



Veřejná zdravotní péče a její efektivita

Jan Vorlíček

Úvod

Podstata ekonomických problémů veřejného zdravotnictví

V ČR je v současnosti zvykem financovat většinu zdravotní péče z povinného veřejného zdravotního pojištění (které však nemá charakter pojištění, ale daně z příjmů) a poskytovat ji spotřebitelům zdarma nebo za dotovanou cenu (tj. bez vazby na náklady).¹ Důvod existence této praxe je ale čistě sociální, respektive politický. Není k ní žádný ekonomicky opodstatněný důvod, neboť zdravotnictví (ať už se jedná o léky či o služby lékařů) nemá povahu veřejného statku,² neplatící pacienty lze tedy technicky snadno vyloučit z léčení a nevzniká zde tak problém s nemnožností financovat zdravotní péči jejím prodejem (výjimkou je pouze léčba nakažlivých chorob, která pro společnost představuje pozitivní externalitu).³

Je-li cílem zdravotní politiky ČR zajištění dobrého zdravotního stavu populace, nejsou její výsledky nijak zvlášť dobré. Přestože tato oblast je v ČR druhým největším dílem veřejných výdajů (téměř 15 %, tj. přes 6 % HDP), jsou na jedné straně pacienti s kvalitou zdravotní péče dostatečně spokojeni jen málokdy,⁴ a na druhé straně zase představitelé zdravotních zařízení hovoří takřka permanentně o finanční krizi. Hlavním důvodem tohoto neutěšeného stavu je, že zdravotnictví je byrokratickým systémem se všemi jeho neduhy, tedy zejména s pokřivenými informacemi a motivacemi. Zdravotní péče není z technického hlediska veřejným statkem, a proto i zde vyvolávají ingerence státní moci plýtvání a neefektivní alokaci a distribuci vzácných zdrojů.⁵

I v případě, že se společnost nechce při financování zdravotní péče vzdát „solidarity“ zdravých s nemocnými (a bohatých s chudými),⁶ a z toho plynoucího financování

1) Rámcový přehled organizace zdravotní péče v ČR viz Dodatek 1. Systém poskytování zdravotní péče v ČR.

2) Bližší diskuse problematiky existence veřejných statků viz Dodatek 2. Co jsou a co nejsou veřejné statky.

3) Více k problematice infekčních chorob viz Dodatek 3. Léčení infekčních chorob coby pozitivní externalita.

4) Nejsou zde v postavení (platícího) zákazníka, pro zdravotní zařízení tedy představují náklad neúměrný výnosu, a podle toho se k nim také chová. Je velké štěstí, že lidé, kteří si vybrali zdravotnictví jako své povolání (a stejně je tomu ve školství), tak často učinili z určitých humanistických pohnutek, a mají proto i jiné silné osobní motivace dělat svou práci, než je materiální odměna. Nicméně žádný člověk nedokáže dobře snášet systém, který dobrou práci nijak zvlášť neodměňuje a špatnou nijak zvlášť netrestá (snažit se v takovém prostředí je velmi frustrující a není se tedy co divit, že se zde velmi často setkáváme s tzv. syndromem vyhoření – tedy ztráty ideálů a oslabení motivací, které tyto ideály pro člověka představovaly).

5) Podrobnější diskusi ohledně výsledků státní politiky v oblasti zdravotní péče viz př. práce M. Friedmana *Kapitalismus a svoboda* (LI, Praha, 1994) kapitola 9, či *Svoboda volby* (LI, Praha, 1992) kapitola 7.

6) Solidarita v systému zdravotní péče se týká především:

Pokrytí rizik:

-Systém je univerzální (tj. všichni občané jsou součástí systému).

z veřejných zdrojů, je žádoucí organizovat systém zdravotnictví tak, aby poskytoval dobrou službu spotřebitelům (pacientům) a nebyl (jak je tomu nyní) byrokratickým kolosem, který vyžaduje neustálé mimořádné (nadstandardní) výdaje ze státního rozpočtu. Zdravotní péči je tedy žádoucí organizovat tak, aby na jedné straně byla dobrou službou spotřebitelům (pacientům) a na straně druhé nevyžadovala mimořádné (nadstandardní) výdaje ze státního rozpočtu.

Nemá-li tedy docházet k nehoráznému plýtvání (jak je tomu dosud), respektive má-li být toto plýtvání omezeno na ekonomicky již rozumně snesitelnou úroveň, je třeba vybudovat takový systém veřejného financování, ve kterém bude osobní ekonomická motivace přímých (konečných) spotřebitelů zdravotní péče (tj. léků a lékařských služeb), kterými jsou pacienti, jednak nahrazena ekonomickou odpovědností producentů (tj. lékařů, kteří tyto služby poskytují a kteří též předepisují užívání léků), a dále posílena jejich vlastní přímou spoluúčastí, byť omezenou. Za tím účelem je třeba zejména:

propojit systém zdravotního pojištění, nemocenského pojištění a výplat invalidních důchodů do jednoho komplexního systému,⁷

- posílit roli spotřebitele – pacienta (informace o kvalitě zdravotnických služeb, spolurozhodování o nákladech na zdravotnické služby, svobodná volba lékaře i zdravotní pojišťovny),⁸

-Účast na systému je povinná (s možnými výjimkami).

Financování systému:

- Příspěvky se do systému odvádí podle výše příjmů (tj. lidé s vyššími příjmy platí více).
- Příspěvky nejsou závislé na faktorech rizika (tj. např. na věku, pohlaví, rodinné anamnéze, povolání, apod.).
- Existence přerozdělovacích mechanismů (mezi pojistnými fondy)

Poskytování zdravotní péče:

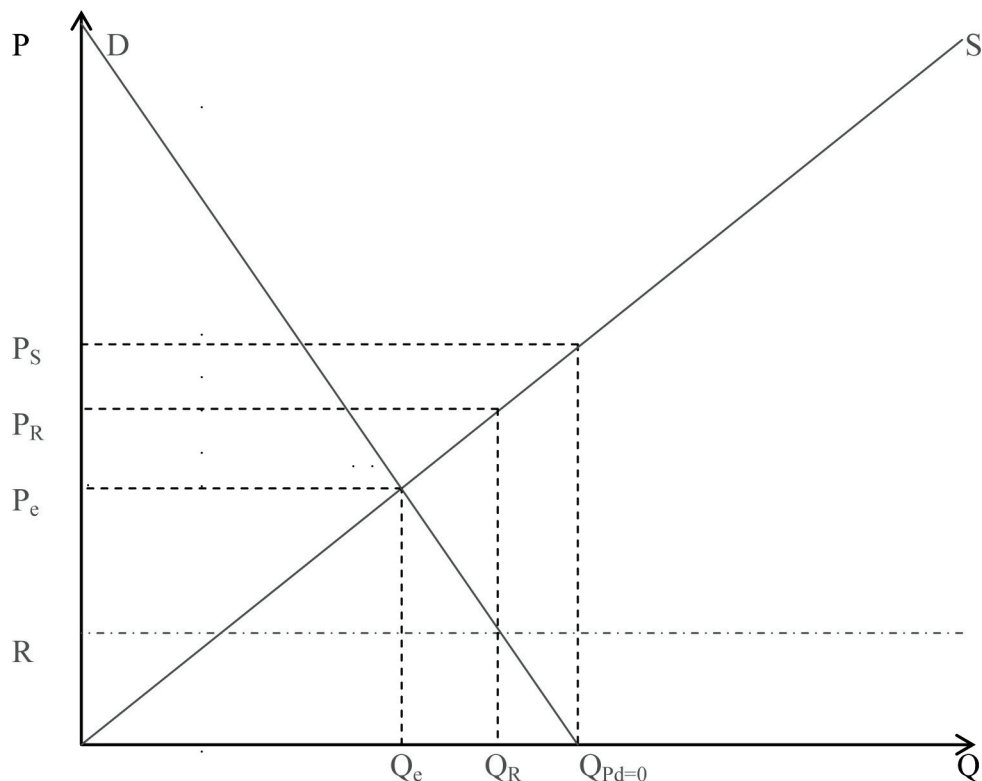
- Je poskytována stejná péče bez ohledu na jinou než zdravotní situaci pacienta.
- Péče je progresivní ve vazbě na potřebu pacienta.

