

Rozpočty, státní zaměstnanci a efektivnost

Rozpočet, který každý rok předkládá ministr financí parlamentu ve Spojeném království, nebo prezident Kongresu Spojených států, obsahuje implicitní vyjádření nebo konstatování cílů a aspirací politické strany, která je u moci. Obsahuje balík plánů týkajících se veřejných výdajů a daňové legislativy na příští rok, nebo do přijetí dalšího rozpočtu, pokud má již brzy vstoupit v platnost. Zatímco parlament nebo Kongres dávají vzniknout formální či legislativní podobě rozpočtu, proces zrodu před jeho představením je extrémně složitou a pro nezasvěcené i matoucí procedurou.

Rozpočet, který je předložen, je důsledkem mnoha politických směn. Již jsme viděli, že politické strany usilující o hlasy voličů a tím o zvolení do úřadu přijímají takovou sadu fiskálních a sociálních programů, které jim zajistí většinu hlasů. V rámci politické strany se program a politické priority pravděpodobně etablují jako výsledek obchodování s hlasy mezi členy kabinetu.¹ Nátlakové a další zájmové skupiny také vnášejí řadu tlaků, aby ovlivnily konečný výsledek.

Avšak voliči a politikové nejsou jedinými herci v dramatu přípravy rozpočtu; jeho klíčovými prvky jsou rovněž státní úředníci (byrokracie, státní zaměstnanci). Lze se domnívat, že úředník slouží svým politickým pánům, nejprve zajištěním toho, že exekutivní sekce vlády poskytuje informace pro ministerská rozhodnutí, za druhé vykonáváním dříve schválené legislativy a kontrolou řádného procesu efektivní distribuce veřejně poskytovaných statků a služeb spotřebiteli-voliči. Tento názor na státního úředníka je však nyní poněkud zastaralý. Literatura o veřejné volbě nyní často předpokládá, že stejně jako volič a politik, i úředník má své zájmy a proto usiluje o maximalizaci svého vlastního užitku. Státní úředník se tak sám stane nikoli inspicientem, ale hercem v dramatu přípravy rozpočtu. Zajímavá otázka je: jaký vliv má užitek maximalizující byrokrat na rozpočet?

V této kapitole chceme zkoumat ekonomické chování úředníků, proces tvorby rozhodování o rozpočtu i tematiku plánování a kontrolu rozpočtu ve Spojeném království. Každé z těchto témat je spojeno s jinou dimenzí efektivní alokace statků a služeb veřejného sektoru. Spolu formují mnohem širší a poměrně nové téma v ekonomii, které lze pojmenovat „podoba vlády“.

Za pomoci ekonomického modelu racionální efektivnosti je cílem studia podoby vlády vytvoření sady institucí, které zajistí takovou alokaci a distribuci zdrojů, které budou v souladu s preferencemi voličstva. V kapitole 4 při pojednávání o kolektivní volbě jsme již viděli, že je obtížné interpretovat konstatování tohoto typu. Je-li však dána poptávka po výstupech veřejného sektoru, můžeme se ptát, zda organizace produkující tento výstup, reaguje na poptávku zabezpečováním těch výstupů, které jsou v souladu se zálibami spotřebitele - voliče a při vynaložení minimálních nákladů.

To znamená, že budeme podrobně zkoumat chování úředníků a povahu organizačně institucionálního rámce, v němž pracují. Existují například stimuly a přiměřená struktura odměn, které povzbudí úředníky k nalezení a zavedení efektivních metod produkce a realizace statků a služeb veřejného sektoru? Jaká jsou organizační omezení, uvalená na chování užitek maximalizujícího úředníka? Když tedy zkoumáme proces tvorby rozpočtu, zkoumáme vztah mezi úředníkem a politikem. Kdo má konečný vliv na rozhodování: politik nebo byrokrat?

Politik může tvořit rozhodnutí, avšak je to obvykle úředník, kdo je zdrojem informací a kdo navrhuje program rozhodování.

Když jsme prozkoumali vztahy mezi státními úředníky a politikem, pokračujeme zkoumáním vztahu mezi voličem a rozhodovacím systémem, tvořeným politiky a byrokraty. Jaké jsou relativní výhody a nevýhody centralizované a decentralizované formy vlády? V systému vysoce centralizované formy vlády bude většina rozhodování centralizována v omezeném počtu institucí, zatímco decentralizovaný systém se bude skládat z řady menších místních správ, z nichž každá bude tvořit rozhodnutí jménem voličů v rámci své jurisdikce. V centralizovaném systému se mohou voliči vládě odcizit vinou vzdálenosti vlády, takže vzniká poptávka po decentralizované vládě. Avšak poptávka po decentralizaci musí být zvažována vzhledem k výhodám centralizace, zvláště v obecných oblastech politiky stabilizace a redistribuce blahobytu.

Relativní růst veřejného sektoru znamená, že usilujeme o lepší systém kontroly, který by obsáhl růst veřejných výdajů a zabezpečil jejich efektivní alokaci. Jednoduché kontrolní systémy jsou většinou centralizované, což je v konfliktu s poptávkou po decentralizaci. Reforma instituce vlády je proto jedním z prioritních úkolů většiny zemí, zvláště v situaci, kdy moderní vlády musí čelit novým problémům. Institucionální změna v soukromém sektoru, jako je zrod multinacionálních korporací, znamená, že organizace veřejného sektoru musí být přizpůsobena tak, aby tento sektor byl schopen vyrovnat se s problémy, které multinacionální podniky vytvářejí.

Optimální podoba vlády a směr institucionálních změn však není výhradní doménou ekonomů. Ekonom přispívá k debatě zvažováním poptávky na *fiskální* instituce vlády. Prostřednictvím tohoto tématu se ekonomie a politologie velmi přibližují. Vyplatí se připomenout, že v rozhodování veřejného sektoru je politika primární veličinou. Ekonomické modely racionálního rozhodování, jako analýza nákladů a výnosů (kterou zkoumáme v příští kapitole) jsou navrženy tak, aby zabezpečováním informací odpovídaly na specifické otázky a napomáhaly rozhodovacímu procesu. Vlastní rozhodovací pravidla, která politikové respektují, jsou však často v rozporu s předpisy ekonomických modelů. Rozhodnutí se tvoří v rámci organizací, které mají specifické struktury stimulů; abychom proto porozuměli vlastnímu rozhodovacímu chování, je nezbytné pochopit organizace, v nichž se tato rozhodnutí činí. Zatím je vhodné připomenout si slova jednoho z tvůrců rozpočtových rozhodnutí.

Politické hodnoty pronikají každým aspektem rozhodovacího procesu ve většině federálních domácích programů. Neexistuje prostá dělba práce, v níž by politikové dosahovali konsensu ohledně stanovené množiny cílů, a 'analytikové' navrhovali a vyhodnocovali - podle kritérií efektivnosti a účelnosti - alternativní prostředky dosahování těchto cílů.**³

Než přejdeme dál, je nutné stanovit přesný význam slova „efektivnost“. Ekonom rozeznává dva aspekty efektivnosti:

Efektivnost alokace Byly zdroje alokovány podle preferencí a rozpočtových omezení spotřebitelů konečného produktu? To produkuje Pareto podmínky pro soukromé a veřejné statky, které byly prozkoumány v předchozích kapitolách. V pragmatickém slova smyslu odkazuje efektivnost alokace na následující otázku. Produkuje veřejný sektor tu úroveň a kombinaci služeb (veřejných výdajů), které poptávají voliči? Je volič na politickém trhu svrchovaný? Čí preference mají váhu?

*Efektivnost XV*ztahuje se ke straně nabídky. Bez ohledu na to, zda veřejný sektor produkuje optimální úroveň a kombinaci veřejných služeb, ptáme se: jsou tyto služby produkovány s minimálními náklady? Je úroveň veřejné zaměstnanosti příliš vysoká? Jsou používány ty nejlepší postupy a nejefektivnější technologie? Pokud nalézáme

takové nedostatky v systému, hovoříme o existenci neefektivnosti X. Jinými slovy, veřejný sektor nefunguje na své hranici efektivnosti, kdežto v případě efektivnosti alokace funguje na špatném bodě na své hranici efektivnosti.

Po předchozí diskusi o středním voliči by mělo být jasné, že každý jedinec je příjemcem množství i kvality veřejné služby, takže každý kromě skupiny středních voličů bude preferovat alternativní úroveň a kombinaci veřejných služeb. Výmluvnější, vynalézavější a lépe organizované nátlakové skupiny dají o těchto neefektivnostech alokace vědět. Ale takové signály nejsou dostatečné k tomu, aby byla neefektivnost prokázána; mohou prostě dokumentovat nespokojenost jisté skupiny se středním řešením. Navíc je pravděpodobné, že se vyskytnou konkurenční signály mající původ v řadě rozličných skupin. Politikové zvažují a porovnávají tyto signály a rozhodují, jak na ně reagovat. Diskuse o neefektivnosti veřejného sektoru proto není přímočará. Je to choulostivé téma, které musí být pojímáno s velkou opatrností a pozorností.

Ekonomická analýza byrokracie

Již jsme řekli, že výkonnost ekonomického systému závisí na jeho institucionálním rámci. Při pojednávání o veřejném sektoru je důležitou institucí státní aparát - byrokracie. Státní aparát (byrokracii) lze definovat jako množinu úřadů (odborů, oddělení, sekcí,...), které jsou odpovědné za vládou zabezpečované služby. Každý úřad je uvažován jako nezisková organizace, která je financována zejména z pevných dotací, nikoli z prodeje svého výstupu. Alternativní institucionální struktury mohou tedy být definovány jako alternativní vztahy existující mezi úřady. Některé úřady vzájemně spolupracují a jsou vzájemně komplementární, ostatní jsou konkurenty v boji o vzácné zdroje. I když struktura úřadů ovlivní byrokratické chování etablováním specifické množiny omezení a stimulů, jakákoli analýza chování úřadu a jeho úředníků a jejich rolí v alokaci zdrojů musí věnovat obzvláštní pozornost motivům a cílům úředníka. Co motivuje byrokrata?

