

**Veřejné rozpočty jako nástroj veřejné
politiky a strategického vládnutí.
Veřejná politika, veřejná volba,
veřejný zájem.**

Prof. PhDr. František Ochrana, DrSc.

**CESES FSV UK
Praha 2005**

**Vydání bylo podpořeno z prostředků výzkumného grantu GA ČR
"Systematický rozvoj metodologie prognózování" č. 403/03/0109.**

**Publisher: CESES FSV UK
Copyright: by CESES FSV UK
First edition: 2005**

**Graphic design and print: Studio atd.
ISSN: 1801-1659 (printed version)
ISSN: 1801-1632 (on-line version)**

Obsah

A. Veřejné rozpočty jako nástroj veřejné politiky a strategického vládnutí	5-30
<i>František Ochrana</i>	
Úvodem	4
1. Veřejná rozpočtová soustava a pojetí veřejného rozpočtu jako nástroje veřejné politiky	5-12
2. Funkce rozpočtu a možnosti jeho využití ve veřejné politice	13-16
3. Veřejný rozpočet jako nástroj kontroly účinnosti veřejné politiky	17-22
4. Programově sestavovaný rozpočet	23-26
Závěry a doporučení	27-28
Literatura	29-30
B. Veřejná politika, veřejná volba, veřejný zájem	31-51
<i>František Ochrana</i>	
Úvodem	31
1. Základní subjekty veřejné volby a veřejná politika	32-33
2. Veřejný zájem	34-35
3. Veřejná volba a veřejná politika	36-40
4. Přímá většinová pravidla využitelná při hlasování ve veřejné politice	41-42
5. Většinové hlasování nepřímé a jeho využití ve veřejné politice	43-48
6. Vládní selhání ve veřejné politice	49-50
Literatura	51

Veřejné rozpočty jako nástroj veřejné politiky a strategického vládnutí „A”

Úvodem

K podpoře a realizaci veřejné politiky je potřebné hledat takové nástroje, které umožní sledovat její účinnost a efektivnost. Jedním z vhodných nástrojů je veřejný rozpočet, poněvadž jeho prostřednictvím jsou realizovány a finálně kryty cíle veřejných politik. Metodicky vhodně sestavený rozpočet se může proto stát nástrojem řízení a kontroly veřejných politik, neboť každá veřejná politika potřebuje k realizaci svých cílů zdroje. Veřejný rozpočet se tak může stát významným prostředkem strategického vládnutí. V této studii podrobíme zkoumání roli veřejných rozpočtů jako nástrojů strategického vládnutí.

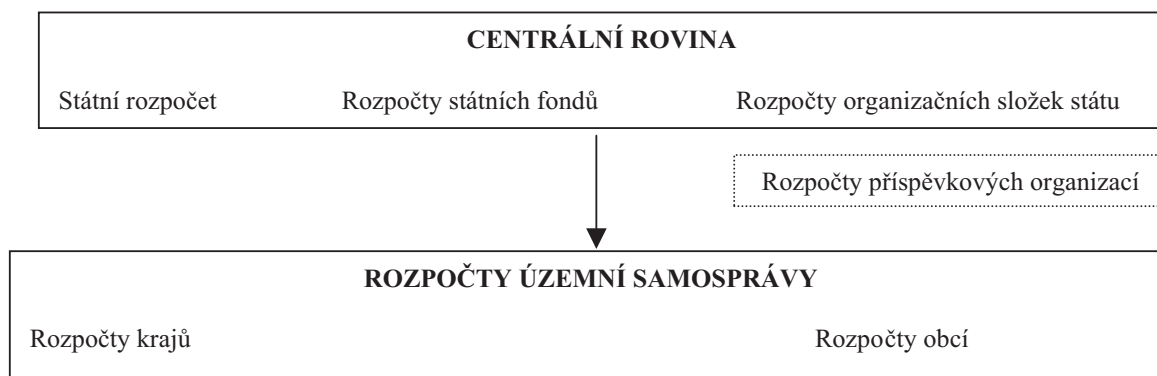
Veřejná rozpočtová soustava a pojetí veřejného rozpočtu jako nástroje veřejné politiky

František Ochrana



Veřejné rozpočty existují v ČR ve formě tzv. veřejné rozpočtové soustavy. Veřejná rozpočtová soustava je v ČR členěna do **dvou základních rovin**: centrální a samosprávné. Tato struktura vychází ze skutečnosti, že ČR je unitárním státem. Ze strukturního hlediska je veřejná rozpočtová soustava tvořena jednotlivými prvky (rozpočty), jak přibližuje následující obrázek.

Obr. 1: Veřejní rozpočtová soustava v ČR



V ČR základní prvky veřejné rozpočtové soustavy tvoří:

- státní rozpočet
- rozpočty státních fondů
- rozpočty organizačních složek státu a rozpočty příspěvkových organizací
- rozpočty územní samosprávy

Ústřední roli v systému rozpočtů hraje státní rozpočet. Ten je také určujícím finančním nástrojem pro realizaci veřejných politik..

Státní fondy existují ve formě tzv. mimorozpočtových (parafiskálních) státních fondů. V současné době k nim v ČR např. patří Státní fond kultury, Státní fond životního prostředí, Státní

fond pro zúrodnění půdy, Státní fond pro podporu a rozvoj české kinematografie, Státní fond dopravní infrastruktury, Státní fond rozvoje bydlení, Státní zemědělský intervenční fond.¹

Do soustavy mimorozpočtových fondů patří i rozpočty zdravotních pojišťoven.

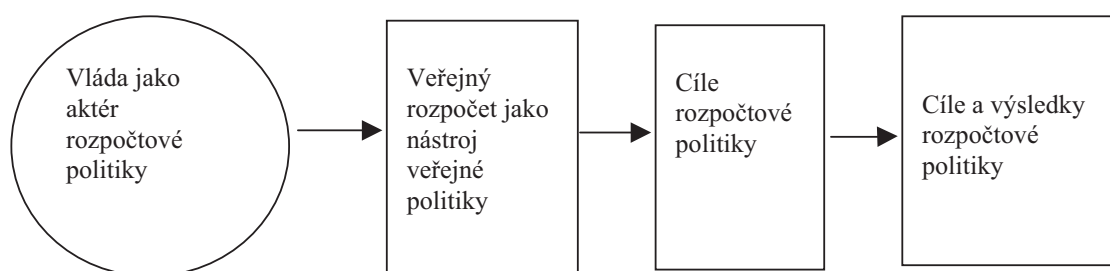
Na centrální úrovni působí i účelové vládní agentury. K nim např. patří:

- Podpůrný garanční rolnický a lesnický fond, a.s.
- Exportní garanční pojišťovací společnost, a.s.
- Česká exportní banka
- Českomoravská záruční a rozvojová banka, a.s.
- Česká konsolidační agentura

Také na samosprávné úrovni mohou být zakládány mimorozpočtové fondy. Např. na úrovni obcí může existovat památkový fond. Počet, struktura a účel (a tedy i název) takového fondu závisí na rozhodnutí obecního zastupitelstva.

Role veřejných rozpočtů je dána podstatou veřejného rozpočtu a jeho funkcemi. Vláda (každé úrovně) používá veřejný rozpočet jako nástroj veřejné politiky, a to v tom smyslu, že rozpočtová politika (jako druh veřejné politiky) finančně kryje výdajové aktivity jednotlivých vládních politik. Vláda vystupuje jako aktér rozpočtové politiky, veřejný rozpočet jako nástroj veřejné politiky. Vztah kauzálně vyjadřuje následující obrázek.

Obr. 2: Role vlády ve využití veřejného rozpočtu jako nástroje veřejné politiky



Vláda je určujícím subjektem rozpočtové politiky. Používá jej jako nástroj veřejné politiky, v tom smyslu, že v cílech rozpočtové politiky jsou definovány fiskální cíle. Veřejný rozpočet přitom z hlediska své podstaty a funkce je:²

- peněžním fondem
- bilancí
- finančním plánem
- nástrojem veřejné politiky

Veřejný rozpočet je **peněžním fondem** příslušné vládní úrovně (resp. příslušného aktéra veřejné politiky). Zdroje do tohoto fondu jsou získávány na základě principů nenávratnosti. Princip nenávratnosti platí jak pro příjmovou stránku, tak i pro stránku výdajovou. Tak např. daňové příjmy, které odvede daňový poplatník do veřejného rozpočtu, nedostává zpátky. Veřejné výdaje, uskutečněné ve formě transferů (viz sociální dávky), jejich příjemce nevrací. Dalším principem je princip neekvivalence. Ten znamená, že subjekty, které odvádějí ze zákona část svého bohatství do veřejného rozpočtu, nemají zaručeno, že získají adekvátní část zpět ve

¹ Vedle těchto (funkčně „relativně trvalých“) státních fondů dočasně existují (resp. svoji činnost ukončují) specifické privatizační fondy (viz Fond národního majetku a Pozemkový fond).

² Viz Peková, J.: Veřejné finance. Praha. Codex Bohemia 1999, s. 101

formě veřejných statků a veřejných služeb. Třetím principem je princip nedobrovolnosti, kdy (daňové) příjmy jsou získávány na základě zákonného donucení.

Z fondového hlediska můžeme na veřejný rozpočet nahlížet jako na systém, kde vstupy představují nenávratné toky veřejných příjmů. Výstupy jsou pak dány veřejnými výdaji. Veřejný rozpočet jako fond je určujícím zdrojem pro financování cílů vládních politik.

Na veřejný rozpočet můžeme nahlížet i z hlediska **bilance**. Bilanční hledisko je účetním hlediskem, kdy jsou bilancovány každoročně se opakující příjmy a výdaje (tzv. běžné příjmy a běžné výdaje) a příjmy a výdaje jednorázové (kapitálové). Z **účetního** hlediska musí být rozpočet **vždy vyrovnaný**. Tato skutečnost je významným determinujícím faktorem pro činnost vlády, poněvadž vláda, pokud si staví takové cíle, které přesahují možnosti krytí příjmů veřejného rozpočtu běžnými příjmy (příp. příjmy kapitálovými z prodeje veřejného majetku), by měla stanovit takové cíle a opatření, které budou řešit, jakým způsobem (např. emisí státních dluhopisů u státního rozpočtu, úvěrem) budou vyšší výdaje kryty. Rozhodne-li se vláda pro dluhové financování, pak by měla brát na zřetel, že splácení úroku po dobu trvání dluhu zatěžuje běžné výdaje, vede ke krátkodobé fiskální nerovnováze (rozpočtovému deficitu) a následně se promítá do veřejného dluhu.

Pro strategicky „dobře se chovající vládu“ je možné doporučit pravidlo, že dlouhodobě by měl být běžný rozpočet vyrovnaný, neboli, **vláda by ve svých strategicko-koncepčních dokumentech měla pojímat běžné příjmy jako rozpočtové omezení pro běžné veřejné výdaje**. Pokud tomu tak v delším časovém horizontu není, pak by vláda měla provést **přehodnocení svých koncepčních dokumentů**, a to ve smyslu přehodnocení běžné bilance veřejného rozpočtu z hlediska objemu veřejných výdajů (se zvláštním důrazem na výdaje mandatorní) a prozkoumat (příp. přehodnotit) účinnost systému výběru daní³.

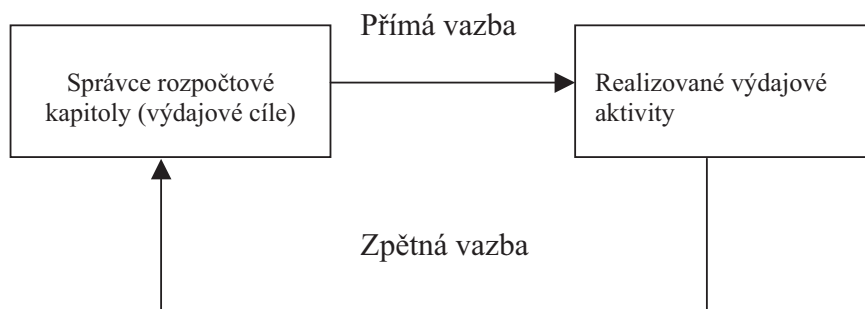
V případě bilance kapitálového rozpočtu, kdy se jedná o jednorázové příjmy a neopakující se veřejné výdaje, se může vláda (za pečlivě prozkoumaných podmínek) orientovat na financování investic z návratných zdrojů. Znamená to, že **kapitálový rozpočet nemusí být vyrovnaný**. To je případ dluhového financování kapitálově náročných veřejných investic, kdy v důsledku takových aktivit dochází k růstu veřejného dluhu. V této souvislosti vzniká problém, který má převážně normativní povahu, a tím je otázka, nakolik je morální se zadlužovat na úkor budoucích generací.

V každém případě by však součástí koncepčních dokumentů „strategicky se dobře chovající vlády“ měla být ekonomicky zdůvodněná řešení, jak nakládat s kumulovanými deficity veřejných rozpočtů (tedy s veřejným dluhem, a to jak na úrovni centrální vlády, tak i na úrovni samospráv).

Během rozpočtového období samozřejmě dochází k nesouladu mezi toky veřejných příjmů a veřejných výdajů. Monitorování tohoto nesouladu je v současné době založeno na principu jednoduché zpětné vazby. Podstatu vyjadřuje následující obrázek:

³ Na problém „dobře se strategicky chovající vlády“ v oblasti veřejných rozpočtů upozorňují i dokumenty EU. V Maastrichtské smlouvě (a následně v návrhu evropské ústavní smlouvy, článek 184) se uvádí, že členské státy se vyvarují nadměrných schodků veřejných financí. Skutečnost je ale jiná. V roce 2005 z 25 členských států EU toto kritérium nedodrží 11 států, z toho 5 členů eurozóny (viz Ekonom 28/2005, s. 58). Ambiciózní cíl uvedený v Paktu stability a růstu, podle něhož by členské státy eurozóny měly mít vyvážený až přebytkový rozpočet, se nedaří plnit.

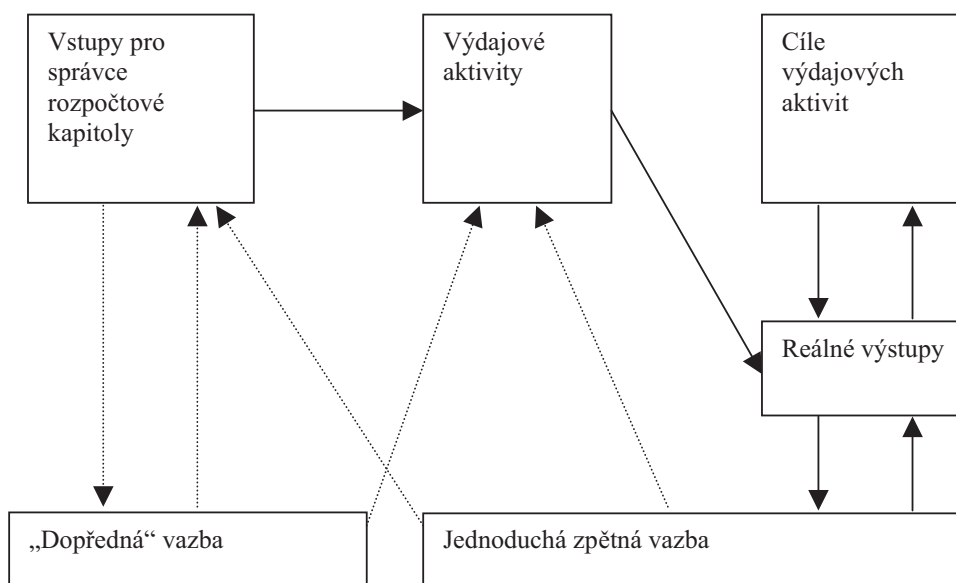
Obr. 3: Jednoduchá (přímá) zpětná vazba v kontrolním systému veřejných rozpočtů



Správce rozpočtové kapitoly vystupuje jako řídicí subjekt, který odpovídá za realizaci cílů výdajových politik. Výdajové cíle jednotlivých veřejných politik jsou ideální (konečné) stavy. Vystupují jako „směrnice“, k nimž je zaměřena vládní aktivita. Realizované výdajové aktivity jsou pak porovnávány v jednoduché zpětné vazbě s původními cíli výdajových politik, kdy v procesu zpětné vazby jsou zjišťovány odchylky od cílového stavu (resp. standardů). Na základě těchto odchylek je pak realizován korekční proces. Takto realizovaný korekční proces ale může být nedostatečným, protože informační systém založený na jednoduché zpětné vazbě nezaručuje, že jsou používány aktuální informace pro přijetí a realizaci správného rozhodnutí. Správci programů se pak v takovém případě rozhodují neadekvátně.

Řešení tohoto nedostatku je možné nastolit v souvislosti s právě připravovaným integrovaným informačním systémem Státní pokladny a jednotlivých kapitol státního rozpočtu. Připravovaný informační systém by měl být vytvářen na bázi „dopředné“ zpětné vazby. Takový informační systém umožní vládě a správcům jednotlivých rozpočtových kapitol průběžně sledovat strategické i operační cíle výdajových politik. Podstatu „dopředné“ zpětné vazby zachycuje následující obrázek:

Obr. 4: Jednoduchá a „dopředná“ kontrolní vazba ve veřejném sektoru



Legenda:

———— Tok informací
..... Korekce

„Dopředná“ zpětná vazba funguje jako „vestavěný stabilizátor“. Tento prvek je zabudován na vstupu informačního systému tak, že již v právě v reálném čase upozorňuje na případné potřeby korekcí, aby byl dosažen cílový stav. Správce kapitoly tedy „nemusí čekat“, až proběhne celá výdajová aktivita, ale může okamžitě provádět potřebná opatření, aby byl dosažen původní cílový stav. Takový informační systém, budovaný na principu „dopředné“ zpětné vazby, podstatně zvyšuje akceschopnost vlády, protože jí poskytuje potřebné aktuální informace pro rozhodovací procesy.

