

4. kapitola: Teória verejnej voľby

Život žiadneho občana, jeho sloboda, ani majetok nie je bezpečný, pokiaľ zasadá zákonodarné zhromaždenie.

Jacquinov postulát o demokratickej vláde

V situáciách, kedy trh zlyháva, alebo dochádza k „príliš“ nerovnomernej distribúcii príjmov (blahobytu), je využitie štátnych intervencií ako korekčného nástroja spojené so značným rizikom. Príčinou je tzv. „zlyhanie štátu“. Podrobne ho rozoberá škola verejnej voľby, ktorá vznikla v druhej polovici dvadsiateho storočia (autori ako Buchanan, Arrow, Mueller a ďalší).

Vo štvrtej kapitole sa preto venuje pozornosť základným príčinám „zlyhania štátu“, ktoré sme začlenili do troch okruhov:

- ❖ všeobecné príčiny zlyhania štátu,
- ❖ teória byrokracie,
- ❖ samotná verejná voľba – procesy politického rozhodovania.

4. 1 Všeobecné príčiny zlyhávania štátnych zásahov do ekonomiky

Realizácia štátnych intervencií je mimoriadne komplikovaná už len vzhľadom na samotný charakter ekonomiky. Vo fyzike alebo matematike je platnosť zákonov všeobecná a riadia sa nimi všetky procesy (výpočty). Charakter ekonomických zákonov a ich fungovania je však výrazne špecifický. Ekonomické zákony neplatia absolútne, ale vyjadrujú len všeobecný trend, od ktorého sa jednotlivé procesy môžu výrazne odlišovať, dokonca byť krátkodobo v úplnom rozpore.

Kým v matematike (základnej) platí, že jedna a jedna sú dva, v ekonomike pre daný konkrétny prípad nič nie je isté. V USA je zdravotníctvo založené prevažne na súkromnej báze, vo Veľkej Británii zase na štátnej a obidve možnosti fungujú tak, že nie je možné a priori niektorú z nich odsúdiť ako horšiu. Jeden podnik môže dosahovať zisk maximalizáciou cien, iný maximalizáciou obratu. Najlepšie marketingové organizácie sa môžu pri svojom poradenstve pomýliť - nie preto, že nepoznajú zákony podnikania, ale preto, že neodhadnú niektoré špecifické momenty. Reformu daňového systému v USA počas vlády prezidenta Reagana navrhla renomovaná skupina odborníkov, včítane nositeľa Nobelovej ceny M. Friedmana - výsledok sa líšil od predpokladov.

J. Hurník (2004, s. 45) v tomto smere konštatuje: „Ekonomia je veľmi kuriózna veda. Je to jediný odbor, kde nositeľ Nobelovej ceny hlása svoju pravdu a o tri roky dostane tú istú cenu iný človek, ktorý hlása pravý opak. Obaja stoja na opačnom konci barikády, a napriek tomu si rozumejú. To nikde inde neexistuje. Najväčší problém v ekonómii je naučiť žiakov, že neexistuje univerzálna pravda.“

Ak použijeme trochu zjednodušenia, potom môžeme konštatovať, že vzhľadom na charakter ekonomiky, ktorej vývoj je len veľmi ťažko možné presne predpovedať, v ktorej nie

je možné komplexne modelovať a experimentovať, príprava a realizácia štátnych intervencií naráža na celý systém problémov, ktoré môžeme zaradiť do troch hlavných skupín:

1. Problémy spojené s jednoznačným definovaním požadovaného optimálneho výsledného stavu (nie vždy vieme, čo je optimálny výsledok štátnej intervencie).
2. Problémy spojené so zložitou definovať optimálny postup na dosiahnutie vytýčeného cieľa (nie vždy vieme, ako cieľ dosiahnuť).
3. Problémy spojené s tým, že štátne intervencie vyvolávajú množstvo rôznych reakcií, ktoré nie je možné presne a v plnom rozsahu predvídať (nikdy nevieme presne, čo sa ako dôsledok štátnej intervencie skutočne stane).

K prvej skupine problémov - je možné odpovedať napríklad na otázku, aká vysoká má byť miera nezamestnanosti? Názory jednotlivých ekonomických škôl na túto otázku sa rôznia. Liberálni ekonómovia obhajujú určitú mieru (a štruktúru) nezamestnanosti ako nástroj motivácie pracovnej sily, sociálne orientovaní ekonómovia doporučujú dosahovanie plnej zamestnanosti. Obdobne - aká má byť miera inflácie? Nulová, dve-tri percentá alebo môže byť vyššia ako päť percent - a za akých podmienok? Sú vôbec potrebné makroekonomické štátne intervencie? Časť liberálnych ekonómov ich zavrhuje, či dokonca považuje za zdroj množstva zásadných problémov.

Pripomeňme si stále otvorené otázky slovenskej transformácie, ako: Privatizovať zdravotnícke zariadenia, alebo nie? Regulovať alebo priamo riadiť utility? Odpovede budú vždy len subjektívne a až budúcnosť ukáže, komu sa podarilo lepšie odhadnúť súvislosti týchto komplikovaných procesov.

Ekonomická teória nedokáže úplne predikovať presné dopady konkrétnych štátnych intervencií. S tým sa je nevyhnutné zmieriť a brať tento fakt do úvahy. Optimálne riešenia základných, ale aj čiastkových problémov, ktoré by mali všeobecne platný charakter, asi ani v bližšej budúcnosti nikto nenájde.

Ekonomická teória však dokáže, minimálne pre niektoré situácie, predvídať, že navrhované opatrenia nebudú v danom prípade vhodné a môžu spôsobiť problémy.

K druhej skupine problémov - aj keby sme mali definovaný optimálny cieľ (napr. vedeli, že pre slovenskú ekonomiku je v súčasnosti optimálna sedempercentná miera nezamestnanosti), vzniká potreba zabezpečiť dosiahnutie požadovaného stavu, najsť postupnosť krokov a opatrení smerujúcich k jej realizácii.

Konkrétne problémy v tomto smere sme už v predchádzajúcom texte naznačili. Definovanú mieru nezamestnanosti je síce možné administratívnou cestou dosiahnuť, avšak len za cenu, že iné makroekonomické ukazovatele "uletia". Vieme, že je potrebné pomáhať deťom zo sociálne rozvrátených rodín. Avšak ako? Ak budeme poskytovať sociálne dávky v peňažnej forme rodičom, je vysoko pravdepodobné, že deti z týchto prostriedkov nebudú mať nič. Ak aj poskytneme dávky naturálnou formou, napr. vo forme oblečenia pre deti, ešte stále je možné toto oblečenie predať. Ako "spravodlivo" rozdeliť prostriedky štátneho rozpočtu medzi jednotlivé verejne financované odvetvia - koľko má pripadnúť školstvu a koľko zdravotníctvu?

K tretej skupine problémov - aj v prípade, že cieľ a jednotlivé kroky, ako ho dosiahnuť sú exaktne definované, ešte stále sa môže stať (a skoro isto sa stane), že výsledok bude od predpokladu značne odlišný. Je potrebné uvedomiť si, že štátne intervencie sa realizujú

v prostredí, kde fungujú podnikateľské a spotrebiteľské subjekty súkromného trhu, ktoré vždy sledujú svoj vlastný záujem, tak ako sme na to upozornili v druhej časti. Predpokladať, že súkromný sektor „privíta“ štátnu intervenciu a bude robiť všetko, čo sa dá, v prospech jej úspešnosti, by bolo veľkou naivitou. Ak bude štát realizovať svoje aktivity, súkromný sektor sa ich bude buď snažiť obísť, alebo využiť vo svoj prospech – v prípade zlyhávania „právneho štátu“ aj nelegálnou cestou. Prax tento predpoklad sústavne potvrdzuje a vychádza z neho aj teória - neoklasická ekonomická teória, zo záverov ktorej tento učebný text vychádza, predpokladá, že súkromné subjekty maximalizujú individuálny blahobyť, a nie (priamo) blahobyť spoločenský (princíp „laissez-faire“).

