

Strategické volby pro českou společnost: teoretická východiska

Martin Potůček, Jiří Musil, Miroslava Mašková (editoři)

Praha, Nakl. SLON, 2008 (říjen)

Kapitola B1.6: Ekonomická teorie veřejných statků

Vladimír Benáček

V této části naší reflexe budeme dále rozebírat závislosti mezi tržním systémem a intervencemi státu, jimž jsme se už věnovali z obecnějšího pohledu v části B1.5.1. Zde se zaměříme více na pohledy teoretické ekonomie, v nichž bude hrát klíčovou roli kategorie veřejných statků. Ještě před vlastním rozbohem je proto třeba upozornit na to, že z pohledu jiných disciplín, například sociologie, práva, veřejné správy či veřejné politiky, jde o pojmovou a obsahovou redukci. Například veřejná politika se neobejde bez uplatnění pojmu veřejný zájem, jenž přes svoji nejednoznačnost rozšiřuje a obohacuje analytický záběr této disciplíny.¹

B1.6.1 Ekonomický přístup k interakci trhů se sociálními systémy

K interakci mezi volnými trhy a normativní částí ekonomiky, která se týká ekonomické a sociální politiky státu, se musela postavit i teoretická ekonomie. Jejím hlavním problémem bylo vyrovnat se při tom se svými vlastními metodologickými základy, které ji konstruovaly jako tzv. pozitivní vědu. To vyžadovalo, aby se ekonomie zabývala jen věcmi, které se týkají samovolného vývoje ekonomik. Ten se dle dominantní neoklasické ekonomie považoval za objektivně daný a směřující k tomu „nejlepšímu světu za všech jeho možných alternativ“. Pak by bylo samozřejmé, že jakékoli zasahování do jeho vývoje by muselo vést jen k jeho suboptimálnímu vývoji.

Nicméně, jak jsme ostatně upozornili na samotném začátku této kapitoly, už v díle svého samotného zakladatele Adama Smithe, jakož i v pozdějších interpretacích role ekonomie se normativní a institucionální prvky stávají nedílnou součástí její metodologie. To je z toho důvodu, že centrálním subjektem ekonomie je člověk obdařený svobodou a kreativitou. Můžeme si připomenout zásadní roli, kterou byla v myšlení A. Marshalla a J. Schumpetera přisouzena aktivnímu přístupu podnikatelů k fungování ekonomiky. U J. M. Keynesa to byla aktivnější ekonomická role státu, která se od té doby rozrostla do mnoha nových variant. Dále zásadně vzrostla na významnosti úloha lidského kapitálu, o což se zasloužili například K. Polanyi, J. Mincer, T. Schultz a G. Becker. V neposlední řadě tu byly přínosy ekonomie ohledně stěžejního významu institucí jako výpomocných nástrojů tvůrčí aktivity lidí. Jinak řečeno, snaha redukovat ekonomii jen na determinismus trhů omezovala možnosti vysvětlit fungování moderních společností.

Ekonomický vývoj je vnitřně spjatý se třemi mechanismy jejího formování: jak s tržním vyjednáváním, tak s hierarchiemi státního uspořádání, jakož i se zcela zásadním prosazováním různorodých lidských zájmů a norem do cílů ekonomiky. Jinak řečeno, rozhodování bez mantinelů institucí, hodnot a etiky není rozhodováním tohoto reálného světa, což je v souladu s Nozickovou filozofií racionality provázané s etikou (Nozick, 1991, 1993). Pozitivní sociální věda v podmínkách neurčitého světa (bounded rationality) v kombinaci

¹ Srovnej Problémy definování a prosazování veřejného zájmu (Potůček a kol., 2005).

s lidskou svobodnou vůlí musí zákonitě selhávat. Lidská racionalita rozhodování proto nemůže fungovat bez opěrných bodů etiky a hodnot, které Nozick nazval „teleologickými nástroji“ a jimž se musí přiznat statut nenáhodných reálných veličin. Jinak řečeno, jisté hodnoty (například svoboda, rovnost, vlastnictví, prosperita, moc) mají tak zásadní význam pro společenskou koexistenci, že je nelze redukovat na prosté preference. Řadí se proto mezi nezczizitelná lidská práva, od nichž lze pomocí logiky odvozovat vztahy cílů a prostředků. Formování ekonomických cílů a jim napomáhajících institucí proto také nemůže být považováno za náhodné, či podléhající libovůli. Jejich výběr podléhá pravidlům racionality, která musí být kompatibilní s cíli společnosti. Ekonomie je také nemůže svévolně ignorovat a tak omezit lidské chování jen na cíl bohatství nebo efektivnosti.

Prvořadým problémem moderní teoretické ekonomie bylo prokázat, že existence vzájemné závislosti mezi tržním systémem a intervencemi státu je **objektivně daná**. To znamená, že toto spojení není odůvodnitelné výlučně jen intervencí ze strany odlišných normativních (a tím i mocenských a politických) pohledů na přirozený (spontánní a neregulovaný) ekonomický vývoj. Až po odůvodnění jejich systémových příčin by se dalo vyvrátit tvrzení, že spojení mezi trhem a státem není jen nástrojem oportunismu vedeného zistnými motivy možné redistribuce existujícího bohatství. Pak by toto partnerství mělo produktivní a nikoli jen přerozdělovací charakter. Byla by to objektivně zdůvodnitelná koalice, která by byla výhodná pro všechny zúčastněné subjekty – tj. pro celou společnost. To by znamenalo, že až toto spojení by bylo schopné dosahovat Paretova optima ekonomického rozvoje. Budeme rozlišovat mezi třemi takovými přístupy:

- z důvodu transakčních nákladů na úrovni podniku a státu,
- z důvodu alternativních účelových funkcí rovnosti, spravedlnosti a štěstí, existujících paralelně s účelovou funkcí bohatství,
- z důvodu existence veřejných statků.

Už v průběhu 50. let minulého století bylo zřejmé, že rozhodování v ekonomice má dvě značně odlišné organizační složky. Na jedné straně to je mechanismus „neviditelných rukou“ trhů statků a výrobních faktorů, který byl vysvětlován analogií s mikroekonomickými procesy vyjednávání mezi všemi subjekty nabídky a poptávky o cenách. Leon Walras tyto interakce atomů ekonomiky nazval procesy „tâtonnement“, které jsou nekonečnou řadou mikro-aukcí, jež postupnými krůčky konvergují k celospolečenskému optimu alokace výroby a spotřeby (Jaffé, 1983).

To však nemuselo být vždy efektivní – pokud tržnímu procesu stály v cestě vysoké transakční náklady. Proto na druhé straně stálo rozhodování v hierarchiích, v nichž měly dominantní roli vrcholy pyramidy. Tento duální přístup k rozhodování teoreticky nejlépe rozpracoval Ronald Coase (1960), za což také dostal Nobelovu cenu. Vysoké transakční náklady některých tržních procesů byly důvodem k existenci rozhodovacích jednotek typu „podnik“. Rozhodování v něm může být jednorázové a autokratické, bez gradualismu vzájemného vyjednávání. Leibenstein (1995) dokonce povýšil tento direktivní způsob řízení na vlastní charakteristiku podnikatelství (entrepreneurship) a současně na vlastní specifikum vyspělého kapitalismu. Svoboda trhů tak dostala komplement ve svobodě podnikání a tím i svobodu přivlastnění si zisku (jakož i ztráty) z takového podnikání.

