

# Verejné financie II. / Verejná ekonómia

## Seminár VIII - Politická ekonómia

Matej Lorko  
matej.lorko@euba.sk  
www.lorko.sk

Konzultačné hodiny (Miestnosť 5C.30)

Po 15:15 – 16:00

Ut 14:15 – 15:00

### Literatúra:

- Gruber, J. (2005). Public finance and public policy. Macmillan.
- Varian, H. R. (2014). Intermediate Microeconomics: A Modern Approach: Ninth International Student Edition. WW Norton & Company.

# Politická ekonómia

- V minulých prednáškach sme diskutovali o tom, aká je optimálna úroveň verejného statku (spoločenské hraničné náklady = spoločenské hraničné benefity), tiež sme diskutovali o tom, ako použiť CBA na kvantifikovanie nákladov a benefitov
- V skutočnosti však o verejných politikách nerozhodujú ekonómovia, ale pomerne zložitý politický systém. V niektorých krajinách rozhoduje jednotlivec, alebo malá skupina jednotlivcov. V iných zase volení zástupcovia, alebo priamo občania.
- Prinášajú niektoré z týchto mechanizmov optimálne intervencie navrhované teoretickou analýzou? Niekedy áno a inokedy zase nie.
- Táto prednáška sa zameriava na to, ako vláda robí ekonomické rozhodnutia, napríklad o poskytovaní verejných statkov. Najprv budeme diskutovať o ideálnych scenároch, kedy vláda vhodne zmeria a zagreguje preferencie občanov, následne budeme diskutovať viac realistické postupy.
- Jedným z nich je priama demokracia, v ktorej voliči sami hlasujú za alebo proti verejným projektom. Druhým je zastupiteľská demokracia, v ktorej voliči volia svojich zástupcov, ktorí následne rozhodujú.
- Nakoniec budeme diskutovať o chybách, ktoré vlády robia, neschopnosti alebo neochote riešiť trhové zlyhania a o dopade týchto skutočností na ekonomický blahobyť.

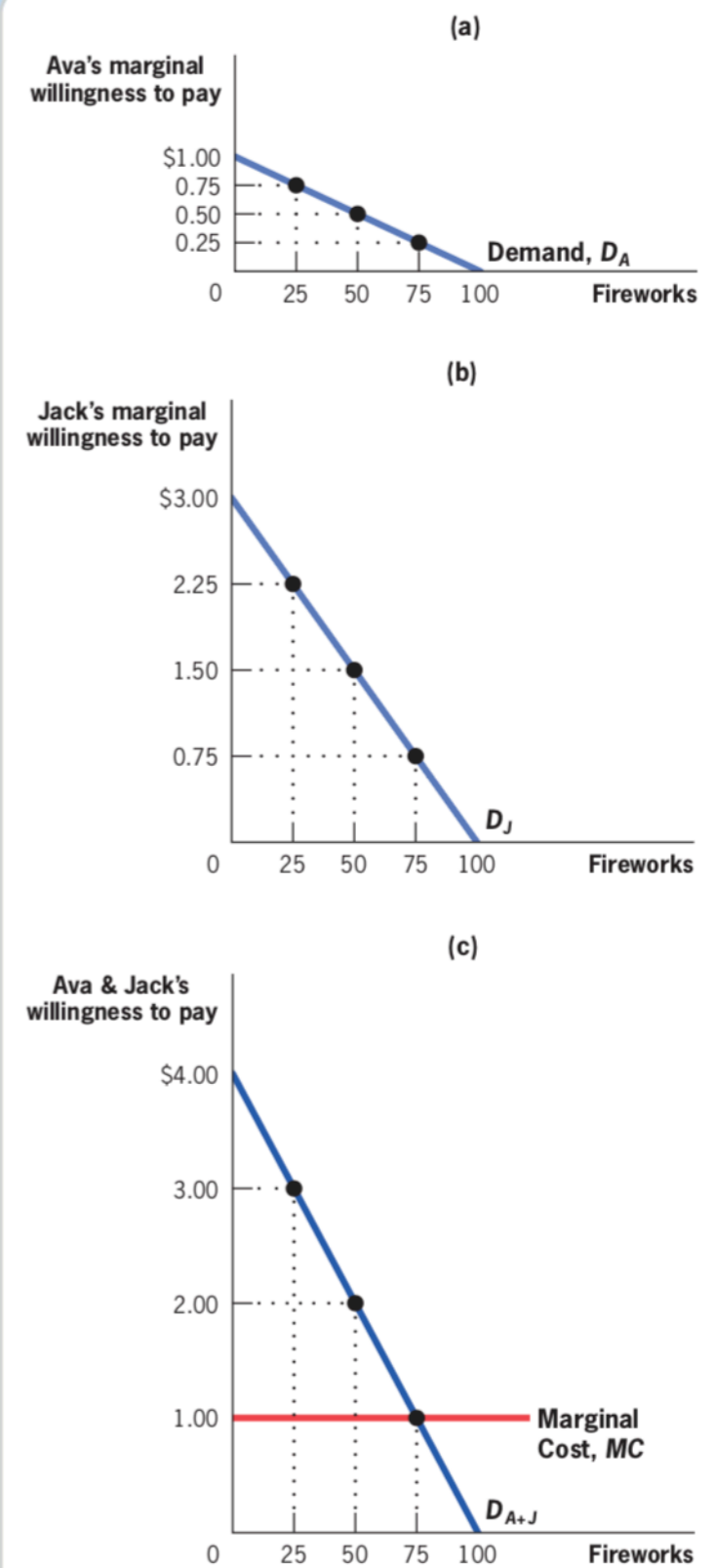
# Jednomyseľný súhlas s množstvom verejného statku

- Začnime s príkladom vlády, ktorá je schopná určiť optimálne množstvo verejného statku prostredníctvom jednomyseľného súhlasu obyvateľov. Môže to urobiť metódou **Lindahlovho oceňovania**, teda systémom, v ktorom každý jedinec oznámi svoju ochotu zaplatiť za každú ďalšiu jednotku verejného statku a vláda následne tieto dáta zagreguje pre výpočet spoločenského benefitu z verejného statku.
- Spoločenský hraničný benefit sa potom porovná s spoločenskými hraničnými nákladmi, určí sa optimálne množstvo verejného statku a následne sa na neho vyzbierajú prostriedky od jednotlivcov.