Príkladov rozporu medzi tým, čo sa od štátnej intervencie očakávalo a ako reagoval súkromný trh, nájdeme veľa aj na Slovensku. Študenti špecializácie ekonómia a manažment zdravotníctva by mali napr. veľmi dobre poznať históriu a poučenia z vývoja poisťného systému v slovenskom zdravotníctve. Minimálne v krátkodobom pohľade sa očakávané účinky vôbec nedostavili (ani nemohli, konkurencia na finančných trhoch u nás a aj vo svete nefunguje), zdravotné poisťovne ani v súčasnosti nedokážu kontrolovať kvalitu a efektívnosť poskytovania zdravotníckych služieb.

Vnútorne podmienky v ekonomike vôbec nie sú priaznivé pre akúkoľvek štátnu intervenciu a predstavujú značné riziko pre jej úspešnosť. Tento fakt si je potrebné vždy uvedomiť a brať ho do úvahy. Ak niekto sebaisto vyhlasuje, že výsledok určitého opatrenia bude presne taký, ako stanovil, potom je buď génius alebo nechápe podstatu ekonomických procesov. Seriózny ekonóm sa zamyslí nad čo najširším rozsahom súvislostí, pokúsi sa predvídať čo najviac možností vývoja a rešpektuje skutočnosť, že nemohol všetky varianty a súvislosti predvídať. Ak všetky potenciálne varianty obsahujú príliš veľa rizikových faktorov, potom je pravdepodobne lepšie nerobiť nič, než stav ekonomiky štátnou intervenciou ešte zhoršiť.

4. 1. 1 Kategória pravda, poznateľnosť a nepoznateľnosť sveta

Mimoriadne zaujímavou kategóriou, nad ktorou je vhodné zamyslieť sa pri vymenúvaní všeobecných príčin zlyhávania štátnych intervencií, je kategória pravda. Na prvý pohľad by sa mohlo zdať, že sme práve odbočili od problematiky verejných financií, ale problém prístupu k „pravde“ je práve základným zdrojom neschopnosti definovať (v mnohých prípadoch) optimálne riešenie ekonomického problému.

Aj keď by to mala väčšina čitateľov vedieť, pripomenieme, že filozofia obsahuje viacero prístupov k chápaniu obsahu kategórie pravda, v závislosti od toho, ktorá škola je reprezentovaná. Z jednotlivých smerov spomenieme dva extrémne protiklady. Leninská filozofia (založená na princípe poznateľnosti sveta) predpokladá, že pravda je odrazom objektívnej reality. Objektivizmus A. Randovej (založený na nepoznateľnosti sveta) predpokladá, že štandardom hodnotenia, čo je správne a čo nie, musí byť výlučne vlastný život. Preto je pri hodnotení štátnej intervencie veľmi ťažko objektívne povedať, že toto je najlepšie, toto je pravda a pod. Hodnotenia prevažne (vždy?) vyjadrujú subjektívne záujmy a subjektívnu hodnotovú a vecnú orientáciu. Vyjadrovanie nákladov a úžitkov v hodnotovej forme je vždy diskutabilné.

Základný rozpor hodnotenia štátnych intervencií má svoj pôvod už v základnej filozofickej otázke – je svet poznateľný alebo nie? Vzhľadom na uvedené skutočnosti doporučujeme každému, kto má skutočný záujem o pochopenie verejných financií, doplniť si

svoje poznatky aj o základné východiská filozofie, vysvetľujúce prečo ekonómia ako celok nemôže poskytnúť definitívne platné odpovede.

4. 2 Byrokracia

O každom štátnom opatrení rozhodujú politici prostredníctvom demokratických procesov (viď nasledovnú časť) a realizujú ich štátni úradníci - byrokracia. Ak chceme zabezpečiť úspešnosť štátnej intervencie, potom musíme ich správanie brať pri analýze predpokladaných výsledkov do úvahy.

Ekonomická analýza vychádza z toho, že aj úradníci maximalizujú svoj úžitok, tak ako všetky ostatné subjekty - spotrebiteľia, podnikatelia. Vzniká teda otázka - čo je obsahom úžitkovej funkcie úradníkov? Budú robiť všetko v prospech úspešnosti štátnej intervencie, alebo ich bude zaujímať ich osobný prospech?

Keďže nič v ekonomike neplatí absolútne, ani odpoveď nemôže byť jednoznačná. Je zrejmé, že v štátnom aparáte budú zastúpené najrozličnejšie konkrétne spôsoby správania sa. Ekonómia však upozorňuje, že pravdepodobný celkový trend byrokracie bude smerovať k neefektívnosti a k ďalšiemu znižovaniu potenciálnej miery úspešnosti štátnych zásahov, pretože:

- ❖ cieľom byrokracie (štátnej správy, úradníkov, štátneho aparátu) bude maximalizovať rozsah úradníckych činností - tzv. alokačná neefektívnosť byrokracie,
- ❖ byrokratické činnosti budú realizované neekonomickým spôsobom - tzv. technická neefektívnosť byrokracie (ekonomickú charakteristiku alokačnej a technickej neefektívnosti byrokracie ukazuje graf č. 12).

V anglickom jazyku predstavuje klasický zdroj analýzy byrokracie kniha Niskanena (1971). Touto problematikou sa podrobnejšie zaoberá len Goulliho preklad učebnice J. Benárda (1989). Podľa Benárda je byrokracia podriadená politickej moci, ale miera tejto podriadenosti je v skutočnosti menšia, než by optimálne mala byť. Hlavný dôvod nadmernej „sily“ byrokracie vo vzťahu k politickej moci vyplýva zo skutočnosti, že byrokracia je prevažne podstatne lepšie informovaná o skutočnom stave vecí než samotná politická moc.

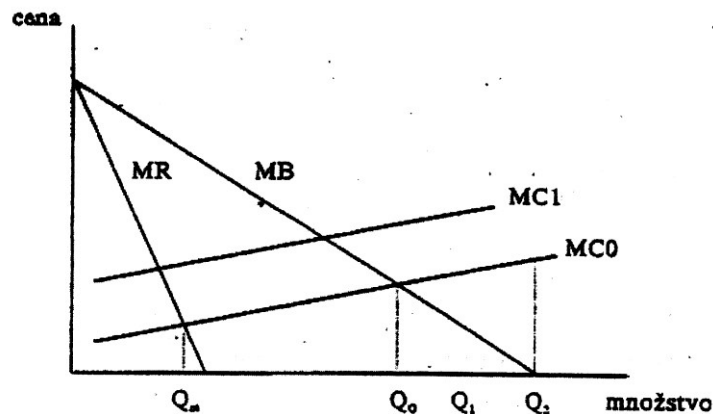
Klasická weberovská koncepcia charakterizuje byrokráciu ako hierarchickú organizáciu, v ktorej panuje takmer vojenská disciplína, ktorá rešpektuje presné a detailné pravidlá vnútorného fungovania. Optimálne správanie úradníka spočíva v čo najlepšom prispôbení sa pravidlám a príkazom, ktoré obdrží. Týmto sa zaručuje nezávislosť byrokracie od súkromných záujmov, a zároveň jej závislosť od politickej moci. V prípade (obdobnom ako problém centrálného plánovača), že všetky pravidlá sú dostatočne detailné a postihujú všetky potenciálne prípady, je tento model efektívny. Tento stav však v praxi nikdy nenastáva.

Novšia manažérska koncepcia byrokracie kladie doraz na individuálnu rozhodovaciu moc, ktorá je obdobná postaveniu manažéra v trhovej sfére. Aj keď vo vnútri byrokracie môže fungovať weberovský model, v jej vedení existuje určitá miera voľnosti, ktorá vyplýva z už spomenutej informačnej prevahy, ktorú manažérsko-byrokratické vedenie využíva pre rozšírenie výhod typu moc, prestíž a materiálne záujmy. O tieto výhody sa vedenie byrokracie musí do určitej miery deliť so svojimi podriadenými.

Niskanenov model byrokracie obsahuje nasledovné štyri hypotézy:

- Byrokracia sa snaží maximalizovať svoju moc, čo v konkrétnom vyjadrení znamená, že maximalizuje výšku rozpočtu.
- Výška rozpočtu nemôže klesnúť pod výšku celkových nákladov administratívy.
- Výška rozpočtu vyjadruje hraničný sklon politickej moci k plateniu za služby byrokracie, t.j. vlastne hraničnú užitočnosť činnosti administratívy z pohľadu politika.
- Negociácia medzi byrokraciou a politickou mocou predstavuje výmenu špecifického statku za špecifický rozpočet. Byrokracia sa vďaka lepšej informovanosti môže správať ako monopolista, čo jej dáva možnosť privlastniť si spotrebiteľský prebytok a za určitých okolností aj prebytok producenta (monopsonistické postavenie na trhu).

