\,000 / 5 = 8\,000$
C:	6 (4 pridelené a 2 nepridelené mandáty)	$= 60\,000 / 6 = 10\,000$
D:	2 (0 pridelené a 2 nepridelené mandáty)	$= 10\,000 / 2 = 5\,000$

Nepridelené zostatkové mandáty dostanú C a B. Metóda najväčšieho zostatku prináša priaznivejšie výsledky pre malé strany. Metóda najväčšieho priemeru je výhodnejšia pre veľké strany.

Metóda redukovaného volebného kvocientu, tzv. Hagenbach – Bischoffova formula redukuje volebný kvocient celým číslom 1. Vychádza z predpokladu, že v danom volebnom obvode sa má rozdeliť o jeden mandát viac, ako je to v skutočnosti. V dôsledku zväčšeného menovateľa sa znižuje pre politickú stranu potrebný počet odovzdaných hlasov na získanie jedného mandátu a tiež počet nerozdelených mandátov v I. skrutíniu.

$$\text{Redukovaný volebný kvocient} = \frac{\text{Platné hlasy vo volebnom obvode}}{\text{Počet mandátov vo volebnom obvode} + 1}$$

Droppova metóda redukovaného kvocientu alebo najväčšieho deliteľa je zameraná na rozdelenie mandátov bez zostatku v I. skrutíniu. Uplatňuje sa tak, že postupne redukuje, znižuje volebný kvocient tým, že pridáva do menovateľa zlomku, ktorý predstavuje počet mandátov, rad celých čísiel. Čitateľ zostáva vždy rovnaký (udáva počet platných odovzdaných hlasov) a menovateľ sa postupne zväčšuje od čísla určujúceho počet mandátov plus 1 o ďalšie celé čísla podľa rovnice:

$$K = \frac{H}{M} \quad K_1 = \frac{H}{M - 1} \quad K_2 = \frac{H}{M - 2} \quad \dots \quad K_n = \frac{H}{M - n}$$

K – kvocient, H – počet hlasov vo volebnom obvode, M – počet mandátov.

Príklad:

počet všetkých hlasov (voličov) vo volebnom obvode je 200 000 a počet mandátov je 5.
Strana A – 95 000, strana B – 71 000, strana C – 34 000

A – 95 000: 33 333 = 2,85 A získava 2 mandáty
B – 71 000: 33 333 = 2,13 B získava 2 mandáty
C – 34 000: 33 333 = 1,02 C získava 1 mandát

DHontova metóda volebného deliteľa dosahuje rozdelenie mandátov bez zostatku tak, že počty hlasov jednotlivých politických strán delí volebným deliteľom, ktorým sú prirodzené čísla 1, 2, 3, 4, 5... až x, pokiaľ všetky mandáty nerozdelí.

Hare – Niemayerova metóda je založená na tom, že násobí počet hlasov, ktoré získala každá politická strana, počtom mandátov, ktoré sa majú vo volebnom obvode rozdeliť a dosiahnuté číslo sa potom delí celkovým počtom hlasov odovzdaných pre všetky politické strany. Výsledky sa rátať v zaokrúhlených číslach.

Za účelom prevencie pred veľkou roztrieštenosťou politických strán aj ako ochrana pred extrémistickými stranami, existuje tzv. **volebný prah** (volebná klauzula, volebné kvórum), ktorý predstavuje **minimálny počet hlasov, ktorý musí strana získať, aby bola zastúpená v parlamente** (v SR 5 % pre 1 stranu, 7 % pre koalíciu dvoch alebo troch strán a 10 % pre koalíciu 4 a viac strán).

Dvomi základnými typmi pomerného volebného systému sú:

- systém jedného prenosného hlasu
- systém kandidátskej listiny

Systém jedného prenosného hlasu

Predpokladom je existencia mnohočlenných volebných obvodov, v ktorých **každý volič disponuje jedným hlasom bez ohľadu na počet kresiel**. Každý volič **usporadúva kandidátov podľa preferenčného poradia**. Organizátor určuje minimálny počet platných hlasov, ktoré sú potrebné na obsadenie jedného kresla (drop kvóta).

$$\text{Drop kvóta} = \frac{\text{počet odovzdaných platných hlasov} + 1}{\text{počet kresiel} + 1}$$

Nadbytočné hlasy sa rozdeľujú kandidátom, ktorých voliči uviedli na druhom mieste vo svojom preferenčnom poradí (ak kandidát na prvom mieste získal kreslo).

Systém kandidátskej listiny

Kandidujúca **strana vypracuje zoznam kandidátov**, ktorých počet je rovný počtu kresiel v zastupiteľskom zbore, prípadne s počtom kandidátov zodpovedajúcim reálne podloženým aspiráciám na získanie kresiel. Voliči môžu hlasovať len za jeden stranický zoznam, nemôžu vyjadriť teda svoje preferencie pre kandidátov neuvedených v zozname na popredných miestach. Voľné **kreslá sa prideľujú proporcionálne k počtu hlasov, ktoré strany získali**. Poradie kandidáta na zozname priamo súvisí s jeho šancou obsadiť kreslo.

Hlavnou **výhodou** tohto systému je, že poskytuje **najvernejší obraz pomeru politických síl v krajine**. V parlamente sú zastúpené tak veľké, ako aj malé politické strany. Pomerný systém **zastupuje názory presnejšie** a zabezpečuje aj **presadenie menšinových názorov** – názorová pluralita. Volič teda volí politickú stranu pre jej vyprofilovaný program a ideovú zameranosť. Hlavnou **nevýhodou** tohto systému je **roztrieštenosť politickej scény** a značná **zložitosť systému**.

Pomerný volebný systém sa používa v prípade volieb do NR SR na Slovensku, ale tiež v Belgicku, Dánsku, Švajčiarsku.

Kombinovaný volebný systém

Pri kombinovanom volebnom systéme sa vytvárajú volebné obvody dvojakého druhu: jeden podľa väčšinového volebného systému, druhý podľa proporcionálneho. Voliči teda majú dva hlasy, z ktorých jeden sa viaže na hlasovanie podľa zásady väčšinového a druhý podľa zásady proporcionálneho volebného systému.

Voľby do Spolkového snemu v SRN – volič odovzdáva jeden hlas pre priameho kandidáta (väčšinový systém) a druhý pre kandidátnu listinu politickej strany (proporcionálny systém).

Nemusi však odovzdať hlas pre kandidáta tej strany, pre ktorú sa rozhodol svojím druhým hlasovaním. Príkladmi krajín, v ktorých sa tento systém uplatňuje je Japonsko, Maďarsko, Poľsko.

Pre zaujímavosť

Marián Giba (2020) prostredníctvom článku v univerzitnom časopise Univerzity Komenského vysvetlil niektoré mýty bežne spájané s účasťou/neúčasťou vo voľbách. Nasledovný text predstavuje prepis tohto príspevku.

Slovensko tvorí jeden volebný obvod, mandáty sa prideľujú len na celoštátnej úrovni, a to jednokolovo. Sled krokov je (s vynechaním niektorých detailov) takýto: pri počítaní odovzdaných hlasov sa najskôr vyradia tie, ktoré sú neplatné. Potom sa zostaví celoštátne poradie všetkých strán podľa počtu získaných hlasov a zistí sa, koľko percent ktorá strana získala. Strany, ktoré dostali menej ako 5 % hlasov, do fázy prideľovania mandátov nepostupujú, teda nebudú mať zastúpenie v parlamente (pri koalíciách viacerých strán je tento prah vyšší: 7 % alebo 10 %). S hlasmi, ktoré tieto strany dostali, sa už ďalej nepracuje, a to v tom význame, že sa na tieto hlasy neprihliada. V ďalšom kroku sa urobí súčet hlasov (nie percent) tých strán, ktoré prekročili päťpercentný prah. Tento súčet, ktorý je zväčša sedemciferným číslom, sa následne vydelením číslom 151 (počet všetkých mandátov v NR SR zvýšený o jeden). Výsledkom delenia je tzv. republikové volebné číslo, ktoré predstavuje počet hlasov potrebných na získanie jedného mandátu. Republikovým volebným číslom sa postupne delí počet hlasov každej z postupujúcich strán, pričom výsledkom je počet mandátov, ktorý táto strana získava. Zákon ešte rieši drobné detaily, ktoré môžu nastať, no ktoré môžeme pre potreby tohto textu pokojne vynechať.

Mýtus č. 1: Hlasy voličov, ktorí neprídu voliť alebo volia stranu, ktorá nepostúpila do parlamentu, sa prerozdelia medzi postupujúce strany.

Matematicky sa nič neprerozdeľuje. Na hlasy voličov, ktorí neprišli či odovzdali neplatný hlas, a na hlasy voličov, ktorí volili nepostupujúce strany (ľudovo sa hovorí, že ich hlas „prepadol“), sa vo fáze prideľovania mandátov neprihliada. To znamená, že sa nezapočítavajú do veľkého súčtu hlasov, ktorý sa delí číslom 151, teda sa nepremietnu do výpočtu republikového volebného čísla. Čím je nižší súčet všetkých hlasov, tým je nižšie aj republikové volebné číslo. Čím je nižšie republikové číslo, tým menej hlasov stačí postupujúcim stranám na získanie jedného mandátu, teda tým viac mandátov každá strana získa pri tom istom výsledku.

Ukážme si to na praktickom príklade. Ak máme strany A, B, C, D, ktoré volebný prah bezpečne prekročili, a strany E, F, G, ktoré získali 5,01 % hlasov, 150 mandátov sa pomerne delí medzi všetkých sedem strán. Ak však získajú strany E, F, G iba 4,99 %, mandáty získajú len strany A, B, C, D. Počty získaných mandátov budú vždy odrážať nejakú proporcionalitu. Ale aj napriek proporcionalite je jasné, že je vo výsledku zásadný rozdiel medzi tým, či sa tých istých 150 kresiel v parlamente rozdelí medzi sedem strán alebo medzi štyri strany. Počet hlasov i percent získaných stranami A, B, C, D bude pritom v oboch situáciách úplne totožný, lenže počet získaných mandátov bude výrazne iný, a to nie vďaka ich vlastnému výsledku, ale vďaka výsledku iných strán.

Mýtus č. 2: Ak neprídem voliť, neovplyvním výsledky volieb.

Opäť to nie je pravda. Je jasné, že každý volič zapísaný vo voľčských zoznamoch môže prísť voliť a ovplyvniť tak výsledky volieb priamo. Ak aj voliť nepríde, nič to nemení na tom, že je

vedený v zozname, a teda prísť mohol. Z toho vyplýva, že i jeho neúčast' bude vždy niekomu na prospech. Ale komu? Ako sme si vyššie ukázali, matematicky sa jeho hlas nijako neprerozdeľuje. Ale fakticky svojou neúčast'ou niekomu pomôže. Niekedy sa stretávame s ľudovou formulkou: „Kto voliť nejde, volí toho, koho by nechcel.“

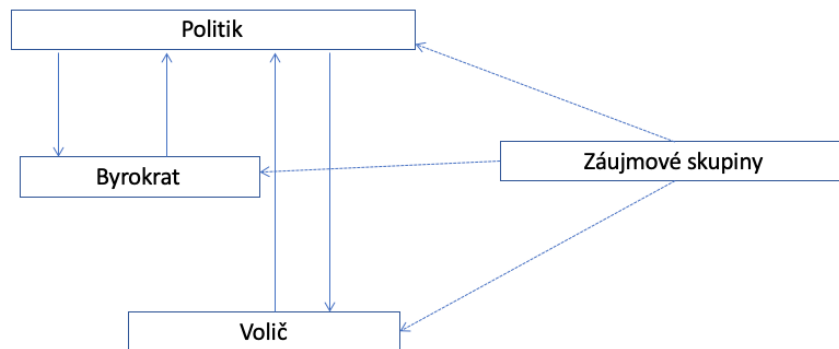
Opäť si pomôžeme názorným príkladom. Predstavme si, že konkrétny volič je ostro názorovo vymedzený voči stranám A, C, D, absolútne s ich politikou nesúhlasí. Voči stranám B, E, F síce nemá až také silné výhrady ako voči prvým trom, ale stále dosť silné na to, aby uprednostnil možnosť nezúčastniť sa volieb. Výsledok: z jeho neúčasti majú najväčší úžitok strany A, C, D, keďže žiadna z nich by v prípade jeho účasti hlas od neho určite nedostala. Môžeme predpokladať, že keby voliť išiel, rozhodoval by sa medzi stranami B, E, F. Nedokázal však prekonať (rádovo menšie) výhrady, ktoré voči nim má, a tak paradoxne svojou neúčast'ou pomohol tým, voči ktorým sú jeho výhrady neprekonateľné. Toto by mal vedieť každý potenciálny „nevolič“. Ľudová formulka je teda v podstate pravdivá, trochu ju doplníme: „Kto voliť nejde, svojou neúčast'ou najviac pomáha tomu, koho by najmenej pravdepodobne volil, keby voliť išiel.“ Keď je raz niekto vedený v zoznamoch voličov, bez ohľadu na to, ako sa zachová, vždy ovplyvní výsledky volieb, rozdelenie mandátov i podobu vládnutia, či sa mu to páči, alebo nie. Vo svetle tohto faktu argument „nejdem voliť, lebo nemám koho“ nemôže obstať. Rovnako neobstoí ani viac-menej detinský argument, že všetci sú rovnakí. Nik a nič v živote nie je rovnaké. Ako nejstávajú dvaja rovnakí ľudia, nejstávajú ani dve rovnaké strany. Áno, môžu existovať podobné. Ale medzi „podobným“ a „rovnakým“ je stále rozdiel. S odpustením za prirovnávanie, ani vrah a zlodej nie sú rovnakí, nanajvýš v niečom podobní. Keby sme sa museli vydať do rúk buď jedného, alebo druhého z nich, a žiadna ďalšia možnosť by nebola, nemali by sme si problém vybrať.

Čo z toho vyplýva?

Voľby nie sú aktom lásky. Je to tvrdo racionálny akt. Pri voľbách si nevyberáme partnera na celý život, iba správcov verejných vecí na štyri roky. Preto ani prípadný povolebný pocit voliča, že sa „sekol“ či bol oklamáný, neznamená životnú pohromu a už vôbec nie je dôvodom na to, aby sa budúcich volieb nezúčastnil. Na to, aby sme mohli niekoho s čistým svedomím voliť, sa s ním nemusíme v názoroch stotožňovať na 100, 80, ba ani menej percent. Budúci správcovia štátu nevyhnutne vzídu len z uzavretej množiny kandidujúcich strán, inej možnosti niet. Ak volič pre veľkú prísnosť nedokáže dať hlas tomu, kto jeho nároky spĺňa aspoň v menšej miere, svojou neúčast'ou pomáha tomu, kto ich „spĺňa“ v mínusových číslach. A ak má niektorý volič až taký prísny meter, že medzi 25 kandidujúcimi stranami nevidí ani jednu, ktorej by aspoň s privretými očami vedel dať hlas, nuž preňho je možná len jedna rada: nech hneď v najbližších voľbách sám kandiduje...

5.2 Subjekty verejnej voľby

Na politickom trhu sa stretáva dopyt a ponuka, ktoré súvisia s volebným mechanizmom. Na jednej strane vytvárajú občania ponuku voličských hlasov a politici tvoria dopyt, na druhej strane politický trh je miesto, kde politici ponúkajú svoju predstavu o fungovaní verejného sektora a občania vytvárajú dopyt po im vyhovujúcej verejnej politike. Významnú úlohu môžu zohrať aj záujmové skupiny, ktoré majú vplyv na všetky zúčastnené strany a tiež byrokrati, ktorí vstupujú do vzťahu len s politikmi (vykonávajú ich rozhodnutia) a voliči ich činnosť ovplyvniť nemôžu (Obrázok 18).



Obr. 18 Subjekty verejnej voľby
Zdroj: Cibáková et al. (2012)

Volič

Volebné právo umožňuje občanovi aktívne sa podieľať na správe vecí verejných v štáte. Toto právo zahŕňa:

- právo voliť a byť volený,
- právo účasti na navrhovaní kandidátov,
- právo domáhať sa preskúmania zákonnosti volieb.

V minulosti bolo volebné právo občanov často obmedzované nejakými podmienkami. Takéto obmedzovanie sa označuje pojmom **volebný cenzus** a môže mať nasledujúce formy: majetkový cenzus, daňový cenzus, cenzus pohlavia, rasový cenzus, vzdelanostný cenzus, cenzus pobytu a iné.

Voliča môžeme definovať ako subjekt, ktorý vystupuje na dopytovej strane politického trhu. Volič študuje politické programy jednotlivých politických strán a zisťuje, do akej miery sú politické programy zhodné s jeho preferenciami či individuálnym záujmom.

Základnou otázkou voličov je, či ísť k voľbám alebo nie. Možnosť účasti vo voľbách je v demokratickej spoločnosti základným občianskym právom.

Ako volí typický daňový poplatník?

Táto otázka je spojená s preferenciami voličov. Predpokladajme, že volič bude hlasovať vo svojom vlastnom záujme, teda si **spočíta, aké výhody mu prinesie nový štátny program a porovná ich s tým, ako sa mu zvýšia výdavky.** Ak sú štátne výdavky na verejné statky nízke, marginálna užitočnosť verejných statkov je veľmi vysoká. Na druhej strane ak vláda mýňa na verejné programy stále viac prostriedkov, marginálna užitočnosť verejných statkov sa znižuje. Zároveň platí, že ak štátne výdavky na verejné statky rastú, jednotlivci majú menej iného tovaru - súkromných statkov. Inak povedané, s rastúcimi štátnymi výdavkami rastie na začiatku aj úžitok pre jednotlivcov (dochádza k pozitívnemu čistému marginálnemu prospechu), ale na konci sa tento úžitok znižuje. **Úroveň štátnych výdavkov, ktorá je najviac preferovaná jednotlivcami, je tá úroveň, na ktorej je úžitok maximalizovaný** (Malý et al., 2016).

Z pohľadu teórie verejnej voľby existuje možnosť, že tzv. **racionálny volič** k voľbám nepôjde. V tomto prípade musí byť splnený predpoklad, že **hlas voliča má na výsledok volieb zanedbateľný vplyv**, navyše účasť vo voľbách by pre neho znamenala vynaloženie nákladov obetovaných príležitostí (napr. odloží plánovaný odchod), teda náklady účasti vo voľbách by boli vyššie ako predpokladané prínosy. **Volič, ktorý sa chová racionálne, využije svoje volebné právo v prípade, keď jeho hlas bude mať vysokú rozhodovaciu hodnotu.**

Racionálnu neúčasť vo voľbách je možné okrem vyššie uvedeného vysvetliť tým, že **volič potrebuje informácie, ktoré mu umožnia vybrať variantu, ktorá najviac zodpovedá jeho preferenciám.** Získanie týchto informácií je ale veľmi nákladné až nemožné (napr. zistiť, kam plynú peňažné prostriedky odvodené voličom v rámci daňovej sústavy). Voliča, ktorý si uvedomuje, že získanie informácií je nákladné a zároveň si je vedomý toho, že jeho hlas výsledky volieb neovplyvní, nazývame ako **racionálne-ignorantného**.

Volič ignorant si je vedomý, že verejnú voľbu z pohľadu vlastného záujmu je možné objektivizovať, a to za predpokladu získania potrebných informácií. Z dôvodu nákladného získania informácií a neistého výsledku volieb volič zaujme zdanlivo aktívny postoj, pri ktorom ignoruje potrebu získať informácie pre svoju účasť vo voľbách (Nevima, 2020).

Politici a politické strany

Politik je osoba, ktorá s cieľom stať sa príslušníkom mocenskej elity vstúpi do politickej strany, s ideológiou ktorej sa stotožňuje. Za hlavný cieľ považujú politické strany priamu účasť vo voľbách a zastúpenie vo volených štátnych orgánoch (Cibáková et al., 2012).

