

# Verejné financie II.

## Seminár II - Behaviorálna ekonómia a verejné financie

Matej Lorko  
matej.lorko@euba.sk

Slidy a materiály: [www.lorko.sk](http://www.lorko.sk)

### Readings:

- Gruber, J. (2005). Public finance and public policy. Macmillan.
- Congdon, W. J., Kling, J. R., & Mullainathan, S. (2011). Policy and choice: Public finance through the lens of behavioral economics. Brookings Institution Press.
- Sunstein, C. R. (2020). Behavioral science and public policy. Cambridge University Press.

# Úvod

- Kedy by mala vláda zasiahnuť do ekonomiky? Kedy zlyhávajú trhy? Ako môžeme vytvoriť politiky, ktoré maximalizujú sociálny blahobyť? Ako nadizajnovat' politiky tak, aby minimalizovali neúmyselné následky?
- Tradičný rámec pre politiky v oblasti verejných financií sa opiera o príliš jednoduchý model ľudského správania. Na tejto prednáške sa zoznámime s psychologicky bohatším pohľadom.
- Preskúmame niektoré z hlavných poznatkov z psychológie a behaviorálnej ekonómie, a čo znamenajú pre naše chápanie preferencií a voľby.
- Zároveň si vytvoríme koncepčný rámec pre integráciu behaviorálnej ekonómie a verejných financií.

# Psychológia a ekonómia

- Čo ľudia chcú? Vedia to vôbec? Ako robia rozhodnutia, malé aj veľké? Odpovede na podobné otázky - ako si jednotlivci formujú preferencie, ako sa rozhodujú - usmerňujú spôsob, akým ekonómovia uvažujú o svete.
- Výnimkou nie sú ani verejné financie. Aj keď je bežné uvažovať pri verejných financiách hlavne agregovanejšie témy - ako zlyhávajú trhy, ako sa dajú napraviť - ich závery vždy definuje teória individuálnej voľby.
- Výskyt a dôsledky zlyhaní trhu závisia od individuálneho rozhodovania rovnako ako od štruktúry trhu.
- Podobne aj závery o tom, či a ako by mala vláda zasiahnuť v reakcii na výsledky trhu, sú ovplyvnené tým, ako predpokladáme, že ľudia na tieto politiky budú reagovať.

# Ako sa ľudia rozhodujú?

- Výskumy naznačujú, že odchýlky od štandardného ekonomického modelu sú skôr pravidlom ako výnimkou a že majú dôsledky aj pre reakcie na verejné politiky.
- Psychológia preukázala systematické odchýlky od štandardných ekonomických predpokladov o preferenciách a voľbe.
- Behaviorálna ekonómia identifikovala množstvo kontextov, v ktorých majú tieto odchýlky dôsledky na trhové výstupy.
- Vo všeobecnosti sa dá povedať, že ak sa ľudia odchýlia od štandardných predpokladov, robia to predvídateľnými spôsobmi.
- Behaviorálna ekonómia teda nespochybňuje iba platnosť starých predpokladov, ale nahrádza ich novými.

# Tri základné odchýlky od štandardných predpokladov

- **Nedokonalá optimalizácia.** Neoklasický ekonomický model predpokladá, že jednotlivci sú schopní maximalizovať svoj vlastný úžitok - to znamená, že vedia, čo chcú a čo im urobí radosť, a že ich voľby a preferencie sú konzistentné. Behaviorálna ekonómia však zistila, že jednotlivci sú často v schopnosti maximalizovať svoje vlastné blaho nedokonalí a že ich výber je často nekonzistentný - to znamená, že jednotlivci majú väčšie ťažkosti s uvedomením si toho, čo chcú, ako predpokladá štandardný model.
- **Ohraničená sebakontrola.** Aj keď jednotlivci presne vnímajú svoje vlastné potreby, môžu mať ťažkosti s realizáciou svojich zámerov. Klasický model takéto ťažkosti neberie do úvahy a predpokladá časovú konzistenciu preferencií. Behaviorálna ekonómia rozpoznáva sily, ako sú pokušenie a prokrastinácia a predpokladá, že jednotlivci nedokážu svoje zámery vždy uskutočniť.
- **Neštandardné preferencie.** Napokon štandardný model obsahuje aj slabé predpoklady o tvare individuálnych preferencií. Behaviorálna ekonómia nachádza dva dôležité prípady, v ktorých sa tieto predpoklady javia nepresné. Po prvé, zdá sa, že preferencie sú nastavené skôr na zmeny stavu ako na konečné stavy. Po druhé, predpoklad čistého vlastného záujmu (sebeckosti) je často zlým predpokladom v tom, že jednotlivci majú aj preferencie, ktoré sa týkajú iných.

