

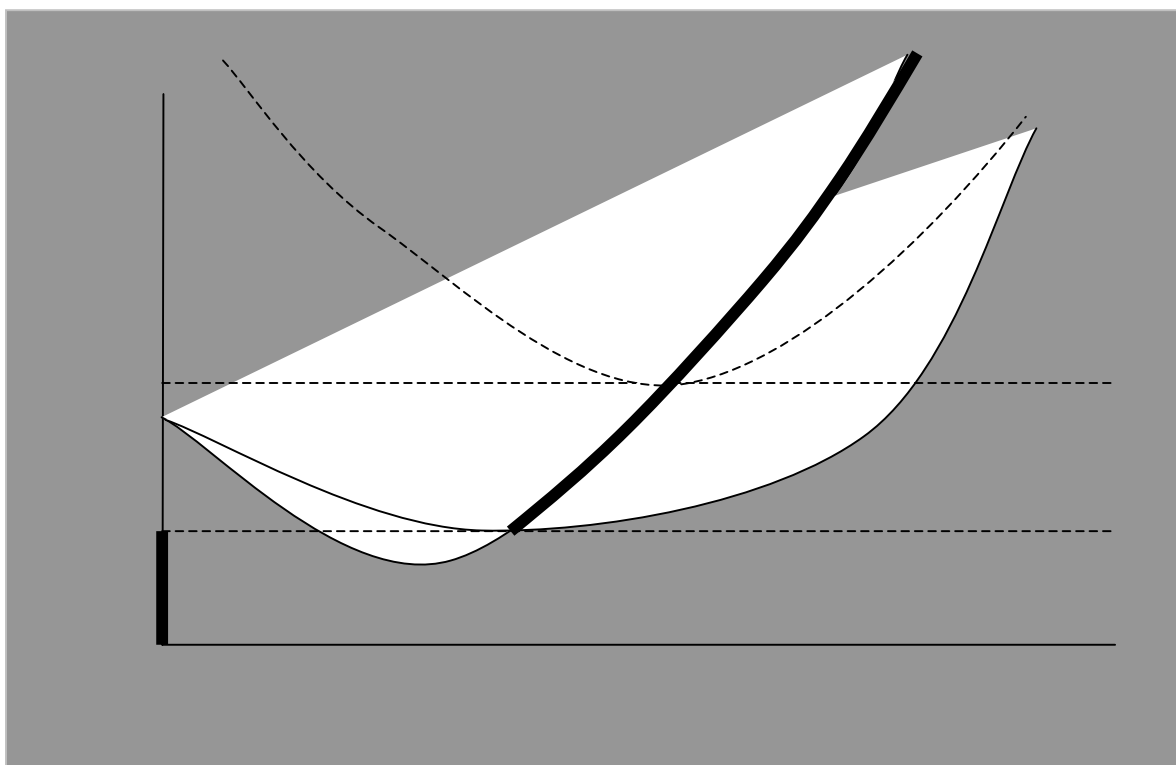
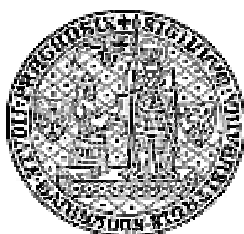
Working paper *UK FSV - IES*

No. 27

Martin Gregor

Mancur Olson redivivus

„Vzestup a pád národů“ a současné společenské vědy



July 2003

Mancur Olson redivivus

„Vzestup a pád národů“ a současné společenské vědy*

Martin Gregor

Studie vznikla jako doslov k překladu knihy Mancura Olsona „Vzestup a pád národů“, MegaPrint, Praha 2003

* *Připraveno jako doslov k překladu knihy Mancura Olsona „Vzestup a pád národů“, MegaPrint, Praha 2003*

Obsah

ÚVOD	4
ORGANIZACE ZÁJMOVÝCH SKUPIN	6
<i>Logika pod drobnohledem</i>	6
Strategie změny pravidel	8
UZNÁNÍ KORPORATIVNÍCH ZÁJMŮ	9
PODPORA OBČANSKÉ SPOLEČNOSTI	100
ZÁJMOVÁ STRANA	111
Systémový přechod - tranzitivní země	111
Analýza dopadu skupin	122
Ekonometrické testy	122
Modely politických trhů	133
CHICAGSKÁ ŠKOLA	144
ROLE INFORMOVANOSTI	144
STUDIE ZÍSKÁVÁNÍ VLIVU	155
Rigidita trhů práce	166
Antimonopolní politika v zajištění	166
A co dál?	177
NORMATIVNÍ TEORIE	177
Více skupin, méně blahobytu?	177
OLIGOPOLY	177
REGULACE EXTERNALIT	188
SNÍŽENÝ BLAHOBYT STÁTU BLAHOBYTU?	188
Omezení politického prostoru pro zájmové skupiny	19
ARGUMENT Č. 1: JAK ODDĚLIT ZÁJMOVÉ SKUPINY OD POLITICKÉHO TRHU?	19
ARGUMENT Č. 2: JAK ODDĚLIT REDISTRIBUČNÍ, PRODUKTIVNÍ A PŘESVĚDČOVACÍ FUNKCI?	200
ARGUMENT Č. 3: JAK VYŘEŠIT KUMULACI SKUPIN NA SOUKROMÝCH TRŽÍCH?	200
Demonopolizace profesních komor	211
Zprostředkování zájmů	211
PLURALISMUS	222
NEOKORPORATIVISMUS	244
OBČANSKÁ SPOLEČNOST	255
ZÁVĚR: POLITIKA SVÁZANÁ KONSTITUCÍ	266
LITERATURA	277

Úvod

Vznik a trvání jakékoli zájmové skupiny vždy souvisí s výhodami, které skupina poskytne svým členům. V literatuře o zájmových skupinách se především uvádí schopnost produkovat kolektivní statky. Ty jsou nevylučitelné a nerivalitní při spotřebě, a proto k jejich neztrátové produkci musí existovat předem definovaná a „smluvně vázaná“ skupina spotřebitelů. Kostel se nezachová bez příspěvků věřících, kolektivní jednání při absenci silných odborů jsou nemyslitelné a ani přednášky zvláštních hostů pro studenty ekonomie se neobejdou bez zázemí studentského ekonomického klubu. Schopnost manažerů zorganizovat spotřebitele do skupiny (sociální kapitál atd.) se tudíž chápe jako katalyzující podmínka vzniku fungující zájmové skupiny.

Mancur Olson se s tímto vysvětlením existence skupin neuspokojil: mnohem více než o skupinové statky se přeče členové skupiny zajímají o soukromé statky a výhody, které jim plynou z členství. Důvodem je ona nevylučitelnost skupinového statku. Implikuje sice, že je potřeba skupiny, aby se statek produkoval, nevysvětluje však, jak by se taková skupina vytvořila. Když je daný statek stejnou měrou dostupný pro člena i nečlena skupiny, pak nečlen má jen nepatrný důvod vstoupit do skupiny a podílet se na jeho tvorbě. Místo toho jej může získat (s téměř stejnou pravděpodobností) zadarmo.

Vznik a trvání skupiny proto klíčově závisí na schopnosti vedení poskytnout členům *další* výhody. Z hlediska poměru výnosu a nákladů nejdostupnější zisky pocházejí z přerozdělovacích aktivit. Existence sítě zájmových skupin tudíž podle Mancura Olsona nesignalizuje pouze rozšířenou nabídku skupinových statků, nýbrž i rostoucí redistribuční konflikty mezi jednotlivými skupinami. S tím, jak se zvyšuje počet úspěšných (vytvořených a přeživších) zájmových skupin, se zároveň zmnožuje latentní i viditelné přerozdělování ve společnosti. Výsledkem je zvýšení umrtvených nákladů a zpomalení přizpůsobovacích procesů v ekonomické sféře.

Ve stabilních společnostech se s časem zvyšuje počet zájmových skupin, což se považuje za znak *vzestup* společnosti; podle Olsona jde spíše o příznak *úpadku společnosti*. Zájmové skupiny snižují blahobyt a hospodářský růst a naopak zesilují hospodářský cyklus, protože oslabují schopnost hospodářství reagovat na vnější šoky.

Olson uplatnil ryze ekonomickou logiku rozhodování jednotlivce na dvě oblasti. Zprv se zabýval organizováním skupin, sdílejících společný zájem, a jejich metodami získávání vlivu, tématem původně sociologickým a politologickým. V osobě Mancura Olsona došlo k překryvu zájmu politikologie a ekonomie, k posunu zkoumání směrem k ekonomii a zároveň k částečnému vzájemnému obohacení, jakož i ke katalýze vzájemné konfrontace.¹ Druhou oblastí, v níž Olson použil deduktivní ekonomickou logiku, tvoří vliv skupin na bohatství společnosti. Ačkoli dnes se jedná o již etablované ekonomické téma, zařazení zájmových skupin do rovnic růstu bylo v jeho době novinkou.

Oba okruhy zájmu implicitně (a v některých tezí i explicitně) odkazují k normativnímu uvažování o postavení zájmových skupin ve společnosti. Na straně politologů a politických sociologů se jedná o poměrně rozpracovaný (a nutno říci že nevyřešený) problém, k němuž má díky Olsonovi co říci i ekonomie. Politologické závěry je nutné explicitně doplnit o teorii veřejné volby jakožto ekonomické studium politického rozhodování a především o její normativní odnož, konstituční ekonomii. O to se pokouším v této studii, připojené k překlada Olsonovy monografie.

Jednoznačně to byla jednoduchost Olsonových východisek, co umožnilo ekonomům, politologům, případně sociologům a jiným výzkumníkům pojednávat zájmové skupiny společným jazykem. V komplexním světě společenských věd se nejedná o nijak samozřejmou věc. Mancur Olson přišel s jednoduchými předpoklady, rozpracovanou představou rozhodování jednotlivce a s novým vysvětlením makroekonomických jevů, což dohromady utvořilo originální kompozici původně rozličných témat. Takto rozsáhlá stavba, postavená jen na několika málo základech, pochopitelně podnítila mnohé autory k promýšlení jeho argumentu; některé

¹ Zmatení pojmů ilustruje Fareed Zakaria, který Mancura Olsona označil v jedné studii za sociologa (viz Fareed Zakaria „Culture is Destiny“, *Foreign Affairs*, sv. 73, č. 2, březen-duben 1994).

vyprovokovala k více či méně sofistikovaným kritikám. Některé kritiky se pokusím reflektovat v následujících podkapitolách.

Linie Olsonovy argumentace je vodítkem i této práce, která ve třech částech shrnuje a interpretuje výsledky dalšího zkoumání zájmových skupin. *První část* se zabývá organizováním skupin, respektive ekonomickou logikou jejich vzniku a přetrvání. Potvrzuje empirie Olsonovy představy o vzniku zájmových skupin? Nezanedbává Olson další známé faktory? Jak fungují zájmové skupiny směrem dovnitř? A co v tomto ohledu můžeme pozorovat v české realitě?

Druhá část se věnuje otázce, zda se zhoubnost zájmových skupin opravdu potvrdila. Jaké hypotézy jsou dále spjaté s přítomností zájmových skupin v tržní ekonomice? Jaké modelové představy mají významní společenští vědci o chování skupin v politické sféře?

Další, *třetí část* probírá způsoby politické účasti zájmových skupin a jejich normativní zhodnocení. Není už otázkou, co skupiny dělají, nýbrž co dělat mají, a to v pohledu více koncepcí. Dotýkám se zde klíčových otázek současné politiky - rozsahu politiky, regulace ekonomiky a privilegií občanské společnosti. Jaké společenské „funkce“ lze skupinám připsat? Kdo má rozhodnou o tom, jak významné jednotlivé funkce jsou a co bude skupinám dovoleno? Lze činnost skupin regulovat? Má se k těmto problémům vyslovovat pouze „úzká“ ekonomická metodologie? Jaké „recepty“ nabízejí různé varianty politického a ekonomického myšlení?

Na závěr se pokouším ukázat na rámec normativních úvah o činnosti zájmových skupin. Na jednu stranu kritizují funkcionalistický sociologický pohled na činnost zájmových skupin, na stranu druhou ukazují na problémy spjaté s totálním vyloučením skupin z politického života. Domnívám se, že k řešení se blíží konstituční ekonomie jako ekonomie pravidel, takových pravidel, které mohou být schváleny v konstitučním procesu, tj. při hlasování blízkém jednomyslnosti. Do tohoto rámce lze současně vložit úvahy o legitimitě, efektivitě a demokratické participaci. Neformuluji „konečné řešení“ nastiněného problému, spíše ukazuji na metodu, pomocí níž lze - zatím hypoteticky - pokročit k institucionálně lepší, pravděpodobně však nikdy ideální konstelaci zájmových skupin.

Moje metoda bude výrazně ovlivněná ekonomii, i když - co se týče množství detailů - možná ne vždy bude ekonomická, respektive úsporná. Rozpětím studie chci naznačit, že ekonomická metodologie je dostatečně bohatá a že si může vskutku činit univerzální aspirace na zodpovězení řady otázek o lidském chování. Někteří ekonomové jsou o síle ekonomických metod přesvědčeni natolik, že Olsonovu teorii považují za jedinou akceptovatelnou univerzální společenskovědní teorii o zájmových skupinách; stojí na jasných, identifikovaných předpokladech, je v souladu s mikroekonomií a dává široké a uspokojující konkluze, které jsou falzifikovatelné. V Olsonově sebekritickém duchu se s tímto předpokladem ne zcela ztotožňuji, vždyť Olson sám své zkoumání formuluje jako hledání hranic, kam až ekonomická „metodologie“ (tj. sada důsledně a jednotně uplatňovaných předpokladů) může dospět. Což znamená, že cosi „za hranicí“ může existovat.