Politici a politické strany tvoria ponukovú stranu politického trhu. **Ich cieľom je maximalizácia svojho úžitku.** Každá z **politických strán má svoj vlastný politický program**, ktorým sa snaží voličov upútať a sľubuje mu, že po svojom zvolení bude jednotlivé body programu plniť. Strany plnia svoju základnú úlohu tak, že voličom, ktorí nemôžu poznať všetkých kandidátov na každý úrad, svojimi postojmi k politickým problémom zjednodušujú výber.

Volič si z programov všetkých politických strán vyberá ten, ktorý je mu najbližší a zodpovedá jeho záujmom (Nevima, 2020).

Program a hodnotové orientácie politickej strany či stranícka ideológia tvoria tzv. ponukový kôš, ktorý je voličom predkladaný. **Pri usporiadaní ponukového koša sa politická strana snaží maximalizovať počet hlasov, preto sa zameriava na tzv. priemerného voliča (volič medián).** Z tohto dôvodu nastáva situácia, kedy volič voľbou jednej zo strán získa taký ponukový kôš, ktorý obsahuje na jednej strane statky, ktoré mu úplne vyhovujú, ale na druhej strane je nútený spotrebovávať niečo, čo nepreferuje (Ochrana, 2001).

Politické strany sa vyvíjali od polovice 19. stor. z pôvodných záujmových skupín cez politické kluby až k dnešnej podobe. Potreba emancipácie pracujúcich mas viedla k vzniku sociálno-demokratických strán. Na druhej strane stoja konzervatívne strany, ktoré bránia tradičné rozdelenie spoločnosti. Následne potreba emancipácie človeka a spoločnosti prispela k vzniku liberálnych strán (občianske slobody). Začiatkom 20. stor. došlo k oddeleniu politických smerov – extrémnej ľavice (komunistické revolučné strany) od sociálno-demokratických strán a extrémnej pravice (fašistické revolučné strany) od konzervatívnych strán. Obe majú totalitný charakter, teda snažia sa nahradiť politický pluralizmus vládou jednej strany.

Hlavné typy politických strán:

- **konzervatívne** - vyznávajú hodnoty ako stabilita, tradícia, rodina, náboženstvo, národ, spoločnosť je pred záujmom jednotlivca,

- **liberálne** - vyzdvihujú individualizmus, obhajujú ľudské a občianske práva, hodnoty ako osobná sloboda, sloboda vlastníctva,
- **sociálne** - základ je sociálna solidarita, venujú pozornosť nespravodlivému rozdeľovaniu, štátu pripisujú významnú úlohu najmä pri regulácii hospodárstva, zamestnanosti, ochrane slabších,
- **nacionálne** - základom je príslušnosť k národu, národ má mať vlastný štát a jeho záujmy sú prvoradé.

Byrokracia

O každom štátnom opatrení rozhodujú politici prostredníctvom demokratických procesov a realizujú ju štátni úradníci - byrokracia. Úspešnosť štátnych intervencií je bezprostredne závislá na kompetentnosti, výkonnosti a motivácii štátnych úradníkov. Teórii byrokracie sa budeme venovať v nasledujúcej kapitole.

Záujmové skupiny

V súčasnosti sa zvyšuje význam mimostraníckych foriem politickej činnosti, ako sú záujmové organizácie, nátlakové združenia alebo sociálne hnutia. **Neusilujú sa o priamy podiel na štátnej moci, ale snažia sa ovplyvniť jej výkon.** Záujmové skupiny vznikajú vtedy, keď sa objaví nejaká nová neuspokojená potreba alebo keď sa jednotlivci cítia ohrození pripravovanou zmenou.

Ako sú záujmové skupiny schopné používať silu? Vyskytujú sa aspoň **tri mechanizmy použitia sily** (Malý et al., 2016):

1. jedinci sú **málo motivovaní k účasti vo voľbách a k získavaniu informácií** týkajúcich sa volieb. **Záujmové skupiny sa môžu pokúšať znížiť výdavky voličov spojené s voľbami a získavaním informácií**, zvlášť znížiť náklady tých voličov, ktorí budú pravdepodobne danú záujmovú skupinu podporovať. Tieto náklady znižujú tvorbou informácií (samozrejme informácií, ktoré podporujú ich názory) ľahko dostupných a často priamo pomáhajú voličom v deň volieb tým, že poskytnú prepravu, starostlivosť o deti, atď.,
2. politici často ťažko **získavajú informácie o preferenciách svojich voličov**. Pre štátny sektor neexistuje jednoduchý mechanizmus, ktorý by odhalil dopyt po verejných statkoch, ako pre súkromný sektor. Záujmové skupiny sú primárnym zdrojom informácií a cez takto poskytované informácie často ovplyvňujú verejnosť,
3. **priame či nepriame úplatkárstvo (podplácanie) politikov**. Priame úplatkárstvo sa (dúfajme) neobjavuje tak často, čo ale pravdepodobne nie je spôsobené čistotou a nevinnosťou politikov, ale viac nákladmi spojenými s prípadným odhalením. Dôležité je „nepriame úplatkárstvo“ - záujmové skupiny poskytujú finančné alebo iné formy podpory politikom podporujúcim ich záujmy. Opäť je to dôležité z toho dôvodu, že voliči musia byť informovaní o pozícii svojich kandidátov a zásobovanie voličov informáciami je nákladné. Voliči musia byť presvedčení, že úžitok z volieb bude vyšší ako ich náklady spojené s voľbami.

Vplyv záujmových skupín označujeme aj pojmom **lobing**, ktorý je odvodený od slova loby, ktoré pomenúva vstupnú halu britského parlamentu, teda miesto, kde sa občania stretávajú so svojimi zástupcami.

Lobing je snaha ovplyvniť výsledok politických procesov a rozhodnutí v prospech súkromného záujmu. Súkromný záujem sú napr. ekonomické záujmy (spoločnosti a korporácie), profesionálne záujmy (odborníci, komory) a záujmy (občianskej) spoločnosti (environmentálne skupiny). **Lobing je priame pôsobenie jednotlivca (prípadne skupiny) na voleného predstaviteľa, ktorého cieľom je ovplyvniť legislatívny, prípadne regulačný proces a ktoré zároveň nepredstavujú konflikt záujmov alebo korupciu.** Lobing je neprijateľný v oblasti súdnictva. Za lobingom stoja obyčajne vplyvné podniky a finančné skupiny. Lobing možno považovať za pozitívny len ak (Cibáková et al., 2012):

- činnosť lobistov prebieha na základe platných zákonov,
- ich činnosť je transparentná a verejná,
- presvedčacími prostriedkami nie sú peniaze, ale argumenty,
- je v súlade so základnými etickými normami,
- je inštitucionalizovaný, teda nie vykonávaný jednotlivcami,
- existujú pravidlá zabezpečujúce rovnaký prístup k voleným zástupcom.

Najčastejšie **spôsoby vplyvu** záujmových skupín (Hamalová, Martinka, 2006):

- ovplyvňovanie účasti voličov vo voľbách ponukou vlastných (často účelových) informácií,
- uskutočňovanie vlastných predvolebných prieskumov, ktoré ponúkajú politikom,
- poskytovanie finančnej a inej podpory politikom, ktorí presadzujú ich záujmy,
- ponuka odborných expertíz priamo vláde,
- využívanie foriem nátlaku nad odborníkmi,
- ovplyvňovanie súdnych procesov až žalobami na medzinárodných súdoch a pod.

Referencie

1. Cibáková, V., Beňová, E., Neubaruerová, E., Drábeková, M., Švecová, M. (2012). *Ekonomika verejného sektora*. Bratislava: Iura Edition. 356 s. ISBN 978-80-8078-473-7.
2. Giba, M. (2020). *Mýty a fakty o prideľovaní mandátov pri parlamentných voľbách*. Naša univerzita, no. 3, 2019/2020. online: https://uniba.sk/fileadmin/ruk/nasa_univerzita/NU2019-20/200213_Nasa_univerzita_3_19-20.pdf.
3. Hamalová, M., Martinka, J. (2006). *Ekonomika verejného sektora*. Bratislava: APZ. 109 s. ISBN 80-8054-375-5.
4. Kačík, E. (2011). *Verejná správa vo vývoji štátu a práva v európskom kontexte-skriptá*. Podhájska: Východoeurópska agentúra pre rozvoj. 561 s. ISBN 978-80-970277-7-3.
5. Malý, I. et al. (2016). *Distanční studijní opora: Veřejná ekonomie*. 3. aktual. vydanie. Brno. Dostupné na: https://dl1.cuni.cz/pluginfile.php/467034/mod_resource/content/2/DSO_III_2016.pdf.
6. Nevima, J. (2020). *Veřejná ekonomie Distanční studijní text*. Karviná: Slezská univerzita – Obchodně podnikatelská fakulta v Karviné. 132 s.
7. Ochrana, F. (2001). *Veřejný sektor a efektivní rozhodování*. Praha: Management Press. ISBN 80-7261-018-X.
8. Stiglitz, J. E., Rosengard, J. K. (2015). *Economics of the public sector*. Fourth edition. New York: W. W. Norton & Company, Inc. 923 s. ISBN 978-0-393-92522-7.

6 Teória byrokracie

Jednou z najvýznamnejších činností vlády je uplatňovanie zákonov a implementácia prijatých verejných programov alebo politík.

Mechanizmus výberu takýchto politík sme definovali v predchádzajúcej kapitole. Z teórie verejnej voľby vyplýva, že jednotlivci neovplyvňujú chod vecí verejných priamo, ale prostredníctvom svojich zvolených zástupcov, ktorí prijímajú zákony a nariadenia (Obrázok 19). Následne je ale nevyhnutné prijať množstvo sprievodných opatrení, ako napr. vyvinúť organizačný systém, prijať vhodných kandidátov, zaplatiť všetkým dodávateľom a podobne. Tých verejných zamestnancov, ktorí sú zodpovední za realizáciu vládnych programov označujeme pojmom vládna byrokracia.



Obr. 19 Aktéri verejnej voľby a ich vzájomné vzťahy

Zdroj: Stiglitz (1997)

Špecifické postavenie verejného sektora a jeho aktérov, vrátane byrokratov, vyplýva z povahy činností, ktoré vykonáva. **Veľká väčšina vládnych organizácií sa nezaoberá výrobnou činnosťou, ale administratívou.** V klasickom ekonomickom modeli je možné jednoznačne určiť potrebné vstupy, definovať ich optimálne využitie a zmerať výsledok celej transakcie pomerom hodnoty vstupu a výstupu. Pre väčšinu administratívnych činností však nie je možné takúto analýzu vykonať. Charakter rozdielov medzi výrobnými a administratívnymi činnosťami sa pri určitej miere abstrakcie dá zovšeobecniť na rozdiely medzi súkromným a verejným sektorom. Tieto rozdiely sumarizuje Tabuľka 2.

Tab. 2 Vybrané rozdiely medzi súkromným a verejným sektorom

	Verejný sektor	Súkromný sektor
Ciele subjektov	Napĺňanie verejného záujmu, vplyv na rozloženie príjmov v spoločnosti	Zisk, ovládnutie trhu a udržanie pozície
Meranie výkonnosti	Zložitá až nemožná	Na základe zisku
Manažment	Byrokratický	Funkčný
Financovanie	Dotácia štátu	Predaj produktov
Konkurenčné sily	Nepôsobia	Silný vplyv
Právne prostredie	Čo nie je stanovené zákonom, sa nevykonáva	Čo nie je zakázané, je dovolené

Zdroj: Cibáková et al. (2012)

Subjekty **súkromného sektora** sú **dominantne orientované na zisk** (jeden cieľ), zatiaľ čo **verejné organizácie** musia brať do úvahy **vplyv** ich činnosti na **rozloženie príjmov v spoločnosti**. Podstatnou charakteristikou verejných programov by malo byť napĺňanie **verejného záujmu** (nie súkromného záujmu). **Verejný záujem a s ním súvisiace potreby nie sú vo verejnom sektore definované trhom, ako je to v prípade firiem, ale politickým rozhodnutím.** To má zabezpečiť demokratický spôsob vedenia verejného sektora a prekonanie trhových zlyhaní. Prináša to však aj to, že ciele verejného sektora, ktoré sú stanovované politikmi a implementované byrokratmi, sú často vágne a rozmanité a orientované na víťazstvo vo voľbách (Špaček, 2016). Verejné organizácie majú tiež často viacero úloh (viacero cieľov), pričom to, na ktorú budú kladť dôraz je rozhodnutie konkrétneho politika, napr. pre niektorého politika je dôležitejšie, aby každý, kto je oprávnený na určitý druh vládnej pomoci, pomoc získal, ako to, aby boli zamietnuté všetky neoprávnené žiadosti. Na druhej strane odporcovia vládnych programov sa pri takomto rozhodnutí sústreďujú na kritiku plytvania štátnymi prostriedkami.

Čo sa týka **merania výkonnosti**, v prípade súkromných firiem platí jednoznačne pre všetky kritérium zisku. V prípade **organizácií verejného sektora je oveľa náročnejšie odhadnúť, ktorý podnik pracuje úspešnejšie**, napr. sú lepšie výsledky študentov spôsobené spoplatnením štúdia? Ako je možné merať výsledky študentov? Ako odlíšiť výsledok vládneho programu od výsledku zmien prebiehajúcich v spoločnosti?

V posledných rokoch sa preto objavujú pokusy vypracovať systematický spôsob hodnotenia verejných programov, chýbajú však jednoznačné konečné kritériá analogické so ziskom v súkromnom sektore. Meranie a hodnotenie je vo verejnom sektore možné, ale môže byť menej presné a možno aj menej zmysluplné.

Rozdiely medzi súkromným a verejným sektorom sú očividné aj v **spôsobe manažovania** týchto organizácií. **Verejný manažér sa musí vyrovnávať s vonkajšou agendou, ktorú do značnej**

miery stanovuje politické vedenie. Tým, že veľkú časť agendy určujú politici, sa rozsah pôsobnosti manažéra znižuje. **Politici môžu požadovať opatrenia, ktoré znižujú osvedčené riadiace postupy, môžu často meniť názor a z celkom očividných politických dôvodov požadovať prijatie administratívnych opatrení.**

Na druhej strane má verejný sektor inú **formu zodpovednosti**. Verejný zamestnanec sa zodpovedá politickému vedeniu, parlamentu, verejnosti a rôznym častiam súdneho systému. Politická zodpovednosť je vecne odlišná od zodpovednosti v súkromnom sektore.

Ďalším rozdielom je, že v prípade verejného sektora existujú len **obmedzené možnosti ovplyvňovať mzdu**. Ťažko sa vytvára závislosť medzi mzdou a výkonom (ako je bežná prax v súkromnom sektore), nakoľko, ako sme spomínali vyššie, meranie výkonnosti vo verejnom sektore je náročné a nepresné.

Významnou odlišnosťou v prípade manažmentu verejného sektora je aj to, že **rozhodnutia môžu byť vynútiteľné**. Občanov možno donútiť, aby sa riadili podľa prijatých rozhodnutí, platili dane a môžu byť na nich uvalené sankcie vyplývajúce v konečnom dôsledku z donucovacích právomocí štátu - súdov, polície, armády. Nie všetky verejné aktivity sú vynútiteľné, ale tie, ktoré sú, je potrebné vykonávať opatrne. Súkromné podniky majú väčšiu slobodu konať samostatne.

Jedna z rozhodujúcich odlišností súkromných firiem je v spôsobe ich **financovania**, najmä v možnosti ich bankrotu. **Verejný podnik sa môže vždy spoliehať na vládne dotácie.** Možnosť bankrotu je dôležitá, nakoľko stanovuje limit pre neefektívne riadenie firmy a tiež firme vnucuje nepopulárne rozpočtové obmedzenia, ktorým podliehajú aj spotrebitelia. Naopak verejné podniky môžu často vykazovať stratu relatívne dlhú dobu. Možnosť vládnych dotácií tiež znižuje odpor vedenia firmy proti tlaku odborov na zvýšenie miezd.

Pre väčšinu verejných podnikov neexistuje **konkurencia**. Konkurencia má pritom niekoľko dôležitých vlastností:

- poskytuje spotrebiteľom **možnosť voľby**. Pri verejných organizáciách si občan/zákazník nemá možnosť vybrať, koho služby využije a vládna agentúra tak **nemá žiadne podnety k zvýšenej efektívnosti**,
- konkurencia vytvára zložitý **systém podnetov pre firmy, ktoré sa snažia prilákať nových zákazníkov** tým, že im ponúkajú komplex služieb, ktorý najviac zodpovedá ich potrebám. Konkurencia zabezpečuje, že efektívnejšie subjekty sa rozvíjajú a neefektívne postupne zanikajú. Konkurencia poskytuje základ pre porovnanie firiem.

Posledným rozdielom, ktorý spomenieme je **legislatívne prostredie**. Zatiaľ čo v prípade súkromných subjektov platná legislatíva vymedzuje skôr rámec (arénu), v ktorej sa môžu pohybovať (podľa hesla, čo nie je zakázané, je dovolené), v prípade verejného sektora je situácia odlišná. **Pre verejné subjekty platí, že ich samotná existencia sa odvádza od legislatívy a v zásade nemôžu prekračovať svoje zákonom vymedzené kompetencie a pôsobnosť.** Verejné subjekty teda fungujú podľa hesla, čo nie je dané zákonom, to sa nevykonáva.

Tieto fundamentálne rozdiely medzi súkromným a verejným sektorom predstavujú základ, od ktorého sa odvíja samotná existencia a charakteristika byrokracie. Na tomto mieste je potrebné zadefinovať, čo pod byrokraciou rozumieme, a ktoré prvky týmto pojmom označujeme. Považujeme za dôležité tiež upozorniť na to, že byrokracia ako spôsob riadenia

sa nevyskytuje výlučne vo verejnom sektore, ale je typickou aj pre niektoré súkromné, najmä veľké organizácie.

Pojmom **byrokracia** označujeme (Cibáková et al., 2012):

- **procesy** vykonávané verejnou správou,
- skupinu **štátnych úradníkov**, hierarchizovanú podľa delegovanej moci,
- **výkon moci**, ktorý vyplýva z delegovania moci na úradníkov,
- **množinu úradov** (odborov, oddelení, sekcií), ktoré sú zodpovedné za štátom zabezpečované služby.

Charakteristika povahy byrokracie je skôr otázka filozofická, prípadne spadá do sféry verejného manažmentu. Ekonomická analýza byrokracie v pravom zmysle slova nie je dosť dobre možná. Napriek tomu má nesporný význam sa byrokraciou zaoberať aj v prípade ekonomických otázok, a to práve z dôvodu, že táto zložka verejného sektora je vo väčšine prípadov zodpovedná za implementáciu verejných programov do praxe, a teda ich úspech, resp. neúspech, je priamo závislý na tom, ako byrokrati k implementácii pristúpia.

Mnohé prístupy k byrokracii, vnímajú byrokratov skôr negatívne. Považujú ich za pohodlných, vykonávajúcich rutinnú prácu, čo vedie k nízkej flexibilita a odporu k zmene.

Takýto pohľad prirodzene nevedie k snahe, ako pôsobenie byrokracie upraviť, aby boli tieto vlastnosti minimalizované, ale vedie skôr k úvahám o tom, ako byrokráciu eliminovať a nahradiť inou formou (Ferlie, Lynn, Pollitt, 2005).

Oproti týmto úvahám však stojí argument, že verejný sektor je trvalý, vládne programy tu zostanú a rovnako tak potreba, aby boli implementované, a preto je zmysluplnejší optimistickejší pohľad na byrokráciu. Takto k byrokracii pristupoval nemecký sociológ **Max Weber** (1864 – 1920), ktorý **byrokráciu považoval za najefektívnejší spôsob, ako riadiť veľké verejné (aj súkromné) organizácie**. Weber definoval **základné prvky ideálnej byrokracie** nasledovne:

- pevne stanovené **kompetenčné oblasti**, ktoré sa riadia **pravidlami**, zákonmi a predpismi,
- dodržiavanie **hierarchie**, teda systému nadradenosti a podriadenosti,
- všetky aktivity sú zaznamenané v **písomných dokumentoch** (spisoch), ktoré tvoria „encyklopédiu“ organizácie,
- podmienkou na vykonávanie práce byrokratov je odborné **vzdelanie**,
- práca v úrade je pre byrokrata jediné a **hlavné zamestnanie**,
- od byrokratov sa vyžaduje dodržiavanie pravidiel, ktoré sú komplexné, **stabilné** a je možné sa ich **naučiť**.