# Lindahlovo oceňovanie

- Pri Lindahlovom oceňovaní vláda nemusí poznať funkcie úžitku jednotlivcov, pretože tí priamo odhaľujú svoje preferencie prostredníctvom ochoty platiť (willingness to pay).
- Lindahlova rovnováha v príklade napravo pozostáva s 25 centového príspevku od Avy a 75 centového príspevku od Jacka na každú zo 75 jednotiek verejného statku
- Prečo ide o rovnováhu? Z dvoch dôvodov. Ava aj Jack sú s týmto stavom spokojní, pretože obaja sú ochotní platiť za 75 jednotiek presne toľko, koľko ich vláda žiada. Zároveň vláda presne kryje hraničné náklady na výrobu verejného statku.
- Lindahlovo oceňovanie je podobné konceptu priameho zdanenia za verejné satky vo výške úžitku každého jednotlivca.
- V rovnováhe sa tak poskytuje optimálne množstvo verejného statku, suma spoločenských hraničných benefitov je rovná spoločenským hraničným nákladom.

■ FIGURE 9-1



**Lindahl Pricing** • Panel (a) shows Ava's marginal willingness to pay for fireworks, and panel (b) shows Jack's marginal willingness to pay for fireworks. These marginal willingnesses to pay are summed in panel (c). The marginal cost of a firework is \$1, so the optimal level of firework provision is 75 fireworks, the point at which marginal cost equals the sum of willingness to pay.

# Problémy s Lindahlovým oceňovaním

- Hoci Lindahlovo oceňovanie vedie teoreticky k efektívnemu poskytovaniu verejných statkov, v praxi je nepravdepodobné, aby fungovalo dobre, a to hneď z viacerých dôvodov.
- **Problém s odhalovaním preferencií:** Prvým problémom je, že jednotlivci majú stimuly klamať o tom, koľko sú ochotní zaplatiť, a radšej budú často predstierať nízku ochotu a dúfať, že to za nich zaplatí niekto iný (problém čierneho pasažiera).
- **Problém s poznaním preferencií:** Aj v prípade, že sú ľudia čestní a hovoria pravdu, nemusia vôbec vedieť, na koľko si daný verejný statok cenia.
- **Problém s agregovaním preferencií:** Aj v prípade že ľudia poznajú subjektívnu hodnotu a hovoria pravdu, stále nie je jednoduché jednotlivé hodnoty zagregovať do spoločenskej hodnoty
- Suma sumárum, hoci je Lindahlovo riešenie teoreticky atraktívne, v praxi veľmi nefunguje. Pre praktickejšie riešenia je nutné hľadať odpovede na otázky: Ako môže spoločnosť efektívne agregovať preferencie občanov hlasovaním? Ako spoľahlivo dokážu tieto preferencie pretaviť politici na realitu?

# Mechanizmy pre agregovanie individuálnych preferencií

- **Priame hlasovanie o politikách**
- Referendum - umožňuje občanom hlasovať o navrhovaných zákonoch
  - Legislatívne referendum - občania príjmu alebo zamietnu legislatívu navrhnutú vládou
  - Ľudové referendum - občania, v prípade ak zozbierajú dostatok petičných podpisov, môžu nechať hlasovať všetkých ostatných o tom, či prijať alebo zamietnuť určitý zákon
  - Dôležitou vlastnosťou referenda je, že sa prostredníctvom neho získavajú reakcie na legislatívu ktorá už bola schválená politikmi
- Občianske iniciatívy - umožňujú občanom, ak nazbierajú dostatok petičných podpisov, vytvoriť vlastný legislatívny návrh a nechať o ňom hlasovať ostatných
- Referendá a iniciatívy sa môžu dotýkať mnohých otázok, napr. v USA boli hlasovania o pravidlách volieb, regulácii alkoholu, pracovných zákonoch (začiatok 20. storočia), neskôr o daňových reformách, enviromentálnych otázkach, vývoji jadrovej energie (polovica 20. storočia), asistovaných samovraždách, právach zvierat, hazardných hrách (koniec 20. storočia)...