Graf č. 12 Alokačná a technická neefektívnosť byrokracie



Byrokracia predstavuje špecifický druh monopolu, s monopolným právom výkonu štátnej správy. Jej správanie sa má preto v zmysle poznatkov ekonomickej teórie (Niskanen, 1970) špecifický monopolný charakter. Trhová rovnováha je v grafe predstavovaná množstvom Q_0 , ktoré je odvodené prostredníctvom klasického priesečníka hraničných nákladov a hraničného úžitku. Štandardná monopolná produkcia je vyjadrená bodom Q_m . Prvotnou snahou byrokracie ako monopolu je však realizovať vyšší obsah produkcie, ako vyžaduje rovnovážny stav, t.j. produkciu v bode Q_2 . Vzhľadom na technickú neefektívnosť bude však výsledný rozsah produkcie Q_1 , pretože vplyvom nadmerných nákladov sa krivka hraničných nákladov MC_0 posúva do polohy MC_1 .

Pri analýze byrokracie si môžeme položiť veľa konkrétnych otázok. Bude sa príslušný úrad vzdávať svojich kompetencií a úloh alebo naopak hľadať nové, aby dokázal svoju dôležitosť a významnosť? Je miera "papierovania" v jednotlivých orgánoch štátnej správy optimálna alebo nadmerná? Odpovede si môže každý dať sám, ale my sa prikláňame skôr k tomu, čo polovážne - položartom konštatujú Parkinsonove zákony byrokracie:

1. Úradník chce rozširovať počet svojich podriadených a nie počet konkurentov.
2. Úradníci sa zamestnávajú prácou navzájom.
3. Ak existuje čo i len jedna možnosť na odsunutie dôležitého rozhodnutia, či už súkromného alebo obecného, tak ju dobrá byrokracia nájde.

Vývoj správania sa úradníkov v našich podmienkach je dôkazom, koľko je pravdy v týchto tvrdeniach, ktoré majú na prvý pohľad len zábavný charakter. Jednotlivé úrady navzájom nekomunikujú, vydávajú aj rozporné nariadenia. Občan je tým, ktorý sa musí podriaďovať a "lietať od jednej pečiatky ku druhej". Súčasná reforma štátnej správy by mala niektoré problémy nadmernej byrokracie riešiť, odborná literatúra však často o efektívnosti „liečenia byrokracie byrokraciou“ pochybuje (Van Mierlo, 1997).

Občan síce prostredníctvom svojich daní platí štátnych úradníkov, ale títo zatiaľ uvedenú skutočnosť u nás nerešpektujú - pritom anglický termín pre úradníka sa dá preložiť ako "služobník verejnosti". Situácia nie je nikde ideálna, ale tlak verejnosti, ktorý je jediný v tomto smere schopný zabezpečiť nápravu, je silný a sústavne narastá. Hlavným heslom reformy štátnej správy vo vyspelých krajinách v súčasnosti je debyrokratizácia, decentralizácia, deregulácia. Výsledky reforiem do určitej miery modifikujú prístupy štátnych úradníkov a spôsoby fungovania štátnej správy ako celku, avšak určite nie v takej miere, ako by si to autori reformy želali. Je to paradox, ale musíme si uvedomiť, že opatrenia na zníženie byrokracie bude v konečnom dôsledku realizovať zase len byrokracia. A je výsledkom jej zväženia, do akej miery sa bude chcieť pod tlakom verejnosti zmeniť.

Zvýšenie efektívnosti fungovania štátnej správy nezávisí len od snáh vlády alebo parlamentu, ale vo výraznej miere aj od adekvátneho správania občanov, ktorí sa musia o svoje práva daňových poplatníkov výraznejšie zasadieť.

Byrokracia na rozdiel od súkromnej firmy nehospodári so svojimi vlastnými prostriedkami, ale spravuje prostriedky cudzie - prostriedky verejné. V tejto situácii je opodstatnené predpokladať, že jej konanie bude touto skutočnosťou zákonite ovplyvnené. Ekonomická teória tvrdí (a prax to dokazuje), že kvalita hospodárenia s cudzími prostriedkami nikdy nebude úplne porovnateľná s efektívnosťou využitia vlastných súkromných zdrojov. A ak nie je zabezpečená potrebná miera motivácie, potom je plytvanie zdrojmi možné automaticky predpokladať. Kritická je napríklad kvalita rozpočtovania. V SR v systéme štátnych rozpočtových organizácií ešte stále využívame klasický (už dávno vo svete modifikovaný) rozpočtový systém, v ktorom sa výška rozpočtu na ďalší rok určuje nie na základe potrieb, ale na základe nákladov v predchádzajúcom roku. A na konci roka sa všetky nevyužité prostriedky vracajú do štátneho rozpočtu. Obdobne rozpočtové organizácie nemôžu (aspoň v princípe) využiť prostriedky, ktoré zarobia, na krytie vlastných potrieb, ale odvádzajú ich do nadriadeného rozpočtu. V akom smere tieto podmienky modifikujú správanie sa štátnych rozpočtových organizácií, je jasné. Navrhovaná výška rozpočtu sa nadsadzuje, v polovici decembra sa musia pridelené prostriedky vyčerpať za každú cenu.

Spravovanie verejných prostriedkov môže byť tiež lákadlom k ich zneužívaniu, alebo ku "tunelovaniu" do súkromných rúk rôznymi cestami. Klasickou oblasťou zneužívania práva obhospodarovať verejné prostriedky je oblasť verejného obstarávania. O tom, že možnosť obohatiť sa „vhodným zadaním“ nákupu za verejné prostriedky existuje, svedčí skutočnosť, že v každej vyspelej krajine je prijatá rozsiahla legislatíva v oblasti verejného obstarávania, ktorá upravuje podmienky realizácie nákupov financovaných z verejných prostriedkov. Cieľom týchto právnych úprav je priblížiť spôsoby nakupovania z verejných prostriedkov formám, ako nakupujú súkromné firmy.

Súčasná prax tranzitívnych, ale aj vyspelých krajín ukazuje, že žiadna legislatíva nie je schopná zabrániť tomu, aby časť verejných zdrojov nebola použitá na súkromný prospech. „Tunelovanie“ prostriedkov sa stáva typickou črtou transformujúcich sa ekonomík, kde nedokonalé právne prostredie vytvára pre tento typ procesov vhodné podmienky. Všetky doterajšie vlády sľubovali zlepšenie systému verejného obstarávania, nič sa nezmenilo, týmto kanálom „utekajú“ miliardy, ktoré napr. chýbajú na zlepšenie vzdelávania a zdravotníctva.

Východisko k zlepšeniu stavu nie je vhodné prioritne hľadať v prijímaní ďalších byrokratických smerníc a obmedzení (novely zákona o verejnom obstarávaní po každom veľkom škandále), ale len v stále rastúcej dôslednosti verejnej kontroly a kontroly prostredníctvom súkromného trhu – najefektívnejšími liekmi sú transparentnosť, právny a občiansky štát. Mnohé subjekty sa stále domnievajú, že štátna kontrola môže zvýšiť efektívnosť procesov obstarávania, avšak znovu platí, že „liečiť byrokraciou byrokraciou“ je málo efektívne - hlavnú úlohu aj tu musí zohrať súkromný sektor vo forme vzájomnej kontroly medzi podnikmi a organizáciami, ktoré vstupujú do súťaží.

4. 2. 1 „New Public Management“

V texte sme naznačili, že reforma verejnej/štátnej správy je veľmi zložitým procesom. Napriek tomu je možné nájsť v existujúcej literatúre mnoho pozitívnych príkladov úspešných opatrení v tomto smere. Vynikajúcim prekladovým zdrojom analyzujúcim podstatu reformy verejnej správy je už citované dielo Coombes - Verheijen (1997). Množstvo zaujímavých informácií je tiež k dispozícii na webových stránkach OECD, najmä jej programov PUMA a SIGMA (www.oecd.org), OSN (www.un.org).