Státní úředník - byrokrat (tj. vyšší tvůrce rozhodnutí) je jen zřídka administrativním eunuchem, který bez emocí dodržuje a provádí stanovenou množinu administrativních pravidel a bez pochyb je uvádí v život. To je preskriptivní názor racionálního byrokrata, který měl na mysli Weber v devatenáctém století. Tento názor byl později modifikován ekonomy Niskanenem a Bretonem.⁴

Niskanen tvrdí, že státní úředník, spolu se všemi ostatními jedinci, se chová tak, aby maximalizoval užitek. Používá přístup funkce užitku manažerů, domnívá se Niskanen, že parametry užitkové funkce byrokrata zahrnují jeho plat, počet jeho podřízených, jejich platy, jeho veřejnou pověst, jeho funkční přídatky a jeho moc nebo postavení. Protože mnohé z položek, které se objevují v úředníkově užitkové funkci, jsou v přímém vztahu k velikosti rozpočtu, budou se byrokraté (maximalizující svůj užitek) chovat také tak, aby maximalizovali rozpočet. Úředník maximalizující užitek nebo rozpočet tedy v procesu rozhodování o rozpočtu není neutrálním činitelem.

Pomocí modelu byrokratického chování nyní budeme uvažovat o výstupních rozhodnutích byrokrata. Stejně jako neziskové organizace soukromého sektoru a monopolista, je i byrokrat osvobozen od působení konkurenčních sil. Mezi chováním těchto organizací a chováním byrokrata však existuje řada zajímavých rozdílů. Zatímco monopolista volí takovou úroveň výstupu, která mu po prodeji na trhu zaručí maximalizaci jeho zisku, byrokrat obdrží pevnou dotaci od vyššího orgánu (který zde označujeme jako sponzora), jako například ministerstvo financí nebo Office of the Budget (Úřad pro rozpočet) a směnou za rozpočet slibuje zabezpečit jisté množství celkového výstupu. K přesné povaze vztahu mezi byrokratem a

orgánem poskytujícím rozpočet se vrátíme později. Zatím předpokládáme, že sponzorující orgán jedná jménem daňového poplatníka.

Srovnání výstupních rozhodnutí monopolisty soukromého sektoru, neziskových organizací soukromého sektoru a úřadu veřejného sektoru jsou zachycena na obrázku 7.1. Každá organizace se střetává se stejnou funkcí poptávky a funkcí produkce a se stejnými cenami výrobních faktorů. Proto je každá „firma“ konfrontována se stejnou křivkou dlouhodobých průměrných nákladů ($LRAC$). Dále předpokládáme, že existují konstantní výnosy z rozsahu; proto je $LRAC = LRMC$. Křivka poptávky je zobrazena jako D a křivka mezního výnosu jako MR . Pro účely tohoto cvičení představuje křivka D křivku tržní poptávky a také křivku poptávky středního voliče.

Obrázek 7.1**

Monopolista zvolí úroveň výstupu OQ_1 a bude účtovat cenu OP_1 , jeho monopolní zisk bude představován plochou P_1CBP_2 . Nezisková firma soukromého sektoru zvolí úroveň výstupu OQ_2 a bude účtovat cenu OP_2 . V našem příkladě předpokládáme, že byrokratovi je nabídnut rozpočet o velikosti OP_2AQ_3 . Velikost tohoto rozpočtu je určena politickým procesem (viz dále v této kapitole).

Pokud úřad, kterému byl nabídnut rozpočet roven OP_2AQ_3 , využije produkční vztah, vyjádřený jako $LRAC$, pak zabezpečí OQ_3 jednotek výstupu. V tom případě je úroveň výstupu úřadu vyšší než úroveň vyprodukovaná monopolistou a neziskovou firmou. Navíc úřad zabezpečuje více výstupu, než je střední spotřebitel - volič ochoten spotřebovat za cenu OP_2 . Proto, je-li OP_2 dlouhodobá Pareto efektivní cena, monopolista nebude nabízet dostatek, zatímco byrokrat bude, za jeho daného rozpočtu, nabízet statku příliš. V obou případech nastane ztráta blahobytu. V případě monopolu je ztráta blahobytu spotřebitele rovna CBF , v případě byrokrata je to FAG . Necht' si čtenář uvědomí, že v tomto příkladu jsme předpokládali, že monopolista i byrokrat byli vystaveni stejné produkční funkci a stejné množině vstupních cen.

Výsledek pro byrokracii částečně závisí na velikosti poskytovaného rozpočtu. Pokud namísto rozpočtu rovnému OP_2AQ_3 poskytl sponzorující orgán rozpočet v hodnotě pouze OP_2FQ_2 , pak bude (*ceteris paribus*) výstup pro úřad stejný jako pro neziskovou firmu. Na druhé straně, pokud by byl poskytnutý rozpočet menší než OP_2FQ_2 , ale větší než OP_2BQ_1 , pak výstupní úroveň bude ležet mezi úrovní monopolisty a úrovní neziskové firmy. Ve druhém z případů by byl sponzorující orgán vystaven velkému tlaku ze strany spotřebitele - voliče, aby navýšil velikost rozpočtu a uspokojil poptávku, zatímco v původním případě rozpočtu rovného OP_2AQ_3 , by spotřebitel - volič preferoval redukci velikosti rozpočtu.

Zájem se však soustřeďuje na proces určení rozpočtu. Bude vlastní rozpočet více než optimální nebo méně než optimální? Užitek maximalizující byrokrat shledá, že je v jeho zájmu maximalizovat velikost jeho rozpočtu, zatímco sponzorující orgán, o němž předpokládáme, že je politicky odpovědný spotřebiteli - voliči, jde o rozpočet dostatečně velký, aby uspokojil voličovu poptávku, ale ne příliš velký, aby voliče nerozzlobil.

Vztah mezi státním úředníkem a sponzorujícím orgánem je podobný vztahu bilaterálního monopolu, v němž konečný výsledek závisí na distribuci moci a vlivu mezi dvěma stranami směny. I když sponzorující orgán může být nositelem legislativní moci ve formálním smyslu, v praxi je často závislý na byrokracii, pokud jde o informace nutné pro zabezpečení služby. Jsou to ministři (politikové), kdo formálně žádají o rozpočet; avšak jejich žádost je velmi závislá na informacích poskytnutých jim úřady. Je to tedy úřad, který žádá o přidělení rozpočtu, prostřednictvím formální funkce svého politického šéfa. Byrokraté, spíše než ministr vedoucí daný úřad, mají podrobné informace vztahující se k zabezpečení služby - ceny vstupů, trendy v poptávce po službě atd. Za absence externích expertů - poradců není

ministr schopen tyto informace zpochybnit. Proto sponzorující orgán není informován dostatečně na to, aby zpochybnil rozpočtovou žádost úřadu.

Sponzor (tj. politik) chce přidělit takový rozpočet, který maximalizuje kvantitu nabízeného výstupu pro danou úroveň kvality služby. V modelu prostředí maximalizace počtu hlasů to pomůže zajistit jeho znovuzvolení. Na druhé straně si byrokrat přeje maximalizovat velikost svého rozpočtu, protože to mu zabezpečí zdroje k maximalizaci jeho užitku. Do užitkové funkce byrokrata může vstoupit řada různých parametrů. Jde například o tradiční stereotyp byrokrata pracujícího v draze zařízené úřadovně, požívajícího různé výhody hrazené zaměstnavatelem a neproduktivně odesílajícího administrativní oběžníky po úřednické mašinérii. I když většina úředníků by existenci stereotypu popřela, mnozí se domnívají, že právě to je přesný popis reality. Další způsob, jak byrokrat může zvýšit svůj užitek, je vystavět své impérium zvyšováním počtu zaměstnanců veřejného sektoru, kteří jsou mu podřízeni. Nebo, aby získal vděčnost a úctu svých zaměstnanců, může zajistit, že jejich mzdy a vedlejší přídatky jsou maximalizovány. V každém z těchto příkladů je část rozpočtu úřadu alokována na vybavení, na hrazené výhody, na náklady nadbytečných zaměstnanců nebo důchodů pro zaměstnance veřejného sektoru, a nikoli na produkci výstupu. Existuje proto ztráta blahobytu, kterou nesou spotřebitelé služby, a zisk na straně těch, kteří službu produkují.

Státní zaměstnanci a neefektivnost alokace: Niskanenův model

Ekonomická analýza státního aparátu byla formálně etablována Niskanenem v jeho vlivné práci z roku 1968, kterou následovala jeho kniha *Bureaucracy and Representative Government*.⁵ Downs a Tullock přičinili důležité, avšak méně formální příspěvky k této analýze již před Niskanenovou prací.⁶ Breton a Wintrobe a Jackson předchází Niskanenův model rozšířili.⁷

Niskanenova teorie byrokracie měla, prostřednictvím své populárnější verze, silný vliv na teoretiky strany nabídky a veřejné volby jak ve Spojeném království, tak ve Spojených státech.⁸ Důvodem je, že jednodušší formy Niskanenova modelu tvrdí, že byrokracie veřejného sektoru má tendenci rozšířit výstup veřejného sektoru až na dvojnásobek úrovně výstupu, který by byl považován za sociálně optimální. Pokud předpokládáme jednoduchý vztah mezi veřejným výstupem a velikostí rozpočtu (veřejné výdaje), pak vyplývá, že velikost veřejného sektoru je dvakrát větší, než jeho sociální optimum. To v rukou nekritických politických poradců představuje silný argument, který posiluje libertariánskou poptávku po omezení růstu leviathana vlády. Poskytuje základnu poptávce po politice, která by redukovala velikost veřejného sektoru (například privatizace, hotovostní omezení, subkontraktace, atd.). Aby bylo možné takový názor udržet, je třeba opustit dosavadní názory na fungování byrokracie, ale také ignorovat specifickou povahu předpokladů, na nichž analýza spočívá.