Otázkou samozřejmě začalo být, jaká je optimální velikost podniku. Co když v některých případech jsou transakční náklady trhů tak velké, že optimální velikostí hierarchie je celý stát, respektive celá světová ekonomika? Globalizace na konci 20. století v mnohém nasvědčuje, že i tento totálně integrovaný (a centralizovaný) pohled na světovou ekonomiku může být reálný. Postavení monopolů a oligopolů pozici volných trhů výrazně modifikuje.

Krajním řešením je převedení monopolů na organizaci typu „stát“, resp. regulace monopolů státem. Je s podivem, že v tomto bodě se myšlenky zastánců státní intervence prolínají s liberálními ekonomy tržního fundamentalismu, ačkoli teoreticky ze zcela odlišných úhlů pohledu. Trhy a rozhodování z hierarchicky organizovaných struktur nejsou tudíž vzájemně vylučné přístupy k rozhodování. V mnohém se mohou výhodně doplňovat a snižovat transakční náklady trhů. To je jeden z argumentů keynesiánského přístupu k ekonomii. Jinak řečeno, intervence státu podle této školy urychluje a zefektivňuje fungování trhů.

Skok z rozhodování na úrovni vysoce efektivního národního monopolu na regulaci z pozice státu (respektive regionu nebo municipality) výhradně z důvodu jejich apriorně nižších transakčních nákladů, než jak by to dokázaly samotné volné trhy, respektive trhy v oligopolní situaci, je však stále obecně těžko obhajitelný. Krach centrálního plánování ve všech zemích světa prokázal, že tato zkratka se může osvědčit spíše výjimečně (nejčastěji se argumentuje situací válečné ekonomiky), než aby byla přijatelná jako pravidlo.

Lze však argumentovat i z druhé strany: lidé si přejí mít stát z redistribučních důvodů, například z důvodu jejich etických norem domáhajících se spravedlnosti, či rovnosti. Přední teorií na tomto místě je Rawlsův princip diference (Rawls, 1971), podle kterého jsou ekonomické nerovnosti mezi lidmi přirozeným atributem jejich existence. Nicméně s nerovnostmi jsou spojeny dvě tendence. První nese stopy liberalismu, kdy i rostoucí nerovnost vede nakonec ke zlepšování postavení i těch chudších v rámci dlouhodobé konvergence celého systému na dráze tzv. obráceného U (viz podmínky tzv. beta a sigma konvergence dle Barro, Sala-i-Martin, 1995). V tom případě zpočátku se zvyšující nerovnosti vyvolávají externality, které s určitým zpožděním vyvolávají takový růst efektivnosti, že z něho začnou těžit i ti méně zvýhodnění. Druhou tendencí je neustálé prohlubování nerovností, které má negativní externality na celou společnost. Tomu by se mělo zabránit vhodným zdaněním, institucionální regulací (například pozitivní diskriminací) nebo etickou intervencí občanského sektoru. Pak se vliv externalit obrací – jednak z negativních na pozitivní a jednak od intervencemi posíleného sektoru chudých směrem k vyšší prosperitě bohatších, které intervence nejdříve postihly.

Nicméně i z této strany jsou to právě státní intervence, které s sebou nesou rizika vysokých transakčních nákladů a jejich selhání. Jejich slabá kritéria pro rozhodování mezi variantami (na rozdíl od tržních kritérií) vedou k vysokým rizikům bezbřehého subjektivismu, neefektivních rozhodnutí a tím k plýtvání společenskými zdroji. Tento argument o takzvané nemožnosti efektivních intervencí státu (ať je jeho motivace jakákoli) obhajovali L. Mises a F. Hayek v kontroverzi s O. Langem a A. Lernerem, která probíhala v meziválečném období.

Po II. světové válce se, v souladu s Keynesem a Rawlsem, existence takové koalice mezi trhy a státem přijala jako politicky nevyhnutelná. Byla vysvětlována širšími než úzce tržními zájmy společnosti, například zaměstnaností nebo rovností, ačkoli bylo zřejmé, že rizika suboptimálních ekonomických řešení (tzv. second best solution) zůstanou vysoká. Symetricky k předešlému argumentu o snížení transakčních nákladů trhu se vysvětlovalo, že transakční náklady státu lze také snížit dvojím spojenectvím: jednak implantací mechanismů trhů do rozhodování státu, jednak otevřením státu vůči impulsům občanského sektoru. Fungování státu se tudíž vystavilo soutěži konkurenčních programů (tj. konkurenci politických stran ve volbách), tendrům na vládní zakázky, vstupu vládních organizací na trhy stejně tak, jako to dělají soukromé podniky, a spoluúčasti jejich vedení na ziscích a ztrátách. Předěl mezi státními organizacemi a podniky se tak mohl značně zúžit, což vedlo k využívání prvku soutěživosti v koexistenci státu a ziskového sektoru a k uplatňování metod už zmíněného partnerství veřejného a soukromého sektoru (PPP). Součástí tohoto přístupu bylo, že i ve státních organizacích lze úspěšně aplikovat jak metody manažerského řízení (jako je tomu ve

velkých soukromých korporacích), tak zásady osobní odpovědnosti (accountability) za výsledky hospodaření.

Inspirace manažerskou profesionalitou a odpovědností vedení akcionářům (corporate governance) jistě posouvá vedení veřejného sektoru k vyšší efektivnosti, nicméně vznikají zde nové problémy. Jedním z nich je tzv. uvěznění státu. Státní organizace se v podmínkách PPP otevírají příliš ziskové sféře, která do nich může pronikat. Společenské cíle (například pro normy rovnosti, či solidarity), pro něž byly státní organizace zřízeny, se mohou modifikovat a zneužít pro redistribuční cíle ziskového sektoru. Korupce je dalším rizikem takového uspořádání. Jinak řečeno, systém PPP může jak zlepšit efektivnost veřejného sektoru, tak ji může zhoršit.²

Jinou variantou je, že naopak stát začne dominovat podnikům a zaretí státu se obrátí na zaretí podniků. Tuto variantu dovedlo do extrému centrální plánování stalinistického typu. Nicméně po válce došlo k jeho erozi a od konce 60. let se pyramida řízení otáčí – dominantní slovo v něm dostávaly podniky, které využívaly výhod svých asymetrických informací k zaretí státu (Mlčoch, 1990).

