

Masarykova univerzita
Fakulta sociálních studií



Zhodnocení TEORIE VEŘEJNÉ VOLBY **z hlediska její využitelnosti v současné** **veřejné politice**

Velice dobré!

Prosím upravit a doplnit podle poznámek v textu, zejména pak podrobněji charakterizovat v úvodu jednotlivé teorie, kterými se zabýváte dále v textu, v něm zakomponovat i další autory zabývající se danými tématy (střední volič, t. byrokracie aj.) a před započítáním analytické kapitoly doporučuji vložit souhrnné

schéma zahrnující probírané koncepty a jejich krátké vysvětlení, včetně decentního popisu.

Předmět: Základy veřejné politiky (VPL150)

Vypracovaly: Eliška Brejšková (414 929) Jana Žajdlíková (388 177)

Datum: 29. 11. 2013

OBSAH

ÚVOD	4
1 Obecné pojednání o teorii veřejné volby.....	5
2 Specifické teorie veřejné volby	6
2.1 Teorie středního voliče	7
2.2 Teorie racionální volby	8
2.3 Teorie byrokracie	9
3 Využití teorií v praxi	10
3.1 Teorie středního voliče	10
3.2 Teorie racionální volby	10
3.3 Teorie byrokracie	11
ZÁVĚR.....	12
SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY	13

ÚVOD

Seminární práce pojednává o teorii veřejné volby **proč?**, která je komplexem mnoha přístupů **jakých konkrétně a čím se krátce zabývají?**. Co je cílem předkládané práce a proč se **tímto cílem zabýváte, k čemu je jeho zodpovězení užitečné?** Nejdříve krátce pojednáme o hlavních přístupech **koho – čeho, jakých autorů, pojednávajících o jakých tématech a jak dnes využitelných?**, které jsou pro celistvé pochopení teorie veřejné volby důležité. Konkrétně a více detailně se zaměříme na pojetí byrokracie a demokracie v kontextu veřejné volby **proč právě demokracie a byrokracie? Je důležitější než jiné koncepty teorie veřejné volby?**.

Chování a situace, které teorie vysvětluje, jsou pozorovatelné v běžném fungování společnosti a v závěru práce se pokusíme o jejich demonstraci na konkrétních případech **uved'te konkrétněji**.

1 Obecné pojednání o teorii veřejné volby

Teorie veřejné volby je poměrně mladou vědní disciplínou, která se začala rozvíjet převážně až po roce 1948. Ovšem poznatky, na které teorie veřejné volby reaguje, vycházejí z doby mnohem dřívější.

V období 4. století před našim letopočtem, kdy významný řecký filosof Aristoteles zkoumal **Řeky**, dospěl k názoru, že člověk přirozeně tíhne k politickým činnostem a ve svých činech sleduje veřejný zájem. Na druhé straně v 18. století našeho letopočtu, vystoupil s myšlenkou **ekonomického člověka lépe** skotský ekonom a filozof Adam Smith. Ten tvrdil, že člověk sleduje svůj vlastní zájem a tíhne k ekonomické činnosti. (Dvorská-Krupková, 1994)

Na základě těchto poznatků jsou založeny dvě odlišné společenské disciplíny-politická věda a ekonomická věda. Je zde kladena klíčová otázka, zda může být **politický člověk a ekonomický člověk** tentýž. Teorie veřejné volby podává na tuto otázku kladnou odpověď. Z toho důvodu můžeme teorii veřejné volby definovat jako „ekonomické studium kolektivního, netržního rozhodování, tj. jde o aplikaci ekonomiky do politických věd.“ (Dvorská-Krupková, 1994)

Jak uvádí Holman (2005), škola veřejné volby vychází z metodologického individualismu, a proto musí společenské vědy analyzovat jednání jednotlivce a jeho zájmy. Teorie netvrdí, že jsou lidé vedeni svými individuálními zájmy stoprocentně, ale podotýká, že oběť přinesená veřejnému zájmu ve jménu veřejného blaha je značně menší.