7) Jde zejména o to, aby bylo systémově propojeno zvažování výnosů a nákladů. Výnosem zdravotního zařízení musí být výhradně zdravý (resp. vyléčený) člověk, tj. v žádném případě ne nemocný. Nemocní a invalidé musí být pro zdravotníka nákladem (tj. snížením příjmu), kterého se může zbavit toliko jeho vyléčením. Zdravotní pojišťovny a lékaři musí mít zájem na co nejnížší nemocnosti, což by mělo sjednocení zdravotního a nemocenského pojištění zajistit (čím méně peněz se vyplatí na nemocenské, tím více jich zbude na zdravotní péči – slibujeme si od toho tedy mimo jiné snížení délky pracovní neschopnosti, která je u nás jedna z nejvyšších na světě).

8) Všechny vyjmenované body jsou však liché, nebude-li možnost systémově připlácat za nadstandard. Lepší informovanost a možnost volby logicky vede k tomu, že se pacienti chtějí péči v těch nejlepších zařízeních, které jsou tedy proto přeplněny. Mají-li být tato zařízení schopná rozšířit své služby namísto méně kvalitních konkurentů, musí na to mít zdroje – a těmito zdroji mohou být v systému daňově financovaného standardu (který logicky platí standardní taxy) jen příplatky za nadstandardní kvalitu. Pacient tedy musí volit, zda opravdu stojí o nadstandardní službu, je-li třeba za ni připlatit, nebo zda se spokojí jen s garantovaným standardem. Nejlepší zárukou kvality poskytovaných zdravotnických služeb je potom konkurence zdravotních pojišťoven a zdravotnických zařízení (tedy možnost spotřebitele pořídit si službu tam, kde ji považuje za nejlepší). Rovněž zdravotním pojišťovnám by mělo být umožněno vybírat i vyšší pojistné, než zákonem stanovené mini-

- zavést přímé platby za úkony nesouvisející se zdravotní péčí (občan si pro takové záležitosti rovněž může zjednat dobrovolné soukromého připojištění).⁹

Graf 1: Zdravotní péče – nabídka léků a poptávka po lécích



S - nabídka léku (celkové mezní náklady na léky)

D - poptávka po léku (celkové mezní užítky ze spotřeby léku)

Q_e - optimální množství léku při poptávce **D** (celkové mezní užítky spotřebitelů jsou právě rovny celkovým mezním nákladům výrobců; každý spotřebitel, který si za tuto cenu přeje lék koupit ho koupí; každý výrobce, který si (za tuto cenu) přeje lék prodat, ho prodá – za vyšší cenu nejsou spotřebitelé ochotni další léky kupovat, výrobci je zase nejsou ochotni dodávat za ceny nižší)

$Q_{Pd=0}$ - množství léků, které spotřebitelé požadují při nulové prodejní ceně

mum a nabízet tak nadstandard i svým klientům. To je samozřejmě do značné části podmíněno též zaváděním sledování indikátorů kvality zdravotní péče na celonárodní popř. i mezinárodní úrovni, akreditace pracovišť, certifikace prostředků zdravotnické techniky, a dalších opatření, které umožní pacientům orientaci v kvalitě zdravotní péče nabízené jednotlivými producenty.

9) Např. tedy příplatek na stravu v nemocnicích.

P_S - cena, kterou je třeba vynaložit na výrobu požadovaného množství léků $Q_{Pd=0}$, celkové náklady na výrobu léku distribuovaného za nulovou cenu by tedy byly $P_S * Q_{Pd=0}$, nebudou-li vynaloženy v této výši, bude léku nedostatek

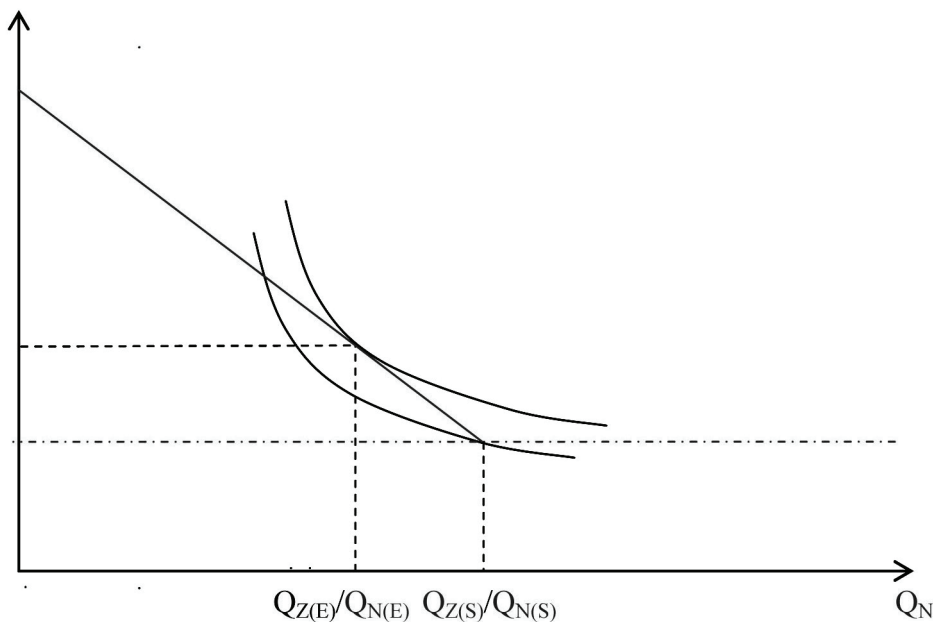
R - regulační poplatek

Q_R - množství léků požadované pacienty po zavedení regulačního poplatku R .

P_R - cena, kterou je třeba vynaložit na výrobu požadovaného množství léků Q_R , celkové náklady na výrobu léku distribuovaného za regulační poplatek R by tedy po jeho zavedení pokleslo na $P_R * Q_R$

Na grafu vidíme, že společensky optimální léků Q_c (společenský mezní užitek z těchto léků je roven mezním nákladům na ně) je nižší, než množství $Q_{Pd=0}$, které pacienti požadují při nulové ceně, a dochází tak k ekonomicky neefektivní nadprodukcí (mezní užítky z vyrobeného množství léků $Q_{Pd=0}$ jsou nižší než mezní náklady na jeho výrobu, a bylo by tedy výhodnější využít dané zdroje na jiné účely). Zavedením regulačního poplatku R dojde k poklesu požadovaného množství léků na Q_R a tedy k snížení neefektivnosti (zlepšení alokace vzácných zdrojů).

Graf 2: Nadstandard zdravotní péče – pacientova volba (indiferenční analýza)



Q_Z - množství zdravotní péče (osa)

Q_N - množství jiných (nezdravotnických) statků a služeb (osa)

$Q_{Z(S)}$ - standard zdravotní péče (v grafu je znázorněn čerchovanou světle zelenou čárou: státem definované množství zdravotní péče hrazené z veřejných zdrojů a poskytované pacientům zdarma)

R - rozpočtové omezení pacienta (v grafu je znázorněno plnou růžovou čarou: ukazuje možnosti pacienta alokovat své výdaje na různé kombinace množství zdravotní péče Q_Z a množství jiných statků a služeb Q_N ; je determinováno velikostí disponibilních příjmů pacienta, cenami zdravotní péče, cenami jiných statků a služeb; a rozsahem státem poskytovaného standardu zdravotní péče $Q_{Z(S)}$ – při nulových soukromých výdajích na zdravotní péči ji totiž pacient získává v rozsahu tohoto státem stanoveného standardu $Q_{Z(S)}$ a za své disponibilní příjmy tak nakupuje pouze jiné statky a služby v množství $Q_{N(S)}$)

$Q_{Z(S)}/Q_{N(S)}$ - kombinace množství zdravotní péče (Q_Z) a množství jiných statků a služeb (Q_N) při rozpočtovém omezení pacienta R a státem definovaném standardu zdravotní péče $Q_{Z(S)}$, kterou pacient spotřebovává, není-li možno nakupovat nadstandardní zdravotní péči (užitek pacienta z této kombinace je v grafu znázorněn indifferenční křivkou U_1)

$Q_{Z(E)}/Q_{N(E)}$ - optimální kombinace množství zdravotní péče (Q_Z) a množství jiných statků a služeb (Q_N) při rozpočtovém omezení pacienta R a státem definovaném standardu zdravotní péče $Q_{Z(S)}$, kterou pacient spotřebovává, je-li možno nakupovat nadstandardní zdravotní péči – pacient se nákupem dodatečného množství zdravotní péče (v rozsahu $Q_{Z(E)} - Q_{Z(S)}$) na úkor nákupu jiných statků a služeb (v rozsahu $Q_{N(S)} - Q_{N(E)}$) dostane na vyšší hladinu užitku (v grafu znázorněném indifferenční křivkou U_2)

Výše uvedený graf tedy ukazuje, že zavedení možnosti připlácet za nadstandardní zdravotní péči zvýší příjmy zdravotnictví, zvýší kvalitu zdravotní péče a zvýší užitky pacientů (spotřebitelů), a to obecně (tedy bez ohledu na jejich sociální situaci).