Napriek tomu, že v predchádzajúcom texte sme uviedli, že ekonomickú analýzu byrokracie nie je možné vykonať plnohodnotne, vo vedeckej literatúre sa opakovane objavujú snahy o takúto formu výskumu. Úvahy o ekonomickej analýze byrokratov sa odvádzajú od stanovenia toho, **čo je cieľom byrokratov**.

Ako sme uviedli pri rozdieloch medzi súkromným a verejným sektorom, verejné subjekty nie sú **financované** na základe ich konkurencieschopnosti či úspechu, ale **priamo z verejných rozpočtov, pričom obnos financií je výsledkom politického rozhodnutia**. Štátne úrady - byrokracia majú navyše **často monopol na svoju činnosť**.

Úrady sú tvorené štátnymi úradníkmi s rozhodovacou právomocou. Odlišujeme ich od politikov, ktorí sú volení, a teda sa usilujú o priazeň voličov. Byrokrati na rozdiel od politikov

nie sú závislí na výsledkoch volieb. Sú do svojich funkcií menovaní. Sú považovaní za apolitických odborníkov a neodchádzajú, keď sa mení vláda (Jackson, Brown, 2003).

Aj tento fakt prispieva k tomu, že **byrokrati mávajú nad politikmi informačnú prevahu**, o čom hovorí tzv. **teória principála a agenta** (niektorí autori používajú názov teória pána a správcu). Táto informačná prevaha dáva byrokratom veľké šance, napr. v **boji za zväčšovanie ich rozpočtu**. Tento rast rozpočtu však nevedie len k rastu ich plátov, ale aj k rastu počtu úradníkov, a tým k **expanzii byrokracie**. Úrad tak zvyšuje svoju vlastnú moc a prestíž. Jeho expanzia znižuje vnútorné napätie medzi pracovníkmi. **Zlepší sa osobný status, moc alebo rozpočet jedného pracovníka či oddelenia** bez toho, aby bolo potrebné brať niekomu inému. Snaha o docieľovanie úspor z rozsahu tiež vedie k rastu verejnej organizácie, rovnako ako úsilie o zvýšenie šancí organizácie na prežitie, pretože rast zlepšuje vyjednávací možnosti organizácie. **S rastom sa zvyšuje odolnosť organizácie proti vonkajším tlakom a zmenám prostredia. Z ekonomického pohľadu organizácia nemá k dispozícii prehľad o veľkosti marginálneho príjmu a marginálnych nákladov na dodatočnú jednotku vstupu. Nemôže preto porovnávať a správne stanoviť svoju optimálnu veľkosť** (Malý, 2005).

Cieľom úradníkov je teda zväčšiť vládnu agentúru, ktorú majú riadiť, napríklad je prestížnejšie (a výnosnejšie) viesť ministerstvo financií, ako šéfovať obecnému úradu v obci so sto obyvateľmi. Byrokrati tak navzájom "súťažia" o získanie fondov, čo nahrádza trhovú konkurenciu.

Teória principála a agenta

Aby svoje ciele byrokrat dosiahol, často využíva výhody monopolného postavenia, keď nie je možné výsledky úradu porovnať so súkromným sektorom. Okrem toho však byrokrat môže využiť aj informácie, ktoré jeho nadriadený nemá. V ekonomickej teórii sa pre túto informačnú asymetriu používa označenie "problém principála a agenta".

Principál (napríklad politik, ktorý je zodpovedný za fungovanie ministerstva) deleguje časť svojich právomocí a vloží moc nad podriadeným úradom agentovi (byrokratovi). Agent má o reálnom fungovaní úradu lepšie informácie. Keď chce navýšiť rozpočet, presvedčí ministra (principála) o potrebnosti nového oddelenia. Minister si nedokáže informácie overiť, dôveruje agentovi a rozpočet navýši.

Rovnako to môže fungovať aj v súkromnom sektore – vlastník firmy (principál) odovzdá jej vedenie najatým manažérom (agentom), ktorí ale sledujú iné záujmy. Vlastníkovi ide o čo najväčší zisk, manažér naopak môže dohadzovať predražené zákazky svojim kamarátom. Existuje jasný rozdiel medzi cieľmi principála a agenta (Brejčák, 2014).

Prostredie, v ktorom byrokrati fungujú spoločne s charakteristikami, ktoré byrokracii pripisujeme, vedú k vzniku mnohých problémov smerujúcich dovnútra aj von z organizácie. Medzi najzávažnejšie z týchto **problémov** zaraďujeme (Slavík, 2014):

- **malú flexibilitu** v jednaní a rozhodovaní, ktorá je spojená s **komplikovanými procedúrami** a množstvom ľudí zapojených do rozhodovania. Môže mať kritické následky, pokiaľ je nutné sa rozhodnúť rýchlo,
- **strach z individuálnej zodpovednosti**, ktorý je daný obavami z prekročení komplikovaných a často nezrozumiteľných pravidiel,
- **tendencia problémy skrývať** a nie riešiť, čo je priamym dôsledkom strachu zo zodpovednosti,
- **tendencia k neodôvodnenému rastu** nad rámec dopytu,

- **neefektívne hospodárenie** s pridelenými zdrojmi, čo je dôsledkom komplikovaných štruktúr, organizačných procedúr a nadmerného rastu,
- vnútorný **odpor k zmenám** a prispôsobovanie organizácie vonkajšiemu prostrediu, čo ešte viac posilňuje neefektívnosť fungovania,
- tendencia **vytvárať paralelné mocenské štruktúry** vo vnútri i zvonka organizácie a ich úsilie o politický vplyv, ktorý im neprináleží, v snahe zabrániť zefektívneniu fungovania.

Fungovanie byrokracie je teda do veľkej miery spojené s neefektívnosťou, ktorá má rôzne príčiny. Korekcia tejto neefektívnosti by si vyžadovala zavedenie určitých zmien, ktoré súhrnne nazývame **reforma byrokracie**. Byrokráciu by bolo možné zmierňovať alebo odstraňovať rôznymi spôsobmi a ich kombináciami, napr. (Slavík, 2014, Čaplanová, 1997):

- **štandardizáciou** verejných služieb a zavedením **konkurencie** pri ich poskytovaní,
- nariadeným „**zoštíhlovaním**“ organizačnej štruktúry a zjednodušením pravidiel fungovania (vrátane pravidiel s používaním rozpočtov – možnosť preniesť financie aj do ďalšieho kalendárneho roka),
- sústavným **manažérskym vzdelávaním** riadiacich pracovníkov orientovaným na marketingové, finančné a personálne riadenie (napr. prostredníctvom reformy odmeňovania zamestnancov – podielom pohyblivej časti mzdy),
- **náborom zamestnancov** z prostredia **mimo byrokratickej kultúry** a ich podporou zo strany vedenia organizácie,
- **vnášaním** kultúrnych, organizačných a riadiacich **prvkov komerčných služieb**, napríklad skrz vytvárania verejno-súkromných partnerstiev,
- v **médiách** by sa malo hovoriť nielen o korupcii, aférach a zneužívaní právomoci, ale aj o **kvalite práce čestných byrokratov**.

Povaha byrokracie má za následok to, že je často asociovaná aj s ďalším negatívnym fenoménom, a tým je **korupcia**.

Dôvody náchylnosti byrokracie ku korupcii sú najmä nasledovné (Cibáková et al., 2012):

- **strata administratívnej kontroly** – úlohou byrokracie je poskytovať verejné statky a služby občanom, ale zodpovedajú sa politikom (voleným predstaviteľom štátnej správy), teda absentuje priamy vzťah a priama spätná väzba medzi poskytovateľom a klientom,
- **existencia byrokratických monopolov** – monopolný charakter niektorých úradov zbavuje úradníkov tlaku zo strany konkurencie na efektívnosť a zavádzanie inovácií a vedie k sledovaniu vlastného úžitku,
- ku korupcii vedie tiež **nesúlads medzi zákonmi/normami a reálnym životom**. Ak sú v platných zákonoch legislatívne nedostatky, je len otázkou času, kedy ich spoločnosť využije – často aj pomocou korupčného správania.

Pojem **korupcia** nie je v právnom poriadku SR presne definovaný. V zásade ide o **protispoločenské a protiprávne javy vo verejnom aj súkromnom sektore, ako sú trestné činy prijímania úplatku, podplácania, nepriameho úplatkárstva, volebnej korupcie a niekedy aj zneužívania právomoci verejného činiteľa**.

Korupcia znamená **priame alebo nepriame žiadanie, ponúkanie, poskytovanie alebo prijímanie úplatku alebo inej nenáležitej výhody, alebo ich príslubu, ktoré deformuje riadne vykonávanie povinnosti alebo správanie požadované od príjemcu úplatku, nenáležitej výhody alebo ich príslubu**.

Trestnoprávny dohovor o korupcii vymedzuje pojmy aktívne a pasívne úplatkárstvo verejného činiteľa. V prípade aktívneho úplatkárstva formou žiadania alebo prijatia nenáležitej výhody akéhokoľvek druhu pre seba alebo iného, alebo prijatia ponuky alebo sľubu takejto výhody verejnému činiteľovi. V prípade pasívneho úplatkárstva, sú stanovené obdobné podmienky, akurát ako forma páchania sa vyžaduje žiadanie alebo prijatie úplatku alebo prijatie ponuky alebo sľubu (Úrad vlády SR, 2018).

Z hľadiska spoločenskej škodlivosti možno korupciu v širšom význame chápať ako odklon od sledovania verejného záujmu, zneužívanie verejných prostriedkov s cieľom dosiahnuť vlastné individuálne či skupinové záujmy, ako aj zneužitie svojho postavenia na obohatenie seba alebo inej osoby v súkromnej oblasti.

Na meranie korupcie sa používa napr. **index vnímania korupcie** alebo **index poskytovania úplatkov**.

Klasifikácia korupcie z hľadiska prerastania do verejného sektora:

- **funkčná korupcia** – vychádza z individuálnych zlyhaní a charakterových chýb, nepredstavuje systémovú chybu. Je motivovaná snahou získať osobné výhody. Funkčnú korupciu možno riešiť výmenou osôb,
- **systémová korupcia** – založená na celkovom zlyhaní systému. Majú z nej prospech nielen jednotlivci, ale aj isté skupiny. Systémovú korupciu možno odstrániť iba zmenou pravidiel.

Iné politiky súvisiace s korupciou sú:

- **klientelizmus** – konflikt záujmov, ktorý vzniká uprednostňovaním na základe priateľstva, spriaznených skupín. Vnáša na trh iracionalitu.
- **nepotizmus** (rodinkárstvo) – stav, keď osoba využíva výkon verejnej moci na získanie výhody pre člena svojej rodiny.

Referencie

1. Brejčák, P. (2014). Prečo sa štát o seba nedokáže postarať a prečo sa (asi) nikdy nezbavíme byrokracie. In Trend, online, [cit. 3.2. 2022]. Dostupné na: <https://www.trend.sk/spravy/preco-stat-seba-nedokaze-postarat-preco-asi-nikdy-nezbavime-byrokracie>.
2. Cibáková, V., Beňová, E., Neubaruerová, E., Drábeková, M., Švecová, M. (2012). Ekonomika verejného sektora. Bratislava: Iura Edition. 356 s. ISBN 978-80-8078-473-7.
3. Ferlie, E., Lynn, L., Pollitt, Ch. (2005). The Oxford Handbook of Public Management. Oxford: Oxford University Press. 789 p. ISBN 978-0-19-922644-3.
4. Jackson, P.M., Brown, C.V. (2003). Ekonomie veřejného sektoru. Praha: Eurolex Bohemia. 733 s. ISBN 8086432092.
5. Malý, I. (2005). Ekonomie byrokracie. Interní studijní text, online, [cit. 3.2. 2022]. Dostupné na: https://is.muni.cz/el/1456/podzim2006/D_VE/um/197168/Byrokracie-IM.pdf.
6. Slavík, J. (2014). Marketing a strategické řízení ve veřejných službách. Praha: Grada Publishing a.s. 192 s. ISBN 978-80-247-4819-1.
7. Stiglitz, J.E. (1997). Ekonomie veřejného sektoru. Praha: GRADA Publishing. ISBN 80-7169-454-1.
8. Špaček, D. (2016) Public management. V teorii a praxi. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 384 s. ISBN 978-80-7400-621-0.
9. Úrad vlády SR. (2018). Prevencia korupcie. Čo je korupcia. online, [cit. 3.2. 2022]. Dostupné na: <https://www.bojprotikorupcii.gov.sk/co-je-korupcia/>.

7 Analýza verejných výdajových programov (politik)

Verejný sektor a jeho charakteristiky, nastavenia a politiky neexistujú vo vákuu a nie sú súčasťou statického, nemenného prostredia. Naopak situácia v jednotlivých častiach verejného sektora sa mení a reaguje na početné vonkajšie aj vnútorné podnety a rovnako sa mení aj záujem spoločnosti pretavený do výsledkov volieb.

Tieto neustále zmeny si vyžadujú reakciu, ktorá v prípade verejného sektora prichádza v podobe prijatia nového alebo upraveného vládneho programu, resp. vládnej politiky.

V centre pozornosti verejnej politiky je formovanie a realizácia politik ako politický proces, redistribúcia zdrojov a spravodlivosť pri ich rozdeľovaní, problémy fungovania a väzieb štátnej správy a samosprávy, problémy vzťahov centra a regiónov, ako aj formovanie a realizácia lokálnych politik, pričom analyzuje formovanie a presadzovanie verejného záujmu (Vitálišová et al., 2017).

Tie politiky, ktoré sa **implementujú za účelom korekcií zlyhania trhu a predstavujú základný argument pre intervencie štátu do ekonomiky, sa nazývajú tiež výdajové politiky** a práve na ich analýzu sa bude orientovať táto kapitola. Pri analyzovaní verejných (výdajových) politik rezonujú najmä otázky ako:

- Prečo vôbec existuje tento vládny program/politika?
- Prečo má vládny program takú podobu, akú má?
- Ako vládny program ovplyvňuje súkromný sektor?
- Kto získava a kto stráca v dôsledku vládneho programu? Sú zisky väčšie ako straty?
- Existujú alternatívne programy, ktoré sú (paretovo) efektívnejšie ako súčasné vládne programy (to znamená, v ktorých sa niektorí jednotlivci môžu mať lepšie bez toho, aby to negatívne ovplyvnilo niekoho iného)? Existujú alternatívne programy, ktoré majú odlišné distribučné dôsledky, ale zároveň dosahujú primárne ciele programu? Aké sú prekážky zavedenia týchto alternatívnych programov?

Odpovede na tieto otázky sú často veľmi zložité a neexistuje jediný a správny spôsob, ako na ne odpovedať a ako vládny program analyzovať. Možný postup načrtli Stiglitz, Rosengard (2015), ktorý analýzu výdavkovej politiky rozdelili do 10 krokov:

1. **Potreba pre existenciu programu**
2. **Identifikácia zlyhania trhu, ktoré program rieši**
3. **Alternatívy programu**
4. **Konkrétne prvky programu**
5. **Reakcia súkromného sektora**
6. **Dôsledky pre efektívnosť**
7. **Dôsledky pre rozdeľovanie**
8. **Kompromis (trade-off) medzi rovnosťou a efektívnosťou**
9. **Ciele verejnej politiky**
10. **Politický proces**

1. Potreba pre existenciu programu

Analýza verejného programu by mala začínať **pohľadom na históriu programu**. Ekonómovia by sa mali zamerať na zodpovedanie nasledovných otázok: **Prečo program vznikol? Aké problémy sa mali týmto programom riešiť? Aké záujmové skupiny stoja za vznikom programu?**

V roku 1935, kedy sa USA nachádzali uprostred veľkej krízy, bol odhlasovaný zákon o programe sociálneho poistenia. Do tej doby len málo zamestnávateľov platilo svojim zamestnancom primerané dôchodkové zaistenie a súkromný trh s dôchodkami nebol dostatočne rozvinutý. Veľa ľudí nedokázalo usporiť dostatočné množstvo prostriedkov pre obdobie dôchodku a mnoho z tých, ktorí úspešne šetrili, prišli o úspory počas krachu na burze v 1929. Skutočnosť, že ľudia nemali primerané úspory, nebola tak iracionálna, ako sa nám zdá dnes. V tej dobe bolo zvykom, že ľudia pracovali do vysokého veku, potrebovali iba životnú poistku, ktorá by v prípade ich úmrtia zabezpečila rodinu. Ale počas veľkej krízy sa mnohí z tých, ktorí nemali poistenie v nezamestnanosti ocitli bez práce. V spoločnosti prevládol pocit, že je nutné sa o týchto jedincov postarať, ale pred krátkodobým riešením dala spoločnosť prednosť základnej systematickej zmene (Stiglitz, Rosengard, 2015).

2. Identifikácia zlyhania trhu

V druhom kroku analýzy je potrebné nájsť **súvislosť medzi dopytom po vládnom programe a jedným alebo viacerými zlyhaniami trhu**. V niektorých prípadoch je takáto identifikácia relatívne jednoduchá, nakoľko existujú všeobecne prospešné statky, ktorých spotrebu by vláda mala podporovať a naopak škodlivé statky, od spotreby ktorých by mala vláda odradzovať, resp. ich zakázať. Existujú však aj také vládne programy, pri ktorých určenie trhového zlyhania nie je jednoznačné, napríklad poskytovanie vzdelávania.

Skutočnosť, že existuje dopyt po verejnom poskytovaní určitého statku sama o sebe ešte neimplikuje zlyhanie trhu. Niektoré požiadavky na verejne poskytované statky vychádzajú z neadekvátneho chápania trhu a možností, aké má vláda k dispozícii, aby dokázala danú situáciu zlepšiť.

Určenie toho, či došlo k zlyhaniu trhu alebo nie, je zásadným krokom v identifikácii primeraného rozsahu vládneho opatrenia.

3. Alternatívy programu

Akonáhle je zrejmý dôvod zlyhania trhu (a teda dôvod pre potrebu vládnej intervencie), ponúkajú sa **viaceré možnosti**, ktoré má vláda k dispozícii na možné riešenie problému. Štyri hlavné kategórie opatrení zahŕňajú:

- **verejná produkcia daného statku,**
- **súkromná produkcia statku s daňami/dotáciami,**
- **súkromná produkcia s vládnu reguláciou,**
- **verejno-súkromné partnerstvá (PPP).**

Ak vláda nesie zodpovednosť za výrobu statku (prvá možnosť z predchádzajúcich), musí sa rozhodnúť, ako bude alokovaná produkcia, teda **akú cenu bude vláda za produkciu statku účtovať**. Opäť má niekoľko možností:

- môže za statok účtovať **trhovú cenu**,
- môže za statok účtovať cenu, ktorá sa **blíži výrobným nákladom** (napr. elektrická energia),
- môže statok poskytovať za **cenu nižšiu, ako sú náklady na výrobu** (napr. spoplatnené vysokoškolské vzdelanie),
- môže tovar poskytnúť **zdarma** (napr. základné vzdelanie),
- môže alokovať statok na základe **vnímanej potreby alebo prospechu** (akútna zdravotná starostlivosť).

Ak vláda prijme rozhodnutie, že statok bude produkováný prostredníctvom **subjektov súkromného sektora**, následne musí rozhodnúť, či:

- uzavrie **kontrakt** so súkromným subjektom na výrobu statku, ale zostane zodpovedná
- za jeho prerozdeľovanie,
- poskytne **dotáciu výrobcovi** v nádeji, že z nižších cien budú mať úžitok aj koneční spotrebitelia,
- dá **dotáciu priamo zákazníkovi**. V tomto prípade treba rozhodnúť, či bude poskytovaná prostredníctvom daňového systému (daňového zvýhodnenia) alebo prostredníctvom priamych grantov (pokiaľ formou grantov, je treba ďalej rozhodnúť o podmienkach získania grantu).