Teorie veřejné volby zahrnuje velké množství konceptů. Jelikož se konkrétněji budeme zaměřovat na dva koncepty **na jaké a proč?**, je dobré alespoň stručně zmínit další z nich. Jeden z těchto konceptů je **Arrowův teorém nemožnosti**, který se snaží zjistit, zda z individuálních škál preferencí jednotlivců, lze vyvodit škálu preference společnosti. Výsledek tohoto zkoumání ale prokázal, že nikoliv. (Holman, 2005) Toto tvrzení je možné opřít o **následující** příklad (Holman, 2005):

Tři jednotliví voliči se rozhodují mezi třemi stranami. Každý z nich má odlišné preference. Pokud bychom se snažili seřadit alternativy podle společenské preference na základě většinového hlasování, došli bychom k závěru, že Strana A je lepší než Strana B (hodnotí tak dva ze tří voličů). Dále vidíme, že Strana B je lepší než Strana C (hodnotí tak dva ze tří voličů). Logickou úvahou by měla být tedy Strana A lepší než Strana C. Toto ale vyvrací fakt, že dva ze tří voličů hodnotí Stranu C jako lepší než Stranu A. Jak poukazuje

Arrow, na základě většinového hlasování, není možné vytvořit žádnou škálu společenských preferencí.

Schéma č.1 název

Volič Adam	Strana A	<i>lepší než</i>	Strana B,	<i>která je lepší než</i>	Strana C
Volička Beáta	Strana C	<i>lepší než</i>	Strana A,	<i>která je lepší než</i>	Strana B
Volič Vojtěch	Strana B	<i>lepší než</i>	Strana C,	<i>která je lepší než</i>	Strana A

Zdroj: doplnit

Dále je důležité zmínit se o **teorii politického cyklu**, ve které dochází ke zkoumání chování politiků v období předvolebním a v období po volbách. Před volbami se vlády uchylují k *politice poptávkové expanze*, která přináší pozitivní efekty brzy- tedy ještě před volbami a negativní důsledky se dostaví až později. Po volbách dojde k přesměrování preferencí vlád na *politiku poptávkové restrikce*, kdy se negativní důsledky dostaví v dostatečném předstihu před dalšími volbami a pozitivní dopady můžeme očekávat až za delší dobu, kdy se bude blížit konání dalších voleb. (Holman, 2005)

Další známou teorií veřejné volby je např. obchodování s hlasy neboli **log-rolling**. Toto obchodování je založeno na tom, že skupina voličů, či jeden volič věnuje své hlasy druhé skupině voličů ve prospěch jim prosazované alternativy výměnou za jeho hlasy ve prospěch projektu preferovaného první skupinou či jedním voličem, který by bez hlasu druhých voličů nemohl zvítězit (Dvorská-Krupková, 1994).

Do teorie veřejné volby patří také teorie **dobývání renty** (Rent – seeking). Je to pojem užívaný k popisu činnosti jednotlivců nebo firem, které se snaží získat bohatství, a to především s pomocí státu. Přesněji řečeno, místo aby šlo o produktivní přínos pro hospodářství, se snaží získat výhody pro sebe tím, že manipuluje s politickým prostředím.

2 Specifické teorie veřejné volby

V kapitole specifických teorií veřejné volby jsme se zaměřovaly na teorie, které ve svých knihách *Insidie Bureaucracy (rok vydání)* a *An Economic Theory of Democracy (rok vydání)* uvádí Anthony Downs. Konkrétněji jsme zpracovaly a podrobně popsaly v následujícím textu teorii středního voliče, teorie racionální volby a teorii byrokracie. **Byl D jediným autorem zabývajícím se VV? Proč jste vybrali právě jeho? V následujících podkapitolách doplňte, kde je to možné, z jakých jiných teoretiků D vycházel, resp. jací jiní autoři se danou teorií zabývají a rozvíjejí ji (typicky u t. byrokracie, ale i u jiných teorií)**

2.1 Teorie středního voliče

Jednou z nejdůležitějších teorií veřejné volby je teorie středového voliče. Tento teorém poprvé definoval Harol Hotelling a později ho podrobněji analyzoval Anthony Downs ve své knize An Economic Theory of Democracy.