Po těchto úvodních poznámkách se nyní podíváme na Niskanenův model. Voliči zvolí politiky, kteří představují jejich preference týkající se veřejných statků. Legislativa ohodnotí jednotlivé úrovně výstupu veřejných statků a reflektuje tak hodnocení středního voliče (strategická úloha středního voliče v modelech veřejné volby byla vysvětlena v kapitole 4). Legislativa tedy nabídne byrokracii rozpočet, který nakoupí danou úroveň veřejných výdajů (výstupy veřejných statků), uspokojující preference středního voliče. Byrokracie poptává takový rozpočet, který uspokojí nejenom produkční a nákladové funkce, odrážející nabídku veřejných výstupů, ale také jejich vlastní užitkové funkce.

Obrázek 7.2**

Obrázek 7.2 ilustruje základní vztahy v Niskanenově modelu. Obrázek 7.2(a) zobrazuje křivku mezního ohodnocení MV středního voliče, která je také jeho křivkou poptávky D . Pokud má být veřejný statek zabezpečen prostřednictvím trhu, pak se jedná i o křivku tržní poptávky. Na obrázku 7.2(b) je křivka celkového prospěchu TB dána jako

$$TB = aQ - bQ^2 \quad a > 0, b > 0$$

kde Q je úroveň výstupu úřadu, a a b jsou konstanty. Tato funkce celkového prospěchu definuje celkové ohodnocení výstupu úřadu legislativou a je oblastí pod křivkou mezního ohodnocení až po relevantní úroveň výstupu. Tedy

$$MV = dTB / dQ = a - 2bQ$$

Celkové náklady jsou dány jako

$$TC = cQ + dQ^2 \quad c > 0, d > 0$$

Mezní náklad je tedy

$$MC = dTC / dQ = c + 2dQ$$

Předpokládá se, že státní úředník je monopolní stranou nabídky a legislativa je monopolním kupcem (monopsonistou). Vztah mezi těmito dvěma skupinami je tedy vztahem bilaterálních monopolů. Byrokrat se snaží získat největší možný rozpočet, a volič se snaží maximalizovat prospěch. V omezeném regionu, kde celkové náklady (rozpočet) nemohou přesáhnou celkový prospěch, platí

$$cQ + dQ^2 = aQ - bQ^2$$

Kvantita, která se rovná TC a TB , je $Q_2 = (a - c) / (b + d)$ na obrázku 7.2. Úroveň výstupu, která odpovídá maximu funkce prospěchu TB , je $Q_3 = a / 2b$.

Sociálně optimální úroveň výstupu Q_1 se nalézá tam, kde mezní ohodnocení nebo mezní prospěch, dané sklonem křivky celkového prospěchu, jsou rovné mezním nákladům, daným sklonem křivky celkových nákladů. Ze vztahů uvedených již dříve, kdy $MV = MC$,

$$\begin{aligned} a - 2bQ &= c + 2dQ \\ 2Q(b - d) &= a - c \end{aligned}$$

Proto je $Q_1 = (a - c) / 2(b + d)$. Tedy Q_1 je polovinou Q_2 . Sociálně optimální velikost rozpočtu, která odpovídá Q_1 , je polovinou velikosti, pro niž se celkový prospěch rovná celkovým nákladům, tj. na Q_2 . Jak se to stalo? Byrokraté, profesionální dodavatelé veřejných služeb, mají lepší znalosti o podrobnostech produkčních funkcí a funkcí nákladů, než sponzoři, tedy ti, kteří poskytují rozpočet. Znalosti jsou asymetrické. Při jednání o rozpočtu je tedy byrokrat schopen vyhledat další spotřebitelský přebytek (rozdíl mezi křivkou celkového prospěchu a křivkou celkových nákladů) a přesměřovat jej do většího výstupu a tím do většího rozpočtu. Protože předpokládáme, že užitek úředníka je vzrůstající funkcí velikosti rozpočtu, existuje stimul pro takové jednání.

Výstup monopolistické součásti aparátu veřejného sektoru překračuje sociálně optimální úroveň výstupu, podobně úroveň výstupu monopolistického soukromého sektoru Q_4 leží pod sociálním optimem.

I když se tato analýza jeví jako přímočará, jedná se skutečně o racionální popis byrokratického chování? Jackson tvrdil, že nikoli.¹⁰ Užitek funkce byrokratů jsou mnohem složitější než ty, které navrhoval Niskanen. V mnoha případech jsou byrokraté motivováni službou veřejným zájmům či naplňováním veřejných povinností, nikoli maximalizací vlastního užtku skrze maximalizaci rozpočtu. Ve Spojeném království nezávisí výše platů úředníků na velikosti rozpočtů, které nejvyšší státní úředníci obhospodařují. Tento prostý fakt oslabuje Niskanenův argument.

Niskanenův model přivádí pozornost k potenciální neefektivnosti alokace byrokracie veřejného sektoru. Kritika modelu říká, že tento model může být přehnaný a že byrokraté, kteří jsou vedeni smyslem pro veřejnou povinnost, poskytují nezbytnou vyrovnávací sílu. To však nemá popírat existenci dalších zdrojů neefektivnosti alokace. Skutečnost, že někteří spotřebitelé - voliči veřejných služeb si myslí, že úroveň výstupu je příliš nízká, zatímco jiní se domnívají, že je příliš vysoká, nám prostě připomíná, že v prostředí veřejných statků středního voliče, kde je každý akceptantem kvantity veřejných statků, je nemožné uspokojit každého.

Poslední dobou byly činěny pokusy zavést do nabídky veřejných služeb větší stupeň „marketingového“ přístupu.¹¹ Místní orgány ve Spojeném království začínají provádět přehledy spotřebitelského přístupu. Trend k větší subkontraktaci služeb vyžaduje identifikaci spotřebitele, aby jeho poptávky byly specifikovány co do kvality a kvantity, a aby se postupovalo směrem k uspokojení této poptávky. Reformy Národní zdravotnického systému byly vyjádřeny termínem „pacient na prvním místě“.

Rozsah, v němž je úředník schopen vyvážit veřejný výstup s ekonomickou rentou ve svém rozpočtu, závisí na stupni znalosti sponzora s ohledem na produkční funkci a náklady produkce. Taková znalost je nezbytná, avšak nikoli sama o sobě dostatečná ke kontrole úřadu. Musí existovat sada institucí brzd a vyvažování, aby chránila a kontrolovala systém. To však může vytvořit problém ve veřejné administrativě: kdo má regulovat regulátory?

Popis byrokratického chování leží v rámci hranic efektivnosti alokace. Pokud systém ponechá byrokratovi dostatečnou svobodu a „volnou ruku“ k naplňování vlastních cílů, dojde k alokaci zdrojů v souladu s preferencemi středního voliče pouze náhodou. Jinými slovy, jak *odpovědná* je byrokratická organizace vůči demokratickému politickému procesu? Literatura o veřejné administrativě obsahuje mnohé diskuse na toto téma. Obecně řečeno shledáváme, že odpovědnost a kontrola existuje *de jure*; jejich realizace *de facto* je podstatně slabší. Platí to zejména, hovoříme-li o *implementaci* politiky. Politické koncepce jsou implementovány a služby jsou zajišťovány nižšími stupni organizace. Na každém stupni implementačního procesu musí někdo interpretovat jistý úsek legislativy, která je obvykle formulována vágně a nepřesně. Následné interpretace mohou způsobit kumulativní zkreslení původního legislativního záměru. Proto služby, které jsou poskytovány, nejsou přesně těmi službami, které byly naplánovány.

Problém principála a agenta: poptávka vynucená stranou nabídky

Dalším zdrojem neefektivnosti alokace v organizacích veřejného sektoru je poptávka vynucená stranou nabídky. Jedná se o příklad obecnějšího ekonomického problému principála a agenta. Již jsme zdůraznili, že existuje asymetrie informací mezi těmi, kdo poptávají veřejné služby a těmi, kdo je nabízejí. Uvažujme například o zdravotnických službách. Pacient (principál) hledá u svého lékaře (agenta) informace a rady o svém zdravotním stavu. Lékař byl školen a požívá speciálních technických znalostí. Poskytováním informací o pacientově zdravotním stavu informuje lékař pacienta o možnostech další léčby a poskytuje svá doporučení. V mnoha případech doktor vlastně rozhoduje za pacienta, nikoli v

paternalistickém smyslu (přestože ani ten nelze zcela vyloučit), ale protože má technické znalosti, které mu umožňují rozhodovat v nejlepším pacientově zájmu. Lékař, jednající jako pacientův agent, stojí na pacientově místě a tvoří rozhodnutí, která by učinil pacient, pokud by byl plně informován a schopen odborně odhadnout technické možnosti.

Velmi vysoké množství sociálních a ekonomických vztahů jsou vztahy typu principál - agent. Můžete uvést jejich příklady? Informace a technické schopnosti jejich vyhodnocování jsou vzácné komodity, které nejsou mezi populací distribuovány rovnoměrně. Vystává následující otázka: jedná agent vždy v nejlepším zájmu principála? Vztah principála a agenta je vztahem, založeným na důvěře. Důvěra je rovněž vzácným zdrojem.

Profesní skupiny tvoří veřejný sektor - lékaři, právníci, plánovači, učitelé, atd. Každá skupina má své profesní normy a standardy, které ovlivňují jejich služby. Pokud lékař dává přednost zájmům profesních norem před zájmy pacienta, dojde k neefektivnosti alokace. Úroveň a kvalita skutečně produkovaných služeb budou sloužit zájmům agenta, nikoli principála.