Mancur Olson je mimořádným autorem mimo jiné proto, že ukazuje, jak být sebekritický – učí metodě, jak si ověřit nejistou argumentaci. Svoji tezi podrobil teoretické i empirické tortuře. Pokud v ní má vskutku pravdu a zájmové skupiny činí naše společnosti chudší, strnulejší a - lze-li to tak říci - i nespravedlivější, pak je z jeho práce nutné vyvodit významné důsledky pro podobu politických a ekonomických trhů. Všichni, kdo chtějí posilovat vliv zájmových skupin, a pochopitelně i ti, kdo je chtějí oslabovat, by si proto měli být vědomi argumentů Mancura Olsona a rovněž konceptů, které s těmito argumenty souvisí. K tomu jim může napomoci tato přehledová studie.

Organizace zájmových skupin

Logika pod drobnohledem

Olsonův rozbor vzniku skupin je deduktivní a přísně logický; přesněji je popsán v jeho první významné knize *Logika kolektivní volby*, pro niž používá příznačný zkrácený název *Logika*. Vznik organizované skupiny je podle něj motivován ziskově, očekáváním dlouhodobě oboustranně výhodné směny mezi vůdci a vedenými. Potenciální skupiny, z nichž se rekrutují členové organizovaných skupin, tvoří jednotlivci *sdílející určité cíle, přičemž jejich dosažení není ve výrazné kolizi s jinými cíly*. Členové se musí shodnout nejen na cílech, nýbrž i na prostředcích, případně musí očekávat shodu. Všimněme si, že skupina se může zorganizovat a posléze zjistit, že sdílené cíle lze prosadit jen s použitím nástrojů, které mají vedlejší dopady na některé členy skupiny. Přesto se nemusí nutně rozpadnout, pokud se jejímu vedení podaří kompenzovat členy, kteří pocítí újmu, či pokud tyto vedlejší dopady směřují na okolní členy, na společnost. Což předznamenává hlavní argument *Vzestupu a pádu národů*.

Od poloviny šedesátých let se v politologii prosazuje pojetí, které vytváření skupin chápe jako směnu mezi vůdci a vedenými (Salisbury 1969). Nepopírá snahu o organizované sdružování z jiných důvodů - například pro zisk sociálního kapitálu, který významně usnadňuje (zlevňuje) spolupráci v komunitě; tyto jevy se ale chápou jako vedlejší motivace, představující náhodné odchylky, jejichž celkový význam se díky zákonu velkých čísel významně snižuje.

Klíčovým problémem při organizaci skupiny je jev *černého pasažéra*, tj. možnost podílet se na skupinových výhodách bez nutnosti vynaložit osobní náklady. Možnost stát se černým pasažérem vede k oslabení až zániku motivace do skupiny vstoupit. Aby se skupiny vypořádaly s nízkou motivací potenciálních členů, používají řadu instrumentů, zejména tzv. *selektivní podněty*. Ty odstraňují jev černého pasažéra tím, že kolektivní výhody činí soukromými (tj. přemění je na takové, jež lze účinně poskytovat vylučitelně, selektivně), anebo se snaží identifikovat a vybraně (opět selektivně) postihnout černé pasažéry.

Olson se domníval, že míra využití selektivních podnětů, kladných i záporných, stěžejně závisí na velikosti skupiny. Malé skupiny se snadněji sejdou, dohodnou a navzájem se kontrolují; kdo nespolupracuje, riskuje velké ztráty plynoucí z toho, že skupina nedosáhne vůbec žádné dohody; navíc ostatní jej mohou účinně „ostrakizovat“ a znemožnit mu dosahování dalších oboustranně výhodných dohod v budoucnu. Velikost skupiny je pro Olsona rozhodujícím faktorem a jinak je tomu u konkurenční Beckerovy teorie (Becker 1983). Malé skupiny ale nemusí mít všechny výhody na své straně, tvrdí Dunleavy (1988) jako představitel literatury o „skupinové mobilizaci“. Tento proud přichází se snahou reformulovat celou teorii veřejné volby, potažmo Olsonův segment zabývající se zájmovými skupinami. V případě logiky kolektivního organizování tak činí skrze identifikaci dodatečných faktorů. Podle Dunleavyho schází Olsonově vysvětlení klíčový prvek, jímž je schopnost velkých skupin *strukturovat zájmy* ve společnosti a *přitáhnout* k sobě potenciální *zájemce* (např. z důvodu kredibility či díky tradici překonání černého pasažéra). Dunleavy (1988:21) tvrdí, že životaschopnost skupiny může *růst s velikostí*, přestože ve větší skupině je vyšší pravděpodobnost výskytu chování černého pasažéra. Nepřímo tak využívá Olsonovu tezi o monopolizaci odvětví a snaží se jej upřesnit rozlišením potenciálního členstva a vlastního členstva. Na jedné straně je snahou skupiny zvyšovat nábořem své vlastní členstvo, na straně druhé je v jejím zájmu snižovat potenciální členstvo (například nerozšiřováním výroby v daném odvětví). Tím se totiž zamezí vzniku konkurenční zájmové skupiny z vnějšku.²

² *Konkurence uvnitř skupiny nicméně přetrvává a proto vždy existuje hrozba vnitřního rozkolu. V další části textu poukazuji na celou škálu možností, jak se skupina ochraňuje - konečnou vnější ochranou je pouze legální a vynutitelný monopol.*

Odhadovat úspěšnost organizace výlučně z poměru vlastních a potenciálních členů navíc zastírá fakt, že „technologie výroby“ selektivních podniků se neustále vyvíjejí. Protože množiny potenciálních selektivních podniků budou u různých skupin odlišné (jiná v univerzitních odborech, jiná v odborech zastupujících hráče NHL), jednotlivé nástroje se musí objevovat, což záleží na tvořivých schopnostech vůdců skupin. Mění-li se síla a význam skupin v závislosti na tak kvalitativní kategorii, jakou je podnikavost vedení, bude v důsledku obtížně modelovat a měřit rovnováhu mezi zájmovými skupinami. Nownes a Neeley (1996) v tomto duchu, připomínajícím neorakouskou ekonomii, studují roli „politických podnikatelů“ při tvorbě zájmových skupin. Politický podnikatel či manažer shání kapitál k organizování skupin s cílem dosáhnout určitého postavení, vlivu, osobního příjmu a finančního zisku. Nownes a Neeley sledují objevitelskou roli, jež přináší jednotlivým *spiritus agens*.³ A jaké nové závěry vyplývají z tohoto směru uvažování? Především při vzniku skupiny nemusí záležet na sponzorech zájmové skupiny, na „investorovi“ dotujícím vznik skupiny. Není nutná ani přítomnost veřejně propagované kauzy. Agresivita a akceschopnost organizátorů může zastoupit všechny vnější podněty. Při vzniku a udržení skupin tedy hraje roli nejenomjev černého pasažéra, nýbrž i individuální schopnosti vůdců, míra „veřejnosti“ dané kauzy a přítomnost vnější podpory sponzorů, ať už mají jakékoli pohnutky.⁴

King a Walker (1992) nabízejí další způsob, jak vysvětlit Olsonův paradox (či paradox kolektivní akce), spočívající v tom, že při vědomí chování černého pasažéra se skupiny vůbec zformují a přežijí. Kromě přítomnosti již zmíněných sponzorů poukazují na roli tzv. *institucionálních hráčů* (King, Walker 1992: 423). Když v rozsáhlé empirické studii zkoumali zájmové skupiny ve Washingtonu,⁵ objevili, že na činnosti zájmových skupin se ve velké míře podílejí *velké firmy* či *soukromé nadace*. Zajišťují fund-raising, zčásti určují i agendu, zatímco vedení skupiny se může věnovat motivování svých členů k účasti.⁶ Pokud jsou velké firmy účastny v zájmové skupině, má daná skupina velký počet individuálních členů, fakticky jsou ale autonomními jednotkami firmy, jichž je velmi malé množství. O tomto principu se Olson rovněž zmiňuje, když poukazuje na snahu vybudovat strukturu, jež by obsahovala co nejméně početné skupiny (implikující výrazně vertikálně hierarchizovanou organizaci).

S pomocí empirického pozorování identifikovali King a Walker (1992) dodatečné okolnosti vedoucí ke zformování skupin. Zaprvé se skupiny sdružovaly při očekávání nějaké újmy, nějaké kolektivní nevýhody; bránily své zájmy spíše než by se snažily získat dodatečné výhody.⁷ Skupiny byly přítomné tam, kde bylo možno očekávat opakovanou hru (kdy kooperace přinášela zisk v mnoha dalších kolech). A v neposlední řadě byl potvrzen význam externích sponzorů - občanské skupiny byly finančně v převážné většině rozpočtu zajištěny velkými sponzory; příspěvky členů tvořily menší část. Všechny uvedené faktory

³ A činí tak Schumpeteriánský a Kirznerovský prvek Olsonovy teorie explicitním. (Pro detaily viz Kirzner 1997.)

⁴ Intuitivně se jeví slibné zpracovat vznik nových zájmových skupin v ČR pomocí těchto kritérií. Zatímco železniční odbory jsou příkladem úspěšného vůdcovství zájmové skupiny v podmínkách malé veřejné podpory jejich požadavků, zcela opačným příkladem jsou vysokoškolské odbory.

⁵ Rozsahem poskytovaných skupinových privilegií je lze pouze s mírnou nadsázkou označit za americkou Mekku zájmových skupin.

⁶ Metaforicky řečeno, Goliáš ztrácí svoji permanentní nevýhodu. Sklon zůstat skupinou Davidovy velikosti se zmenšuje a lze očekávat přítomnost více „Goliášů“.

⁷ Nabízí se několik vysvětlení. Protest má obecně nízké náklady; újma může mít na rozdíl od potenciálního zisku vysokou pravděpodobnost a lze si ji dobře představit, což neplatí při snaze vydobýt něco, co je inherentně nejisté a závislé na vlivu dalších zúčastněných. Orientace na protest případně může indikovat vysokou roli konceptu spravedlnosti v hodnotové orientaci - kdy spravedlností se myslí dodržování pravidel, přičemž nespravedlností je narušení očekávání, pevně zformovaných těmito pravidly.

napomohou vysvětlit vznik skupin i v těch nejrozptýlenějších a nejméně organizovatelných segmentech společnosti (Olson uvádí tři příklady: nezaměstnané, chudé a daňové poplatníky).⁸

Olson dále tvrdí, že ve stabilních podmínkách se celkový vliv skupin zvyšuje. Poměrně rozsáhlá skupina autorů se pokusila tuto pomocnou hypotézu empiricky ověřit. Jak ale operacionalizovali „vliv“? Oslabili původní výrok a vliv jednoduše nahradili počtem skupin, což je veličina, kterou lze měřit s podstatně uspokojivější přesností. Slabší verze Olsonovy hypotézy tak udává, že s časem má počet skupin růst.

Murrellovi (1984) vyšla závislost počtu skupin na čase jako statisticky uspokojivá. Jeho přístup se ale setkal s početnou kritikou. Už samo oslabení hypotézy bylo „revizionisty“ napadeno s tím, že obchází problém, neboť dopad skupin bude záležet spíše na síle a funkcích skupin než na jejich počtu (McCallum, Blais 1987: 9). Východiskem z tohoto problému se stala konstrukce rozličných indexů; první, „index institucionální sklerózy“, vyvinul přímo Olsonův asistent Kwang Choi. Index institucionální sklerózy zahrnuje dobu, po které se skupiny mohly formovat, kvantitu institucionálních přerušení tohoto procesu a kvalitu (sílu, hloubku) těchto narušení. Neshoda ohledně použitelnosti indexů ovšem trvá a jak uvidíme v části o ekonometrickém ověření dopadu zájmových skupin, znemožňuje otestování Olsonovy teorie jako celku (Gray, Lowery 1988).

Strategie změny pravidel

Zájmovou skupinu lze operativně definovat pomocí několika znaků – pomocí přítomnosti sdíleného cíle (či množiny cílů), organizovanosti a v různé míře intenzivní snahy ospravedlnit své cíle mezi nezúčastněnými aktéry, zejména v médiích. K dosažení cílů, které jsou definičním znakem skupin, se naskytá široká škála prostředků - petice, shromáždění, stávky, blokády, korupce, lobování, případně terorismus. Užívané nástroje mají legální i nelegální povahu, mohou být konvenční i méně konvenční.

Dunleavy (1988: 27) rozebírá metody, které podle něj vedou k úspěchu „politických podnikatelů“, a klasifikuje je do následujících strategií:

1. Uznání státem jako zprostředkovatelé zájmů (v krajní podobě povinné členství).
2. Aliance s konkurenčními skupinami.
3. Efektivní kampaň o vlastní činnosti (public relations).
4. Rozvoj solidaristické ideologie.

Úspěšné strategie lze rozdělit podle toho, zda mění podmínky uvnitř skupiny (ideologie), či zda změni vnější podmínky (institucionální uznání, aliance, kampaně). V druhé skupině lze rozlišovat, zda se podaří změnit institucionální podmínky (tj. pravidla fungování této skupiny ve společnosti) anebo jestli se ovlivňují ostatní parametry (např. preference části veřejnosti). V další části se zaměřuji na strategie měnící *institucionální rámeček*. Tato otázka je relativně významnější v tranzitivních zemích než v rozvinutých zemích, o nichž psal Olson, a proto si zaslouží více pozornosti - institucionální změny probíhaly ve vysoké frekvenci a úroveň reflexe tvorby pravidel přitom nebyla stejná jako v rozvinutých zemích.