V oblasti veřejných rozpočtů je žádoucí „vestavěný stabilizátor“ nastavit tak, aby sledoval cíle rozpočtové politiky a její vládou stanovené parametry. K nim je možné řadit: dlouhodobou vyrovnanost běžného rozpočtu, sledování časového nesouladu mezi tokem příjmů a výdajů rozpočtu a bilanci kapitálového rozpočtu.

Základním strategickým cílem rozpočtové politiky by měl být cyklicky vyrovnaný rozpočet (včetně dluhové služby). Jestliže je dlouhodobě sestavován schodkový běžný rozpočet, kdy veřejné výdaje převyšují veřejné příjmy, pak takový rozpočet vede k zadlužení a možným následným potížím v oblasti dluhové služby (splácení veřejného dluhu včetně úroků). „Dobře se strategicky chovající vláda“ by se takové stavu měla vyvarovat, a to tak, že na základě monitorování vývoje veřejných rozpočtů bude předcházet vzniku deficitů a jejím negativním důsledkům.

Veřejný rozpočet jako finanční plán

Veřejný rozpočet plní i roli finančního plánu na dané rozpočtové období. Tím se rozumí skutečnost, že obsahuje cíle výdajových aktivit, získávání zdrojů (ve formě veřejných příjmů), jejich zamýšlenou alokaci (ve formě veřejných výdajů) a užití (ve formě poskytovaných ve-

řejných statků a veřejných služeb). Tento finanční plán má v případě státního rozpočtu formu zákona, neboť je schvalován Parlamentem ČR.

Tento atribut státního rozpočtu dává vládě značný manažerský nástroj k jejímu vládnutí, protože právě prostřednictvím finančních toků může vláda používat státní rozpočet jako **finanční plán pro dané rozpočtové období**.

Zde je potřebné **provést zásadní inovaci ve způsobu sestavování rozpočtu**. Veřejný rozpočet jako finanční plán je sestavován na dané rozpočtové období. Je tudíž jednoročním finančním plánováním. Cíle vládních politik jsou v rozpočtu transformovány do rozpočtových cílů. Vláda však pro svoje rozhodování potřebuje takové nástroje, které ji umožní „pohlížet za dané rozpočtové období“, a to formou definování střednědobých a dlouhodobých cílů vládních politik. Jestliže však tyto cíle nebudou v budoucnu podepřeny patřičnými finančními zdroji, stává se takový dokument pouhým přáním. Nastává tedy otázka, jak systémově daný problém řešit? Východiskem je tvorba rozpočtu se střednědobým výhledem, kdy rozpočet je vázán na programový výdajový plán (výhled).

Požadavky na veřejný rozpočet jako nástroj účinné veřejné politiky

Pokud má být veřejný rozpočet pro vládu účinným manažerským nástrojem, je potřebné, aby byl sestavován jako reálný dokument. To především znamená, aby z hlediska kvality měl následující parametry⁴:

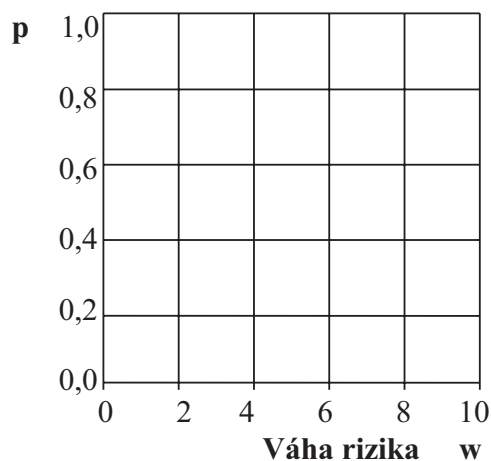
- Prvním parametrem je reálný odhad příjmů veřejného rozpočtu. To znamená umět adekvátně stanovit zejména daňové výnosy. Jak ukazuje praxe, vlády se často domnívají, že pouhé zákonem stanovené změny v daňovém systému automaticky přinesou požadované změny v oblasti veřejných příjmů. Ve skutečnosti tomu tak zdaleka nemusí být, protože s navrhovanými systémovými změnami je potřebné zvažovat i změny v chování daňových poplatníků, resp. spotřebitelů. Takové faktory, související se změnami v ekonomickém chování, je možné empiricky testovat.
- Druhým parametrem je adekvátní stanovení výdajů veřejného rozpočtu. Toho je možné dosáhnout zejména kvalitním odhadem veřejných potřeb a testováním poptávky obyvatel po veřejných statcích a veřejných službách.
- Zvláštní pozornost je potřebné věnovat oblasti mandatorních (a kvazimandatorních) výdajů, protože v současné době tyto výdaje pokrývají téměř 80 procent výdajů státního rozpočtu. Tyto výdaje jsou dané zákonem. Pokud se nezmění zákon, mají na ně patřičné subjekty nárok. Je však možné diskutovat o tom, zda ty či ony výdaje „musí“ mít charakter mandatorních výdajů. Jako příklad je možné uvést systémové změny v oblasti sociálních dávek (viz Slovensko) s pečlivou analýzou (a testováním) následných dopadů na ekonomické chování dotčených subjektů a na soustavu veřejných rozpočtů. Při řešení tohoto problému je možné postupovat v dílčích krocích (resp. etapách). V první etapě je vhodné vytipovat oblasti mandatorních výdajů, o nichž by bylo diskutováno, zda mají mít i nadále formu mandatorních výdajů. V druhé etapě je možné provést „změnový plán“, tedy stanovit postupný proces transformace mandatorních výdajů na výdaje nemandatorní, resp. provést jejich zrušení. Současně je vhodné provést u některých změn testování důsledků navrhovaných změn.
- Do výdajové stránky rozpočtu je potřebné zařazovat i nové výdajové aktivity, které souvisí s růstem kvality života a s trvale udržitelným rozvojem. Studie a výzkumné úkoly, souvi-

⁴ Viz Peková, J.: Veřejné finance. Praha. Codex Bohemia 1999, s. 106-107

sející s analýzou trvale udržitelného rozvoje a kvality života je vhodné propojit s návrhy na změny v oblasti výdajových politik.

- Je potřebné přejít k vytvoření skutečného (nikoliv pouze proklamovaného) systému rozpočtování se střednědobým výhledem tak, aby koncepční (zamýšlené) aktivity byly propojeny s rozpočtovým krytím po celou dobu uvažované akce. Stává se, že jsou plánovány investice (a posléze realizovány), avšak zapomíná se, že tyto budou v budoucnu zatěžovat rozpočet běžnými (provozními) výdaji. Cestu k řešení poukážeme v další části studie, při návrhu systému klouzavého řízení zdrojů se střednědobým výhledem.
- V neposlední řadě kvalitu rozpočtu ovlivňují i **rizikové faktory**. Jsou to možné negativní události, které mohou nastat s určitou pravděpodobností (v intervalu od nuly, kdy událost nenastává, do jedné, kdy událost nastala). Každé riziko má určitou váhu (např. v intervalu od nuly do desíti). Váhu rizika a jeho pravděpodobnost stanovujeme expertně. Na základě určení pravděpodobnosti a váhy rizika je pak možné provést maticové ohodnocení rizik.

Obr. 5: Maticové ohodnocení rizika



Při ohodnocování rizika jsou brány na zřetel jeho dvě základní charakteristiky, a to **váha (w)**, kterou v tomto případě uvažujeme v intervalu 0-10, kdy váha 10 platí pro riziko nejzávažnější a **pravděpodobnost nastání události (p)** v intervalu 0-1. Na základě uvedeného vztahu pak můžeme pro oblast sestavování rozpočtu vypočítat koeficient daného rizika $e = w * p$ jako součin váhy a pravděpodobnosti rizika. Získáme čtyři druhy rizik ohrožujících reálnost rozpočtu:

- negativní jevy zcela zanedbatelné - čtverec V(0-2) p(0-0,2)
- negativní jevy prvního stupně naléhavosti řešení - čtverce:
 - V(0-2) p (0,2-1)
 - V(2-4) p (<0-0,4)
 - V(4-6) p (<0-0,2)
- negativní jevy druhého stupně naléhavosti řešení - čtverce:
 - V(2-4) p (0,4-1)
 - V(4-6) p (0,2-0,8)
 - V(6-8) p (<0-0,4)

- negativní jevy třetího (nejvyššího) stupně naléhavosti řešení:
V(4-6) p (0,8-1)
V (6-8) p (0,4-1)
V (8-10) p (<0-1).

K typickým příkladům rizik ohrožujících reálnost rozpočtu patří kursové riziko. Jsou známy případy, kdy v rámci rozpočtové kapitoly byla provedena akvizice, přičemž ve střednědobém horizontu (poněvadž taková analýza nebyla zpracována) nebylo vzato na zřetel nebezpečí změny kursu a následně se daná kapitola dostala do vážných platebních problémů. Také v oblasti akvizic je potřebné brát na zřetel riziko. Na první pohled výhodné akvizice z politicky nestabilních zemí se mohou v delším časovém horizontu stát krajně nevýhodnými (např. z důvodů nemožnosti dodávky náhradních dílů). Na straně příjmů je případem rizika nesprávně stanovený odhad v oblasti příjmů z důvodu nepřesně určeného odhadu tempa ekonomického vývoje.

Rozpočet pak může ztratit atribut reálnosti a tím se snižuje, resp. mizí jeho manažerská funkce.

S ohledem na možné negativní dopady rizik na rozpočet **je žádoucí, aby v rámci systému programového financování se střednědobým výhledem byl součástí návrhu rozpočtu i evaluovaný seznam rizik ohrožujících zamýšlené rozpočtové aktivity.** Takto zpracovaný seznam rizik by plnil funkci podpůrného dokumentu pro definitivní výběr varianty rozpočtu.

K jednotlivým rizikům je pak možné přijmout **různé strategie.** Uvedme několik příkladů možných strategií. První je strategie naprosté eliminace rizika, kdy činíme taková opatření, aby dané riziko nenastalo (např. neprovedeme rizikovou akvizici, či v případě kursového rizika v rozpočtu s tímto rizikem počítáme). Druhým je strategie dostatečného eliminování rizika, kdy dané riziko je eliminováno do určité míry (např. výhodnou akvizicí z „rizikového“ státu A, avšak náhradní díly jsou kontrahovány ze státu jiného). Další možnou strategií je strategie zmenšení rizika, která předpokládá pouze dílčí eliminaci rizika. Takovou strategii můžeme volit v případě, že dané riziko potenciálně nezpůsobí „fatální“ důsledky. Může být použita i strategie přenesení rizika, kdy možné negativní důsledky jsou přeneseny na jiné subjekty (např. ze státního rozpočtu na účelové fondy). Je třeba poznamenat, že taková strategie, z hlediska konečného dopadu na veřejné finance, nemusí přinášet potřebné řešení, jestliže problém veřejných financí pouze přesouvá na jiné subjekty.

Funkce rozpočtu a možnosti jeho využití ve veřejné politice

2

František Ochrana

Rozpočet plní následující funkce: funkci alokační, redistribuční a stabilizační. Stabilizační funkce je založena na keynesiánské ideji dluhového financování a multiplikačním efektu vládních výdajů, kdy cílem je dosáhnout ekonomický růst. Tato politika je dostatečně známa, neboť ji programově provádí vládnoucí ČSSD.

Prostřednictvím alokační funkce rozpočtu vláda řeší problém poskytování veřejných statků občanům. Pro veřejné statky je charakteristické, že to jsou statky kolektivní spotřeby, kde marginální náklady na každého dalšího spotřebitele jsou nulové. Z tohoto důvodu není možné při poskytování veřejných statků provést vyloučení jednotlivého spotřebitele. Užitek je tudíž dostupný všem, a proto není možné (příp. by bylo značně nákladné) najít mechanismus vyloučení neplatiče ze spotřeby. Tyto statky jsou pořízovány ze zdrojů veřejných rozpočtů. Vzniká zásadní (strategická) otázka: Jaké statky má ta či ona úroveň rozpočtu finančně krýt? Klíčem k řešení je hledisko poskytovaného užitku (tedy spotřeby). V závislosti na tom, jakému subjektu je statek poskytovaný, by měla být přiřčena patřičná rovina rozpočtu. Financování veřejných statků je tedy odvozeno od kritéria spotřeby. Tak např., jestliže se jedná o veřejný statek obrany, který je potenciálně dostupný všem občanům, pak financování takového statku přidělíme centrálnímu (státnímu) rozpočtu. V případě, že se jedná o veřejný statek, který je určen ke spotřebě místní komunitě (obci), pak by takový statek měla financovat vláda místní úrovně. Určující pro financování je tedy kritérium spotřeby veřejného statku, a nikoliv forma produkce.

Z uvedených poznámek vyplývá důležitý závěr pro vládní rozhodnutí. Ve veřejném sektoru bychom měli prověřit, které statky jsou spotřebovávány jako veřejné, a jaká úroveň rozpočtu je hradí. Současně bychom si měli postavit otázku, zda existuje efektivnější varianta poskytování užitku z uvedených statků. Pokud dospějeme k závěru, že dané statky mají charakteristiky veřejného statku a budou financovány ze soustavy veřejných rozpočtů, pak je potřebné vytvořit takový systém alokace zdrojů, který umožní sledovat hospodárné, efektivní a účelné nakládání s veřejnými zdroji. Vhodným alokačním systémem je programové financování se střednědobým výhledem.

Veřejný rozpočet plní i funkci redistribuční. Je nástrojem k přerozdělování společenského bohatství. Problém redistribuce je „věčným“ předmětem sporů při sestavování rozpočtu. Vzniká otázka: jaká část bohatství má být odejmuta (např. progresivním zdaněním) bohaté vrstvě daňových poplatníků, a na straně druhé, kdo se má stát hlavním příjemcem transferů (tedy záporných daní) na straně výdajové?

Otázka má normativní charakter. Její odpověď patří do oblasti normativní teorie a normativního pojetí spravedlnosti, jak je analyzuje sociální filozofie⁵. Při řešení otázky spravedlnosti ale

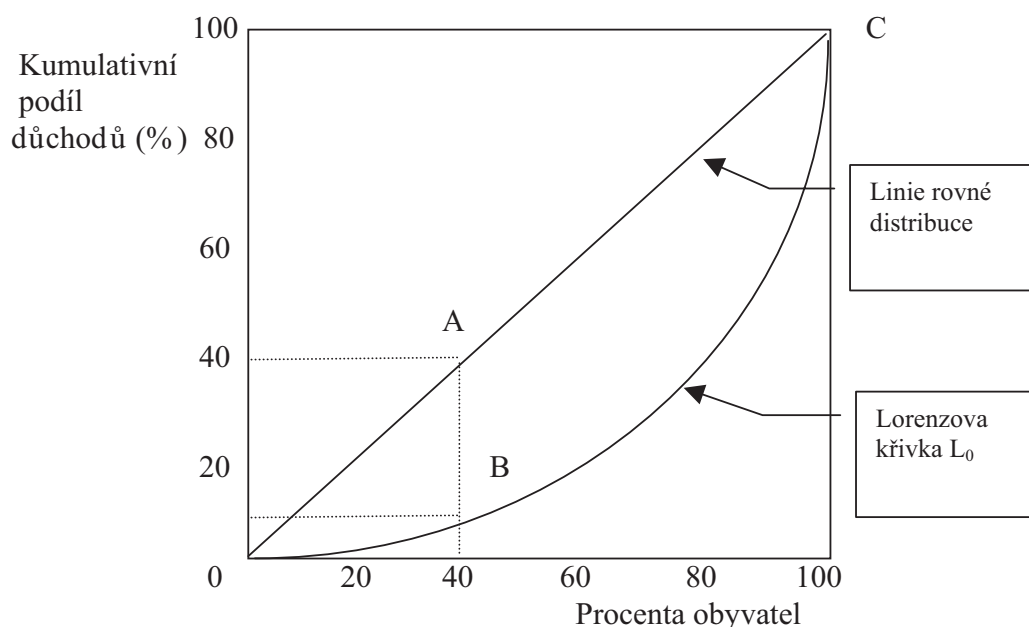
⁵ Viz práce Rawls, J.: Teorie spravedlnosti. Praha. Victoria Publishing 1995.

narážíme na problém, jak porovnávat úroveň užitku, který různí jednotlivci odvozují ze svých příjmů. Neexistuje žádný evidentní postup a způsob, jak jednotlivé užitky sčítat, takže kritérium maximalizace užitku není možné v praxi použít. Druhý problém souvisí s tím, že velikost bohatství, které má být rozděleno, není nezávislá na způsobu rozdělení. Přerozdělovací politika vyvolává transakční náklady a náklady související se ztrátou efektivity. Důkazem toho je mrtvá ztráta (nadměrné daňové břemeno) vznikající v souvislosti s uložením daně. Důsledkem je, že čím se vláda bude usilovat být spravedlivější (ve smyslu přerozdělování bohatství), tím větší ztrátu na efektivity způsobí.

