



3. ROZHODOVACÍ PROCES

Úvod

- Ve skutečném světě při tvorbě reálných politik neexistuje sociální plánovač, který by se snažil maximalizovat užitek všech zúčastněných.
- Namísto něj existuje politický mechanismus, který musí ve světě nedokonalých informací vybalancovat konfliktní zájmy.

Rozhodovací proces

Různé skupiny občanů mají různé preference ohledně politik → existují konflikty názorů ohledně konkrétní podoby hospodářské politiky → musí existovat nějaký mechanismus pro výběr politiky.

Kolektivní volba = mechanismus pro agregaci individuálních preferencí do jedné kolektivní politiky. Nikoliv ve smyslu technické agregace preferencí, ale ve smyslu politického rozhodování.

Public choice (veřejná volba)

Public choice = disciplína, která se zabývá studiem mechanismů kolektivní volby pomocí nástrojů ekonomické analýzy

*Reference: D.C.Mueller (2003): Public Choice.
Cambridge University Press*

Příklad: Znamená více voličů větší politický vliv?

- Obvykle ano v systému dvou politických stran
- Ne nutně v systému více politických stran.
- Příklad: 3 politické strany. Volební výsledek: A: 45%; B: 30%; C: 25%

Výsledky parlamentních voleb ČR

	2010	2006	2002	1998
ČSSD	22,1	32,3	30,2	32,3
ODS	20,2	35,4	24,5	27,7
TOP 09	16,7	X	X	X
VV	10,9	X	X	X
KSČM	11,3	12,8	18,5	11,0
KDU	X	7,2	X	9,0
SZ	X	6,3	X	X
US(+KDU ⁰²)	X	X	14,2	8,6



3.1. Výběr rozhodovacího mechanismu

Ústava

Funkce:

- 1) Vymezit základní svobody
- 2) Limitovat vládní moc
- 3) Regulovat tvorbu politik

„Každý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.“ Ústava ČR



Ústava: Regulace politik

- Zákony stanovuje Parlament
- Dodržování zákonů hlídají Soudy
- Fiskální politiku provádí Vláda
- Monetární politiku provádí ČNB

Kontrolní a vyrovnávací mechanismy

- Překrývající se rozhodování
- Rozdělení moci (výkonná, zákonodárná, soudní)

*"Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely. Great men are almost always bad men."
Lord Acton*

- Kontrolní a vyrovnávací mechanismy fungují oběma směry (brání zneužití moci ale současně blokují její efektivní použití)

Rozdělení moci x sdílená autorita

Rozdělení mocí → vybraný subjekt má výhradní autoritu v rozhodování v dané oblasti

Sdílená autorita → více subjektů má rozhodovací pravomoci v dané oblasti.

Proč existuje vláda? (1)

„At base, political or collective action under the individualistic view of the state is much the same as the mutually beneficial exchange relationship of individuals in the market. Two or more individuals find it mutually advantageous to join forces to accomplish certain common purposes.“

Buchanan-Tullock (1962): The Calculus of Consent.

Proč existuje vláda? (2)

„The first question public choice asks is why rational self-interested individuals would create the institutions of government. The answer usually given is that there exist situations... in which the independent, self-interested actions of each individual lead to outcomes that are Pareto inferior to what could be achieved through cooperative agreement.“

Mueller (1997): Perspectives in Public Choice.

Kooperace a rozhodování

Avšak ne všichni jednotlivci budou mít ze vzájemné spolupráce stejný prospěch v každé variantě spolupráce, proto bude klíčové, jakým způsobem bude rozhodováno o pravidlech spolupráce.

Jak probíhá rozhodování?

- jednomyslně (ve velmi malých skupinách)
- majoritně (ve větších skupinách – **přímá demokracie**)
- zastupitelsky (a majoritně) (ve velkých skupinách – **zastupitelská demokracie**)

Dosahování konsenzu ve větších skupinách sebou nese významné náklady!

Jak velká většina je potřeba k přijetí rozhodnutí?

- méně než prostá většina vede k potenciálně nekonzistentnímu hlasování
- prostá většina obvykle vede k vyhovujícímu poměru nákladů a výnosů při dosahování rozhodnutí
- Větší než prostá majorita se potom používá k velmi významným (konstituálním) záležitostem

Ústava ČR: „Politické rozhodnutí vycházejí z vůle většiny vyjádřené svobodným hlasováním.“



3.2. PŘÍMÁ DEMOKRACIE



Hlasovací pravidla

1. Kdo může hlasovat?
2. O čem se bude hlasovat?
3. Kdy bude návrh přijat?

#1: Kdo může hlasovat?