Hotelling (rok vydání) uvádí ve své práci příklad, kde se dva obchody postupně přibližovaly středu náměstí, aby získaly co největší počet zákazníků. Nemohou se postavit tam, kde by opravdu chtěly, ale tam, kde získají největší počet zákazníků. Tento příklad lze aplikovat do politiky např. při rozhodování dvou politických rivalů, kteří se snaží se získat co největší počet voličských hlasů. Politické strany se na základě tohoto modelu budou snažit co nejpresněji reprezentovat názory voliče stojícího uprostřed politického spektra. Předpokládá se, že levicový politik začne lovit voliče směrem napravo, ale tak, aby ještě neztratil své levicové voliče. Totéž platí v opačném směru pro pravicového politika. Většinové hlasování tak vede k tomu, že v systému dvou politických stran nemá volič volbu, protože obě strany mu nabízí poměrně stejnou politiku. Všechny strany tudíž chtějí získat co největší výhodu a umisťují se se svou nabídkou ke středu, aby byly schopny oslovit co nejpočetnější skupinu občanů, díky jejichž hlasům by mohly vytvořit vládu s co nejsilnější oporou v parlamentu. To je také jedna z možností, jak se dá vysvětlit nižší účast ve volbách. Voliči porovnávají očekávané výnosy z výsledků voleb s náklady vlastní účasti ve volbách (Downs, 1957).

Voliče mediána definuje Dvorská – Krupová (rok vydání) jako takového voliče, pro něhož počet jednotlivců, kteří preferují vyšší úroveň výdajů, je vlastně roven počtu jednotlivců, kteří preferují nižší úroveň výdajů. Rovnovážná úroveň výdajů za použití většinového pravidla, je taková úroveň, kterou nejvíce preferuje volič = medián. Volič medián je tedy takový volič, pro něhož vlastně polovina voličů jednotlivců /hlasujících/ preferuje, aby vláda utrácela méně a polovina, aby vláda utrácela více (1994).

Stejně jako v Hotellingově modelu i zde strany ztrácejí podporu lidí z okraje osy, tedy extremistů (to, jestli se ve společnosti budou vyskytovat dvě nebo více stran, záleží na tvaru distribuce voličů a volebních pravidlech), zejména pokud se ostatní strany stanou příliš podobnými a nebude mezi nimi možno rozlišit.

Downs předpokládá, že ve více stranickém uspořádání je pro strany výhodnější se více vázat k ohraničeným voličským segmentům a strany by naopak měly více zdůrazňovat vzájemné odlišnosti.

2.2 Teorie racionální volby

Konkrétní termín poprvé použil Gordon Tullock, ale jako první jej definoval Downs. V oblasti politiky je iracionální být dobře informovaný, protože výnosy ze získání potřebných dat jsou natolik nízké, že ospravedlňují vynaložení času a jiných zdrojů na jejich získání. Čas jsou peníze a nabytí informací je časově náročné. Lidé porovnávají prospěch z lepších informací či znalostí s náklady na jejich pořízení. Rozumnou cestou pro člověka tedy je, aby si dokázal opatřit dostatek informací a znalostí, aby byl schopen učinit přiměřeně dobré rozhodnutí. Downs srovnává člověka ekonomického a člověka politického. Člověk politický nebude moci kalkulovat do budoucna v takové míře, jako člověk ekonomický, stejně jako člověk ekonomický i člověk politický zůstává zjednodušením komplexní lidské osobnosti, kterou bude charakterizovat neustálé zvažování zisků a nákladů. Člověk ekonomický je totiž racionálně uvažující, zaměřený primárně na zvyšování užitku (Caplan, 2010).

V oblasti politiky je tomu ale tak, že je velmi nepravděpodobné, aby jeden hlas změnil výsledek voleb. Můžeme tedy předpokládat, že neinformovaní občané volí víceméně nahodile. Tzn. obstarávání politických informací je časově náročné, a pokud tvrdíme, že čas jsou peníze a víme, že mezní efekt z našeho hlasu je nulový, racionální člověk jedná tak, že radši zůstane neinformovaný (Caplan, 2010).