To samozřejmě neznamená, že by vláda měla rezignovat na problém přerozdělování. Vláda by se měla ale chovat tak, aby redistribuce vedla k minimalizaci nákladů efektivity a zároveň vytvářela takový systém veřejné politiky, který by hledal vhodnou míru souladu mezi protikladnými cíli efektivity (patřícími do oblasti alokace) a cíli redistribučními. V této souvislosti je vhodné upozornit⁶, že pozornost se přesouvá od tradičního zájmu o rozdíly v příjmech, o obecnou rovnost a o nadměrné příjmy horních vrstev k zájmu o adekvátní příjmové postavení spodních vrstev. Současná diskuse se tedy spíše přesouvá k problému prevence chudoby, o nastavení určité příjmové podlahy nežli stropu. Nástroje, která má vláda v rámci veřejných rozpočtů k dispozici, jsou na straně příjmů efektivní daňový systém, a na straně výdajů systém sociálního zabezpečení. K tomu, jak je přerozdělováno bohatství, můžeme využít Lorenzovu křivku a výpočet Giniho koeficientu. Metodologie a metodika použití výzkumného postupu je následující.

V prvním kroku zjistíme stav, jak je rozděleno bohatství ve společnosti po jednotlivých vrstvách. Na osu x nanášíme skupiny obyvatel seřazené podle důchodů od nejnižších po nejvyšší. Použijme rozdělení na 5 početně stejných skupin - od první skupiny s nejnižšími důchody, po pátou s důchody nejvyššími. Na osu y pak nanášíme kumulativní hodnoty důchodu pro jednotlivé kvintily obyvatel v procentním vyjádření. Výsledek zobrazíme Lorenzovou křivkou.

Obr. 6: Lorenzova křivka zobrazující rozdělení důchodů před vládním zásahem



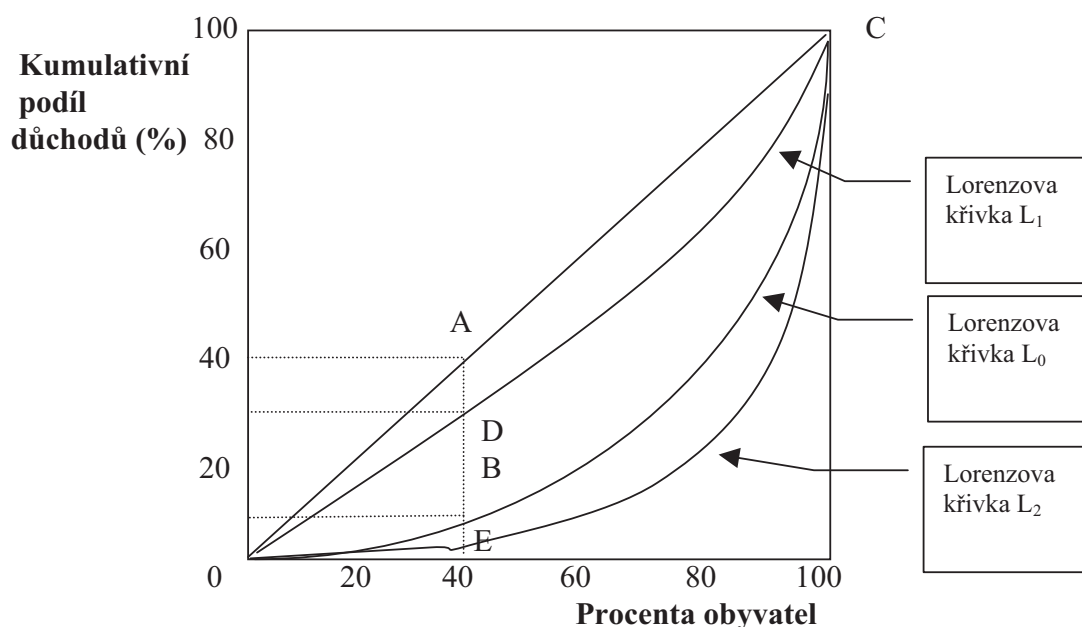
⁶ Viz Musgrave, R.A.-Musgraveová, P.B.: Veřejné finance v teorii a praxi. Praha. Management Press 1994, s. 10

Osa kvadrantu 0C je linií absolutní rovnosti (rovné distribuce důchodů). To znamená, že 20-ti procentům obyvatel patří 20 procent bohatství, 40-ti procentům obyvatel 40 procent bohatství, 60-ti procentům obyvatel 60 procent bohatství. Na ose kvadrantu 0C leží množina bodů vypovídajících o rovném rozdělení důchodů. Jako příklad jsme zvolili bod A, kdy prvních 40 procent obyvatel se podílí 40-ti procenty na celkovém dostupném důchodu.

Ve skutečnosti je společnost rozvrstvena. Zvolme hypotetický příklad, kdy o skutečném rozdělení bohatství vypovídá Lorenzova křivka L_0 , jejíž průběh vypovídá o tom, jak je ve společnosti skutečně rozděleno bohatství. Příkladem je bod B, který vypovídá o tom, jaký podíl celkového důchodu má 40 procent obyvatel s nejnižšími důchody.

Vláda stojí nyní před (normativní) otázkou: co s daným rozdělením učinit? Řešení je v podstatě trojí. První možností je ponechání daného stavu. Taková politika je založena na liberální ideji laissez faire. Druhou možností je sociální přístup, kdy cílem vládního zásahu je provést „narovnání nerovností“. Veřejný rozpočet, jak známo má k tomu dva nástroje. Na straně příjmů je jím progresivní zdanění, na straně příjmů poskytnutí sociálních dávek. Necht' po takovém vládním rozhodnutí o rozdělení bohatství vypovídá křivka Lorenzova křivka L_1 .

Obr. 7: Lorenzova křivka zobrazující rozdělení důchodů po vládním zásahu



Lorenzova křivka L_1 se v důsledku přerozdělovacích procesů přiblížila k linii rovné distribuce. Vidíme, že 40-ti procentům obyvatel s nejnižšími důchody nyní náleží větší část důchodů (bod D), nežli před vládním zásahem (bod B).

Třetí možností je, že vláda provede regresivní zdanění (příp. redukuje systém sociálních dávek). Důsledkem takového rozhodnutí je, že Lorenzova křivka L_2 se vzdálila od linie rovné distribuce dolů doprava (bod E). V tomto hypotetickém případě došlo k drastickému prohloubení nerovnosti, což dokumentuje bod E, kdy 40-ti procentům obyvatel s nejnižšími důchody patří jen několik procent důchodů.

Pokud by politika vlády byla absolutně rovnostářská, pak by Lorenzova křivka získala tvar přímky se sklonem 45 stupňů. V tom případě by všichni příjemci důchodu měli stejný podíl na důchodu.

Rozsah, v jakém se naměřená Lorenzova křivka vzdaluje od hypotetické křivky absolutní důchodové rovnosti, ukazuje na stupeň důchodové nerovnosti v dané populaci (resp. v daném sledovaném vzorku).

Pro vyjádření míry nerovnosti v rozdělení důchodu můžeme použít Giniho koeficient G . Pro jeho výpočet platí:

$$G = 1 + \frac{1}{n} - \frac{2}{n^2 \bar{y}} (y_1 + 2y_2 + 3y_3 + \dots + ny_n), \quad \text{kde} \quad (1)$$

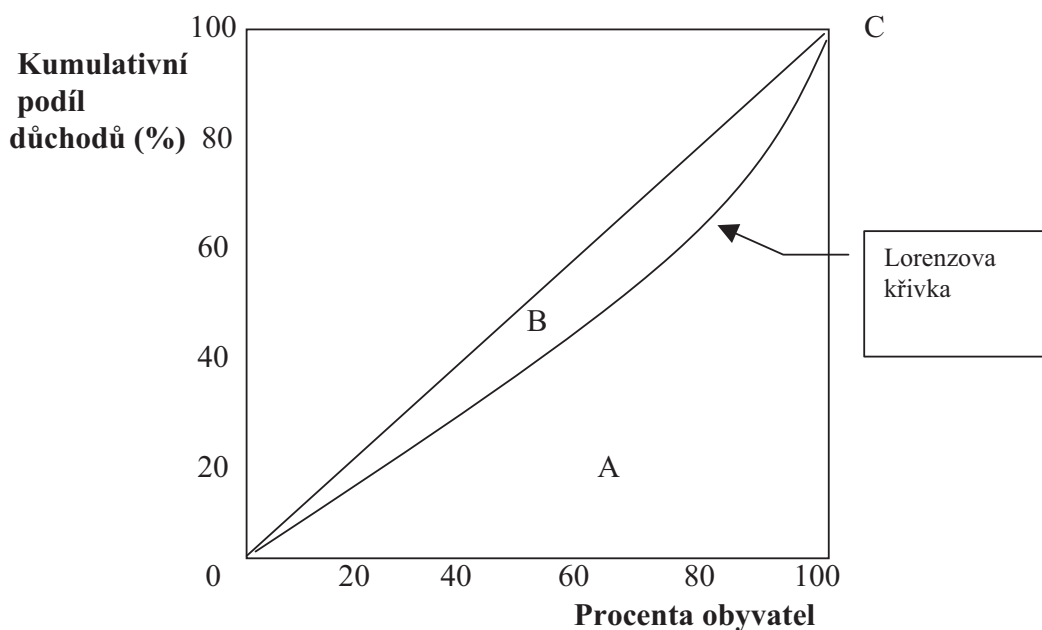
$y_1 \dots y_n$...individuální důchody uspořádané sestupně podle velikosti

\bar{y} ...průměrný důchod

npočet jednotlivců

Giniho koeficient je odvozen od průběhu Lorenzovy křivky. Giniho koeficient kvantitativně měří oblast mezi zkoumanou Lorenzovou křivkou (plocha B) a přímkou absolutní rovnosti, vyjádřenou jako podíl na celkové oblasti pod přímkou absolutní rovnost (plocha A).

Obr. 8: Grafické vyjádření Giniho koeficientu



Platí⁷:

$$G = 2B = 1 - 2A = B/0,5.$$

Maximální hodnota Giniho koeficientu je jedna, a to tehdy, kdy existuje absolutní nerovnost. V případě, že existuje absolutní rovnost, je Giniho koeficient roven nule.

Giniho koeficient vyjadřuje pouze relativní míru nerovnosti. V realitě se může stát, že jedno rozdělení bude v určitém intervalu rovnoměrnější než rozdělení a v navazujícím intervalu nastane opačná situace. Avšak pro obě zmiňovaná rozdělení budou mít tentýž Giniho koeficient.

⁷ Viz Kubátová, K.: Daňová teorie a politika. Praha. Aspi Publishing 2003, s. 115

Veřejný rozpočet jako nástroj kontroly účinnosti veřejné politiky

František Ochrana

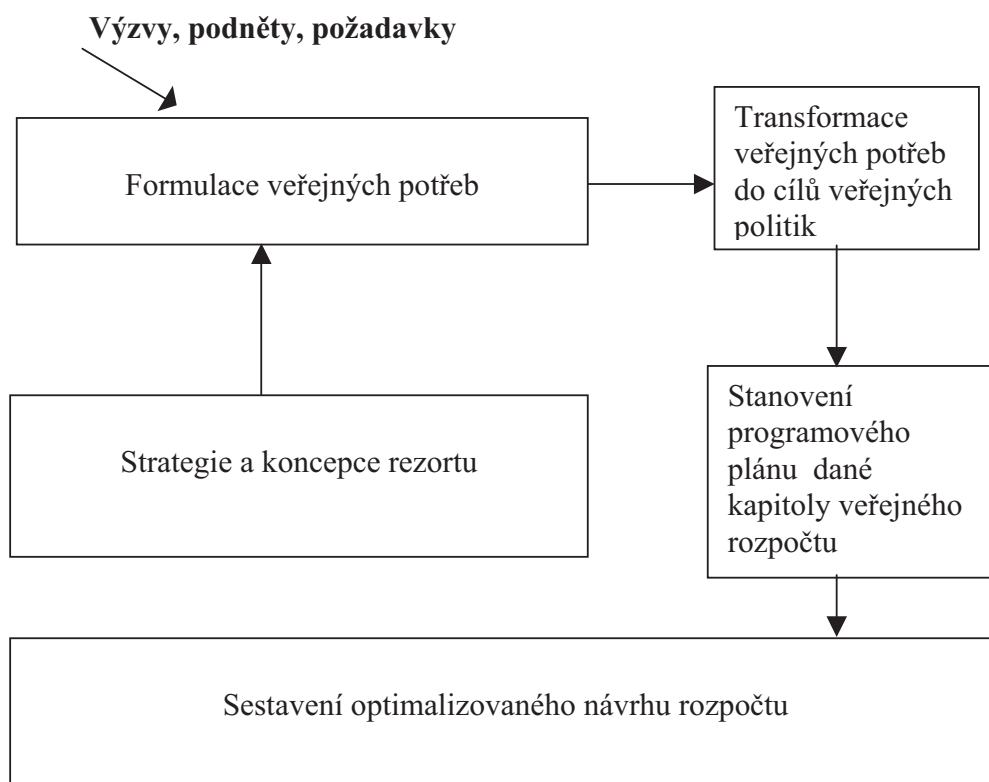
3

Veřejný rozpočet je prostředkem rozpočtové a fiskální politiky. Vláda prostřednictvím rozpočtové politiky definuje způsoby, jak výdajovými aktivitami uspokojit poptávku občanů po veřejných statcích a veřejných službách se současným ohledem na budoucí veřejné potřeby. Hledá odpověď na otázku, „co je potřebné v oblasti rozpočtové politiky dělat?“ Věcná odpověď na tuto otázku je obsažena ve struktuře rozpočtu a rozpočtových prioritách. Ve svém rozhodování o deficitu rozpočtu je limitována maastrihtskými kritérii, které členským povolují primární deficit ve výši maximálně 3 % HDP a veřejný dluh nesmí překročit 60 HDP.

Jak upozorňuje J. Nemeč⁸, dodržení fiskální kázně je mimořádně složitým problémem, neboť o veřejných výdajích se rozhoduje nedokonalým mechanismem veřejné volby. Požadavky na financování vždy překračují možnosti jejich reálného krytí. Je proto třeba hledat způsoby, jak (alespoň dílčím způsobem) tyto nedokonalosti eliminovat.

V této souvislosti si můžeme klást otázku, *jak účinná je daná vládní politika?* Vhodným nástrojem k odpovědi na tuto otázku je programově sestavný rozpočet. Procesní stránku tohoto kroku (na podmínky resortů) vyjadřuje následující schéma.

⁸ Viz Medved', J.-Nemeč, J.-Orviská, M.-Zimková, E.: *Verejné financie*. Bratislava. SPRINT vfra 2005, s.191

Obr. 9: Veřejný rozpočet jako nástroj kontroly účinnosti veřejné politiky

Prvním krokem je stanovení veřejných potřeb jako požadavků, které mají být uspokojeny. Tyto potřeby vystupují ve vztahu k vládě jako podněty a výzvy pro její činnost. Vláda provádí selekci daných veřejných potřeb, protože ty vždy budou přesahovat reálné možnosti zdrojů. Umění strategicky se chovající vlády spočívá rovněž v tom, že dokáže vytržít dané potřeby i s ohledem na budoucí generace tak, aby nedocházelo k preferování požadavků generace současné na úkor generací příštích (i těch, kteří ještě nejsou narození).

V následujícím kroku jsou vytržité veřejné potřeby transformovány do formy cílů veřejných politik. Cíle veřejných politik jsou definovány jako očekávané konečné stavy, které mají přinést uspokojení veřejných potřeb. Tyto cíle jsou následně propojeny do účelových aktivit, tedy činností, které mají účelný charakter. Tyto účelné činnosti, propojené s kalkulací veřejných zdrojů, s časovým a organizačním plánem, se stávají programy.

Vyjděme z předpokladu, že máme definovaný okruh veřejných potřeb, tedy problémů, které jsou z hlediska veřejnosti pocíťovány jako potenciální okruhy otázek, které mají být nějakým způsobem řešeny. Řešení daných problémů si vyžaduje použití zdrojů. Poněvadž zdroje jsou vzácné, je racionální předpokládat, že pro uspokojení všech veřejných potřeb nebude dostatek zdrojů. Proto je potřebné najít takový způsob, jež umožní alokovat limitované veřejné zdroje s ohledem na intenzitu (naléhavost) pocíťovaných veřejných potřeb. K tomu použijeme některý z algoritmů kvantitativního hodnocení veřejných potřeb, kdy výsledkem je selekce veřejných potřeb na dvě základní množiny, a to na množinu potřeb určenou k uspokojení a na množinu potřeb, která prozatím nebude uspokojena. V následujícím kroku provádíme transformaci veřejných potřeb (určených k uspokojení) na cíle veřejných politik.

Cíle veřejných politik jsou očekávané (konečné) stavy, které chceme dosáhnout k tomu, abychom uspokojili očekávání a naplnili tak veřejné potřeby. Jestliže budeme chtít odpovědět

na otázku, jak účinná je daná veřejná politika, potřebujeme umět dané cíle vyhodnotit.

Ve vládních dokumentech můžeme použít **dva druhy cílů**, a to cíle funkční (činnostní, které se vážou zejména na dlouhodobé strategické koncepční dokumenty), a cíle objektové. Objektové cíle jsou takové, které jsou přímo (kvantifikovatelně) vyhodnotitelné. Příklad takového cíle dává následující tabulka.

Tab. 1: Transformace veřejných potřeb na objektové cíle veřejných politik

Číslo veřejné potřeby	Veřejná potřeba (verbální vymezení)	Cíle k realizaci veřejných potřeb	Potřebné zdroje k realizaci cíle
1	Potřeba vybudovat přemostění v místě A	V místě A vybudovat do 30. 6. 2006 most s těmito parametry: <ul style="list-style-type: none">• 3 jízdní pruhy• nosnost n tun• atd.	