Coombes a Verheijen rozoznávajú tri základné smerovania reformy verejnej správy koncom minulého storočia:

- a) manažérska reforma ("New Public Management" – NPM), ktorá sa opiera predovšetkým o aplikácie trhových nástrojov vo verejnom sektore. Klasickými príkladmi uplatňovania tohoto prístupu sú reformy na Novom Zélande a v Austrálii.
- b) umiernená manažérska reforma, ktorá v obmedzenej miere využíva trhové nástroje - príkladom je realizácia reformných krokov v Holandsku.
- c) reforma pri zachovaní tradičného systému verejnej správy (napr. Francúzsko).

Verheijen (1997, s. 468) vo vzťahu k transformujúcim sa ekonomikám nášho regiónu konštatuje, že ani jeden z uvedených troch základných modelov nepredstavuje v plnom rozsahu vhodné riešenie a doporučuje hľadať vlastné riešenie, založené najmä na vytváraní systémových predpokladov pre efektívne fungovanie verejnej správy.

V súčasnosti svet výrazným spôsobom prehodnocuje reálny potenciál prístupov NPM a poukazuje na skutočnosť, že s ním spojené radikálne zmeny môžu smerovať k významným potenciálnym prínosom, ale aj rizikám. Analýzou podstaty NPM a ich dopadov a účinkov sa zaoberajú mnohí predstavitelia ekonómie a správnych vied, napr. Pollit a Bouckaert (2000, 2004), Bailey (1999), Lane (2000). Ich zistenia, ako aj poznatky mnohých iných autorov spôsobili, že moderná teória začiatku 21. storočia už rešpektuje obmedzenosť potenciálu konkurencie vo verejnom sektore a prináša nové „heslá“: konkurencia a kooperácia, „modern governance“ a „Neo-Weberiánsky štát“.

Podľa Laneho (2000) NPM vyjadruje uplatňovanie metód a techník súkromného sektora v poskytovaní verejných služieb, predstavujú nový prístup k riadeniu verejného sektora, koherentnú teóriu popisujúcu spôsoby zabezpečovania verejných služieb s cieľom zvýšiť efektívnosť a kvalitu ich poskytovania, pričom jeho nosným prvkom je konkurencia a kontrakty. NPM tiež možno charakterizovať ako „presun od procesne orientovanej správy na správu orientovanú na skutočný výsledok, posun od kolektívneho poskytovania verejných a sociálnych služieb k poskytovaniu týchto služieb flexibilným spôsobom, ako individualizovaných produktov.“ (Duben, 2001, s. 167).

Všeobecne sa za základné črty NPM (pozri Keraurden a Mierlo, 1997) považujú posuny od politiky k riadeniu (na báze ekonomickej analýzy nákladov a prínosov), od pyramídových organizačných štruktúr k štábnym, od klasického plánovania k strategickým činnostiam, od procesne orientovanej správy na výsledkovo orientovanú správu, od uniformného poskytovania verejných služieb k ich individualizácii, od vlastníctva majetku k riadeniu vlastníctva majetku (podnikateľské účtovníctvo, privatizácia) a tlak na znižovanie nákladov (pri zachovaní kvality, a príp. kvantitu výstupov - "value for money").

Reforma verejnej správy, realizovaná na základe prístupov NPRVS, by mala smerovať k „zvýšeniu efektívnosti vynakladania verejných výdavkov, rastu kvality poskytovaných verejných služieb, k rastu výkonnosti fungovania verejných inštitúcií a k zavedeniu účinných metód kontroly aparátu verejnej správy“ (Pollitt a Bouckaert, 2000, s. 6), na základe zavádzania princípov trhového mechanizmu a manažérskych metód riadenia, uplatňovaných v súkromnom sektore, do štruktúry verejných inštitúcií.

Faktorom limitujúcim potenciál metód NPM sú riziká využívania konkurencie, trhových nástrojov a decentralizácie, ktoré majú ekonomický, ekonomicko-sociálny a aj politicko-správny charakter. Z ekonomických rizík/bariér uplatňovania NPM je potrebné spomenúť minimálne zvyšovanie nákladov, vznik dodatočných transakčných nákladov, nižšiu mieru využívania výhod ekonomiky klesajúcich nákladov („scale economics“), nižšiu „kvalitu“ trhu a trhového prostredia v krajinách strednej a východnej Európy.

Decentralizácia a konkurencia znamenajú vždy určité zvýšenie nákladov, ktoré môže vyplývať z rôznych skutočností (a môže, ale nemusí, byť kompenzované poklesom nákladov v inom rozmere poskytovania verejných služieb). Pozitívne dopady decentralizácie môžu byť zásadným spôsobom limitované nákladmi na realizáciu decentralizačných opatrení, rastom administratívnych a vyvolaných nákladov vyplývajúcich z decentralizácie (Allen a Tomassi, 2001, s. 74), nedostatočnými miestnymi kapacitami. Miestne samosprávy, ale aj iné decentralizované jednotky, nemusia mať potrebnú personálnu, finančnú a ďalšiu kapacitu na výkon zverených funkcií. Aktuálnosť daného problému podčiarkuje súčasná situácia na Slovensku a v Čechách, kde sídelná štruktúra je mimoriadne rozdrobená a mnohé obce (ale aj samosprávne kraje vo vzťahu k Európskej únii) nie sú samostatne schopné kvalitne (vôbec) vykonávať svoje kompetencie. Transakčné náklady spojené s ich združovaním pre výkon vybraných funkcií sú v mnohých prípadoch veľmi vysoké, obdobne s mierou decentralizácie rastú transakčné náklady „kvantifikácie verejného záujmu“. Rast rozsahu miestnych aktivít znamená viacej zainteresovaných subjektov, ktorých záujmy môžu byť často rozporné a vzhľadom na to, že ideálny mechanizmus verejnej voľby neexistuje (Arrow, 1963), manažment veľkého počtu miestnych hlasov je veľmi náročný (Bailey, 1999).

Dodatočné transakčné náklady sú aj sprievodným znakom využívania konkurencie a kontraktov vo verejnom sektore. Náklady vznikajú ako v procese prípravy a zadávania kontraktov (verejné obstarávanie a ex-ante audit), tak aj v procese ich realizácie (monitoring a manažment kontraktov), pričom tieto náklady niekedy (najmä pri nízkej profesionalite manažérov a kontrolórov vo verejnom sektore) môžu prevýšiť prínosy vyplývajúce zo

zvýšenia miery konkurenčnosti (Nemec, 2002). Zvýšenie technickej efektívnosti o jednu jednotku pri transakčných nákladoch v dvojnásobnej výške nie je progres, ale je to typický znak byrokratickej reformy, stavov, kedy je cieľom samotná reforma a nie výsledky, ktoré by sa jej prostredníctvom mali dosiahnuť (Coombes a Verheijen, 1997).

Využívanie nástrojov NPM v podmienkach krajín strednej a východnej Európy, ale aj v iných menej rozvinutých štátoch, je špecificky negatívne ovplyvňované aj osobitosťami trhu a trhového prostredia (Nemec, 2010). Ponuka nie je dostatočne rozvinutá, čo limituje možnosť reálnej konkurencie pri poskytovaní niektorých služieb. Potenciál konkurencie tiež obmedzujú faktory ako nevybudovaný právny štát, nízka kvalita samotnej verejnej správy, nízka miera schopnosti voličov kontrolovať verejnú správu.

Okrem ekonomických argumentov je potrebné ako negatíva uplatňovania reformy NPM uviesť napríklad problém koordinácie systému verejnej správy, ktorý by sa radikálnymi zmenami štruktúry verejnej správy ešte viac prehĺbil, zníženie miery „bezpečnosti“ pri zabezpečovaní verejných služieb (stráca sa priama kontrola nad ich poskytovaním), ďalej rast sociálnej nerovnosti a nárast miery korupcie. Všetky uvedené negatíva by mali byť súčasťou komplexného posudzovania reformných opatrení založených na stratégiách NPM (podrobnejšie dodatok k tejto kapitole).

Smery, ako reformovať verejnú správu na Slovensku pomerne podrobne naznačila stratégia rozvoja Slovenska, spracovaná širokým kolektívom odborníkov pod vedením Ekonomického ústavu SAV. Či tento dokument, ktorý má dominantne odborný a apolitický charakter nájde uplatnenie, je však otázne.