Vazba na politickou autoritu, která disponuje s monopolem legálního násilí, může nabýt více podob – podrobněji se budu zabývat *neokorporativismem* (korporativní prvky v demokratických režimech), dále

⁸ *Protiváhu existujícím redistribučním koalicím tvoří skupiny „daňových poplatníků“, vzniknuvších nejprve v USA, nyní i v dalších zemích. Jejich pozdní vznik kontrastuje s celkovým významem jejich agendy - ve finančních termínech určitě přesahuje agendu jiných, dávno fungujících skupin. Za vzor slouží německý Svaz daňových poplatníků, který publikuje ročně černou knihu plýtvání veřejnými prostředky. V roce 2002 označilo za chybné celkově 30 miliard eur. Doslova „anekdotickým příkladem“ budiž vydláždění náměstí v Hanau (Hesensko) žulovými kostkami za 700 tisíc eur, kde informace o technické nevhodnosti byla dostupná na počátku; dlažba musela být odstraněna a nový asfaltový povrch byl pořízen za 80 tisíc eur (MF DNES 9.10.2002, str. B1 - „Německo vyniká v rozhazování“).*

strategií tzv. „podpory občanské společnosti“ a nakonec i pokusy účastnit se politického procesu přímo pomocí *zájmové strany*.

Uznání korporativních zájmů

Získat „permanentku“ opravňující k volnému vstupu do politického rozhodování je pro zájmovou skupinu výhodné především v dlouhém období. V okamžité situaci (za daného obsazení exekutivy) může být privilegovaný přístup k rozhodování nadbytečný, hodí se ale v případě nepříznivé konstelace na politickém trhu. Pokud jsou privilegia zajištěna *rigidně*, tzn. pokud je lze odstranit jen díky širokému reformnímu konsensu, pak se zájmová skupina jejich zavedením pojišťuje. Výsledkem, jako v případě každého pojištění zaručeného nehledě na budoucí chování subjektu, bude *morální hazard* - skupina se bude moci angažovat ve více a více riskantních aktivitách a část nákladů v případě neúspěchu ponese ostatní.

Korporativní uspořádání částečně vyvažuje tendenci k vyššímu riziku tím, že poskytuje privilegia i protistraně (například odborům i zaměstnavatelům) a mezi strany nominuje arbitra (stát). Navíc trvání privilegia může být podmíněno kooperativním chováním. Pokud je hrozba odejmutí privilegia kredibilní, korporativní odbory se uchylují k méně razantním krokům, kupříkladu méně stávkují. Otázka je ale komplikovanější – za prvé, jak poznamenává Olson, korporativní odbory jsou vysoce centralizované a tudíž internalizují velkou část externích dopadů jejich potenciálních aktivit. Odtud vyplývá zmírnění požadavků. Dále lze jejich umírnění vysvětlit napojením na stálou politickou sílu, zejména sociálně demokratickou stranu, kdy obrana zájmů probíhá efektivně na půdě parlamentního shromáždění, případně v parlamentních kuloárech či parlamentních barech. V každém případě s korporativizací přichází vyšší jistota o budoucí úspěšnosti privilegované skupiny, a s ní spjatá rigidita politického trhu, respektive snížená akceschopnost exekutiv.

Do jaké míry je fungování zájmové skupiny zaštitěno, podpořeno či regulováno státem, reflektuje politický vývoj v dané zemi. Bez ohledu na to, zda konečnými determinanty tohoto procesu jsou ideje politiků, ideje vlivných intelektuálních skupin, tlak zájmových skupin, sociální štěpení, kultura či podoba politického režimu,⁹ na výslednou míru korporativizace lze nahlédnout jako na rovnovážný výsledek ideového střetu. Různé názory na legitimní prostor pro *politickou* aktivitu zájmových skupin lze seřadit do škály, jejíž jeden krajní pól tvoří libertariáni a druhý korporativisté. Jak vypadají ideové pozice těchto protipólů?

Podle nejradiálněji (anarchokapitalistické) verze libertariánské ideologie je samotný stát – jakákoli politická instituce – inherentně nelegitimní, nehledě na to, že je nefunkční. Umírnění klasičtí liberálové, zastánci minimálního státu, naopak připouštějí určitou funkčnost a potažmo legitimitu politické autority, je-li pevně svázána ústavními pravidly. S krajní libertariánskou ideologií sdílejí názor na nutnost důsledného hájení práva na soukromá vlastnická práva a svobodnou směnu. Obě skupiny se přes klíčové rozdíly shodují v opozici vzhledem k jakémukoliv korporativnímu uspořádání, které z principu omezuje svobodu kontraktu (například vstup do profese kontroluje profesní komora). Minimální stát rovněž znamená, že zájmovým skupinám nejsou přiznána žádná politická privilegia, a dokonce se ani nemohou politiky přímo účastnit; pro klasického liberála z toho důvodu, že politika je aktivita, pomocí níž se pouze poskytují některé veřejné statky (obrana, bezpečnost, právo) a neprovádějí se redistribuční akty.

Naopak korporativisté hájí prospěšnost vymezení stěžejních skupinových zájmů a udělení privilegií. Státní moc a právní systém má reflektovat reálně působící skupinové zájmy, zejména „sociálního charakteru“ (zaměstnavatele a zaměstnance). Korporativizace probíhá skrze státní moc a právní systém – kupříkladu přední teoretik sociálního partnerství v ČR, Martin Potůček (1999: 132) navrhuje vytvořit Sociální radu, složenou z „představitelů vlády, zástupců nejrůznějších občanských sdružení a odborníků“ a pracující v kooperaci s vládou. „Zásadní sociálně politická rozhodnutí vlády i návrhy zákonů by byly jejím prostřednictvím předem konzultovány jak s občanskými sdruženími, zastupujícími různé skupiny

⁹ K diskusi o primátu politiky viz Aron (1993: 10-11).

obyvatelstva, tak s představiteli odborné veřejnosti.“ Skrze tuto skupinu dokonce Potůček (1999) doporučuje vytvoření „národní sociální doktríny“.

Spory o použitelnosti korporativismu se v základu odvíjejí od otázky původu sociálních konfliktů; až následně pocházejí ze sporu týkajícího se nástrojů, jež je mají řešit. Konflikty vznikají díky různému vymezení práv - na jedné straně se obhájí právo vstoupit a vystoupit ze smluvního vztahu a mít chráněn soukromý majetek, na straně druhé je právo být pojištěn proti náhodným a málo ovlivnitelným výkyvům trhu. Podle Misese (1945) ale spor produktivní činnosti versus redistribuční činnosti neexistuje v systému, kde jsou pevně hájena soukromá vlastnická práva a svobodná směna. Všichni uznávají svá vlastnická práva, svá práva účastnit či neúčastnit se směn a tím je vše vyřešeno. Naopak podle zastánců korporativismu jsou vlastnická práva odvozena od reálného rozložení sociálních sil ve společnosti. Neprivilegovaní mohou vždy povstat a bez jejich podpory, alespoň implicitní, nelze údajně dlouhodobě zajistit trvání a vynutitelnost ani vlastnických práv.

V realitě existuje mnoho modelů reprezentace zájmů, resp. rozličné *rovnováhy* ideových střetů, jež jsem předvedl. Ziegler (1988) rozlišuje silný pluralismus v USA, strukturovaný pluralismus ve Velké Británii, slabý korporativismus ve Francii a Itálii, mírný korporativismus v Německu a silný korporativismus v Rakousku, Švýcarsku a Japonsku. Z hlediska existence tripartity jsou USA a Velká Británie liberální, neboť se bez ní zcela obejdou, ve Francii a Japonsku spolu jedná jen vláda a zaměstnavatelé a naopak „plnokrevná“ (korporativní) účast funguje v Rakousku, Holandsku, Švédsku a Německu. V České republice rovněž funguje tripartitní jednání, z korporativních prvků lze dále jmenovat Agrární komoru ČR a Hospodářskou komoru, které mají status tzv. „veřejnoprávních“ korporací. Druhé z nich se dokonce na určitý čas, mezi červnem 1992 a květnem 1993, podařilo zavést povinné členství. Institucionalizovat se podařilo profesním komorám, a dodnes probíhají, zejména ohledně Lékařské komory, veřejné diskuse o povinném členství (odborný a etický dohled doprovází zároveň zamezování konkurence, tj. zvyšování cen a snižování množství výkonů).

Nicméně je otázkou, zda se jedná o stálé stavy, když praktický každý systém vykazuje nějaké problémy, nebo zda jsou uvedené systémy „na pochodu“. Typickým příkladem je švédský model státu blahobytu, jehož jednotlivé fáze popisuje Körner (2000: 202-211). V České republice zejména lze očekávat diskusi o aplikaci neokorporativních zájmů ve snaze „zajistit stabilní sociální participaci“ (Blažek 2002: 29). V každém případě je nutné vysvětlit, jak souvisí rovnováha mezi politickými idejemi na politickém trhu s podobou zájmových skupin – a jakým směrem jde příčinná souvislost, pokud ji lze identifikovat.

Podpora občanské společnosti

Mírnější formou permanentní institucionalizované podpory zájmových skupin je podpora tzv. „občanské společnosti“. Snaha o politické zvýhodnění „občanské společnosti“ je zcela v souladu s tím, co lze pozorovat podle Olsona, totiž s hledáním institucionálních prostředků, jimiž by existující skupiny upevnily svoje pozice. Připomeňme si, že čelí motivu černého pasažera, který, jak potvrzují studie, roste s počtem opakování ve skupinách, v nichž není rozeznatelný individuální příspěvek člena (Isaac, Walker a Thomas 1984; Isaac, Walker 1988; Sell, Wilson 1988). Podle Olsona bývá běžným scénářem, že se skupina nejprve zformuje s relativně vysokým počtem členů ochotných vynaložit relativně vysoké náklady, aby poté počet aktivistů poklesnul a nakonec se členstvo zajistilo vyšší fluktuací, anebo se smršlo na tvrdé jádro loajálních aktivistů.

Rozšíření jevu černého pasažera lze čelit, jak již bylo řečeno, selektivními podněty. Právě politickými prostředky si jich občanské skupiny mohou zajistit celou řadu – v podobě peněz, skupinových výhod či povolení vykonávat výlučně určitou činnost. Je nanejvýš logické, že o politickou podporu usilují i občanské skupiny.

V české společnosti se navíc jedny z nejnápadněji veřejně působících občanských skupin definovaly politicky¹⁰ (příkladem skupin organizovaných jako politické iniciativy byl *Impuls'99* a *Děkujeme, odejděte*). I zde působila logika kolektivní akce – aby uvedené skupiny byly akceschopné směrem dovnitř a aby měly vnější vliv, na který si činily ambice, potřebovaly určitý kanál pro své zájmy a ideje. Nakonec se jim stal stranický systém, kde iniciativy vytvořily koalice s konkrétními politickými stranami, aby jim začaly poskytovat určité služby; případně vytvořily vlastní, různě úspěšná politická uskupení. Analogii lze spatřit v západoevropských zemích, kde se nové problémy (životní prostředí) nejprve reflektovaly v podobě občanských skupin, aby posléze skončily v agendě politických stran či jejich frakcí.

Zájmová strana

Podle Niceho (1984: 194) zájmové skupiny fungují, alespoň co se týče zprostředkování, na úkor politických stran; jsou jejich přímými substituty a konkurenty. Jejich snaha o dlouhodobé zajištění svých zájmů proto může vyústit v další strategii, kterou je založení zájmové strany. Proti scénáři zájmové strany - na rozdíl od aliancí (či mesaliancí) s politickými stranami, které byly zmíněny výše - hovoří ale jeden výrazný faktor. Ze samotné definice se zájmová skupina opírá o segment populace a málokdy se obrací na celou veřejnost, neboť její kauza je redistribuční a postihuje především daňové poplatníky, potažmo voliče. Strategie *zájmové strany* má výrazně nižší šanci uspět ve srovnání s již uvedenými alternativními strategiemi. Nutné je vzít v potaz i efekt konkurence, kdy blízká strana může zájmovou stranu zcela vyhladit ze scény jednoduše tím, že jednoduše převezme pro voliče nejatraktivnější prvky programu.