Na co se tedy zaměřuje racionální člověk? Podle Downse výraz racionální se nikdy nevztahuje na cíle, které jednající člověk sleduje, ale pouze na jím užití prostředky. Je tomu tak proto, že deficitním znakem racionality je efektivnost, např. maximalizace výstupů daných vstupů. Racionální člověk je podle Downse charakterizován jako ten, který je vždy schopen se rozhodnout, pokud jsou mu představeny různé alternativy. Jednotlivé alternativy dokáže seřadit podle svých preferencí. Tyto preference jsou tranzitivní. Vždy si dokáže vybrat tu alternativu, která má pro něho nejvyšší preferenci. Vždy udělá stejné rozhodnutí za předpokladu stejných podmínek. Za racionální chování přitom Downs považuje to, které bylo efektivně navrženo k dosažení vědomě vybraných cílů, ať už ekonomických, nebo politických (Downs, 1957).

Z racionálního jednání vyplývá z tzv. racionální ignorance. Racionální ignorance je jev, ve kterém volič ví, že jeho jeden hlas ovlivní výsledky voleb velmi malou měrou. Voliči tak nejsou motivováni, aby si o programech kandidujících stran zjistili dostatečné množství informací. Voliči jsou zaslepeni svými vlastními zájmy a dále se nezajímají o skutečnost, že zájmy jiných voličů se liší. Tento fakt je triumfem pro politika, který dokáže voliči nabídnout to, co volič považuje za důležité. Chytrý politik může dát slib více voličům, i když jsou tyto

sliby různorodé a neslučitelné, to si ovšem volič neuvědomí (Holman, 2005). Dalším aspektem racionální ignorance je časové hledisko dopadů politických opatření. Holman uvádí, že ten politik, který slibuje voličům prospěch před volbami, kdy náklady opatření se dostaví až po volbách, má mnohem vyšší šanci na zvolení než politik, který prosazuje opatření, jehož náklady se dostavují před volbami a prospěch přichází až po volbách. Tento jev je nazýván efekt krátkozrakosti (Holman, 2005). Nastává zde problém, že lidé si často neuvědomují, že to, co se v současné situaci zdá jako správné řešení, může mít v budoucnu negativní dopad.

2.3 Teorie byrokracie

Downs ve své knize *Inside Bureaucracy* (1994) vysvětluje pojetí byrokracie, která je v jeho úvahách tvořena úředníky maximalizující svůj užitek. Tito představitelé byrokracie mají stanovené cíle, kterými jsou příjem, moc, prestiž, výhody, touha sloužit veřejnému zájmu, loajalita či bezpečí. Stanovení cílů záleží na jednotlivém úředníkovi. Downs poskytuje typologii úředníků, které je dělí na jedince zaměřené jen na svůj vlastní zájem. Sem spadají takzvaní horolezci a konzervativci. Dalším typem úředníků jsou smíšeně motivovaní, kteří se snaží o kombinaci zájmů vlastních i altruistických. Do této kategorie spadají zelóti, advokáti a státníci. (Downs, 1994)

Byrokracie v pojetí Downse se liší od funkcionálního pojetí byrokracie zastávané Weberem. Tradiční byrokraté by měli sledovat společenské blaho, ale byrokraté popisovaní Downsem jako ekonomické bytosti se snaží o zlepšení svého postavení a vlivu.

Ve vztahu k byrokracii je nutné zmínit jméno William Niskanen, který vysvětluje chování byrokratů, kteří se snaží maximalizovat rozpočty svých úřadů. **Zde zmiňte i další autory zabývající se tzv. budget-maximizers (mj. také Dunleavy)** Tato maximalizace rozpočtů znamená výhody nikoli pro běžné občany, ale pro byrokraty samotné. Jedním z triumfů úředníků je fakt, že disponují informačními výhodami a monopolem služeb, které nabízejí. (Holman, 2005)