4. 3 Kolektívne rozhodovanie

Všetky významné rozhodnutia o štátnych intervenciách sa prijímajú prostredníctvom politických rozhodovacích procesov - či už v parlamente alebo obecných zastupiteľstvách. Spôsoby, ktorými sa v týchto orgánoch (ale aj pri každom bežnom hlasovaní) rozhoduje, sú však poznačené množstvom nedokonalostí. Základné z nich stručne rozoberieme v nasledujúcom texte.

4. 3. 1 Priama demokracia

Už rozhodovanie v priamej demokracii (t.j. vtedy, keď hlasujú všetci zainteresovaní) je spojené s významnými neefektívnosťami. Jediná forma hlasovania, ktorá zaručuje, že nikto nebude poškodený (t.j. garantuje efektívnosť), je prijímanie rozhodnutí na základe jednomyselnosti, alebo aspoň nikto nesmie byť proti. Pokiaľ by sme však akceptovali ako jedinou prípustnú túto možnosť, ostalo by príliš veľa záležitostí, ktoré by sa nedali riešiť. Existuje len málo prípadov, kedy je možné vyhovieť všetkým, podstatne viac je tých, kedy je potrebné niekoho poškodiť, aby sa iným pomohlo. Avšak aj tieto prípady je potrebné riešiť, pretože ak škoda jednému znamená dostatočne výrazný prospech pre ostatných, potom je možné poškodeného vhodne kompenzovať a všetci na tom budú lepší. Ak je potrebné odstrániť mimoriadne nebezpečné miesto na ceste a je to možné len na úkor zabratia časti súkromného pozemku, ekonomika požaduje, aby sa takéto opatrenie realizovalo a vlastník pozemku dostal adekvátnu kompenzáciu. V prípade, že by tento vlastník mal právo veta (jednomyselné hlasovanie), situácia by sa podstatne skomplikovala. Je takmer isté, že

uvedenú časť pozemku by nebolo možné od neho zakúpiť za bežnú trhovú cenu, ale kompenzácia, ktorú by požadoval, by mohla byť nadmerná a neakceptovateľná.

Verejná ekonómia v prípadoch, kedy niekomu vzniká škoda a inému úžitok, rieši situáciu tak, že sčíta rozsah prínosov a škôd, a pokiaľ sú úžitky vyššie ako škody, je možné považovať opatrenie za efektívne (Paretovo zlepšenie s kompenzáciou). Tento princíp si môžeme priblížiť na klasickom príklade.

Predstavme si, že v priamej demokracii sa rozhoduje o stavbe autobusovej zastávky v obci s piatimi obyvateľmi. Traja z nich nemajú auto a ani príliš necestujú (ich prínos je povedzme šesť jednotiek), dvaja sú podnikatelia s vlastnými vozidlami a firmou v meste - t.j. títo dvaja zastávku vôbec nepotrebujú. Náklady na stavbu zastávky sú 25 jednotiek, ktoré všetci piati obyvatelia zaplatia prostredníctvom miestnych daní rovným dielom (5 jednotiek každý). Preferencie každého jednotlivca znázorňuje tab. 15.

Tab. č. 15 Preferencie pri priamej voľbe

Obyvatel'	1	2	3	4	5
Ukazovateľ					
Prínos zo stavby zastávky	6	6	6	0	0
Náklady na výstavbu	5	5	5	5	5
Čistý prínos zo stavby zastávky	1	1	1	-5	-5
Hlasuje	áno	áno	áno	nie	nie

Zdroj: vlastné spracovanie

Celkový čistý prínos zo stavby zastávky pre celú obec je - 7 (1+1+1-5-5), t.j. verejná ekonómia nedoporučuje stavbu zastávky realizovať. Ako však bude vyzerat' hlasovanie pri použití jednotlivých možných spôsobov?

V prípade hlasovania na princípe jednomysel'nosti nebude rozhodnutie prijaté - dvaja budú stále proti, traja za. Ak sa však použije forma hlasovania, ktorá je najčastejšia pri riešení bežných otázok - nadpolovičná väčšina, potom bude stavba zastávky schválená pomerom troch hlasov ku dvom. A to aj napriek tomu, že sa týmto hlasovaním prijíma spoločensky neefektívne rozhodnutie – princíp Paretovho optima s kompenzáciou nie je rešpektovaný a celkový výška blahobytu obce sa znižuje.

V priamej demokracii je teda nutné riešiť klasickú kontroverziu - alebo sa veľký počet rozhodnutí nebude dať prijať, alebo pripustíme, že budú schvaľované aj rozhodnutia, ktoré pre celok nie sú prospešné. Ak sa pozrieme okolo seba, je zrejmé, že vo väčšine prípadov sa akceptuje druhá možnosť. Najčastejšie používanou metódou je nadpolovičná väčšina hlasov, v prípade ak je prítomná viac ako polovica oprávnených voličov. To ale znamená, že zo sto voličov stačí prítomných 51 a z týchto 51 stačí 26 hlasov za a rozhodnutie je prijaté. To znamená, že za všetkých 100 voličov vlastne rozhodne 26, čo je jasným obrazom miery rizika tejto formy.

Riziko, že prijaté rozhodnutie bude neefektívne, zohľadňujú demokratické systémy na národnej aj miestnej úrovni. Príkladom môže byť rokovací poriadok slovenského parlamentu, ktorý definuje akú formu hlasovania je potrebné použiť pre príslušný typ rozhodnutia. Ústavné zákony sa môžu prijať len ústavnou väčšinou (2/3 všetkých poslancov), kým pre iné

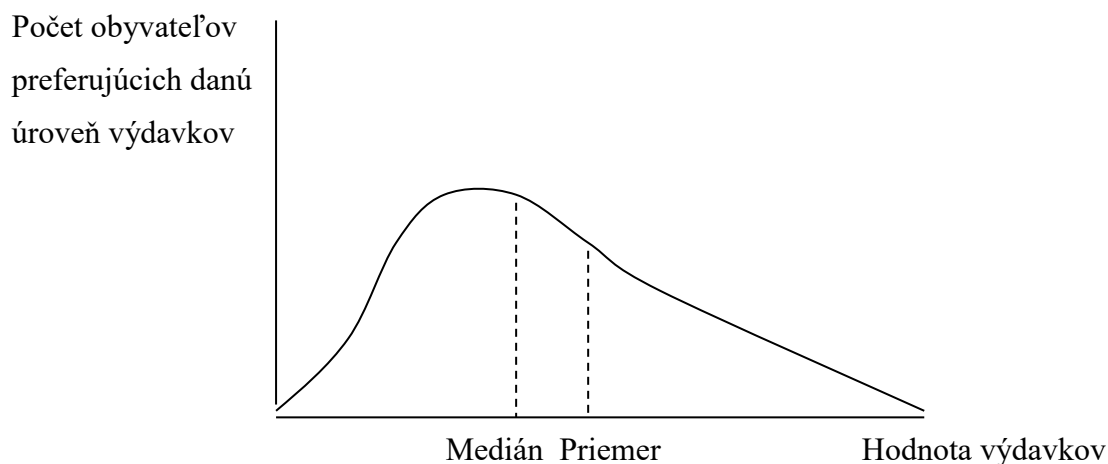
rozhodnutia stačí nadpolovičná väčšina za podmienky prítomnosti viac ako polovice poslancov.

Volič – medián

Postavenie voliča-mediána (stredného voliča) sa nachádza v bode, ktorý rozdeľuje (v prípade nepárneho počtu voličov) súbor voličov na dve rovnaké polovice. Táto pozícia z neho robí rozhodujúceho voliča, ktorý za určitých okolností môže zabezpečiť víťazstvo jednej z predložených alternatív, o ktorých sa hlasuje (jeho hlas pri nepárnom počte hlasujúcich je rozhodujúci, pretože zabezpečuje automaticky väčšinu).

Pozíciu voliča-mediána zistíme, ak zoradíme všetkých voličov podľa ich preferencií, napríklad preferencií vo veci výšky verejných výdavkov. V tomto konkrétnom prípade zisťujeme, akú výšku výdavkov jednotliví voliči preferujú a stredný volič je ten, pri ktorom nastáva stav, že presne polovica voličov preferuje vyššie výdavky ako on a polovica voličov preferuje nižšie výdavky ako on (Stiglitz, 1988). Pritom je potrebné uvedomiť si, že medián je vo väčšine prípadov iná hodnota ako priemer, takže hodnota výdavkov, ktoré volič-medián preferuje, nemusí byť totožná s priemernou hodnotou verejných výdavkov preferovaných voličmi ako celkom. Ak rozloženie preferencií nie je symetrické, napr. nízky počet osôb preferuje veľmi veľké výdavky, potom ich hodnoty výrazne ovplyvnia priemer a pozícia voliča mediána bude pod priemernou hodnotou (graf č. 13).