# Psychológia a verejné financie

- Model správania s využitím psychológie môže viesť k novému súboru nástrojov na dosiahnutie politických cieľov a tiež vylepšiť naše chápanie fungovania klasických politík.
- **Diagnostika problémov.** Prvým a zásadným problémom verejných financií je pochopenie toho, kedy a ako trhy nedokážu maximalizovať sociálny blahobyť. Tradične k tomu dochádza pri ich zlyhaní alebo ak sú trhové výsledky v rozpore s inými sociálnymi cieľmi, napríklad s rovnosťou. Behaviorálny prístup ukazuje, ako štandardné verejné financie niekedy nesprávne diagnostikujú premietanie zlyhaní trhu do strát v blahobyte. Ponúka tiež nové príležitosti na vylepšovanie blahobytu.
- **Posudzovanie cieľov politiky.** Ako vyvážiť konkurenčné politické, ekonomické a sociálne ciele? Behaviorálne verejné politiky môžu objasniť povahu a podmienky týchto kompromisov, ako aj zaviesť nové kompromisy.
- **Navrhovanie verejných politík.** Verejné financie vytvárajú súbor zásad pre tvorbu politiky - napríklad spôsob stanovovania daní alebo dotácií - ktoré sú už z veľkej časti odvodené od toho, ako jednotlivci reagujú na stimuly. Behaviorálne zistenia môžu tieto politiky zergonomizovať.

# Diagnostika problémov

- Verejné financie začínajú identifikáciou súboru problémov, ktoré si vyžadujú politické riešenie.
- Tradičné verejné financie uvažujú pri zlepšovaní blahobytu v zásade dve triedy politických zásahov: nápravné politiky, ktoré sa zameriavajú na zlyhanie trhu, a redistribučné politiky, ktoré sa usilujú o zlepšenie sociálnej rovnosti.
- Ak neregulované trhy zlyhajú kvôli externalitám alebo asymetrii informácií, vládne politiky, ktoré tieto zlyhanie korigujú, môžu efektívnosť zvýšiť.
- Ak sú trhové výsledky efektívne, ale nežiadúce, napríklad kvôli veľkej sociálnej nerovnosti, môže vláda zasiahnuť, prostredníctvom prerozdelenie príjmov.
- Vlády zároveň čelia problému efektívneho zvyšovania vlastných príjmov na podporu týchto a ďalších funkcií.

# Zlyhania trhu

- Ústredným teoretickým východiskom v ekonómii blahobytu je, že ak sú trhy dokonale konkurenčné a inak dobre fungujúce, vedú k úrovni ekonomickej efektívnosti, ktorú už vládna politika nemôže zlepšiť.
- V praxi tento výsledok platí, iba ak trhy vykazujú určité vlastnosti - napríklad voľný prístup k informáciám. Ak štandardné predpoklady nebudú platiť, trhy zlyhajú.
- Existuje niekoľko podmienok, za ktorých môžu trhy zlyhať. Pre štúdium verejných financií sú v centre záujmu dve: **informačná asymetria**, ktorá sa vyskytuje, keď relevantné informácie nie sú spoločné pre všetkých účastníkov trhu, a **externality**, ktoré sa vyskytujú, keď blaho niektorých jednotlivcov vzájomne súvisí s blahobytom iných prostredníctvom kanálov, ktoré nie spojené cenovým systémom.



# Informačná asymetria

- Informačná asymetria nastáva, keď majú niektorí účastníci trhu úplnejšie informácie ako ostatní. Trhy charakterizované asymetriou informácií môžu zlyhať najmä preto, že takéto asymetrie môžu viesť k adverznej selekcii. K adverznej selekcii dochádza, keď si kupujúci alebo predávajúci so súkromnými informáciami sami vyberú spôsobom, ktorý v konečnom dôsledku podkopáva trh. Klasický príklad asymetrických informácií sa vyskytuje na trhoch zdravotného poistenia.
- Ak však majú jednotlivci ťažkosti s prenosom svojich súkromných informácií na optimálne rozhodnutia, potom informačná asymetria nebude nevyhnutne generovať klasickú adverznú selekciiu. Zároveň môže dôjsť k menšej adverznej selekcii ako by predpokladal štandardný model vtedy, ak jednotlivci nepochopia svoju informačnú výhodu, alebo nie sú schopní alebo ochotní na jej základe konať. Rozsah zlyhania trhu - a zodpovedajúce straty v oblasti blahobytu - tak nemusia byť pri zohľadnení behaviorálnych tendencií až také významné.
- Ďalším spôsobom, ako môžu behaviorálne tendencie interagovať s informačnou asymetriou, je to, že ju budú sami vytvárať, napríklad kvôli obmedzenej pozornosti alebo výpočtovej kapacite ľudí. V štandardnom modeli sa predpokladá, že asymetrie informácií vyplývajú zo štruktúry trhu - napríklad je jednoducho nemožné presne sledovať zdravotný stav - ale nie zo schopnosti jednotlivcov spracovávať informácie.