Jak je zřejmé, objektový cíl existuje ve formě **předmětu, jehož parametry jsou bezprostředně měřitelné**. K měření daných parametrů používáme fyzikální jednotky měřící délku, čas, počet, spotřebu, atd. Dané parametry jsou tedy kritérii k hodnocení veřejných politik. V tomto případě je relativně snadné (např. v procentech) vyhodnotit (v rámci kontroly ex post), nakolik byly splněny stanovené cíle. Úroveň jejich splnění vypovídá o účinnosti dané veřejné politiky. Pro praktické hodnocení cílů veřejných politik můžeme použít následující tabulku.

Tab. 2: Hodnocení stupně splnění cílů veřejných politik

Veřejná potřeba	Cíl	Priorita cíle (díličí a celková)	Stupeň splnění cíle (%)
(a)	(b)	(c)	(d)

Výchozím krokem je sestavení „inventáře“ veřejných potřeb (sloupec a). Tento inventář získáme v procesu veřejné volby. K jednotlivým potřebám definujeme cíle (sloupec b), čímž získáme seznam cílů určených k realizaci. Seznam cílů je dokument, který uspořádává cíle do konečného pořadí na základě jejich priorit. Prioritou cíle (sloupec c) rozumíme postavení cíle v seznamu cílů s ohledem na jeho příspěvek (příspěvky) k uspokojení veřejných potřeb.

K hodnocení cílů je potřebné stanovit vhodná **kritéria pro hodnocení cílů veřejných politik**. Kritéria jsou měřítka (hlediska) pro srovnávání, zda byly dosaženy vytyčené cíle. Přehled kritérií k hodnocení cílů podává následující tabulka.

Tab. 3: Kritéria hodnocení cílů veřejných politik

Typ kritéria	Charakter („rozměr“) kritérií	Příklad hodnocení kritéria
Kvalitativní	Nekvantifikační	Zprostředkovaně (např. formou kvalifikační stupnice)
Kvantitativní	Kvantifikační (užitková, nákladová)	Hodnocení přímé na základě ukazatelů výkonu, nákladů, času

Prvním typem kritérií jsou tzv. **kritéria kvalitativní**. To jsou taková kritéria, která charakterizují konečné stavy (cíle) z hlediska bezprostředně neměřitelných charakteristik, ale komplexních stavů, které jsou vyjadřovány právě pojmem „kvalita“. Patří k nim např. „konečné nároky“ na cílový stav vyjádřený v cíli splnění jakostní normy.

Pro hodnocení kvalitativních kritérií je žádoucí nalézt zprostředkovaný způsob měření požadovaných kvalitativních charakteristik. Danou kvalitu (např. veřejné služby) můžeme posoudit ve formě naplnění stupně uspokojení občanů s kvalitou poskytované služby. Stupeň uspokojení můžeme zjišťovat formou dotazování, kdy možné odpovědi (stupně uspokojení) dává následující tabulka.

Tab. 4: Bodovací stupnice pro hodnocení kvality veřejných služeb

Počet bodů	Hodnocení
0	S kvalitou poskytované veřejné služby jsem absolutně nespokojen.
1	Kvalita hodnocené veřejné služby je mimořádně špatná.
2	S hodnocenou kvalitou veřejné služby jsem značně nespokojen.
3	Kvalita veřejné služby je špatná, jsem s ní velmi nespokojen.
4	Hodnocená kvalita veřejné služby je nízká, jsem s ní nespokojen.
5	S hodnocenou kvalitou veřejné služby jsem spokojen pouze v základních rysech.
6	Kvalita veřejné služby je na přijatelné úrovni, ale mám k ní podstatné výhrady.
7	Kvalita veřejné služby je dobrá, přesto k ní mám některé podstatné výhrady.
8	Kvalita veřejné služby je velmi dobrá, jsem spokojen s drobnými výhradami.
9	Kvalita veřejné služby je na vysoké úrovni, jsem s ní spokojen bez výhrad.
10	Kvalita veřejné služby je vynikající, jsem s ní absolutně spokojen.

Jak je zřejmé, uvedená stupnice umožnila přetransformovat kvalitativní stav veřejné služby do formy stupně uspokojení z poskytované veřejné služby. Tím můžeme provádět hodnocení cílů, kdy např. činnostním cílem může být poskytování kvalitní veřejné služby, pozitivně hodnocené ze strany občanů jako uživatelů veřejné služby.

Tab. 5: Druhy kvantitativních kritérií

Druhy kritérií	Sledovaná charakteristika
Užitková	Účelnost, stupeň splnění cíle (v %), parametry žitných vlastností (např. v jednotkách výkonu, rychlosti systému)
Nákladová	Efektivnost z jednotky nákladů, hospodárnost
Termínová	Doba dodání, doba dokončení

Vhodnějším kritériem je **kvantitativní typ kritéria**. Takové kritérium je přímo měřitelné. To proto, poněvadž je vyjádřeno v jednotkách výkonu, v účelnosti, jednotkových nákladech, pořizovací ceně, času.

Jak ukazuje tabulka, k relevantním kvantitativním kritériím patří kritéria užitková, nákladová a termínová. Kritéria užitková umožňují bezprostředně měřit stupeň uspokojení, který vyplývá z užitných vlastností. Tato kritéria jsou kritérii maximalizačními. Uvedený druh kritérií můžeme vyjádřit peněžně nebo nepeněžně. Oproti tomu kritéria nákladová jsou kritéria minimalizační. Čím nižší jsou jejich hodnoty, tím vyšší stupeň uspokojení je pocíťován. Nákladová kritéria vyjadřujeme peněžně. Mimo to je možné jako relativně samostatné kritérium vyčlenit i kritéria časová, i když i tato kritéria by bylo možné zařadit buď do kritérií nákladových resp. užitkových.

Hodnocení činnostních a objektových cílů veřejných politik

Pro hodnocení cílů veřejných politik je podstatné, zda v jaké substanční formě dané cíle existují. Substancí cíle rozumíme existenční podstatu cíle. Ta může být činnostní nebo objektová. Činnostní cíle jsou takové, které charakterizují konečný (cílový) stav ve formě předpokládané (očekávané) podstatné činnosti. Protože podstatnou činností se rozumí funkce, nazýváme rovněž takto formulované cíle cíli funkčními. Vedle funkčních cílů rozlišujeme cíle objektové (předmětné). Ty charakterizují předjímané (očekávané) stavy ve formě parametrů předmětných stavů předpokládaných výstupů. Je zřejmé, že cíle objektové jsou relativně snadno vyhodnotitelné, poněvadž v sobě přímo obsahují hodnotící kritéria (jednotky měření), jimiž jsou např. kilometry postavené komunikace, počet kusů opravené techniky.

V praxi se však stává, že původní cíle jsou definovány ve formě tzv. činnostních cílů. To se týká zejména úrovně strategických vládních dokumentů a vrcholové roviny správců výdajových kapitol státního rozpočtu. Pro hodnocení účinnosti veřejných politik je potřebné tyto cíle transformovat na cíle objektové. Příklad uvádí následující tabulka.

Tab. 6: Činnostní cíle a jejich transformace na cíle objektové

Činnostní cíl	Transformace cíle činnostního na cíle objektové
Vytvořit účinný ochranný proti havarijní systém	<ol style="list-style-type: none"> U m objektů vytvořit do 30. 6. 2006 proti havarijní systém s těmito parametry: a, b, c. Do 31. 3. 2006 proškolení n personálu v rámci vytvoření účinného ochranného proti havarijního systému. Školením získat vědomosti v a dovednosti d.

Činnostní cíle jsou obvykle cíle nultého řádu, cíle, které mají nejvyšší stupeň obecnosti. Je vhodné a možné je používat jako cíle na úrovni vrcholového řízení (např. na úrovni ministra daného resortu). Zde je použití činnostních cílů dostatečné, neboť vypovídá o strategickém zaměření, kam má směřovat určitá činnost.

Takto formulované cíle jsou ale obtížně (případně vágně) vyhodnotitelné. Co si konkrétně představit pod pojmem „účinný ochranný proti havarijní systém“? Transformací těchto cílů na cíle objektové získáme potřebná kritéria (parametry a, b, c), jakož i požadavky na přeškolení personálu (termín určení), obsah školení se současným stanovením parametrů v oblasti vědomostí (v) a dovedností (d), které by měly být školením získány. Takové cíle jsou již relativně snadno vyhodnotitelné.

Programově sestavovaný rozpočet

František Ochrana

4

V předchozí části studie bylo v souvislosti s analýzou veřejných rozpočtů poznamenáno, že veřejný rozpočet je finančním plánem pro dané rozpočtové období, přičemž možnosti rozpočtu jsou s ohledem na uvažované veřejné potřeby vždy omezené. Z toho plynou dva základní problémy: prvním je hledání takového způsobu alokace zdrojů, kdy tato bude provedena optimálně s ohledem na cíle veřejných politik a zároveň vytvořit takový systém alokace zdrojů, který umožní uvažovat o veřejných politikách v reálném střednědobém horizontu. Takovéto požadavky splňuje **systém programového financování**.

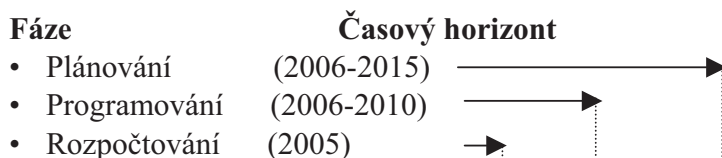
Programová alokace zdrojů je takovým druhem alokace zdrojů, který „rozmísťuje“ disponibilní zdroje s ohledem na stanovené alokační cíle jako účely, přičemž kritériem k „přidělování“ omezených zdrojů je hledisko priority cílů. Optimalizačním alokačním kritériem je minimalizace nákladů s ohledem na předpokládaný výstup, resp. maximalizace užítku v relaci k vynaloženým nákladům.

V programové alokaci zdrojů můžeme vymežit tři základní druhy procesů: plánovací, programovací a rozpočtové. Tyto procesy se liší svým obsahem a časovými horizonty. K označení těchto odlišností se používá pojem „fáze“. Fází v programové alokaci zdrojů rozumíme určitý časový úsek v alokaci zdrojů, v němž se dějí buď plánovací, programovací či rozpočtové procesy. Pro obsahové a časové odlišení uvedených procesů používáme pojmy „fáze plánování“, „fáze programování“ a „fáze rozpočtování“. Fáze plánování má dlouhodobý časový horizont, fáze programování je střednědobým řízením zdrojů a fáze rozpočtování je krátkodobým finančním plánem.

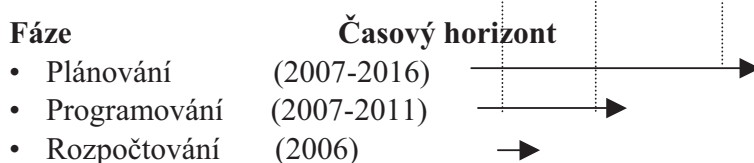
Při zavádění programového rozpočtování je žádoucí, aby toto bylo vytvářeno v rámci klouzavého systému řízení zdrojů. To, že programová alokace zdrojů má klouzavý charakter, znamená, že všechny fáze (fáze plánování zdrojů, fáze programování a fáze rozpočtování) si zachovávají stále stejný časový výhled. Podstatu problému vyjadřuje následující obrázek.

Obr. 10: Klouzavé řízení veřejných zdrojů ve veřejných rozpočtech

1. cyklus



2. cyklus



Posun všech fází
o jeden rok

V zobrazeném případě klouzavého řízení zdrojů předpokládáme, že dlouhodobá fáze plánování má desetiletý časový horizont, programová fáze pětiletý horizont a fáze rozpočtování má roční časový horizont. Předpokládejme, že výchozím rokem je rok 2006. Po uplynutí tohoto roku se všechny fáze posunou o další rok tak, že si zachovají tentýž časový horizont, tedy fáze plánování je desetiletým výhledem řízení zdrojů, fáze programování má pětiletý výhled a fáze rozpočtování roční časový horizont. Manažeři tak mají k dispozici řídicí a koncepční dokumenty, které obsahují dlouhodobý výhled v oblasti plánování zdrojů a střednědobý výhled v otázkách programování, přičemž první rok programového plánu daného cyklu je transformován do formy návrhu rozpočtu.

Výchozí fází programové alokace zdrojů je fáze plánování. Fáze plánování má dlouhodobý časový horizont. V rámci této fáze jsou definovány možné dlouhodobé vývojové trajektorie výdajových politik.

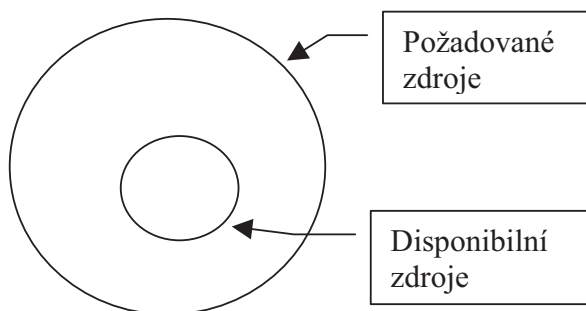
Je žádoucí, aby plánovací fáze měla dlouhodobý časový horizont. Je to předpoklad k tomu, abychom v ČR vytvořili efektivní manažerský systém veřejných politik.

Scénáře vývoje zdrojů a tvorba výdajových politik

Na základě koncipování jednotlivých scénářů vývoje zdrojů je možné v daném dlouhodobém časovém horizontu variantně uvažovat o sestavení záměru použití zdrojů v uvažovaném dlouhodobém časovém horizontu. Pro konkretizaci našich úvah předpokládáme, že daný uvažovaný časový horizont je 10 let, přičemž předpokládáme systém klouzavého řízení zdrojů, kdy po uplynutí prvního roku se časový horizont posouvá o jeden rok dopředu, čímž zůstává zachován stále stejný časový horizont.

Jako manažeři (správci kapitol) stojíme před problémem, jak realizovat cíle výdajových politik s ohledem na omezené zdroje. O zdrojích uvažujeme ve dvojí formě, a to ve formě **zdrojů disponibilních** a **zdrojů požadovaných**.

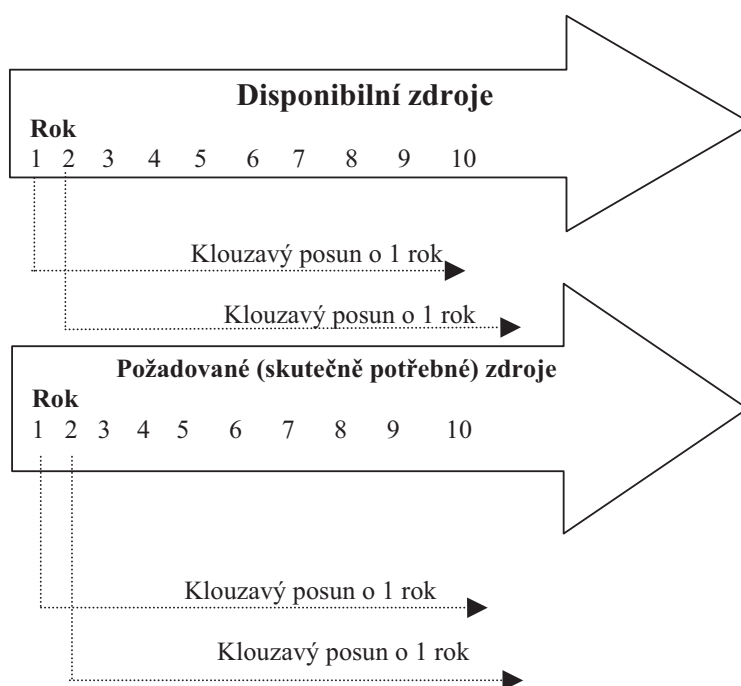
Obr. 11: Vztah mezi požadovanými zdroji a zdroji disponibilními



Požadované zdroje překračují možnosti disponibilních zdrojů. To vyplývá ze skutečnosti, že zdroje jsou vzácné (omezené), kdežto požadavky na zdroje, které jsou odvozeny od všech definovaných potřeb, jsou mnohem vyšší. Stojíme tedy před problémem, které potřeby z dané množiny potřeb pokrýt omezenými zdroji a na které již nebudou zdroje. Takové rozhodnutí by mělo být ekonomicky zdůvodněné o definované alokační priority. Vhodným nástrojem k naplnění takového požadavku je právě systém programové alokace zdrojů. V rámci něj uvažujeme o alokaci tří základních druhů zdrojů: lidských (personál), materiálních (zejména technické vybavení a technologie) a finančních.

Při manažerském rozhodování uvažujeme o těchto zdrojích v rámci dlouhodobého časového horizontu. Zdroje totiž tvoří možnosti, předpoklady a podmínky k realizaci cílů veřejných politik. Proto zvažujeme, jaké zdroje máme skutečně k dispozici, a zároveň se zamýšlíme, jaké zdroje bychom potřebovali, jestliže bychom měli uspokojovat všechny veřejné potřeby. Tyto kalkulace sestavujeme ve formě klouzavých plánovacích dokumentů. Problém blíže charakterizuje následující obrázek.

Obr. 12: Dlouhodobý záměr použití zdrojů



Disponibilní zdroje jsou ty zdroje, s nimiž můžeme při kalkulacích reálně počítat, že budou k dispozici v oblasti lidských, materiálních a finančních zdrojů.