Problém je ilustrován na příkladu lékaře a pacienta. Místo použití příkladu z veřejného sektoru si představme příklad sektoru soukromého, abychom zesílili obecný princip. Předpokládejme, že zdravotní služby jsou poskytovány na soukromé bázi. Lékaři chtějí pomáhat svým pacientům, avšak zároveň maximalizovat svůj užitek. Proto může lékař předepsat léčbu (například kosmetickou chirurgii), která není pro pacienta nezbytná a není v jeho zájmu, avšak bude maximalizovat zisk lékaře. Existuje zde tedy poptávka vynucená lékařem. Je to ilustrováno na obrázku 7.3. Křivka skutečné poptávky pacienta je znázorněna jako D_1 ; křivka poptávky vynucená producentem (nebo stranou nabídky) je D_2 . Neefektivnost alokace spočívá ve vyprodukování Q_2 jednotek výstupu namísto Q_1 jednotek.

Obrázek 7.3**

Podobné případy poptávky vynucené stranou nabídky mohou nastat i ve veřejném sektoru. Nejde o to, že strana nabídky veřejných služeb využívá spotřebitele - voliče pro zisk, jde spíše o to, že usiluje o naplnění svých profesionálních zájmů (být nejlepším v oboru, atd.) tím, že produkuje nadměrně nebo takovou kvalitu služby, která přesahuje rámec kvality, za jakou by byl daňový poplatník ochoten zaplatit, pokud by byl lépe informován. I zde existuje regulace a systém brzd a vyvažování, které mají zvýšit odpovědnost profesionálních pracovníků vůči jejich klientům.¹²

Nyní by také mělo být jasné, že vztah mezi voliči a zvolenými politiky je také vztahem principála a agenta. Odůvodnění existence zastupitelské demokracie tkví v tom, že politici, vzhledem k jejich specializaci, jsou lépe informováni než široká voličská veřejnost, a jednají tedy jako agenti voličů. Pokud tedy politik zkreslí preference principálů, bude existovat neefektivnost alokace.

Byrokraté a neefektivnost X

Až dosud jsme se soustředili na efektivnost alokace. Avšak oblíbený názor na byrokratickou neefektivnost spočívá v představě plýtvání, nadbytku nepotřebných zaměstnanců a nízké produktivitě. To se označuje jako neefektivnost X nebo také technická neefektivnost.¹³ Je ilustrována na obrázku 7.1; nákladová funkce $LRAC_1$ obsahující neefektivnost X leží nad $LRAC$. Část rozpočtu veřejného sektoru je vynaložena na přebytečné zaměstnance a nízkou produktivitu, a nikoli na produkci výstupu. Přítomnost neefektivnosti X je jinak formulovanou myšlenkou, že úřad nefunguje na své hranici produkčních možností, ale někde uvnitř této hranice.

Neefektivnost X vzniká vinou nedokonale specifikovaných smluv. I v případě, kdy smlouvy jsou specifikovány jednoznačně, může být technicky obtížné zajistit naplnění jejich podmínek. Kontrola a prosazení smluv mohou tak být technicky neproveditelné nebo, pokud proveditelné jsou, jsou tak nákladné, že prospěch je menší než náklady na jejich prosazení.¹⁴ Existence neefektivnosti X je proto příkladem tržního selhání, způsobeného vysokými transakčními náklady. V případě byrokracie vzniká neefektivnost X vzhledem k nákladnosti prosazení a kontroly takové smlouvy, přestože mezi úřadem a sponzorem mohou formální smluvní uspořádání existovat. Pokud je smlouva špatně specifikována, bude užitek maximalizující úředník požívat zvýšenou míru volnosti, kterou může využít k maximalizaci svého rozpočtu.

Nedokonale specifikované smlouvy nebo náklady na prosazení smluv dávají vzniknout neefektivnosti X. Náklady leží nad úrovní, která by existovala za nepřítomnosti neefektivnosti X. Existující stupeň neefektivnosti X závisí na povaze konkurenčního prostředí, v němž se organizace nachází. Závisí tedy na tom, zda existují stimuly k eliminaci plýtvání a neefektivnosti. Přítomnost konkurence a obava z možného převzetí jsou důležitými faktory, které mohou nutit firmy k eliminaci plýtvání. Pokud jsou tyto konkurenční síly oslabeny, jako v případě nedokonalé konkurence a netržních byrokracií, jsou oslabeny i tlaky na eliminaci neefektivnosti a činitelé v rámci organizace mohou upravit své chování tak, aby maximalizovalo jejich užitek. V případě monopolu je neefektivnost X přenášena dále na spotřebitele prostřednictvím vyšších cen a snížení výstupu; na akcionáře v podobě snížených dividend. U veřejných podniků a byrokracií veřejného sektoru je neefektivnost X přenášena na daňového poplatníka v podobě vyšších daní nebo nižších úrovní veřejného výstupu.

Již několikrát jsme v této kapitole zdůraznili, že rozsah existence neefektivnosti alokace i neefektivnosti X závisí na přesné povaze existujících stimulů k eliminaci takového plýtvání. Jedna možnost je zvýšit konkurenci mezi úřady ve snaze simulovat konkurenční síly trhu a tím je přinutit ke snížení vlastních nákladů. To bylo možné, pokud by celkový rozpočet veřejného sektoru byl fixní a jednotlivé úřady byly přinuceny podávat konkurenční nabídky, aby získaly podíl na rozpočtu.¹⁵ Problém tohoto přístupu tkví v tom, že takové konkurenční síly nebudou zřejmě dostatečně velké, aby produkovaly dokonale konkurenční řešení. Navíc by úřady mohly zjistit, že je pro ně vzájemně výhodné uzavřít dohodu, pokud prospěch z dohody přesáhne její náklady. Konkurenční řešení proto bude pravděpodobně částečné. I kdyby bylo konkurenčními úřady simulováno dokonale konkurenční řešení, není zaručeno, že toto řešení bude maximalizovat blahobyť. Znamená to, že zatímco výsledek by mohl být alokačně efektivní (úřad by tedy fungoval na hranici svých produkčních možností), redistribuce zdrojů mezi úřady by mohla zvýšit blahobyť. Jedná se o známý problém volby té konkrétní Pareto efektivní alokace, která maximalizuje blahobyť.

Přístup, který jsme v této kapitole zvolili pro studium byrokratického chování, nemá být cynický. Předpoklad, že byrokraté sledují vlastní zájmy a usilují o maximalizaci vlastních užitkových funkcí podle rozpočtových a institucionálních omezení, je pouhým logickým rozšířením Williamsonova modelu manažerské libovůle, který byl vyvinut pro firmy soukromého sektoru, na sektor veřejný.¹⁶ Zajímavé je uvažovat o následcích existence takového byrokrata na alokaci zdrojů. To, zda byrokraté mají prostor pro snahu o uspokojení vlastních zájmů, závisí na institucionálních omezeních, kterým musí čelit. Pokud však konkurenční síly trhu absentují, pokud neefektivnost X a neefektivnost alokace mají být eliminovány nebo alespoň redukovány, je jasné, že veřejná administrativa musí uvažovat o tom, která kombinace organizací zabezpečí stimuly ke snížení plýtvání, bude kontrolovat alokaci zdrojů mezi úřady a jednat jako hlídací pes dohlížející na to, aby nesporné smlouvy mezi úřadem a sponzorem byly dodržovány.

Přehled úspornosti, efektivnosti a účelnosti

Ve snaze udržet veřejné výdaje na uzdě a snížit neefektivnost X byl v poslední době reformován způsob řízení veřejného sektoru. Tyto reformy zahrnovaly nové systémy finančního řízení a řízení zdrojů. Během posledních deseti let došlo ve White Hallu a na radnicích místních správ ke kulturní změně. Činnost státních zaměstnanců se nyní považuje za řízení zdrojů, nikoli za jejich správu. Některé z těchto změn mohou být shrnuty pod následujícími titulky.

Skrutinia efektivnosti

Jsou prováděna úřadem předsedy vlády, konkrétně oddělením pro efektivnost, kterému začátkem osmdesátých let předsedal Sir Derek (nyní lord) Rayner, který byl na tu dobu uvolněn firmou Marks a Spencer. Jeho skrutinia a přehledy jsou zaměřeny na eliminaci plýtvání. Jsou vedena v rámci velmi krátkého období a snaží se najít možnosti redukce nákladů; dopadu na množství či kvalitu výstupu se věnuje jen málo pozornosti.

Revize protihodnoty

Revize protihodnoty jsou prováděny na úrovni činností orgánů ústřední vlády Národním revizním úřadem (National Audit Office - NAO) a na činnosti místních správ Revizní komisí (Audit Commission - AC - pouze pro Anglii a Wales). Tyto revize se týkají tří prvků: úspornosti, efektivnosti, účelnosti. Prvek úspornosti v podstatě zkoumá ceny zaplacené za vstupy, které se používají v produkčním procesu veřejného sektoru: jsou to nejlepší dostupné ceny? Prvek efektivnosti se snaží měřit vztah vstupu a výstupu: jsou vstupy minimalizovány pro konkrétní úroveň a kvalitu výstupu? Známe-li problémy měření konečného výstupu veřejného sektoru, většina studií efektivnosti prostě zkoumá vztah mezi vstupy a zprostředkujícími výstupy. Konečně, prvek účelnosti se snaží stanovit míru, s níž dané oddělení dosáhlo svých cílů. Byly zavedeny *ukazatele výkonnosti*, které mají napomoci revizím VFM. Tyto ukazatele jsou používány k tomu, aby byla zajištěna úspornost, efektivnost a účelnost.