Dodatek I: Systém poskytování zdravotní péče v ČR

Na území ČR existují jak státní, tak nestátní zdravotnická zařízení. Téměř všechna zařízení mají uzavřenou smlouvu o poskytování a úhradě zdravotní péče se zdravotními pojišťovnami a poskytují pacientům pojištěným u příslušné zdravotní pojišťovny zdravotní péči bez přímé úhrady.

Zdravotní služby poskytuje soustava zařízení:

- ambulantní péče,
- ústavní (lůžkové) péče,
- závodní preventivní péče,
- neodkladné péče,
- dopravy nemocných, raněných a rodiček,
- lázeňské péče,
- zajišťující léčiva a zdravotní pomůcky a stomatologické výrobky.

Ambulantní péče

V případě onemocnění se pacient obrací zpravidla nejprve na lékaře tzv. primární péče, kteří pracují v okolí jeho bydliště. Jsou to praktičtí lékaři pro dospělé, praktičtí lékaři pro děti a dorost, zubní lékaři (stomatologové) a ženští lékaři (praktičtí gynekologové). Pokud pacient z jakéhokoliv důvodu nezná lékaře nebo zdravotnická zařízení, může získat informace na městském nebo obecním úřadě, vyžádat si radu od zdravotní pojišťovny, nebo též sám vyhledat lékaře v telefonním seznamu. Při výběru lékaře je ovšem třeba mít na paměti, že se lze přihlásit pouze k lékaři, který má uzavřenu smlouvu o poskytování zdravotní péče s pojišťovnou, u níž je pacient pojištěn.

U všech lékařů primární péče se musí pacient nejprve zaregistrovat. Lékař může pacienta odmítnout zaregistrovat pouze v případech, kdy by jeho přijetí znamenalo pro lékaře takové pracovní zatížení, které by mu znemožnilo kvalitní péči o tohoto pacienta, či o jiné pacienty, které již ve své péči má. Lékař ovšem nemůže odmítnout ošetření v případě neodkladné péče (úrazu, akutního náhlého onemocnění), po tomto ošetření však předává pacienta jeho ošetřujícímu lékaři. v případě odmítnutí má pacient právo, aby mu lékař odmítnutí potvrdil písemně. Pokud bude mít o zdůvodnění pochybnosti, může se obrátit na odbor zdravotnictví místně příslušného krajského úřadu s žádostí o prošetření.

Když lékař primární péče pacienta zaregistruje, stává se jeho registrujícím lékařem, vystaví mu registrační list, a se zavazuje tak k soustavné péči o tohoto pacienta (tj. k zajišťování základní péče, včetně návštěvní služby) a v případě potřeby k zajištění speciální péče u lékařů specialistů nebo v nemocnici.

Pokud zdravotní stav pacienta vyžaduje specializovanou péči, kterou mu nemůže poskytnout jeho registrující lékař primární péče, doporučí mu tento odpovídající specializované zdravotnické zařízení, které má smlouvu s pacientovou zdravotní pojišťovnou. i v tomto případě má ovšem pacient právo svobodné volby zdravotnického zařízení i lékaře. Registrující lékař v takovém případě vydá doporučení k odborné péči nebo žádost o konziliární vyšetření. Odborný ošetřující lékař pak registrujícího lékaře informuje o svých zjištěních a postupech léčby, případně doporučí další postupy léčby, či uvede doporučení týkající se pracovní schopnosti pacienta. Odborného specialistu může pacient v ČR navštívit i bez doporučení lékaře primární péče.

Ústavní péče

Pokud to vyžaduje charakter onemocnění, doporučí lékař primární péče nebo ambulantní specialista pacientovi léčbu v nemocnici, nebo mu přímo toto přijetí sám dohodne.

Po skončení vyšetření a léčby v nemocnici je pacient propuštěn, jsou mu vydány potřebné léky na tři dny a pro ošetřujícího lékaře je mu vydána zpráva o způsobu a výsledcích ošetření v ústavní léčbě s doporučením dalších postupů. Nárok na písemnou zprávu lékaře není však stanoven zákonem. v praxi je též možné, že ošetřující lékař odešle tuto zprávu přímo lékaři primární péče nebo ambulantnímu specialistovi, který pacienta do ústavní péče odeslal.

Lůžková péče je vedle nemocniční péče poskytována v síti odborných léčebných ústavů. Jde o léčebny dlouhodobě nemocných, psychiatrické léčebny, rehabilitační ústavy, ozdravovny a noční sanatoria, léčebny tuberkulózy a respiračních nemocí a lázeňské léčebny.

Pohotovostní a záchranná služba

Zdravotní péče je zajištěna i v případě náhlého onemocnění nebo úrazu v době mimo ordinanční hodiny nebo nepřítomnosti ošetřujícího lékaře. Toto zajištění se uskutečňuje v závislosti na místních podmínkách - v menších místech se to děje obvykle ve spolupráci lékařů, kteří se navzájem zastupují, ve větších lokalitách jsou pak organizovány pohotovostní služby ve zvláštních ordinacích nebo v pohotovostní službě nemocnic. Pohotovostní služby jsou organizovány i pro náhlá onemocnění zubní.

Pro případy náhlých těžkých onemocnění, kdy se pacient nemůže sám dopravit k lékaři a kdy je nezbytné rychlé ošetření a jeho přeprava do zdravotnického zařízení, je organizována záchranná služba, jejíž pomoci se lze dovolat prostřednictvím zvláštní telefonní linky.

Závodní zdravotní služba

Závodní preventivní péče zabezpečuje ve spolupráci se zaměstnavatelem prevenci a ochranu zdraví zaměstnanců před nemocemi z povolání a jinými poškozeními zdraví na pracovišti, včetně prevence úrazů. Zařízení závodní preventivní péče provádějí odbornou poradní činnost v otázkách ochrany a podpory zdraví a sociální pohody zaměstnanců. Pravidelně kontrolují pracoviště podniků, zjišťují vlivy práce a pracovních podmínek na zdraví zaměstnanců, vykonávají preventivní lékařské prohlídky zaměstnanců (vstupní, průběžné a výstupní).

Lékařské služby

Lékařské služby zajišťují pacientům léčiva a zdravotnické prostředky, a to jak na základě lékařského předpisu tak i bez něj.

Platnost lékařského předpisu:

- předpis z pohotovostní služby platí 24 hodin
- předpis na antibiotika platí 5 dní
- předpis na opiáty platí 3 dny
- ostatní předpisy platí obvykle jeden týden

Po uplynutí těchto lhůt pozbývá předpis platnosti a lékárna příslušné léčivo na jeho základě vydat nemůže. V případě, že jde o lék, který je nutno zvláště zajišťovat, může lékař dobu platnosti předpisu již při jeho vystavení prodloužit. Pokud lékárna nemá předepsané léčivo a nemůže je ani v předepsané lhůtě obstarat a přesto je třeba léčivo vydat okamžitě, může být vydán jiný léčivý přípravek s odpovídající účinností a hrazený stejným způsobem.

Lékárny vydávají vedle léčiv i některé prostředky zdravotnické techniky - zdravotní pomůcky. Většinou se zajišťováním těchto pomůcek zabývají i specializovaná pracoviště, která také pracují na základě smluv se zdravotními pojišťovnami a pomůcky vydávají na základě lékařských předpisů buď bez úhrady ze strany pacienta nebo s jeho spoluúčastí, nebo za plnou úhradu. U některých zdravotních pomůcek může zdravotní pojišťovna rozhodnout o jejich zapůjčení a nikoli konečném předání pacientům (jde např. o hole v případech zranění apod.).

Stížnosti

V případě, že se pacient domnívá, že mu nebyla poskytnuta náležitá péče, může se obrátit se stížností hned na několik orgánů. Je možné:

- podat návrh vedoucímu zdravotnického zařízení nebo zřizovateli tohoto zařízení, aby postup jeho léčby byl jimi přezkoumán;
- obrátit se na Českou lékařskou komoru, Českou stomatologickou komoru nebo Českou lékárnickou komoru, když se jeho stížnost týká odborného nebo etického postupu lékaře nebo lékárníka, případně jde-li o jiného pracovníka, pak se lze obrátit na jinou profesní organizaci;
- obrátit se na svou zdravotní pojišťovnu - to zejména když je zdravotníkem odmítáno provedení výkonu, který je součástí hrazené péče;
- obrátit se na příslušný orgán státní správy, který registroval příslušné zdravotnické zařízení.