- Kdo nemůže (děti, budoucí generace) → zadlužování na úkor budoucích generací?
- Všeobecné volební právo → vyšší podpora přerozdělovacích politik?

#2: O čem se bude hlasovat?

- Principy nastavování agendy, o které se bude hlasovat mohou mít významné dopady na konečný výsledek hlasování
- Konkrétně je pak významné pořadí hlasování, pravidla pro schválení návrhu a možnost opakovaného hlasování.

Condorcetův paradox (cycling)

Volič	Preferovaná politika
A	$\pi_1 > \pi_2 > \pi_3$
B	$\pi_2 > \pi_3 > \pi_1$
C	$\pi_3 > \pi_1 > \pi_2$

Majoritní hlasování: V párovém hlasování π_1 porazí π_2 , π_2 porazí π_3 a π_3 porazí π_1 .

Důsledky: Majoritní hlasování vede k nejednoznačnému výsledku

Princip: Pokud používáme majoritní hlasování, ve kterém je vítěz prvního párového hlasování nasazen proti tomu zbývajcímu, potom pořadí hlasování určí celkového vítěze

#3: Kdy bude návrh přijat?

- Jak velkou většinu potřebujeme ke schválení?
- Čím větší je potřebná většina ke schválení, tím obtížnější je přijmout návrh
- Podmínka jednomyslného schválení velmi ztěžuje možnost přijetí návrhu (politiky)
- Aplikace: Většinový x poměrný volební systém
→ který kandidát bude zvolen

Nejednoznačnost majoritního hlasování - cycling

- V důsledku Condorcetova paradoxu může docházet k nestabilitě většinového hlasování → vždy se může zformovat nová koalice, která zvrátí původní rozhodnutí.
- Řešení paradoxu:
 - a) zvýšení považované většiny
 - b) teorém mediánového voliče

Teorém mediánového voliče (MV)

Teorém mediánového voliče uvaluje restriktce na preference voličů a vede tak k jednoznačnému výsledku většinového hlasování – Black (1948)

Stanovuje, že za daných předpokladů většinové hlasování vede ke stabilní rovnováze, kdy vybranou politikou je ta, kterou preferuje mediánový volič.

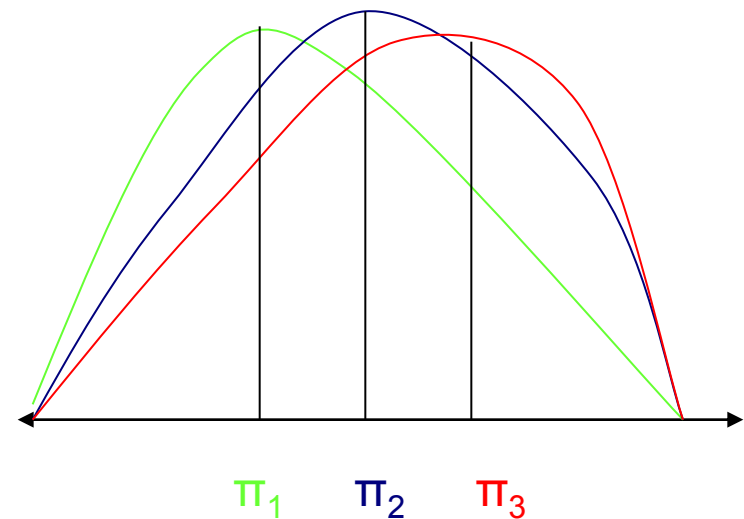
Předpoklady modelu MV

- 1) Preference voličů jsou definovány v rámci jedné dimenze - jsou **jednorozměrné**
- 2) Preference každého voliče jsou v rámci této dimenze **jednovrcholové**

Mediánový volič

- Pokud jsou preference voličů v rámci jedné dimenze, mediánový volič (tj. volič se stejným počtem voličů na obou stranách; π_2) nemůže prohrát ve většinovém hlasování.