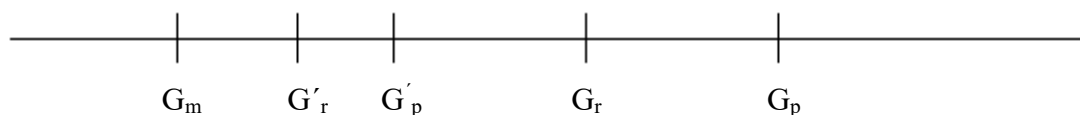
Graf č. 13 Medián verzus priemer



V prípade, že cieľom politikov je znovuzvolenie (pozri aj ďalej), pozícia voliča mediána môže zásadným spôsobom ovplyvniť rozhodovanie sa politických strán. V prípade demokracie len s dvomi politickými stranami (reálne napr. USA) nastáva nasledovná situácia.

Predstavme si hlasovanie o rozpočte. Originálne strana P preferuje výšku rozpočtu G_p a strana R výšku rozpočtu G_r . Pokiaľ je však pozícia voliča-mediána G_m , potom sa finálne rozhodnutie obidvoch strán tejto pozícii prispôsobí, s cieľom uspieť vo voľbách – graf č. 14.

Graf č. 14 Volič medián a systém dvoch politických strán



V situácii, ktorú znázorňuje graf č. 14 zvíťazí vo voľbách strana R, ktorej pozícia je bližšie k voličovi-mediánovi. Samozrejme, je možné predpokladať, že strana P sa pre najbližšie voľby poučí a pokúsi sa posunúť svoje návrhy bližšie k pozícii voliča mediána, a tento proces postupne vedie k tomu, že sa obidve politické strany postupne so svojimi návrhmi stotožnia s touto pozíciou. Teoreticky sa dostávame k situácii, kedy vlastne systém dvoch politických strán neposkytuje voličom žiadnu voľbu, čo sa v značnej miere aj v politickej praxi potvrdzuje – samozrejme realita je výrazne komplexnejšia.

4. 3. 2 Parlamentná (nepriama) demokracia

V predchádzajúcej časti sme ukázali, že aj v priamej demokracii existuje výrazné riziko prijímania rozhodnutí, ktoré nie sú pre spoločnosť ako celok prospešné. Prevažná väčšina rozhodnutí o štátnych intervenciách sa však prijíma v podmienkach nepriamej

(zastupiteľskej) demokracie, kedy o príslušnom probléme nehlasujú všetci voliči, ale len nimi zvolení zástupcovia (napr. poslanci národného parlamentu alebo obecného zastupiteľstva). V slovenskom parlamente hlasuje o najvýznamnejších otázkach našej spoločnosti maximálne 150 poslancov, ktorí zastupujú skoro 5,5 mil. obyvateľov. Je možné, aby táto malá skupina skutočne vyjadřila záujem celej spoločnosti?

Ekonomia, ale aj politológia a ďalšie disciplíny, ktoré sa touto problematikou zaoberajú, odpovedajú jasne - ako pravidlo to určite možné nie je. Prečo? Môžeme si položiť dve otázky:

- a) Je možné, aby politici poznali presné požiadavky svojich voličov a vedeli na ich základe zistiť, čo voliči požadujú ako celok?
- b) Budú mať politici záujem rešpektovať záujmy svojich voličov?

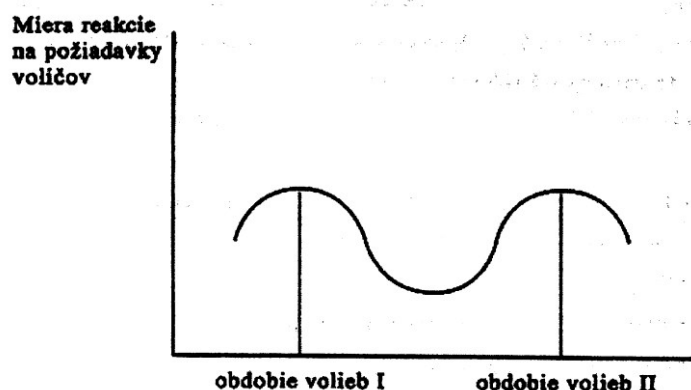
Odpoveď na prvú otázku je jasná - určite to nie je možné. Ekonomia a ani iná veda neposkytuje dostatočné nástroje pre exaktné poznanie, čo si vlastne občania určitého štátu želajú. Pre analýzu verejnej mienky je síce možné usporiadať štandardný prieskum, existuje aj možnosť referenda, tieto možnosti však nie je možné všeobecne využívať. Navyše prieskum nikdy neposkytne úplne presné údaje, pretože má výberový charakter.

Čo sa týka druhej otázky, tá je predmetom skúmania z množstva uhlov pohľadov. Verejná ekonomia aj tu využíva ekonomický princíp maximalizácie, ktorý hovorí, že aj politik v prvom rade maximalizuje svoju užitočnosť. Jej obsah môže byť rôzny. Čo všetko môže maximalizovať politik? Niektoré osobné uznanie, popularitu, iný zase osobný prospech, ktorý môže dosiahnuť formou špecifických výhod, na ktoré má zákonný nárok, ale aj zneužitím svojho postavenia (výsledkom v poslednom prípade je nezákonný majetkový prospech). Správanie sa politikov bude tiež ovplyvnené tým, či budú mať záujem o znovuzvolenie alebo nie – tento problém skúmal medzi prvými Downs (1957), ktorý je považovaný za autora teórie politických cyklov.

Model politického cyklu vysvetľuje princíp monopolného správania sa politikov, ktorí majú snahu o znovuzvolenie. Monopol na politickú moc - neodvolateľnosť politika z parlamentu alebo napr. obecného zastupiteľstva má rozličnú mieru vo vzťahu k obdobiu volebného cyklu. Tesne po voľbách šanca politika byť znovuzvoleným nie je až tak spätá s výsledkami jeho činnosti a preto miera jeho reakcie na požiadavky občanov je nižšia. Čím bližšie je termín volieb, tým sa miera reakcie politika na verejnú mienku zvyšuje.

Politik, ktorý nemá záujem o znovuzvolenie, môže počas celého volebného obdobia maximalizovať iné hodnoty ako je dôvera voličov.

Graf č. 15 Downsov model politického cyklu



Graf vyjadruje vzťah medzi mierou zodpovednosti politikov voči občanom a fázou politického cyklu. Tesne po voľbách miera zodpovednosti klesá, pred voľbami sa prudko zvyšuje.

Skúsenosti z vyspelých demokracií ukazujú, že politici pri svojom rozhodovaní budú skôr rešpektovať ciele rozličných záujmových skupín ako spoločenský záujem (ktorý, ako sme ukázali, nie je možné presne identifikovať). Výsledkom je prijímanie množstva kontroverzných zákonov, ktoré slúžia vybranej časti spoločnosti a ostatní na ne doplácajú - aj v takej vyspelej spoločnosti ako USA bol prijatý tzv. "mliečny zákon", ktorý preferuje výrobcov mlieka na úkor iných producentov, alebo nebola prijatá clintonovská reforma zdravotníctva, ktorá mala priblížiť zdravotnícky systém USA svetovému štandardu. Každý čitateľ môže z tohoto pohľadu zhodnotiť zákony prijímané v parlamente SR alebo uznesenia obecného zastupiteľstva v jeho obci.

Zlyhanie demokratických procesov z titulu nedokonalosti spôsobov politického rozhodovania (objektívnych a subjektívnych) výstižne charakterizuje Stiglitz (1988) slovami: „V našich politických procesoch sa tí, ktorí boli zvolení, aby slúžili celej verejnosti, niekedy snažia konať len v prospech určitej záujmovej skupiny. Neschopnosť politikov hájiť verejný záujem nie je len následkom nenásytosti a zlomyseľnosti niektorých vrtošivých politikov, ale môže byť nevyhnutným dôsledkom fungovania politického systému v demokratickej spoločnosti.“

4. 3. 3 Ďalšie špecifické problémy kolektívneho rozhodovania

Kolektívne rozhodovanie je spojené aj s ďalšími problémami, ktoré znižujú jeho efektívnosť. O niektorých z nich sa stručne zmienime.