Implementace revizí protihodnoty, návrh ukazatelů výkonnosti, rozsah, v němž ukazatele měly vliv na alokaci zdrojů, a konceptuální rámec, na němž VFM revize spočívají, nejsou bez problémů.¹⁷

Subkontraktace služeb

Zákon o místní správě z roku 1988 zavedl povinné konkurenční nabídkové řízení pro orgány místní správy s platností pro celou řadu služeb, jako je sběr odpadků, údržba parků, úklidové služby kanceláří a správa zařízení pro volný čas. Povinné nabídkové řízení se také vztahuje na jisté činnosti nakupované zdravotnickými zařízeními, jako úklid nemocnic, služby prádelny a stravování. Cílem subkontraktace je zavedení konkurenčních tržních sil a snižování nákladů těchto činností. Přímá organizace práce místních orgánů (nebo zdravotnictví) je nyní nucena soutěžit s firmami soukromého sektoru při nabídce služeb podle tohoto zákona. Konkurence by měla udržovat nízké ceny kontraktů a tím zajistit úspornost a efektivnost.

Nové řízení financí (Financial Management Initiative)

Systém přeneseného rozpočtování, který je používán orgány centrální vlády, byl zaveden v květnu 1982. Implementace FMI vyžaduje, aby každý orgán vyvinul systém řízení, který

manažerům na všech úrovních organizace poskytuje následující: jasné cíle, prostředky hodnocení postupu k vytyčeným cílům, dobře definované odpovědnosti nejlepšího využívání zdrojů v jejich pravomoci a informace a odborné rady, které potřebují při vykonávání těchto úkolů. Vedle vyjasnění cílů byla vyvinuta měřítko výkonnosti, která jsou každoročně obnovována. Tyto ukazatele ilustrují, čeho daná oddělení dosáhla. Jsou publikovány každý rok v Public Expenditure White Paper (viz tabulku 7.1).

Tabulka 7.1 Ukazatele výstupu a výkonnosti

<i>Administrativní úsek: ukazatel</i>	<i>1981-2</i>	<i>1982-3</i>	<i>1983-4</i>	<i>1984-5</i>	<i>1985-6</i>	<i>1986-7 (odhad)</i>	<i>1987-8 (směrné číslo)</i>
DHSS: hospitalizovaní pacienti a ambulantní zásahy (000) ^a	6474	6426	6832	7080	7317	-	-
FCO: Britští obchodní návštěvníci používající komerční služby zabezpečené tímto oddělením	-	-	74103	74620	77233	79000	82000
MOD: podíl podle hodnoty, smlouvy podle nabídkového řízení	^b	-	-	38	46	64	-
DE: zásahy průmyslového tribunálu na dotčenou jednotku	-	-	101	103	104	102	110
DES: jednotkové náklady vyššího vzdělávání místních orgánů	97	93	88	87	84	-	-
DHSS: podíl očkovaných proti černému kašli (%) ^a	46	53	59	65	65	-	-

^a Čísla pro kalendářní rok (například 1981 místo 1981 - 82)

^b Podíl v roce 1979 - 80 byl 30%

Pozn. překladatele:

DHSS - Department of Health and Social Security - Ministerstvo zdravotnictví a sociálního zabezpečení

FCO - Foreign and Commonwealth Office - Ministerstvo zahraničí

MOD - Ministry of Defence - Ministerstvo obrany

DE - Department of Environment - Ministerstvo životního prostředí

DES - Department of Education and Science - Ministerstvo pro vzdělání a vědu

Zdroj: Public Expenditure White Paper, 1988

Je příliš brzy pro systematické vyhodnocení těchto nových systémů řízení veřejného sektoru a pro posouzení, zda vyústily v zásadnější zlepšení efektivnosti. Již některé počáteční odhady však naznačují, že lze očekávat až dvacetiprocentní úspory nákladů, obzvláště ze subkontraktace.¹⁸ To neznámá, že veřejné výdaje (rozpočty) klesnou o dvacet procent. Úspory v jedné části rozpočtu mohou být alokovány do těch částí, které trpí nedostatkem fondů. Tak jsou zlepšeny jak neefektivnost alokace, tak neefektivnost X (technická neefektivnost).

Proces rozpočtovacího rozhodování

Byrokraté se snaží maximalizovat své rozpočty podle institucionálních omezení, kterým jsou vystaveni. Sponzorující orgán bude chtít poskytnout úřadu rozpočet o velikosti dostatečné k

uspokojení středního voliče a tím užitkové funkce politika. Charakterizace stanovení rozpočtu jako procesu směny mezi byrokraty a politiky je zbavena všech podrobností procesu rozhodování. Jak úřady postupují při vznášení požadavků na rozpočet, a jakými prostředky jsou tyto požadavky zvažovány legislativní větví vlády?

Behaviorální analýza procesu rozpočtování byla vyvinuta politologem Aaronem Wildavským. Podle Wildavského: „nejdůležitějším určujícím faktorem velikosti a obsahu letošního rozpočtu je rozpočet loňský“^{19**}. Ekonomovi, který je zvyklý přemýšlet o rozhodování jako o výsledku kalkulací a zvažování prospěchu a nákladů obětované příležitosti jednoho rozpočtu ve srovnání s rozpočtem jiným, by tato myšlenka mohla připadat nejdříve podivná. To proto, že ekonomův přístup implicitně obsahuje předpoklad, že proces rozhodování je proces simultánního určování všech faktorů. To je jistě ten typ modelu, představený v předchozích kapitolách, kdy tyto modely pojednávaly o analýze veřejných statků.

V modelech celkové a dílčí rovnováhy určení výstupu veřejných statků vyjadřovali voliči svou poptávku po veřejných statcích. Existoval proces přizpůsobení směřující k rovnováze, která po svém nastolení simultánně determinovala (1) celkovou úroveň veřejných výdajů vzhledem k výdajům soukromým, (2) relativní velikost programů veřejných výdajů, (3) velikost daňového výměru, (4) jeho distribuci mezi daňové poplatníky. V těchto modelech dílčí a celkové rovnováhy se navíc předpokládalo, že při rozhodování každý jedná racionálně, že každý je plně informován a že byrokraté jsou dokonale neutrální. Standardní ekonomický model nám o rozhodovacím procesu sděluje podivnou věc. Avšak je to zejména proto, že tento model nemá být modelem vlastního rozhodování.

Standardní neoklasický model maximalizace se zabývá zkoumáním chování jednotlivců za předpokladu, že tito jedinci maximalizují své cílové funkce, jako například funkce užitkové. Je-li dána množina vnějších změn, je za použití těchto modelů možné uvažovat o následcích těchto změn pro chování jednotlivce a tím pro alokaci a distribuci zdrojů. I když by se tyto modely daly považovat za behaviorálně naivní, mají významnou roli v analýze optimalizace. Behaviorální modely mají naopak úlohu jinou. Mohou být popisnější; za tuto realističnost však platí ztrátou obecnosti.

Model rozhodování, který měl na mysli Wildavsky, je modelem sestaveným ze sekvenciálních (postupných) nebo opakovaných procedur. Výsledky modelu postupného rozhodování závisí na pořadí, v němž je o různých záležitostech rozhodováno. Výsledek dřívějších rozhodování může proto vstoupit jako závazné omezení na rozhodování aktuální. Umístěním tohoto modelu do kontextu rozpočtového rozhodování implikujeme, že rozhodnutí vytvořené ohledně letošního rozpočtu musí brát v úvahu rozhodnutí o loňském a předloňském rozpočtu, atd. Rozhodnutí postavit školu, dálnici, zavést program veřejného vzdělávání nebo zdravotnictví není závazkem alokovat zdroje ve prospěch těchto aktivit pouze pro následující rok. Je to spíše rozhodnutí - závazek - alokovat zdroje na tyto činnosti až do doby, kdy je učiněno další rozhodnutí o změně kvantity nebo kvality zabezpečení služeb. Loňský rozpočet proto do značné míry určuje letošní rozpočet vzhledem ke značnému množství zdrojů, které byly v minulosti určeny pro dnes vykonávané činnosti. Postupné modely proto popisují rozhodování o rozpočtu přesněji než modely simultánní.

Další vlastností tvorby rozhodnutí týkající se rozpočtu je, že velikost objemu zdrojů, o nichž se přijímají aktuální rozhodnutí, je relativně malým procentem celku. Důvodem je, že tvůrce rozhodnutí nezačíná s čistým stolem, ale jen „prodlužuje“ rozhodnutí a závazky týkající se zdrojů, která byla učiněna v předchozím období. Wildavsky tento stav nazývá *inkrementalismem*. Současné rozhodování je omezeno na akceptaci rozhodnutí předchozích, při realizaci mezních úprav předchozích rozhodnutí, a na vyhodnocení nových programů, které mají být do rozpočtu zahrnuty.

Inkrementalismus také popisuje způsob, jakým se tvůrci rozhodnutí vypořádávají se složitostmi a náklady rozhodování v praxi. Tvůrci rozhodnutí mají na přípravu rozhodnutí omezené množství času. Začít každý rozpočtový cyklus s čistým stolem, uvažovat o rovnováze zdrojů mezi dílčími programy a o vzájemných vztazích mezi různými součástmi implicitní produkční funkce by byl ohromný úkol, který by vyžadoval velký objem výpočetních zdrojů. Takové rozhodování by bylo nákladné. Wildavsky spolu s mnoha teoretiky rozhodování předpokládá, že tvůrce rozhodnutí má pouze omezené osobní možnosti výpočetních zdrojů. Inkrementalismus je levnější, pokud jde zdroje rozhodování. Nabízí tvůrci rozhodnutí omezené množství alternativních voleb, mezi nimiž se musí rozhodnout.²⁰ Pokud navíc tvůrce rozhodnutí nepostupuje prostřednictvím inkrementalistického přístupu, existuje vždy riziko, že programy budou každý rok kompletně reorganizovány. Velké změny jsou nejen nepraktické a nákladné, ale vytvářejí také nejistotu pro ty, kteří řídí a plánují služby a pro ty, kteří spotřebovávají výstup.²¹

Inkrementalismus má své výhody i své náklady či nevýhody. Nemusí být například dostatečně přizpůsobivý. To znamená, že reforma sociálních služeb a fiskálního systému bude pravděpodobně postupovat skrze kusovité změny. Problém kusovitého přizpůsobení tkví v tom, že změna může vyústit v redukci blahobytu a nikoli v jeho zvýšení, pokud není každé mezní přizpůsobení uvažováno v souvislosti s celým systémem a ve vztahu k celkové cílové funkci. To je známý problém druhého nejlepšího.²² S inkrementalismem se pojí nevýhoda kumulace problémů. Pokud je nesprávné rozhodnutí převáděno dále, aniž by bylo změněno - třeba proto, že chybu nikdo nezaznamenal - dojde k akumulaci chyb v rozhodnutí.