# Externalities a verejné statky

- Externality vznikajú, keď je časť blahobytu jedného agenta ovplyvňovaná činmi iného agenta, ktorý ale túto skutočnosť nezohľadňuje pri svojom vlastnom správaní. Klasickým príkladom externality je znečistenie. Ak je znečisťovanie pre firmu lacné, trh zlyháva a znečistenie bude neefektívne vysoké, čo povedie k strate blahobytu v pomere k sociálnemu optimu.
- Špeciálnym prípadom (často pozitívnej) externality je verejný statok. Klasickým príkladom je obrana štátu. Iba tým, že žijeme v určitej krajine, profitujeme z celkovej úrovne ochrany, ktorú krajina ponúka. Všeobecne platí, že verejné statky, rovnako ako všetky statky, ktoré vytvárajú pozitívne externality vo výrobe, budú na trhu produkované v nedostatočnom objeme.
- Štandardné modely formovania externality úzko závisia od toho, ako sa jednotlivci správajú a ako na ne reagujú. Napríklad nadmerná spotreba fosílnych palív prispievajúca ku globálnemu otepľovaniu je daná tým, že ľudia reagujú na umelo nízku cenu benzínu.
- Z pohľadu psychológie rozhodovania však vidíme, že ľudia majú často aj iné preferencie a neorientujú sa vždy iba na finančné stimuly. Ľudia môžu externality dobrovoľne internalizovať - na príklade spotreby benzínu môže citlivosť na proenvironmentálne sociálne normy viesť jednotlivcov k zmene spôsobu cestovania, alebo k nákupu iného typu automobilu. Náklady na externality v sociálnej oblasti sa tak môžu zmierniť prostredníctvom behaviorálnych intervencií.
- Ľudské správanie však môže viesť aj k novým typom externalít alebo k výsledkom, ktoré sú externalitám podobné - ak nedokonalá optimalizácia správania bude mať následky pre ostatných, napríklad v oblasti verejného zdravia.

# Trhová sila

- Trhy môžu zlyhať aj vtedy, keď majú firmy trhová silu, to znamená, keď prestávajú byť prijímateľmi ceny. Ak majú firmy trhová silu, sú schopné obmedziť ponuku a predávať svoje výrobky a služby za ceny nad marginálnymi nákladmi, čo je neefektívne a vedie k strate blahobytu v pomere k sociálnemu optimu.
- Firmy môžu byť schopné využiť tendencie správania na strane spotrebiteľov s cieľom získať alebo manipulovať s rozsahom svojej trhovej sily - napríklad využitím obmedzenej pozornosti alebo využívajúc tendencie k obmedzenej sebakontrole.

# Chudoba a nerovnosť

- Ďalšia trieda politických problémov vyplýva z nežiadúcich následkov efektívnych trhov na sociálny blahobyť. V takýchto prípadoch možno vládnu politiku použiť na potenciálne zlepšenie trhových výsledkov zlepšením koncepcie sociálneho zabezpečenia.
- Hlavným dôvodom, prečo verejné financie považujú niektoré výsledky trhu za sociálne nežiaduce, je prítomnosť chudoby a nerovnosti. Aj keď sú trhové výsledky efektívne, môžu zanechať veľké rozdiely v príjmoch alebo iných hospodárskych výsledkoch.
- Otázka do akej miery je nerovnosť zdrojom straty blahobytu, je citlivá najmä na predpoklady o preferenciách. Ide najmä o preferencie týkajúce sa iných ľudí (spravodlivé rozdelenie príjmov) a preferencie pre spravodlivé generovanie rozdeľovania príjmov (rovnosť príležitostí).
- Pri uvažovaní o chudobe, bude dôležité brať do úvahy nedokonalú optimalizáciu a obmedzenú sebakontrolu. Tendencie správania, ako napríklad nedostatočné úspory v dôsledku zlyhania sebakontroly, môžu mať nadmerný vplyv na ľudí v chudobe alebo v jej blízkosti. Chudobní majú malú rezervu na chyby, takže aj malé chyby môžu mať veľké následky.
- Poznatky o správaní pomáhajú aj pri porozumení o dôsledkoch chudoby, ktoré môžu mať dopad na sociálnu starostlivosť. Napríklad stresy spojené s chudobou môžu o zväčšiť sociálne dôsledky chudoby.