Obvykle ale stojíme před mnohem početnější množinou problémů, očekávání a veřejných potřeb, které mají být (alespoň potenciálně) realizovány. Je realistické předpokládat, že tyto potřeby svými nároky na zdroje přesahují disponibilní možnosti lidských, materiálních a finančních zdrojů daného resortu. Pokud tato očekávání a veřejné potřeby transformujeme do cílů výdajových politik a provedeme kalkulaci požadovaných zdrojů, pravděpodobně zjistíme, že jsme překročili hranici disponibilních zdrojů, neboť **požadované (skutečně potřebné) zdroje** jsou s ohledem na množinu očekávání a veřejných potřeb vyšší nežli zdroje, které máme reálně k dispozici. Stojíme tak před problémem, které potřeby a k nim definované výdajové cíle je možné omezenými (vzácnými) zdroji krýt, a na které již nejsou prostředky.

Při sestavování dlouhodobého záměru (plánu) zdrojů je můžeme podrobněji strukturovat. Tak např. v oblasti lidských zdrojů resortu obrany či ministerstva vnitra kvantifikujeme, jaký personál máme (resp. reálně budeme mít) v jednotlivých letech k dispozici, a to po jednotlivých kategoriích z hlediska dosaženého vzdělání, kvalifikace, věku, hodností. Obdobou strukturaci provedeme i pro kategorii občanských zaměstnanců.

Dané kalkulace opíráme o znalosti současného stavu, o projekce úbytku personálu odcházejícího do starobní penze, přírůstky absolventů škol, odhadovaný počet osob na mateřské dovolené, předpokládanou akvizici personálu atd. Počty disponibilních zdrojů umožňují provádět realistické kalkulace o využití zdrojů. Klouzavý systém řízení veřejných zdrojů, propojený s programovou alokací zdrojů se tak stává významným nástrojem pro řízení daného segmentu veřejného sektoru.

Závěry a doporučení

František Ochrana

Z uvedené analýzy vyplývají některé závěry a doporučení:

1. V oblasti tvorby rozpočtu by se vláda měla dlouhodobě chovat tak, že běžné příjmy jsou rozpočtovým omezením pro běžné výdaje. Pokud tomu tak v delším časovém horizontu není, pak by vláda měla provést přehodnocení svých koncepčních dokumentů, a to ve smyslu přehodnocení běžné bilance veřejného rozpočtu z hlediska objemu veřejných výdajů (se zvláštním důrazem na výdaje mandatorní) a prozkoumat (příp. přehodnotit) účinnost systému výběru daní.
2. V případě bilance kapitálového rozpočtu je možné se orientovat (za pečlivě prozkoumaných podmínek) na financování investic z návratných zdrojů. Je tedy možné realizovat dluhové financování kapitálově náročných veřejných investic. Je ale žádoucí, aby vláda měla zpracován plán řízení veřejného dluhu tak, aby nedocházelo k zadlužování na úkor budoucích generací.
3. Strategické vládnutí je způsobem (systémem) vládnutí a „kulturou vládnutí“. Ke strategickému vládnutí jsou potřebné aktuální informace a realizace účinných opatření vládních politik tak, aby byly dosaženy cíle. K tomu je možné doporučit zavádění systému s „dopřednou“ zpětnou vazbou.
4. Aby se veřejný rozpočet stal nástrojem podpory strategického vládnutí, měl by jeho příjmy a výdaje stanoveny reálně. V oblasti příjmů to především znamená umět adekvátně stanovit zejména daňové výnosy. Pouhé zákonem stanovené změny v daňovém systému automaticky nepřinesou požadované změny v oblasti veřejných příjmů. Proto je potřebné s navrhovanými systémovými změnami zvažovat i změny v chování daňových poplatníků, resp. spotřebitelů. Takové faktory, související se změnami v ekonomickém chování, je možné empiricky testovat. Co se týká veřejných výdajů, jejich adekvátní výši je možné dosáhnout zejména kvalitním odhadem veřejných potřeb a testováním poptávky obyvatel po veřejných statcích a veřejných službách.
5. Státní rozpočet (jako rozpočet centrální vlády) je potenciálně významným nástrojem strategického vládnutí, neboť v něm jsou zvěčněny jednotlivé vládní politiky. Aby bylo možné tento nástroj účinně využít, je žádoucí provést systémové změny v oblasti veřejných politik a rozpočtu. Ve studii je navrhován řešení spočívající v zavedení klouzavého systému řízení zdrojů s dlouhodobým plánovacím výhledem, střednědobou programovou fází a krátkodobou fází rozpočtování. Cíle veřejných politik je pak možné vyhodnocovat a stanovovat, jak účinná je daná veřejná politika. Veřejný rozpočet se tak stává účinným nástrojem strategického vládnutí.

6. Veřejné rozpočty jsou významným nástrojem přerozdělování bohatství ve společnosti. V této souvislosti by bylo vhodné prozkoumat, jaké jsou v ČR dopady zdanění na přerozdělování bohatství, a jak je rozděleno bohatství ve společnosti. Na základě stanovených hypotéz pak empiricky prověřit, jaké dopady mají přerozdělovací procesy na ekonomické chování jednotlivých skupin obyvatelstva a na základě zjištěného stavu navrhnout změny v oblasti veřejných politik.

Literatura

František Ochrana

1. Allen, R.-Tommasi, D.: Řízení veřejných výdajů. Odborná příručka pro tranzitivní země. Redakční zpracování anglického originálu. Praha. Ministerstvo financí 2002.
2. Benčo, J.-Kamod'a, J. -Nemec, J.: Kontrola vo verejnom sektore. Banská Bystrica. Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici, 2001.
3. Brent, R.J.: Cost-Benefit Analysis and Health Care Evaluations. Cheltenham, UK-Northampton, MA USA. Edgar Elgar Publishing 2003.
4. Blankart B. Ch.: Öffentliche Finanzen in der Demokratie. Eine Einführung in die Finanzwissenschaft. 3., völlig überarbeitete Auflage. München, Verlag Franz Vahlen 1998
5. Coombs, H. M.-Jenkins, D. E.: Public Sector Financial Management. 2nd Edition. London-Glasgow-New York-Tokyo-Melbourne-Madras. Chapman and Hall 1994
6. Dunn, W. N.: Public Policy Analysis. An Introduction. Third Edition. New Jersey. Pearson Prentice Hall 2003.
7. Hamerníková, B. – Kubátová, K.: Veřejné finance - učebnice. Praha, Eurolex 2004
8. Henley, D.-Likierman, A.-Perrin, J.-Evans, M.-Lapsley, I.-Whiteoak, J.: Public Sector Accounting and Financial Control. Fourth Edition. London-Glasgow-New York-Tokyo-Melbourne-Madras. Chapman and Hall 1992
9. Ježek, J.: Budou rozpočty rozdílnější? In: Ekonom č. 28. 2005, s. 58.
10. Kubátová, K.: Daňová teorie a politika. Praha. ASPI, 2003.
11. Kubátová, K.-Vybíhal, V. a kol.: Optimalizace daňového systému ČR. Praha. Eurolex 2004
12. Medved', J.-Nemec, J.-Orviská, M.-Zimková, E.: Verejné financie. Bratislava. SPRINT v'ra 2005.
13. Musgrave, R. A.- Musgraveová, P. B.: Veřejné finance v teorii a praxi. Praha., 1994.
14. Nemec, J. - Wright, G.: Verejné financie. Teoretické a praktické aspekty verejných financií v procese transformácie krajín strednej Európy. Bratislava, NISPAcee 1997
15. Ochrana, F.: Veřejná volba a řízení veřejných výdajů. Praha. Ekopress 2003.
16. Ochrana, F.: Veřejný sektor a efektivní rozhodování. Praha. Management Press 2001
17. Pearce D.W. a kol: Macmillanův slovník moderní ekonomie. Praha, Victoria Publishing. Rok vydání neúveden.
18. Peková, J.: Veřejné finance (úvod do problematiky). Praha. Codex Bohemia. 1999.
19. Peková, J.-Pilný, J.-Jetmar, M.: Veřejná správa a financování veřejného sektoru. 2. přepracované vydání. Praha. ASPI Publishing, 2005.
20. Potůček, M. a kol.: Průvodce krajinou priorit pro Českou republiku. Praha. Gutenberg 2002.
21. Potůček, M. a kol.: Putování českou budoucností. Praha. Gutenberg 2003
22. Potůček, M. a kol.: Vize rozvoje České republiky do roku 2015. Praha. Gutenberg 2001.

23. Rawls, J.: Teorie spravedlnosti. Praha. Victoria Publishing 1995
24. Wright, G.-Nemec, J.: Management veřejné správy. Teorie a praxe (zkušenosti z transformace veřejné správy ze zemí střední a východní Evropy). Praha. Ekopress, 2003.
25. Věstník Nejvyššího kontrolního úřadu. Praha. 2000, ročník VII, částka 4
26. Vyhláška č. 240 ze dne 21. dubna 2004 o informačním systému o zadávání veřejných zakázek a metodách hodnocení nabídek podle jejich ekonomické výhodnosti.
27. Vyhláška č. 205/1991 Sb., o hospodaření s rozpočtovými prostředky státního rozpočtu České republiky a o finančním hospodaření rozpočtových a příspěvkových organizací.
28. Vyhláška MF ČR č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě.
29. Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů
30. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích
31. Zákon č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech.
32. Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech
33. Zákon ČNR č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky)
34. Zákon č. 40 ze dne 17. prosince 2003 o veřejných zakázkách.
35. Zákon 2/1969 Sb., zákon ČNR ze dne 8. ledna 1969 o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR ve znění změn a pozdějších úprav.

Veřejná politika, veřejná volba, veřejný zájem „B”

Úvodem

Veřejná politika se opírá o nástroje veřejné volby. Jak známo, politika je uměním možného. To se v oblasti veřejné politiky projevuje (m.j.) v tom, že se v uskutečňují procesy veřejného (kolektivního) posuzování a výběru navrhovaných způsobů řešení. Cílem je vybrání nejvhodnější varianty. Obecným kritériem tohoto výběru je veřejný zájem. Při veřejné volbě dochází k vyjednávání mezi jednotlivými aktéry (subjekty) veřejné volby podle předem stanovených pravidel. Těmto problémům je věnována tato studie.

Základní subjekty veřejné volby a veřejná politika

František Ochrana



K základním subjektům veřejné volby patří politici, občané, zájmové skupiny a byrokracie¹. Teorie veřejné volby předpokládá, že všichni aktéři veřejné volby se chovají racionálně, tedy tak, že chtějí maximalizovat svůj prospěch². **Politici** formulují obsah veřejné politiky tak, aby co nejvíce odpovídala poptávce voličů po výstupech veřejné politiky. Smyslem takového chování je, aby co nejvíce uspokojili své potenciální voliče. **Občané** se identifikují (resp. ztotožňují) s obsahem veřejných politik tím, že v nich hledají naplnění svých preferencí po veřejných statcích, které jsou výstupem jednotlivých veřejných politik.

Dalším významným subjektem veřejné volby jsou **zájmové skupiny**. Jsou také nazývány nátlakovými skupinami³. Část autorů (zejména v USA) je nazývá „lobby“, pokud jde o označení činnosti osob či organizací existujících mimo zákonodárny orgán, přičemž tyto osoby a organizace vykonávají vliv na zákonodárny orgán a legislativu. Cílem zájmových skupin je rovněž maximalizace vlastního užítku.

Zájmové skupiny tedy přímo neparticipují na moci, avšak svým vlivem („nátlakem“) na ostatní subjekty veřejné politiky se usilují o dosažení svých cílů. Cílem zájmových skupin je ovlivnit vládní politiku v tom směru, aby tyto skupiny takto orientovanou politikou dosáhly určitý vlastní prospěch. Zájmové skupiny jsou většinou formální skupiny, institucionalizované organizace s vymezeným místem ve společnosti. Sdružují jednu či více podobných sociálních skupin či kategorií občanů. Patří k nim např. odbory, podnikatelská sdružení, environmentální skupiny.

Ve vztahu k veřejné politice můžeme rozlišit dva základní druhy zájmových skupin⁴, a to ochranné a podpůrné zájmové skupiny. Cílem ochranných skupin je zaštitovat určitou část populace. Patří k nim např. odbory a jiné zájmové skupiny, které obhajují zájmy určitých sociálních skupin či sociálních kategorií společnosti. Podpůrné skupiny podporují určité zájmy, projekty, politické cíle. Patří k nim např. organizace bojující proti jaderným elektrárnám.

¹ Ve veřejné politice bychom mohli nalézt i další subjekty. Od nich záměrně abstrahujeme. Věnujeme se pouze těm, které jsou v teorii veřejné volby považovány za určující.

² V této kapitole tedy vycházíme ze zjednodušeného předpokladu teorie veřejné volby, že dané subjekty se chovají racionálně. V této části odhlížíme od ne-racionálních faktorů veřejné politiky. Teorie veřejné volby vychází ze zjednodušeného předpokladu, že subjekty veřejné volby jednají racionálně.

³ V této práci budeme pojmy „nátlakové skupiny“ a „zájmové skupiny“ používat jako synonyma, pokud nebude výslovně uvedeno jinak.

⁴ Viz Sopóci, J.: *Politika a spoločnosť*. Bratislava. SOFA 1998, s.124.

Zájmové skupiny mohou ovlivňovat subjekty veřejné politiky (resp. představitele moci) různými způsoby. Z nich je jako příklad možné uvést následující:⁵

- Způsobem využití informací a formou expertní činnosti, kterou mohou provádět ve prospěch jiných subjektů (zejména politiků) veřejné politiky. Tak např. organizace právníků může formou právních expertíz působit na činnost vlády.
- V různých fázích volebního cyklu mohou přímo aktivně vstupovat do veřejné politiky, aktivní politiky.
- Používáním nátlaku. Příkladem jsou odbory, které si pod hrozbou stávkou vynucují na vládu prosazování svých požadavků.
- Násilnou činností, kdy dané zájmové skupiny využívají k prosazení svých zájmů násilné protesty.
- Soudní spory, kdy zájmové skupiny se usilují ovlivnit vládu i soudní cestou, podáváním žaloby i u mezinárodních soudů. Příkladem je žaloba ze strany rakouských aktivistů na českou stranu na dostavbu jaderné elektrárny v Temelíně.

Významná role patří i byrokracii. Ve vztahu k problematice veřejné politiky budeme pojem **byrokracie** používat ve třech základních významových rovinách. Za první jí rozumíme úkony (procedury) vykonávané veřejnou správou. Za druhé jí rozumíme vrstvu státních úředníků hierarchizovanou podle delegované moci. V třetí rovině se byrokracií rozumí výkon moci vyplývající z delegování pravomocí na úředníky.

Byrokracie vystupuje jako zvláštní zájmová skupina. V rámci teorie veřejné volby byrokracii rovněž pojmáme jako racionálně se chovající subjekt, který se usiluje o maximalizaci vlastní užitkové funkce. To se projevuje v tom, že **byrokracie má tendenci maximalizovat rozpočet své (veřejné) organizace**, neboť tím může dosáhnout maximalizace uspokojení. To se např. projevuje v tom, že byrokracie se usiluje do konce rozpočtového roku utratit všechny disponibilní zdroje bez ohledu na kritérium efektivnosti a účelnosti takové alokace.

Charakteristickým rysem byrokracie totiž je, že se identifikuje se systémem, a tím může docházet k ignorování veřejného zájmu, resp. skutečného poslání dané organizace. Byrokracie se tak stává specifickou, „do sebe uzavřenou“ zájmovou skupinou snažící se získat stále větší prestiž. Protože má monopol na informace, může ve veřejné volbě prosazovat takové rozhodnutí, které sleduje její preference a vede k neefektivnosti. Existuje nějaká možnost vedoucí alespoň k částečné eliminaci negativních důsledků byrokratického monopolismu? Lze se domnívat, že do určité míry ano, a to formou kontroly byrokracie a jejím řízením.

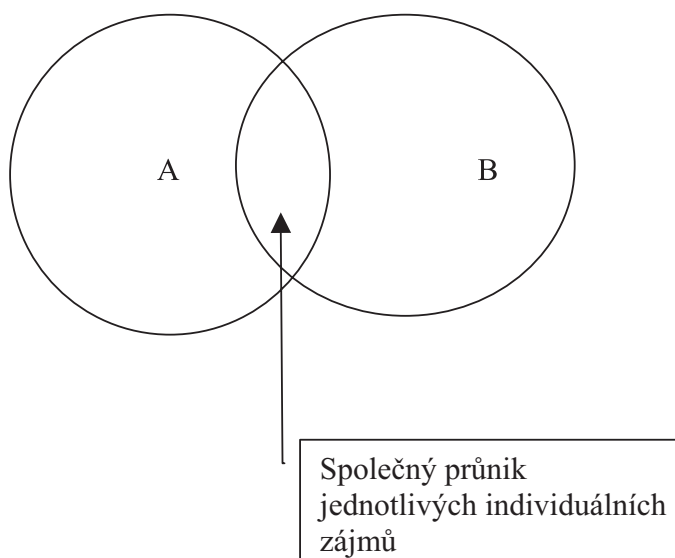
2

Veřejný zájem

František Ochrana

Základním kritériem pro kolektivní výběr je veřejný zájem. Charakteristickým rysem veřejného zájmu je, že má „nadindividuální“ charakter. Tuto skutečnost můžeme názorně zobrazit následovně:

Obr. 1: Veřejný zájem jako nadindividuální zájem



Legenda:

A...individuální zájem jedince A

B...individuální zájem jedince B

Vzniká otázka, který průnik uvedených individuálních zájmů splňuje kritéria „veřejného zájmu?“ Východiskem k řešení této otázky mohou být ideje J. J. Rousseaua: „Mezi vůlí všech a vůlí obecnou je často velký rozdíl. Obecná vůle přihlíží jen k zájmu společnému. Vůle všech přihlíží k zájmu soukromému a je jen souhrnem jednotlivých vůlí.“⁶ Obecná vůle je vždy správná a všichni ustavičně chtějí štěstí pro každého jen proto, že „není nikoho, kdo by si nepřivlastňoval slovo každý a kdo by nemyslel i na sebe, hlasuje -li pro všechny...obecná vůle, aby byla

⁶ Rousseau, J.J.: Rozpravy. Praha. Svoboda 1989,s. 238.

opravdu obecná, musí být obecná jak ve svém předmětu, tak ve své podstatě; že musí vycházet ze všech, aby platila pro všechny.“⁷

Samozřejmě že určení kritéria k definování veřejného zájmu, s ohledem na společný průnik individuálních zájmů, je v praxi značně obtížným krokem. Je ve veřejném zájmu provést vyvlastnění pozemků, kde má být postavena dálnice, nebo je ve veřejném zájmu primárně chránit soukromé vlastnictví?