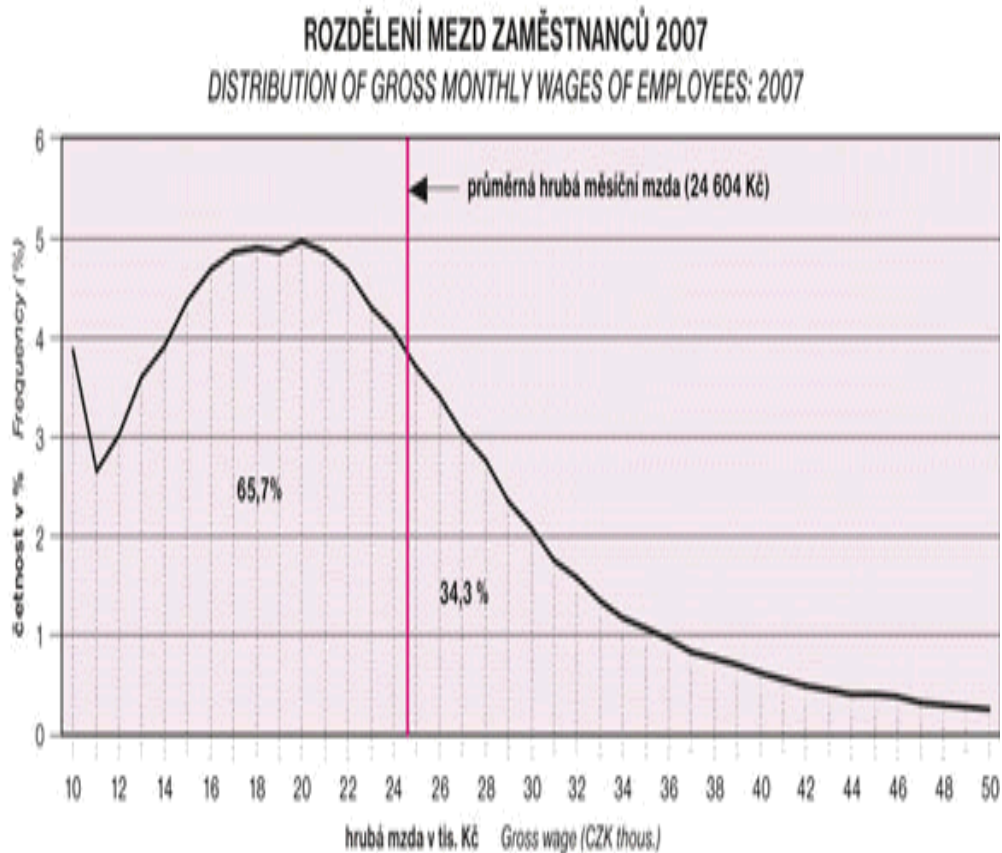
Rozložení preferencí:



Význam teorému MV

- Jednoduchý model pro politicko-ekonomickou analýzu
- Řeší problém cyklení → v Condorcetově paradoxu jsou preference voličů dvouvrcholové
- Limity modelu: jediné téma agendy, jednovrcholové preference

Příklad: Rozdělení mezd a MV



Otázka:

Pokud by se v referendu hlasovalo o zavedení progresivního zdanění mezd, od jaké výše mzdy by bylo aplikováno?



3.3. ZASTUPITELSKÁ DEMOKRACIE

Zastupitelská demokracie

Přímá demokracie funguje pouze v malých skupinách nebo ve výjimečných případech (volby, referenda).

Pro běžné každodenní rozhodování o veřejných záležitostech by náklady na její provádění byly prohibitivní.

Proto v každém systému s velkým počtem voličů se demokracie stává reprezentativní.

→ je nutné zvolit zástupce

→ „Lid je zdrojem veškeré státní moci; vykonává ji prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní.“ Ústava ČR, čl. 2



Zastupitelská demokracie

Pokud mají zastupitelé stejné preference jako voliči → není problém (pokud by měli všichni stejné preference, stačil by 1 zastupitel)

Pokud zastupitelé nemají stejné preference jako voliči → vzniká problém správce a pána.