# Väčšinové hlasovanie: Kedy funguje?

- Lindahlovo oceňovanie zvädza pre nastavenie množstva verejných statkov veľmi vysoké štandardy - rovnováha sa dosiahne iba v prípade jednomyselného súhlasu všetkých občanov. V praxi však vlády tak vysoké štandardy nemajú. Častejším mechanizmom je agregovanie hlasov do spoločenského rozhodnutia prostredníctvom názoru väčšiny, kde teda víťazí možnosť ktorá získa väčšinu hlasov. Ani pri väčšinovom hlasovaní však nie je optimálne množstvo verejných statkov garantované.
- Úspech väčšinového hlasovania totiž implikuje schopnosť agregovať individuálne preferencie do spoločenského rozhodnutia konzistentne. Konzistencia musí spĺňať nasledujúce podmienky:
  - **Dominancia:** Ak je jedna možnosť preferovaná všetkými voličmi, potom agregatívny mechanizmus musí túto možnosť vybrať (napr. ak chcú všetci nový park, potom mechanizmus musí garantovať rozhodnutie o novom parku).
  - **Tranzitivita:** Vybrané rozhodnutia musia spĺňať matematickú tranzitivitu, teda napr. Ak veľký park je preferovaný pred stredným parkom a stredný pred malým, potom musí byť veľký park preferovaný pred stredným
  - **Nezávislosť irelevantných alternatív:** Rozhodnutia musia spĺňať podmienku, že ak je jedna možnosť preferovaná pred druhou, potom pridanie tretej možnosti nemôže zmeniť preferencie medzi prvými dvoma možnosťami. Napríklad ak park je lepší ako parkovisko, potom pridanie možnosti policajnej stanice nemôže spôsobiť že parkovisko bude preferované pred parkom.

# Väčšinové hlasovanie: Kedy funguje?

■ TABLE 9-1

Majority Voting Delivers a Consistent Outcome

		Types of Voters		
		Parents (33.3%)	Elders (33.3%)	Young Couples (33.3%)
Preference Rankings	First	H	L	M
	Second	M	M	L
	Third	L	H	H

- Tieto tri podmienky musí nutne spĺňať každý agregáčny mechanizmus, ktorého cieľom je úspešne preložiť individuálne preferencie do spoločenského rozhodnutia. V skutočnosti však väčšinové hlasovanie garantuje konzistenté zagregovanie individuálnych preferencií iba v prípade, že sú preferencie čiastočne obmedzené.
- Posúdme príklad mesta, ktoré sa rozhoduje medzi alternatívami na financovanie školy z daní, pričom viac financií pre školu nutne znamená vyššie zdanenie. Mesto sa rozhoduje o troch alternatívach. H je najvyšší objem financií pre školu (a zároveň najvyššie zdanenie), M je stredné financovanie aj zdanenie, L nízke. V meste sú 3 skupiny obyvateľov, každá z nich rovnako veľká.
- Rodičia, ktorí sa primárne starajú o vysokú kvalitu vzdelania pre ich deti. Preferencie:  $H > M > L$
- Dôchodcovia deti v školskom veku už nemajú a preto chcú čo najnižšie dane. Preferencie  $L > M > H$
- Mladé páry bez detí, ktoré nechcú platiť príliš vysoké dane, ale chcú aby školy boli dostatočne dobré v budúcnosti. Preferencie:  $M > L > H$
- V tomto príklade väčšinové hlasovanie vyberie M, teda voľbu mediánového voliča, ktorým sú mladé páry



# Väčšinové hlasovanie: Kedy nefunguje?

■ TABLE 9-2

Majority Voting Doesn't Deliver a Consistent Outcome

		Types of Voters		
		Public School Parents (33.3%)	Private School Parents (33.3%)	Young Couples (33.3%)
Preference Rankings	First	H	L	M
	Second	M	H	L
	Third	L	M	H

- Predstavme si, že v meste vymeníme dôchodcov za ľudí, ktorí majú deti, ale uvažujú o tom, že ich dajú na súkromné školy. Táto skupina preferuje najviac L (málo daní, viac peňazí na súkromné školy). Ak L nie je možné dosiahnuť, potom preferujú H (kvalitné školy hoci s vyššími daňami) a najhoršia možnosť je pre nich M (iba stredne kvalitné školy a pomerne veľké dane).
- V takomto prípade nie je možné nájsť jasného víťaza. L je lepšie ako H, H je lepšie ako M, ale M je lepšie ako L. Takýto výsledok porušuje zásadu tranzitivity, a končí v zacyklení. Väčšinové hlasovanie tak nedokáže konzistentne agregovať preferencie voličov tohto mesta.
- Všimnite si, že nemožnosť nájsť konzistentného víťaza nevyplýva zo zlyhaní na individuálnej úrovni, každý volič má zmysluplné preferencie. Problém tkvie v agregáčnom mechanizme. V takom prípade môže ten, kto rozhoduje o tom, aký bude postup hlasovania, výrazne ovplyvniť jeho výsledok.
- Napríklad, ak organizátor hlasovania preferuje L, potom v prvom kroku nechá hlasovať o M oproti H, čím vyradí M a v druhom kroku o H vs. L, a vtedy L zvíťazí. Ak preferuje H, potom najprv nechá hlasovať o M vs. L, čím vyradí L a potom o M vs. H. Nemožnosť nájsť konzistentného víťaza preto dáva veľkú moc tomu, kto o hlasovaní rozhoduje.