Ak si vláda vyberie hybridné partnerstvo so súkromným sektorom, musí sa rozhodnúť o charaktere svojho **vzťahu so súkromným sektorom**, najmä pokiaľ ide o **definovanie práv a povinností, ako aj znášanie rizika**. Prípadná dohoda môže byť v celku jednoduchá, napr. vo forme zmluvy o službách, prenájme a správe so súkromným sektorom, pričom vláda si ponechá vlastníctvo aktív, ale každodenné operácie zadá súkromnému subjektu.

Vzájomné vzťahy však môžu byť aj značne komplikované, ako napr. pri tradičnom chápaní PPP projektov, v rámci ktorých súkromný sektor postaví napríklad spoplatnenú cestu, prevádzkuje ju dlhší čas (20 – 30 rokov), aby sa mu vrátila počiatočná investícia a potom prevedie aktíva späť na vládu. Takýto vzťah si vyžaduje uzatvorenie komplikovanej zmluvy na dlhé časové obdobie, čo so sebou prináša nemalé transakčné náklady.

4. Definícia konkrétnych prvkov daného programu

Konkrétna podoba vládneho programu – napríklad presné vymedzenie oprávnených užívateľov – sú často kľúčové pri určovaní dôsledkov programu na efektívnosť a rovnosť.

Niekedy sa stáva, že hoci stanovené detaily dávajú zmysel pri teoretickom vymedzení, v praxi sa ukážu ako neuplatniteľné, resp. nejasné.

Rozdiel medzi tými, ktorí sú hladní a tými, ktorí nie sú, je dôležitý, ale navrhnutie programu na zabezpečenie jedla pre hladných si vyžaduje nejaký jednoduchý spôsob, ako zistiť, kto je hladný. Príliš úzka definícia bude mať za následok, že mnohí z tých, ktorí sú v núdzi, pomoc nedostanú. Príliš široká definícia naopak povedie k tomu, že mnohí jednotlivci, ktorí pomoc nepotrebujú, ju dostanú. Takéto nastavenie sa isto nebude páčiť ostatným daňovým poplatníkom, ktorí musia prispievať na podporu týchto jednotlivcov. Z dôvodu nemožnosti dokonale identifikovať tých, ktorí si pomoc skutočne zaslúžia, existuje pri navrhovaní predpisov kompromis medzi dvoma typmi chýb: odmietnutie pomoci tým, ktorí si ju zaslúžia, a poskytnutie pomoci tým, ktorí si ju nezaslúžia. Rôzni jednotlivci môžu posudzovať dôležitosť týchto dvoch druhov chýb odlišne, a teda prijímať rozdielne rozhodnutia.

Ďalším negatívnym efektom, ktorý môže nastavenie kritérií oprávnenosti spôsobiť je to, že ľudia budú zámerne meniť svoje správanie, napr. pomoc poskytovaná slobodným matkám môže odrádzať od manželstva.

5. Reakcia súkromného sektora

Jednou z charakteristík vzťahu medzi vládou (verejným sektorom) a súkromným sektorom je fakt, že hoci verejný sektor definuje rámec fungovania pre sektor súkromný (napr. prostredníctvom regulácií), len v malej miere dokáže ovplyvniť reakcie súkromných subjektov na daný vládny program.

Pri posudzovaní dôsledkov vládneho programu sa treba pozrieť jednak na bezprostredný efekt, ale aj na dlhodobé dôsledky, po tom, ako všetci výrobcovia a spotrebitelia prispôbia

svoje správanie. Napríklad jedným z hlavných dopadov regulácie nájomného je zníženie ponuky nového bývania, čo sa ale prejaví až časom.

Odhad reakcií súkromného sektora je často jedným z najťažších a najspornejších aspektov analýzy vládneho programu, nakoľko štandardné ekonomické modely nemusia vždy fungovať tak, ako sa pôvodne predpokladalo. Jednotlivci môžu niektorým formám stimulov venovať menšiu pozornosť, ako sa očakávalo alebo môžu reagovať neočakávaným spôsobom.

Mnoho ekonómov sa pokúša pochopiť neočakávané (alebo žiadne) reakcie na vládne programy cez optiku behaviorálnej ekonómie. Ide o relatívne novú vednú disciplínu, ktorá skúma psychológiu, ktorá je základom reakcií domácností a firiem na vládne politiky a programy. Poznatky z behaviorálnej ekonómie sa používajú pri predpovediach reakcií súkromného sektora na vládne iniciatívy zahŕňajúce oblasť ekonomiky verejného sektora, vrátane verejných výdavkov, daní, sociálneho poistenia, či dôchodkového sporenia.

6. Dôsledky pre efektívnosť

Ako sme spomínali vyššie, zavedenie nového vládneho programu spravidla reaguje na nejaký vzniknutý problém, ktorý treba vyriešiť, konkrétne na nejaký dôvod zlyhania trhu. Pri riešení týchto problémov má vláda väčšinou viacero možností, ako k problému pristúpiť. **Hodnotenie jednotlivých alternatív sa realizuje vzhľadom na ich efektívnosť, a tiež vzhľadom na rozsah, v akom môžu alternatívne programy prispievať k cieľom verejnej politiky.**

Vládne programy môžu viesť k neefektívnosti tak pri výrobe statkov, ako aj pri ich spotrebe. Rozhodnutie vlády vyrábať tovar alebo službu vo vlastnej réžii, nakupovať tovar alebo službu od súkromných firiem, ale zodpovedať za distribúciu, alebo nechať produkciu v rukách súkromných firiem podliehajúcich vládnej regulácii, môže výrazne ovplyvniť náklady spojené s výrobou a dodaním daného tovaru alebo služby.

Treba mať na pamäti, že konkurencia zvyšuje efektívnosť ponúkaného statku a služby, avšak to neplatí, ak má zákazník len obmedzené informácie o produkte (napr. lieky) alebo ak zákazníkov záujem o cenu je znížený tým, že vláda hradí jeho náklady.

Pri skúmaní dopadov vládných programov na efektívnosť spotreby je dôležité posúdiť, či má daný program tzv. dôchodkový alebo substitučný efekt.

Predstavte si spotrebiteľa, ktorý má rád Pepsi a zistí, že cena Pepsi klesla, môže na to reagovať dvoma spôsobmi (Mankiw, 2018):

"Skvelá správa! Teraz, keď je Pepsi lacnejšia, môj príjem má väčšiu kúpnu silu. V skutočnosti som bohatší, ako som bol predtým. Keďže som bohatší, môžem si kúpiť viac pizze aj viac Pepsi." Toto je dôchodkový efekt.

„Teraz, keď cena Pepsi klesla, za každý kusok pizze, ktorého sa vzdám si môžem kúpiť viac Pepsi. Keďže pizza je teraz relatívne drahšia, mal by som si kúpiť menej pizze a viac Pepsi.“ Toto je substitučný efekt.

V skutočnosti oba tieto prístupy dávajú zmysel. Pokles ceny Pepsi zlepši postavenie spotrebiteľa. Ak sú pizza aj Pepsi normálnym tovarom, spotrebiteľ bude chcieť aplikovať zvýšenie svojej kúpnej sily na oba tovary. Dôchodkový efekt má tendenciu prinútiť spotrebiteľa kúpiť si viac pizze a viac Pepsi. Zároveň sa však spotreba Pepsi stala lacnejšou v porovnaní s konzumáciou pizze. Substitučný efekt vedie k tomu, že spotrebiteľ si vyberie menej pizze a viac Pepsi.

Dôchodkový efekt je zmena spotreby, ktorá je výsledkom pohybu k novej indiferenčnej krivke. Substitučný efekt je zmena spotreby, ktorá je výsledkom presunu do nového bodu na tej istej indiferenčnej krivke s inou marginálnou mierou substitúcie.

V prípade, že sa zlepši situácia jednotlivca, ale cena statku sa nemení, hovoríme o dôchodkovom efekte. Jedinec mení skladbu svojich výdavkov, pretože má viac prostriedkov ako predtým.

Keď však vládny program znižuje cenu produktu, hovoríme o substitučnom efekte, pri ktorom jednotlivec nahrádza drahšie statky relatívne lacnejším statkom iné statky. Substitučný efekt je spojený s vyššou neefektívnosťou.

7. Dôsledky pre rozdeľovanie

Jednotlivé vládne programy majú rozdielne dopady na jednotlivcov, prípadne na skupiny jednotlivcov, pričom nie je vždy jednoduché identifikovať tých, ktorí majú z programu skutočný úžitok. **Pokiaľ nemajú úžitok z vládneho programu tí, ktorým mal daný program pomôcť**, hovoríme o **presune úžitku** (zisku, výhod) alebo o tom, že skutočný dopad sa líši od zamýšľaného dopadu.

Napríklad si predstavte situáciu, že sa postaví nová stanica metra. Vystane otázka, kto má prospech z nového systému metra. V prvom momente sa zdá, že cestujúci, ale vlastníci domov a bytov v blízkosti metra následne zistia, že ich nehnuteľnosti sú viac vyhľadávané. Rastúci dopyt po týchto domoch a bytoch sa odrazí na nájomnom, ktoré si majitelia môžu dovoliť účtovať (a tiež v trhovej cene domov a bytov). Jednotlivec, ktorý nevlastní žiadnu nehnuteľnosť a musí denne ďaleko dochádzať, bude považovať svoju situáciu s dochádzaním za lepšiu. Na druhej strane zvýšené nájomné jeho situáciu zhorší. Oba efekty sa teda eliminujú a skutočný zisk budú mať len majitelia nehnuteľností.

Keďže je nemožné zistiť dopady vládneho programu na každého jednotlivca, vlády sa snažia odhadnúť aspoň dopady pre určité spoločenské skupiny. Čím je ale spoločenská skupina nekonzistentnejšia, tým je aj odhad dopadov menej presný. Predstavte si napríklad dotáciu na uhlie poskytnutú dôchodcom. Takáto dotácia sa zdá byť nespravodlivá voči iným dôchodcom, ktorí používajú iný spôsob vykurovania, napríklad plyn.

Rozdiely medzi dopadmi na spoločenské skupiny môžu byť rôzne aj vzhľadom na ich geografickú polohu. Iné dopady by mala dotácia na vykurovanie tuhým palivom poskytnutá dôchodcom na Orave a iné dôchodcom na Žitnom ostrove.

Dôležitý aspekt, ktorý treba pri analýze vládneho programu zvážiť, je aj rozdiel v čase. Pri použití spomenutého príkladu ide napríklad o rozdielne dopady programu na súčasných dôchodcov a na tých, ktorí sa do dôchodkového veku dostanú v horizonte 30 rokov.

V neposlednom rade je dôležité analyzovať aj rozdiely medzi jednotlivými skupinami (nielen v rámci skupiny), príkladom sú programy orientované na pomoc určitému odvetviu, napr. poľnohospodárom.

Pokiaľ z programu **získavajú proporcionálne väčší úžitok chudobní, hovoríme, že prerozdeľovací efekt programu je progresívny** (viac dostanú, ako zaplatia na daniach). **Pokiaľ získavajú proporcionálne väčší úžitok bohatí, hovoríme, že je regresívny.**

V praxi existujú časté spory o tom, komu je program skutočne prospešný, napr. priama štátna podpora univerzitám (poskytovanie vysokoškolského štúdia bezplatne) verzus program študentských pôžičiek.

Tí, ktorí dosiahnu vysokoškolské vzdelanie majú v priemere vyššie platy, ako tí, ktorí neštudovali. Program pôžičiek sa preto môže zdať progresívnejší ako bežný systém, kedy aj

Ľudia s nedokončeným stredným vzdelaním a nízkymi príjmami prispievajú na vysokoškolské vzdelanie.

Ohodnotenie prerozdelených dôsledkov vládneho programu nezávisí iba na spoločenských skupinách, ktoré sú predmetom skúmania, ale tiež na dostupných alternatívach k danému programu.

8. Kompromis (trade-off) medzi rovnosťou a efektívnosťou

Ekonómovia spravidla **začínajú analýzu akéhokoľvek programu tým, že hľadajú paretove alebo takmer- paretove zlepšenia - zmeny v programe, ktoré zlepšia situáciu jednej skupiny bez toho, aby sa situácia inej skupiny zhoršila.**

Napriek tomu, že takéto riešenia sa v praxi objavujú, pri väčšine verejných programov dochádza k situácii, že musí byť **prijatý nejaký kompromis medzi dosahovaním efektívnosti a dosahovaním spravodlivosti.**

V niektorých prípadoch je možné navrhnúť progresívnejší vládny program, ale vždy bude asociovaný s určitými nákladmi, napríklad zvýšenie dávok sociálneho zabezpečenia môže byť žiaduce z hľadiska určitých distribučných cieľov, ale zvýšené dávky môžu stimulovať k skoršiemu odchodu do dôchodku a vyššie dane potrebné na ich financovanie môžu znížiť motiváciu k práci. Vyššia podpora v nezamestnanosti môže poskytnúť vyšší príjem niektorým z tých, ktorí to najviac potrebujú, ale na druhej strane môže niektorých jednotlivcov odradiť od hľadania práce.

Príčinou rôznych názorov na vhodnosť programov je často rozdielna predstava nielen o relatívnej váhe rovnosti oproti efektívnosti, ale aj o prirodzenom charaktere kompromisu, ako veľká bude strata efektívnosti spôsobená snahou zmeniť štruktúru úžitku z určitého programu, aby bolo dosiahnuté progresívnejšie prerozdelenie.

Táto otázka o kompromise medzi efektívnosťou a rovnosťou otvára tiež ďalšiu tému a tou je, že **neexistuje jedno opatrenie, ktoré by dokázalo podchytiť všetky rozmery rovnosti v spoločnosti.** Niektoré programy pomáhajú viac ľuďom zo strednej triedy, iné pomáhajú tým, ktorí sa ocitli pod hranicou chudoby. Oba typy programov môžu zlepšiť „rovnosť“, ale v dvoch celkom odlišných významoch. Takéto otázky predstavujú jedny z najťažších politických rozhodnutí.

9. Ciele verejnej politiky

Doterajšia diskusia sa sústredila na dve základné východiská hodnotenia verejných programov, a to ich vplyv na ekonomickú efektívnosť a ich vplyv na distribúciu (rovnosť). **Verejný program sa však môže týkať širšieho okruhu cieľov, napr. prístup ku vzdelaniu pre všetkých žiakov bez ohľadu na ich rasové, etnické, sociálne pozadie.**

Pokiaľ sú tieto alternatívne ciele dobre definované, vláda môže využívať rôzne nástroje na ich dosiahnutie. Môže napríklad stanoviť štandardy, ktoré musia jednotlivé ekonomické subjekty (či už súkromné, alebo verejné) dodržiavať, aby boli oprávnené na získanie dotácií.

V niektorých prípadoch však môže byť pre vládu ťažké jasne (a vopred) špecifikovať všetky svoje ciele, prípadne ich formulovať vo forme súboru nariadení alebo štandardov. Panuje všeobecné presvedčenie, že súkromní výrobcovia, ak neexistujú dobre formulované a presadzované nariadenia, sa budú jednoducho snažiť o maximalizovanie zisku, bez ohľadu na alternatívne ciele, ktoré môžu naplňať. Za takýchto okolností existuje argument pre vládu, aby poskytovala niektoré statky vo vlastnej réžii.

Aj takéto riešenie však má svoje riziká. Ide najmä o chronické sklony verejného sektora k neefektívnosti.

10. Politický proces

V demokracii sa na procese prípravy a prijímania programov verejných výdajov podieľajú mnohé záujmové skupiny a jednotlivci, ktorí majú rozdielne ciele a predstavy o fungovaní ekonomiky. **Prijatý program je obyčajne výsledkom viacerých kompromisov, a teda zväčša nie je totožný so žiadnym z pôvodných návrhov a niekedy sa môže zdať dokonca nekonzistentný so stanovenými cieľmi. Do „hry“ pritom vstupujú mnohí aktéri.**

Je možné, že konkrétna podoba verejného programu bude mať významné distribučné dôsledky pre konkrétne skupiny obyvateľstva. Ak sa niektorá z týchto skupín dokáže zorganizovať a zmobilizovať, môže ovplyvniť politický proces a prispieť k prijatiu takej podoby verejnej politiky, ktorá je v prospech danej skupiny.

Druhým faktorom, ktorý vstupuje do hry je túžba politikov (ktorí prijímajú rozhodnutia o verejných programoch) zapáčiť sa svojim voličom. Programy, ktoré propagujú a schvaľujú politici, potom často vyzerajú inak, ako by si priali ekonómovia. Ja to dôsledok toho, že voliči často nechápu skutočný dopad programu a politik má v snahe zapáčiť sa im tendenciu veci zjednodušovať.

Ďalším nezanedbateľným faktorom, ktorý vstupuje do hry sú záujmy konkrétnych, často silných skupín obyvateľstva (záujmových skupín). Záujmové skupiny s významným vplyvom môžu dosiahnuť, že reálny efekt prijatého programu je v skutočnosti iný, ako bolo deklarované. Napríklad, že podpora pôvodne určená pre malých rodinných farmárov skončí v rukách veľkých poľnohospodárskych podnikov.

V neposlednom rade podobu vládnych programov môže ovplyvniť aj rozsah, v akom sú vystavené politickým tlakom alebo korupcii. Korupcia je v mnohých krajinách čoraz väčším problémom, pričom môže mať rôzne podoby. V moderných demokraciách záujmové skupiny podporujú politické kampane, často v snahe „kúpiť si“ legislatívu, ktorá ich uprednostňuje. Často sa tiež stáva, že byrokrati zneužívajú svoje právomoci na poskytovanie výhod výmenou za úplatky. Faktom je, že niektoré verejné programy sú viac náchylné na ovplyvňovanie, pričom to závisí najmä na ich povahe.

Ako je teda zrejmé, pri potrebe hĺbkovej analýzy pripravovaného programu je síce veľmi dôležité, ale tiež veľmi zložité, zabezpečiť nestrannosť.

Referencie

1. Mankiw. G. N. (2018). Principles of Economics. Eighth edition. Boston: Cengage Learning. 837 s. ISBN 13: 978-1-305-58512-6.
2. Stiglitz, J.E. (1997). Ekonomie veřejného sektoru. Praha: GRADA Publishing. ISBN 80-7169-454-1.
3. Stiglitz, J. E., Rosengard, J. K. (2015). Economics of the public sector. Fourth edition. New York: W. W. Norton & Company, Inc. 923 s. ISBN 978-0-393-92522-7.
4. Vitálišová, K., Kožiak, R., Liptáková, K., Krnáč, J. (2017). Verejná politika a úloha občana v nej. Banská Bystrica: Belianum. Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela v Banskej Bytrici. 166 s. ISBN 978-80-557-1248-2.

8 Spoločenská analýza nákladov a výnosov

V prípade prijímania nového vládneho programu sa vláda zväčša neuspokojí s kvalitatívnou analýzou, ale rozhodnutie robí na základe kvantitatívnej analýzy. Napríklad ak sa vláda rozhodne postaviť most, musí následne rozhodnúť, akú by mal mať kapacitu, a teda koľkým ľuďom uľahčí dopravu po meste. Vláda tiež musí zvažovať jednotlivé alternatívy vládnej intervencie tak, aby boli dodržané zásady hospodárnosti, efektívnosti a účelnosti, nakoľko ide o nakladanie s verejnými financiami.

Požiadavka vyššej miery uplatňovania metód ekonomickej analýzy pri rozhodovaní medzi alternatívnymi spôsobmi vynakladania verejných prostriedkov nie je snahou o odoberanie právomocí demokratickým inštitúciám. Nejde o snahu nahradiť ich rozhodovanie nejakým technokratickým, viac či menej direktívne presadzovaným, rozhodnutím, nezávislým od spoločenských preferencií. Zmyslom a poslaním ekonomických analýz je zvýšiť mieru informovanosti o danom predmete rozhodnutia, o možných variantoch a o ich spoločenských nákladoch a úžitkoch.