Byly provedeny empirické práce, jejichž smyslem bylo testovat, zda je inkrementalismus rozumným popisem rozhodovacího procesu. Nejznámější studii vypracovali Davis, Dempster a Wildavsky.²³ Jejich studie, která využila údajů z časových úseků let 1948 až 1963, zkoumala implicitní rozpočtovací pravidlo, podle kterého se řídilo 56 úřadů vlády Spojených států, které nemají charakter úřadů obrany státu.

Každý rok vznáší úřad požadavky na dotaci (tj. rozpočtovou žádost). Tato žádost je zvážena komisí Kongresu, která rozpočet přidělí. Davis, Dempster a Wildavsky modelovali proces žádání o dotaci podle následujících jednoduchých statistických rozhodovacích pravidel:

Rozhodovací pravidlo úřadu

$$X_{it} = \beta_i Y_{it-1} + \xi_{it}$$

kde X_{it} je požadovaná dotace úřadu i v období t ; Y_{it-1} je skutečně přidělený rozpočet úřadu i v předchozím období ($t - 1$); β_i je konstanta, kde $\beta_i > 1$; a ξ_{it} je nahodile distribuovaná proměnná s průměrem rovným nule. To znamená, že úřad vznáší požadavky na dotaci, která je vlastně přírůžkou k jeho předchozímu rozpočtu. Pokud je $\beta_i = 1,12$, pak úřad vznáší požadavek na rozpočet o dvanáct procent vyšší než byl rozpočet udělený minulý rok.

Rozhodovací pravidlo komise

$$Y_{it} = \alpha_i X_{it} + \varepsilon_{it}$$

kde α_i je konstanta, kdy $\alpha_i < 1$, a ε_{it} je nahodile distribuovaná proměnná s průměrem rovným nule. To znamená, že skutečný komisí přidělený rozpočet je roven jistému podílu (méně než jedné) požadovaného množství.

Kombinací těchto dvou rozhodovacích pravidel a dosazením rozhodovacího pravidla úřadu do rozhodovacího pravidla komise získáme následující jednoduché pravidlo:

$$Y_{it} = \alpha_i \beta_i Y_{it-1} + \gamma_{it}$$

kde γ_{it} je kombinovaná nahodilá proměnná. To znamená, že letošní rozpočet je funkcí rozpočtu loňského; v tom spočívá rozhodovací pravidlo inkrementalismu. Nahodile distribuovaná proměnná v každém pravidle nám připomíná, že jde o rozhodovací pravidla statistická. Jinými slovy, skutečný výsledek je závislý na skutečně přiděleném rozpočtu a na nahodilých událostech, které se vyskytnou během roku (nepředvídatelné události, s nimiž nebylo v rozpočtu počítáno, a pro něž je třeba dodatečných dotací).

Při testování tohoto jednoduchého rozhodovacího pravidla zjistili Davis, Dempster a Wildavsky, že inkrementalismus je racionálním empirickým popisem situace ve 36 z 56 zkoumaných úřadů. Ukázalo se, že komplikovanější rozhodovací pravidla, která byla rovněž testována, nevysvětlují tak dobře skutečné rozpočtové chování ve srovnání s pravidly jednoduchými.

I když Davis, Dempster a Wildavsky ve své studii podporují víru v inkrementalismus a modely postupného rozhodování, stále zůstává řada neobjasněných otázek. Existuje jistý smysl začlenění předchozí analýzy chování politiků a voličů do této analýzy. Pokud poptávka po jistých službách roste rychleji než po službách jiných, budou politikové, kteří chtějí uspokojit vlastní užitkovou funkci i užitkové funkce svých voličů, nakloněni přidělení odpovídajícího podílu rozpočtových zdrojů úřadům zajišťujícím služby s nejrychleji rostoucí poptávkou. Tak budou koeficienty α a β pro dané úřady vyšší než pro úřady, jejichž poptávka je statická nebo pomaleji rostoucí.

Jak takové chování zapadá do modelu? I když formálně předkládají žádosti o rozpočet šéfové těchto úřadů, a jsou to politikové Kongresu, kteří rozpočet přidělují, na všech stupních jim radí a informace poskytují úředníci. Byrokraté předpovídají základní technické vztahy, na nichž je rozpočet založen. Jsou to také oni, kdo na základě důvěrné znalosti každodenního fungování systému produkce služeb mohou provést takové úpravy, které uspokojí jejich užitkové funkce.

Rozpočtové plánování a řízení ve Velké Británii

Rozpočtové plánování a kontrola se vztahují k systému, jímž vláda plánuje své programy veřejných výdajů, monitoruje a kontroluje tyto programy a uvádí své výdajové programy do vztahu s politikou finanční a daňovou. Tento oddíl nejprve prozkoumá systém plánování výdajů a poté systém plánování zdanění. Potom provede kritické hodnocení systému jako celku.

Plánování veřejných výdajů

Systém plánování veřejných výdajů ve Spojeném království se vyvíjel od roku 1960, nejprve jako poznání nedostatků předchozího systému plánování, a poté jako reakce na relativní růst podílu zdrojů, které absorboval veřejný sektor. Není možné, abychom v této kapitole podrobně rozebrali plánovací systém.²⁴

Během padesátých let se projevovala vzrůstající nespokojenost ministerstva financí, ministerstev vykazujících výdaje a členů parlamentu. Tato nespokojenost byla vyvolána tím, že informace o veřejných výdajích byly zlomkovité a horizont plánování příliš krátký. Odhady finanční potřeby (pro civilní a vojenské účely), které byly předloženy parlamentu ke schválení, se zabývaly veřejnými výdaji pouze na dvanáct následujících měsíců.

Pravděpodobné navýšení nových programů veřejných výdajů nikdy nebylo jasně předvedeno; ukázal se pouze vrcholek ledovce. Schválením takového odhadu se ministři vlastně zavázali k neznámé míře pohlcení zdrojů veřejným sektorem v budoucnu. Tato nespokojenost se systémem přivedla ministerstvo financí k průzkumu celého systému plánování veřejných výdajů, který byl představen v červenci 1961 jako zpráva Plowdenova výboru, *The Control of Public Expenditure* (Cmnd 1432). Tato zpráva byla významným mezníkem ve vývoji plánování veřejných výdajů ve Spojeném království. Současný systém plánování a kontroly má svůj počátek v doporučeních tohoto výboru. Dvě klíčová doporučení Výboru byla:

aby rozhodnutí, která zahrnují významné budoucí výdaje, byla vždy přijímána ve světle průzkumů veřejných výdajů jako celku, během období několika let, a ve vztahu k budoucím zdrojům ... Rozhodnutí o veřejných výdajích, až již se týkají obrany, školství nebo pomoci zámořským oblastem nebo zemědělství, penzí nebo čehokoli jiného, by neměla být nikdy přijímána bez ohledu na (a) to, co si země během daného období může dovolit a (b) relativní důležitost jednoho typu výdajů vzhledem ke druhému. [odstavec 7]**

Jinými slovy, Výbor doporučil, aby byl vytvořen racionální a koherentní systém, v jehož rámci by bylo možné přijímat rozhodnutí o veřejných výdajích. Zpráva dále zdůraznila, že je třeba plánovat *celkové* veřejné výdaje; výdaje ústřední vlády (a *a fortiori* nejen té části výdajů ústřední vlády, které byly výročně autorizovány Dolní sněmovnou prostřednictvím odhadů finanční potřeby); všechny výdaje orgánů místní správy, bez ohledu na zdroje jejich financování; hrubé výdaje fondů národního pojištění; a veškeré investice znárodněných odvětví a ostatních veřejných korporací. Umístěním veřejných výdajů do kontextu vyhodnocení reálných zdrojů, které budou pravděpodobně dostupné pro uspokojení této poptávky (tj. nejenom efektů zdanění) zpráva úspěšně přivedla pozornost k nákladům obětované příležitosti veřejného sektoru ve smyslu ostatních nároků na GNP, tj. investic a spotřeby soukromého sektoru a exportu.

Postupy přijaté při vytváření plánu veřejných výdajů vyplývají ze standardních rozpočtových cyklů, které jsou přibližně, ne-li zcela společné téměř všem systémům. Výdaje jsou plánovány podle funkcí (tj. vzdělávání, policie, obrana, zdravotnictví, atd.) a podle ekonomické kategorie (tj. běžné výdaje a investiční výdaje); tak získáme analýzu tvorby hrubého domácího fixního kapitálu veřejného sektoru podle typu aktiv; nová konstrukce je také analyzována podle regionu. Navíc jsou získány informace o důsledcích předpokládaných výdajů na pracovní sílu. Časový plán nebo cyklus je přibližně následující:

- 1 Instrukce o vedení veřejných výdajů na příští rok jsou vydávány ministerstvem financí přibližně v březnu.
- 2 Ministerstva, která vykazují výdaje, předkládají své plány výdajů ministerstvu financí na následující tři roky.
- 3 Diskuse mezi ministerstvem financí a ministerstvy, která vykazují výdaje, chce dosáhnout shody o finančních prostředcích, základní politice a statistických předpokladech. Shoda zde neznamená nic více než identitu názorů na podobu současné politiky a na pravděpodobné náklady jejího pokračování.
- 4 Zahájení prací na přípravě střednědobého odhadu trendů v celé ekonomice, tj. investice GNP, export, atd.
- 5 Vypracování konceptu zprávy ministerstvem financí a jeho vyhodnocení Výborem pro veřejné výdaje (PESC).
- 6 Odsouhlasení zprávy o střednědobém ekonomickém odhadu příslušnou oficiální mezioborovou komisí - komise pro střednědobé odhady (MTAC).
- 7 Zprávy PESC a MTAC jsou během letních prázdnin předloženy ministerstvům.