# Arrowov teorém nemožnosti

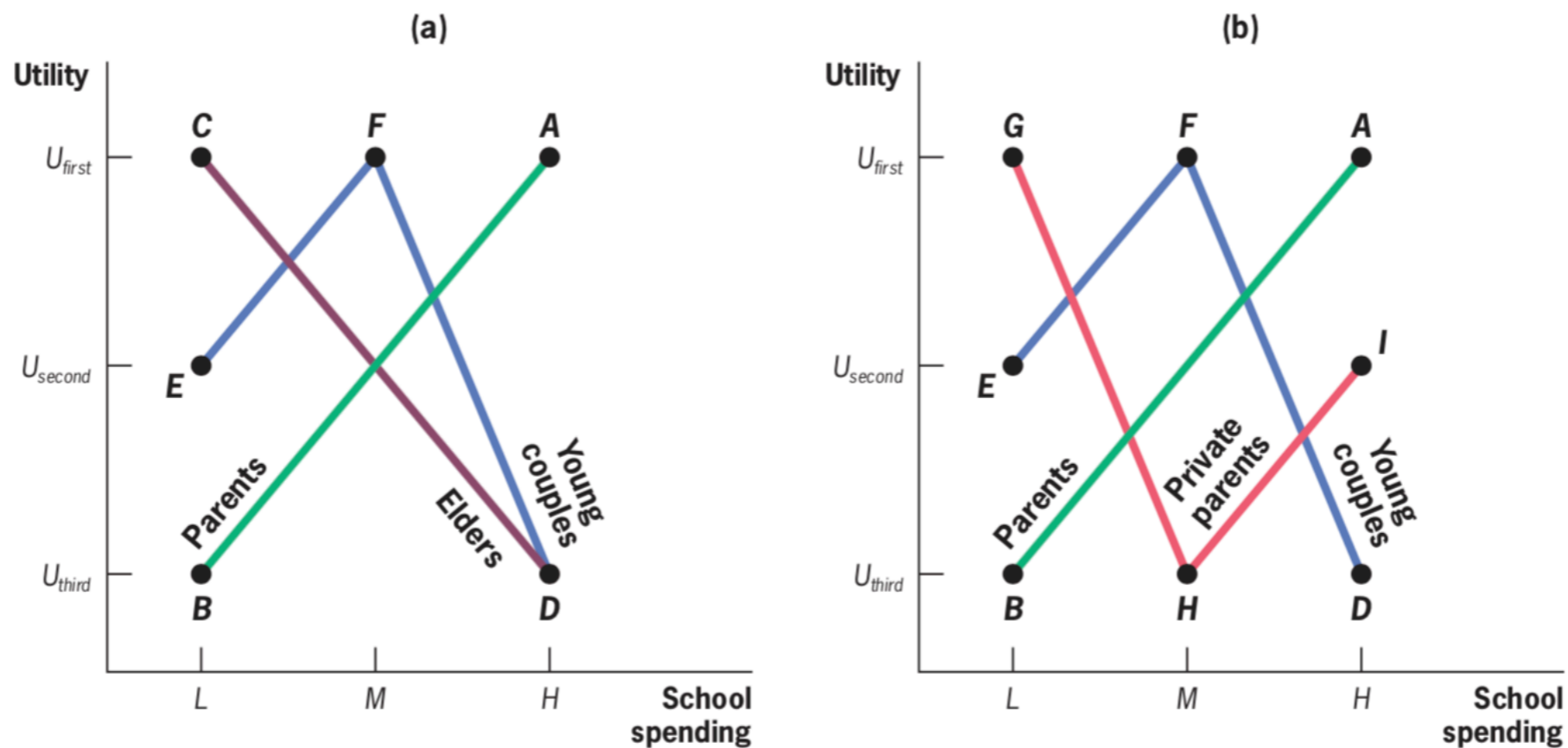
- Neschopnosť konzistentne agregovať individuálne preferencie nie je problémom iba pre väčšinové hlasovanie. V situácii popísanej na predchádzajúcom slide neexistuje žiadny hlasovací systém, ktorý by prinášal konzistentný výsledok. Posúdme niektoré alternatívy:
  - Mamiesto hlasovania o dvoch možnostiach by sme mohli nechať hlasovať všetkých o prvej voľbe, to by však prinieslo remízu medzi všetkými tromi alternatívami
  - Mohli by sme tiež zaviesť do hlasovania váhy, teda napr. že prvá voľba by mala 3 body, druhá 2 body, tretia 1 bod a potom vybrať možnosť s najviac bodmi. V prvom prípade (2 slidy dozadu) by to viedlo k tomu, že možnosť M by mala 7 bodov, L 6 a H 5, v druhom prípade by však mali všetky 3 možnosti po 6 bodov.
- Dôležitým prvkom politickej ekonómie je tak teorém nemožnosti (Kenneth Arrow, 1951), ktorý hovorí o tom, že neexistuje žiadne hlasovacie pravidlo, ktoré by dokázalo vo všetkých situáciách agregovať preferencie voličov konzistentne a preto je nutné buď obmedziť typ preferencií alebo zaviesť aj diktátorské pravidlá

# Obmedzovanie preferencií pre vyriešenie problému nemožnosti

- Najčastejším prostriedkom na “obmedzovanie preferencií” je vynútenie si preferencií s jedným vrcholom. Vrchol v preferenciách (lokálne maximum) je bodom, ktorý je preferovaný oproti všetkým susediacim bodom. Preferencie s jedným vrcholom majú iba jeden takýto bod, úžitok teda klesá pri pohybe preč od tohto bodu v oboch smeroch. Oproti tomu preferencie s viacerými vrcholmi môžu mať takýchto bodov viac, teda úžitok napr. najprv stúpa k prvému vrcholu, následne klesá a potom opäť stúpa k inému vrcholu
- Kľúčovou výhodou preferencií s jedným vrcholom v ekonomickej teórii je, že vrchol je vždy len jeden. Ak úžitok pri odklone od vrcholu klesá v oboch smeroch, vieme presne, ktorú možnosť si hlasujúci vyberie, čo nutne neplatí pri preferenciách s viacerými vrcholmi.
- Ak sú preferencie jednovrcholové, väčšinové hlasovanie vždy prinesie konzistentný výsledok.
- Našťastie sú jednovrcholové preferencie pomerne opodstatneným predpokladom. Vo väčšine prípadov bude mať jednotlivec pri výbere medzi verejnými statkami jasne definované preferované množstvo a úžitok bude klesať aj pri nižšom aj vyššom ako preferovanom množstve. Jednovrcholové preferencie sú ale problematickým predpokladom v prípade existencie substitútu k verejnému statku v súkromnom sektore (napr. školy)

# Obmedzovanie preferencií pre vyriešenie problému nemožnosti

■ FIGURE 9-2



**Single-Peaked vs. Non-Single-Peaked Preferences** • Panel (a) graphs the preferences from Table 9-1, which are all single-peaked; utility is always falling as each individual moves away from the preferred choice. Panel (b) graphs the preferences from Table 9-2; now the parents considering private school don't have single-peaked preferences since utility first falls then rises as spending levels increase.