V případě nespokojenosti s vyřízením stížnosti se lze obrátit na veřejného ochránce práv, nebo má pacient možnost požádat o pomoc některou z organizací, hájících zá-

jmy pacientů (ČR jsou to Občanské sdružení na ochranu pacientů, či Svaz pacientů ČR).

Bezpečnost a ochrana zdraví při práci

V ČR existuje velké množství právních předpisů, upravujících bezpečnost a ochranu zdraví při práci. Jsou tak stanoveny zásady preventivní péče a ochrany zdraví, které musí zajistit zaměstnavatel svým zaměstnancům. Jde zejména o ochranu zdraví zaměstnanců před nemocemi z povolání a jinými poškozeními zdraví z práce a prevenci úrazů. Ze stanovených zásad vyplývá pro zaměstnavatele povinnost zajistit potřebnou péči svým zaměstnancům, jakož i dobré, bezpečné a nezávadné pracovní podmínky.

Za tímto účelem je zaměstnavatel povinen kontrolovat nezávadnost pracovního prostředí, přijímat opatření, která mají zamezit vzniku rizik, kontrolovat a vyhodnocovat rizikové faktory na pracovištích. Zaměstnavatel je dále povinen dbát o dobrou informovanost zaměstnanců, zejména jde o seznamování zaměstnanců s předpisy k zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, znalost zdravotnického zařízení, ve kterém jim bude poskytována „závodní preventivní péče“ (vzhledem k tomu, že volba lékaře je zde omezena), o informace o lékařských preventivních prohlídkách a druhích očkování, kterým jsou zaměstnanci v souvislosti s výkonem práce povinni se podrobit apod. Zaměstnavatel je též povinen poskytovat ve vybraných případech zaměstnancům osobní ochranné pracovní prostředky. v prostředí, kde oblečení podléhá mimořádnému znečištění a opotřebení, poskytuje zaměstnavatel pracovní oděv nebo obuv. V případě nepříznivých pracovních vlivů poskytuje též ochranné nápoje.

V případě, že zaměstnavatel tyto povinnosti neplní, může se zaměstnanec obrátit na odborový orgán a požádat jej o pomoc při zjednání nápravy. Zaměstnanec si též může zjistit, zda je v jeho zaměstnavatelské organizaci zřízena funkce zástupce pro ochranu zdraví a bezpečnosti při práci, se kterým je též možné danou věc projednat a zajistit nápravu.

Vedle obecných právních předpisů platí i předpisy zvláštní, upravující konkrétní požadavky např. na posuzování zdravotní způsobilosti u konkrétních profesí. Právní předpisy stanoví, které činnosti se považují za epidemiologicky závažné, které práce jsou prováděny na rizikových pracovištích, které činnosti vykonávané zaměstnancem mohou ohrozit zdraví ostatních zaměstnanců nebo jiných osob nebo pro které činnosti je vyžadována zvláštní zdravotní způsobilost. Před zahájením vykonávání těchto činností se osoba, která je bude vykonávat, musí podrobit vyšetření, zda je k výkonu takovéto práce zdravotně způsobilá (vstupní prohlídce). Zdravotní stav této osoby by měl být i nadále sledován. Proto jsou prováděny periodické preventivní prohlídky v předepsaném rozsahu i časových termínech. Předpisy také stanoví podmínky provádění řadových, výstupních, či mimořádných preventivních prohlídek a postup v případě zjištění nemoci z povolání a zajištění zdravotní péče pro tyto osoby.

Dodatek 2: Co jsou a co nejsou veřejné statky

Veřejné statky jsou takové statky, z jejichž užívání (spotřeby) nemůže být (technicky) vyloučen spotřebitel, který za ně nezaplatí (resp. může to být i teoreticky možné, ale je to natolik drahé, že je to nemožné prakticky).¹⁰ z toho vyplývá, že pokud tyto statky existují (tj. byly už vyrobeny), libovolný (potenciální) spotřebitel je může využívat, aniž by za ně platil, protože jejich vlastník od něj není reálně schopen poplatek za je-

10) Veřejný statek je tedy terminus technicus: statek, který výše uvedenou vlastnost má (tj. takový statek, u něhož jsou transakční náklady na vyloučení neplaticích spotřebitelů z jeho užívání příliš vysoké), je z definice statkem veřejným a naopak statek, který ji nemá (resp. transakční náklady na vyloučení neplaticích spotřebitelů jsou relativně nízké) je statkem soukromým. Nezáleží tedy na tom, kým je daný statek vlastněn či produkován (tj. veřejné i soukromé statky mohou být v principu vlastněny či vyráběny jak soukromými tak veřejnými subjekty). Všimněme si, že toto určení je zcela objektivní (pozitivní) a tedy nezávislé na normativní vůli libovolného člověka či (libovolně velké) skupiny lidí - tzn. zestátněním se ze soukromého statku nestane statek veřejný (či naopak privatizací z veřejného soukromý): soukromý statek zůstává i po znárodnění nadále soukromým statkem, je ale vlastněn (vyráběn) veřejnou korporací.

Vidíme tedy, že pojem veřejný statek je poněkud zavádějící, neboť vyvolává představu statku ve veřejném vlastnictví, přestože tomu tak z definice není. Podívejme se zde proto krátce na historii tohoto pojmu. Do ekonomické teorie ho před 50 lety uvedl Samuelson (P.A.Samuelson: *Pure Theory of Public Expenditure*, *Review of Economics and Statistics*, XXXVI, November, 1954, p. 387-389) a zabydlel se zde zejména díky jeho vlastní (pravidelně inovované a v 50. a 60. letech 20. století celosvětově dominantní) učebnici *Ekonomie* (česky vyšlo pouze její 13. vydání z roku 1989 - P.A.Samuelson, W.D.Nordhause: *Ekonomie*, Svoboda, Praha, 1991). Samuelsonovo pojetí pak postupně přejali prakticky všichni autoři (mainstreamových) učebnic ekonomie. Samuelson sám sice v citované učebnici jako základní definiční vlastnost veřejných statků uvádí tzv. nezmenšitelnost (nerivalitnost) a nevylučitelnost neplaticů ze spotřeby pak považuje za její derivát (str. 982: Veřejný statek: Komodita, z níž mají všichni lidé stejný prospěch. Prospěch z daného statku je nedělitelný a lidé nemohou být vyloučeni z jeho užívání.), ale později se přechází k tomu, že tyto vlastnosti jsou nezávislé a že základní definiční vlastností je (z ekonomického hlediska) právě tzv. nevylučitelnost (viz. např. R.Holman: *Ekonomie*, C.H.Beck, Praha, 1999, str. 383: Nevylučitelnost ze spotřeby je základní vlastností veřejných statků, podle které je odlišíme od soukromých statků). Samuelson však teorii veřejných statků nebuduje primárně jako pozitivní popis společenské (ekonomické) reality, ale jako normativní apologii existence veřejného sektoru a úlohy státu v ekonomice. Veřejný statek je pro něj komodita, kterou má (a priori) zajišťovat veřejná korporace (stát či obec - proto také název veřejný statek) a jeho (ekonomická) teorie má této činnosti dodat ráz vědecké objektivity. Jak však ukážeme v tomto článku, vezmeme-li jen pozitivní část Samuelsonovy teorie, pak jeho normativní závěry z ní nutně neplynou (rozhodně ne ve většině případů). Samuelson sám si tuto skutečnost uvědomuje, když ve své definici pozitivní (objektivní) technickou nevylučitelnost neplaticů ze spotřeby veřejných statků nahrazuje normativní (subjektivní) nevylučitelností morální (vidíme to dobře dokonce i na výše uvedené definici, a to přestože je v ní jako primární definiční znak uváděna nikoliv nevylučitelnost, ale nezmenšitelnost: místo pozitivního mají zde stojí normativní mají mít). Problémů s pozitivním pojetím veřejných statků v tradičním samuelsonovském pojetí si v ekonomickém mainstreamu všimá zejména Public Choice, která nám místo ní nabízí definici veřejného statku jako toho, co zajišťuje veřejná korporace (stát) a odmítá snahu pomocí ekonomické vědy objasnit, které statky to být mají či naopak nemají (to se prostě rozhodne mechanismem veřejné volby). Tento přístup my však odmítáme, neboť rezignuje na objasnění vlivu veřejného sektoru na bohatství a alokační a koordinační efektivitu společenského (hospodářského) systému i na jakékoli možnosti aplikace ekonomické vědy v této oblasti. Naopak úvodní definice veřejného statku prostřednictvím technické nevylučitelnosti neplaticů ze spotřeby (tzn. pozitivní reformulace dnes v mainstreamových učebnicích běžně užívané normativní definice Samuelsonovy, jež používá nevylučitelnost morální), resp. její zobecnění prostřednictvím Coaseovy teorie transakčních nákladů (tj. jako statku s vysokými náklady na vyloučení neplaticích ze spotřeby), nám poskytuje smysluplné (rozumné) východisko pro zkoumání této problematiky, neboť je postavena na z ekonomického hlediska podstatné vlastnosti reálných komodit, tedy na schopnosti (či naopak neschopnosti) jejich majitelů (producentů) je zpoplatnit a financovat tak jejich výrobu prostřednictvím prodeje či pronájmu. Důsledky existence takových veřejných statků se tedy budeme zabývat v následujícím textu. (Bližší srovnání hlavních přístupů k teorii veřejných statků v ekonomii viz též Hampl, M.: *Trojí přístup k veřejným statkům*, v: *Vybrané problémy ekonomické teorie a hospodářské politiky*, VŠE, Praha, 2000.)