8 Rozhodnutí kabinetu o souhrnných veřejných výdajích a jejich přibližné alokaci hlavním ministerstvům.

Ministerstvo financí bere odpovědnost za srovnání veškerého materiálu požadovaného pro výroční Přehled o veřejných výdajích, a vypracovává rovněž zprávu PESC. PESC je obsáhlá komise, jíž předsedá třetí náměstek ministra, která je složená z vedoucích finančních úředníků hlavních ministerstev White Hallu. PESC se nesnaží nalézt shodu o konkrétní úrovni veřejných výdajů, která by měla být doporučena mistrům ani o jejich alokaci. Věnuje se úkolu nalezení shody ohledně faktické zprávy ukazující, kam by vedla současná politika (pokud by byla zachována) pokud jde o veřejné výdaje na konstantních cenách, a kam by vedly různé jiné alternativní koncepce. Hlavním cílem činnosti je tedy informovat ministry o tom, kam je zavede setrvání na současných koncepcích. Tak budou při posuzování této zprávy a střednědobého odhadu ekonomických vyhlídek (také za konstantních cen) moci rozhodnout, zda předpovídaná poptávka veřejného sektoru po zdrojích může být zvýšena, snížena nebo ponechána beze změny. Navíc se mohou přesvědčit, zda je alokace veřejných výdajů mezi utrácějící orgány, nyní i během období následujících pěti let, žádoucí podle jejich politických priorit.

Rozhodnutí o veřejných výdajích jsou tedy přijímána ve světle prognóz účinků alternativních politických koncepcí pro období několika let a ve vztahu k nárokům veřejného sektoru na zdroje, které jsou obecně v dané ekonomice k dispozici.

Proces tvorby rozhodnutí je inkrementální a obsahuje silný prvek vyjednávání. Suma veřejných výdajů již byla loňským rozhodnutím jednotlivým programům přidělena. Tato rozhodnutí jsou přenášena dále. Rozpočet vytvořený s „čistým stolem“ neexistuje, rozhodnutí jsou soustředěna na mezní prvky. Většina oddělení bude žádat větší rozpočet, než je ministerstvo financí připraveno přidělit. Na zodpovědnosti ministra pro veřejné finance (jeden z vysokých úředníků ministerstva financí, jenž má ve skutečnosti postavení ministra, pozn. překl.) je potom jednat se svými kolegy. Pokud mezi ministerstvem financí a různými ministerstvy dojde k neřešitelné situaci, je celá věc přednesena před Star Chamber, které předsedá starší ministr bez portfeje (řadu let to byl lord Whitelaw). Konečné rozhodnutí o velikosti a složení veřejných výdajů činí kabinet na začátku podzimu; toto rozhodnutí je oznámeno v Podzimní zprávě ministra financí.

Plánování daní

Předchozí oddíl se soustředil na plánování veřejných výdajů. Veřejné výdaje se plánují a kontrolují pomocí odhadů na několik let dopředu; s daněmi je to jinak. Neexistuje táž poučená debata o důsledcích dané politiky financování projektovaných veřejných výdajů prostřednictvím kombinace daní, příspěvků, výpůjček a uživatelských poplatků.

Zdanění slouží celé řadě funkcí, které zahrnují financování veřejných výdajů, kontrolu úrovně agregátní poptávky pro uspokojení cílů ekonomické stabilizace, redistribuci bohatství nebo výdělků, zabezpečení selektivních stimulů při snaze modifikovat ekonomické chování, stimuly k investicím a regulaci dovozu. Při snaze uspokojit tyto funkce může být jediná množina fiskálních instrumentů (jako jsou daně) nedostatečná jak množstvím, tak rozsahem. Jejich efektivnost může být tedy narušena, a navíc mohou mít nežádoucí účinky na zbytek ekonomiky vytvářením kontrastivních účinků na pracovní úsilí, úspory a akumulaci kapitálu (těmito body se zabýváme podrobněji v kapitolách o zdanění). To, zda jsou tyto následky zdanění žádoucí, závisí na hodnotě, kterou přikládáme prospěchu získanému z veřejných výdajů. Parlamentní rozprava je jedním z prostředků, jak zjistit, kde tento poměr leží.

Navážeme na dříve uvedené body o kontrastimulačních efektech; tyto účinky by mohly být minimalizovány zvolením odpovídající struktury daní. Ve vládě i mimo ni proběhla řada neformálních debat o otázce struktury daní; například má-li být kladen důraz na důchodové daně či na daně ze statků a služeb, a zda by některá z variant negativní důchodové daně byla lepším nástrojem redistribuce důchodu, a pokud ano, jaká. Jakákoli racionální diskuse o celém daňovém systému však musí uznat, že současný daňový systém je administrativně složitý a svědčí o nekontrolovaném růstu a neplánovitým vývoji. Racionalizace současného daňového systému a parlamentní diskuse o jeho reformě znamená, že parlament se nejprve musí vybavit institucemi k zabezpečení tohoto úkolu. Systém financování veřejných výdajů tedy musí být diskutován a podrobně zkoumán parlamentem podobně, jak bylo diskutováno a zkoumány veřejné výdaje samotné.

I když se diskuse o struktuře zdanění odehrávají v parlamentu, zdůraznil Mackintosh, že většina členů Dolní sněmovny je při zavádění nových daní nedostatečně vybavena k diskusím o jejich účincích.²⁵ Tvrdí tedy, že nové selektivní daně ze mzdy a daně z přidané hodnoty byly do fiskální nabídky Spojeného království zavedeny bez řádné podrobné diskuse, a že byly přijaty v nevědomosti. Totéž lze říci o dlouhodobých fiskálních důsledcích vstupu Spojeného království do Evropského hospodářského společenství s možností budoucí harmonizace daní. Existuje tendence k vedení diskuse o takových tématech mimo parlament. Diskuse jsou ponechány na Královských komisích a ministerských výborech.

S ohledem na diskusi o daňových důsledcích plánů veřejných výdajů ministerstvo financí vždy reagovalo tak, že prezentace takových informací a diskuse o nich by omezila flexibilitu daňového systému a tím redukovala prostor pro budoucí daňové změny při poptávce po stabilizační politice. To však bohužel nemíří k cíli. Tak jako jsou plány veřejných výdajů sestavovány na předpokladech, že současná politika bude pokračovat do budoucna, stejně jako střednědobé odhady jsou založeny na řadě předpokladů, také daňové implikace financování plánu veřejných výdajů by mohly být založeny na řadě předpokladů.

Jedním z možných prostředků by bylo vypočítat důsledky plánů veřejných výdajů na daňové výnosy na základě různých předpokladů o míře ekonomického růstu, úrovni nezaměstnanosti, míře inflace, atd. Zvýšení plánovaných výdajů může pak vyžadovat buď zvýšení plánovaných výnosů nebo zachování daně úrovně daní (nedojde tedy k jejich snížení). Tuto metodu navrhli dva ekonomové z Cambridge, Nield a Ward, kteří použili koncept rozpočtu v podmínkách plné zaměstnanosti (FEB). FEB je fiskální koncept užívaný v Nizozemí, Západním Německu a ve Spojených státech. Naznačuje, jaké daňové výnosy a veřejné výdaje by byly ve shodě s konstantním tlakem poptávky, měřeným úrovní nezaměstnanosti. Je tedy technicky možné diskutovat o daňové straně rozpočtu v rozsahu delšího plánovacího období, než je jeden rok. Vyžaduje to pouze dostatek politické vůle.

Kritika systému plánování a kontroly

I když post-plowdenovský systém rozpočtového plánování a kontroly představoval významný krok kupředu, měl své vlastní problémy. Slabosti systému, z nich některé jsme probrali dříve, se nepřenesly do praxe až do stagflace v sedmdesátých letech. Některé z těchto problémů se vztahují k oddělení daňové a výdajové strany rozpočtu, jiné nikoli.

Za prvé, byla to skutečnost, že veřejné výdaje byly předpovídány na konstantních cenách. Protože skutečné financování veřejných výdajů se odehrává na běžných cenách, nikoli konstantních cenách, nelze odhadnout podíl veřejného sektoru na GNP v budoucích běžných cenách. Soustředěnost na absorpci reálných zdrojů veřejným sektorem odvedla pozornost od problémů financování plánovaných výdajů. Jakmile jsou programy veřejných výdajů schváleny a zahájeny, je nesmírně složité je omezit. Veřejné výdaje mají tendenci k flexibilitě pouze směrem vzhůru, nikoli dolů. To znamená, že během rapidní inflace, k níž došlo v

sedmdesátých letech, veřejné výdaje při běžných cenách ve vztahu k GNP při běžných cenách vyletí rapidně vzhůru. To je částečně vinou neschopnosti snížit během krátké doby veřejné výdaje v reálných hodnotách; částečně proto, že ceny vstupů veřejného sektoru mají tendenci stoupat rychleji než deflátor GDP; a částečně proto, že některé položky veřejných výdajů (subvence nájmu a potravin) jsou přímo vztaženy k míře inflace, takže položky v čitateli mají tendenci růst rychleji než jmenovatel.