# Teória médiánového voliča

- Ak majú preferencie voličov vždy iba jeden vrchol, potom väčšinové hlasovanie prináša konzistentnú agregáciu preferencií jednotlivcov. Za tohto predpokladu dokonca môžeme robiť o výsledku hlasovania pomerne silné predpovede.
- Teória médiánového voliča hovorí o tom, že pri jednovrcholových preferenciách bude hlasovanie mať vždy víťaza v preferencii voliča s médiánovou charakteristikou (napr. príjmom), pretože jeho preferencie sú v strede spektra a teda existuje rovnaké množstvo voličov ktorí chcú viac a rovnaké množstvo voličov ktorí chcú menej verejného statku oproti médiánovému voličovi.
- V oboch našich príkladoch sú médiánovými voličmi (najmenej extrémnymi voličmi) mladé páry, ktorých preferenciou je stredná možnosť M. V prípade, že preferencie sú jednovrcholové (prvý príklad), možnosť M aj zvíťazí.

# Potenciálna neefektívnosť pri výsledku médiánového voliča

- Teória médiánového voliča pri väčšinovom hlasovaní prináša zaujímavú predpoveď - vláde stačí nájsť jediného voliča, toho, ktorého preferencie o verejnom statku sú presne v strede spektra (distribúcie) preferencií a implementovať také množstvo verejného statku, ktoré žiada tento volič. Vláda teda nemusí poznať preferencie žiadneho iného ako médiánového jednotlivca.
- Hoci tento fakt je príhodný, pri väčšinovom hlasovaní nemusí byť výsledok médiánového voliča efektívny. Je to preto, lebo spoločenská efektívnosť vyžaduje aby spoločenské hraničné náklady boli rovné benefitom. To nemusí pri výsledku na základe preferencií médiánového voliča platiť, keďže takýto postup neberie do úvahy intenzitu preferencií.
- Ak totiž existujú ľudia, ktorí majú z verejného statku extrémne veľké benefity, potom by to malo byť vo výsledku zohľadnené. Teória médiánového voliča však zohľadňuje iba postavenie v rade (rankingu) a nie intenzitu preferencií.

# Zastupiteľská demokracia

- Vo väčšine rozvinutých krajín ľudia nehlasujú o verejných statkoch priamo, ale volia si svojich zástupcov, ktorí by mali agregovať ich preferencie a následne o výdavkoch na verejné statky hlasovať.
- Pre porozumenie výsledkom zastupiteľskej demokracie preto najprv potrebujeme teóriu, ktorá vysvetlí, ako sa politici správajú. Najbežnejšia je teória podobná teórii médiánového občana pri priamej demokracii, a teda že aj pri zastupiteľskej demokracii budú politici vyberať množstvo verejného statku, ktoré je preferované médiánovým voličom.