Zastupitelská demokracie jako aplikace problému principal-agent

- Pokud je počet občanů příliš velký → každá pozice nemůže být zastoupena v legislativním procesu
- Rozdíl mezi přímou a zastupitelskou demokracií → v zastupitelské demokracii voliči nějakým mechanismem vybírají agenty, kteří nemají ohledně politik stejné preference jako oni
- Voliči delegují rozhodování o politikách na zástupce. Zda zástupci zvolí politiky, které voliči preferují závisí na preferencích zástupců a pobídkách, které jim voliči dají.
- Klíčovou roli v tomto problému pán-správce hrají nedokonalé informace

Dvouúrovňové rozhodování

- 1) Voliči zvolí zástupce
- 2) Zástupci zvolí politiku

Na obou úrovních se uplatňuje princip přímé demokracie, ale obě úrovně jsou vzájemně propojeny → voliči volí zástupce s ohledem na to, jaké politiky budou prosazovat a zástupci volí politiky s ohledem na další všeobecné volby.

System dvou stran

Nejvíce studovaný model zastupitelské demokracie je systém **dvou politických stran**.

Předpoklady modelu:

Existuje **jednokomorový** parlamentní systém.

Politické strany jsou **oportunistické**, tj. zajímají se pouze o výhody spojené s vítězstvím ve volbách (moc, úřady, výhody, peníze).

Hlasování voličů je **deterministické**, tj. strany znají rozložení voličských preferencí, takže vědí s jistotou, jak se změna jejich volebního programu promítne do počtu volebních hlasů.

Mediánový volič a sblížování politik v zastupitelské demokracii

- Hotelling (1929), Downs (1957)
- Model dvou politických stran
- Předpokládáme rozdělení preferencí jednotlivých voličů v souladu s teorémem mediánového voliče
- Rozložení preferencí je známo dopředu jak voličům tak kandidátům, všichni voliči volí, strany jsou oportunistické

Mediánový volič a sblížování politik (1)

Legenda:

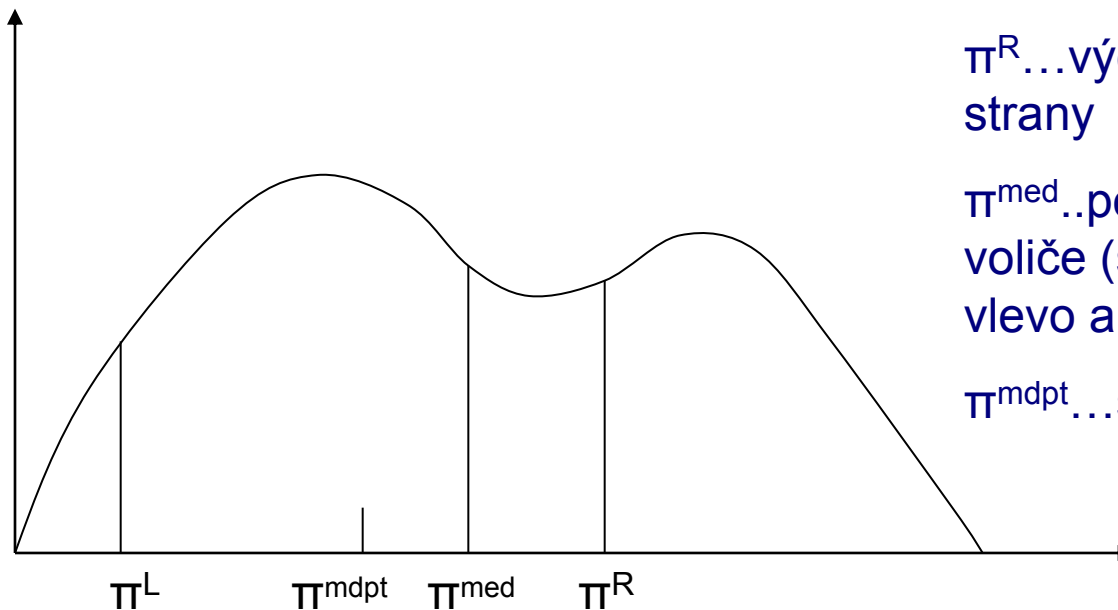
π^L ...výchozí pozice levicové strany

π^R ...výchozí pozice pravicové strany

π^{med} ..pozice mediánového voliče (stejný počet voličů vlevo a vpravo)