Výhodnost interakce mezi trhem a státem za účelem snížení transakčních nákladů buď na jedné, nebo na druhé straně je bezesporu důležitá – chybí jí však dostatečně věrohodná kritéria k posouzení výhodnosti a alternativ takového spojení. Ekonomie proto musela provést další, a to už v pořadí třetí metodologický krok, aby takovéto systémové propojení mohla teoreticky odůvodnit. Největší zásluhu na tom má teorie veřejné volby, jejíž teoretické zásluhy položil James Buchanan, za což také dostal Nobelovu cenu. Dle ekonomické teorie veřejné volby a teorie konstitucionální ekonomie (Mueller, 1996, 2003) je poskytování pozitivních veřejných statků³ (respektive prevence vzniku negativních veřejných statků) stěžejním důvodem existence státu a veřejné administrativy. Tento přístup lze dokonce dále zobecnit do hypotézy, že **poskytování veřejných statků je pro existenci státu hlavním objektivně daným důvodem. Pokud existují veřejné statky, pak je existence tohoto spojení v zájmu celé společnosti.**

B1.6.2 Stát jako garant poskytování veřejných statků

Co můžeme považovat za veřejný statek? **Veřejným statkem** je komodita nebo služba, jejíž distribuce podléhá podmínkám paralelní spotřeby a nevyloučitelnosti. To znamená, že jejich dodávka pro spotřebu jedné osoby může být využita ve spotřebě jiné osoby, aniž to způsobuje výrobcí dodatečné náklady (např. ohňostroj, most, park, hluk) a aniž tu druhou osobu je možné z takové spotřeby snadno vyloučit (což platí u ohňostroje a hluku, nikoli však tolik u mostu nebo parku). Na to úzce navazuje pojem **externality**, která vzniká tím, že výroba nebo spotřeba určité komodity nebo služby u jedné osoby skutečně ovlivňuje blahobyt jiné osoby, aniž si to tato objednala (např. charita, vakcíny, znečištění ovzduší, infekce). Zatímco veřejný statek představuje jistý potenciál výroby při tvorbě užitku (ať už pozitivního nebo

² M. Friedman měl v tomto ohledu vtipný postřeh, což vysvětloval následovně: stát má v podstatě ekonomicky špatné cíle. Navíc tyto cíle notoricky neefektivně uskutečňuje. Takže situace vlastně není tak zoufalá – špatné cíle je vždy lépe uskutečňovat nedokonale a polovičatě, než aby se uskutečňovaly mimořádně efektivně. Takový stát nakonec společnosti ani tolik škodit nedokáže, protože dává práci a dobré peníze i těm méně schopným lidem, kteří by jako nezaměstnaní škodili společnosti mnohem více.

³ „Veřejné statky“ (viz definici níže) jsou jedním z klíčových ekonomických pojmů, a to v podstatě na stejné úrovni, jakým je pojem „soukromých statků“, jimž se ještě v 70. letech věnovalo zhruba 90 % ekonomických studií. Současně v zemích centrálního plánování se s neefektivním poskytováním veřejných statků tvrdě zápasilo, a to až do doby kolapsu celého systému.

negativního), externalita je problém kontraktu o spotřebě. Jmenovitě jde o neexistenci kontraktu a problémy s vymáháním placení, odškodnění nebo práv a povinností výrobce a spotřebitele. Tyto okolnosti jsou často spojovány s problémem „černého pasažera“.

Problém **veřejných statků** spočívá v tom, že soukromé podniky, jakožto entity motivované dosahováním zisku, jsou perfektně připravené na to poskytovat optimálním způsobem soukromé statky. Aspekty nemožnosti vyloučení, paralelní spotřeby a externalit u veřejných statků však způsobují to, že je nejsou schopny poskytovat vůbec, nebo jejich dodávky jsou nedostatečné a předražené. Tím společnost trpí jejich podspotřebou, případně jejich deficit způsobuje sekundární poruchy v poskytování soukromých statků. To může být například problém nedůvěry mezi věřitelem a dlužníkem, chabého bankovního sektoru a selhání soudů, které vedou k selhání soukromého podnikání a investičních aktivit.

Ačkoli čistých veřejných statků, které by plně vyhovovaly podmínkám jejich existence, je velice málo, statků, jimž lidé připisují určité (mezní) aspekty veřejných statků, je velice mnoho. Veřejné statky jsou nakonec převážně smíšenými statky, u nichž se prolíná působení soukromého a veřejného sektoru. Interakce vládní regulace (nebo vládního zprostředkování) a soukromé výroby je nejčastější okolností poskytování veřejných statků. Jedná se o oblasti, jako jsou zemědělství, lesnictví, vodohospodářství, životní prostředí, zdraví lidí, zdravotnictví, hygiena, školství, věda, kultura, informační média, bezpečnost lidí i státu, veřejné informace, technické standardy a normy, regulace monopolů, veřejné sítě a utility, dopravní infrastruktura, právo, justice, péče o děti a mládež, zabezpečení důchodců, invalidů a přestárlých, stabilní měna, plná zaměstnanost, migrace populace, konkurence mezi podniky, sociální a kulturní kapitál, goodwill státu, instituce vlastnických práv, veřejná administrativa, fiskální systém, politický systém, tržní systém atd.

K tomu lze přidat prosazování určitých hodnot, jakými jsou svoboda, odpovědnost, etika, důvěra, soudržnost společnosti a vědomí lidské sounáležitosti, stabilita rodiny, ethos podnikání, charita, rovnost, humanitní kultivovanost, demokracie, náboženská a rasová tolerance, integrita osobnosti a nezávislosti občanů apod., z nichž mnohé se časem kodifikovaly a staly se instituty lidských práv. S těmito hodnotami souvisí oposita mír – válka a snášenlivost – teror, která stála za původním konceptem veřejných statků a dosud tvoří jejich páteř, kde se jasně odlišuje pozitivní (produktivní) motivace od přibližně neutrální (redistributivní) a jasně negativní (destruktivní) motivace subjektů lidské společnosti.

Specifickými a mimořádně významnými veřejnými statky jsou právní kodex, justice, systém vymáhání kontraktů a vlastnických práv, fungování trhů a jeho nízké transakční náklady. Pokud jde o posledně uvedené, takové trhy jsou pro mnohé z důvodu jejich efektivnosti a nezávislosti trnem v oku, a proto existuje mnoho důvodů k tomu tržní efektivnost snižovat (například kartely, segmentací, klamavou reklamou, informačními asymetriemi a především regulací). Zejména moderní trhy služeb (např. bankovních, pojistných nebo zdravotních) jsou značně složitými informačními mechanismy, jejichž vybudování je nákladné a závislé na důvěře, přičemž neexistuje mechanismus jejich bezchybného automatického (selfsustainable) vzniku. Možnost jejich nedokonalého působení, selhání a zneužití je zřejmá, a tudíž je na státu, aby jejich vybudování a provozu napomáhal.⁴ To ale vůbec neznamená, že by stát měl povinnost trhy sám budovat a jejich provoz přímo spravovat. Role státu se většinou omezuje

⁴ Příkladem mohou být specifické finanční trhy s dlouhodobou návratností aktiv. Dle Wyplosze (2004) je regulace kapitálových a finančních trhů státem nutnou podmínkou. Ukázkou zničení trhů a potíží s automatismem jejich vybudování a provozu je český kapitálový trh cenných papírů z let 1993–2000, který nebyl schopen generovat objektivní informace o cenách nebo zabezpečit mechanismus arbitráže mezi svými třemi burzami.