Během inflace proto roste nejen poměr veřejných výdajů k GDP (při běžných cenách), ale také poměr daňových výnosů k GDP, pokud ovšem není rozhodnuto financovat většinu nárůstu prostřednictvím výpůjček. Bezprostředně poté se nabízí otázka: byly by programy veřejných výdajů v reálných hodnotách schváleny, pokud by byly známy důsledky jejich financování? Jedná se o akademickou otázku, protože systém pro takové diskuse neponechává prostor. Míra inflace nemůže být předpovězena, zvláště je-li způsobená nepředvídanými faktory, jako je čtyřnásobný nárůst světových cen ropy. Avšak vytvoření simulovaných výsledků, zobrazujících citlivost plánů veřejných výdajů na změny v předpokladech prognostického modelu, jako je míra inflace, je možné. Srovnání plánů výdajů a plánů daňových výnosů, zobrazené ve vztahu k různým předpokladům, by poskytlo mnohem více informací, než kolik máme k dispozici nyní.

Za druhé, míra růstu veřejných výdajů v reálných hodnotách závisí na míře růstu reálných zdrojů v ekonomice obecně. Projektovaná míra růstu veřejných výdajů je tedy citlivá na projekce střednědobých odhadů, neboť to dává tvůrcům politických rozhodnutí měřítko reálných nákladů na zdroje plánu výdajů. Pokud se však střednědobý odhad mylí, a míra růstu reálného GDP není dosažena, pak veřejné výdaje jako podíl GDP při konstantních cenách budou stoupat. To se stalo v letech 1965-68 a znovu v letech 1974-75. V prvním případě byly veřejné výdaje plánovány tak, že porostou v reálných hodnotách při 4,25% p.a. za očekávání, že GDP vzroste o 3,8% p.a. Ve skutečnosti GDP vzrostl pouze o 2,2% p.a. V období 1974-75 klesl reálný GDP asi o 1,8% p.a. V obou případech vzrostla relativní velikost veřejného sektoru, protože se naplnily plány veřejných výdajů, avšak nikoli předpovědi GDP.

Pokud ekonomika prochází fází stagnace i inflace (Spojené království v sedmdesátých letech), sloučí se nedostatky plánování veřejných výdajů popsané výše a poměr veřejných výdajů k GDP při běžných cenách rapidně vzroste. Jinými slovy, vedle neschopnosti vyřešit financování plánů veřejných výdajů byl post-plowdenovský systém v úzkých během období nejistoty, vysoké inflace a nízkého růstu. Za těchto podmínek musel být systém Přehledu veřejných výdajů doplněn.

Dodatková kontrola veřejných výdajů přišla v dubnu 1976 se zavedením White Paper on Cash Limits (Bílá kniha o omezení výdajů). Od té doby je většina veřejných výdajů plánována jeden rok předem, pokud jde o požadavky na hotovost, a tři roky předem v reálných termínech. Aby bylo možno počítat s nejistotou, zaviněnou nízkým růstem a vysokou inflací, byl horizont plánování veřejných výdajů zkrácen, takže vláda se nezavazuje k tvorbě výdajových programů v budoucnu.

Nastolení vlády Konzervativní strany v roce 1979 přineslo přísnější kontrolu veřejných výdajů. Vláda byla toho názoru, že veřejné výdaje byly během sedmdesátých let mimo kontrolu a hrály významnou úlohu ve snížení celkové výkonnosti ekonomiky. Směrné plány veřejných výdajů předchozí labouristické vlády byly drasticky omezeny a byla zavedena nová a přísnější kontrola hotovosti. Finanční plánování veřejných výdajů vytlačilo plánování reálných zdrojů, a PESC, což byl původně *plánovací* systém, byl využíván pro účely kontroly. Tyto změny je třeba vnímat v kontextu celkového názoru vlády na způsob fungování ekonomiky.²⁷ Monetární politika nahradila politiku fiskální v roli hlavní sady instrumentů. Hlavním cílem byla míra růstu peněžní nabídky a všechny ostatní proměnné (jako PSBR) musely být kompatibilní. Navíc, aby byly obnoveny stimuly pro ekonomiku, usilovala vláda o redukci úrovně zdanění a o obrat od přímých daní k nepřímým.

Za existence cílů redukovat PSBR i zdanění je jasné, že musely být potlačeny programy veřejných výdajů. Problém byl však složitější, neboť některé programy (obrana, právo a pořádek) měly být rozšířeny. Znamenalo to, že škrtly dopadly především na programy sociálních služeb, bydlení a vzdělání.²⁸

Tyto programy obhospodařuje místní správa, bylo proto nutné zajistit, aby změny v systému finančních vztahů mezi ústřední vládou a místní správou zabezpečily efektivnost škrťů. To bylo provedeno pomocí Local Government Planning and Land Bill (no.2) (Zákon o půdě a plánování místní správy, č.2), který poskytl ústřední vládě větší kontrolu nad rozhodnutími o výdajích přijímaných místní správou. Zejména dával ústřední vládě pravomoc zdržet výpomocné dotace těm správám, jejichž výdaje považovala za nadměrné. Navíc ústřední vláda poprvé začala stanovovat limity výdajů pro jednotlivé místní správy. Tento fakt byl tenkrát často zpochybňován jako ohrožení místní demokracie.

System limitované hotovosti umístil mzdy veřejného sektoru do centra politické bouře. Protože platy a mzdy tvoří velkou část běžného účtu veřejných výdajů, závisí dodržení limitů hotovosti na úrovni, na jaké jsou stanoveny mzdy ve veřejném sektoru. Pokud jsou stanoveny na příliš vysoké úrovni, je třeba, za předpokladu závaznosti limitu hotovosti, nalézt úspory na nemzdových nákladech, jinak dojde k nadměrnému počtu pracovníků. Stanovením hotovostních limitů takovým způsobem, který předpokládá určení nízkých mezd, může vláda vykonávat skrytou důchodovou politiku veřejného sektoru.

Plánování veřejných výdajů ve Spojeném království je jasně inkrementální, kdy hlavní část výdajů je složena z průběžných programů pocházejících z předchozích let. Také byrokracie hraje dominantní roli. Vytváří prognózy výdajů a střednědobé prognózy stavu ekonomiky. Prostřednictvím PESC kriticky srovnává a prezentuje úplné informace o veřejných výdajích ministrům. Avšak ministři nejednají jako prvky brzd či vyvažování nadbytečných výdajů. Ministři uvítají spíše větší než menší rozpočty. Ve vládě potom mohou nárokovat navýšení jejich podílu na celkovém rozpočtu. Konec konců, všechny programy veřejných výdajů si zaslouží svůj díl a kterýkoli ministerský program si zaslouží více než ty ostatní. Tyto politické síly proto pravděpodobně nezbrzdí žádnou poptávku úřadu po expanzi jeho rozpočtu; naopak ji budou spíše zesilovat.

Parlament sám nebrzdí růst veřejných výdajů. Mackintosh naznačil, že účast na diskusích o Public Expenditure White Paper je nízká a debaty o Finance Bill (rozpočtový zákon), který obsahuje návrhy ministra financí týkající se daní a celkové rozpočtové strategie, jsou omezeny na malý počet ministrů, kteří mají zvláštní zájem na projednáváných skutečnostech a mají k tomu i dostatek erudice. Navíc parlamentu není nikdy předkládána k diskusi a rozpravě sada alternativních koncepcí s vyčíslenými náklady; dalo by se diskutovat o tom, zda má takové materiály k dispozici vláda.²⁹

Během osmdesátých let zkoumaly Ministerstvo financí a Civil Service Committee (Výbor pro státní služby - stálá výběrová komise Dolní sněmovny) velmi podrobně obsah výročního Public Expenditure White Paper. Zpochybnilo základy makroekonomické prognózy a předpoklady, na nichž byly založeny plány veřejných výdajů. Komise hrála významnou roli v poskytování informací parlamentu, avšak její vliv na veřejné výdaje je pravděpodobně minimální.

Problémy plánování a kontroly veřejných výdajů by však neměly být opomíjeny. S tím, že většina výstupů veřejného sektoru není obchodovatelná, a s tím, že velký podíl prospěchu ze statků a služeb veřejného sektoru je nehmotný, nelze provést jednoduché kalkulace efektivnosti, jako například vztah vstupů a výstupů. V tomto ohledu je veřejný sektor podobný ekonomickému sektoru služeb (viz kapitolu pátou). Avšak i přes tyto obtížnosti zůstává velký prostor pro zlepšení plánování veřejných výdajů, zvláště následujícími způsoby:

- 1 Uvádět plány veřejných výdajů do vztahu k prostředkům jejich financování

- 2 Zlepšit střednědobé plánování ekonomiky
- 3 Zlepšit efektivnost alokace zdrojů veřejného sektoru a eliminovat plýtvání
- 4 Zlepšit informace týkající se vztahu veřejných výdajů a projektů daňové politiky na jedné straně a změn inflace a ekonomického růstu atd. na straně druhé.
- 5 Zabezpečit monitorování plánů a udržování jejich výsledků v rámci limitů plánu.
- 6 Kalkulovat náklady alternativních politických koncepcí a diskutovat je.

Závěr

Návrh takové formy vlády, která má dosáhnout efektivnosti, je složitým procesem zvažování nákladů a výnosů alternativních organizačních struktur. Efektivnost alokace, stabilizace a distribuce je podporována různými stupni decentralizace, takže je nutno zvolit jistý kompromis mezi těmito cíli. V rámci jakékoli dané struktury vlády bude narušováno dosažení efektivnosti alokace, bude-li existovat neefektivnost X. Eliminace či redukce neefektivnosti X vyžaduje zavedení příslušné množiny stimulů, aby ti, kdo produkují veřejné výstupy, byli povzbuzeni ke službě veřejným zájmům při současném uspokojování vlastních cílů.