π^{mdpt} ...střed mezi π^L a π^R

Počet voličů



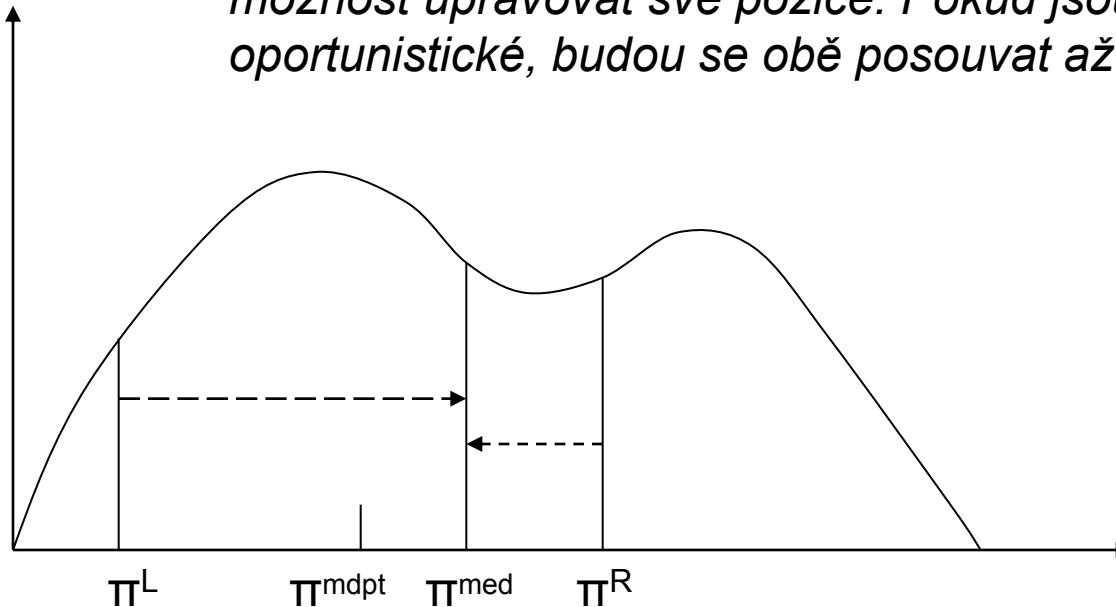
Preferovaná a
skutečná politika

Mediánový volič a sblížování politik (2)

1) Při výchozí pozici stran vyhrává volby pravicový politik π^R , protože se k němu přikloní více voličů (všichni napravo od π^{mdpt})

Počet voličů

2) To ovšem není rovnovážný stav, pokud mají politické strany možnost upravovat své pozice. Pokud jsou strany čistě oportunistické, budou se obě posouvat až na pozici π^{med}



Preferovaná a
skutečná politika

Problémy modelu

Lhostejnost voličů → pokud jsou pozice stran příliš blízko u sebe, voliči se mohou rozhodnout vůbec se voleb nezúčastnit

Odcizení → voliči se přestanou identifikovat s politickou stranou, která se jim příliš vzdálila

Vícedimenzionální rozhodování → politika neprobíhá v jedné dimenzi, ale řeší současně více otázek

Deterministické hlasování → realističtější je pravděpodobnostní hlasování

Hlavní závěr modelu

Za daných předpokladů by mělo docházet ke **sbližování programu** obou politických stran směrem k pozici mediánového voliče.

Oportunistické a ideologické strany

V realitě obvykle nepozorujeme silnou konvergenci politických pozic (programů) jednotlivých politických stran, protože nejsou pouze čistě oportunistické, ale alespoň částečně ideologické.

Oportunistické strany = starají se pouze o vlastní prospěch (udržení vlády)

Ideologické strany = starají se o prosazení svého politického programu (utváření konkrétních politik)

Většinové a poměrné systémy

Většinové systémy = každý volební obvod vysílá jednoho zástupce zvoleného většinovým hlasováním.

Poměrné systémy = celou zemi je možné vnímat jako jeden volební obvod.

Rozdíly ve volebních systémech výrazně mění možnosti vzájemných her mezi preferencemi voličů a akcemi politiků.

Principy schvalování

- **Close rule:** návrh je možné pouze schválit nebo odmítnout.
- **Open rule:** během schvalování je možné návrh měnit.

Pokud jsou striktnější pravidla pro schvalování návrhů, potom to způsobí předkládání slabších návrhů, aby se maximalizovala šance na jejich přijetí.

Upřimné a strategické hlasování

Upřimné hlasování = voliči volí podle svých preferencí.

Strategické hlasování = voliči volí strategicky, aby maximalizovali svůj užitek.

Strategické hlasování je významné při analýze delegace pravomocí a časové nekonzistence.