Z výše zmíněného vyplývá, že chování byrokratů je neefektivní. Vzniká zde otázka, jak je možno tuto neefektivitu eliminovat. Odpověď nalezneme v knize *Veřejný sektor a veřejné finance*. Dle autorů je jedním z řešení veřejná kontrola byrokracie, dále se naskýtá řešení vytvoření efektivního systému ekonomického hodnocení veřejných politik a programů. (František Ochrana, Jan Pavel, Leoš Vítek a kol., 2010)

Sem vložte kapitolu Dílčí shrnutí, která by mapovala jednotlivé koncepty (např. v levém sloupci a jejich klíčové teze, resp. jednotvětvě vysvětlení, o čem daný koncept/teorie pojednává (v pravém sloupci)

3 Využití teorií v praxi

V Následující části jsou vysvětleny jednotlivé teorie na konkrétnějších případech.

3.1 Teorie středního voliče

U každých voleb v demokratickém státě se setkáváme s různými politickými strategiemi. Politici tvoří reklamní kampaně, které propagují názory politických stran. Je to tzv. politický marketing. Jako nejzákladnější rozdělení stran máme pravici (např. ODS) a levici (KSČM). Stranu na pravici od "středu" budou všichni voliči, kteří chtějí volit ODS. Budou je tedy volit všichni voliči, kteří sympatizují s jejich názory (hlasy od středu doprava). Tato strana se také pokusí získat některé hlasy strany "nalevo" od KSČM (aniž by přitom ztratila hlasy, které získala) tím, že se posune "doleva", tj. do "středu" politického spektra např. do své politických postojů, které propagují veřejnosti, přidají i postoje, které mohou být sympatické i pro voliče, kteří sympatizují s levicí. Obdobným způsobem by mohla strana KSČM od politického "středu" přetáhnout některé hlasy strany "napravo" od středu tím, že by se taktéž posunula do "středu" politického spektra, tj. v jejím případě směrem doprava.

Podniknou-li obě strany výše uvedené, tj. přesunou se programově do politického středu, pak program obou stran skončí co nejbližší politickému středu a volič vlastně nemá možnost si vybrat, jelikož postoje obou stran jsou téměř totožné.

3.2 Teorie racionální volby

Podle této teorie se v praktickém životě lidé nezajímají o politiku v takové míře, jaké by měli. Mnoho lidí je v oblasti politických témat velmi ovlivněno masmédií. Také většina lidí nesleduje politiku v takové míře, aby dokázaly objektivně zhodnotit politickou situaci a na základě informací subjektivně se rozhodnout, koho např. ve volbách zvolit. Např. Paní Jana, má dvě děti (2 a 6 let) je rozvedená a o děti se stará sama. V předchozích volbách nešla volit, jelikož jí její hlas přišel jako zbytečný a neměla ani nikoho, kdo by jí děti pohlídal. Letos se rozhodla, že volit půjde. Před volbami shlédla pár diskusních debat politiků, ale nijak se o ně dále nezajímala. Volila nakonec stranu, která byla nejvíce vidět v médiích, na plakátech a také se jí poměrně líbil jejich volební program. Řekla si, proč ne. Vždyť můj hlas nic nezmění a volila tuto stranu.

Lidé porovnávají prospěch z lepších informací či znalostí s náklady na jejich pořízení. Racionální člověk také ví, že jeho hlas nemůže nijak závratně ovlivnit výsledek voleb. Voliči tak nejsou nijak namotivováni, aby si zjistili potřebné množství informací.

3.3 Teorie byrokracie

Teorie byrokracie v pojetí veřejné volby je možno demonstrovat na příkladu korupce. Dle průzkumu z roku 2006, který se zabýval vnímáním korupce v ČR z pohledu politiků a manažerů, vyplynulo, že velká většina respondentů, považuje korupci za důsledek vysoké míry byrokracie a neetického chování úředníků (Donath Business & Media [online]). Tento průzkum potvrzuje myšlenku ekonomického chování byrokrata, který se snaží zvýšit svůj vlastní prospěch, a to právě tím, že bere „nečisté peníze“. Je nám nejspíše jasné, že tímto činem se nesnaží jednat ve prospěch společnosti a jejich občanů.