Ak bude trajektória vývoja občianskej spoločnosti v našej republike nasledovať vyspelé krajiny, možno predvídať, že sa postupne zmení postoj verejnosti k rozhodovaniu orgánov verejnej správy. Logika prístupu, ktorý je pomerne obvyklý najmä v anglosaských krajinách, je nasledujúci: verejné výdavky si vynucujú existenciu verejných príjmov na úkor súkromného sektora. To, okrem iného, znižuje investičné možnosti súkromného sektora, čo má pochopiteľne negatívny vplyv na rozvoj ekonomiky. Je teda zrejmé, že ak štát či iná verejná moc tieto prostriedky podnikateľskej sféry odčerpá, mala by ich využiť lepšie a mala by mať v rukách dôkazy a fakty, ktoré to môžu potvrdiť. Ak verejná moc nedokáže preukazovať efektívnosť svojich výdavkov, bude narážať na stále vyššiu mieru neochoty podieľať sa na vytváraní zdrojov. Ekonomické analýzy môžu slúžiť ako argumenty na získanie podpory verejnosti a ako dôkazy o správnosti prijatého rozhodnutia (Malý et al., 2016).

8.1 Prístup súkromného sektora

Napriek tomu, že táto kapitola sa bude venovať ohodnocovaniu verejných programov a intervencií, analýzu zahájime nahliadnutím do prostredia súkromného sektora a popisu toho, ako sa k ohodnocovaniu svojich projektov/investícií stavajú súkromné podniky.

Súkromné podniky sa o novej investícii rozhodujú v štyroch krokoch (Stiglitz, Rosengard, 2015):

1. určia **súbor alternatívnych projektov/riešení**, ktoré by prichádzali do úvahy (ak chce podnik rozšíriť výrobnú kapacitu, akými spôsobmi to vie dosiahnuť),
2. stanovia **dôsledky každej alternatívy** (aké si alternatíva vyžaduje náklady, akú úroveň kvality je možné dosiahnuť, aké množstvo odpadu/znečistenia bude spojené s jednotlivými alternatívami a pod.),
3. ocenia **hodnotu všetkých vstupov a výstupov** (napr. cena práce rôznej kvalifikácie, cena materiálu, ceny výrobkov, a pod.),
4. spoločne **posúdia náklady a zisk** pre odhadnutie ziskovosti projektu.

V prípade takejto analýzy ale vyvstáva otázka, ako je možné ohodnotiť a **porovnať výnosy a náklady, ktoré sa uskutočňujú v rôznom čase**. Jedným z riešení je ocenenie projektov s ich príjmami a výdavkami, ktoré sa majú uskutočniť v budúcnosti tým spôsobom, že ich **vynásobíme diskontnou sadzbou (výnos obetovanej príležitosti)**. Vynásobenie príjmov

a výdavkov diskontnou sadzbou **prevádza príjmy a výdavky z budúcnosti na ich súčasnú hodnotu**. Diskontná sadzba sa počíta nasledovne:
po jednom roku je

$$\frac{1}{1+r}$$

po dvoch rokoch je

$$\frac{1}{1+r} + \frac{1}{1+r} = \frac{1}{(1+r)^2}$$

r – úroková sadzba

Základný prístup, ktorý používajú ekonómovia je ten, že jedno euro dnes má väčšiu hodnotu ako jedno euro zajtra, prípadne o rok. Ak firma dnes dostane 1 €, môže s ním ísť do banky, uložiť ho a ak je úrok 10 %, za rok má 1,10 €. Teda 1 € dnes má hodnotu 1,10 € o rok. Firma na tom bude rovnako, ak dostane 1 € dnes alebo 1,10 € o rok.

Ak firma investuje 1,10 €, bude mať na konci druhého roka 1,21€. Firme je teda jedno, či bude mať 1 € dnes alebo 1,21 € o dva roky. Dnešná hodnota 100 €, ktoré dostaneme o dva roky pri úroku 10 % je $100/1,21 = 82,6$ €.

Ak sčítame všetky hodnoty výnosov v každom roku projektu, výsledný súčet sa nazýva čistá súčasná hodnota (ČSH) projektu.

Ak R_t je čistý zisk (príjmy - náklady) z projektu za obdobie t a r je úroková sadzba, potom pre projekt, ktorý trvá N rokov, je ČSH daná rovnicou

$$CSH = R_0 + \frac{R_1}{1+r} + \frac{R_2}{(1+r)^2} + \dots + \frac{R_N}{(1+r)^N}$$

Príklad

Výpočet ČSH pre hypotetickú oceliareň s päťročnou životnosťou. Hodnoty príjmov a nákladov oceliarne pre jednotlivé roky sú v stĺpci 2 a 3 (Tabuľka 3). Predpokladaný úrok je 10 %. Pre každý rok vynásobíme čistý ročný príjem diskontnou sadzbou, pričom oba prislúchajú k danému roku.

Tab. 3 Čistá súčasná hodnota oceliarne

Rok	Príjmy	Náklady	Čistý zisk	Diskontná sadzba	ČSH
1		3000	-3000	1	-3000
2	1200	200	1000	$1/1,1 = 0,909$	909
3	1200	200	1000	$1/1,1^2 = 0,826$	826
4	1200	200	1000	$1/1,1^3 = 0,751$	751
5	1200	200	1000	$1/1,1^4 = 0,683$	683
Spolu	4800	3800	1000		169

Zdroj: Stiglitz (1997)

Všimnite si rozdiel medzi nediskontovaným ziskom (1000 €) a jeho diskontovanou hodnotou (169 €). Veľké rozdiely obyčajne existujú pri dlhodobých projektoch, ktoré si vyžadujú vysokú počiatočnú investíciu, pričom zisk sa začína realizovať až po dlhšom období, dosahuje teda menšie hodnoty, ako náklady vynaložené skôr.

8.2 Prístup verejného sektora

Prístup súkromného sektora je však veľmi náročné uplatniť v prípade oceňovania projektov/programov v sektore verejnom. Medzi súkromnou a spoločenskou analýzou existuje niekoľko rozdielov:

- **súkromná firma sa zaujíma len o vplyvy investície na ziskovosť** podniku, pričom **vládne programy sa spravidla snažia dosahovať širší okruh vplyvov** (napr. spravodlivosť, nediskriminácia, ochrana obyvateľov a pod.),
- **firmy používajú na ohodnotenie príjmov a nákladov trhové ceny**, avšak v prípade **verejných programov trhové ceny alebo neexistujú** (napr. cena života, čistého vzduchu), **alebo nereprezentujú marginálne spoločenskú náklady a výnosy**, a to najmä v prípadoch zlyhania trhu,
- pokiaľ **vláda** verí, že kapitálové trhy nefungujú dobre, **nemusi k diskontovaniu budúcich nákladov a výnosov používať trhovú úrokovú sadzbu**.

Hlavným problémom analýzy spoločenských nákladov a výnosov je, že v prípade mnohých tovarov **neexistuje trhová hodnota**, ako napríklad neexistujú trhy s čerstvým vzduchom, čistými riekami, či zachránenými životmi. Ekonomovia preto vyvinuli **systematické postupy na odhadovanie týchto hodnôt**.

V niektorých prípadoch, ako je hodnota času, môžeme vyvodiť **závery o hodnote pre jednotlivcov z trhových údajov** a zo **správania odpozorovaného** v iných kontextoch. V iných prípadoch, ako je napríklad hodnota Grand Canyonu, sa použili **techniky prieskumu**. Mnohé z týchto oceňovacích techník sú považované za kontroverzné, napriek tomu sa v praxi používajú.

Cena času

Väčšina ekonómov zastáva názor, že “čas sú peniaze”. Preto pri implementácii **verejných programov, ktoré majú vplyv na úsporu času sa ekonómovia snažia tento čas nejako peňažne ohodnotiť**. Napríklad pri hodnotení úspor času spôsobených novým metrom sa ekonómovia v prvom rade **snažia odhadnúť platovú triedu užívateľov metra s predpokladom, že veľkosť platu udáva spotrebiteľove ohodnotenie vlastného času**.

V jednoduchých ekonomických modeloch sa spotrebiteľovo správanie zobrazuje ako rozhodovanie medzi množstvom voľného času a práce, ktoré mu vyhovuje. Pokiaľ sa vzdá jednej hodiny voľného času navyše, dosiahne nárast v spotrebe statku, ktorý zodpovedá jeho hodinovej mzde. **Mzda teda poskytuje peňažné ohodnotenie času**.

Ak je hodinová mzda užívateľa metra 9 € a cesta metrom mu ušetrí 20 min., potom je hodnota ušetreného času 3 €. Sčítaním ušetreného času všetkých cestujúcich získame celkovú hodnotu ušetreného času.

Niektorí ekonómovia tvrdia, že takýto spôsob odhadu hodnoty času preceňuje jeho hodnotu. Mnoho jednotlivcov by rado pracovalo viac, ale nemajú možnosť nájsť rovnako platené zamestnanie. Dostupné pracovné príležitosti tak obmedzujú hodiny, ktoré môžu venovať práci. Hodnota, ktorú jednotlivec prikladá voľnému času je skôr nižšia.

Iný uhol pohľadu ukazuje, že použitie mzdy pre odhad ceny času dáva v niektorých prípadoch podhodnotené výsledky, napr. profesori si vybrali relatívne menej platenú prácu v porovnaní s inými svojimi možnosťami kvôli významným nepeňažným výhodám spojenými s ich pracou. Hodnota ich voľného času presahuje mzdu, ktorú dostávajú (Stiglitz, 1997).

Cena života

Väčšina z nás by na otázku, koľko stojí ľudský život odpovedala, že táto hodnota je nevyčísliteľná. A aj v praktickej rovine v zásade nejestvuje obmedzenie sumy, ktorá by sa mala minúť na zníženie pravdepodobnosti nehody na ceste alebo úmrtia na nejakú chorobu.

V určitom bode si však treba uvedomiť, že efekt ďalších výdavkov využitých na záchranu života je príliš malý na to, aby dodatočné výdavky mali opodstatnenie. Je pravdou, že jednotlivec môže v dôsledku tohto rozhodnutia zomrieť, no na druhej strane nemôžeme minúť 70 % HDP na bezpečnosť dopravy ani 70 % HDP na zdravotníctvo.

Preto akokoľvek cynický sa takýto výpočet môže zdať, sú okolnosti, kedy je nevyhnutné, aby vlády tomuto problému čelili a ľudský život ohodnotili. Zvyčajne sa používajú dva spôsoby (Stiglitz, Rosengard, 2015):

1. **Konštruktívna metóda**, pri ktorej sa odhaduje **koľko by jednotlivec zarobil, ak by zostal nažive až do prirodzenej smrti**. Aby sme to dosiahli, analyzujeme históriu zamestnania jednotlivca a porovnávame ju s históriou zamestnancov na podobných pozíciách. Táto metóda však nedokáže rozlíšiť medzi hodnotou života a živobytím, ktoré s ním súvisí, napr. naznačuje, že po odchode do dôchodku má život jednotlivca nulovú hodnotu, pretože by nedošlo k strate ďalšieho zárobku. Takéto úvahy sú zjavne nesprávne.
2. **Metóda odhalených preferencií**, ktorá **vypočítava hodnotu života na základe toho, koľko príjmov sú jednotlivci ochotní minúť, aby sa vyhli potenciálne fatálnym rizikám, alebo koľko peňazí potrebujú ako kompenzáciu za zvýšené riziko úmrtia**. V praxi sa to odráža v trhových mzdách za rizikovejšie zamestnania (výškové práce, práca v bani, atómovej elektrárni atď.). Rozporuplnosť metódy spočíva v tom, že niektorí ekonómovia veria, že hrubo podceňuje hodnotu života. Títo ekonómovia tvrdia, že jednotlivci nie sú dokonale informovaní o rizikách, ktorým čelia, a teda ich správanie nezodpovedá maximalizácii ich individuálneho úžitku.

Cena prírodných zdrojov

Významnou otázkou je, ako hodnotiť vplyvy verejných projektov na životné prostredie. Tento problém bol nedobrovoľne nastolený únikom ropy z ropného tankera Exxon Valdez (spoločnosti Exxon) v roku 1989, ktorý spôsobil smrť miliónov vydier, lososov a vtákov.

V tomto prípade bola použitá metóda s názvom **podmienené ocenenie**, kedy sa **jednotlivcom kladie séria otázok, ktorých cieľom je zistiť, do akej miery si cenia nepoškodenie životného prostredia alebo zachovanie niektorých druhov**. Mnohí (ale nie všetci) **jednotlivci sú ochotní zaplatiť, napríklad za ochranu** veľrýb alebo sovy škvrnitej alebo iných ohrozených druhov, aj keď sami **neprichádzajú priamo do kontaktu** s daným druhom alebo chránenú oblasť nenavštevujú. Tieto hodnoty sa označujú ako **hodnoty existencie**.

Tieňové ceny

V prípade zlyhania trhu, trhové ceny nemusia odrážať skutočné marginálne spoločenské náklady alebo výnosy. Vtedy sa ekonómovia pokúšajú **skutočné marginálne spoločenské náklady alebo výnosy vypočítať** (odvodiť z nepriamych údajov). Nazývajú to „spoločenské ceny“ alebo „**tieňové ceny**“. Tieňové ceny **odrážajú maximálnu ochotu zaplatiť za účinky projektu/politiky alebo náklady obetovanej spoločenskej príležitosti pre projektové vstupy**. Ak nedôjde k zlyhaniu trhu, cena niečoho sa rovná nákladom obetovaných príležitostí, ktoré sa strácajú pri alternatívnom použití. Napríklad v ekonomike, v ktorej je vysoká nezamestnanosť, trhová mzda prevyšuje náklady príležitosti (v skutočnosti sa stratí voľný čas jednotlivca), ale keď sú pracovníci nezamestnaní nedobrovoľne, trhová mzda prevyšuje hodnotu tohto ušlého voľna, často o značnú časť. Tieňovou cenou práce pri masívnej nezamestnanosti je nízka hodnota ušlého voľna, nie trhová mzda.

8.3 Nákladovo- výstupové metódy

V rámci skupiny ekonomických analýz používaných v oblasti hodnotenia verejných projektov existujú rôzne metodologické varianty, ktoré môžeme rozdeliť na dve veľké skupiny podľa toho, či používajú jediné kritérium alebo viac kritérií. Možnosť použitia jednokritériálnych metód je závislá na tom, či existuje jedno dominantné kritérium, na ktoré je možné ostatné kritériá previesť aspoň ordinálne (napr. vykonať ich usporiadanie od najlepšieho po najhoršie) alebo aj kardinálne (vypočítať úžitkovú funkciu). Metódy viackritériálnej analýzy používame, ak je každý cieľ odvodený od iného kritéria. Jedná sa o metódy triedenia kritérií a kompromisu medzi ich výsledkami (Malý et al., 2016).

V nasledujúcom texte sa budeme venovať jednokritériálnym metódam. Ide o nasledovné:

- **Analýza minimalizácie nákladov (CMA – cost minimization analysis)**
- **Analýza nákladov a prínosov (CBA – cost-benefit analysis)**
- **Analýza efektívnosti nákladov (CEA – cost-effectiveness analysis)**
- **Analýza nákladov a úžitkov (CUA – cost-utility analysis)**

Analýza minimalizácie nákladov (CMA)

CMA patrí k najjednoduchším z nákladovo- výstupových metód. **Ako hodnotiace kritérium sa využíva výlučne hľadisko vstupov (nákladov).**

Vo všeobecnosti sa táto metóda používa vtedy, ak jednotlivé **hodnotené varianty dosahujú určitý vopred stanovený štandard, teda sa predpokladá, že výstupy sú kvalitatívne aj kvantitatívne homogénne**. V praxi sa štandardy definujú napr. prostredníctvom štandardov verejných služieb, v podmienkach verejných súťaží, či v zmluvách. Ten variant, ktorý nespĺňa požiadavky štandardu, bude zo súťaže vylúčený, aj keby spĺňal podmienku najnižších nákladov (Ochrana, 2005). **Za náklady sa považujú nielen náklady na zavedenie projektu, ale náklady počas celej doby existencie projektu, keď budú z projektu plynúť úžitky.**

V bežnom živote sa vyskytujú problémy pri použití tohto kritéria. Jedná sa najmä o prípady, kedy by sme mali posúdiť, či vybraný variant úžitku s najnižšími nákladmi dáva takú úroveň úžitku, ktorú nebude potrebné v budúcnosti meniť. Príkladom z praxe je prípad, kedy bolo na nákup počítačov pre potreby verejnej správy uplatnené kritérium minimálnej ceny, avšak v polovici doby ich životnosti sa toto rozhodnutie ukázalo ako nesprávne, pretože tieto počítače boli vzhľadom na ich technické parametre nepoužiteľné pri tvorbe integrovaného informačného systému. Znamená to teda, že pri aplikácii tejto metódy by sme mali brať do úvahy aj budúce zábery (koncepce) rozvoja rezortu či pracoviska.

Analýza nákladov a prínosov (CBA)

Nástroj manažérskeho a ekonomického rozhodovania, ktorého **účelom je porovnať prínosy navrhovaných variantov a najvhodnejší z nich odporučiť k realizácii**. Pri CBA sa celkové **náklady a celkové výstupy počítajú v peňažných jednotkách**, pričom sa zohľadňujú celkové spoločenské náklady a celkové spoločenské prínosy (Ochrana, 2007). Za **spoločenský prínos (benefit) považujeme každé zvýšenie úžitku a za náklad považujeme jeho zníženie**. Zníženie úžitku je merané nákladmi obetovaných príležitostí vyhodnocovaného projektu, čo je vlastne hodnota obetovaných alternatívnych aktivít⁶.

Metóda sa používa v tých prípadoch, kedy je možné náklady aj prínosy ohodnotiť v peňažných jednotkách, ale aj vtedy, keď je potrebné posúdiť tzv. spoločenské súvislosti. V praxi následne vzniká problém, aký široký okruh súvislostí by sa mal brať do úvahy. Všeobecne by sa dalo povedať, že taký, aby tieto súvislosti (dopady spoločenského programu) boli odvodené od verejnosti ako prijímateľa daného programu. Spoločenské súvislosti budú teda rozsahom odlišné pri verejnosti na úrovni obce/mesta a verejnosti na celoštátnej úrovni. Vždy však budeme varianty posudzovať vzhľadom na čistý prínos (prínos mínus náklady) alebo najvyšší prínos uvažovaného projektu z jednotky vynaložených nákladov.

Analýza efektívnosti nákladov (CEA)

Metóda CEA sa používa pri výbere z viacerých podobných projektov. Základnou otázkou je, ako **najlacnejšie dosiahnuť určitý stanovený cieľ**. Pri použití tejto metódy predpokladáme, že existuje iba jeden cieľ, ktorý je natoľko špecificky definovaný, že na základe jeho kvantifikácie je možné spoľahlivo sledovať účinnosť porovnávaných programov.

Následne zisťujeme, akú **formu majú výstupy**. Tie sú kvantifikované **nepeňažne**, napr. v **naturálnych jednotkách** (počet opravej techniky, počet ošetrovaných pacientov, počet vyškolenej obsluhy a pod.). Musí ale platiť, že výstupy jednotlivých porovnávaných variantov sú homogénne, teda tok úžitkov je porovnateľný.

V záverečných krokoch sa **kalkulujú náklady na jednotku výstupu** a odporučí sa ten variant, ktorý najlepšie spĺňa kritérium minimalizácie nákladov vo vzťahu k definovanému cieľu.

Metóda je vhodná najmä pre sledovanie **efektívnosti** tam, kde inštitúcie pracujú na **báze systému hromadnej obsluhy** (napr. logistické zariadenia, vzdelávacie inštitúcie, finančné úrady, zdravotnícke zariadenia a pod.).