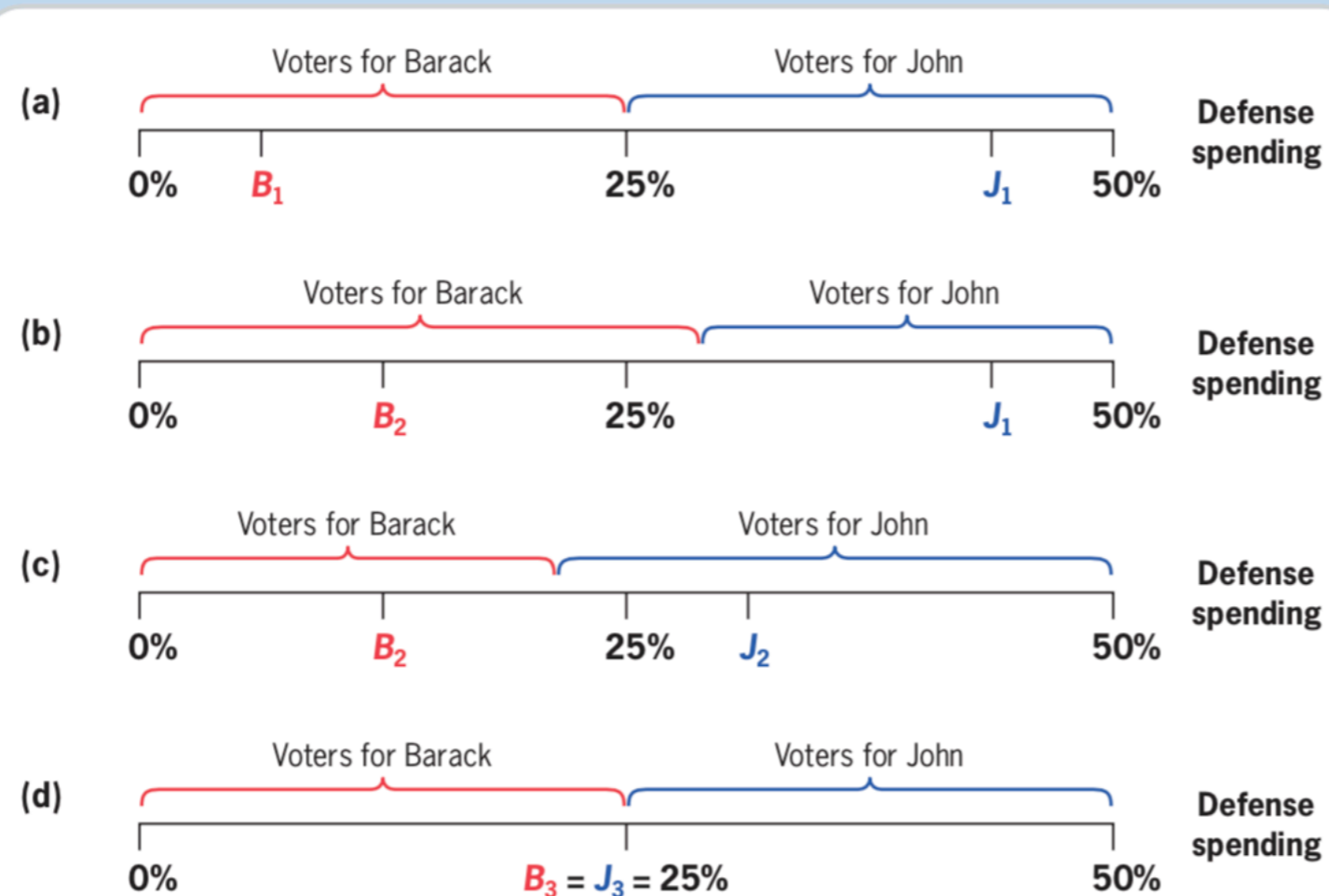
# Politici snažiaci sa o maximálne množstvo hlasov reprezentujú názor médiánového voliča

- Teória médiánového voliča v kontexte zastupiteľskej demokracie tkvie v kľúčovom predpoklade - že politici sa zaujímajú hlavne o to, aby dostali čo najviac hlasov od voličov. Za takéhoto predpokladu budú politici vyberať množstvo verejného statku, ktoré je preferované médiánovým voličom.
- Aj pri zastupiteľskej demokracii teda bude platiť, že politici a politickí analytici nemusia poznať preferencie všetkých voličov na to, aby dokázali predpovedať výsledky hlasovania. Bude im stačiť poznať názor médiánového voliča.



# Politici snažia sa o maximálne množstvo hlasov reprezentujú názor médiánového voliča

■ FIGURE 9-3



## Vote Maximization Leads to the Median Voter Outcome

In panel (a), Barack favors small defense and John favors large defense, and they get an equal number of votes. In panel (b), Barack increases the level of defense spending he will support, and by doing so he obtains more than half the votes. In panel (c), John then reduces the level of defense spending he will support, and by doing so he now obtains more than half the votes. This continues until, in panel (d), both politicians support the outcome preferred by the median voter and get the same number of votes.

# Predpoklady modelu médiánového voliča

- Hoci je model médiánového voliča pomerne presvedčivým nástrojom na popis výsledku zastupiteľskej demokracie, sú s nim spojené určité predpoklady:
- **Jedno-dimenzionálne hlasovanie.** Model predpokladá, že voliči sa rozhodujú iba o jednej otázke. V realite sú však zastupitelia volení na základe ich postoja k viacerým otázkam. Jednotlivci môžu byť umiestnení v rámci jednotlivých otázok na rôznych miestach voličského spektra, takže maximalizácia volebných hlasov môže byť dosiahnutá apelovaním na rozličné spektrá v rozličných otázkach. Ak napríklad médiánový volič chce menej výdavkov na rôzne aspekty obrany (armáda, polícia, hranice a pod.), politici sa zamerajú na nižšie výdavky na obranu a budú sa tak snažiť pritiahnúť voliča aj v iných otázkach.
- Na druhej strane, ak sú preferencie voličov pri rôznych otázkach vysoko korelované, potom hlasovanie dopadne podobne ako keby sa hlasovalo iba v jednej otázke. Ak teda vo všeobecnosti každý, kto chce napr. menej armády chce zároveň viac školstva, zdravotnej starostlivosti a väčšiu podporu v nezamestnanosti a naopak, vznikne podobná situácia ako keby šlo iba o jedinú otázku.
- **Iba dvaja kandidáti.** Model tiež predpokladá, že existujú iba dvaja (relevantní) kandidáti. Ak ich je viac, jednoduchá predikcia nefunguje, keďže pre každého z nich je lepšie čiastočne sa vyhraniť smerom k ľavému alebo pravému sektoru. Neexistuje teda stabilná rovnováha, vždy ma niekto stimuly zmeniť svoju agendu.