Na pokusu českých zemědělců z 90. let vytvořit *Zemědělskou stranu* lze ilustrovat zmíněné problémy. Zemědělská strana byla podle Blažka (2002: 27-29) jediným pokusem o programovou zájmovou stranu v historii České republiky (za další relevantní pokus by s jistou licencí bylo možné považovat také stranu *Důchodci za životní jistoty* v letech 1995-96¹¹). Zemědělská strana neuspěla a lze říci, že hlavní příčinou nebyl pokles elektorátu. Neuspěla ani po integraci do ČMUS a nakonec části programu této stavovské politické strany převzaly KDU-ČSL a ČSSD. Samotný zájem zemědělské lobby se obrátil do Agrární komory ČR jako veřejnoprávní korporace, kdy s příchodem ministra Fencla došlo až k přímému personálnímu propojení Agrární komory s ČSSD a tím i k přímému vlivu na vládní zemědělskou politiku. Výsledkem je koalice s byrokracií. „Od této doby jsou požadavky většinových ekonomických (profesních) skupin, které se soustřeďují na vyplácení dotací a ochranná opatření, prosazována většinou přímým osobním vyjednáváním bez většího viditelného konfliktu s ministerstvem zemědělství.“ (Blažek 2002: 36)

Systémový přechod - tranzitivní země

Krátce po radikální institucionální změně je podle Olsona aktivita zájmových skupin malá a jejich redistribuční snahy nemohou významně brzdit hospodářský růst. V transformovaných zemích s výrazně rozšířenou soukromou sférou vskutku pozorujeme menší angažovanost skupin – cosi, co se jednou označuje jako „nevyvinutá občanská společnost“, jindy jako znovunabývání autonomie po období autoritativního či totalitního režimu. V každém případě jev černého pasažéra znemožňuje zvýšit počet zájmových skupin v tranzitivních zemích v krátké době. Skupiny nejsou během systémové přeměny ve stejně výhodném postavení jako například politické strany - jak ukazuje Kunc (2000), například

¹⁰ *Důvody pravděpodobně leží v destabilizaci díky specifickému poměru sil ve sněmovně a v existenci několika problémů typických pro tranzitivní ekonomiky.*

¹¹ *Strana přátel piva a Nezávislá erotická iniciativa byly rovněž zájmovými stranami, přičemž jejich okruh zájmu byl atraktivní pro většinu veřejnosti. Volební neúspěch obou stran ukázal, že ochrana piva a erotiky nebyly vnímány jako témata srovnatelného významu s ekonomickou transformací.*

parlamentarizace v ČSFR znamenala rozmetání korporativních prvků či jejich náznaků, přičemž dominantní roli převzaly politické strany, které se „během krátké doby dokázaly v nepříznivém prostředí konsolidovat a dosáhnout privilegovaného postavení.“ (Kunc 2000: 196) Zájmové skupiny jako na čas vytlačení hráči se ale podle Kunce objeví později. Řečeno termíny použitými později v této práci, zájmovým skupinám se sice nepodařilo vyhrát bitvu o pluralitní či nepluralitní charakter jejich reprezentace, nicméně to nevylučuje, že časem nezískají sílu výsledek zvrátit.

Země v přechodu k demokratickému režimu může ale obsahovat zájmové skupiny, které přetrvaly z předchozího režimu. Nemusí je nutně definovat identické ekonomické zájmy, spíše identické znalosti a ve skupině nahromaděný sociální kapitál. Pro tento typ skupin je *ceteris paribus* snazší vytvořit účinné koluzivní uskupení, i kdyby mělo znamenat pouze skrytou podporu zájmů druhého, či informaci o ziskových příležitostech, které jsou v tranzitivních režimech početné, někdy bezprecedentního rozsahu. Podezření na mimořádnou roli sociálního kapitálu lze mít především v malých zemích,¹² jakou je Česká republika. Lze tedy vyslovit hypotézu, že tyto vazby, tvořící neformální zájmové skupiny, přetrvaly a transformaci ovlivnily. David M. Olson (1997: 157) ve studii o konsolidaci demokracie v ČR uvádí, že zájmové skupiny (interest groups), o nichž mluví jeho jmenovec Mancur Olson, neměly v první polovině devadesátých let výrazný český ekvivalent. Namísto nich identifikoval *stabilní ekonomické zájmové skupiny* a vedle nich *občanské zájmové organizace* (citizen groups). Z jeho pozorování lze vysvětlit, proč se diskurs o skupinách týkal nejprve ekonomických projektů (privatizace, role stabilních ekonomických skupin), poté nestandardní politické participace (snahy občanských zájmových skupin získat „voice“), a až časem štafetu zájmového vlivu přebírají zájmové skupiny socioekonomického charakteru.

David M. Olson identifikoval zájmové organizace, které byly funkční spíše na vládní než na parlamentní úrovni. Definoval je jako *proto-lobby*, jakési zárodečné stádium stabilizovaných zájmových skupin, s nimiž se setkáváme ve stabilizovaných demokraciích zejména v legislativní sféře. Velkou roli mezi proto-lobby hrají podle Davida M. Olsona již zmíněné ekonomické zájmové skupiny, které údajně prostupují politiku, bankovní sféru, média, analytické a též akademické kruhy.¹³

Analýza dopadu skupin

Ekonometrické testy

Při ekonometrickém ověřování Olsonovy teorie se falzifikuje hypotéza o vlivu skupin na hospodářský růst. Jak již bylo uvedeno, množství skupin nahrazuje vliv jako proměnnou, jejíž měření je zatíženo prohibitivními komplikacemi. První studii provedl Kwang Choi, Olsonův přímý žák. Na průřezových datech našel statisticky významné negativní znaménko množství skupin v rovnici růstu, nezabýval se však dalšími faktory. Jiné autoři proto pojalí podezření, že jeho index je závislý na proměnné „technologické změny“, čímž by do sebe spojil Olsonův efekt a efekt „catch-up“ (doháněcí či-li vyrovnávací růst) (McCallum, Blais 1987: 8). Při rozdělení do dvou oddělených proměnných si nicméně obě ponechaly svůj účinek a aby se oslabilo podezření z kolinearity, podnikli McCallum a Blais testy sensitivity, které byly úspěšné.

Lane a Ersson (1986) Olsonovu hypotézu rovněž potvrdili pomocí průřezových dat. Vedder a Gallaway (1986) otestovali teorii s dalšími proměnnými růstu; počet let od získání státnosti (Olsonova klíčová proměnná) se ukázala být statisticky významná (negativní závislost) a byla robustní na testy specifikace. Další pozitivní studie pocházejí od Paloheima (1984), Datta a Nugenta (1985) a Langeho a Garretta (1985). Murrell (1983) provedl srovnávací test německé a britské ekonomiky, kdy ekonomiku rozdělil na sektory staré a nové ekonomiky, přičemž v nové ekonomice očekával, že růst bude v Británii i Německu stejný,

¹² *Jistým indikátorem „malé země“ by v tomto kontextu podle mého názoru mohlo být, pokud se relevantní elity mohou osobně znát, což je věc zejména jejich absolutního počtu.*

¹³ *Podle analytiků v Občanském institutu mají vazby i na místní a zahraniční zpravodajské skupiny.*

zatímco ve starých odvětvích bude Británie zaostávat díky akumulaci zájmových skupin. Jeho předpoklad se mu potvrdil, poté co porovnal rozdíly růstu jednotlivých odvětví k agregovanému růstu celé země.

Méně příznivé výsledky se však vyskytly u jiných autorů – Wallisa a Oatese (1988) a Nardinelliho, Wallace a Warnera (1987). Zamítavá byla studie Pryora (1983), která ovšem naznačuje, že klíčový problém se skrývá v kroku analýze předcházejícím, operacionalizaci síly nátlakových skupin. Gray a Lowery (1988: 128) tvrdí, že jediné, co jim vyšlo jako nepřímá podpora Olsonova argumentu, je relativní síla zájmových skupin, a to ještě víceméně jen ohledně výrobců. Navrhují rozložit testování do několika fází, neboť jednoduché regrese mezi dobou stability a růstem jsou „nepravé“ (spurious). Netvrdí tedy, že by zcela otestovali Olsonův model; naopak se domnívají, že „dodnes zůstává drtivá většina vztahů z Olsonova modelu neotestována“ (Gray a Lowery, 1988: 128). Společně s Pryorem (1983: 91) argumentují, že časové řady jsou příliš dlouhé na to, aby zahrnuly všechny další změny – internacionalizaci, přesuny výroby do jižních států a nové druhy průmyslových politik. Empirické ověřování je zatím neukončené a je otázkou, zda může otázku platnosti hypotézy vyřešit. Nabízí se teoretická alternativa - věnovat se teorii a konstrukci realistických modelů, které by Olsonovu teorii potvrdily či vyvrátily.

Modely politických trhů

Olson tvrdí, že s postupem času jsou zájmové skupiny početnější a aktivnější. Jak se ale prosazují na politických trzích, není zřejmé. Zde mohou napomoci modely politické ekonomie, vysvětlující účinky existence zájmových skupin.

Prvotní inspirací těchto úvah a na svou dobu převratnou publikací byla kniha Arthura Bentleyho *Proces vládnutí*, vydaná už v roce 1908 (viz Bentley 1908). Jeho analýza, radikálně se stavící proti naivní ústavněprávní analýze a vágním filosoficko-historickým traktátům, neměla bohužel v politologii pokračovatele. Až do 50. let 20. století se jednoduše předpokládalo, že zájmové skupiny k demokracii funkčně náleží a že pro ni neznámají nějaký problém. Teprve v polovině století se objevují empiricky orientované úvahy o skutečné činnosti skupin. V americké politologii přišel Gabriel Almond se srovnávací perspektivou, která si za cíl dala odhalit empirické rozdíly ve *funkcích* jednotlivých prvků politických systémů pomocí komparace rozdílných režimů. Almond kladl důraz na oproštění se od nespécifikovaných termínů (veřejné mínění, konsensus, národní charakteristika apod., viz Almond 1957 a Macridis 1961) a tím napomohl započít výzkum, do něhož lze zařadit i Mancuru Olsons. Z tehdejších srovnávacích studií zájmových skupin mj. vzešlo varování před nekritickým kopírováním amerických zkušeností na západní Evropu, nemluvě o jiných zemích (LaPalombara 1960). Potřeba pozitivních studií reprezentace zájmů byla evidentní.

Tehdejší studium zájmových skupin nicméně bylo zatíženo několika problémovými předpoklady. Podle Macridise (1961) jimi byla *normativně-pluralitní orientace* (předpoklad, že demokratická společnost musí být nutně pluralitní) a výlučně *empirické odvozování teorií* (tvorba taxonomií, klasifikací až typologií¹⁴), namísto tvorby modelů a jejich následného ověřování. Olson implicitně kritizuje oba postoje – v prvním případě se přímo vymezuje vůči představě o prospěšnosti pluralismu za všech podmínek; co se týče tvorby klasifikací podle empirické intuice, kritizoval by ji jako ad hoc vysvětlení. Své studie nestavěl primárně na empirickém materiálu jako jeho předchůdci; nejprve je deduktivně vyvodil z logiky zorganizování a až poté je nechal posoudit vzhledem k reálným událostem.

¹⁴ Díky kvalitativní komplexnosti dat jde v politologii o častou metodu.

Chicagská škola

Krokem k formalizaci vlivu zájmových skupin na politickém trhu se stalo několik modelů z dílny skupiny ekonomů „chicagské školy“.¹⁵ Nejprve se jednalo o Stiglerův, poté Stigler-Peltzmanův a dále o Posnerův model z poloviny 70. let. Jejich vyústěním je v této linii již klasický model Garyho Beckera (1983).

Becker postupuje v Olsonových intencích, když do funkce vlivu, jakého je skupina schopna vyvinout, zařazuje *schopnost zabraňovat jevu černého pasažéra*. Aktivní a vnitřně disciplinované skupiny mají tudíž na politickém trhu výhodu. Podle Beckera (1983: 380) pak funkce politických tlaků jednotlivých skupin utvoří rovnováhu, kde se různě daní a různě dotují jednotlivé skupiny. Dojde-li ke změně relativního vlivu, mění se i politická rovnováha. Účinnost zájmové skupiny proto závisí na *relativní schopnosti* být v organizovanosti o krok napřed před konkurencí a z tohoto důvodu jsou politicky úspěšné spíše malé skupiny (Becker 1983: 385).

S růstem privilegií se ale zvyšují společenské (tzv. umrtvené) náklady. Politická ochrana je proto pravděpodobně *neúplná a dočasná* (Becker 1983: 383). Všichni se snaží najít způsoby, jak snížit mrtvé náklady a dostat tak ze stejných daní vyšší dotace. Probíhá soutěž mezi zájmovými skupinami, která podle Beckera (1983: 386) vede k více efektivnímu zdanění. Zavedení nových politik pak efektivitu spíše zvyšuje, než by ji snížilo (Becker 1983: 384). Olsonovský závěr o ztrátách z činnosti zájmových skupin Becker vyvažuje poznatkem, že vlády jsou schopny reformem. Nicméně připouští, že efektivnějším řešením je nepovolit samotné vyvíjení tlaku, které je vždy ztrátou zdrojů. Navrhuje politickou reformu v podobě *omezení vedlejších příjmů zákonodárců, omezení příspěvků na politické kampaně a monitorování, případně regulaci lobujících organizací*.

Role informovanosti

Denzau a Munger (1986) ukazují, že koncentrované zájmové skupiny nemusí mít vzhledem k postiženým rozptýleným skupinám vždy strategickou výhodu. Podle nich záleží na informovanosti voličů v okrscích, kde se zastupitel volí.