# Zdaňovanie a vládne príjmy

- Rôzne funkcie vlády si vyžadujú financovanie. To vedie vládu k opatreniam prostredníctvom kombinácie daní, pôžičiek a iných nástrojov financovania.
- Vláda musí stanoviť daňovú a príjmovú politiku tak, aby splnila svoje rozpočtové požiadavky. To samo o sebe nezávisí od toho, ako sa ľudia rozhodujú. Napriek tomu je však potrebné si uvedomiť, že na každú politiku budú ľudia nejakým spôsobom reagovať.
- Optimálne zvyšovanie vládnych príjmov zahŕňa nastavenie úrovne a štruktúry daní spôsobom, ktorý musí riešiť kľúčové kompromisy - nielen porovnanie nákladov a výnosov, ale aj priame a nepriame stimuly ktoré dane vytvárajú smerom k obyvateľom.

# Prijímanie politík

- Po identifikácii príležitostí na zlepšenie blahobytu je potrebné vytvoriť konkrétnu koncepciu politík. Napríklad v prípade spotreby tovaru s negatívnymi externalitami je otázkou, ako od spotreby ľudí odradiť.
- Tradičné verejné financie ponúkajú niekoľko zásad pre návrh politiky. Odstraňovanie externalít je obvykle otázkou povzbudenia alebo odradenia od správania súvisiaceho s týmito externalitami. Často sa deje prostredníctvom finančných stimulov (daní). Ale čo behaviorálne nástroje?

# Ceny a stimuly

- Základným nástrojom verejných financií sú zmeny cien. Spravidla platí, že ak je cieľom politiky podporiť správanie, môžu tvorcovia politiky využívať dotácie, a ak je cieľom politiky odradiť od správania, môžu ukladať dane.
- Behaviorálny prístup k návrhu politiky realizuje menej priamy vzťah medzi cenami a správaním. Je to preto, že správanie ľudí nie je definované iba cenami. Ceny teda nebudú vždy účinnými prostriedkami na zmenu správania.
- Behaviorálna ekonómia naznačuje, pri zmene správania môžu byť účinné aj drobné “postrčenia”. Sú to politiky, ktoré pôsobia priamo na tendencie správania, ktoré jednotlivci prejavujú. Postrčenia umožňujú tvorcom politiky za určitých okolností uskutočňovať zmeny v správaní aj bez zmeny cien (stimulov). Ide napríklad o automatické vstupy do dôchodkových pilierov.

# Behaviorálna ekonómia blahobytu

- Otázka, ako uvažovať o zvyšovaní blahobytu v prípade, keď nemožno predpokladať, že voľba odhalí preferencie, je jedným z najväznejších problémov behaviorálnej ekonómie. V oblasti politik sa zatiaľ nevyvinul konsenzus. Existuje niekoľko dostupných prístupov.
- **Libertariánsky paternalizmus.** Tento prístup tvrdí, že politika by mala zásadne rešpektovať voľbu, ale zároveň vytvoriť podmienky ktoré ľudí smerujú k optimálnej voľbe. Libertariánsky paternalizmus podporuje politiky, ako je automatický zápis do dôchodkového sporenia - cieľom je jednak podporiť sporenie (paternalistický znak), ale v konečnom dôsledku ponechať jednotlivcom možnosť výberu (liberálny znak). Takéto politiky podľa definície neovplyvňujú jednotlivcov, ktorí sa správajú podľa štandardného modelu.
- **Optimálny paternalizmus.** Ďalším prístupom je porovnanie nákladov jednotlivcov, ktorí si vyberajú optimálne a nákladov jednotlivcov, ktorí vykazujú nedokonalé rozhodovanie. Príkladom tohto prístupu sú spotrebné dane. Základné zistenie spočíva v tom, že daň z cigariet by mala veľký prínos pre jednotlivcov, ktorých spotreba je dôsledkom zlyhania sebakontroly, ale iba relatívne malé náklady pre jednotlivcov, ktorých spotreba je v skutočnosti optimálna. Politika je teda užitočná, hoci má negatívny vplyv na niektorých jednotlivcov.



# Behaviorálna ekonómia blahobytu

- **Navrátenie preferencií.** Tento prístup vychádza z odhalených preferencií. Ak sú rozhodnutia jednotlivcov konzistentné, nie je dôvod nič meniť. Ak nie sú konzistentné, uprednostní sa voľba, ktorá prispieva ku konzistencii. Ak nepoznáme preferencie, vyberá sa možnosť, ktorá je najviac v súlade s poznaním o preferenciách z psychológie alebo neurovied.
- Napríklad v rámci tohto prístupu politika v oblasti cigariet berie skutočnosť, že jednotlivci sa rozhodli fajčiť, ako ich odhalenú preferenciu. Avšak po zvážení biologických následkov závislosti je možné rozhodnúť o tom, že sa stanoví politika s cieľom odradiť od fajčenia.
- **Rešpektovanie voľby.** Jednoduchý postoj - že ekonómovia by sa mali jednoducho držať odhalenej preferencie. Napríklad preto, že ekonómom, ani tvorcom politík sa pravdepodobne nepodarí dokonale zvážiť náklady a prínosy “opravných politík”.