jich užívání vybrat (může být tedy tzv. černým pasažérem). z toho zase dále vyplývá, že (potenciální) výrobci nemohou (nedokáží) financovat produkci těchto statků jejich prodejem či pronájemem.

Standardní ekonomická teorie proto předpokládá, že (soukromé) firmy veřejné statky nebudou vůbec vyrábět (anebo jen v nedostatečné míře), protože z jejich výroby nedokáží získat žádný (resp. ne dostatečný) výnos. Dále pak říká, že lidé by rádi koupili určité množství těchto statků za cenu, za kterou mohou být vyrobeny (ale nejsou již ochotni platit cenu, za kterou by musely být prodávány, protože ta by byla díky špatné vylučitelnosti neplatičů ze spotřeby enormně vysoká - tzn. transakční náklady na prodej, které jsou rozdílem mezi výrobní a prodejní cenou, jsou neúměrně vysoké). Produkce veřejných statků by tedy byla efektivní za cenu, za kterou je možné je vyrobit, ale nikoliv za cenu, za kterou je možno tyto statky na trhu prodávat (tj. za cenu zahrnující kromě nákladů výrobních také enormně vysoké náklady prodejní). Pokud bychom však tyto ohromné transakční náklady odstranili, byl by užitek z těchto statků vyšší, než užitek z alternativního užití příslušných zdrojů, a bylo by proto prospěšné (efektivní) tyto statky v daném rozsahu vyrobit. Mainstreamová ekonomie poté tvrdí, že tyto vysoké transakční (prodejní) náklady lze odstranit (pouze) financováním produkce těchto statků z veřejných rozpočtů (tzn. z daní vybíraných podle jiných kritérií, než je spotřeba daných statků) a proto tyto statky musí poskytovat (financovat) veřejná korporace.¹¹

11) Vzhledem k tomu, že soukromý sektor obvykle nezajistí veřejné statky v dostatečné míře, musí k jejich zabezpečení přistoupit vláda. (P.A.Samuelson, W.D.Nordhause: *Ekonomie, Svoboda, Praha, 1991, str. 45*)

Je-li spotřeba statku nerivalitní a vyloučení není vhodné nebo možné, dochází k selhání trhu a vzniká potřeba rozpočtového financování. (R.A.Musgrave, P.B.Musgraveová: *Veřejné finance v teorii a praxi, Management Press, Praha, 1994, str. 39*)

Takový statek, který je „nevylučitelný“ ze spotřeby, musí být financován prostřednictvím daní. (R.Holman: *Ekonomie, C.H.Beck, Praha, 1999, str. 382*)

Všimněme si na tomto místě ještě dvou skutečností:

- Jako pozitivní výsledek vědeckého zkoumání je zde prezentováno normativní stanovisko, které však ve skutečnosti z existence veřejných statků nevyhnutelně nevyplývá (v realitě totiž existují veřejné statky, které soukromé firmy poskytují v míře přímo vrchovaté a žádné financování z veřejných rozpočtů k tomu nepotřebují: např. soukromé televizní a rozhlasové vysílání, atp.): Samuelson si to uvědomuje, když do svého tvrzení vkládá slůvko „obvykle“, Musgraveovi se v samuelsonovském duchu utíkají k tradičnímu odkazu na „nevhodnost“ vyloučení (jde tedy nikoliv o pozitivní nevylučitelnost technickou ale o normativní nevylučitelnost morální), Holman pak prostě a elegantně mlčí (předkládá to jako hotovou věc a dále se tím jednoduše vůbec nezabývá).

- Podle všech citovaných ekonomů (ale stejně tak i podle drtivé většiny zde nezmíněných) nemají být veřejné statky veřejnými korporacemi produkovány, ale pouze financovány (nakupovány):

Při nákupu veřejných statků, jako je obrana nebo majáky, se vláda chová stejně, jako kterýkoliv jiný kupující, který hodně utrácí. Vrhne dostatečný počet dolarových hlasů určitým směrem a tím způsobí, že tam proudí zdroje. Cenový systém potom přebírá otěže a zajišťuje, aby byly vládou nakupované majáky postaveny nebo stíhačky vyrobeny. (P.A.Samuelson, W.D.Nordhause: *Ekonomie, Svoboda, Praha, 1991, str. 45*)

Veřejné statky nemusí být nutně poskytovány státními podniky nebo státními úřady a institucemi. z nevylučitelnosti ze spotřeby vyplývá pouze to, že musí být financovány z veřejných rozpočtů - tedy z daní. (R.Holman: *Ekonomie, C.H.Beck, Praha, 1999, str. 382*)

To je ale normativní závěr, který ale není nutným důsledkem existence veřejných statků. Ze skutečnosti, že produkce veřejného statku nemůže být financována z jeho prodeje či pronájmu totiž doopravdy vyplývá pouze to, že buď musí být financována z jiných zdrojů (což ale, jak ukážeme dále, nemusí být nutně veřejné rozpočty, resp. daně), nebo tento statek:

1. bude vyroben jen v rozsahu, v němž mezní náklady na jeho výrobu jsou rovny meznímu užítku producenta coby jeho spotřebitele (a užitky třetích subjektů jsou tedy pozitivní externalitou) - v takovém případě je celková společenská produkce tohoto statku skutečně podoptimální, či
2. nebude vyroben vůbec (což znamená, že mezní užitek žádného potenciálního producenta z jeho vlastní soukromé spotřeby tohoto statku nepřevýší pro žádný rozsah produkce dané mezní náklady), přičemž v tomto případě by buď:
 - a) suma potenciálních externích užiteků z určitého množství tohoto statku byla natolik velká, že by převýšila (mezní) náklady na jeho výrobu, a bylo by tedy společensky efektivní stáhnout příslušné zdroje z jiných užití a tento statek v daném rozsahu vyprodukovat, nebo
 - b) suma potenciálních externích užiteků z libovolného množství tohoto statku by nebyla natolik velká, aby převýšila (mezní) náklady na jeho výrobu, a v takovém případě by tedy tento statek vyroben být neměl, neboť užití zdrojů na jeho produkci je méně efektivní, než jejich užití k alternativním účelům.

První možnost zajištění výroby veřejného statku, která nás napadne (a v podstatě jediná, kterou nám předkládá mainstreamová ekonomie), je financování z veřejných rozpočtů.

Ve skutečnosti bychom však měli tuto alternativu považovat za poslední, neboť:

1. zbývá i v případě, kdy nejsou možnosti jiné,
2. je problematická jak z hlediska spravedlnosti, tak ekonomické efektivity (viz níže).