Daná otázka je svým obsahem normativní. Také odpověď na ni je normativní. Nemá smyslu hledat pozitivní odpověď, protože taková neexistuje. Jiný tedy bude obsah sociálně orientovaných veřejných politik a jiný bude obsah liberálních politik.

Na základě uvedené analýzy se můžeme pokusit o určitou souhrnnou charakteristiku pojmu „veřejný zájem“. Nositelem veřejného zájmu je sociální subjekt. Veřejný zájem je činitelem skupinové (společenské) integrity sociálního subjektu, který je společným zájmem zainteresován na řešení určitých společných problémů, jež mají atribut „veřejné věci“. Veřejný zájem má normativní obsah. Pro jeho charakteristiku je určující, zda jeho zaměření odpovídá všeobecně přijímané společenské morálce a právním zákonům dané společnosti. Veřejný zájem má „nadindividuální“ charakter. To znamená, že jeho nositelem je sociální (nikoliv individuální) subjekt. Těmito sociálními subjekty jsou aktéři veřejné politiky (např. politici, vlády).

⁷ Tamtéž, s. 240. Ze současných teoretiků sehrál významnou roli J. Rawls svojí prací *Teorie spravedlnosti*. Praha. Victoria Publishing, 1995.

Veřejná volba a veřejná politika

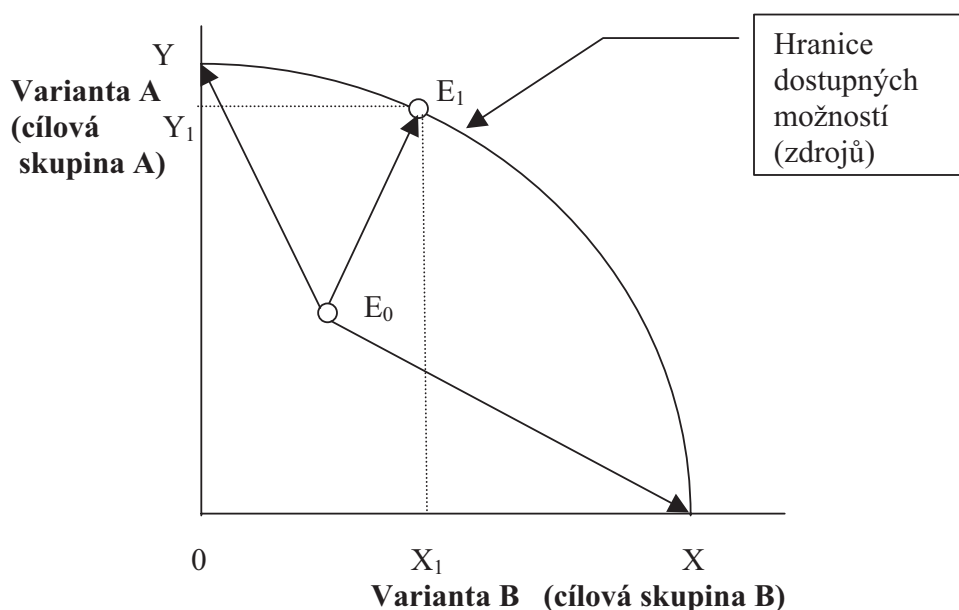
František Ochrana

3

O zaměření veřejné politiky, výběru variant řešení a použití výstupů veřejné politiky se rozhoduje v procesu veřejné volby. Z hlediska teorie veřejné volby můžeme rozlišit tři základní druhy kolektivního rozhodování, které uplatňujeme ve veřejné politice. Jsou to: rozhodování jedince, konsensuální rozhodování a rozhodování na základě použití většinových pravidel. Každá forma má své výhody a nevýhody.

Rozhodování jedince je založeno na předpokladu, že rozhoduje jediný subjekt veřejné politiky (např. ministr, náměstek, ředitel odboru, představitel samosprávy). Způsob takového rozhodování názorně vysvětluje následující obrázek.

Obr. 2: Rozhodování jedince ve veřejné politice



Legenda:

E_0výchozí bod

XYhranice dostupných (možných) efektivních řešení

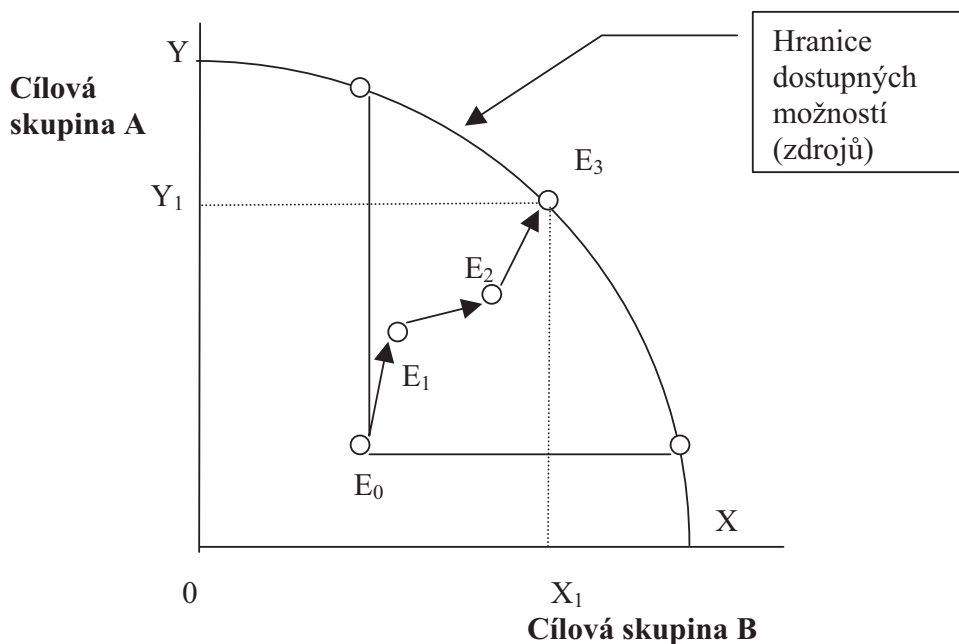
V případě rozhodování jedince předpokládáme, že daný jedinec rozhoduje se znalostí problému a tak, aby respektoval „veřejný zájem“. Výchozím bodem k rozhodování je bod E_0 . Jak je zřejmé, označuje tento bod takový stav, který není optimální, poněvadž leží pod hranicí množiny dostupných efektivních možností, které jsou dány křivkou XY. Cílem daného subjektu je provést takové rozhodnutí, které bude efektivním řešením. Daný subjekt veřejné politiky v tomto případě může rozhodnout okamžitě, bez větších nákladů na rozhodování. Obrázek zobrazuje tři výsledky (a důsledky) takového rozhodnutí.

Pro názornost předpokládejme, že daný jedinec rozhoduje o redistribuci disponibilních zdrojů. V prvním případě (bod X), dostane dané zdroje jen tak skupina občanů, kteří patří do cílové skupiny varianty B. V druhém případě tyto zdroje dostanou pouze příslušníci cílové skupiny varianty A. Pokud bude výsledkem rozhodnutí konečný stav E_1 , pak budou zdroje rozděleny mezi obě cílové skupiny. Skupina A dostane z disponibilního bohatství množství Y_1 , skupina B množství X_1 .

Výhodou takového rozhodování ve veřejné politice je, že náklady na takový způsob rozhodování jsou relativně velmi nízké. V důsledku okamžitého časového rozhodování nedochází k časovému prodlevám., poněvadž odpadá potřeba případného vyjednávání a politického smlouvání. Takové rozhodování může být efektivním tehdy, jestliže vytvoříme takové „mechanismy“, které umožní dostatečně kontrolovat rozhodování daného jedince.

Druhou formou rozhodování, uplatnitelnou ve sféře veřejné politiky, je **konsensuální rozhodování (jednomyslné) rozhodování**. To je v oblasti veřejné politiky uplatňováno např. na úrovni rad, poradních a expertních orgánů. Jeho podstatu znázorňuje následující obrázek.

Obr. 3: Rozhodování na základě jednomyslné shody



Legenda:

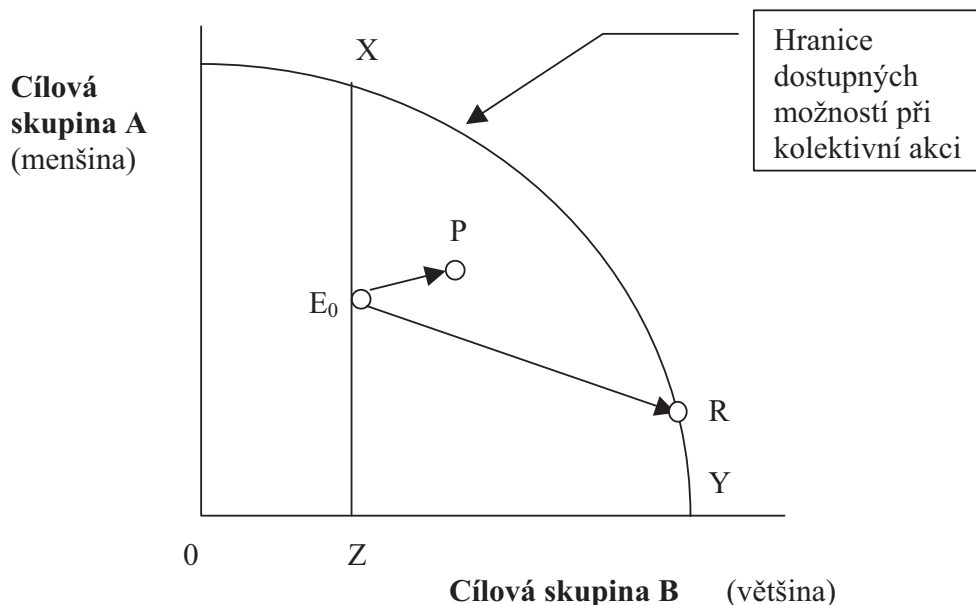
- E_0výchozí bod
- E_1výsledek (neoptimální stav) po prvním kroku jednání
- E_2výsledek (neoptimální stav) po druhém kroku jednání
- E_3konečný optimální bod na hranici dostupných možností
- E_0YX ...plocha ohraničující množinu bodů jednomyslných rozhodnutí
- XYhranice dostupných (možných) efektivních řešení
- X_1Y_1optimální a spravedlivé rozdělení zdrojů jako výsledek konsenzuálního hlasování

Jak je z grafu zřejmé, k jednomyslnému rozhodnutí **je potřebný souhlas všech zúčastněných stran** (v našem případě cílové skupiny A i cílové skupiny B). Předpokládejme, že cílová skupina B tvoří většinu, takže jestliže by bylo použito jednoduché většinové hlasování, při hlasování by vyhrála. Při konsenzuálním hlasování je ale tato nespravedlnost vůči menšině eliminována, neboť při jednomyslném hlasování musí být splněna podmínka, že všechny hlasující strany musí s daným řešením souhlasit. To je samozřejmě náročné na vyjednávání, kdy při takovém způsobu rozhodování může dojít k časové prodlevě. Další nevýhodou konsenzuálního rozhodování je skutečnost, že může docházet k vydírání ze strany jedince, který v důsledku práva veta může zablokovat celé jednání.

Pro zjednodušení předpokládejme, že toto vyjednávání se uskuteční ve třech kolech. Výchozí stav označuje bod E_0 . Následuje první dohadovací kolo, kdy výsledkem tohoto jednání je stav E_1 . Jak je zřejmé, tento stav není ještě optimálním. Optimální není ani výsledek druhého dohadovacího kola E_2 , poněvadž i tento bod leží pod hranicí optima. Teprve třetí kolo přináší optimální stav E_3 . Vyjednávající strany dosáhly hranice dostupných možností (optimální stav). Dané řešení je zároveň výrazně spravedlivé, protože z množiny všech možných optimálních řešení (body na křivce XY) je daný bod E_3 (se souřadnicemi $X_1 Y_1$) jednomyslně přijímán jako spravedlivé rozhodnutí.

Ve veřejné politice se ponejvíce používá **hlasování většinové**. Jeho podstatou je, že je vybrána ta varianta, která získá většinu hlasů. Většina hlasů je stanovena na základě většinového pravidla. Výhodou většinového pravidla je, že sice eliminuje možnost vydírání jedincem, ale nevylučuje, že většina nezneužije svého dominantního postavení ve svůj prospěch. Podstatu problému zobrazuje následující obrázek.

Obr. 4: Většinové pravidlo ve veřejné politice



Legenda:

- E₀.....výchozí bod
- R.....redistribuce ve prospěch skupiny B
- P.....Paretovo zlepšení
- XYZ...množina hlasovacích možností skupiny B

Předpokládejme, že v systému veřejné politiky hlasují dvě skupiny, z nichž jedna má většinu hlasů. Tou je skupina B. Je logické předpokládat, že při použití většinového pravidla může skupina B rozhodnout o všech záležitostech. Jako racionálně se chovající subjekt bude hlasovat pro ty návrhy, které nejvíce zlepšují její původní postavení. Necht' má skupina B (v uvedeném zobrazeném případě) při použití většinového pravidla na výběr tři varianty: buď může hlasovat za zachování původního stavu (bod E₀), nebo hlasovat za změnu znázorněnou posunem do bodu P, nebo zvolit variantu přesunu z bodu E₀ do bodu R.

Pokud ponechá existující stav E₀, je taková politika (z hlediska ekonomické racionality) neefektivní, poněvadž nevyužívá všechny možné zdroje. Pokud bude výsledkem dané politiky stav označený jako P, jedná se sice o Paretovo zlepšení, kdy výstupy takové politiky můžeme hodnotit jako efektivnější ve srovnání s předchozím stavem, avšak ještě se nejedná o optimální stav. Množina optimálních rozhodnutí je dána množinou bodů ležících na křivce XY. Jedním z bodů takového optimálního rozhodnutí je bod R. Jak je zřejmé, většina bude takový bod preferovat. Ve veřejné politice je tento případ znám jako tzv. redistribuce neboli přerozdělení.

V uvedeném případě si většina (skupina B) redistribucí polepší, ale menšina utrpí v důsledku odejmutí zdrojů ztrátu, přestože při rozhodování existovala varianta (posun do bodu P), kdy by si obě skupiny polepšily. Z uvedené analýzy vyplývá, že většinové pravidlo, přestože je formálně založeno na demokracii, může vést k diskriminaci menšiny. Zároveň většinové pravidlo nezaručuje efektivnost rozhodnutí.

Přímá většinová pravidla využitelná při hlasování ve veřejné politice

František Ochrana

4

V rámci veřejné politiky můžeme použít přímé většinové hlasování nebo nepřímé většinové hlasování.

Většinové hlasování přímé je takovou formou většinového rozhodování, kdy voliči svým hlasem přímo rozhodují o veřejných záležitostech. Z historického hlediska lze uvést příklad přímé aténské demokracie z období antického Řecka, kdy lidé žili v městských státech zvaných polis. Veřejné mínění požadovalo na občanech, aby projevovali zájem o státní záležitosti a směřovali ke společnému prospěchu a dobru⁸.

⁸ Řečeno dnešní terminologií, to vyžadovalo podřizovat individuální zájem zájmu veřejnému, což byla povinnost všech, kteří se stali „veřejnými činiteli.“ Stát se „veřejným činitelem“, např. členem padesáti předsedajících, znamenalo být zvolen. Volilo se losem. Do jedné urny se vložila jména kandidátů a do druhé bílá a černá semena fazolí, přičemž bílých fazolí bylo přesně tolik, kolik lidí bylo třeba zvolit. Vytahovalo se současně jméno a fazole. Byla-li bílá, byl nositel onoho jména zvolen. Volba některých funkcí kladla na kandidáta vysoké odborné i mravní nároky. Teprve po důkladném prozkoumání jeho schopností a vlastností byl dotyčný podroben přísaze. Služba veřejnému zájmu rozhodovala i zde. Každý mohl být z funkce hlasováním odvolán, a to i třeba na základě obvinění ze ctizádostivosti. Sněm jej mohl hlasováním odsoudit na 10 let do vyhnanství. U Xenofonta se můžeme dočíst, že k smrti byli odsouzeni dokonce i vítězni strategové námořní bitvy u Arginus, a to proto, že nezachránili ztroskotané námořníky.