Obecně mohou zákonodárci provozovat dvě politicky ziskové aktivity – směrem k voličům a směrem k zájmovým skupinám. Zákonodárci se liší produktivitou a rozložením preferencí v domácím okrsku. Tím jsou různě drazí a levní pro zájmové skupiny. Pokud jsou voliči důslední a chrání svoje zájmy proti vlivu zájmových skupin, mohou svého zastupitele „chránit“ před zájmovou skupinou, neboť před něj postaví účinnou hrozbu ztráty mandátu. Nutné je ovšem dodat, že toto platí spíše ve většinových či výrazně většinových systémech, kde volič penalizuje či odměňuje konkrétní osobu. Autoři rovněž nezpracovávají motivace účastnit se a hlasovat, předpokládají ji mimoděk. Pokud jsou ale jejich předpoklady oprávněné, pak výsledná síla koncentrovaných zájmových skupin opravdu závisí na informovanosti voličů. I při nedostatku motivace k jejich organizaci do podoby alternativní zájmové skupiny mohou být voličské zájmy dobře reprezentovány - podmínkou je neexistence výrazné informační bariéry.¹⁶

¹⁵ *Lze opravdu použít slovo dílna jako jeden z možných překladů slova workshop, jehož druhým významem je seminář. Ve stejných prostorách či dílnách jsou tvořena téměř stejná díla.*

¹⁶ *Příkladem by mohla být stavba nové elektrárny – k tomu, aby regionální zástupci prosazovali většinový (neboť lokálně specifikovaný) zájem voličů, není nutný vznik protestní organizace typu České matky.*

Studie získávání vlivu

Jiný směr v politologii se zajímá o to, jakými způsoby ve skutečnosti skupiny ovlivňují zákonodárce. Přehledová studie Smitha (1995) shrnuje bohatou literaturu k tomuto tématu skrze několik překvapivých závěrů:

1. *Vliv příspěvků na volební kampaně.* Studie nedokazují, že členové jednají v nepřítomnosti příspěvků jinak, než když jsou jimi určitým způsobem zavázáni – je zde „méně vlivu, než se domnívají žurnalisté, pozorovatelé každodenní rutiny a reformátoři“ (Smith 1995: 91-97). Otázkou ale zůstává, kdo by byl zvolen, a zda tedy příspěvky neslouží na podporu kandidátů s určitými preferencemi, spíše než by se s nimi dělal jednorázový obchod, týkající se konkrétního opatření.
2. *Vliv lobování na hlasování.* Smith opět poukazuje na menší vliv, než by se očekávalo. Tvrdí, že spíše dochází k mobilizaci a posílení již existujících příznivců, než k hledání zájemců z jiných politických táborů, kteří by se mohli nechat přesvědčit. Lze se ale opět tázat, zda nejde o analogii téhož, co bylo zmíněno výše – příspěvek na volební kampaň je dlouhodobá investice do přijatelného kandidáta, zatímco lobování je krátkodobý obchod s přijatelnými kandidáty, pro něž mírný posun názoru nevykazuje vysoké „politické“ náklady.

Kollman (1997) řeší druhou hádanku (zda se lobují spíše příznivci nebo odpůrci) poukazem na vychýlení politického názoru v parlamentních komisích, ustanovených k danému tématu. Když nachází korelaci mezi ideologií zájmové skupiny a ideologií komise, svědčí to ve prospěch hypotézy o lobování příznivců, může se ale jednat o důsledek situace, kdy komise je vytvořena kolem již definované ideové odpovědi, spíše než kolem obecného tématu. To, co vypadá jako zaměření se na příznivce, je dáno samotným vytvořením komise.

Smith pozoruje nové strategie, které zájmové skupiny vyvinuly. Spočívají v jejich *dlouhodobějších aktivitách, koncentraci na nerozhodnuté legislativce a oslovování širších skupin* (Smith 1995: 97). Novými metodami je rovněž *oslovování asistentů* legislativců či *utváření koalic* zájmových skupin.

Údajně se zvyšuje role informací - díky tomu, že preference jsou v krátkém období stálé, skupiny se snaží *změnit alespoň interpretaci dopadu politik*. Zájmové skupiny více a více soupeří na poli odborné či až technické analýzy a ovlivňují chápání a hodnocení důsledků politik.

Ohledně získávání vlivu Smith označuje za perspektivní výzkum tří relativně nových otázek:

1. Vliv organizovaných skupin na podobu agendy, *stanovování politické agendy*.
2. Analýza tzv. „přístupových míst“ – procedur a institucí, jimiž pravidelně zájmové skupiny vstupují do politického procesu.
3. Dopad decentralizace na jejich činnost.¹⁷

¹⁷ *Decentralizace vysvětluje, proč vývoj v některých zemích, které se zdál být s Olsonovými závěry ve velkém nesouladu, nevyvracuje jeho hypotézu. Vezměme si příklad Švýcarska, které v Choiově indexu institucionální sklerózy obsadilo čtvrté místo a kde je přitom velká škála zájmových organizací. Z hlediska míry celní ochrany se však jedná o jednu z nejliberálnějších zemí. Vysvětlení paradoxu poskytuje politolog a politický ekonom Lehner (1983) následovně: federální struktura Švýcarského spříseženectví v kombinaci s prvky přímé demokracie (na úrovni kantonů a na federální úrovni v podobě referend) vedou k tomu, že skupiny stěží mohou ovlivňovat se stranami v parlamentu či s významnými jednotlivci v parlamentních výborech. Decentralizace je klíčová pro ne/schopnost lobovat na federální úrovni.*

Rigidita trhů práce

Olson zdůrazňoval, že výsledkem činnosti zájmových skupin bude rigidita cen a obecně skleróza (zkornatění) trhů. Existence nominálních cenových rigidit a jejich závislosti na institucionalizaci mzdového a cenového vyjednávání si všimla celá řada autorů z celé řady makroekonomických škol. Nejvíce pozornosti se dostává trhu práce. Ilustrativním příkladem budiž Saint-Paul Gilles (1996), který zcela náleží do „Olsonovské tradice“, když tvrdí, že rigidita trhů práce v Evropě je výsledkem vyjednávací síly vlivu zaměstnaných oproti nezaměstnaným, a to na vzhledem k zaměstnavatelům i k politikům. Empiricky prozkoumal, co určuje instituce na trhu práce, a uvádí několik závěrů:

- *Zvýšení nezaměstnanosti vede k snížení legislativní ochrany zaměstnanců.* Jinak řečeno, relativní vliv zaměstnaných závisí na poměru zaměstnané a nezaměstnané populace. Dodávám, že změna legislativní ochrany zaměstnanců je přizpůsobovacím mechanismem, zajišťujícím stabilitu tohoto relativního poměru. Pokud se poměr výrazně sníží (zvýší se nezaměstnanost), dochází k nátlaku na uvolnění legislativy, posléze k přijetí dodatečných pracovníků a ve výsledku k návratu poměru na původní úroveň.
- *S vysokou citlivostí zaměstnanosti na změnu mezd (vysoká cenová elasticita nabídky práce) se snižují dávky v nezaměstnanosti.* Pokud již malá snížení mezd vedou k velkému snížení zaměstnanosti, pak to značí, že zaměstnanci mají velkou tržní a následně politickou sílu, a nezaměstnaní sílu relativně menší.
- *Vysoká nezaměstnanost znamená pokles minimální mzdy.* V situacích vysoké nezaměstnanosti jsou zaměstnanci méně vlivní a jejich odbory nemohou donutit politiky zvýšit minimální mzdu, což vyhovuje zájmům nezaměstnaných.

S ohledem na poslední, sedmou kapitolu *Vzestupu a pádu národů* lze konstatovat, že do realistické makroekonomie nesoutěživých trhů náleží studium institucí, respektive role institucionalizovaných zájmů a vyjednávání.

Antimonopolní politika v zajetí

Zájmové skupiny, pokud se účastní tvorby politiky, mají z důvodu sklonu k redistribuční (oproti produktivní) aktivitě negativní dopad na efektivitu hospodářství. Becker (1983) i Olson ve *Vzestupu a pádu* doporučují jako protipatření antimonopolní politiku.

Samotné vytvoření antimonopolního zákonodárství je ale pod tlakem zájmových skupin. Kupříkladu empirická studie Ramíreze a Zucchiho (1998) ukazuje, že Claytonův zákon (1914)¹⁸ nebyl dán reakcí politiků na události po zavedení Shermanova zákona¹⁹, nýbrž byl ovlivněn činností zájmových skupin, a to převážně těch, které měly být následně regulovány. Vezměme si jejich příklad podrobně.

Po přijetí Shermanova zákona docházelo ke snaze obejít jeho klauzule, přesněji byly uzavírány finanční dohody investičních bankéřů a průmyslových společností týkající se dopravních a průmyslových korporací. Výsledkem byly na jedné straně skryté fúze, na straně druhé finanční obtíže bank způsobené těmito nestandardními aktivitami. V literatuře se Claytonův zákon vysvětloval jako politická reakce na tento vývoj. Jiní autoři se ale pokusili identifikovat skupiny, jimž zákon mohl vyhovovat; právě ony mohly být iniciátory a sponzory této legislativy.

Claytonův zákon se týkal tří skupin: zemědělců, velkých zpracovatelů a malých zpracovatelů. Jelikož v šestém oddíle zákona jsou zemědělské skupiny vyjmuty z antitrustového zákonodárství, lze říci, že byl výhodný pro zemědělství, i když zemědělci jej pravděpodobně neiniciovali. Dále obsahuje klíčovou

¹⁸ *Druhý antimonopolní zákon v legislativě USA.*

¹⁹ *Shermanův zákon z roku 1894 byl historicky prvním zákonem směřovaným proti monopolům.*

klauzuli, uvalující zákaz propojení zpracovatelů, což jednoznačně směřuje proti zájmům největších zpracovatelů. Postihnout ale mohl i menší úspěšné zpracovatele. Odhady změny relativní síly pomoci pouhé rekonstrukce dat tak nevedou k jednoznačnému závěru o výhodnosti opatření. Na jednu stranu je přítomen *efekt nežádoucí pozornosti*, kdy pozornost regulátorů je věnovaná až koluzím o určité velikosti, což je nevýhodné pro velké skupiny, na druhou stranu podle *efektu obejití* (Ekelund, McDonald a Tollison 1995) se limity akvizic a koluzivního chování podaří obejít spíše velkým společností.

Ramírez a Zucchi (1998) se proto rozhodli jít jiným směrem. Namísto zpětné dedukce o výhodách a nevýhodách se dívají na dopad zákona na hodnotu firem – pokud hodnota společnosti po zákonodárné změně výrazně stoupla, pak lze říci, že opatření bylo pro společnost prospěšné a vice versa. Jejich analýza akciového trhu ukazuje na pokles indexu akcií společností s největšími podíly po prezidentských volbách v roce 1912. Na těchto hodnotách setrval až do roku 1914 a navíc byl velmi volatilní relativně k indexu akcií malých společností. Jaké události korespondují s tímto vývojem? V roce 1912 byl zvolen prezident za Demokratickou stranu, od něhož se očekávala antimonopolní politická aktivita. Politická a legislativní nejistota měly reálné náklady a investoři samotní už konečně požadovali regulaci. Ramírez a Zucchi (1998) dále analyzovali senátory z jižních států a ze států Nové Anglie, aby detekovali ekonomické zájmy přítomné při schvalování zákona, a to s pomocí kontrolní proměnné, ideologie. Dosáhli podobného výsledku jak v Senátu, tak u zástupců ve Sněmovně reprezentantů. Výsledkem jest, že regulované skupiny pravděpodobně přebraly iniciativu a podstoupily cestu seberegulace.

A co dál?

Normativní teorie

Více skupin, méně blahobytu?

Oligopoly

Diskusi nad Olsonovou normativní ekonomickou teorií, která v knize zůstává bohužel spíše nevyslovena, lze otevřít provokativním názorem Ludwiga von Misesa (1945): „Opravdu vážné konflikty mezi ekonomickými skupinami ... jsou výlučně důsledkem vládních zásahů do fungování volného trhu.“ Mises ve své studii tvrdí, že pouze možnost uvalit umělé, státem vytvořené překážky podnikání podněcuje ekonomické skupiny ke vzájemným konfliktům.

Olson sdílí názor, že státní intervence bývají motivovány zájmovými skupinami a že skrze ně dochází k oslabení výkonu ekonomiky. Netvrdí však, že státem dané privilegium je nutnou podmínkou konfliktu zájmů, nýbrž pouze podmínkou dostačující. Neefektivita může vzniknout i na státem nechráněném trhu, kde se například výrobci sdruží do kartelu a dodržují cenovou dohodu. Olson se drží představy efektivních konkurenčních trhů, jak ji vyvinula *neoklasická ekonomie*, kde každý oligopol vytváří mrtvou ztrátu.

Činnost organizovaných zájmů spočívající v získávání tržní síly vždy snižuje hypotetickou statickou alokační efektivitu. Zde Olson nezapře svoje neoklasická východiska. Zástupci jiných ekonomických škol, například z *postkeynesiánské* větve soudobé *ekonomie*, by nemohli jeho představou trhů práce, determinace mezd a cenové pružnosti souhlasit. Zcela opačný proud autorů, *rakouská ekonomie* zastoupená mj. výše uvedeným Ludwigem Misesem, by argumentoval pro zrealističtění Olsonových předpokladů. Představa staticky efektivních trhů totiž drasticky zjednodušuje vývoj na jednotlivých trzích – monopoly či oligopoly mohou být výsledkem úspěšné inovace, na kterou antimonopolní politika uvaluje dodatečnou daň a narušuje dynamickou efektivitu trhu. Podobně i *evoluční ekonomie* tvrdí, že v hospodářském systému musí být přítomen mechanismus odměňující nejlepší hráče, a to i v podobě zisku krátkodobé tržní výhody. Navíc rakouská škola ukazuje, že pokud opravdu dochází ke zneužití tržní síly, na neomezeném trhu se dříve či později objeví konkurent. Soutěživý mechanismus existuje, neindikuje jej však velký počet firem dosahujících pouze průměrného zisku.

Neoklasičtí autoři a s nimi Olson by však nesouhlasili se závěrem, že stačí nepřítomnost politicky daných privilegií, aby odvětví sledovalo výrobu orientovanou na spotřebitele, nikoli zájmy dominantních výrobců.

Platnost Olsonovy teorie tudíž závisí i na platnosti konkrétní teorie tržního procesu a na řešení mnohem obecnějšího sporu, totiž o správné definici konceptu konkurence.