Pro objasnění problémů vznikajících při financování z veřejných rozpočtů si musíme uvědomit, že jelikož se veřejný statek reálně neprodává,¹² nelze fakticky poznat po-

12) Daně, které tvoří převážnou část příjmů veřejných rozpočtů (a z nichž je tedy v tomto případě produkce veřejného statku fakticky placena), jsou povinnou platbou, kterou plátce (poplatník) musí zaplatit bez ohledu na to, zda souhlasí či nesouhlasí s tím, na jaké účely (či v jakém rozsahu) budou tyto prostředky použity. Je zde tedy přerušen vztah mezi jeho náklady a užitky. Daně se vybírají na základě jiných kritérií, než je spotřeba poskytovaných statků či služeb (což sice na straně jedné umožňuje odstranit transakční náklady na prodej veřejných statků a zajistit zdroje pro jejich produkci, na straně druhé ale vytváří jak alokační nespravedlnost, tak i neefektivnost).

ptávku po tomto statku: jediná známá hodnota této poptávky (tj. poptávané množství) Q_D je pro cenu $P = 0$. Pro určení společensky optimálního množství daného statku však potřebujeme znát hodnotu Q_D (MU) pro $P = Q_S$ (MC). Vzniká tak objektivní alokační problém: (z principu) není možno určit, jaké množství těchto statků se má vyrobit a kdo je má spotřebovat. Tuto neznalost skutečné společenské (tržní) poptávky lze sice do určité míry nahradit (aproximovat) politickou volbou, ale zprostředkování informací o užitečných (a nákladech) jednotlivých lidí politickými kanály není (a principiálně nemůže být) tak efektivní, jako zprostředkování tržní a bude proto nutně docházet neefektivnostem (tj. plýtvání vzácnými zdroji na projekty, místo kterých by měly být uskutečněny projekty alternativní).¹³ Z toho plyne, že k financování produkce veřejných statků z veřejných rozpočtů by mělo docházet pouze tehdy, pokud nejsou dostupné jiné možnosti, které by umožňovali lepší řešení výše uvedených problémů a zároveň pokud se lze opodstatněně domnívat, že neefektivnost, která bude výsledkem politického rozhodnutí ohledně rozsahu výroby daného statku (a tedy množství zdrojů, které k tomu musí být využity) bude menší, než by byla ztráta užítka (a tedy neefektivnost) v případě podoptimálního množství tohoto statku (či dokonce jeho neexistence) a užití příslušných zdrojů na jiné cíle.

Další možností,¹⁴ jak zajišťovat produkci veřejného statku, je její financování z prodeje nebo pronájmu jiného statku, který je k němu komplementární. To je samozřejmě možné (a také se tomu tak v praxi děje) jen pokud takový statek existuje:

- a není sám též veřejným statkem (tj. vylučitelnost neplatí - z jeho spotřeby je relativně snadná),
- a je k danému veřejnému statku komplementem dokonalým, či (alespoň) velmi blízkým.¹⁵

13) Důvody jsou zejména:

- oddělení platby placené občany-spotřebiteli (povinná daň) od užítka (množství statku), který je za tuto platbu pořizován (o koupi daného statku fakticky rozhodují jiní lidé než ti, kteří ji reálně financují),

- morální hazard politiků a úředníků (vzniká jako důsledek asymetrických informací - viz též další bod),

- racionální neznalost občanů-spotřebitelů (možné užítka voličů-nepolitiků z politiky jsou rozptýlené a z hlediska každého jednotlivce menší, než náklady, které by musel vynaložit na získání relevantní znalosti dané problematiky),

- hypertrofie problému pán-správce (je důsledkem totality veřejného sektoru, která je způsobena povinným členstvím a tedy nemožností odchodu občana-spotřebitele a z toho vyplývající slabou faktickou kontrolou veřejného managementu občanů - viz též předchozí body),

- byrokratizace veřejného sektoru (především díky informační převaze úředníků politici z velké části nenakupují výstupy, ale vstupy, tj. nikoliv produkci, ale přímo její producenty-úředníky - vstupy veřejného sektoru však, z důvodů uvedených v předchozích bodech, nemají žádnou nutnou souvislost s jeho výstupy, které jsou pak poskytovány občanům-spotřebitelům/poplatníkům).

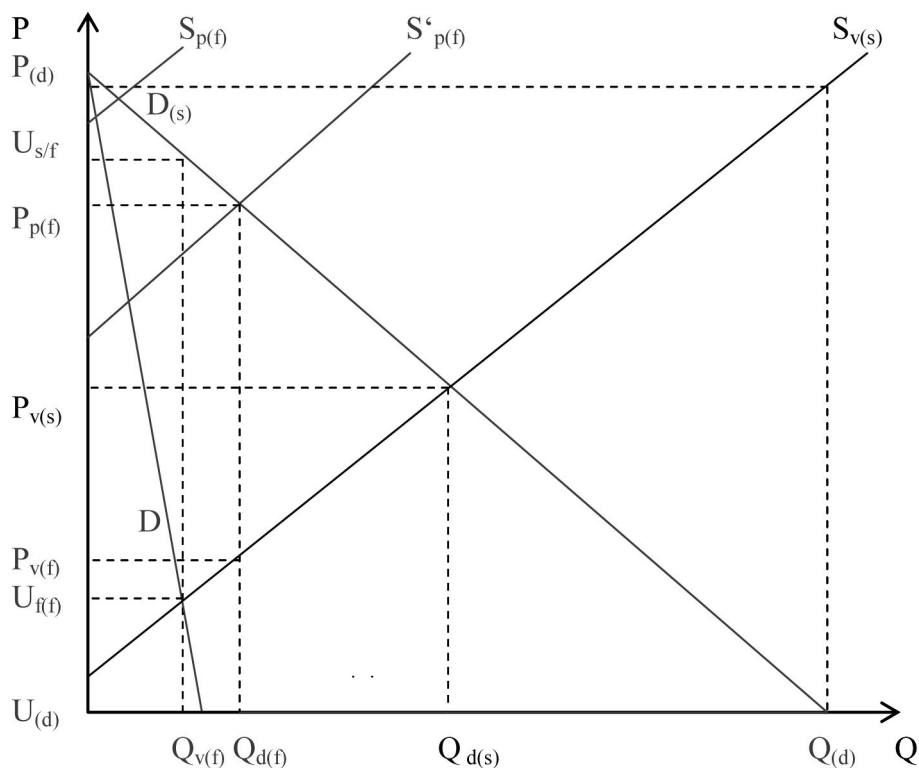
14) Respektive jedinou další možností, která je dostatečně relevantní (daly by se možná najít i jiné alternativy, ale jedinou, na kterou jsme ještě případně, je financování prostřednictvím darů, čímž se však pro naše účely nemá smysl vážněji zabývat).

15) Nejznámějším příkladem z praxe je financování televizních a rozhlasových pořadů (veřejný statek) z prodeje reklamy (soukromý statek). Reklama je k vysílanému pořadu prakticky dokonale komplementární, neboť

Tuto alternativu bychom však měli před financováním z veřejných rozpočtů preferovat, a to ze stejných důvodů, z jakých preferujeme tržní koordinaci před centrálním plánováním: je efektivnější. Produkce veřejného statku není totiž v tomto případě spojena s již výše uvedenými obtížemi veřejného financování (vznikajícími jako důsledek principiální nemožnosti stanovení společensky optimálního množství takto financovaného statku), které lze v principu řešit jen velmi nedokonale - tj. byrokratickým rozhodováním, které je jak arbitrární (tj. nespravedlivé), tak obvykle velmi drahé (tj. neefektivní) a které díky své totalitě a strnulosti (kvůli nepřítomnosti podnikatelských motivů) fakticky brání (či zpomaluje) objevování a aplikaci nových možností (a tedy i pokroku) v této oblasti.

její cena je (obvykle) přímo úměrná (očekávané) sledovanosti pořadu a tedy jeho (očekávanému) poptávanému množství. Je sice pravda, že v realitě jsou i případy, kdy k nějakému veřejnému statku dokonalý (blízký) komplement existuje (tj. je znám) a přesto (soukromé) firmy z výnosů jeho prodeje či pronájmu produkci tohoto veřejného statku (přímo) nefinancují, ale je tomu tak proto, že jsou z této činnosti fakticky vytlačeny právě veřejnými rozpočty. Jako nejdůležitější příklad si zde uvedme veřejné komunikace (silnice). Takovým (velmi) blízkým komplementem k užívání silnic jsou samozřejmě pohonné hmoty (čím více jedeme, tím více pohonných hmot potřebujeme). Pokud by se silnice nestavěly z veřejných zdrojů, museli by je financovat právě prodejci pohonných hmot (tj. např. benzínové stanice) - pokud by chtěli prodávat své zboží (a to by určitě chtěli - jde o soukromý statek a je to velmi dobrý obchod), neboť dopravní prostředky, které pohonné hmoty využívají, by jinak téměř vůbec nemohly jezdit (a takřka žádné pohonné hmoty by se proto také neprodaly). a vzhledem k tomu, že kvalita a rozsah komunikační sítě tak má (přímý) vliv na poptávané množství pohonných hmot, jejich prodejci by se přirozeně snažili budovat (a také dobře udržovat) silnice právě tam, kde jsou společensky nejpotřebnější (tj. nejprospěšnější a tedy nejefektivnější). Veřejné úřady však takovou motivaci nemají, neboť přestože se vybírá (spotřební) daň z pohonných hmot (uhlovodíkových paliv a maziv), výnos této daně se (z větší části) rozplyne ve státním rozpočtu a nemá tak prakticky žádnou souvislost s tím, jak jsou odměňováni jejich producenti a tedy kde a kolik silnic vytvoří a v jakém stavu je budou udržovat (tj. např. jak rychle v zimě odklidí sněh, atp.). Na tomto místě si lze rovněž uvědomit, že technologický pokrok (na rozdíl od politického rozhodnutí) může podstatně změnit určité okolnosti a z některých veřejných statků tak udělat statky soukromé (tzn. podstatně snížit náklady na jejich prodej), či vytvořit komplementy, jejichž prodejem mohou být financovány, nebo dokonce odstranit potřebu jejich existence tím, že je nahradí jinými statky. Veřejné financování však narušuje spravedlivé (rovné) konkurenční podnikatelské prostředí a tím i možný technologický pokrok v dané oblasti (v této souvislosti si zde pouze připomeňme veřejným financováním pokroucené podmínky vzájemné konkurence a vývoje jednotlivých druhů dopravy, především pak silniční a železniční).