Svobodní bezúhonní občané starší než 20 let se shromažďovali asi čtyřicetkrát do roka na pravidelných shromážděních (ekklésii). Na nich se rozhodovalo o otázkách války, míru, ustavovaly se zákony, volili úředníci, udělovala občanská práva. Jednání ekklésii bylo oznamováno pět dní předem, přičemž byly probírány otázky, které již předtím prozkoumala rada (búlé). O návrzích rady dával hlasovat její předsedající. V některých případech bylo o otázce rokováno, přičemž řečníci i občané pronášeli své názory. Shromáždění občané hlasovali tabulkami nebo zdvižením ruky. Usnesení bylo zapsáno, archivováno a obvykle ve formě desky veřejně vystaveno. Ekklésia mělo práva ostrakismu, což byl střepinový soud, jímž se odsuzovaly do vyhnanství občané toužící po samovládě. Provádělo se to tak, že přibližně jednou či dvakrát v roce se hlasovalo, zda je třeba provést ostrakismus. Pokud bylo mínění Aténanů většinové, byl svolán mimořádný sněm (ostrakoforia), jehož se muselo zúčastnit nejméně šest tisíc svobodných občanů (quorum). Každý občan dostal hliněný střep (ostrakon), na který napsal jméno toho, kdo je nebezpečný pro demokracii a má být vypovězen. Po sečtení hlasů (střepů), ověření quora, byl ten, jehož jméno dostalo nejvíce hlasů, vypovězen z Atén na 10 let do vyhnanství mimo obec, avšak nepozbýval majetku ani občanských práva. Stát se „veřejným činitelem“, např. členem padesáti předsedajících, znamenalo být zvolen. Volilo se losem. Do jedné urny se vložila jména kandidátů a do druhé bílá a černá semena fazolí, přičemž bílých fazolí bylo přesně tolik, kolik lidí bylo třeba zvolit. Vytahovalo se současně jméno a fazole. Byla-li bílá, byl nositel onoho jména zvolen. Volba některých funkcí kladla na kandidáta vysoké odborné i mravní nároky. Teprve po důkladném prozkoumání jeho schopností a vlastností byl dotyčný podroben přísaze. Služba veřejnému zájmu rozhodovala i zde. Každý mohl být z funkce hlasováním odvolán, a to i třeba na základě obvinění ze ctizádostivosti. Sněm jej mohl hlasováním odsoudit na 10 let do vyhnanství. U Xenofonta se můžeme dočíst, že k smrti byli odsouzeni dokonce i vítězni strategové námořní bitvy u Arginus, a to proto, že nezachránili ztroskotané námořníky.

V současnosti je hlavním nástrojem přímého většinového hlasování **referendum**. V zásadě lze vyčlenit dva základní druhy referenda, a to referendum povinné ze zákona, kdy je přímo předepsáno, které zákony, resp. smlouvy musí být schváleny v referendu. K tomuto druhu referenda patří např. hlasování občanů státu, zda se stát členem EU. Druhou formou je referendum iniciované na základě vůle lidu, která je prvotně projevena mimo zákonodárnou iniciativu (parlament)⁹. Projevená iniciativa se může vztahovat k určitému aktuálnímu problému, kdy určité procento oprávněných voličů může předložit petici k uspořádání referenda k některému z problémů, který byl již schválen zákonodárným sborem, nebo určité procento voličů může předložit petici k uspořádání referenda k problému, který byl zákonodárným sborem předložen, ale ještě neschválen. Občané mohou sepsat i petici k vypsání referenda k problému, který považují za potřebný řešit i přesto, že se jím zákonodárný sbor dosud vůbec nezabýval.

Referendum je svojí podstatou dotazníkovým šetřením. Jeho obsahem je vysoce standardizovaná, velmi stručně formulovaná uzavřená otázka, kdy je na ni odpovídáno možnostmi „ano“, nebo „ne“.

Použití referenda má v demokratické společnosti své oprávnění. Je alternativou pro tu část občanů, kteří dospěli k závěru, že zvolení zástupci nedostatečně obhajují veřejný zájem zejména v důsledku nedokonalostí na politickém trhu, resp. ignorují veřejný zájem v důsledku vlastních skupinových zájmů. Použití referenda má i své slabé stránky. V referendu voliči nemohou vyjádřit sílu svých preferencí. Kritické referenda tvrdí, že jeho použití oslabuje pravomoc volených orgánů. Někdy zaznívá i elitářská politická kritika spočívající v názoru, že politici jsou nejlépe informovanou a z hlediska rozhodování fundovanou elitou, kdežto „průměrný volič“ je nekompetentní rozhodovat o složitém problému¹⁰.

⁹ Do mimo zákonodárné iniciativy patří plebiscit. V běžné mluvě dochází ke směšování pojmu „referendum“ a „plebiscit“. Přísně vzato, oba pojmy mají odlišný obsah. Plebiscit (z latiny plebiscitum, což znamená usnesení lidu) je formou lidového hlasování, která má, na rozdíl od referenda, nezávazný charakter. Plebiscit je typem lidového hlasování, které se obvykle používá před rozhodnutím zákonodárného sboru. K iniciování referenda je potřebné určit procento voličů (obvykle 10-15 %), aby mohlo být k danému problému vyhlášeno referendum.

¹⁰ Čtenář jistě zaznamenal tyto názory i na české politické scéně.

Většinové hlasování nepřímé a jeho využití ve veřejné politice

5

František Ochrana

Při hlasování o věcech veřejných používáme nejčastěji **nepřímé většinové hlasování**. To je založeno na tom, že za občany volí (rozhodují) jejich zástupci. Typickým případem je hlasování při volbách do zastupitelských orgánů. Pravidlo nepřímého většinového hlasování můžeme použít i při jiných formách hlasování ve veřejné politice, např. i při hlasování v komisi, kam vyšleme svého zástupce, aby hájil při hlasování názor našeho pracoviště.

Ve veřejné politice můžeme využít tato základní pravidla většinového hlasování: pravidlo prosté většiny, pravidlo relativní většiny, pravidlo variantního hlasování s označením preferencí, pravidlo kvalifikované většiny, pravidlo vyčerpávající většiny.

K nejvíce používaným pravidlům patří **pravidlo prosté většiny**. Toto pravidlo se často používá při zasedáních odborných orgánů či komisí projednávajících záležitosti veřejné politiky. Je založeno na tom, že hlasující (volič) svým jediným hlasem se staví za jím vybranou (preferovanou) variantu. Ta varianta, která získá více než 50 %, se stává vítěznou. Výhodou tohoto pravidla je, že je výrazně demokratické, poněvadž je vybrána ta varianta, za níž hlasuje nadpoloviční většina. Nevýhodou ale je, že pokud se hlasuje o více jako dvou variantách, pak nemusí mít takové hlasování vítěze. Problémem také je, tak jako ostatně všech většinových pravidel, že ani nadpoloviční většina hlasů nezaručuje, že byla vybrána optimální (nejlepší) varianta. Není např. vyloučeno zmíněné vládní selhání. Dalším používaným většinovým pravidlem je **pravidlo relativní většiny**. Toto pravidlo je založeno na ideji tzv. poměrné většiny, tedy na předpokladu, že vítězí ta varianta, která získá poměrně nejvíce hlasů. Vítězem se tedy může stát varianta, která zvítězí před další variantou o jediný hlas.

Výhodou tohoto pravidla je, že vybereme vítěze, tedy návrh, jež získá relativně nejvíce hlasů. Nevýhodou je, že toto pravidlo bere na zřetel pouze nejvyšší (první) preference voličů. Dané pravidlo totiž předpokládá, že voliči jsou po projevení preferencí k vybrané variantě k ostatním variantám indiferentní. Lze si snadno představit, že pokud by systém výběru bral na zřetel pořadí všech variant, pak by zvítězila varianta, která je v průměrném uspořádání voličských preferencí hodnocena nejvýše¹¹. Při použití pravidla relativní většiny vzniká také nebezpečí, že extrémní skupina voličů může získat většinu jediného hlasu, přestože by ji ve skutečnosti (za předpokladu celkových voličských preferencí) většina ostatních voličů odmítla.

Dalším pravidlem je **variantního hlasování s označením preferencí**. Podstatou je, že voliči udělí každé variantě preferované pořadí. Následuje sčítání prvních preferencí. Pokud některá varianta získá více jak 50 % hlasů, stává se vítězem. V případě, že žádná varianta nezískala

¹¹ Taková varianta se v teorii veřejné volby nazývá efektivní variantou (efektivním kandidátem).

potřebnou nadpoloviční většinu prvních preferencí, vyloučí se varianta s nejmenším počtem prvních preferencí, přičemž její hlasy se udělí variantám, kteří jsou v nich uvedeny na druhém místě. Ta varianta, která získá většinu hlasů, se stává vítěznou. V případě, že žádná varianta nezíská potřebnou většinu, je vyřazena varianta s nejmenším počtem hlasů a opět jsou rozděleny druhé preference mezi ostatní varianty. Pokud ani v tomto případě nezíská žádná varianta více jak polovinu hlasů, proces se opakuje do té doby, až vzejde vítěz s počtem hlasů nad 50 %.

Uveďme si daný problém na příkladě. Necht' jsou dány následující preference voličů při hlasování o variantách A, B, C, D, E. Necht' počet hlasujících je sto.

Tabulka 1: Pořadí variant u jednotlivých skupin (výsledky hlasování)

Skupina I. 32 voličů	Skupina II. 28 voličů	Skupina III. 20 voličů	Skupina IV. 12 voličů	Skupina V. 8 voličů
A	E	B	D	C
D	D	C	E	B
C	C	D	C	A
B	B	E	B	D
E	A	A	A	E

Jak je zjevné, nejvíce hlasů v prvním kole získala varianta A (32 %). To je ale méně nežli 50 %. Proto dojde k vyřazení varianty C, kterou preferovala V. skupina. Pátá skupina uvedla jako druhou v pořadí variantu B. Jak vidíme, pátá skupina je složena z 8 voličů. Varianta B, za kterou hlasovalo 20 voličů třetí skupiny, proto získá 8 dodatečných hlasů. To tedy znamená, že varianta B má v druhém kole celkem 28 hlasů, přičemž nikdo nezískal potřebnou nadpoloviční většinu. Vyřadíme proto variantu D, kterou preferovalo 12 voličů IV. skupiny. Voliči této skupiny uvedli jako druhou v pořadí variantu E. V třetím kole tedy přičteme 12 hlasů variantě E, která získá celkem $28 + 12 = 40$ hlasů. Následuje další kolo. První, druhá i třetí preference skupiny III. (tedy varianty B, C, D) byly již vyloučeny. Varianta E proto dostane od III. skupiny 20 hlasů, takže má celkem 60 % hlasů a stává se vítězem.

Uvedené pravidlo je možné při hlasování doporučit všude tam, jestliže nechceme, aby byl zvolen extrémní kandidát, který sice z hlediska prvních preferencí získá většinu hlasů, ale z hlediska celkových preferencí daná varianta není ostatními preferována, protože extrémního kandidáta řadí v preferencích nízko. Důsledkem je, že v průběhu hlasování může dojít k vyloučení efektivní varianty.

To je i námi analyzovaný případ, kdy varianta C se v průměrném uspořádání preferencí nachází relativně vysoko, a přesto neztvítězila, poněvadž na první místo ji zařadilo pouze 8 % voličů, což byl nejnižší počet prvních preferencí, a proto tato varianta byla v prvním kole vyloučena. Došlo i k vyloučení alternativy D, která se v preferencích všech voličů rovněž nacházela výše nežli vítězná alternativa E. Nevýhodou tohoto způsobu hlasování je tedy nebezpečí vyloučení efektivního kandidáta.

Dalším většinovým pravidlem, které můžeme použít ve veřejném rozhodování, je **pravidlo kvalifikované většiny**. Jí se rozumí předem určená většina (např. 80 procent), která je potřebná k tomu, aby byl daný návrh schválený. Příkladem je hlasování o ústavních změnách či hlasování v různých expertních a poradních komisích ministerských orgánů. Výhodou takového hlasování je to, že bere na zřetel názor velké části voličů. Nevýhodou ale je, že navrhované změny mohou být zablokovány z důvodu nezískání potřebného množství hlasů.

Dalším většinovým pravidlem je **Condorcetovo kritérium**. Jeho podstatou je párové porovnávání jednotlivých variant: Je vybrána ta varianta, která v přímém porovnávání zvítězí nad každou ze zbývajících variant. Condorcetovo kritérium je relativně dokonalým výběrovým pravidlem, poněvadž při něm dochází k úplnému zachycení uspořádání preferencí jednotlivých voličů. Avšak ani Condorcetovo kritérium není dokonalé. Může při něm docházet k manipulaci s pořadím, takže není zaručeno, aby byla vybrána efektivní varianta.

Uveďme následující příklad. Nechť je dána množina 100 voličů, přičemž I. skupina má 51 voličů a II. skupina 49 voličů. Obě skupiny rozhodují o variantách A, B, C. První skupina preferuje variantu A před B a B před C. Druhá skupina staví nejvýše variantu B, následuje C před A. Jak je zřejmé, vítězí varianta A, poněvadž ji preferuje většina voličů (51 %), přestože 49 % oprávněných voličů ji řadí na poslední místo. Snadno nahlédneme, že efektivní variantou by v tomto případě byla varianta B, kterou 51 voličů dává na druhé místo a 49 voličů na místo první.

Při použití Condorcetova kritéria může za určitých podmínek vzniknout tzv. **hlasovací paradox**¹². Může k němu dojít, jestliže se hlasuje o více jak dvou variantách a existuje tzv. volič s dvouvrcholovou preferencí a je porušena tranzitivita při hodnocení variant.

Pro zjednodušení předpokládejme, že máme tři voliče, kteří mají dostatek informací k tomu, aby hlasovali mezi různými variantami veřejných výdajů na zdravotnictví. Jejich preference zobrazuje následující tabulka.

Tabulka 2: Preference voličů mezi různými variantami veřejných výdajů na zdravotnictví

Volič/Varianty (úroveň výdajů)	Varianta A ₁ (nízká úroveň výdajů)	Varianta A ₂ (střední úroveň výdajů)	Varianta A ₃ (vysoká úroveň výdajů)
V ₁	2	3	1
V ₂	3	1	2
V ₃	1	2	3

Předpokládejme, že každý volič má jeden hlas a musí rozhodnout mezi třemi variantami úrovní výdajů na zdravotnictví (A₁, A₂, A₃). Uvedení voliči mají odlišné představy na problém financování zdravotnictví. Volič V₁ preferuje silnou účast státu v oblasti zdravotnictví. Preferuje proto vysoké výdaje. Protože zná nálady voličů, kalkuluje, že z hlediska dalšího vývoje bude pro něj vhodné, když na druhé místo dá nízké výdaje. Volič V₂ je centrista. Dává přednost střední úrovni výdajů. Volič V₃ upřednostňuje pouze nezbytné státní výdaje na zdravotnictví, staví se proto za nízkou úroveň výdajů.

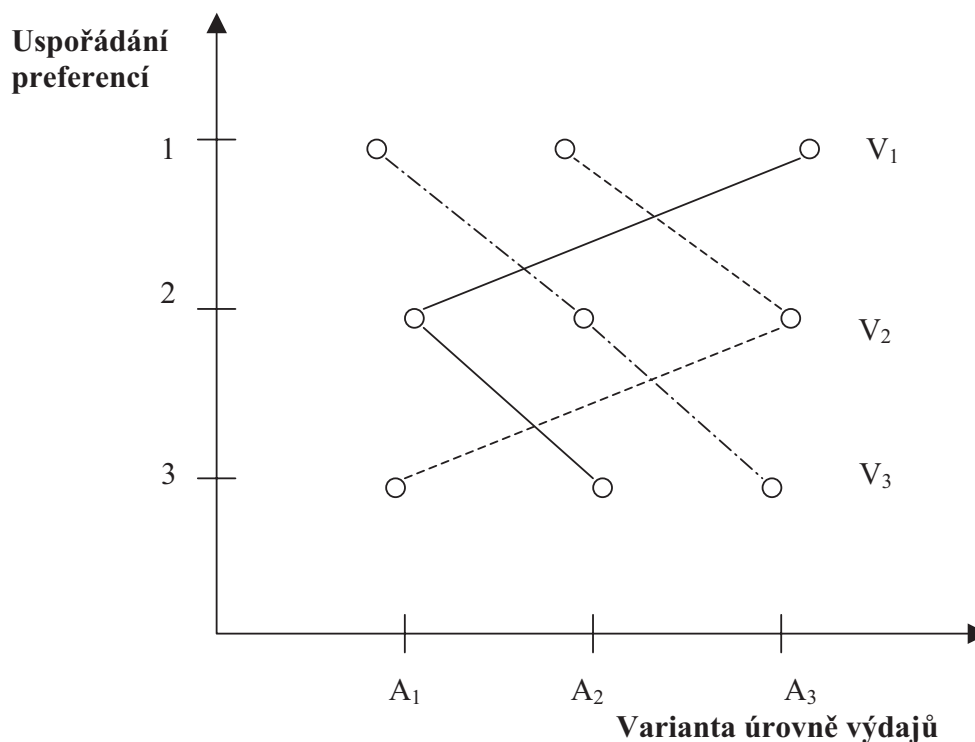
Podívejme se, jak dopadne většinové hlasování o výdajích s použitím Condorcetova kritéria. Hlasujme nejdříve mezi variantou A₁ a A₂. Jak ukazuje tabulka, zvítězí varianta A₁ nad A₂, tedy varianta nízké úrovně výdajů nad střední úrovní výdajů. Postavme proti sobě variantu A₂ a A₃. Vítězem se stává varianta A₂, tedy střední úroveň výdajů vítězí nad vysokou úrovní výdajů.