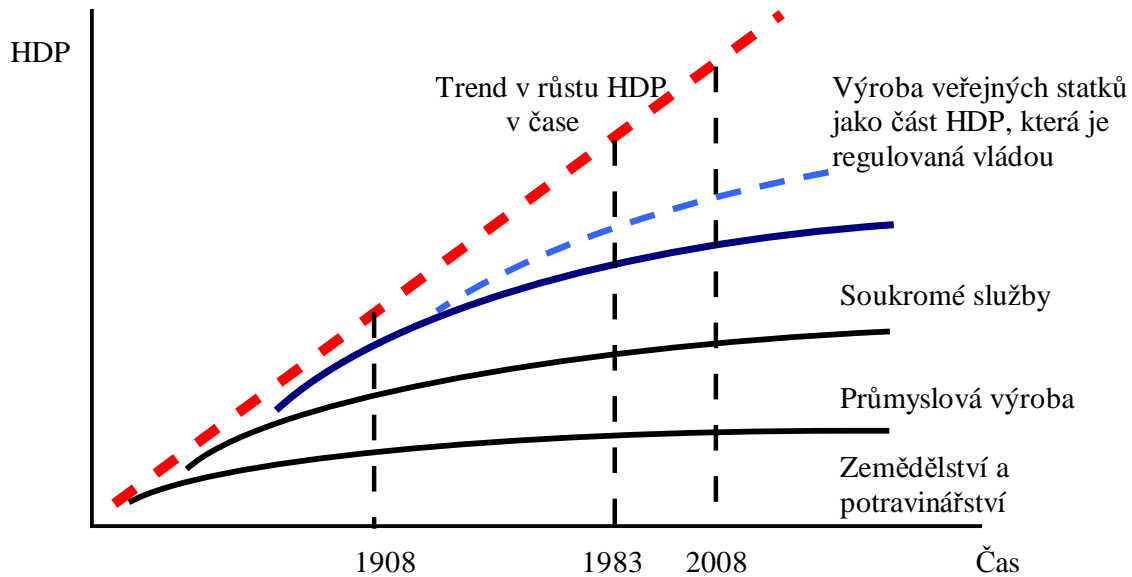
na to být garantem (podněcovatelem a katalyzátorem) jejich existence a arbitrem při jejich selhání.

Někteří autoři se dokonce snaží seznam veřejných statků seřadit podle priorit, které by charakterizovaly vývoj lidských civilizací. Například Kornai (2005, s. 441) charakterizoval hlavní směry transformace západní civilizace pomocí institucí svobody v politické oblasti: demokratické ve vztahu ke státu, ekonomické ve vztahu k trhům a občanské ve vztahu k jednotlivcům, což se odrazilo ve formování lidských práv. V oblasti ekonomické to je instituce soukromého vlastnictví a tím existence kapitalismu. Oblasti ekonomiky a politiky pokládá Kornai za vnitřně integrované, protože demokracie bez kapitalismu není možná.

Exkurs do seznamu potenciálních veřejných statků je nutné doplnit tím, že apriorně nemůžeme charakterizovat veřejné statky jako pozitivní. Zkreslení pochází z anglického slova „public good“ (veřejné dobro), které však může být paralelně ve významu „public bad“ (veřejné zlo). Například fiskální systém a zdravotní pojištění obsahují silný aspekt veřejných statků, nicméně záleží až na způsobech jejich fungování, zda přinesou společnosti veřejné dobro nebo veřejné zlo (například neefektivnost). Státní a zdravotní rozpočty lze snadno zneužít k diktatuře fiskálního populismu.

Pokud se podíváme zpětně na chápání ekonomie jako pojetí ekonomiky ve vztahu k lidem za posledních 250 let, pak může vidět, že ještě Adam Smith ji chápal v širokém sociálně-politickém kontextu. Pak docházelo k její formálně-logické redukci zaměřené hlavně na soukromé statky. Po vyčerpání svého obsahu se ekonomie od 70. let znovu vrací ke svým kořenům jako sociální vědy o chování lidí v historickém čase za účelem zvyšování svého bohatství, přičemž bohatství už nejsou jen komodity, ale také hodnoty nemateriální povahy, jejichž konstrukce stojí také čas, peníze a dovednosti. Ekonomie veřejných statků je pro toto pojetí ekonomiky klíčovým výchozím bodem.

Rozsah vzájemné závislosti mezi tržním systémem a mechanismy státního řízení lze kvantifikovat, a to vývojem podílu výdajů veřejných financí na HDP. Když například na začátku 20. století byl tento podíl v 17 ekonomicky nejvyspělejších zemích světa 7–15 %, znamenalo to, že tehdy se uznávalo za objektivně odůvodněný přesun zdrojů z výroby soukromých statků do výroby veřejných statků pouze ve výši 7–15 % HDP. Neustálé zvyšování této hranice na současných 34–55 % v zemích OECD (s průměrem 46 %) by se pak mělo interpretovat tak, že růst HDP mezi roky 1906 a 2006 byl mimořádně náročný na výrobu veřejných statků. To znamená, že růst bohatství byl objektivně spjat více s růstem poptávky po veřejných statcích, než po soukromých statcích vycházejících čistě ze vztahů tržního mechanismu. Tato hypotéza je znázorněna na obrázku B1.2 pomocí Engelových křivek.



Obrázek B1.2: Závislost mezi růstem HDP a jeho strukturou soukromých a veřejných statků v čase.

Diskuse se už od 50. let vede o tom, zda veřejných statků je skutečně nedostatek (viz například Galbraith, 1958), nebo zda nakonec jejich poskytování státem není spíše přemrštěné a tendence ke vzniku sociálního státu blahobytu nejsou proti zájmům skutečné agregátní poptávky. To by pak mohlo znamenat, že hranice pro výrobu soukromých statků by se spíše měla posunout nahoru ve směru přerušované čáry. Německý model lze konfrontovat s modelem britským nebo irským.

B1.6.3 Rozhodování o poskytování veřejných statků a velikosti veřejného sektoru

Přestože liberální (libertariánské) křídlo politické ekonomie zdůrazňuje, že role veřejných statků je omezená a že základem ekonomiky stále zůstává výroba soukromých statků, řešení výroby veřejných statků stojí i u nich v centru ekonomie. Například pro jejího krajního představitele S. Pejoviche (Furubotn, Pejovich, 1972) je otázka vlastnických práv a ekonomické svobody (tj. dvou z pilířů veřejných statků) centrem ekonomického rozvoje. Pro postoj jejího umírněného křídla, představovaného například M. Olsonem (1982, 2000), je také typické tvrzení, že efektivní stát (jako garant efektivního poskytování veřejných statků, na rozdíl od promrhávání společenských zdrojů státem a tvorby redistribučních koalic a byrokracie) může zásadním způsobem zvýšit efektivitu tržního systému, pokud se mu podaří překonat rigidity a tlaky redistribučních koalic v oblasti veřejných statků a při nedostatku spontánní kolektivní koordinace. V podstatě je to boj státu se sebou samým.

Paralela, že růst blahobytu je objektivně spojen s růstem spotřeby veřejných statků, je však záludná. Například pád komunistických totalit lze vysvětlit ztrátou objektivních důvodů pro nadměrnou výrobu veřejných statků (v rozmezí 65–85 % HDP) a jejich návratem k přirozenějším poměrům. I mnohé současné názory na fungování „sociálního státu blahobytu“ v zemích EU naznačují, že angažovanost státu v ekonomice má své objektivní meze, které byly překročeny.