Graf D21: Veřejné statky



$D_{(s)}$ - celková poptávka po veřejném statku (společenské mezní užítiky z veřejného statku)

D - soukromá poptávka po veřejném statku (mezní užítiky výrobce z veřejného statku)

$S_{p(f)}$ - soukromá nabídka veřejného statku (tj. včetně prodejních nákladů) pokud jsou prodejní náklady tak vysoké, že je statek fakticky nezpлатitelný

$S'_{p(f)}$ - soukromá nabídka veřejného statku (tj. včetně prodejních nákladů) pokud jsou prodejní náklady vysoké, ale fakticky realizovatelné

$S_{v(s)}$ - veřejná nabídka veřejného statku (tj. bez prodejních nákladů – určují ji jen výrobní náklady)

$Q_{d(s)}$ - společensky optimální množství veřejného statku za výrobní cenu $P_{v(s)}$

$Q_{v(f)}$ - množství veřejného statku vyrobeného firmami v případě, že soukromá nabídka je $S_{p(f)}$

$U_{f(f)}$ - užitek výrobců z jimi vyrobeného množství $Q_{v(f)}$ veřejného statku

$U_{s(f)}$ - společenský užitek z firmami vyrobeného množství $Q_{v(f)}$ veřejného statku

$Q_{d(f)}$ - množství veřejného statku dodávané firmami na trh v případě, že soukromá nabídka je $S_{p(f)}^t$ (tj. za prodejní cenu $P_{p(f)}$, při výrobní ceně $P_{v(f)}$)

$Q_{(d)}$ - poptávané množství veřejného statku při nulové prodejní ceně (při mezním užtku $U_{(d)} = 0$)

$P_{(d)}$ - cena, kterou je třeba zaplatit za výrobu veřejného statku, aby při nulové prodejní (distribuční) ceně nevznikl jeho nedostatek (tj. bylo by třeba vybrat dně ve výši $P_{(d)} * Q_{(d)}$)

Na grafu vidíme, že je-li (díky vysokým transakčním nákladům) soukromá nabídka statku representována např. křivkou $S_{p(f)}$, pak firmy vyrobí pouze množství $Q_{v(f)}$ (což odpovídá jejich soukromému meznímu užtku $U_{f(f)}$). Společenský mezní užitek je ale $U_{s(f)}$ a vzniká tedy pozitivní externalita. Pokud by se z nějakého důvodu (např. díky technologickému pokroku) transakční náklady na prodej daného statku snížily, soukromá nabídka by pak byla representována např. křivkou $S_{p(f)}^t$. V takovém případě by firmy tento statek zpoplatnily a začaly by jej prodávat za (relativně vysokou) prodejní cenu $P_{p(f)}$, přičemž vyrobené množství tohoto statku by bylo $Q_{d(f)}$ a tedy stále nižší, než společensky optimální množství $Q_{d(s)}$ (kdy je mezní užitek roven mezním nákladům).

Financování veřejného statku z daní a jeho rozdávání ušetří sice tyto vysoké transakční náklady, vznikne ale problém s nalezením společensky optimálního množství tohoto statku, protože při nulové ceně spotřebitelé poptávají (požadují) množství $Q_{(d)}$, jehož mezní náklady jsou však $(P_{(d)})$, tedy vyšší než mezní užitek ($U_{(d)}$). Optimální hodnota poptávky ($Q_{d(s)}$, $P_{v(s)}$) je v takovém případě nezjistitelná (k dispozici je pouze hodnota $Q_{(d)}$ pro $P = 0$) a v realitě je tedy třeba tuto hodnotu odhadnout. Tento způsob financování lze proto schválit jen v případě, kdy máme rozumný důvod se domnívat, že odchylka takto odhadnuté hodnoty od optimální hodnoty $Q_{d(s)}$ bude menší než předpokládaná skutečná odchylka ($Q_{d(s)} - Q_{v(f)}$) resp. ($Q_{d(s)} - Q_{d(f)}$).

Dodatek 3: Léčení infekčních chorob coby pozitivní externalita

K externalitám dochází tehdy, pokud nějaký subjekt provádí činnost, která není v rozporu s (vlastnickým) právem, přitom ale nenese úplné důsledky této své aktivity – tj. v případě tzv. negativní externality na něj nedopadají veškeré náklady (škody) s danou činností spojené, v případě tzv. pozitivní externality naopak nezískává úplné výnosy, které díky této činnosti vznikají.

Externality vznikají kvůli existenci volných (tzn. nikým nevlastněných) zdrojů, respektive kvůli jejich používání. Každý má totiž právo využívat tyto volné zdroje tak, jak se mu zlíbí, neboť neexistuje nikdo, komu by patřily a kdo by tak mohl určovat, k čemu a za jakých podmínek budou (respektive mohou být) využívány (tedy např. určovat cenu za jejich využití nebo uplatňovat nárok na náhradu škod, které vznikly případným nepovoleným použitím těchto zdrojů).

Některé způsoby využívání (volných) zdrojů však mění jejich charakteristiky, a tím i možnosti jejich využívání jinými způsoby. Těm, kdo je chtějí těmito jinými způsoby využívat, tak vznikají náklady, které by jinak nést nemuseli (v případě negativních externalit, které způsobují zhoršení možností využívání daného volného zdroje k vybranému účelu), nebo naopak výnosy, kterých by jinak nedosáhli (v případě externalit pozitivních, které způsobují zlepšení využitelnosti daného volného zdroje ke zvolenému účelu).¹⁶ Externality jsou proto příčinou „selhání alokační a koordinační efektivnosti trhu“.

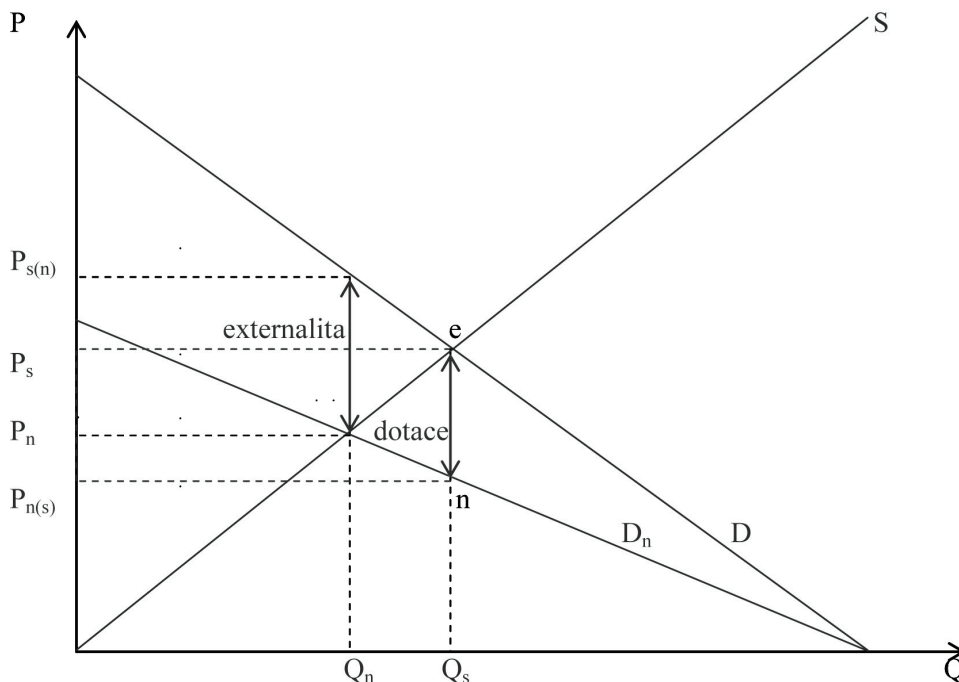
Nabízí se samozřejmě otázka, zda a (jak) lze řešit důsledky existence externalit ex post – tedy tehdy, kdy nelze odstranit příčiny, které je způsobují, a zabránit tak jejich samotnému vzniku (tj. v případech nemožnosti vytvoření vlastnického práva k nějakému statku). Principiálně neprivatizovatelných statků je sice jen velmi málo, jedná se ale o tak základní přírodní zdroje (zejména prostor, vzduch a světlo), že případy externalit jsou díky jejich existenci naprosto běžným jevem.