Nechejme hlasovat mezi variantami A₃ a A₁. Vítězí varianta A₃, tedy vysoká úroveň výdajů nad nízkou úrovní výdajů. Tento jev se nazývá hlasovací paradox, neboť žádná varianta nemůže

¹² Hlasovací paradox má i jiná pojmenování jako např. cyklická většina, volební paradox.

docílit většinu proti všem ostatním variantám¹³. Tento paradox nelze nijak vyřešit, neuvažujeme-li případ arbitrárního rozhodnutí pro nějakou volební proceduru. Co způsobilo hlasovací paradox? Skutečnost, že některá z preferencí voličů má více vrcholů a že byla porušena tranzitivita. Ukažme si na daný problém na příslušném obrázku.

Obr. 5: Preference voličů mezi různými návrhy výdajů na zdravotnictví



Legenda:

- A₁...nízká úroveň výdajů
- A₂...střední úroveň výdajů
- A₃...vysoká úroveň výdajů
- V₁...volič číslo 1
- V₂...volič číslo 2
- V₃...volič číslo 3

Jak je zřejmé, volič V₁ má extrémní skony, neboť preferuje vysokou úroveň výdajů před nízkou úrovní, a teprve na poslední (třetí místo) dává střední úroveň výdajů. Křivka preferencí voliče V₁ má více vrcholů. Výsledek hlasování v tomto případě závisí na pořadí, ve kterém jednotlivé alternativní dvojice porovnáváme.

Z toho vyplývá, že při použití Condorcetova kritéria bychom se měli přesvědčit, zda nehrozí vznik hlasovacího paradoxu, poněvadž pak posloupnost projednávání jednotlivých variant může určit, která varianta se stane vítěznou. Ten, kdo určuje hlasovací agendu, může ovlivnit výsledek hlasování.

¹³ Tohoto paradoxu si poprvé povšimnul J.M.Condorcet. Později ho znovuobjevil a zpopularizoval K.J. Arrow v práci Social Choice and Individual Values. New York. John Wiley J Sohns 1951. Arrow dokazuje, že je nemožné nalézt hlasovací metodu na principu většinového pravidla, která by nezávisela na jednacím pořadí, zaručovala efektivnost a respektovala individuální preference. To je známo jako tzv. Arrowův teorém nemožnosti.

Dokažme, že manipulaci s pořadím hlasování lze (za podmínek hlasovacího paradoxu) určit vítěze. Dejme tomu, že ve výboru, který určuje pořadí hlasování, stojí lidé, kteří jsou stoupenci omezených státních výdajů na zdravotnictví. Pak tito lidé mohou stanovit takové pořadí projednávání variant, že zvítězí jimi preferovaná varianta. Budou tedy prosazovat nejdříve hlasování mezi variantou A_3 (vysoké výdaje) a variantou A_2 (střední výdaje). Varianta A_2 zvítězí v poměru počtu hlasů 2:1. Poté se vítěz (varianta A_2) utká s variantou A_1 (nízké výdaje). Varianta A_1 se stane celkovým vítězem.

Pokud by ale mohli hlasovací proceduru ovlivnit stoupenci vysokých státních výdajů na zdravotnictví, pak by nejprve nechali hlasovat o variantě A_1 (nízké výdaje) a variantě A_2 (střední výdaje) a pak vítěze postavili proti variantě A_3 , přičemž tato by celkově zvítězila.

Z toho vyplývá, jak dokazuje **Arrow**, že neexistuje žádná hlasovací metoda na principu většinového pravidla, která zaručuje efektivnost, respektuje individuální preference a nezávisí na jednacím pořádku.

Hlasovací paradox mohou eliminovat pravidla hlasování na základě přidělování bodů, hlasování na základě váženého uspořádání, logrolling a schvalující hlasování. Při **hlasování na základě přidělování bodů** má každý volič k dispozici určitý stejný počet bodů (např. 100 bodů). Ty pak přiděluje podle svých preferencí jednotlivým variantám. Ta varianta, která celkově získá největší počet bodů, se stává vítěznou. Hlasování na základě přidělování bodů umožňuje vzít na zřetel voličské preference, a to za předpokladu, máme-li jistotu, že voliči se nebudou chovat strategicky. V případě, že se voliči budou chovat strategicky, tak budou přidělovat body tak, aby např. nezvítězila pro ně nepřijatelná varianta.

Dalším pravidlem je **hlasování na bázi váženého uspořádání** (Bordův počet). Při použití hlasování na bázi váženého pořadí se postupuje tak, že jednotlivým preferencím (pořadím) je expertně přiřazena určitá váha, vážené hlasy se sčítají. Vítězí varianta s největším ziskem vážených hlasů. Praktickou aplikaci uvádí následující příklad. Necht' existují varianty A, B, C, D a E. Experti stanovili, že první preference má váhu 5, druhá preference má váhu 4, třetí preference má váhu 3, čtvrtá preference má váhu 2 a pátá preference má váhu 1. Výsledná čísla v tabulce udávají vážené uspořádání.

Tabulka 3: Preference voličů a hlasování na bázi váženého uspořádání

Skupina I. 32 voličů	Skupina II. 28 voličů	Skupina III. 20 voličů	Skupina IV. 12 voličů	Skupina V. 8 voličů
A $5 \cdot 32 = 160$	E $5 \cdot 28 = 140$	B $5 \cdot 20 = 100$	D $5 \cdot 12 = 60$	C $5 \cdot 8 = 40$
D $4 \cdot 32 = 128$	D $4 \cdot 28 = 112$	C $4 \cdot 20 = 80$	E $4 \cdot 12 = 48$	B $4 \cdot 8 = 32$
C $3 \cdot 32 = 96$	C $3 \cdot 28 = 84$	D $3 \cdot 20 = 60$	$C3 \cdot 12 = 36$	A $3 \cdot 8 = 24$
B $2 \cdot 32 = 64$	B $2 \cdot 28 = 56$	E $2 \cdot 20 = 40$	B $2 \cdot 12 = 24$	D $2 \cdot 8 = 16$
E $1 \cdot 32 = 32$	A $1 \cdot 28 = 28$	A $1 \cdot 20 = 20$	A $1 \cdot 12 = 12$	E $1 \cdot 8 = 8$

Konečný počet rozdělení vážených bodů je následující:

Varianta A: $160 + 28 + 20 + 12 + 24 = 244$

Varianta B: $64 + 56 + 100 + 24 + 32 = 276$

Varianta C: $96 + 84 + 80 + 36 + 40 = 336$

Varianta D: $128 + 112 + 60 + 60 + 16 = 316$

Varianta E: $32 + 140 + 40 + 48 + 8 = 268$

Vítězí varianta C, která získala celkem 336 vážených hlasů

Výhodou uvedeného postupu je, že bere na zřetel celé uspořádání preferencí jednotlivých voličů. Za předpokladu, že se voliči nebudou chovat strategicky, bude zvolena efektivní varianta C.

Ve veřejné volbě (zejména v případě zastupitelských orgánů) se setkáváme s logrollingem. **Logrolling** je politický obchod s hlasy, čili politické smlouvání. Je dohodou mezi hlasujícími stranami, kdy tyto si výměnou vyjednají podporu při jednotlivých hlasováních.

Relativně nově vytvořeným hlasovacím pravidlem je schvalující hlasování¹⁴. Při tomto způsobu hlasování každý volič hlasuje pro x variant ($1 \leq x \leq z$), které hodnotí nejvýše z celkového souboru variant (z). Počet vybraných variant jednotlivým voličem se může případ od případu lišit. Ta varianta, která obdrží nejvíce hlasů, se stává vítězem.

Na základě použití pravidla schvalujícího hlasování lze dospět k výběru efektivního kandidáta, přičemž je snížena pravděpodobnost, že zvítězí extrémní varianta. Avšak ani při použití tohoto postupu nelze zamezit důsledkům případného strategického chování voličů. Nevýhodou uvedeného pravidla ale je, že nezohledňuje případné velké rozdíly v intenzitě preferencí uvnitř volební skupiny. V tomto smyslu mohou být výsledky hlasování citelně ovlivněny tím, kolik preferovaných variant v rámci své skupiny voliči nakonec vyberou.

¹⁴ Viz Brams, S. J.-Fishburn, P. C.: Approval Voting. Boston. Birkhauser 1983

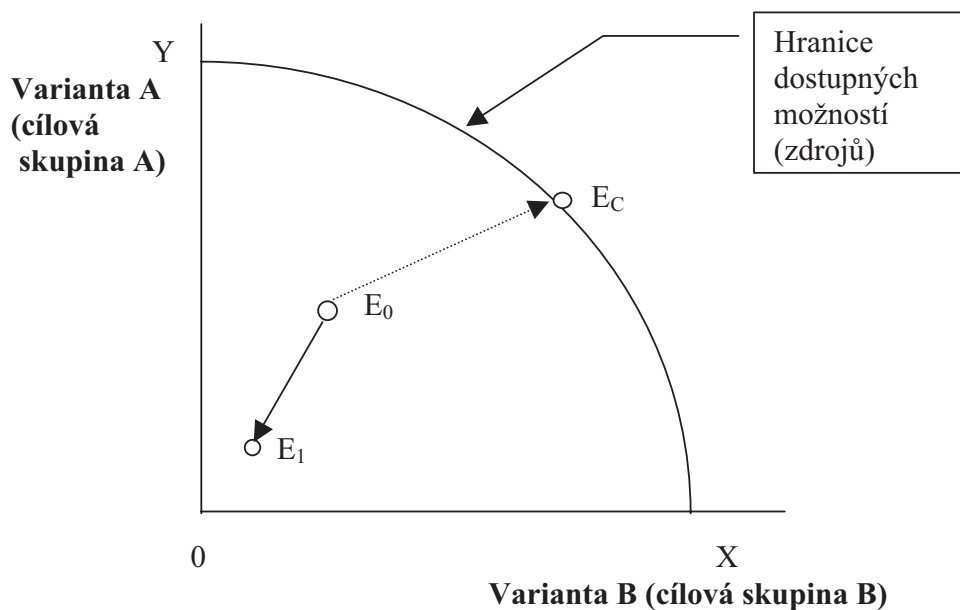
Vládní selhání ve veřejné politice

František Ochrana



Ve veřejné politice se v rámci kolektivního rozhodování můžeme setkat s projevem tzv. **vládního selhání**. To je takový případ (výsledek rozhodnutí), kdy výsledný stav je horší nežli stav původní.

Obr. 6: Vládní selhání ve veřejné politice



Legenda:

E_0výchozí bod

XY.....hranice dostupných (možných) efektivních řešení

E_1reálný stav veřejné politiky po kolektivním rozhodnutí

E_Ccílový stav veřejné politiky

Dosud jsme předpokládali, že při kolektivním rozhodování existují racionálně se chovající subjekty veřejné politiky, které disponují potřebnou informací dostatečnou k efektivnímu rozhodnutí. Ve skutečnosti tomu tak z různých (odborných, morálních, informačních) důvodů nemusí být. V takovém případě, kdy nejsou dosažena společenská očekávání odpovídající vytyčeným cílům, definovanému veřejnému zájmu, dochází k vládnímu selhání. Jeho podstatu popisuje obrázek. Protože výchozí stav E_0 leží pod hranicemi dostupných možností, přijal příslušný subjekt veřejné politiky cíl dosáhnout optimální stav E_C . V procesu realizace byl ale dosažen stav E_1 . Ten, jak je zřejmé, je takovým stavem, který vede ke zhoršení původního stavu. Výsledkem je, že si obě skupiny pohoršily. Jak předcházet možnému výskytu vládního selhání ve veřejné politice? Především účinnou prevencí, k níž např. patří vysoká odborná erudice a morální vyspělost všech subjektů, které provádějí rozhodování ve veřejné politice. K rozhodování jsou potřebné i dostatečné informace, jakož i způsobilost personálu umět se správně manažersky rozhodovat.

Literatura

- Arrow, K. J.: Social Choice and Individual Values. New York. John Wiley & Sohns 1951
- Benditt, T. M.: The Public Interest. In: Philosophy and Public Affairs. 2/1973
- Bentham, J.: An Introduction to the Principles of Morals and Legislation. New Bentham, J.:
An Introduction to the Principles of Morals and Legislation. New York, Hafner
Publishing, 1948 (1789).
- Brams, S. J.-Fishburn, P. C.: Approval Voting. Boston. Birkhauser 1983
- Buchanan, J. M.: Hranice slobody. Medzi anarchiou a Leviatanom. Bratislava, Archa 1996
- Downs, A.: Political Theory and Public Choice. The Selected Essays of Anthony Downs.
Volume One. MPG Kooks Ltd, Bodmin, Cornwall 1998
- Hobbes, T.: Výbor z díla. Praha. Nakladatelství Svoboda 1988
- Johnson, D. B.: Teória verejnej voľby. Úvod do novej politickej ekonomie. Bratislava, Sofa
1997
- Locke, J.: Druhé pojednání o vládě. Praha. Nakladatelství Svoboda 1992.
- Mill, J. S.: Úvahy o vládě ústavní. Praha. Svoboda 1992
- Mill, J. S.: O politickej slobode. Bratislava. Kaligram 2001.
- Niskanen W. A.: Policy Analysis and Public Choice. Selected Papers by William A. Niskanen.
Cheltenham, UK – Northampton, MA, USA, 1998
- Rousseau, J. J.: Rozpravy. Praha. Svoboda 1989
- Ochrana, F.: veřejná volba a řízení veřejných výdajů. Praha. Ekopress 2003
- Ochrana, F.: Veřejný sektor a efektivní rozhodování. Praha. Management Press 2001
- Rawls svojí práci Teorie spravedlnosti. Praha. Victoria Publishing 1995.
- Samuelson, P. A.-Nordhaus, W. D.: Ekonomie. Praha. Svoboda 1991
- Shapiro, I.: Morální základy politiky. Praha. Karolinum, 2003, s. 27
- Sopóci, J.: Politika a spoločnosť. Bratislava. SOFA.

Studie CESES/CESES Papers

2003

- | | | |
|--------|--|-------------|
| 1/2003 | Internetoví Češi na cestě za svojí budoucností | Bednařík A. |
| 2/2003 | Knowledge-Driven Development | Veselý A. |

2004

- | | | |
|---------|--|--|
| 1/2004 | Kultivace vědění v klíčový faktor produkce | Veselý A.,
Kalous J.,
Marková M. |
| 2/2004 | Vstup ČR do prostoru politické komunikace a rozhodování v EU | Balabán M. a kol. |
| 3/2004 | Politický vývoj ve střední Evropě po r. 1989 a jeho dopad na neziskový sektor | Frič P. |
| 3/2004 | Political developments after 1989 and their impact on the nonprofit sector | Frič P. |
| 4/2004 | Modernizace veřejné správy a vybraných veřejných služeb | Ochrana F. |
| 5/2004 | Understanding Governance: Theory, Measurement and Practice | Potůček M.
Veselý A.
Nekola M. |
| 6/2004 | Zpráva o stavu země. Strategické volby, před nimiž stojí | Potůček M. a kol. |
| 7/2004 | Czech Welfare State: Changing environment, changing institutions
Český stát veřejných sociálních služeb: měnící se prostředí, měnící se instituce | Potůček M.
Mašková M.
Ochrana F.
Kuchař P. |
| 8/2004 | Experti o mechanismech sociální soudržnosti v naší společnosti | Prudký L. |
| 9/2004 | Pojetí sociální soudržnosti v soudobé sociologii a politologii | Musil J.,
Bayer I.,
Jeřábek H.,
Mareš P.,
Prudký L.,
Sedláčková M.,
Sirovátka T.,
Šafr J. |
| 10/2004 | Círky a sociální soudržnost v naší zemi | Prudký L. |
| 11/2004 | The First Prague Workshop on Futures Studies Methodology | Slintáková B. (eds.)
Potůček M.
Nováček P. |

2005

1/2005	Elity a modernizace	Frič P., Prudký L. Nekola M.
2/2005	Reálná konvergence České republiky k EU v porovnání s ostatními novými členskými zeměmi	Slavík C.
3/2005	Růst zkreslení HDP v prostředí transformace: implikace pro měření růstu a rozvoje české ekonomiky	Benáček V.
4/2005	Kvalita českých vývozů a dovozů	Horáková T.
5/2005	Metody a metodologie vymezení problému	Veselý A.
6/2005	Veřejná politika, veřejné volby, veřejné rozpočty (vybrané problémy)	Ochrana F.
7/2005	Evaluace: metody, východiska, přístupy	Nekola M. Ochrana F. Hloušková H.
8/2005	Policy a proces tvorby politiky	Veselý A. Nachtmannová M. Drhová Z.
10/2005	The Second Prague Workshop on Futures Studies Methodology and Colloquium Designing the Future in Europe 2005	Potůček M. a kol.
11/2005	Péče o staré lidi v rodině	Jeřábek H.

2006

1/2006	Literature Review on Civil Society, Citizenship and Civic Participation in the Czech Republic.	Potůček M. a kol.
--------	---	-------------------

Připravujeme/To be published:

9/2005	Veřejnost jako aktér modernizace (výzkumná zpráva)	Frič P., Prudký L. Nekola M.
12/2005	Vnitřní periferie jako forma sociální exkluze	Musil J. Müller J.

Všechny texty jsou k dispozici na: <http://ceses.cuni.cz/studie/index.php>.