Představa státu jako právního subjektu pro řízení veřejných statků, respektive představa jeho vrcholových zástupců (prezidenta, premiéra, předsedy parlamentu) jako správců, je pochopitelná. Představa „celé společnosti“ nebo „národa“ jako subjektu rozhodování je už

hůře uchopitelná. Jaké mohou mít „své“ zájmy? Jak se poznají? Platí u nich jen pravidlo volby na základě majority, kvalifikované většiny nebo veta, jak o tom pojednává teorie veřejné volby? Je evidentní, že referenda se nemohou uskutečňovat pro rozhodnutí o každé otázce veřejné správy. Prostoru řízení proto dominuje zastupitelská demokracie, to je využívání zvolených „správců“ nebo „dozorců“ veřejných domén na vyšších stupních hierarchie, jejichž mandát je časově a věcně omezen. Nicméně většina rozhodnutí taktického a operativního plnění „veřejných zájmů“ stejně zůstává na nevolených úřednících státní správy, u nichž se většinou ani nepředpokládá nutnost skládání účtu veřejnosti.

Je zřejmé, že odstup správy veřejných statků jak od objektivně dané existence veřejných statků, tak od subjektivně dané poptávky po nich se zvyšuje s tím, jak se systém správcovství veřejných věcí uzavírá do stále rozsáhlejší a autonomnější hierarchické pyramidy státu. Tento závěr vyplývá z trojúhelníku společenské organizace znázorněné na schématu B1.1 (viz kapitolu B1.1). Nabídka veřejných statků totiž stále spočívá buď přímo v rohu podnikové sféry, nebo poblíž jeho hranice, kde jí hrozí, že bez regulace bude ziskovým sektorem nedostatečně poskytována. Na druhé straně poptávka po veřejných statcích by měla vznikat výlučně v rohu jednotlivých lidí-spotřebitelů – to je v rohu občanského neformálního nebo občansky organizovaného sektoru. Správa veřejných statků se však stále více přesouvá do rohu státu a jeho byrokracií, kde se z důvodu rostoucí vzdálenosti k oběma protilehlým vrcholům trojúhelníku stává stále paradoxně více autonomní, hraničící až s literárními vizemi Kafky, Orwella nebo Huxleyho.

Ať už je organizace poskytování veřejných statků jakákoli, obecná pravidla pro jejich nabídku by měla mít objektivní základ a ne se měnit *ad hoc*. Rozhodování o tom, kým, přes jakou odbytovou síť a na čí účet je vyrábět, by mělo být podmíněno objektivně danými definičními charakteristikami (veřejných) statků, jejichž atributy se nacházejí v doméně podnikové sféry a její distribuční síť. Otázky, co, kolik a pro koho vyrábět, jsou zase v doméně sektorů občanů. Sektoru státu zbývá vlastně jen role arbitra o tom, co už je a co ještě není veřejným statkem, jaké je uspořádání jejich priorit a pak klíčové rozhodnutí o tom, jaký díl nákladů ponese stát a jaký zaplatí finální uživatelé. Značná část politického boje stran o moc se týká právě těchto otázek. Oproti předchozím dvěma typům subjektů (tj. sektorů podniků a jednotlivců) je role státu nejvíce subjektivní a závisí hodně na tom, kdo na daném rozhodovacím místě sedí, což si politikové dobře uvědomují.

Jak známo, centrální plánování selhalo (snad jen s výjimkou válečné ekonomiky) na celém světě (Kornai, 2005). Zásadní otázkou veřejných statků je proto zjistit, která z možných variant uspokojení veřejného konsensu (například zájmu o bezpečnost) je tou variantou, která vede k cíli s nejmenšími náklady. Je zřejmé, že každé suboptimální řešení důvěru veřejnosti ve veřejné statky narušuje. O to víc však zvyšuje sílu lobbyistických skupin k prosazení dalších suboptimálních projektů. Jak je známo z teorie her, nejpravděpodobnějším vítězem střetu rozdrobené veřejnosti s organizovanými nátlakovými skupinami jsou ti druhí.

Z výše uvedeného vyplývá, že existence veřejného statku není jednoznačně určitelná. Podmínky nevyločitelnosti a paralelní spotřeby, jakož i existence externality nejsou nikdy stoprocentní. Mohli bychom schematicky říci, že reálné statky jsou kombinací soukromých statků s různou mírou charakteristik veřejných statků. Pomocí heuristických postupů, například tzv. „mlhavých množin“ (Cox, 1994), lze stupeň příslušnosti statku k atributům „soukromý“ a „veřejný“ jen převést na určitý „stupeň pravdivosti“, který ani zdaleka nemusí být nula-jedničkový.

Tak lze například odhadnout, že povinné základní školství obsahuje mnohem vyšší stupeň příslušnosti k veřejným statkům než školství vysokoškolské, protože vazby toho druhého na soukromou návratnost takové „investice“ jsou snáze odhadnutelné a podíl jeho externalit

(kvantifikovaných jako společenský užitek) na celkovém užtku je nižší. Žádné z nich však není na 100 % ani veřejným, ani soukromým statkem. Příspěvek státu na jednotku výdajů (např. na milion Kč) základního školství by měl být proto vyšší než u vysokého školství. V žádném případě zde ale není důvod mít školství jak plně financované, tak plně regulované státem. Spoluúčast studentů na financování různých druhů školství by měla být proporcionální očekávané výši soukromých výnosů diskontovaných z budoucnosti do přítomnosti. Účast státu by měla být zase proporcionální veřejným výnosům. Obdobně by se měly dělit poměry spoluúčasti na rozhodování o samotné koncepci a kvalitě výuky na těchto školách mezi státem a uživateli vzdělání. Pouze za těchto podmínek je možné mluvit o efektivním poskytování veřejného statku typu „školství“.

Rovněž je problematické dělat automatické rovnítko mezi existencí státu (včetně jeho příjmu do rozpočtu) a existencí veřejných statků. Navíc je zřejmé, že primárními by měly být veřejné statky a fiskální „velikost“ státu by měla být až od nich odvozenou entitou. To je určitě odlišný přístup ke službám státní správy, než jak se praktikoval až dosud u nás, kdy výše výdajů státních rozpočtů a jejich deficit nebyly konfrontovány s jejich výnosností (a tudíž i jejich oprávněností) ve vztahu k veřejným statkům a s možnostmi substituce jejich poskytování soukromými subjekty v podmínkách tržní konkurence.

Zde se dostáváme k zásadně jinému kritériu pro vysvětlení existence státu než z hlediska veřejných statků. Jedná se o zneužití zjištěných motivů nátlakových skupin, které je dáno jednak možností přerozdělit si části daňových a dluhových příjmů státní pokladny, jednak i možností získat mocenskou rentu (například korupcí) z rozhodování o soukromém sektoru v rámci regulací. Náročnost předchozích objektivních kritérií veřejných statků je v kontrastu se snadností, jakou lze pomocí subjektivních důvodů prosazovat veřejné výdaje a zakrýt tak skutečný zájem, kterým je možnost zisku renty z redistribuce existujícího soukromého a státního bohatství. Toto oportunistické pojetí státu, hraničící až s predátorstvím, je přijato teorií veřejné volby jako druhý důvod existence státu. Můžeme ho nazvat deskriptivním pojetím reality („to co je“), zatímco první důvod byl spíše dán normativně („to co by mělo být“).