Problém cyklickej voľby (Condorcetov paradox) je spojený s možnosťou manipulácie výsledkov hlasovacieho procesu. Za určitých podmienok môže dojsť k takému rozloženiu hlasov voličov, ktoré spôsobí, že o tom, ktorý návrh bude prijatý, môže rozhodnúť ten, kto riadi hlasovanie. Klasický príklad je spojený s hlasovaním o rozpočte. Schváliť je možné nasledovné tri možnosti - veľkú, malú alebo strednú výšku rozpočtu. Hlasujú tri skupiny voličov - A, B, C. Poradie ich preferencií vyjadruje tab. 16.

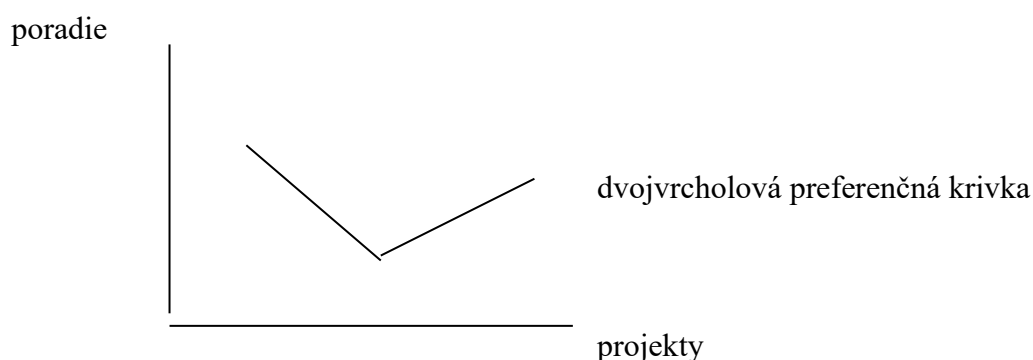
Tab. č. 16 Preferencie voličov

Poradie preferencií Skupina voličov	Prvá preferencia	Druhá preferencia	Tretia preferencia
A	veľký	malý	stredný
B	malý	stredný	veľký
C	stredný	veľký	malý

Zdroj: vlastné spracovanie

Ak sa pozrieme na výsledok hlasovania, potom v prípade, že sa hlasuje o veľkom rozpočte proti malému, zvíťazí veľký rozpočet, pretože zaň hlasuje skupina A a C. V prípade, že sa hlasuje o malom rozpočte proti strednému, potom zvíťazí malý, pretože zaň hlasuje skupina A a B. Jednoznačnosť hlasovania v tejto situácii požaduje, aby veľký rozpočet zvíťazil nad stredným (zvíťazil nad malým, ktorý zvíťazil nad stredným). Opak je však pravdou, pretože pri tomto kole hlasovania vyhráva stredný rozpočet, pre ktorý sa rozhodnú skupiny B a C. Celkový výsledok hlasovania v tejto hypotetickej situácii závisí len od poradia hlasovania (ktoré v mnohých prípadoch definuje ten, kto vedie alebo pripravuje schôdzu).

Charakteristika preferencií (napr. Musgrave a Musgrave, 1994) je jedným z faktorov, ktoré môžu spôsobiť netranzitivnosť voľby (situáciu, kedy o výsledku voľby môže rozhodnúť poradie hlasovania - už spomenutý Condorcetov paradox). V prípade, že niektorý volič má dvojrcholové preferencie, potom preferuje dva varianty pred jedným, čo spôsobuje potenciálne zlyhanie hlasovania.

Graf č. 16 Dvojrcholové preferencie

Ten, kto pripravuje program rokovania schôdze, má aj iné možnosti, ako ovplyvniť výsledok hlasovania. Ďalším klasickým príkladom je možnosť zaradiť alebo nezariť niektorý návrh do obsahu hlasovania, ktorú si môžeme priblížiť na nasledovnom príklade.

Hypoteticky je možné predstaviť si hlasovanie o obsahu investičného plánu obce. Do úvahy prichádzajú štyri možnosti - vodovod, športový areál, knižnica a telocvičňa. Voliči sú rozdelení do štyroch skupín a o výsledku hlasovania rozhoduje súčet poradí (situácia typická

aj pre hodnotenie v rámci posudzovania súťažných návrhov pri verejnom obstarávaní). Hypotetické preferencie vyjadruje tab. 17.

Tab. č. 17 Preferencie voličov bez vylúčenia alternatívy

Skupina voličov	A	B	C	D
Možnosti výstavby				
vodovod	1	1	3	3
športový areál	4	4	2	2
knižnica	3	2	1	1
telocvičňa	2	3	4	4

Zdroj: vlastné spracovanie

Pri tomto návrhu zvíťazí v hlasovaní knižnica, ktorej súčet je 7, pred vodovodom so súčtom 8. V prípade, že predkladateľ návrhu nezaradí do programu hlasovania športový areál, ktorý má minimálnu podporu, výsledok sa zmení (tab. 18). Ako je z tabuľky jasné, v tomto prípade už víťaznou možnosťou bude vodovod so súčtom 6 pred knižnicou so súčtom 7.

Tab. č. 18 Preferencie voličov s vylúčením alternatívy

Skupina voličov	A	B	C	D
Možnosti výstavby				
vodovod	1	1	2	2
knižnica	3	2	1	1
telocvičňa	2	3	3	3

Zdroj: vlastné spracovanie

Niekomu sa môže tento príklad zdať vykonštruovaný, avšak vo volebných procesoch nie sú obdobné prípady ničím mimoriadnym. Klasickým príkladom môžu byť prezidentské voľby v krajinách, kde sa prezident volí priamo. Kým v prvom kole sa volič rozhoduje medzi množstvom kandidátov, do druhého postupujú len dvaja s najvyšším počtom hlasov. Veľmi ľahko sa môže stať, že víťaz prvého kola už v druhom kole nezvíťazí, pretože voliči tých, ktorí nepostúpili ďalej, sa môžu aj všetci pridať k tomu, kto bol pôvodne druhý – stav, ktorý nastal aj v slovenských prezidentských voľbách 2004, pričom najväčší favorit vypadol už v prvom kole.

Ďalším príkladom môže byť priebeh hlasovaní o usporiadateľoch Olympijských hier 1996 a 2000, ktoré mali nasledovný priebeh (tab. 19 a 20). Neskorší známy škandál ukázal, že o rozdelení hlasov v značnej miere rozhodovali iné faktory ako skutočné podmienky v jednotlivých kandidátskych mestách, čo len ďalej dokazuje zlyhanie verejnej voľby.

Tab. č. 19 Hlasovanie o OH 1996

Hlasovacie kolo	1	2	3	4	5
Mesto					
Atlanta	19	20	26	34	51
Atény	23	23	26	30	35
Toronto	14	17	18	22	
Melbourne	12	21	16		
Manchester	11	5			
Belehrad	7				

Zdroj: vlastné spracovanie

Tab. č. 20 Hlasovanie o OH 2000

Hlasovacie kolo	1	2	3	4
Mesto				
Sydney	30	30	37	45
Peking	32	37	40	43
Manchester	11	13	11	
Berlín	9	9		
Istanbul	7			

Zdroj: vlastné spracovanie

Ďalšou možnosťou manipulácie výsledkov volieb je **vzájomná výmena hlasov** (log-rolling) napr. medzi politickými stranami. Ak jedna strana pri hlasovaní o určitom návrhu nemá svoje vlastné zásadné stanovisko, môže svoje hlasy vymeniť za podporu, ktorú neskôr dostane od strany, ktorej pomohla. Už starší príklad využitia tejto možnosti je vzájomné prepojenie hlasovania o novele trestného zákona a zmluve s Maďarskom v slovenskom parlamente.

Významné možnosti manipulácie výsledku hlasovania poskytuje aj právo výberu spôsobu hlasovania. Rozdelenie Česko-Slovenska v roku 1993 by asi nebolo možné dosiahnuť prostredníctvom referenda, preto sa o tomto dôležitom fakte rozhodlo len na úrovni federálneho parlamentu.