Uvedená otázka je samozřejmě obzvláště důležitá právě v souvislosti s financováním lékařské péče. Každý, kdo je nakažen infekční chorobou, totiž právě tím, že žije ve společném prostoru (tedy např. vydechuje bacily do společného vzduchu) způsobuje negativní externalitu v podobě ohrožení všech ostatních. Jelikož ale existenci infekční choroby nelze považovat za důsledkem činnosti nemocného (tj. dotyčný není jejím původcem v tom smyslu, že by bacily vyrobil, nýbrž maximálně v tom směru, že připustil své onemocnění, čemuž se ale obvykle při nejlepší vůli nemohl vyhnout), je třeba vycházet naopak z toho, že léčením infekční choroby vzniká naopak pozitivní externalita v podobě snížení rizika nákazy ostatních (dosud zdravých) členů společnosti.

Měla-li by být tato externalita ex post internalizována, musel by každý zdravý jedinec platit každému nemocnému. Něco takového se intuitivně už na první pohled jeví jako naprostý nesmysl a ekonomie dnes již dokáže pro tento intuitivní pocit formulovat i explicitní důvod: transakční náklady. Je zřejmé, že transakční náklady na tyto individuální kompenzace by zde byly (mnohonásobně) vyšší, než zvýšení efektivity využití vzácných zdrojů společnosti, které by tyto kompenzace přinesly. Jediným reálným způsobem, jak tedy zvýšit objem léčby infekčních nemocí na optimální úroveň, která by zahrnovala i vhodný rozsah prevence, je tedy dotace léčby (a léků) infekčních chorob z veřejných rozpočtů ve formě tzv. pigouovské dotace, jak to ukazuje graf níže.

Graf D31: Pozitivní externalita spojená s léčením nakažlivých chorob

¹⁶⁾ Všimněme si, že označení pozitivní a negativní jsou normativní a tudíž v žádném případě nejsou objektivní. Pokud např. nějaká restaurace vyhazuje zbytky jídel do rybníka, jde z pohledu potenciálních plavců o znečištění (tzn. o externalitu negativní), z pohledu potenciálních rybářů ale o výkrm (tzn. o externalitu pozitivní).



D_n - „soukromá“ poptávka po léčení infekční choroby (tj. mezní užítky nemocných z léčení)

D - „společenská“ poptávka po léčení infekční choroby (tj. včetně užitků zdravých z toho, že nebudou nakaženi)

S - nabídka léčení infekční choroby (tj. veškeré mezní náklady na léčení)

Q_n - objem léčby infekční choroby nakupovaný nemocnými za její tržní cenu P_n - tedy na úrovni jejich mezního užitku; celkový společenský mezní užitek je ale $P_{s(n)}$ (rozdíl $P_{s(n)} - P_n$ je pozitivní externalitou)

Q_s - „společensky optimální“ léčby infekční choroby, za její úplnou společenskou výrobní cenu P_s (při užitku nemocných $P_{n(s)}$)

Na grafu vidíme, že společensky optimální objem léčby infekční choroby Q_s (společenský mezní užitek z této léčby je roven mezním nákladům na ni) je vyšší, než tržní množství Q_n , neboť nemocní nezahrnují do svých kalkulací externí výnosy ostatních členů společnosti (tj. výnosy, které vznikají díky tomu, že jimi nebudou nakaženi jiní lidé). Dochází tedy k podprodukcí, neboť větší objem léčby (u něhož jsou mezní užítky vyšší, než mezní náklady) by byl výhodnější, než realizované alternativní užití příslušných zdrojů. Zvýšením objemu léčby Q_n na úroveň společensky optimálního množství Q_s lze tedy dosáhnout paretového zlepšení alokace vzácných zdrojů. Docílíme toho prostřednictvím tzv. internalizace externích výnosů - tedy např. vyplácením tzv. „pigouovské“ dotace ve výši užitků působených třetími stranami: její mezní velikost na grafu vidíme jako úsečku $P_s - P_{n(s)}$, celkovou pak jako plochu $P_s - P_{n(s)} - n - e$.

Literatura:

- [3] Adams Ch.: For Good and Evil: The Impact of the Taxes on the Course of Civilization, Madison Books, Boston, 2001
- [4] Armentano, D.: Proč odstranit protimonopolní zákonodárství, Megaprint, Praha, 2000
- [5] Bastiat, F.: Co je vidět a co není vidět, LI, Praha, 1998
- [6] Böhm-Bawerk, E.: Základy teorie hospodářské hodnoty statků, Academia, Praha, 1991
- [7] Benson B.L.: The Enterprise of Law, Pacific Research Institute for Public Policy, San Francisco, 1990
- [8] Buchanan J.M., Tullock G.: The Calculus of Consent, University of Michigan Press, 1962
- [9] Coase R.H.: The Nature of Firm, *Economica* 4, November 1937
- [10] Coase R.H.: The Problem of Social Cost, *Journal of Law and Economics* 3, October 1960
- [11] Friedman, M.: Metodologie pozitivní ekonomie, Grada Publishing, Praha, 1997
- [12] Friedman, M.: Kapitalismus a svoboda, H&H, Praha, 1994
- [13] Friedmanovi, M.a R.: Svoboda volby, H&H, Praha, 1992
- [14] Hampl, M.: Trojí přístup k veřejným statkům (v: Vybrané problémy ekonomické teorie a hospodářské politiky, VŠE, Praha, 2000)
- [15] Hayek, F.A.: Troufalé zdání znalosti (v: Nobelova cena za ekonomii, Praha, Academia, 1993)
- [16] Hazlitt, H.: Ekonomie v jedné lekci, Megaprint, Praha, 1999
- [17] Heyne, P.: Ekonomický styl myšlení, VŠE, Praha, 1991
- [18] Holman, R.: Ekonomie, Ch.H.Beck, Praha, 1999
- [19] Janda K., Berry J.M., Goldman J.: The Challenge of Democracy, Houghton Mifflin Company, Boston, 1989
- [20] Kinkor, J.: Trh a stát: k čemu potřebujeme filozofii, Svoboda, Praha, 1996
- [21] Kirzner, I.: Jak fungují trhy, LI, Praha, 1998
- [22] Mises, L.: Byrokracie, LI, Praha, 2002

- [23] Musgraveovi R.A.a P.B.: Veřejné finance v teorii a praxi, Management Press, Praha, 1994
- [24] Niskanen W.A.: Bureaucracy and Public Economics, Elgar, Brookfield, 1996
- [25] Niskanen W.A.: Bureaucracy and Representative Government, Aldine Press, Chicago, 1971
- [26] Robins L.: The Economic Problem in Peace and War, MacMillan, London, 1947
- [27] Rothbard, M.: Ekonomie státních zásahů, Megaprint, Praha, 2001
- [28] Samuelson P.A.: Pure Theory of Public Expenditure, Review of Economics and Statistics, XXXVI, November, 1954, p. 387-389

*Jan Vorlíček, Vysoká škola manažerské informatiky a ekonomiky,
Vltavská 585/14, 150 00 Praha 5, jan.vorlicek@vsmie.cz*

Public Health and Its Efficiency

Jan Vorlíček

Abstract: The text deals with financing of health care. It states that health care is not public good and reasons for its public funding is only the social and political, not economic. That is the cause of the inefficient use of resources in the area (except in the case of infectious disease, which is discussed in the appendix, because their treatment is associated with a positive externality). Therefore the text at the end suggests some ways to reduce inefficiencies in the public health system.

Keywords: public health, public goods, externality

JEL classification: D62, H5, I18