Analýza nákladov a úžitkov (CUA)

Metóda je založená na porovnávaní **prírastkov vstupov** (inkrementálnych nákladov na daný program) a **porovnávaní inkrementálnych výstupov**, ktoré sa ale **nemerajú v peňažných jednotkách, ale v inej forme vyjadrenia úžitku** z daného programu. K vyjadreniu úžitku sa používajú napríklad rôzne **bodovacie stupnice**, v ktorých užívateľ vyjadruje pocit svojho uspokojenia z porovnávaných alternatív. Podstatou merania úžitku je **subjektívna výpoveď o očakávanom toku úžitku**. Možné očakávania sú zoradené do meracích stupníc (škál).

Na základe odpovedí ohľadne toho, ako sú splnené ciele hodnotenej alternatívy, je potom odvodené celkové hodnotenie alternatívy. Podstatou tejto metódy je porovnávanie

⁶ Náklady obetovaných príležitostí – v reálnom živote neustále robíme rozhodnutia. Nakoľko zdroje sú obmedzené, musíme sa rozhodnúť pre jednu z alternatív a vzdať sa inej alternatívy. Teda keď sa vláda rozhoduje, znáša náklady toho, že vyraduje alternatívne aktivity – náklady obetovaných príležitostí. Tieto náklady majú hodnotu najlepšej dostupnej alternatívy.

jednotlivých alternatív na základe kritéria plnenia cieľov. Ciele nemusia byť merané peňažne, ale napríklad v percentuálnom plnení.

8.4 Posudzovanie dopadov vládnych programov na prerozdelenie príjmu

Úžitok akéhokoľvek verejného programu (projektu) nie je v populácii rovnomerne rozdelený. Niektoré programy prinášajú úžitky, ktoré sú limitované geograficky, len na určité územie a obyvateľov žijúcich na danom území, napr. priehrada. Iné vládne programy sa zameriavajú na pomoc konkrétnym sociálnym skupinám, napr. rekvalifikácia, či vzdelávanie.

Posudzovanie efektov vládnych programov sa môže realizovať dvoma základnými spôsobmi:

- priradením rôznych váh úžitku, ktorého sa dostáva rôznym sociálnym skupinám,
- porovnaním miery nerovnosti pred zavedením programu a po ňom.

Váhy prerozdelenia

Táto metóda sa používa vtedy, keď **spoločnosť pripisuje rozdielnu dôležitosť prínosom vládneho programu pre rôzne skupiny obyvateľstva**. Postup pri použití tejto metódy je približne nasledovný:

1. populáciu rozdelíme do príjmových skupín (napr. podľa kvartilov),
2. odhadneme veľkosť čistého prínosu (prínos – náklady), ktorý dosahuje každá zo skupín,
3. stanovíme spoločenské váhy príslušné pre každú skupinu. Ak priradíme váhu 1 prvému kvartilu (najchudobnejším v populácii), bohatšie skupiny dostanú nižšie váhy,
4. váhami vynásobíme prínos a získame "vážený prínos". Súčtom vážených prínosov všetkých skupín obyvateľstva získame vážený prínos celého projektu (Tabuľka 4).

Tab. 4 Príklad určenia dopadov vládneho programu použitím váh prerozdelenia

Kvartil populácie	Čistý prínos	Spoločenská váha	Vážený spoločenský čistý prínos
1	100	1,000	100
2	50	0,500	25
3	-50	0,250	-12,5
4	-200	0,125	-25
Spolu	-100		87,5

Zdroj: Stiglitz (1997)

Všimnite si, že projekt môže mať negatívny čistý nevážený prínos a pozitívny čistý vážený prínos. Atraktivnosť projektu môže teda kriticky závisieť na váhach priradených rôznym skupinám.

Dopad verejných programov na mieru nerovnosti

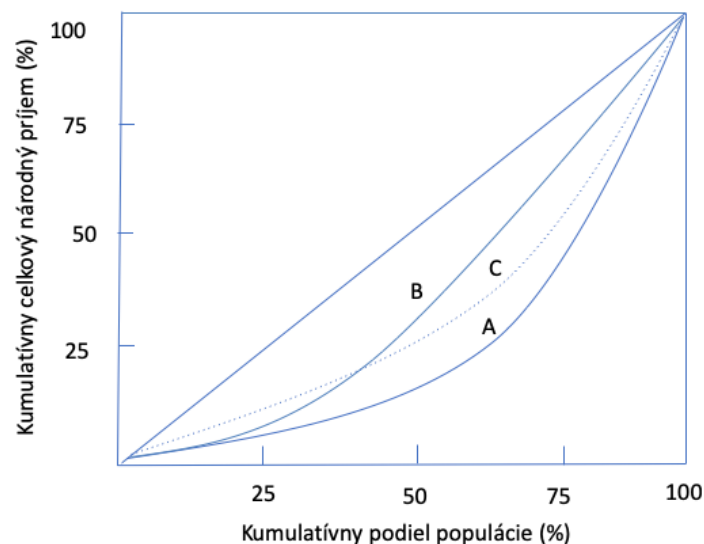
Druhým spôsobom, ako vziať do úvahy vplyv na prerozdelenie pri hodnotení programu, je stanovenie dôsledkov programu na nerovnosť. Nerovnosť je vo všeobecnosti vnímaná ako stav, keď jednotlivec na základe určitých noriem (postavenia, schopností, kvantitatívnych pravidiel) nie je v rovnakom postavení, napr. z hľadiska blahobytu, zdravia, príjmov, bohatstva alebo sociálneho statusu (Výboštok, Michálek, 2020).

Aby sme odhadli tento vplyv potrebujeme nejako merať nerovnosť, napr. prostredníctvom **Lorenzovej krivky**, **Giniho index** alebo indexu chudoby.

Lorenzova krivka

Lorenzova krivka (krivka aktuálneho rozloženie príjmu) **predstavuje grafické zobrazenie rozdelenia bohatstva**. Vytvoril ju Max Lorenz v roku 1906 a reprezentuje **podiel príjmu, ktorý vlastní príslúchajúce percento populácie**. Pri zostrojovaní krivky zoradíme jedincov od najnižšieho dôchodku po najvyšší. Následne sčítame dôchodky 1 % najchudobnejšej populácie, 2 % najchudobnejšej populácie, 3 % atď.

Priamka v uhle 45° ukazuje dokonale rovnomerné rozloženie príjmu, zatiaľ čo krivky pod ňou ukazujú aktuálne rozdelenie príjmov (Obrázok 20). Lorenzova krivka (napr. krivka A), ktorá predstavuje skutočné prerozdelenie príjmov v krajine, ukazuje, ako najchudobnejších 25 % populácie zarába iba 5 % národného dôchodku v tejto populácii. Pričom v prípade úplnej rovnosti, týchto najchudobnejších 25 % populácie by malo zarábať 25 % z príjmov.



Obr. 20 Lorenzova krivka

Zdroj: Stiglitz (1997)

Krivka A predstavuje veľmi nerovné rozdelenie, krivka B reprezentuje relatívne rovné rozdelenie dôchodku. Všeobecne platí, že pokiaľ jedna Lorenzova krivka leží vo vnútri druhej krivky, potom je rozdelenie dôchodku zodpovedajúce vonkajšej krivke menej rovné, ako vnútornej krivky.

Zistenie, či sa jedna krivka nachádza vo vnútri inej, je ale veľmi náročné, navyše krivky sa často vzájomne pretínajú (ako na obrázku) a vtedy nie je možné povedať, ktoré rozdelenie je rovnejšie.

Giniho index

Od Lorenzovej krivky je odvodený aj tzv. Giniho index, ktorý predstavuje **indikátor ekonomickej rozvinutosti krajiny a meria mieru príjmovej rovnosti v populácii**.

Index je založený na Lorenzovej krivke a vyjadruje jej vychýlenie od uhlopriečky daného grafu, pričom je vyjadrený podielom plochy medzi Lorenzovou krivkou a uhlopriečkou a celkovou plochou pod uhlopriečkou, teda Giniho koeficient sa môže pohybovať v rozmedzí od 0 (0 %), teda dokonalá rovnosť, po 1 (100 %) – absolútna nerovnosť (Výboštok, Michálek, 2020). Giniho

koeficient rovnajúci sa 0 znamená, že každý má rovnaký príjem, zatiaľ čo koeficient rovnajúci sa 1 znamená, že jeden človek dostáva všetok príjem.

Giniho koeficient je v podstate Giniho index vyjadrený ako číslo v rozmedzí od 0 do 1.

Index chudoby

Ďalšia bežne používaná metóda je **percentuálne množstvo populácie, ktoré sa nachádza pod hranicou chudoby**. Hranica chudoby je určitá minimálna úroveň príjmu postačujúca k živobytiu.

Index chudoby nehovorí o tom, do akej miery žijú ľudia pod hranicou chudoby, iba udáva percento populácie žijúcej pod ňou, a teda politici, ktorí používajú túto metódu, sa pri odstraňovaní chudoby často zamerajú na populáciu žijúcu tesne pod hranicou, keďže toto je najefektívnejší spôsob zmierňovania chudoby z hľadiska nákladov, ale nezlepšuje situáciu ľudí s najnižšími príjmami, ktorí žijú hlboko pod hranicou chudoby.

Referencie

1. Malý, I. et al. (2016). Distanční studijní opora: Veřejná ekonomie. 3. aktual. vydanie. Brno. Dostupné na:
https://dl1.cuni.cz/pluginfile.php/467034/mod_resource/content/2/DSO_III_2016.pdf.
2. Ochrana, F. (2005). Nákladově užitkové metody ve veřejném sektoru. Praha: Ekopress s.r.o. 175 s. ISBN 80-86119-96-3.
3. Ochrana, F. (2007). Manažerské metody ve veřejném sektoru: Teorie, praxe a metodika uplatnění. Praha: Ekopress. 178 s. ISBN 80-86929-23-X.
4. Stiglitz, J.E. (1997). Ekonomie veřejného sektoru. Praha: GRADA Publishing. ISBN 80-7169-454-1.
5. Stiglitz, J. E., Rosengard, J. K. (2015). Economics of the public sector. Fourth edition. New York: W. W. Norton & Company, Inc. 923 s. ISBN 978-0-393-92522-7.
6. Výboštok, J., Michálek, A. (2020). Priestorová dimenzia príjmových nerovností: teória, koncepty a metódy. In Geografický časopis, vol. 72, no. 2, pp. 107-129. DOI <https://doi.org/10.31577/geogrcas.2020.72.2.06>.

9 Efektívnosť vo verejnom sektore

Jednou z typických vlastností verejného sektora je, že pri ňom absentuje ziskový motív. Tento fakt môže byť na jednej strane pozitívny, keďže umožňuje uprednostniť iné ciele pred dosahovaním zisku. Na strane druhej však absencia trhového prostredia a ziskového motívu spôsobuje, že verejný sektor má sklony k neefektívnosti, čo je hlavným prejavom jeho zlyhania, zlyhania vlády a zlyhania verejnej správy.

Ak chceme posudzovať efektívnosť verejného sektora je najprv nevyhnutné zadať definovať jednotlivé pojmy, a to jednak verejný sektor a jednak efektívnosť.

9.1 Verejný sektor a jeho veľkosť

Vymedzeniu pojmu verejný sektor sme sa venovali v prvej kapitole. Na tomto mieste len zopakujeme jednu z definícií a síce, **že verejný sektor zahŕňa inštitúcie a organizácie, ktoré sa zaoberajú špecifickou produkciou a poskytovaním určitých statkov alebo redistribúciou.** Charakteristickou črtou inštitúcií a organizácií verejného sektora je, že sú **úplne alebo čiastočne financované z verejných prostriedkov** a sú napojené na fiškálny systém a na verejnú rozpočtovú sústavu. **Poslaním verejného sektora je predchádzať a riešiť dôsledky zlyhania trhu**, pričom jeho úlohou je tiež zabezpečiť podmienky na fungovanie súkromného sektora (Hamerníková, Kubátová, 2000).

Je však nutné povedať, že ekonómovia nie sú vo vymedzení verejného sektora jednotní. Rozdielne ponímajú, čo to verejný sektor je a ktoré formy inštitúcií do neho zaraďujeme. Teda rozdielne vnímajú veľkosť verejného sektora (či do neho patria aj napríklad verejné podniky, akciové spoločnosti, príspevkové, rozpočtové organizácie atď.). A keďže je náročné vymedziť veľkosť verejného sektora, ťažkosť v praxi spôsobuje aj odôvodnenie potreby jeho financovania.

Na určenie **veľkosti verejného sektora** sa najčastejšie používa **podiel verejných výdavkov na verejný sektor na hrubom domácom produkte** (v percentách) tzv. **výdajová kvóta**. V praxi má tento podiel rozpätie od cca 30 % v tradičných liberálnych krajinách ako napr. USA, Kanada, Austrália po viac ako 50 % v škandinávskych krajinách. Na Slovensku sa výdajová kvóta pohybuje okolo 40 %. Ďalšie ukazovatele, ktoré sa používajú sú napr. **čiasťová výdajová kvóta**, ktorá sa týka konkrétneho sektora/odvetvia (napr. podiel výdavkov na obranu na HDP). Na porovnanie dynamiky vývoja verejných výdavkov v čase sa používa **ukazovateľ elasticity verejných výdavkov**, ktorý vyjadruje zmenu verejných výdavkov ku zmene HDP medzi obdobiami (ak je väčšia ako 1, verejné výdavky rastú rýchlejšie ako HDP, čo je dlhodobou neudržateľnosťou) (Peková, Jetmar, Toth, 2019).

Veľkosť verejného sektora v konkrétnej krajine ovplyvňujú mnohé faktory, ktoré by sa dali kategorizovať nasledovne (Peková, Jetmar, Toth, 2019):

- **ekonomické faktory** – medzi najdôležitejšie patrí prosperita ekonomiky (miera rozvoja) a výkonnosť ekonomiky, ktoré ovplyvňujú možnosť vybrať prostriedky formou daní a prerozdeliť ich na zabezpečenie verejných statkov. Ďalej je to získavanie zdrojov pre financovanie potrieb verejného sektora a miera nenávratného prerozdeľovania časti HDP, čo súvisí s možnosťou a schopnosťou vlády získavať návratné a nenávratné zdroje financovania. Prílišné financovanie verejného sektora z návratných zdrojov vedie k zadlžovaniu a z dlhodobého hľadiska je neudržateľné,

- **historické a geopolitické faktory** – ide napríklad o tradíciu pri využívaní princípu solidarity a rovnosti, prípadne o tradíciu využívania paternalizmu/liberalizmu v konkrétnej krajine,
- **demografické faktory** – patrí sem napríklad rast populácie a zmeny vo vekovej, či sociálnej štruktúre. Rast populácie spravidla vedie k zväčšovaniu verejného sektora, nakoľko sa zvyšuje dopyt po verejných službách. Zmeny vo vekovej a sociálnej štruktúre obyvateľstva sa tiež premietajú do zmien v dopyte po istých verejných statkoch (zmeny v dopyte po mieste v materských školách, zmeny v dopyte po zdravotných alebo sociálnych službách),
- **kultúrne a náboženské faktory** – tieto faktory ovplyvňujú sociálne cítenie, charitatívny charakter sociálnej podpory a starostlivosti. Ovplyvňujú mieru podpory pre najchudobnejšie vrstvy obyvateľstva. Patrí sem napríklad aj dôraz na vzdelanie, vrátane celoživotného vzdelávania,
- **politické faktory** – kvantita a kvalita verejných statkov predstavujú často hlavné body volebných programov. Zväčšiť rozsah poskytovaných verejných služieb, prípadne zväčšiť rozsah transferov je často snahou politických strán v predvolebnom období.

9.2 Vymedzenie efektívnosti a príčiny neefektívnosti vo verejnom sektore

Vo všeobecnosti efektívnosť chápeme ako stav, kedy sa z dostupných spoločenských zdrojov podarí získať maximálne množstvo statkov a maximálny úžitok. Ekonomika sa nachádza na hranici produkčných možností.

V užšom chápaní ide o tzv. **paretovu efektívnosť**, ktorá chápe efektívnosť ako stav, pri ktorom si **nikto v spoločnosti nemôže zlepšiť svoju situáciu bez toho, aby si ju niekto iný zhoršil** (paretovo optimum). Predpokladom paretovej efektívnosti sú (Cibáková et al., 2012):

- **hospodárnosť** pri alokácii financií na verejné statky produkované verejným sektorom,
- **individuálny úžitok jednotlivcov**, čo ovplyvňuje hodnotenie výstupov verejného sektora,
- **kolektívny úžitok je potom individualistický**, teda je súhrnom individuálnych úžitkov jednotlivcov.

Paretova efektívnosť pri poskytovaní verejných statkov si vyžaduje, aby sa marginálna miera substitúcie rovnala marginálnej miere transformácie.

V praxi je však paretovu efektívnosť ťažko dosiahnuť, lebo ak zvýšime úžitok jednej skupine (napr. sociálne slabším obyvateľom), je potrebné to vykompenzovať vyššími dávkami od ostatných obyvateľov (napr. prostredníctvom vyšších daní).

V širšom ponímaní môžeme na efektívnosť (efficiency) nahliadať ako na **vzťah medzi veľkosťou vstupov (nákladov) do verejného sektora a veľkosťou výstupov** z neho (výkon organizácie). Vstupy by mali byť vynakladané hospodárne (economy), čo znamená, že by nemalo dochádzať k plytvaniu zdrojmi (materiálovými ani ľudskými). Na základe výstupov odvádzame, aká je účinnosť (effectiveness) výsledkov činnosti verejného subjektu (aký úžitok má klient/obyvateľ) (Peková, Jetmar, Toth, 2019).

Jeden podstatný aspekt chápania efektívnosti verejného sektora je chápanie dvoch rovín efektívnosti a to: **alokačnej** a **produkčnej** efektívnosti.

Alokačná efektívnosť súvisí so stanovením „správnych“ cieľov (robiť správne veci). Neefektívnosť spočíva v tom, že zdroje sú použité na niečo, čo neprináša najvyšší možný úžitok (pri zohľadnení nákladov príležitosti). A teda cieľ bol stanovený nevhodne.

Produkčná efektívnosť znamená, že sa stanovený cieľ dosahuje spôsobom, s ktorým sú spojené najnižšie náklady (robiť veci správne). Neefektívnosť si v tomto prípade môžeme predstaviť napríklad ako zlú kombináciu výrobných faktorov.

Verejný sektor je zväčša klasifikovaný ako neziskový, lebo jeho produkty sa nepredávajú za trhovú cenu. To však neznamená, že by mal byť neefektívny.

Rozdiely medzi vstupmi a výstupmi v súkromnom a verejnom sektore je nasledovný:

- | | | |
|-------------------|---------------|----------------|
| • súkromný sektor | vstup= náklad | výstup= zisk |
| • verejný sektor | vstup= náklad | výstup= úžitok |

V súkromnom sektore zaplatí kupujúci za úžitok v cene výrobku. Pri fungujúcej konkurencii hľadá optimálnu cenu, pričom stále existuje aj riešenie, že si výrobok nekúpi. Vo verejnom sektore musí nájsť vyjadrenie úžitku výrobcu statkov prostredníctvom miery uspokojenia potrieb, ktoré majú statky zabezpečiť.