Snahu o snížení byrokracie lze vidět také v obsahu volebních programů některých politických stran (např. ODS, Strana svobodných občanů). Můj názor je takový, že lidé podporují stranu, která se snaží o eliminaci byrokracie. Občasné se cítí byrokracií utlačováni a omezováni, uvažují o byrokracii jako o neprůhledné vrstvě státu, do které běžný občan nevidí, nemůže zjistit, co se uvnitř opravdu děje. Je samozřejmé, že byrokraté by se snižováním jejich úřadů nesouhlasili, jelikož role byrokrata je pro ně prostředek pro zvýšení svého vlastního prospěchu.

ZÁVĚR

Teorie veřejné volby znamenala velký obrat v oblasti politiky. Díky těmto teoriím byly odhaleny nové mechanismy v oblasti politické sféry. Celkově je tato teorie založena na spojení myšlení člověka ekonomického a politického. Metody a nástroje díky tomuto propojení, jsou využívány převážně z ekonomické metodologie.

Teorie veřejné volby se snaží odhalovat závažné vnitřní problémy ve fungování demokratického politického systému, ale zároveň navrhuje určitá řešení, jak tyto problémy řešit v rámci demokracie. Tyto řešení jsou např. změnou politických pravidel či změnou ústavy. Těmito teoriemi, které uvádí Downs ve svém díle, jsou: Teorie středního voliče, teorie byrokracie a teorie racionálního voliče.

Teorie středního a racionálního voliče je založena na principu volby, podle jakých kritérií volí volič a co ho při rozhodování ovlivňuje. Teorie byrokracie, která je zaměřena na roli úředníků.

Teorie středového voliče je aplikovatelná a nejvíce potvrditelná pouze tehdy, pokud jsou v demokratické politice pouze dvě strany, za těchto podmínek se tato teorie může nejvíce potvrdit. Vzhledem k podobnosti programu je výsledek pro voliče velmi málo významný. Pokud je ale v politickém spektru více stran, některé až extrémně vybočují se svými názory, je tato teorie velmi těžko potvrditelná. Tyto strany ale obvykle nemají většinovou podporu a ve výsledcích voleb jsou jejich výsledky většinou zanedbatelné.

U teorie racionální volby je potřeba zmínit, že počítá pouze s racionálně- jednajícím člověkem. Zapomíná se na to, že lidé mohli být i nesobečtí, altruističtí a nemusí ve všech případech myslet pouze na osobní zisk. Tato teorie už také nevysvětluje, proč lidé akceptovali jednat racionálně.

Jako potvrzení existence racionální ignorance můžeme vidět na procentu osob, kteří se pasivně účastnili posledních voleb. Každý by si tedy měl uvědomit, že je potřeba k volbám chodit a participovat se aspoň tímto způsobem na politice státu.

Chování byrokracie v pojetí teorie veřejné volby popisuje byrokrata jako jedince, snažícího se maximalizovat svůj prospěch, a to prostřednictvím prostředků, které mu výkon úřadu poskytuje. Příkladem byrokrata jako ekonomického člověka je například korupce ve veřejné správě.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

- [1] Downs, A., (1994): *Inside Bureaucracy*. Prospect Heights, Illionis: Waveland Press.
- [2] Downs, A., (1957). *An economic theory of democracy*. Boston: Addison-Wesley
- [3] Donath Business & Media [online]: *Vnímání korupce v ČR: Význam mezi politiky a manažery*. Dostupné z: <http://www.dbm.cz/pruzkumy/98-vnimani-korupce-v-cr:-vyzkum-mezi-politiky-a-manazery> [cit. 2013-28-11].
- [4] Dvorská-Krupková, L., (1994). *Teorie veřejné volby*. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze
- [5] Caplan, B., (2010). *Mýtus racionálního voliče*. Praha: Lidové noviny
- [6] Holman, R., (2005) *Dějiny ekonomického myšlení*. Praha: C.H.Beck
- [7] Ochrana F., Pavel J., Vitek L. a kol., (2010). *Veřejný sektor a veřejné finance*. Praha: Grada,