Regulace externalit

V třetí kapitole *Vzestupu a pádu* se Olson zbývá „spirálou komplexní regulace“. Popisuje, jak každá regulace iniciovaná zájmovou skupinou je zároveň redistribuční snahou, která je v závěru méně efektivní než stav před regulací. Výjimkou bude, což okamžitě posléze potvrdí, pokud regulace funguje jako náprava pokřiveného stavu – například když úspěšné lobování ekologické skupiny vede k postihu továrny, vypouštějící zplodiny do ovzduší.

Diskuse o přínosech a nákladech regulace tak musí vzít v potaz poznatky veřejné ekonomie, která se zabývá hospodářskou činností, jejíž dopady z jakýchkoli důvodů nelze obchodovat na soukromých trzích. Převážně se zabývá tržními statky a externalitami.²⁰ Regulace uvaluje dodatečné náklady na produkci záporných externalit a naopak dotuje produkci kladných externalit. Lze ji provádět pomocí daní, které díky svému původu získaly označení jako Pigouviánské daně.

Připustíme-li, že prostor pro regulace skrze Pigouviánské daně existuje, pak stojíme před klíčovým problémem získání informací o externalitě, resp. získání preferencí dotčených skupin. Intuice napovídá, že jsou to právě zájmové skupiny, které mohou poskytovat informace o veřejných statcích a externalitách, resp. o intenzitě preferencí jedné určité skupiny. Mohou tak činit lépe než normální politický proces, v němž je pro voliče racionální nezajímat se o veřejné statky a neúčastnit se rozhodovacího procesu o jejich poskytování; s nedostatkem této motivace se zájmové skupiny alespoň částečně dokážou vypořádat. Olson nicméně ve svém důsledku č. 1 varuje před informacemi pocházejícími pouze od zájmových skupin – nikdy se nezorganizují „symetricky“, tj. nikdy nedají úplnou informaci o rozložení dané preference v populaci. Uznáváme-li nicméně normativní závěr veřejné ekonomie co se týče nutnosti regulace, pak stojíme před problémem získání informací v politickém procesu. Bez zájmových skupin informace bude jen částečná (záleží na podobě politického trhu), s jejich výlučnou pomocí bude asymetrická. Bude nutné rozhodnout mezi několika různými nedokonalými institucionálními řešeními.

Snížený blahobyt státu blahobytu?

Současné ekonomiky vyspělých zemí provozují v menší či vyšší míře mechanismus „sociálního pojištění“, což je systém redistribučních daní a subvencí. O pojištění se jedná pouze tehdy, pokud připustíme, že existuje smysluplná představa tzv. *osoby za závojem neznalosti*, jak ji konceptualizoval John Rawls (1973) a v jiném kontextu použili Buchanan a Tullock (1962). Osoba za závojem neznalosti je fiktivní osoba, jež neví o svém budoucím uplatnění. Trh může odměnit její schopnosti vysokým anebo nízkým příjmem a toto činí náhodně. Daná (hypotetická) osoba o své budoucí schopnosti neví a protože má averzi k riziku, je ochotna se proti tržnímu riziku pojistit. Pokud lze všechny osoby ve společnosti aproximovat osobou za závojem neznalosti, pak vhodným pojišťovacím mechanismem bude tzv. „sociální pojištění“, resp. stát blahobytu (Sinn 1995). Klíčovým předpokladem je filosofická přijatelnost konceptu osoby za závojem neznalosti, což bohužel bývá zcela zapomenuto v technických diskusích ohledně jeho implikací.

Jaká je souvislost mezi státem blahobytu a vlivem zájmových skupin? Všimněme si, že neokorporativní země, s výjimkou Japonska a Švýcarska, jsou vždy státy blahobytu (v Japonsku je podnikový paternalismus

²⁰ Jinými důvody pro regulaci je údajné udržení kvality v případě asymetrických informací a zabránění predátorským praktikám. K tomu je nutné umožnit zájmovým skupinám „transportovat na správnou adresu správná fakta,“ jak uvedl příznačně v rozhovoru přední bruselský lobbyista Ivan Hodač (Veselý 2002).

alternativní formou kolektivního „pojištění“). V zemích, kde skupiny prosadily strategii krajní institucionalizace (neokorporativizace), došlo i ke vzniku rozsáhlého sociálního pojištění. Stát blahobytu má ve spojení se zájmovými skupinami několik přínosů:

1. *Klima společenského konsensu.* Zlepší se vztahy managementu a dělníků, dojde k politické stabilitě a méně nákladné spolupráci sociálních partnerů.
2. *Kompenzace možných odpůrců změn.* Stát blahobytu kompenzuje ty, kteří ztrácejí pozice při technologických změnách, což je pravděpodobně efektivnější než otevřený konflikt zájmových skupin.

Zájmové skupiny sice s nejvyšší pravděpodobností zpomalují růst, ale stát blahobytu tento efekt zmiřuje. Jsou-li zájmové skupiny silné, bude „sociální kompenzace“ efektivnější než když sdružení zablokuje restrukturalizaci či hospodářskou reformu. Odsud se dá i vysvětlit, proč ekonomiky výrazně rostly jak v nepřítomnosti státu blahobytu (a bez zájmových skupin), tak s ním (za přítomnosti silných zájmových skupin). McCallum a Blais (1987) se pokusili daný účinek otestovat – stát blahobytu v rozsahu do cca 1/6 HDP má ještě stále kladný efekt na růst, přičemž kladný účinek roste se silou zájmových skupin.

Omezení politického prostoru pro zájmové skupiny

Jiný Misesův výrok z již citované studie (Mises 1945) může započít i tuto část: „Ve světle ekonomické doktríny neexistují v neomezené tržní společnosti žádné konflikty mezi správně chápanými zájmy jednotlivců a skupin.“ V Misesově pojetí, a v pojetí dalších liberálních teoretiků, je konečným institucionálním řešením neumožnit zájmovým skupinám vyvíjet na politiku jakýkoliv tlak. Olson rovněž poukazuje na vady politik iniciovaných skupinami, nepřipustění skupin do politiky ale neoznačuje za řešení, jehož realizaci brání jen pokřivené vnímání fungování společnosti. Namísto Misesova řešení, jímž je principiálně vymezit a dodržovat soukromé vlastnictví, doporučuje politickou cestu, antimonopolní regulaci.

V demokratickém režimu nebude nijak snadné zamezit zájmovým skupinám angažovat se v praktikách, které ochuzují celou společnost. A to z několika důvodů.

Argument č. 1: Jak oddělit zájmové skupiny od politického trhu?

Zatímco politické skupiny, respektive politické strany, jsou podle výše uvedeného legitimními politickými aktéry, zájmové skupiny jsou deviantními reprezentanty. Existuje však mezi oběma skupinami jednoznačné rozlišení? Tradiční politologická kritéria rozlišují *politickou stranu* a *zájmovou skupinu* (či organizaci) podle přítomnosti snahy o dosažení přímého podílu na moci, vágně vyjádřené rozdílem moci a vlivu. Definujeme-li moc nad někým jako *schopnost zajistit, že se jeho chování liší od jeho původních intencí*, pak ale není žádný rozdíl mezi mocí a vlivem – vliv lze definovat analogicky.

V krajním případě mohou být politické strany pouze *opevněnými zájmovými skupinami*. Centralizované strany lze chápat jako aktéry prosazující ideologický program ve smyslu integrace zájmů do takového celku, jenž je dostatečně velký na to, aby mohl uspět v boji o centralizovanou politickou moc. Při omezování zájmových skupin, respektive partikulárních zájmů v politice, proto stojíme před problémem, že bychom měli omezit i jejich „pokrevní příbuzné“, politické strany.

Strany prosazují skupinové zájmy nejen v období silného ideologického sporu, ale i ve stavu ideologicky umírněné soutěže. Není důvod od stran očekávat hledání nějakého „obecného dobra“ – a přesvědčování veřejnosti o něm – a to ani v situaci ideového klidu zbraní. Konkrétně vezměme mezi politology populární koncept „catch-all party“ (řekněme všelidové strany), což je strana, která z definice usiluje o podporu všech hlavních socioekonomických skupin. Úspěch takové strany tentokrát nezávisí na vybojování maximálních výhod jedné mohutné sociální skupiny, nýbrž v jemném balancování a obchodování mezi stovkami drobných partikulárních zájmů. Političtí organizátoři tyto zájmy tvůrčím způsobem komponují, umožňují

jejich koexistenci ve frakcích a zároveň některé zájmy přemostují. Politické strany vsutku reflektují především skupinové zájmy.²¹

Argument č. 2: Jak oddělit redistribuční, produktivní a přesvědčovací funkci?

Zájmové skupiny mají celou řadu podob. Zaprvé jde o reprezentanty výrobních faktorů - sem spadají profesní sdružení, odbory a průmyslové svazy, kdy jednotlivé skupiny lze specifikovat podrobněji podle produktu, jenž poskytují. Další řadu výrazných skupin tvoří takové, jež se snaží změnit produkci veřejného statku – například ekologické skupiny. Mají aktivity těchto skupin stejný význam; je možno označit je všechy Olsonovým termínem „distribuční koalice“?

Na jednu stranu je evidentní, že mnohým aktérům záleží na tom, jaké symboly a hodnoty jsou podporovány obecně (zákaz potratů, hnutí za občanská práva atd.). Jejich motivace se týká jejich *identity* – akce provádějí pro preference samotné, a jejich potvrzení je pro ně hodnotou. Jejich kauzy se pohybují na rovině argumentů, nikoli dělitelných statků; týkají se racionálně a morálně argumentovatelných idejí.²²

Skupiny, které nejsou organizovány podle kritéria čistě „ekonomického zájmu“ (diskuse o tomto pojmu následuje), nicméně stejně mají ekonomický, respektive distribuční zájem. Rybáři, kteří chtějí licence po ostatních, chtějí zisk pro svoji organizaci. Skupiny postižených občanů, vyžadujících zvláštní podmínky v zaměstnání a kvóty pro zaměstnání tělesně handicapovaných, snižují možnosti zaměstnavatelů najmout produktivnějšího pracovníka. Rómské organizace se pokoušejí o zavedení prvků pozitivní diskriminace. S reprezentací zájmů jde ruku v ruce reprezentace osobních hospodářských zájmů (a odsud i častý postřeh, že existující organizace prakticky nelze zrušit). Úsilí o prosazení hodnoty může být dokonce pouhým instrumentem zcela odlišných zájmů.

Okamžitě se nabízí jedno řešení, jak oddělit produktivní a distribuční funkci skupin: pevně definovat zakázanou sféru činnosti zájmových skupin. Vracíme se ale k prvnímu argumentu, k účinné schopnosti skupin podniknout subverzi na politickém trhu. Jinou hypotetickou možností je zakázat skupiny úplně. Totalitní režimy a část autoritativních režimů zájmové skupiny centralizovaly, monopolizovaly a kontrolovaly. Takové drastické omezení práv ale neodpovídá současným demokratickým ústavám. Zdá se tedy, že z řady normativních řešení, z množin různých omezení zájmových skupin, se bude muset vybrat podle zkušeností jednotlivých zemí a podle fungování politického trhu. Jednoznačné omezení zájmových skupin není podle této analýzy k dispozici. Možnosti omezení politického prostoru pro zájmové skupiny existují, jsou však omezené a mají vedlejší náklady.

Argument č. 3: Jak vyřešit kumulaci skupin na soukromých trzích?

Olson poměrně podrobně upozorňuje, že ve společnosti se samovolně vytvářejí sociální bariéry, které mají ekonomickou logiku. Optimistická Misesova (1945) argumentace o tom, že „charakteristickou vlastností třídy vlastníků je neustálá změna členů, volnost vstupu; ... přežití vyžaduje nepřetržitý sled obchodních úspěchů, takže členové se díky konkurenci staví proti sobě“ není v souladu s Olsonovými empirickými závěry (zejména studií kastovního systému). Skupiny se umí opevnit na volném trhu, a to společensky, a nepotřebují k tomu politickou ochranu.

²¹ Avšak nikoli tak, že by byly pouze jejich odleskem, že by nějaký sociální konflikt byl trvalý a že by politika byla jenom institucionalizovaný kompromis.

²² Když se používá klasická funkcionalistická definice, že politika je distribuce hodnot ve společnosti, myslí se tím hodnotné věci – vše obchodovatelné, jakož i přesvědčení a kultura. Proto ideové spory této definici politiky odpovídají.

Soustředíme-li se jen na ústavní podmínky politické činnosti zájmových skupin, neřešíme celou oblast jejich aktivit. Jsou-li Olsonovy závěry ohledně jejich dopadu na blahobyt správné, pak musíme umožnit i jejich částečnou přímou politickou regulaci (antimonopolní zákon). Zároveň však vytváříme další potenciální problémy.

Demonopolizace profesních komor

Z Olsonova výkladu a z klasicky liberálního pojetí skupinových intervencí se zdá, že také činnost profesních zájmových skupin je jednoznačně negativní. Především kontrolou vstupu do odvětví udržují nízký objem produkce a vysoké ceny. Podívejme se ale podrobněji na argumenty spjaté s existencí komor.

U historických cechů jednoznačně platila výše uvedená funkce regulace nabídky – udržováním počtu řemeslníků cechy bránily vstupu do odvětví, aby udržely vysoké ceny. Všimněme si ale, že v současnosti komory obvykle nesmí omezovat počet provozovatelů ani tak nesmí činit pod jiným záminkami. (Jinou situací je kupříkladu regulace v cukerném průmyslu a obecně v zemědělství.)

Podle argumentu *asymetrické informace* hrozí u neodborných (tzn. neregulovaných) provozovatelů profese případy selhání a neodborného zacházení. Přítomnost neregulovaných provozovatelů navíc pro zákazníka znamená zvýšené náklady na rozpoznání kvalitní firmy a rovněž placení prémie za prestiž, za důvěryhodnost značky. Vše uvedené odůvodňuje tvorbu komor. Neimplikuje však povinné členství (vezměme si například samoregulaci zásilkových agentur).