# Predpoklady modelu médiánového voliča

- **Neexistencia ideologických vplyvov:** Model predpokladá, že politici chcú iba maximalizovať svoje množstvo hlasov. V realite však majú svoje postoje, ktoré nie vždy vymenia za hlasy. Navyše, tieto ich ideológie môžu presvedčiť niektorých voličov, aby sa pridali na ich stranu.
- **Všetci hlasujú (neexistuje selektívne hlasovanie):** Model predpokladá, že hlasujú všetci občania, avšak v skutočnosti chodí k voľbám iba časť oprávnených voličov. Preto v prípade, že sú v určitej otázke občania rovnomerne rozdelení na dva tábory, môžu to byť voliči s ideologickými postojmi, ktorých príde voliť viac. V takom prípade je pre politika lepšie zamerať sa na tých, ktorí najpravdepodobnejšie budú voliť a to často aj v prípade, ak sú v ideologickej menšine.
- **Žiadne peniaze:** Model ignoruje rolu peňazí ako nástroja na ovplyvňovanie volieb. Voľby sú síce výsledkom politického procesu, ale v ňom existuje mnoho rôznych vstupov. Jedným z nich sú financie na zabezpečenie kampane pre znovuzvolenie, reklamy a ďalšie metódy na získavanie voličov.
- **Plná informovanosť:** Model predpokladá dokonalú informovanosť voličov a politikov o politických otázkach, a tiež, že politici poznajú preferencie voličov. Tieto predpoklady sú, prirodzene, pomerne nerealistické.

# Lobing

- Nedostatočná informovanosť a výhody plynúce z peňazí otvárajú priestor na to, aby volení zástupcovia boli lobovaní podskupinami populácie s dobrými informáciami a vysokým záujmom. Lobing je použitie určitých zdrojov s cieľom ovplyvniť politiku.
- Nechať sa lobať je v záujme politikov z dvoch dôvodov. Lobisti môžu poskytnúť politikom kvalitné a relevantné informácie - ak majú v určitej komplikovanej otázke veľký záujem, potom jej typicky hlboko rozumejú. Zároveň radi odmenia politikov prostredníctvom príspevku na ich kampaň alebo priamo hlasmi za to, že politik bude podporovať ich agendu.
- V princípe môže byť lobing do určitej miery užitočný, kvôli tomu, že poskytuje informácie a zároveň reprezentuje intenzitu preferencií, čím môže zmierniť neefektivitu výsledku médiánového voliča. Na druhej strane, pokiaľ v nejakej otázke vo veľkom benefitujú malé skupiny, zatiaľ čo na ostatných je uvalený (hoci aj malý) náklad, lobing vedie politikov k podpore neefektívnych riešení.
- Kľúčom k porozumeniu vplyvu na efektívnosť je to, že veľké skupiny s malým individuálnym záujmom trpia problémom čierneho pasažiera a je preto ťažké ich politicky zorganizovať. Na druhej strane, malé skupiny s veľkým individuálnym záujmom dokážu problém s čiernymi pasažiermi vyriešiť.

# Model médiánového voliča v realite

- Model médiánového voliča je silným nástrojom politickej ekonómie, je však zaťažený niekoľkými silnými predpokladmi. Aká je jeho prediktívna schopnosť v realite? Majú pri voľbách skutočne veľkú váhu preferencie, alebo skôr iné faktory (napr. osobná ideológia)?
- Závery sú nejednoznačné. Na jednej strane, na preferenciách médiánového voliča rozhodne záleží - ak je napríklad viac konzervatívny, potom konzervatívnejšie hlasujú aj politici. Model je tak pomerne slušne použiteľný.
- Na druhej strane, preferencie médiánového voliča nevysvetľujú správanie politikov úplne. Máme silné dôkazy o tom, že politici sa riadia okrem názoru médiánového voliča aj svojou osobnou ideológiou a tiež sa snažia vyhovieť jadrú svojej voličskej základne.

# Téoria verejnej voľby - kedy vlády zlyhávajú?

- Teoretická analýza politik predpokladá, že cieľom vlády je maximalizovať sociálny blahobyť. Ak tento predpoklad platí, potom pri priamej aj zastupiteľskej demokracii sa budú politici snažiť reprezentovať vôľu ľudu.
- Tento predpoklad však začal byť spochybňovaný už v 50. rokoch minulého storočia. Podľa teórie verejnej voľby (James Buchanan - Nobelová cena 1968 a Gordon Tullock) sa vlády často nesprávajú ideálne a preto sa nedá predpokladať, že im ide iba o maximalizáciu blahobytu.
- Dôležitými zdrojmi zlyhania vlád je nemožnosť alebo neschopnosť správať sa primárne v záujme občanov.

# Byrokracia

- Prví kritici idealistických konceptov vlády začali s myšlienkou, že byrokracie, teda úradnícke organizácie, majú väčší záujem postarať sa o svoje vlastné prežitie ako o plnenie svojich funkcií.
- William Niskanen (1971) vytvoril model byrokrata maximalizujúceho svoj rozpočet. V tomto modeli byrokrat riadi úrad, ktorý má monopolné postavenie pri poskytovaní určitých statkov, tovarov či služieb. Niskanen si všimol, že zatiaľ čo súkromný sektor odmeňuje zamestnancov za efektívnu výrobu, byrokratov plat nie je typicky naviazaný na jeho efektívnosť. Podľa Niskanenovho modelu je preto byrokratova kompenzácia (plat, benefity, status atď.) založená primárne na celkovom výstupe jeho úradu a nie na efektívite.
- Cieľom byrokrata je preto maximalizovať veľkosť svojho úradu, ktorý má pod kontrolou a teda maximalizovať svoj rozpočet a nie poskytovať efektívne množstvo služieb. A aj keď vláda vie o tom, že byrokrat sleduje svoje vlastné ciele a nie efektívnosť, je pre ňu komplikované vynútiť si efektívne fungovanie úradu, keďže byrokrat je v informačnej výhode - vie o skutočných nákladoch na služby, ktoré zabezpečuje jeho úrad oveľa viac, ako vláda.