B1.6.4 Holistické a multikriteriální aspekty ekonomie veřejných statků

Jak jsme již vysvětlili, váha státu v moderní společnosti je úzce propojena s existencí veřejných statků, které jsou v zásadě objektivní charakteristikou rozdělování výroby. Pak lze mluvit o „optimální velikosti veřejného sektoru“, měřené například podílem daní, obligatorních odvodů a státních půjček na HDP. Kromě takto dané ekonomické „váhy státu“ má však stát i svou politickou váhu. Ta se může od té předchozí výrazně lišit. Její význam můžeme hodnotit podle váhy exekutivních nařízení a regulací na celkovém rozhodování o sociálním, ekonomickém a politickém uspořádání země. Typickým příkladem asymetrie může být Evropská komise, jejíž ekonomická váha je velice malá – EK hospodaří pouze s 1,24 % HDP svých členských zemí – zato její exekutivní pravomoci jsou enormní, což jí dává výsadní postavení při ovlivňování politiky v členských zemích. Prvořadým nástrojem toho postavení EK je soubor zákonů a nařízení tzv. *acquis communautaire*, jehož dopad na právní a rozhodovací uspořádání v členských zemích je v mnoha ohledech dominantní.⁵ Je

⁵ Dle studie Bažantové, Koláře a Barboříka (2006) 45 % českých vládních návrhů zákonů v období 2002–06 představovaly implementace předpisů EK a EU, až zbytek byly zákony „domácího původu“. Přestože toto období bylo poznamenáno nutností přizpůsobit se skokově zákonům EU před vstupem do EU, je zřejmé, že české zákony jsou zhruba ze 40 % dány mandatorně zvnějšku. Zde se skýtá otázka, zda bez unijních zákonů by česká legislativa byla kvalitnější a méně byrokratická, respektive zda pozitivní externalita unijního práva přece jen nejsou v souhrnu výrazným přínosem, přestože v detailech by české právo mohlo být přínosnějším.

zajímavé si všimnout, že *acquis* se v zásadě drží argumentu veřejných statků a sleduje jeho linii.⁶

Důslednost, či nedůslednost tohoto objektivně daného kritéria rozhoduje o síle, či slabínách právního rámce *acquis*. Slabiny jsou tam, kde *acquis* reguluje činnosti, které nejsou spojeny s veřejnými statky, a dále tam, kde veřejný statek má jen lokální externality a kde by se o regulaci mělo rozhodovat také lokálně. Jedná se o pravidlo subsidiarity nadřazenosti efektivnějšího řešení veřejných statků na úrovni národního státu, oblasti, obce nebo rodiny. Jakkoli je kritika *acquis* o sobě samé oprávněná, kritik by si měl uvědomit tři okolnosti:

- Tzv. veřejné statky jsou spíše smíšenými statky s mlhavým rozhraním mezi jejich soukromou a veřejnou komponentou. Ty se navíc mohou lišit podle lokálních kultur, a tak výslednou regulací je jejich zprůměrovaný konsensus.
- Alternativou nadnárodního právního rámce jsou národní a lokální regulace, jejichž zneužitelnost a nákladnost mohou být vyšší než při nadnárodně koordinovaném návrhu.
- Lokální úpravy práva nemohou jít po příčinách těch jevů, které vznikají v globalizovaném světě, a tak se zaměřují jen na následky externalit. Typickou je například snaha prosadit národní úpravu práva o boji s kriminalitou, infekcí nebo nekalou konkurencí i tam, kde tyto už nemají lokální charakter a zneužívají možnosti být černým pasažérem v jiných zemích Unie.

Podmínkou efektivní státní správy ve své klíčové funkci garanta poskytování veřejných statků je, aby vztahy komplementarity (vzájemného doplňování) a substituce (výlučné konkurence) mezi veřejným a soukromým sektorem zůstaly otevřené a byla zde možnost průběžného testování jejich výhodnosti, což znamená konfrontaci poptávky (tj. užítku pro společnost) s náklady nabídky. U soukromých statků tuto kontrolní funkci vykonává automaticky trh. U veřejných zakázek typu „public procurement“ tomu tak není, protože zadavatel (stát) nemusí vůbec počítovat tvrdé rozpočtové omezení a také odhad výše celkového užítku z veřejného statku může být neznámý nebo hrubě zkeslený lobbyisty. Proto se mechanismus tržního vyjednávání musí „odsimulovat“ ve vlastní režii pomocí veřejných tenderů a konkurenčních nabídek. Navíc by zde ještě měl být proveden odhad užítku na poptávkové straně – zejména jak vysoký bude soukromý užitek finálního uživatele z daného opatření.⁷ Jinými slovy, jde o to zjistit, do jaké míry by se finální uživatel měl podílet na nákladech.

⁶ Mezi stěžejní veřejné statky prvního řádu patří trh, obchod a konkurence v podnikovém sektoru, právo, demokracie a bezpečnost ve státním sektoru a spravedlnost, rovnost a důvěra v občanském sektoru. Teorie navíc zdůrazňuje, že externality mnoha veřejných statků jsou mezinárodně globalizovány, a tudíž i jejich regulace by měla mít nadnárodní charakter. Wyplosz (2003, 2004) například argumentuje, že je přirozené, aby obchodní, konkurenční, monetární a fiskální politiky byly vyjmuty z exkluzivní kontroly na národní úrovni a mnohé jejich odpovědnosti byly přiřazeny orgánům Evropské unie.

⁷ Například v případě vysokého školství by školné mělo být odrazem přínosu školy na zvýšení produktivity a stavu lidského kapitálu u studentů. Pokud tito odmítají školné platit a na školu raději nepůjdou, mělo by se z toho usuzovat, že škola pro ně nemá žádný soukromý užitek, jehož hodnotu by šlo diskontovat do přítomnosti. Absurdně by z toho vyplývalo, že taková vysoká škola (zřejmě špatné kvality) má pouze společenský užitek. Jak jsme se už vyjádřili, takové čisté veřejné statky jsou velice vzácné. Podobně bychom mohli soudit o protestech proti platbě 20 korun za návštěvu lékaře na Slovensku a o snížení návštěvnosti ordinací. Znamenalo by to, že návštěva lékaře měla pro mnohé lidi nižší soukromý užitek než 20 korun, což svědčí buď o nízké kvalitě zdravotnictví, nebo o jeho zneužívání pacienty.