Logrolling

Logrolling = dohoda mezi dvěma nebo více voliči o vzájemné podpoře, která vyžaduje, aby v nějaké kauze hlasovali proti svým preferencím.

Logrolling může vyřešit situace, které by za předpokladu upřímného hlasování vedly k cyclingu.

Systemy více politických stran

- Tvorba koalic → typicky je zformována nejmenší dostatečující majorita.
- Formulace jednotlivých politik v koaličních (nesourodých) vládách.
- Snaží se strany v multipartajních volebních systémech od sebe co nejvíce ideologicky odlišovat?
- Jsou koaliční vlády méně stabilní než většinové vlády?



3.4. ZÁJMOVÉ SKUPINY A LOBBYING

Zájmové skupiny

V zastupitelské demokracii je zásadním faktorem snaha zájmových skupin ovlivnit výsledky voleb pomocí příspěvků politickým stranám nebo legislativní proces pomocí lobbyingu.

Přístupy k teorii ZS:

- Beckerova vlivová funkce
- Příspěvky na volební kampaň
- Legislativní lobbyng

Beckerův model ZS – *vlivová funkce*

Vlivová funkce zájmové skupiny závisí na dvou faktorech:

- a) na velikosti zájmové skupiny
- b) na velikosti výdajů na politický lobbying.

Vliv zájmové skupiny bude rostoucí s vlastní velikostí a výdaji a klesající s velikostí a výdaji ostatních zájmových skupin.

Beckerův model ZS – *vlivová funkce*

Předpoklady:

Dvě homogenní zájmové skupiny označené 1 a 2 o velikosti N_1 a N_2 . Skupina 1 chce získat zdroje od skupiny 2 a přerozdělit je vlastním členům.

Existují náklady mrtvé váhy, jak u výběru daní, tak u rozdělování transferů. Z jednoho dolaru se tak získá pouze $0 < \gamma < 1$ daňového příjmu a na jeden dolar transferů je potřeba $\zeta > 1$ dolarů daňových příjmů.

t je objem daní, který platí každý člen skupiny 2 a v je objem transferů, který obdrží každý člen skupiny 1, rovnováha rozpočtu vyžaduje, aby: $N_1\zeta v = N_2\gamma t$

Každá skupina vynakládá výdaje na hlavu (x_1, x_2) na dosažení svých politických cílů (skupina 1: vysoké v ; skupina 2: nízké t)

Vlivová funkce:

$$D(N_1x_1, N_2x_2, N_1, N_2) = N_1\zeta v = N_2\gamma t$$

Příspěvky na volební kampaň

Příspěvky = kontrakt mezi poskytovatelem finančního příspěvku a volebním kandidátem. Výměna příspěvků za příslib budoucích politik

Zájmové skupiny se mohou také snažit ovlivnit výsledky voleb pomocí šíření **informací**. Zájmová skupina pomáhá s propagací preferovaného kandidáta, aby se o něm zvýšilo obecné povědomí voličů.

Lobbying

Lobbying = přímé ovlivňování legislativního procesu zájmovými skupinami pomocí příspěvků (na další kampaň), šířením informací nebo přímým nátlakem.

Lobbying přítomen spíše v „mikroekonomických“ než makroekonomických legislativních kauzách.



3.5. POLITIKA A TRANSAKČNÍ NÁKLADY

Transakční náklady

Transakční náklad = cokoliv, co ztěžuje ekonomické transakce, ať jsou to technické bariéry, asymetrické informace, obtížná vynutitelnost kontraktů, apod.

Při existenci významných transakčních nákladů vzniká **specifičnost** některých **aktiv**, což limituje jejich alternativní využití.

Tato specifičnost aktiv pak vytváří příležitosti pro potenciální **oportunismus** (např. časovou nekonzistenci nebo morální hazard) některých agentů, kteří se tak pokouší tuto situaci využít.

Politika z pohledu transakčních nákladů

= vztah, kde se směňují hlasy (nebo příspěvky) za příslib budoucích politik.

„Political markets are far more prone to inefficiency. The reason is straightforward. It is extraordinarily difficult to measure what is being exchanged in political markets and in consequence to enforce agreements. What is being exchanged are promises for votes.“

(North 1990)

Časová nekonzistence

Časová dimenze politických transakcí → hlasy jsou vyměňovány za sliby politik v budoucnosti → existuje motivace k oportunistickému chování (nedodržení slibu).