# Súkromné vs. verejné poskytovanie

- Po analýze neefektívnosti úradov prirodzene vyvstáva otázka, či by nebolo efektívnejšie niektoré služby a statky (napr. telekomunikácie, banky, spracovanie surovín) poskytovať namiesto verejného prostredníctvom súkromného sektoru.
- Mnoho analýz poukazuje na to, že ak sú štátne podniky sprivatizované, teda predané podnikateľom, ktorých cieľom bude maximalizovať zisk, potom sa dramaticky zlepší ich efektivita - napr. kvôli zmenšeniu administratívy, za tvorby rovnakého množstva výstupu.
- Hlavný vplyv na zlepšenie efektivity po privatizácii má nový manažment zameraný na zisk, ktorý funguje lepšie ako vládni byrokrati. Ak sa manažment nezmení (privatizovanú firmu naďalej riadia pôvodní byrokrati), produktivita sa zlepší iba veľmi mierne.



# Problémy s privatizáciou

- Výhody privatizácie z Niskanenovho modelu majú dve obmedzenia. Na niektorých trhoch sa môže objaviť prirodzený monopol, primárne kvôli tomu, že je z pohľadu (prevažne fixných) nákladov výhodné, aby dodávky pre všetkých spotrebiteľov zabezpečovala iba jediná firma (napríklad trh s vodou, plynom, alebo elektrinou). Poskytovanie tovarov prostredníctvom prirodzeného monopolu vyžaduje dostatočnú veľkosť výrobcu, tak, aby nebolo pre iné firmy efektívne na trh vstúpiť.
- Vo výsledku ale prirodzený monopol nebude čeliť tlaku konkurencie. Privatizácia v takom prípade môže viesť k vyššej cene pre spotrebiteľa oproti cene, ktorú by si účtoval štátny podnik.
- Pri prirodzených monopoloch sa javí ako ideálna stredná cesta - kontraktovanie. Zodpovednosť za poskytovanie tovaru či služby ostáva v rukách vlády, tá ale na samotnú realizáciu najme súkromné firmy. Vláda takto môže využiť konkurenčné prostredie medzi týmito firmami na zníženie nákladov pre spotrebiteľa. V podstate tak využíva monopolné postavenie pre dobro občanov.

# Problémy s privatizáciou

- Nie vždy však prebieha kontraktovanie konkurenčne. Byrokrati totiž môžu využiť svoje postavenie a udeliť kontrakty nie najefektívnejšej (najlacnejšej) firme, ale tým, ktorí im umožnia maximalizovať svoju silu (alebo im dajú úplatky). V relatívne nečestnej spoločnosti tak môže byť lepšou voľbou (teoreticky menej efektívna) plná privatizácia.
- Druhou otázkou privatizácie je, či zlepšenie efektivity platí pre všetky druhy služieb. Pri súkromných tovaroch to pravdepodobne tak je, ale pre sociálne služby (zdravotná starostlivosť, bezpečnosť...) to platiť nemusí.

# Leviathánska teória

- Niskanenova teória predpokladá že jednotliví byrokrati maximalizujú veľkosť svojich úradov a vláda sa ich snaží brzdiť. Na druhej strane, Brennan a Buchanan (1980) vidia tieto dve entity ako jeden veľký monopol (volajú ho Leviathan) ktorý sa snaží maximalizovať veľkosť verejného sektoru využitím neznalosti voličov.
- Podľa ich teórie preto voliči nemôžu dôverovať vláde v tom, že míňa peniaze efektívne a musia tvoriť možnosti ako hltavosť vlády mierniť. Môže ísť napríklad o vytvorenie pravidiel pre dane a výdavky alebo vytvorenie elektorálneho tlaku.
- Ešte väčším problémom ako maximalizovanie úradov a moci je korupcia, kedy vládni predstavitelia zneužívajú svoje postavenie s cieľom získať pre seba alebo svojich blízkych výhody.

# Sumár

- Teoreticky môže vláda efektívne financovať verejné statky tým, že od občanov priamo vyzbiera prostriedky vo výške ich úžitku zo statku (Lindahlovo oceňovanie).
- V praxi ale toto riešenie naráža na problémy s odhal'ovaním preferencií (nečestnosť), poznaním preferencií a agregovaním preferencií.
- Jednou z možností ako agregovať preferencie je priama demokracia, kedy voliči priamo rozhodujú o určitých otázkach. Hlasovací mechanizmus bude preferencie agregovať konzistentne iba ak sú jednovrcholové.
- Ak sú preferencie jednovrcholové, výsledok hlasovania bude ladiť s preferenciami médiánového voliča. To však ešte nemusí znamenať efektívny výsledok kvôli tomu, že voliči na jednej alebo druhej strane môžu mať inú intenzitu preferencií.
- Zastupiteľské demokracie budú teoreticky tiež podporovať politiky preferované médiánovým voličom. V praxi ale zohrávajú rolu aj ideologické postoje politikov.
- Teória verejnej voľby priamo modeluje preferencie politikov a zlyhania vlády, ktoré môžu plynúť z toho, že ústavní činitelia môžu sledovať namiesto spoločenských svoje vlastné ciele. Zvlášť negatívne dopady na blahobyt spoločnosti má korupcia.

# Otázky?

Matej Lorko

matej.lorko@euba.sk

www.lorko.sk

Konzultačné hodiny (Miestnosť 5C.30)

Po 15:15 – 16:00

Ut 14:15 – 15:00

Literatúra:

- Gruber, J. (2005). Public finance and public policy. Macmillan.
- Varian, H. R. (2014). Intermediate Microeconomics: A Modern Approach: Ninth International Student Edition. WW Norton & Company.