Spolufinancování státu a uživatele je vysoce racionální prvek zvyšování efektivity veřejných statků.⁸

Protože poskytování veřejných statků je významnou součástí fungování ekonomik všech moderních společností, soukromý ziskový sektor musí být funkčně integrován nejen s trhy, ale také s veřejným sektorem. Mechanismy této poměrně nové vazby jsou stále ve fázi rozvoje a její rozsáhlé teorie (Laffont, Tirole, 1991) jsou dosud izolovány od společenské praxe. Centrální plánování na tomto poli těžce selhalo, přestože právě zde se spatřovala jeho komparativní výhoda. Zaostávání kvality řízení veřejného sektoru za soukromým korporátním sektorem je všeobecně známé a nevyhýbají se mu ani liberální státy, ani sociální státy a ani prudce rostoucí země Asie.⁹ Většina úspěšných ekonomických reforem v post-komunistických zemích, Irsku nebo ve Skandinávii byla spojena s přesunem rozhodování o veřejných statcích z centralizované státní sféry do režimu blízkého soukromé sféry, resp. do režimu jejich vzájemné licitace. Ze skandinávské zkušenosti lze usoudit, že to nemusí vždy znamenat redukci veřejné sféry, snižování daní a menší nabídku veřejných statků.

Z pohledu na strukturu organizace a rozhodování ve společnosti podle obrázku B1.1 docházíme k závěru, že hranice mezi veřejnou správou a zbytkem společnosti by sice měla být právně jednoznačná, nicméně z pohledu jejího fungování by tato hranice měla být širokým polem vazeb jak na podniky a trhy, tak do sektoru neformálních a formálních občanských společenství.

Z tohoto hlediska se dostáváme k novým pohledům na kritéria rozhodování. Jak jsme se už zmínili, možnost mezních přesunů poskytování veřejných statků mezi soukromým a veřejným sektorem je zásadním principem jeho efektivity. Kritériem zvýšení HDP, to je čistě účetní porovnání nákladů a výnosů, však ve výše uvedené sociální interakci nemusí být jediným měřítkem. Výrazná angažovanost sektorů občanů rozšiřuje prvky rozhodování ještě o kritéria rovnosti a spravedlivosti. Ty jsou totiž její vlastní kritéria společenské koexistence. Kritériem společenského blahobytu totiž nemusí být jen maximalizace výroby (například rychlá tempa HDP). Paralelně s ní to může být i rozdělení HDP. Lidé mohou totiž soudit, že za daného HDP je celkový blahobyt společnosti větší, pokud je rovněji rozdělen, což dávají najevo ve volbách.

V tomto místě se často dělá logická paralela mezi rovností a spravedlností. To je zrádné. Na rozdíl od rovnosti spravedlnost nemusí být vždy definována na spotřebě, ale navíc i na výrobě. Rozdělení HDP by mělo být spravedlivé buď podle zásluh na vytváření HDP (tj. vůči minulosti), nebo lépe podle zásluh na jeho vytváření v **budoucnosti**. Zde je klíčovým problémem otázka stimulů (incentiv) ke změně chování, a to z přítomného nízké efektivity, redistributivního či destruktivního chování k budoucímu více produktivnímu, jak o tom například pojednává Rawls (1971). Podobně to může být u degenerace současného vysoce produktivního chování k regresivním, redistributivním až destruktivním stimulům

⁸ Příkladem toho je spolufinancování strukturálních a kohezních fondů EU. V první etapě (1989–93) byly nároky na spolufinancování z národních rozpočtů formální a také docházelo k jejich zneužívání a nízké efektivity. V druhé etapě (1994–99), kdy se národní příspěvky ke spolufinancování zvýšily ze 40 na 77 mld. Euro, došlo ke zvýšení jejich efektivity ve všech zemích (Lolos, 2001). Bylo to zejména tím, že spolufinancování (46 %) se značně přesunulo z veřejných rozpočtů na soukromé investice. Negativně bychom se proto měli dívat na ústupek osmi novými členů EU, když se požadovaný podíl spolufinancování značně snížil a často se nevyžaduje ani angažovanost soukromého investora.

⁹ Z tohoto pohledu zaznívají obecně kritické výhrady na nový systém financování zdravotnictví a systém vnitřní bezpečnosti v USA, na školství v Británii, na zdravotnictví ve Švédsku nebo Švýcarsku a na veřejnou správu v Indii nebo v Číně.

neefektivnosti, prosazovaným například čistě z důvodů dodatečného „dorovnávání“ mezer ve struktuře vlastnictví vzniklých přirozenou cestou.

To je výrazný posun od kritéria prosté rovnosti ve spotřebě nebo v majetkovém uspořádání. Znamená to uznání, že lidé mají jak odlišné produktivní schopnosti (viz například zásadní příspěvek Pavla Pelikána, 2006), tak také volbu preferencí, jak chtějí své schopnosti uplatňovat. V tomto ohledu sektory státu a trhu nemohou občanské společnosti dominovat a prosazovat jednostranně svá řešení: to je stát prosazující rovnost a vlastníci kapitálu prosazující nulovou redistribucí příjmů podle stávající vybavenosti faktorů.

Tvrdit, že spravedlnost je podmíněna jedině při zachování minulého vzoru prvotního rozdělování na základě fundamentalistické interpretace vlastnických práv, je v rozporu jak s existencí veřejných statků, tak i s redistributivní spravedlností podle budoucích výnosů, což je vlastně také forma veřejného statku, z něhož budou mít prospěch jiní členové společnosti. Proto požadavek na existenci zdanění (či redistribuce v jiné formě – například ve formě daru) je oprávněný nejen ekonomicky, ale také eticky podle principu redistributivní spravedlnosti. Tím je rovnost a nezastupitelnost sektorů podniků, státu a občanů integrální podmínkou i pro rozhodování o ekonomickém rozvoji. K podobným závěrům bychom měli přijít, i pokud bychom k fungování společnosti přistupovali z pohledu jiných sektorů, než sektoru ekonomiky – to je z pohledů občanů nebo efektivní veřejné správy. Vyplývá to z holistického pojetí společnosti.

To už je ale úkol, před nímž stojí jiné sociální vědy, než je teoretická ekonomie.

Z dosavadních poznatků o podmínkách určujících současný vývoj českého tržního a podnikového sektoru z pohledu veřejných statků je možno vyvodit následující úvahy o jeho možné budoucí vývojové dynamice:

- Vztahy vzájemné závislosti mezi podniky (tj. ziskovým sektorem) a hierarchiemi veřejných služeb, neformálním mezilidským sektorem a občanskou společností se budou nadále prohlubovat. Výrazným důvodem k tomu je neustále se rozšiřující podíl veřejných statků na produkci ekonomiky.
- Rozvoj ekonomiky tak opouští sféru autonomního rozhodování čistě na úrovni podniků. Národní ekonomika se tak integruje nejen do světového makro-světa, ale také do domácího mikro-světa, v němž se vztahy rivality dostávají stále více na platformu partnerství.
- Zvyšování kvality služeb při poskytování veřejných statků, jejichž sektory u nás zůstávají nadále nejméně transformovanou částí ekonomiky, nebude možné bez přijetí zásadních reforem v jejich mnoha oblastech (například školství, vědy, bezpečnosti, obrany, zdravotnictví, dopravy, energetiky, sociálních jistot, životního prostředí atd.).
- V regulaci poskytování veřejných statků se budou stále více uplatňovat nástroje nepřímé regulace, kde moc nekoncepčních politických opatření ad hoc bude nutno nahradit systémem obecných podmínek pro rozhodování a kde soukromý sektor bude mít výrazně větší prostor v soutěži o dodávky na těchto nestandardních trzích.