Z předběžné normativní úvahy totiž vyplývá, že komory s volným vstupem a výstupem by mohly zajistit vše významné, co nyní dělají povinné komory - nároky na odbornost, požadavky odborné praxe před zahájením samostatné praxe, požadavky etického chování, omezení střetu zájmů a v neposlední řadě opakované zkoušení vykonavatelů profese. Zájmovým skupinám by se pouze odejmul nejlepší selektivní podnět, totiž povinné členství. Velmi pravděpodobně by jim vznikala konkurence. Zda by ale dobrovolné, konkurující si komory v souhrnné míře provozovaly více či méně aktivit snižujících blahobyt, nelze říci.

Činnost veřejných korporací má být podporován ještě z jiného hlediska, k němuž nabádá Tomáš Ježek (2001). Stát má podle něj napomáhat budování samosprávných, seberegulujících institucí, neboť ty jediné dokáží *minimalizovat náklady na vymezení a vynucení efektivních pravidel chování*.²³ Za pravzor mu slouží americký systém dozoru nad kapitálovým trhem. Jedná se vlastně o decentralizaci regulační kompetence, a to z důvodu nemožnosti centralizovat významné znalosti o regulovaných oblastech. Vzniká ale významný problém motivace zástupců „seberegulujících institucí“ – mohou být pod zcela nekontrolovaným vlivem jedné skupiny, provádějící redistribuci na úkor skupin jiných.²⁴

Zprostředkování zájmů

Současné společnosti vykazují celou řadu latentních i otevřených konfliktů. Hypotéza, že existuje jakási Leibnizova „předzjednaná harmonie“ společenských vztahů, se ve světle empirie jeví jako vysoce

²³ „Jde o různé profesní komory a asociace, které mechanismem, jemuž Angličané říkají ‚peer pressure‘, tj. tlakem sobě rovných druhů, kolegů, spoluobčanů, lidí z profese, mnohem účinněji a levněji dosahují v oblasti vynucování pravidel toho, čeho by stát nebyl schopen dosáhnout ani vynaložením velkých částek na budování represivního aparátu.“ (Ježek 2001: 16-17)

²⁴ Vzhledem k tomu, jak byla definována škála liberální-korporativní, je zajímavé, že právě tento názor Ježek (2001) definuje jako „pravý liberalismus“.

nepravděpodobná. Ve společnostech se však nachází celá řada prostředků, které konflikty usměrňují a řeší (případně plodí konflikty jiného typu), a to zvyky, konvence, mravy, etické kodexy, organizační pravidla, psané i nepsané právo. Na tomto místě je zastřešujícím způsobem nazývám *institucemi*.

Jedním typem institucí, které se zabývají společenskými konflikty, jsou politické instituce. Jejich výlučnou charakteristikou je přítomnost násilí při vynucování pravidel. Pokud se určitý konflikt stane „politickým“ problémem, jeho výsledek bude možné vynutit proti vůli protistrany. Politizace je pro strany v konfliktu tudíž atraktivní strategií.

Zprostředkování zájmů různých skupin se proto týká dvou dimenzí. Zaprvé lze klasifikovat různé typy zprostředkování a porovnat jejich fungování. Zadruhé lze posoudit, jakou roli hrají zájmy při rozhodování o typu zprostředkování, což není nijak hypotetický problém. Politická teorie musí proto vzít v potaz jak *funkci množin pravidel*, tak jejich *tvorbu*.

Klasické obecné typy zprostředkování zájmů jsou následující:

- Autoritativismus (většinou autoritativní korporativismus).
- Demokratický pluralismus (soutěž).
- Demokratický neokorporativismus (omezená soutěž).
- Zákaz institucionálního zprostředkování (pragmatické režimy - např. pretoriánský, anebo despotie; případně laissez faire).

V demokracii je otázkou, nakolik omezit soutěž zájmů v politickém procesu:

- Volná soutěž zájmů (pluralismus)
- Regulovaná soutěž (regulovaný pluralismus)
- Striktně omezená soutěž (neokorporativismus)
- Zakázaná soutěž (minimální stát)

Zprostředkování zájmů lze chápat též jako problém definice práv. V demokracii je přítomen stálý spor, který lze definovat jako spor již daných (většinou negativních) práv a nárokových pozitivních oprávnění. Na jedné straně se oceňuje ochrana (jakkoli definované) soukromé sféry a na druhé straně se institucionalizuje možnost začlenění všech skupin do společnosti a politického procesu - což se děje tak, že se narušují výhody, které vznikly úspěšnějším využíváním první sady práv. Bez nároku na konkluzi tudíž musíme vzít v potaz, že rozhodnout se o modelu zprostředkování znamená rozsáhle redefinovat soukromá práva (zejména svobodné směny) a zároveň politická práva (jistě skupiny získávají privilegium).

Pluralismus

Nezpochybnovým vzorem reprezentace, převzatým ze Spojených států, byl až do 50. let pluralismus. Silná pluralistická tradice v USA ovlivnila západoevropskou politologii, zejména v osobách Davida Trumana a Roberta A. Dahla. Pluralismus, vycházející ze specifik reprezentace v americkém politickém systému, tvrdí, že zájmy se nejlépe uspokojí, pokud soupeří na předvolební úrovni a pokud jsou poté přítomny při výkonu moci. Testem přijatelnosti jimi prosazovaných politik jsou následující volby, kdy jiné koalice zájmových skupin mohou předchozí skupiny vystřídat. Tento předpoklad je možný kromě jiné díky rozvinutému občanskému sektoru, který podporuje skupinový zájem i tehdy, když se neúčastní politického rozhodování.

Zájmové skupiny, neúčastníci se politiky a tudíž postavené do „opozice“, mají v pluralistním systému své funkce, přičemž stěžejní je připravovat se na porážku soupeřící koalice. Během tohoto procesu mají dostatečnou motivaci odhalovat chyby, ovlivňovat veřejné mínění a napomáhat tvořit alternativní politiky. Vlivné i od vlivu odstavené či nové zájmové skupiny mají v ryze pluralistickém systému výraznou politickou roli. Nice (1984) poukazuje na jejich funkce:

- Poskytují informace o preferencích (artikulace cílových funkcí).

- Dávají k dispozici expertní znalosti (instrumentální znalost).
- *Rychle* komunikují informace o klíčových politických rozhodnutích (rychlá komunikace).
- Posilují strany zejména v kritických fázích (substituční funkce).
- Rozšiřují počet témat (nicméně zároveň tím polarizují vládní koalice).
- Komunikují dopad politik (zpětná vazba).
- Ovlivňují nominační proces uvnitř stran (zejména v USA).

Olson ale popírá funkci soutěže zájmových skupin již ve svém důsledku č. 1. V úvodu třetí kapitoly poukazuje na důvody, proč se zájmové skupiny neorganizují symetricky. Permanentní asymetrie potom znamená, že politický proces ovlivněný skupinami bude inherentně neefektivní.²⁵ Dunleavy (1988: 23) nicméně pluralisty brání – jejich důraz na volnost účasti zájmových skupin v politickém procesu je prý dán nikoli optimismem týkajícím se symetričnosti organizace, nýbrž v tom, že „v polyarchii jsou ty faktory, které způsobují, že skupiny jsou úspěšné, legitimními faktory pro politické rozhodovatele.“ Interpretace tohoto výroku ovšem není jednoznačná. Znamená to, že pouhá schopnost najít účinný selektivní podnět má být relevantní na politickém trhu? Řečeno do krajnosti, malý skupinový zájem je více oprávněný než velký?

Další výtky vůči pluralismu směřuje vůči neomezenému prosazování zájmu v situaci získání politického vlivu.²⁶ Za obrácenou stranu téže mince považuje Wilson (1982) vznik protestních skupin, které nemají šanci na reprezentaci. Na případové studii z Francie identifikuje vznik „protestních zájmových skupin“, které byly ostře odděleny od vládní moci, což bylo nejpravděpodobněji dáno dlouhodobým vyloučením ze soutěže. Protestní skupiny deklarovaly fatalistický program s nesmiřitelnými koncepty, zejména spravedlností (případ skupin na obranu práv). Ostrá soutěž tedy probíhala nejen mezi skupinami, ale i mezi skupinami a státem. Někteří funkcionalisté by však těmto skupinám připsali tribunskou funkci - tím, že se účastní soutěže, i když s malými či nulovými šancemi, artikulují nespokojenost, která by jinak byla reprezentována zcela mimorežimními institucemi (ilegální organizace, terorismus).

Kritický pluralismus označuje jeden pokus o inkrementalistickou úpravu pluralismu. Zasazovali se za něj například Samuel Huntington či Albert Hirschmann. Adjektivum kritický proto, že se tato verze pluralismu kriticky staví k uznání nutnosti jednosměrného rozvoje zájmových skupin, který zastával David Truman (modernizace přináší specializaci, diverzifikaci zájmových skupin a nutné zvyšování jejich počtu). Ve srovnání s Olsonem je naopak méně kritický, neboť Olson právě akumulaci skupin ve stabilních podmínkách přisuzoval zpomalení ekonomického rozvoje.

V jedné z verzí kritického pluralismu, tzv. *cyklické koncepci* (McFarland 1991), stojí vůči zájmovým skupinám reformní politici jako političtí podnikatelé. Zatímco zájmové skupiny mají dlouhodobé zájmy, reformisté nastupují pouze v „kritických“ situacích, kdy je činnost skupin v evidentním rozporu s většinovými představami legitimní akce. Po politické reformě nicméně zájem reformistů o téma opadá. Nastává nové kolo růstu skupin, oslabených původních ale i nových, a opět končí politickou reformou. Cyklicky se střídají fáze Olsonovské akumulace a jejího narušení, respektive přeskupení vlivu. Pluralismus je tedy normativně zachován, i když jsou uznán negativní potenciál skupin.

McFarland (1991: 283-284) dále upozorňuje na možnost tzv. *pluralitní kooperace*. Co popisuje tento vnitřně rozporný termín? Při decentralizované separaci aktivit soupeřících aktérů údajně nezdědka dochází ke kompromisu mezi požadavky rozličných skupin. Například podniková sféra zavede inovace, které

²⁵ *Neorakouské námitky, týkající se nepoužitelnosti alokační efektivity, lze aplikovat i v této oblasti. Lze říci, že stačí pouze ponechat volný vstup do odvětví (politického trhu), aby se časem objevili političtí podnikatelé, kteří podniknou dostatečné kroky k narovnání asymetrie. Podceněné skupiny totiž budou mít potenciál vyššího mezního politického zisku.*

²⁶ *Trefně to postihuje otázka redaktora Hospodářských novin Josefa Veselého směřovaná na Ivana Hodače, lobbyistu v Bruselu: „Není nakonec takové prosazování skupinového zájmu popíráním demokratického principu? Nebo aspoň jeho obcházením?“ Odpověď: „Naprosto ne. My přece nikomu dalšímu nebráníme, aby dělal totéž.“ (Veselý 2002)*

sníží náklady, zároveň přitom sníží dopady výroby na životní prostředí; anebo více jinak soupeřících skupin se dohodne na zabránění určité regulace, která by přinesla řadu negativních výsledků. Období kooperativní hry tedy neodpovídá cyklické koncepci. McFarland ale tvrdí, že potenciál kooperace se vyčerpá a aktéři se do cyklu navrátí. Nicméně není třeba institucionalizované kooperace, aby došlo k protnutí zájmů a ke spolupráci.

Pluralismus dále poněkud kuriózním tvrzením zachraňuje Browne (1990), když provokativně tvrdí, že pluralitně organizované zájmy ve skutečnosti *neplodí konflikt*. Jak je to možné? Skupiny údajně „kultivují“ zvláštní zájmy, které operují v natolik specializovaných oblastech, že zde nemají ani spojence, ani odpůrce. Naopak široce působící organizace jsou ve skutečnosti převážně málo vlivné. Což je zajímavé tvrzení, zasluhující si empirické ověření.

Neokorporativismus

Privilegované zapojení vybraných zájmových skupin do politického procesu lze označit jako *neo/korporativismus*, případně sociální korporativismus, někdy mírně zavádějícím způsobem liberální korporativismus (kvůli odlišení od fašistického). Gerhard Lehbruch (1982: 2-6) definuje tento druh institucionalizace zprostředkování pomocí tří jevů: existence centralizovaných zájmových skupin, jejich privilegovaného přístupu ke státní moci a přítomnosti tripartity (centralizovaného vyjednávání vlády, odborů a zaměstnavatelů o mzdách, případně cenách). Phillippe C. Schmitter (1982: 260) se od těchto jevových aspektů odvrací směrem k co nejpřesnějšímu typologickému určení znaků, konstituujících určitou formu reprezentace na rozdíl od jiné. Neokorporativismus definuje přítomností *omezeného počtu povinných (monopolních), nesoutěživých, hierarchicky řízených, funkčně specializovaných, státem uznaných, schválených či vytvořených zájmových skupin*.

Schmitter (1982) analyzuje nejprve vztah skupin vzhledem ke zprostředkovatelům, tj. vládě – z její strany jde o *jednoznačné uznání skupin* (v pluralismu je tolerance či krátkodobá koalice), o jejich *trvalé a institucionalizované začlenění* do politiky (na rozdíl od občasných a pravidly neupravených rolí), *smluvní roli* (versus konzultační role) a *trvalý kompromis* (v pluralismu jde o příležitostnou spolupráci). Dále se zaměřuje na chování uvnitř sdružení – v ideálně-typickém neokorporativismu je přítomna *indoktrinace zájmů, organizační autorita, donucovací sankce a monopolní výhody*. Naopak při pluralitním sdružování převažují jednotlivá přesvědčování, prestiž instituce, diskriminační smlouvy a selektivní výhody (tj. selektivní podněty).