Príčiny neefektívnosti vo verejnom sektore

Všeobecná mienka smeruje skôr k presvedčeniu, že verejný sektor je neefektívny, najmä v porovnaní so sektorom súkromným. Zvýšená **náchylnosť verejného sektora k neefektívnosti** je spojená s mnohými faktormi, ktoré by sa dali zhrnúť do nasledovných bodov (Malý et al., 2016):

1. **neziskový charakter verejného sektora – absencia kritéria zisku,**
2. **neschopnosť vyjadrenia úžitku,**
3. **sprostredkovanosť vzťahu „úžitková hodnota – platiteľ“,**
4. **slabá alebo žiadna konkurencia,**
5. **ostatné.**

1. Kategória zisku je základným a prirodzeným faktorom optimalizácie vzťahu medzi vstupom (nákladmi) a výstupom (výnosmi) v trhovom sektore. Ak pri posudzovaní **úspešnosti a prospešnosti inštitúcií verejného sektora a ich činností nie je zisk významný, môže to mať niekoľko dopadov**, ktoré nastávajú v závislosti od toho, ako je nastavené prostredie verejného sektora. Týmto nastavením je napr. tvrdosť či mäkkosť rozpočtových obmedzení, schopnosť verejnej správy identifikovať množstvo a kvalitu produkcie a miera autonómie rozhodovania inštitúcií a ich manažmentu. V zásade platí:

- čím **mäkkšie rozpočtové obmedzenie** (čím je väčšia pravdepodobnosť, že zriaďovateľ uhradí prípadné straty z hospodárenia, poskytne dotácie a pod.), tým hrozí väčšie **nebezpečenstvo nehospodárnosti**,
- čím je **menšia schopnosť (a ochota) zriaďovateľa formulovať, kontrahovať a kontrolovať kvantitatívne a kvalitatívne parametre výstupu**, tým viac hrozí **nízka produktivita, produkčná neefektívnosť a nižšia kvalita výstupov**,
- čím **nižšia autonómia** (rozsah právomocí a zodpovednosť za rozhodnutie), tým viac hrozí **nízka produktivita, produkčná neefektívnosť a nižšia kvalita výstupov** (podľa hesla: dali ste nám málo, dostanete od nás málo).

2. **Rovnosť marginálnych nákladov a úžitkov ako podmienka optima alokácie zdrojov platí aj pre verejný sektor.** Vyjadrenie úžitkov ako takých je však vo verejnom sektore veľmi ťažké. Neexistuje tu priame priznanie úžitku zo strany kupujúcich prostredníctvom ochoty akceptovať cenu. **Úžitky sú ťažko vyjadriteľné, prakticky nekvantifikovateľné a rozhodovanie o alokácii zdrojov tak prebieha v značne netransparentnom prostredí, keď nielenže sa ťažko odhaduje budúcnosť, ale mnohokrát nemožno ani jednoznačne hodnotiť už dokončené transakcie a činnosti.** Veľmi často sme v praxi svedkami situácií, keď úžitky z verejne poskytovaných statkov inak chápe a prezentuje ich producent (poskytovateľ), jeho zriaďovateľ (platiteľ) aj klient (občan). Nehovoriac už o daňovom poplatníkovi, ktorý to všetko financuje.
- Menší tlak na rast úžitku a znižovanie nákladov sa **prejavuje v menšej inovačnej aktivite** pri vyhľadávaní nových spôsobov uspokojovania potrieb, ktoré zvyšujú úžitok pri rovnakých nákladoch alebo znižujú náklady pri rovnakom úžitku, alebo dokonca zvyšujú úžitok pri znížených nákladoch. Vo verejnom sektore sa z titulu spomínaných príčin prejavuje určitá pohodlnosť a princíp „natiahnutej ruky“. Teda tlak na zvyšovanie príjmov z verejných rozpočtov bez toho, aby bolo všeobecne považované za nutné argumentovať vyšším dosiahnutým úžitkom.
3. V trhovom sektore **tlačí na mieru úžitku sám kupujúci** tým, že tovar buď kúpi, alebo nekúpi. **Vo verejnom sektore je intenzita miery tohto tlaku veľmi sprostredkovaná a tým aj nedostatočná.** Spotrebiteľ statkov produkovaných verejným sektorom samozrejme tieto statky tiež platí, avšak nie priamo (na trhu), ale prostredníctvom daní. **Dochádza teda k vysokej miere sprostredkovanosti medzi okamihom platby a okamihom spotreby.** Táto vysoká miera sprostredkovanosti, vyvolávajúca **menší tlak na úžitkovú hodnotu**, je ešte znásobená tým, že medzi platbou daní a spotrebou statkov, ktoré produkuje verejný sektor, nie je rovnovážny vzťah. **Platba daní je diferencovaná (rôzni ľudia platia rôzne dane), zatiaľ čo prístup k spotrebe je často nediferencovaný** (rovnaké zdravotnícke, prípadne vzdelávacie služby pre všetkých). A pokiaľ je diferencovaný, jedná sa o diferenciáciu, v ktorej je výška daní a spotreba statkov v nepriamej úmere (princíp solidarity), napr. sociálne transfery.
4. V prípade väčšiny aktivít verejnej správy **neexistuje konkurencia.** Tá je viditeľnejšia skôr v prípade inštitúcií, ktoré verejná správa zakladá na dosahovanie svojich funkcií (napr. v prípade škôl, kultúrnych zariadení, nemocníc). Občania, podnikateľské subjekty, neziskové organizácie aj samotné úrady **nemôžu na uspokojenie svojich potrieb, ktoré sú spojené s vybavením správnej záležitosti, v drvivej väčšine prípadov (kvôli miestnej príslušnosti úradov) využiť iný konkurencieschopnejší subjekt**, napr. iný profesionálnejší úrad. V prevažnej väčšine administratívnych činností užívatelia verejnej správy nemôžu jednoducho odísť ku konkurencii, môžu iba vyjadriť svoju nespokojnosť. Dôsledkami neexistujúcej konkurencie môže byť to, že **verejné subjekty nemusia byť motivované k redukcii nákladov, k sledovaniu efektívnosti výkonu svojich činností a výkonnosti. Nemusia tiež reflektovať preferencie spotrebiteľa a prispôbovať ponuku dopytu** (Špaček, 2016).
5. Existuje ďalšie „nekonečné“ množstvo drobných i zásadných pravidiel, jednotne regulujúcich často úplne rozdielne subjekty, ktoré majú v konečnom dôsledku vplyv na spôsob, ako sa inštitúcie vo verejnom sektore správajú v každodennom živote. Či

premyslene hospodária, alebo na konci roka „šafária“ s výdavkami len aby vyčerpali rozpočet. Či oceňujú svojich pracovníkov podľa prínosu k napĺňaniu poslania inštitúcie, alebo podľa iných nemotivujúcich kritérií. Či sa rozhodnú pre rozumné riziko, alebo radšej nepodniknú nič v obave z dopadov finančnej kontroly a auditu. Či dokážu flexibilne zareagovať na príležitosť alebo či ju prepasú kvôli dlhým lehotám na schvaľovanie jednotlivých rozhodnutí, či investícií, alebo nákupov. Či umožňujú premyslený rozvoj danej inštitúcie založený na kvalifikovanej analýze silných a slabých stránok, alebo ide o predmet politických „obchodov“, či populistického zbierania bodov u voličov.

Neefektívnosť verejného sektora má následne rôzne **dopady**, ktoré sa môžu prejavovať ako (Cibáková et al., 2012):

- **chybná alokácia verejných financií**, ktorá spočíva v možnostiach, ktoré prináša verejná voľba a s ňou subjektívne skupinové záujmy, kolektívna zodpovednosť, bezprostredné nepocítovanie dôsledku verejnej voľby a iné. Prejavuje sa v tom, že verejné financie sa nealokujú do odvetví, ktoré môžu v danom čase priniesť najväčší úžitok. Prípadne potreby nie sú uspokojované spôsobom, ktorý prináša najväčší úžitok a statky nie sú spotrebúvané, lebo bola alebo nadhodnotená spotreba, alebo zle odhadnutý ponúkaný spôsob vzhľadom na možnosti spotrebiteľa,
- **nižšia inovačná aktivita**, keďže verejný sektor často, pre pohodlnosť, nedostatočne reaguje na inovačné aktivity a zvyšovanie úžitku rieši skôr zvyšovaním príjmov z verejných rozpočtov,
- **byrokratizácia**, ktorá vyvoláva dojem dôležitosti subjektov a procesov samých o sebe, pričom požiadavky spotrebiteľov ich „zbytočne“ zaneprázdňujú.

9.3 Faktory efektívnosti vo verejnom sektore

V teórii verejného sektora možno rozlišovať rôzne **faktory**, ktoré efektívnosť verejného sektora ovplyvňujú. Ovplynvením jednotlivých faktorov dochádza aj k ovplyvneniu efektívnosti, pretože medzi faktorom a skúmanou veličinou je závislosť. **Faktory efektívnosti verejného sektora sa delia na vonkajšie a vnútorné.** Ak je verejný sektor vystavený tlaku vonkajších faktorov efektívnosti, je následne nútený sám, zo svojej vlastnej iniciatívy, zavádzať a využívať celú sústavu vnútorných faktorov efektívnosti (Malý et al., 2016).

Vonkajšie faktory efektívnosti verejného sektora:

- **politické usporiadanie spoločnosti,**
- **fungovanie trhového (ziskového) sektora,**
- **konkurenčné prostredie vo vnútri verejného sektora,**
- **financovanie verejného sektora podľa jeho výkonov a úžitkov.**

Vnútorné faktory efektívnosti verejného sektora:

- **vedecká a technická úroveň,**
- **racionálna a efektívna štruktúra procesov,**
- **deľba práce,**
- **kvalifikácia pracovníkov,**
- **iniciatíva pracovníkov,**
- **systém riadenia.**

Politické usporiadanie spoločnosti súvisí s uplatňovaním **princípov demokracie**, nakoľko v demokratickej spoločnosti občania rozhodujú o verejných príjmoch a výdavkoch prostredníctvom verejnej voľby cez svojich zástupcov. Jednanie je verejné a každý občan má právo vstúpiť do tejto diskusie a vysloviť svoj názor. **Hrozba volebnej prehry núti volených zástupcov dbať o záujmy voličov** (v prípade verejného sektora dbať o záujmy daňových poplatníkov) a čo **najefektívnejšie vynakladať verejné financie**.

Fungovanie ziskového sektora ovplyvňuje efektívnosť sektora verejného, keďže **výrobcovia, ako aj spotrebitelia platia dane a chcú byť informovaní, na čo sa tieto prostriedky použijú**. Ziskový sektor tiež v niektorých prípadoch **vytvára konkurenciu pre verejný sektor**, napríklad v prípade školstva, či kultúry. Existencia ziskového sektora tiež predstavuje hypotetickú možnosť úplne prevziať do svojho ekonomického režimu produkciu väčšiny statkov, ktoré z dôvodov už niekoľkokrát uvedených zabezpečuje verejný sektor. Táto svojím spôsobom neustála „hrozba“ vlastnej likvidácie verejného sektora sa tiež podieľa na tlaku na jeho efektívnosť.

Konkurenčné prostredie vo vnútri verejného sektora núti jednotky správať sa efektívne, a teda dbať na **zlepšovanie pomeru medzi nákladmi a úžitkami**. Príkladmi takéhoto správania je možnosť voľby školy, prípadne lekára. Konkurenčné prostredie však prináša svoj efekt iba vtedy, ak je zavedený aj ďalší menovaný faktor, a to financovanie verejného sektora podľa jeho úžitkov a výkonov.

Financovanie verejného sektora podľa úžitkov a výkonov je postavený na tom, že **úžitok z verejne poskytovaných statkov je dosahovaný prostredníctvom výkonov** (napr. počet žiakov, násobený odučenými hodinami, počet ošetrovaných pacientov, počet odohraných predstavení atď.). Každý výkon má kvantitatívnu a kvalitatívnu dimenziu, teda spôsob jeho prevedenia. A každý výkon (ak má byť zmysluplný) má určitý úžitok. Logická štruktúra reťazca náklad - výkon - kvalita výkonu - úžitok vytvára základ rozhodovania o financovaní verejného sektora. Postaviť systém financovania na tomto reťazci v podmienkach určitej konkurencie, pri existencii trhu a demokratického politického systému, ktorý so sebou prináša verejnú voľbu a verejnú kontrolu znamená vytvárať prostredie, ktoré má šancu na to, aby účinne brzdilo tendenciu verejného sektora k neefektívnosti.

Vedecká a technická úroveň predstavuje **využitie poznatkov z rôznych oblastí vedy** (medicína, environmentalistika, ekonómia a pod.) **pri vykonávaní rozhodnutí** vo verejnom sektore, napr. pri tvorbe obsahu výučby jednotlivých predmetov v školách, pri voľbe liečebných metód, pri formulácii obsahu zákonov, pri postupe výskumu, pri zaisťovaní čistoty ovzdušia atď. Vplyv vedy a techniky je vo verejnom sektore v porovnaní so súkromným sektorom menší. Efektívnosť väčšiny činností je tu závislá najmä na kvalifikácii pracovníkov (referent na obecnom úrade, sudca, učiteľ, lekár, umelec, vedec atď.). V jednotlivých odvetviach verejného sektora je význam vedy a techniky diferencovaný, napr. v doprave má dominantné postavenie, avšak v kultúre bude jeho význam menší.

Racionálna a efektívna štruktúra procesov odráža najmä **nastavenie a udržiavanie rovnováhy medzi tzv. primárnymi (hlavnými) a sekundárnymi (obslužnými) procesmi vrátane riadiacich procesov**. Primárne procesy sú tie, ktoré sa priamo podieľajú na produkcii verejných statkov (dávajú im pridanú hodnotu). Sekundárne procesy sa priamo na produkcii

nezúčastňujú, ale predstavujú procesy nevyhnutné pre výkon primárnych (personálne oddelenia, ekonomické oddelenia, a pod.). Do tejto druhej kategórie patria aj riadiace procesy. V záujme optimalizácie a „zoštíhľovania“ verejného sektora je často tendencia minimalizovať najmä sekundárne procesy, avšak to nemusí byť vždy zdrojom efektívnosti (ak sú minimalizované sekundárne procesy, dopadá to tak, že napr. docent si zariaďuje opravu záznamníka, lekár vedie evidenciu pacientov, prednosta okresného úradu robí dozor výstavby novej budovy).

Deľba práce so sebou prináša **možnosť špecializácie pracovníkov aj zariadení**. Na druhej strane však vyvoláva **potrebu koordinácie**. U spotrebiteľov statkov verejného sektora vyvoláva niektoré negatívne dôsledky spojené s nákladmi na cestovanie, stratu času a pohodlia (napr. keď je potrebné navštíviť viaceré úzko špecializované úrady za účelom vybavenia jednej veci). Pre konkrétne využívanie tohto faktora je nutné hľadať optimum miery deľby práce, ktorá je, ako vždy, určitým priesečníkom medzi kladmi a záporni, úžitkom a nákladom.

Kvalifikácia pracovníkov je nevyhnutná pri viacerých odvetviach verejného sektora (sudca, lekár, učiteľ), avšak spoločnosť ich často nie je ochotná odmeniť, čo vedie ku komercializácii verejného sektora (poskytovaniu verejných služieb trhovým sektorom so všetkými asociovanými dôsledkami) a tiež to vedie k odchodu kvalifikovaných ľudí do iných profesií.

Iniciatíva pracovníkov je priamo spojená so **schopnosťou** organizácií verejného sektora **rýchlo sa rozhodovať a reagovať na zmenu podmienok, a to bez postranných úmyslov** (individuálnych záujmov). K takémuto správaniu však nie sú podmienky vo verejnom sektore naklonené, nakoľko jednak finančná odmena nie je motivujúca a jednak verejný sektor operuje v značne byrokratickom prostredí, ktoré iniciatívu apriori nepodporuje.

Systém riadenia možno vnímať ako najdôležitejší faktor, nakoľko od neho závisia všetky ostatné faktory. Je tiež relatívne menej náročný z hľadiska investícií, ale ak je koordinovaný prináša najvyšší efekt.

Referencie

1. Cibáková, V., Beňová, E., Neubaruerová, E., Drábeková, M., Švecová, M. (2012). *Ekonomika verejného sektora*. Bratislava: Iura Edition. 356 s. ISBN 978-80-8078-473-7.
2. Hamerníková, B., Kubátová, K. (2000). *Veřejné finance*. Praha: Victoria Publishing. ISBN 80-902752-1-4.
3. Malý, I. et al. (2016). *Distanční studijní opora: Veřejná ekonomie*. 3. aktual. vydanie. Brno. Dostupné na: https://dl1.cuni.cz/pluginfile.php/467034/mod_resource/content/2/DSO_III_2016.pdf.
4. Peková, J., Jetmar, M., Toth, P. (2019). *Veřejný sektor, teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 784 s. ISBN 978-80-7598-209-4.
5. Špaček, D. (2016) *Public management. V teorii a praxi*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 384 s. ISBN 978-80-7400-621-0.

10 Verejná správa ako jadro verejného sektora na Slovensku

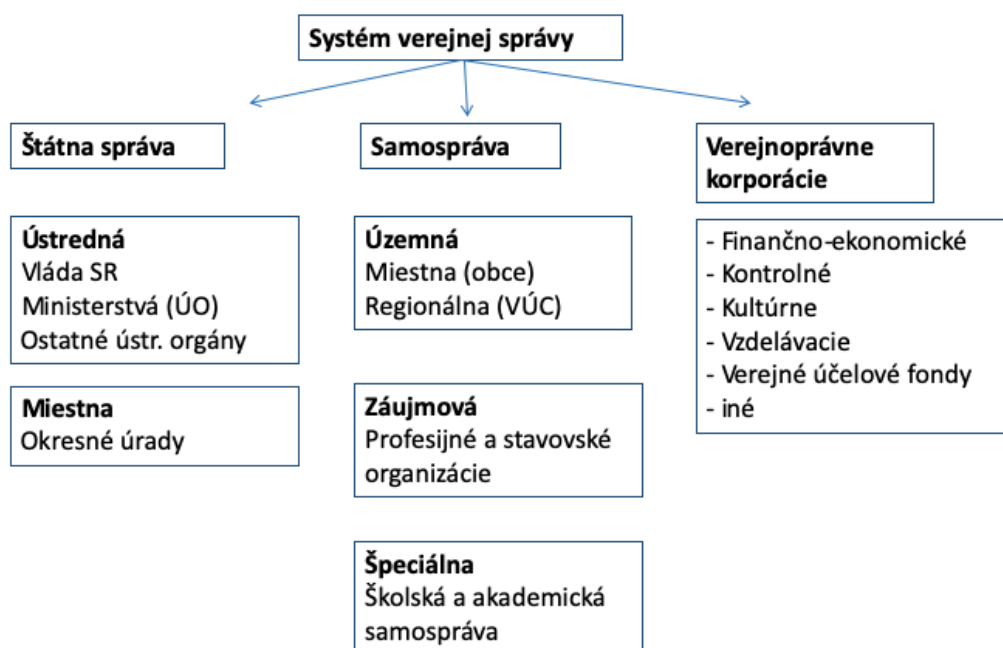
Verejný sektor je primárne tvorený verejnou správou, ktorú považujeme za jeho jadro, a potom organizáciami, ktoré poskytujú verejné služby a sú financované z verejných rozpočtov (napr. nemocnice, školy, zariadenia sociálnej starostlivosti). Niektorí autori, ktorí sa zaoberajú problematikou verejnej správy, vnímajú verejný sektor len ako priestor na pôsobenie verejnej správy. Bez ohľadu na to, ktorý prístup si osvojíme, je zrejmé, že o verejnom sektore nemožno hovoriť bez toho, aby sme pochopili podstatu, štruktúru a vzťahy v rámci verejnej správy v krajine. Nasledovná kapitola sa bude orientovať konkrétne na podmienky Slovenska.

Verejná správa je jedna z **foriem výkonu verejnej moci**. Zabezpečuje realizáciu zákonov, vyvíja činnosť prostredníctvom určitej štruktúry, má špecifické metódy a formy činnosti a prevažuje v nej verejno-organizátorská činnosť v súlade s verejnými záujmami. Verejná správa je činnosťou výkonnou, nariaďovacou a vždy podzákonnou.

Efektívne fungujúca verejná správa nie je len otázkou organizačného a priestorového definovania vládnych úrovní. Ide o omnoho zložitejší proces, ktorý zahŕňa presné vymedzenie úloh, ako aj vytvorenie systému finančných tokov zodpovedajúcich originálnym a preneseným kompetenciám jednotlivých stupňov verejnej správy. Vyžaduje si zodpovedné riadenie zo strany volených či menovaných predstaviteľov, ako aj implementáciu viacerých medzinárodných štandardov (Baranska, 2008).