Aj samotné hlasovanie môže mať množstvo podôb, ktoré môžu rôznym spôsobom modifikovať výsledky hlasovania. Musgrave a Musgrave (1994) uvádzajú napr. ďalšie dve možnosti:

- a) pluralitné hlasovanie - víťazí variant, ktorý sa najčastejšie ocitol na prvom mieste (s rizikom výrazných negatívnych preferencií u tých, ktorí tento návrh nepriorizujú),

- b) hlasovanie podľa počtu bodov - víťazí variant s najvyšším počtom bodov podľa jednotlivých zvolených kritérií. Zvolené kritériá môžu byť navyše zvýhodnené alebo znevýhodnené tzv. váhami, ktoré vyjadrujú ich relatívnu dôležitosť (tento spôsob je v podstate predpísaný pre procesy vyhodnocovania súťažných návrhov vo verejnom obstarávaní v SR).

Politické rozhodovanie - hlasovanie má preto ďaleko od ideálu demokracie, od naivného predpokladu, že o výsledku hlasovania vždy rozhodne vôľa väčšiny (národa ako celku). Politické rozhodovacie procesy zlyhávajú, pretože vzhľadom na svoju podstatu musia zlyhávať - je len otázka, v akej miere. Vhodné politické usporiadanie spoločnosti môže toto riziko znížiť, obmedziť, ale nikdy nie odstrániť.

Predpoklad, že neexistuje žiadna hlasovacia forma založená na princípe väčšinového hlasovania, ktorá nezávisí na poradí predkladania návrhov, zaručuje efektívnosť a rešpektuje individuálne preferencie, definoval K. Arrow vo svojej práci "Social Choice and Individual Values" (1963). Benárd (1990) v tomto smere konštatuje, že preferenčné tranzitívne poradie sa môže demokraticky vytvárať na základe individuálnych poradí len v prípade, že postup dodržiava nasledovné podmienky (pričom dokazuje, že ich nie je možné simultánne naplniť):

- a) univerzalita výberu (preferencií),
- b) pozitívne spojenie individuálnych a spoločenských úžitkov,
- c) nezávislosť individuálnych a spoločenských výberov od alternatív, ktorých sa výber netýka,
- d) suverenita občanov,
- e) absencia diktátorskej formy výberu.

Zhrnutie

Využitie štátnych intervencií na realizáciu jednotlivých funkcií štátu je vždy spojené so značným rizikom. Príčinou je tzv. „zlyhanie štátu“. Podrobne ho rozoberá škola verejnej voľby, ktorá vznikla v druhej polovici dvadsiateho storočia. Základné príčiny „zlyhania štátu“ sme analyzovali podľa troch okruhov - všeobecné príčiny zlyhania štátu, teória byrokracie, samotná verejná voľba – procesy politického rozhodovania.

Realizácia štátnych intervencií je mimoriadne komplikovaná už len vzhľadom na samotný charakter ekonomiky. Ekonomické zákony neplatia absolútne, ale vyjadrujú len všeobecný trend, od ktorého sa jednotlivé procesy môžu výrazne odlišovať, dokonca byť krátkodobo v úplnom rozpore. Vzhľadom na charakter ekonomiky, ktorej vývoj je len veľmi ťažko možné presne predpovedať, v ktorej nie je možné komplexne modelovať a experimentovať, príprava a realizácia štátnych intervencií naráža na celý systém problémov, najmä na problémy spojené s jednoznačným definovaním požadovaného optimálneho výsledného stavu (nie vždy vieme, čo je optimálny výsledok štátnej intervencie), problémy spojené so zložitou definovaním optimálny postup na dosiahnutie vytýčeného cieľa (nie vždy vieme, ako cieľ dosiahnuť), problémy spojené s tým, že štátne intervencie vyvolávajú množstvo rôznorodých reakcií, ktoré nie je možné presne a v plnom rozsahu predvídať (nikdy nevieme presne, čo sa ako dôsledok štátnej intervencie skutočne stane).

O každom štátnom opatrení rozhodujú politici prostredníctvom demokratických procesov a realizujú ich štátni úradníci - byrokracia. Ak chceme zabezpečiť úspešnosť štátnej intervencie, potom musíme ich správanie brať pri analýze predpokladaných výsledkov do úvahy.

Ekonomická analýza vychádza z toho, že aj úradníci maximalizujú svoj úžitok, tak ako všetky ostatné subjekty - spotrebiteľia, podnikatelia. Vzniká teda otázka - čo je obsahom úžitkovej funkcie úradníkov? Budú robiť všetko v prospech úspešnosti štátnej intervencie, alebo ich bude zaujímať ich osobný prospech? Ekonómia upozorňuje, že pravdepodobný celkový trend byrokracie bude smerovať k alokačnej a technickej neefektívnosti a tým k ďalšiemu znižovaniu potenciálnej miery úspešnosti štátnych zásahov. Problémy neefektívnosti byrokracie sa snažili riešiť prístupy „New Public Management“, ale bez podstatnejšie úspechu, časť nástrojov NPM je ale vhodné aj dnes efektívne uplatňovať.

Všetky významné rozhodnutia o štátnych intervenciách sa prijímajú prostredníctvom politických rozhodovacích procesov - či už v parlamente alebo obecných zastupiteľstvách. Spôsoby, ktorými sa v týchto orgánoch (ale aj pri každom bežnom hlasovaní) rozhoduje, sú však poznačené množstvom nedokonalostí. Jediná forma hlasovania, ktorá zaručuje, že nikto nebude poškodený (t.j. garantuje efektívnosť), je prijímanie rozhodnutí v systéme priamej demokracie na základe princípu jednomyseľnosti (nikto nesmie byť proti).

Všetky ostatné formy hlasovania sú náchylné k neefektívnosti, pre mnohé realizačné problémy, ktoré sme uviedli. Volič-medián sa nachádza v bode, ktorý rozdeľuje (v prípade nepárneho počtu voličov) súbor voličov na dve rovnaké polovice. Táto pozícia z neho robí rozhodujúceho voliča, ktorý za určitých okolností môže zabezpečiť víťazstvo jednej z predložených alternatív, o ktorých sa hlasuje. V prípade, že cieľom politikov je znovuzvolenie (pozri aj ďalej), pozícia voliča mediána môže zásadným spôsobom ovplyvniť rozhodovanie sa politických strán. Z pohľadu nepriamej demokracie sú symptomatické dve otázky - Je možné, aby politici poznali presné požiadavky svojich voličov a vedeli na ich základe zistiť, čo voliči požadujú ako celok? Budú mať politici záujem rešpektovať záujmy svojich voličov? Odpoveď na prvú je „určite nie“, na druhú „možno“. Model politického cyklu vysvetľuje princíp monopolného správania sa politikov, ktorí majú snahu o znovuzvolenie. Politik, ktorý nemá záujem o znovuzvolenie, môže počas celého volebného obdobia maximalizovať iné hodnoty ako je dôvera voličov. Problém cyklickej voľby (Condorcetov paradox) je spojený s možnosťou manipulácie výsledkov hlasovacieho procesu. Za určitých podmienok môže dôjsť k takému rozloženiu hlasov voličov, ktoré spôsobí, že o tom, ktorý návrh bude prijatý, môže rozhodnúť ten, kto riadi hlasovanie. Ten, kto pripravuje program rokovania schôdze, má významné možnosti, ako ovplyvniť výsledok hlasovania. Ďalšou možnosťou manipulácie výsledkov volieb je vzájomná výmena hlasov (log-rolling) napr. medzi politickými stranami. Politické rozhodovanie - hlasovanie má preto ďaleko od ideálu demokracie, od naivného predpokladu, že o výsledku hlasovania vždy rozhodne vôľa väčšiny (národa ako celku). Politické rozhodovacie procesy zlyhávajú, pretože vzhľadom na svoju podstatu musia zlyhávať - je len otázka, v akej miere. Vhodné politické usporiadanie spoločnosti môže toto riziko znížiť, obmedziť, ale nikdy nie odstrániť. Predpoklad, že neexistuje žiadna hlasovacia forma založená na princípe väčšinového hlasovania, ktorá nezávisí na poradí predkladania návrhov, zaručuje efektívnosť a rešpektuje individuálne preferencie, definoval K. Arrow.

Kľúčové slová

„Zlyhanie štátu“, byrokracia, „New Public Management“, pravda, verejný záujem, politici, volič-medián, priama demokracia, hlasovanie, nepriama demokracia, politický cyklus, Condorcetov paradox, Arrowova teoréma, „log-rolling“.