Literatura

- Abrahamson, P. 1995. Welfare Pluralism: Towards a New Consensus for a European Social Policy? *Current Politics and Economics of Europe*, 1995, 5(1), p. 29–42.
- Barro, R. J., Sala-i-Martin, X. 1995. *Economic Growth*. New York: McGraw-Hill.
- Bažantová, I., Kolář, P., Barbořík, M. 2006. *Právní prostředí podnikatele*. Praha: CEVRO.
- Coase, R. H. 1960. The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics*, 1960, vol. 3, p. 4–18.
- Cox, E. 1994. *The Fuzzy Systems Handbook*. Boston: Academic Press.
- Dahrendorf, R. 1985. *Law and Order*. London: Stevens and Sons.
- Dasgupta, P. 2005. Ztracené bohatství národů. *Hospodářské noviny*, 24. 3. 2005, s. 9.
- Demsetz, H. 2005. *New Battle Lines*. Rejkjavík, příspěvek na konferenci Mont Pelerin Society.
- Etzioni, A. 1995. *Morální dimenze ekonomiky*. Praha: Victoria Publishing.
- Frydman, R. et al. 2000. The Limits of Discipline. *Economics of Transition*, 2000, Vol. 8, no. 3, p. 577–601.
- Fukuyama, F. 2004. *Budování státu podle Fukuyamy*. Praha: Alfa Publishing.
- OECD. 2000. *Government of the Future*. Paris: OECD.
- Furubotn, E., Pejovich, S. 1972. Property Rights and Economic Theory: A Survey of Recent Literature. *Journal of Economic Literature*, 1972, Vol. 10, No. 4, p. 1137–62.
- Galbraith, J. K. 1958. *Affluent Society*. Harmondsworth: Penguin Books.
- Grossman, G. 1992. *Imperfect Competition and International Trade*. Cambridge: MIT Press.
- IMF. 1999. *Chronic Unemployment in the Euro Area: Causes and Cures*. *World Economic Outlook*. Washington: IMF, p. 88–121.
- Jaffé, W. 1983. *Essays on Walras*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jessop, B. 1990. *State Theory. Putting the Capitalist State in Its Place*. Cambridge: Polity Press.
- Kornai, J. 2005. The Great Transformation of Central Eastern Europe: Success and Disappointment. *Economics of Transition*, 2005/14, p. 207–244. (Český překlad: *Politická ekonomie*, roč. 54, č. 4, s. 435–466.)
- Laffont, J.-J., Tirole, J. 1991. Auction Design and Favoritism. *International Journal of Industrial Organization*, 1991, 9(1), p. 9–42.
- Landes, D. S. 2004. *Bohatství a bída národů*. Praha: BB Art.
- Layard, R. 2005. *Happiness – Lessons from a New Science*. Harmondsworth: Penguin.
- Layard, R., Nickell, S., Jackman, R. 1991. *Unemployment – Macroeconomic Performance and the Labour Market*. Oxford: Oxford University Press.
- Leibenstein, H. 1995. *The Supply of Entrepreneurship*. New York: Oxford University Press.
- Lindblom, C. E. 1977. *Politics and Markets*. New York: Basic Books.
- Lipsey, R. G., Lancaster, K. 1956. The General Theory of Second Best. *Review of Economic Studies*, 1956, vol. 24, p. 365–390.
- Lolos, S. 2001. *The Macroeconomic Effect of EU Structural Transfers on Cohesion Countries*. Laxenburg: IIASA, Study No. IR-01-044.
- Macek, J. 2006. *How Do We Think? A Survey of the Ways of Reasoning*. Praha: Karolinum Press.
- Maskin, E., Xu, C. 2000. Soft Budget Constraint Theories. *The Economics of Transition*, 2000, vol. 9, no. 1, p. 1–28.
- Mises, L. 1920. *Economic Calculation in the Socialist Commonwealth*. In Hayek, F. A. 1935. *Collectivist Economic Planning*. London: Routledge.
- Mlčoch, L. 1990. Chování československé podnikové sféry. Praha: Ekonomický ústav ČSAV, VP č. 384.
- Mlčoch, L. 1997. *Institucionální ekonomie*. Praha: Karolinum.
- Mueller, D. 1996. *Constitutional Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Mueller, D. 2003. *Public Choice III*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Niskanen, W. A. 1973. *Bureaucracy: Servant or Master?* London, Institute of Economic Affairs.
- Nozick, R. 1991. *Decisions of Principle, Principles of Decision*. Princeton: Princeton University Press. Dostupné na: <http://www.tannerlectures.utah.edu/lectures/Nozick93.pdf>.
- Nozick, R. 1993. *The Nature of Rationality*. Princeton: Princeton University Press.
- OECD. 1994. *Jobs Study – Evidence and Explanation: Part I & II*. Paris: OECD.
- Olson, M. 1971. *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*. Boston: Harvard University Press.
- Olson, M. 1982. *The Rise and Decline of Nations*. New Haven: Yale University Press.
- Olson, M. 2000. *Power and Prosperity. Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships*. New York: Basic Books.
- Osborne, D., Gaebler, T. 1993. *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading: Addison-Wesley Publishing Co.
- Ouchi, W. G. 1980. Markets, Bureaucracies, and Clans. *Administrative Science Quarterly*, 1980, Vol. 25, p. 129–141.
- Pelikán, P. 2006. Markets versus Government when Rationality Is Unequally Bounded: Some Consequences of Cognitive Inequality for Theory and Policy. Stockholm: Ratio Institute, mimeo.
- Porter, M. 1990. *The Competitive Advantage of Nations*. New York: Free Press.
- Quandagno, J. 1987. Theories of the Welfare State. *Annual Review of Sociology*, 1987, 13, p. 109–128.
- Rawls, J. 1971. *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press.
- Rawls, J. 2001. *Justice and Fairness: A Restatement*. Cambridge: Harvard University Press.
- Robinson, J. 1933. *The Economics of Imperfect Competition*. London: Macmillan.
- Rose, R. 1976. On the priorities of government: a developmental analysis of public policies. *European Journal of Political Research*, 1976, No. 4, p. 247–289.
- Sapir, A. et al. 2004. *An Agenda for a Growing Europe: The Sapir Report*. Oxford: Oxford University Press.
- Selowsky, M., Mitra, P. et al. 2002. *Transition: The First Ten Years. Lessons and an Agenda for Policy*. Washington: The World Bank.
- Schumpeter, J. 1947. *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: Allen & Unwin.
- Simon, H. A. 1957. *Models of Man*. New York: John Wiley and Sons.
- Williamson, O. E. 2000. The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead. *Journal of Economic Literature*, 2000, 38, p. 595–613.
- Williamson, O., Masten, S. 1999. *The Economics of Transaction Costs*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Wyplosz, C. 2003. *Fiscal Discipline in the Monetary Union: Rules or Institutions?* Oxford: Europaum.
- Wyplosz, C. 2004. The Challenges of Wider and Deeper Europe. In Liebscher, K. (ed.). *The Economic Potential of a Larger Europe*. Cheltenham: Edward Elgar, p. 8–26.