Verejná správa môže byť vymedzená **funkčne** (materiálne) ako **súbor činností, procedúr, metód práce, ktoré uplatňuje pri výkone svojej pôsobnosti** a zabezpečovania verejných služieb alebo **organizačne** (formálne) ako **sústava orgánov a ich činností**, t. j. inštitucionalizovaný systém.

Od r. 1990 je verejná správa na Slovensku organizovaná na **dvoch základných úrovniach: štátna správa a samospráva**. Tento **model** označujeme ako **duálny** alebo oddelený model verejnej správy, ktorý dopĺňa tretia zložka – verejnoprávne korporácie (Obrázok 21).



Obr. 21 Štruktúra verejnej správy na Slovensku

Zdroj: vlastné spracovanie

Štátna správa

Štátna správa sa rozdeľuje na ústrednú štátnu správu, ktorú tvoria ministerstvá a ústredné orgány štátnej správy, a miestnu štátnu správu, ktorá pozostáva z okresných úradov vykonávajúcich všeobecnú pôsobnosť a špecializovaných orgánov, ako napr. Úrad práce, sociálnych vecí a rodiny alebo Krajský pamiatkový úrad.

Ústredná štátna správa

Vrcholným orgánom výkonnej moci v štáte je **Vláda Slovenskej republiky**. Skladá sa z predsedu, podpredsedov a ministrov. Vládu vymenúva prezident Slovenskej republiky na návrh predsedu vlády. Za výkon svojej funkcie vláda zodpovedá Národnej rade Slovenskej republiky. Vláda v rámci svojich kompetencií **riadi a kontroluje výkon štátnej správy**.

Orgánmi ústrednej štátnej správy, na čele ktorých je člen vlády, sú **ministerstvá**, ktoré vykonávajú svoju **pôsobnosť v rámci určitého odvetvia alebo sféry štátnej správy**. Činnosť ministerstiev prostredníctvom ministrov ako aj činnosť ostatných orgánov štátnej správy prostredníctvom ich štatutárnych orgánov riadi, koordinuje a kontroluje vláda. Smerom dovnútra ministerstvo riadi a za jeho činnosť zodpovedá minister, ktorého v čase neprítomnosti zastupuje štátny tajomník. Ministerstvo sa vnútorne člení na sekcie na čele s generálnym riaditeľom, ktoré sa môžu ďalej členiť na úrady, odbory alebo iné organizačné zložky.

Zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov deklaruje v §3 pôsobenie nasledovných ministerstiev v Slovenskej republike:

- Ministerstvo hospodárstva Slovenskej republiky,
- Ministerstvo financií Slovenskej republiky,
- Ministerstvo dopravy a výstavby Slovenskej republiky,
- Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky,
- Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky,
- Ministerstvo obrany Slovenskej republiky,
- Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky,
- Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky,
- Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky,
- Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky,
- Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky,
- Ministerstvo kultúry Slovenskej republiky,
- Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky,
- Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky.

Ostatné ústredné orgány štátnej správy vykonávajú **špeciálne činnosti štátu**. Sú podriadené ministerstvám a vláde Slovenskej republiky. Na čele ostatných ústredných orgánov štátnej správy **nie je člen vlády**.

V Slovenskej republike pôsobia aj tieto ústredné orgány štátnej správy:

- Úrad vlády Slovenskej republiky,
- Protimonopolný úrad Slovenskej republiky,
- Štatistický úrad Slovenskej republiky,
- Úrad geodézie, kartografie a katastra Slovenskej republiky,

- Úrad jadrového dozoru Slovenskej republiky,
- Úrad pre normalizáciu, metrológiu a skúšobníctvo Slovenskej republiky,
- Úrad pre verejné obstarávanie,
- Úrad priemyselného vlastníctva Slovenskej republiky,
- Správa štátnych hmotných rezerv Slovenskej republiky,
- Národný bezpečnostný úrad.

Miestna štátna správa

Miestna štátna správa má **priamu spojitosť s ústrednou štátnou správou** a tvorí jej nižšie úrovne. Predstavuje podstatne početnejšiu sústavu orgánov, pričom početnosť je výsledkom dekoncentračného procesu a špecifikácie podľa vecnej pôsobnosti.

V rámci reformy ESO boli obvodné úrady všeobecnej štátnej správy k 1. októbru 2013 nahradené 72 **okresnými úradmi**, ktoré sa nachádzajú spravidla v sídlach okresov. Okrem toho boli zrušené obvodné úrady špecializovanej štátnej správy, t. j. bolo zrušených 248 obvodných úradov životného prostredia, obvodných úradov cestnej dopravy a pozemných komunikácií, obvodných lesných úradov, obvodných pozemkových úradov a správ katastra a ich kompetencie boli prenesené inam. Od r. 2014 sa v sídlach okresov budujú KAMO (kontaktné administratívne miesto občana).

Samospráva

Samospráva sa člení na územnú samosprávu, ktorú tvoria vyššie územné celky a obce a záujmovú samosprávu, pod ktorú spadajú rôzne združenia, spolky a zväzy. Niektorí autori vymedzujú aj tzv. špeciálnu (školskú) samosprávu.

Územná samospráva

Tvorí ju dve úrovne samosprávy (obce/mestá a vyššie územné celky), ktoré sú konštituované ako **samostatné celky s vlastným výkonom kompetencií, vlastným financovaním a vlastným organizačným usporiadaním**. Miestna a regionálna samospráva spolupracujú v intenciách zákona, regionálna samospráva však nemôže prenášať, resp. určovať úlohy miestnej samosprávy, pokiaľ sa tak nedohodnú, respektíve pokiaľ tak neurčuje zákon.

Regionálna samospráva

Samosprávny kraj alebo vyšší územný celok je najvyššia územná samosprávna jednotka na Slovensku v zmysle zákona č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov v znení neskorších predpisov. Samosprávny kraj je **právnická osoba, ktorá za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodári s vlastným majetkom a s vlastnými príjmami, zabezpečuje a chráni práva a záujmy svojich obyvateľov**. Jej územie je identické s územím kraja. Územný obvod samosprávneho kraja je zhodný s územným obvodom kraja. Na čele samosprávneho kraja stojí predseda samosprávneho kraja (resp. predseda vyššieho územného celku). Samospráva na úrovni samosprávnych krajov sa vykonáva prostredníctvom volených orgánov – **zastupiteľstva a predsedu samosprávneho kraja**.

Samosprávny kraj sa pri výkone samosprávy stará o všestranný rozvoj svojho územia a o potreby svojich obyvateľov. Pritom najmä účelne využíva miestne ľudské, prírodné a iné zdroje, vykonáva vlastnú investičnú činnosť a podnikateľskú činnosť, obstaráva a schvaľuje program rozvoja v oblasti poskytovania sociálnych služieb, utvára podmienky na rozvoj výchovy a vzdelávania, najmä v stredných školách, utvára podmienky na rozvoj zdravotníctva, utvára podmienky na rozvoj cestovného ruchu a koordinuje tento rozvoj, podieľa sa na riešení

problémov, ktoré sa týkajú viacerých obcí na území samosprávneho kraja, rozvíja spoluprácu s územnými celkami a s orgánmi iných štátov a ďalšie.

Obyvatelia sa na výkone samosprávy môžu zúčastňovať prostredníctvom voľby zastupiteľstva a predsedu VÚC, hlasovania v referende, účasti na zasadnutiach zastupiteľstva a podávania podnetov a sťažností na orgány VÚC.

Miestna samospráva

Miestna samospráva je nižšou úrovňou samosprávy. Jej vznik, pôsobnosť a štruktúru orgánov upravuje zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov. **Obec** je v zmysle zákona vymedzená ako **samostatný samosprávny územný celok združujúci občanov, ktorí majú na jej území trvalý pobyt.**

Základnými orgánmi obce sú **obecné zastupiteľstvo a starosta obce**. Obecné zastupiteľstvo podľa potreby, alebo ak to ustanovuje osobitný zákon, zriaďuje ďalšie svoje orgány, najmä obecnú radu, komisie, obecnú políciu, obecný požiarny zbor a iné stále alebo dočasné výkonné a kontrolné orgány a určuje im náplň práce.

Obce vykonávajú originálne (vlastné) kompetencie alebo prenesené kompetencie štátnej správy na konkrétne vymedzenom území. Obec v rámci originálnych kompetencií hospodári s vlastným majetkom, rozhoduje o miestnych daniach a poplatkoch, usmerňuje ekonomickú činnosť obce, investičnú a podnikateľskú činnosť na zabezpečenie potrieb obyvateľov, zabezpečuje výstavbu a údržbu miestnych komunikácií, verejných priestranstiev, poskytuje verejnoprospešné služby, napr. nakladanie s komunálnym odpadom, zabezpečuje chod školských jedální, klubov detí a mládeže a materské školy, základné umelecké školy, centrá voľného času a ďalšie. V prenesenej pôsobnosti zabezpečuje stavebné konanie, ochranu prírody a krajiny, správu matrik, evidenciu matričných úkonov a má zriaďovateľskú pôsobnosť vo vzťahu k základným školám, zdravotníckym zariadeniam nižšieho typu, niektorým zariadeniam sociálnych služieb. Samosprávu obce vykonávajú obyvatelia obce prostredníctvom orgánov obce, hlasovania obyvateľov, verejných zhromaždení.

Záujmová samospráva

Záujmová samospráva je typ samosprávy, ktorá nepredstavuje vnútorné ucelený a usporiadaný systém či inštitút. Jej **existencia je odvodená od práva PO a FO združovať sa s cieľom dosahovania a ochraňovania spoločenského záujmu, vyplývajúceho z určitého profesionálneho odborného záujmu združených osôb.**

Základnou formou sú **stavovské organizácie (profesijné komory a záujmové združenia)**. Profesijné komory sú zriadené zákonom, členstvo je povinné (týka sa profesií ako napr. advokáti, lekári, notári, architekti). Záujmové združenia vznikajú založením a registráciou, pričom členstvo je dobrovoľné (obchodná komora, priemyselná komora, únia zamestnávateľov, ZMOS).

Špeciálna samospráva

V podmienkach SR sa špeciálna samospráva uplatňuje v **školskom systéme**. Na úrovni základných a stredných škôl samosprávu predstavuje rada školy, obecná rada, školská rada, územná školská rada a žiacka školská rada. Na úrovni vysokých škôl je základom akademická obec, ktorá má zamestnaneckú a študentskú časť. Vysoké školy majú vlastné orgány, a to akademický senát, rektora, vedeckú a umeleckú radu, či disciplinárnu komisiu pre študentov. Vysoké školy majú aj orgány, ktoré ich zastupujú vo vzťahu k ústredným orgánom štátnej

správy, a to Slovenskú rektorskú konferenciu, Radu vysokých škôl a Študentskú radu vysokých škôl.

Verejnoprávne korporácie

Ide o **združenie osôb za účelom sledovania určitého cieľa**. Na to, aby došlo ku konštituovaniu verejnoprávnej korporácie, je potrebná **vôľa zákonodarcu a dôvod vzniku** (zo zákona alebo z iniciatívy verejnej správy). Ďalším predpokladom pre konštituovanie verejnoprávnej korporácie je **poskytovanie verejných služieb**. Úlohou verejnoprávnych korporácií je, že **rozširujú rozsah, organizáciu a vnútrosystémové vzťahy vo verejnej správe**. Je pre ne typický osobitný okruh činností, ktoré podporujú plnenie štátnych, resp. iných verejných úloh.

Sú zriadené na základe:

- ústavného ustanovenia (napr. Najvyšší kontrolný úrad),
- zákona (Národná banka Slovenska, Matica Slovenská),
- nariadenia vlády (Národná agentúra pre podporu malého a stredného podnikania),
- ustanovenia príslušného ministerstva (ARDAL).

Verejnoprávne korporácie je možné členiť nasledovne:

- finančno-ekonomické (Národná banka Slovenska, Sociálna poisťovňa, Všeobecná zdravotná poisťovňa),
- kontrolné (Najvyšší kontrolný úrad, Ústav kontroly veterinárnych liečiv),
- kultúrne (Matica Slovenská, RTVS, Slovenské národné divadlo, Slovenská filharmónia, Slovenská národná galéria, Slovenské národné múzeum),
- vzdelávacie a vedeckovýskumné (verejné vysoké školy, Slovenská akadémia vied),
- verejné účelové fondy (fond ochrany vkladov, recyklačný fond, environmentálny fond, Fond národného majetku, Slovenský pozemkový fond),
- Iné (Datacentrum, Slovenská agentúra cestovného ruchu, SARIO, Tlačová agentúra Slovenska, Slovenská agentúra životného prostredia atď.)

Fondy sociálneho zabezpečenia

Predstavujú veľmi významnú súčasť sektora verejnej správy, keďže predstavujú jednu z desiatich hlavných oblastí, kam smerujú výdavky štátu. Zahŕňajú ústredné, regionálne a miestne inštitucionálne jednotky, ktorých **hlavnou činnosťou je poskytovanie sociálnych dávok a ktorých hlavné zdroje sa odvodzujú zo sociálnych príspevkov povinne platených ostatnými jednotkami**.

Predstavujú **sumu finančných prostriedkov zhromaždených na konkrétny účel s cieľom odstrániť alebo aspoň čiastočne eliminovať v spoločnosti vzniknuté sociálne, zdravotné a iné nerovnosti**.

Zameranie fondov možno rozdeliť do dvoch oblastí:

- **sociálne zabezpečenie,**
- **zdravotná starostlivosť.**

Podrobnejšie členenie možno vidieť v Tabuľke 5.

Tab. 5 Systémy sociálneho zabezpečenia v SR

Systém	Sociálna udalosť	Financovanie	Inštitucionálne zabezpečenie
Sociálne poistenie	Predvídateľná, proti ktorej je občan poistený	Poistné	Sociálna poisťovňa
Štátna sociálna podpora	Štátom uznané sociálne udalosti	Štátny rozpočet	Úrady práce, sociálnych vecí a rodiny
Sociálna pomoc	Iné zdroje nie sú k dispozícii a občan si nedokáže pomôcť sám	Štátny rozpočet, rozpočet miest a obcí, VÚC, zdroje EÚ, zdroje tretieho sektora....	Úrady práce, sociálnych vecí a rodiny, MPSVaR, obce, subjekty tretieho sektora
Zdravotné poistenie	Poškodenie zdravia	Poistné	Zdravotné poisťovne

Zdroj: Ošková et al. (2010)

Sociálne zabezpečenie

Sociálne zabezpečenie je **súbor právnych, finančných a organizačných nástrojov a opatrení, prostredníctvom ktorých sa uskutočňuje predchádzanie, zmierňovanie a odstraňovanie nepriaznivých alebo ťažkých sociálnych situácií občanov**. Predstavuje súhrn inštitúcií a inštitútov, ktoré poskytujú ochranu a pomoc ľuďom v prípadoch ohrozenia zdravia, choroby, nezamestnanosti, zdravotného postihnutia, invalidity, pracovného úrazu, staroby, tehotenstva a materstva, rodičovstva, smrti.

Systém sociálneho zabezpečenia v SR má tri základné formy:

- **sociálne poistenie**
- **sociálna pomoc**
- **sociálna podpora**

Základnou úlohou **systému sociálneho poistenia** je **ochrana ekonomicky aktívneho obyvateľstva pri vzniku vymedzených sociálnych udalostí** (napr. choroba, tehotenstvo, materstvo, invalidita, staroba, úmrtie žiteľa). Podstata poistného systému vychádza z predchádzajúcej ekonomickej aktivity občanov a ich príjmov. Ide o **systém zásluhovosti**, čo v praxi znamená, že výška poistnej dávky bude adekvátne odvodená z časti prostriedkov do systému (odvodov do poistných fondov). Systém sociálneho poistenia pozostáva z piatich samostatných poistných systémov: nemocenské poistenie, dôchodkové poistenie – starobné poistenie a invalidné poistenie, úrazové poistenie, garančné poistenie, poistenie v nezamestnanosti, ktoré vykonáva podľa zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov Sociálna poisťovňa.

Sociálna pomoc predstavuje systém **náhradných zdrojov najčastejšie v situáciách hmotnej núdze najzraniteľnejších skupín obyvateľov**. Občan, ktorý je bez príjmu, má nárok na pomoc zo strany štátu formou dávok v hmotnej núdzi. Tie ale nemôžu byť trvalou, ale len dočasnou náhradou pracovného príjmu. Občan je v prvom rade zodpovedný sám za seba, sociálna

pomoc (riešenie hmotnej a sociálnej núdze) prispieva k riešeniu situácie, ktorá je nad jeho sily. Jej **zmyslom je preklenúť núdzu a pokiaľ možno navrátiť občana do normálnej situácie**. Sociálna pomoc je založená na prioritnom riešení potrieb občana a poskytuje sa v hmotnej núdzi formou peňažných dávok, služieb, azylov a v sociálnej núdzi formou poradenstva, vytváraním klubov a pod. Za nástroje sociálnej pomoci sa pokladajú najmä: sociálna práca, sociálna rehabilitácia, služby sociálnej pomoci, poradenstvo, sociálno-právna ochrana, peňažná pomoc, vecná pomoc. Z finančných nástrojov sem patria napr. dávky v hmotnej núdzi alebo peňažné príspevky na kompenzáciu ŤZP.

Sociálna podpora ide o **rodinné dávky financované zo štátneho rozpočtu, prostredníctvom ktorých sa štát priamo podieľa na riešení niektorých životných situácií** (napr. narodenie, výživa a výchova dieťaťa, smrť rodinného príslušníka, a pod.). Nárok na rodinné dávky nie je podmienený platením príspevkov, či príjmovými pomermi oprávnených osôb. Medzi príspevky sociálnej podpory zaraďujeme: prídavok na dieťa, príplatok k prídavku na dieťa, rodičovský príspevok, príspevok pri narodení dieťaťa, príplatok k príspevku pri narodení dieťaťa, príspevok na pohreb.

Zdravotná starostlivosť

Má za cieľ **pomáhať pri odstraňovaní prípadných nerovností v spoločnosti**, konkrétne je jeho **prioritnou úlohou zabezpečiť dostupnosť zdravotnej starostlivosti pre všetkých občanov**.

Zdravotné poistenie je poistenie osôb slúžiace na **zabezpečenie potrebnej zdravotnej liečebno-preventívnej starostlivosti, pri ťažkom zdravotnom postihnutí, prípadne osobitnej zdravotnej starostlivosti**. Zákon č. 580/2004 Z. z. o zdravotnom poistení v znení neskorších predpisov rozlišuje dva druhy zdravotného poistenia, a to verejné zdravotné poistenie a individuálne zdravotné poistenie. Zdravotné poistenie vykonávajú zdravotné poisťovne, pričom základom ich poistnej činnosti je príjem poistného na verejné zdravotné poistenie a následné poskytovanie úhrad poskytovateľom zdravotnej starostlivosti za poskytnutú zdravotnú starostlivosť svojim poistencom.

Referencie

1. Baranska, B. (2008). The impact of the public relation knowledge on the image of the specialization in EU. In: Zborník príspevkov z IX. Ročníka medzinárodnej vedeckej konferencie „Integračný proces a jeho vplyvy na verejné a podnikateľské financie. Bratislava: Ekonóm, 2008, s. 22.
2. Ošková S. et al. (2010). Sociálne zabezpečenie. Vydavateľstvo Ekonóm. ISBN 978-80-222-2958-7.
3. Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.
4. Zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov.
5. Zákon č. 302/2001 Z.z. o samospráve VÚC v znení neskorších predpisov.
6. Zákon č. 461/2003 Zb. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov.
7. Zákon č. 580/2004 Z. z. o zdravotnom poistení v znení neskorších predpisov.

Autorky:
Ing. Monika Bumbalová, PhD. – Ing. Denisa Hanáčková, PhD.

Názov:
EKONOMIKA VEREJNÉHO SEKTORA - SKRIPTÁ

Vydavateľ: Slovenská poľnohospodárska univerzita v Nitre

Vydanie: prvé
Forma vydania: online
Rok vydania: 2022
AH – VH: 8,40 – 8,58

Neprešlo redakčnou úpravou vo Vydavateľstve SPU.

ISBN 978-80-552-2484-8