Ve většině zemí je neokorporativismus upraven především institucí tripartity, centralizovaným vyjednáváním hlavních socioekonomických skupin. Důležité je nejenom samotné tripartitní jednání, ale i vědomí hrozeb při porušení tzv. „kolektivní dohody“. Dále hraje roli zákonodárství, dávající uznaným skupinám zvláštní výhody. Krajním případem korporativního systému je přímé zastoupení určitých skupin v legislativním tělese, které nalezneme například u druhé komory irského parlamentu.²⁷

Ohledně funkčnosti korporativismu v různých zemích se vedou spory. Sociologové upozorňují, že jde o jev spjatý s procesem modernizace, vyskytující se souběžně s určitou strukturou zájmů a společnosti vůbec. Vyžaduje přítomnost silných průmyslových organizací, tradici homogenity a konsensu, nízkou diferenciaci zájmů a přítomnost širokých koaličních vládních středů. Podle Brokla (1997: 61) je korporativismus úspěšný v zemích, potýkajících se s opožděnou modernizací, případně v situaci, kdy došlo k velkému zásahu zvnějška (válka).²⁸ Ekonomové státu blahobytu poukazují na to, že v populaci homogenní vnímání tržního rizika (viz část o státu blahobytu) je rovněž určující, což implikuje příjmy nepřilíživě rozvrstvenou společnost. Za příklad lze vzít Dánsko, kde se vyvinula silná „družstevní“ tradice v druhé polovině 19.

²⁷ Ve Slovinsku existuje korporativní orgán, Státní rada, u níž se vedla diskuse, zda ji nezařadit jako druhou komoru. Nestalo se a Státní rada je konzultativním orgánem.

²⁸ Systém „... nemohl plýtvat ani energií, ani časem na soupeření v pluralitním zprostředkování zájmů.“ (Brokl 1997: 61-63)

století jako reakce na nefunkční vládu a posléze vyústila ve snadné přijetí korporativních prvků v 30. letech. Salisbury (1979) naopak vysvětluje, proč korporativní systém není možný v USA.

Hlavní spor se týká funkce korporací. Podle Potůčka (1999) jsou korporace prevencí politické centralizace a instrumentem politické kontroly v situaci velmi proměnlivých zájmů. Politickou centralizaci údajně doprovází „zadržování spontánních iniciativ pramenících z autentických potřeb“ (Potůček 1999: 129). Další jeho argument se týká informací - strany prý nedisponují zvláštním aparátem, jenž by byl schopen proniknout do detailů všech politik, a korporace je doplňují. I Brokl (1997) přiznává korporacím *komunikační* roli, nicméně ta může být stejně účinná i v pluralitním systému. Dále se zmiňuje o jejich *nárazníkové* funkci. Miloš Bednář (viz Potůček 1999) je v tomto explicitní – uznané skupiny zabraňují „eskalaci sociálního neklidu a skupinové frustraci“. Kromě distribuce informací, o níž se zmiňuje Potůček i Brokl, má ale korporativní systém i „efekt konkurence“, spočívající ve zviditelnění obou stran v rozhodovacím procesu (Bednář evidentně myslí vyrovnání šancí). Další otázkou je, zda otevřené zprostředkování nemá „efekt legalizace drogy“, jímž bych označil snížení transakčních nákladů a potlačení „černého trhu“ s privilegii. Institucionalizace zájmů totiž znamená, že končí živnost zprostředkovatelům privilegii (dobyvatelům rent).

Zastánci neo/korporativního režimu jej hájí funkčností – zájmovým skupinám připisují celou řadu funkcí, a to „iniciační, inovační, koordinační, hodnotící a kontrolní“ (Potůček 1999: 130). Z pozorování aktivity zájmových skupin ale nelze vyvodit, že skupiny mají z hlediska ostatních aktérů (abstraktně řečeno, politického celku) opravdu přínos. Zastavme se například u funkce „neklidu“, což je jádro sociálně demokratického pohledu na pluralismus (Juza 1996). Taková funkce je přijatelná jen tehdy, pokud systém vyznává hodnotu „rovnosti zájmů sociálně slabších se zájmy sociálně silných a s průměrnými zájmy většiny“, což není nijak samozřejmé. Je třeba podstoupit komplexní diskusi o kritériu funkčnosti – o novou perspektivu v rámci této diskuse se pokouším v posledním oddíle studie.

Občanská společnost

Vztah občanské společnosti k našemu problému, adekvátní reprezentace zájmů, naznačuje její definice od Weigle-Butterfielda (1993): občanská společnost je „nezávislou samoorganizací společnosti, jejíž jednotlivé části se dobrovolně zapojují do veřejné činnosti, aby uspokojovaly individuální, skupinové či veřejné zájmy v rámci právně definovaného vztahu mezi státem a občanskou společností.“²⁹ Protože se jedná o kolektivní uspokojování zájmů, které může být politicky usměrněno, jde o jev reprezentace srovnatelný s prosazováním socioekonomických zájmů skrze pluralitní či korporativní mechanismus.

Provádění skupinových aktivit v rámci občanské společnosti má celou řadu externích efektů, jejichž existenci se legitimují zásahy na jejich podporu, případně potlačení. Uvědomme si ale, že podporou jedné skupiny v úmyslu dotovat pozitivní externalitu lze lehce podpořit i produkci negativní externality, například dotaci na lokální spolkový život může monopolizovat místní, částečně právně autonomní ekonomická skupina, mající rysy mafie. Navíc jelikož hodnocení externích dopadů je ryze subjektivní, může se jednat o selektivní postižení určité minority (dotace evropských mládežnických organizací může iritovat euroskeptiky apod.).

Všimněme si, že nejvýraznější institucí občanské společnosti, které se daří získat pro svoji činnost pravidelnou podporu, jsou politické strany. Buď získávají podporu přímo na základě volebního výsledku, nebo je část podpory převedena na stranickou nadaci, která fondy musí užívat jen určitým způsobem (aby strana naplňovala tu funkci, jež se od ní očekává, totiž informovanost). Klasickým příkladem jsou nadace politických stran v Německu. Spor o reprezentaci a politickou participaci mezi „občanskou společností“ a politickými stranami je pouze sporem různě organizovaných a podporovaných skupin v rámci společnosti.

²⁹ Pomiňme nyní, že autor používá tautologii, když jev definuje odkazem na daný jev, a že opomíjí jisté skupinové aktivity, jež jsou obvykle mimo rámec práva - teroristické skupiny či squatteři.

Klíčový je v tomto ohledu sociologický (či sociálně antropologický) pohled reprezentovaný například Arnoštem Gellnerem: „Občanská společnost je takový soubor nevládních institucí, který je dost silný, aby mohl fungovat jako protiváha státu; zatímco ponechává státu funkci garanta míru a arbitra zásadních zájmů, zabraňuje mu atomizovat zbytek společnosti a ovládnout ho.“ (Gellner 1997: 16) Skupiny se nejenom snaží bojovat o politickou moc (rozdíl vlivu a moci jsme smazali), nýbrž svoji existenci údajně nositele moci vyvažují. Politická moc tedy může ve společnosti přetrvat pouze tehdy, existují-li skupiny, které ji poskytují legitimitu. Odsud sociologům vyplývá, že stát má podporovat vznik a trvání občanských skupin, i když ty jej permanentně kritizují a ovlivňují ve prospěch svých zájmů. Moderní demokratický stát udržuje symbiózu s občanskou společností, která vykonává paralelní aktivity, má ovšem také funkci vyjadřování zájmů a podpory politické moci. V pojetí Müllera (2001: 30) stát občanskou společnost ochraňuje a podporuje, a ta posléze paradoxně „chrání stát před sebou samým.“ Postupuje v logice ještě o krok dál - vzhledem k údajnému deficitu občanské společnosti je stát „odsouzen chtít nechtět do role jejího, řekněme, spolutváře.“ (Müller 2001: 28) Mají ale občanské skupiny opravdu takové funkce? A legitimují je k privilegovanému politickému vlivu? Obojí je vysoce sporné. Müller (2001: 26) se přesto domnívá, že právě občanská společnost dokáže být instrumentem k oddělení politické a ekonomické sféry, což je propozice zcela v rozporu s celou Olsonovou knihou.

Sociologický pohled na svobodu je takový, že svobodu umožňuje teprve centralizace a modernizace, která vytrhne lidi z „tyranie podjednotek“. S tím ale přichází údajně riziko centralizované tyranie. Jak je možné, že se tento koncept tak dramaticky odlišuje od Olsonovy koncepce a ostatních ekonomických teorií? Stěžejní rozdíl je v pohledu na člověka jako autonomního rozhodovatele. Pro sociologii je individuum, jak jej pozorujeme v západních společnostech, historicky jedinečné – díky zvláštnímu vývoji vznikl „tlaku zproštěný jedinec, nevázaný sociálními či teologickými pouty, který si svobodně volí své cíle a který se svými společníky dosahuje určité dohody týkající se společenského řádu.“ Gellner (1997) Pro ekonomii je autonomní člověk dějinně neproměnlivou kategorií. Ukazuje se, že posouzení možností zájmových skupin opět závisí na rozhodnutí obecnějšího teoretického sporu.

Závěr: Politika svázaná konstitucí

V předchozím oddíle jsem uvedl několik omezení Olsonovy teorie. Především jsem se věnoval problémům spjatým s radikálním řešením kumulace zájmových skupin, jímž je jejich odříznutí od politiky. Shledal jsem, že bez zájmových skupin bude informace ohledně veřejných statků jen částečná, i když na druhou stranu - s jejich výlučnou pomocí - bude silně asymetrická. Dále jsem nastínil důvody, proč v demokratickém režimu nebude snadné zamezit zájmovým skupinám angažovat se v praktikách, ochuzujících celou společnost. Není totiž zřejmé, že zájmové skupiny lze oddělit od jinak funkčního politického trhu. Oddělit ex ante redistribuční, produktivní a přesvědčovací funkci, respektive učinit jejich politickou aktivitu transparentní, je další problém srovnatelného významu. Vedle toho probíhá navíc kumulace skupin na soukromých trzích, jíž nelze čelit jinak než drastickým omezením práva na sdružování.

Více a více společenských vědců dnes rozeznává nebezpečí zájmových skupin, a to nehledě na argumenty týkající se blahobytu. Političtí sociologové shledávají, že skupiny zneprůhledňují politiku, znemožňují hledat obecné zájmy a přinášejí do politického procesu nahodilost, vágnost a labilitu. Důkazem je i to, že pojem občanská společnost se stal bojovým heslem, sloužícím k vytlačení klasických politických prostředků - masových stran, řídkých voleb a masmédií. I když se převážná část této kritiky sice soustřeďuje na korporativní režimy, institucionální skleróza nastává i v pluralitních režimech.

Političtí sociologové se snaží s výše uvedenými dilematy činnosti zájmových skupin vypořádat pomocí nadindividuálního kritéria funkčnosti (intermediarity). Pro politology je zase nejdůležitější proces tvorby politik, zejména vytváření udržitelné politiky. Uvědomme si ale, že rozhodnout o modelu zprostředkování znamená především rozsáhle redefinovat soukromá práva (zejména svobodné směny) a také efektivní politická práva (jistě skupiny získávají privilegium). Pokud má být daná varianta demokratického režimu být legitimní, musí být odvozena od souhlasu s touto alokací práv, což je rozhodnutí jedinců-občanů. Navrhují proto oprostít se od problému „funkční reprezentace“, který považují za zavádějící, a ptát se po racionálním uspořádání práv a pravidel, s nimiž se mohou občané ztotožnit.

Tímto zkoumání se zabývá konstituční ekonomie. Velice obecně řečeno ukazuje, že konstituce je nejlepší možnost určení efektivních hranic soukromých a skupinových práv. Buchanan a Tullock (1962) ukazují, že to, čemu pracovně říkáme obecné zájmy, mohou dominovat nad zvláštními (skupinovými) zájmy, že se tak ale stane pouze v konstituční politice, podléhající kritériu schválení blízké jednomyslnosti a kritériu rigidní konstituce.

Co lidé vskutku považují za „funkční reprezentaci“ bude evidentní, až když se budou muset rozhodnout pro dlouhodobě platný systém zastupování zájmů, přičemž v dlouhém horizontu nebudou vědět, do jaké skupiny budou náležet. Budou si vědomi nákladů způsobených excesivními aktivitami zájmových skupin a zároveň si budou vědomi nutnosti ponechat jim určitou dobře definovanou sféru vlivu. Odsud lze očekávat simultánní řešení problémů participace a legitimacy.

V situaci, kdy je třeba, aby byl stanoven systém reprezentace zájmových skupin, nemusí být ani k dispozici „sdílená společenská filosofie“, pro niž pléduje Mises. Shodu zajišťuje vědomí shodných dlouhodobých zájmů. Konstituční dohoda bude možná a výsledek bude reflektovat reálné problémy, které jsem zmínil s ne/funkčností zájmových skupin. Nicméně ani tak se nezmenšuje nutnost hledat odpovědi na ostatní otázky spjaté s činností zájmových skupin, od těch nejvíce technických, až po velice obecné.

Domnívám, že problémy studované Mancurem Olsonem, jakož i argumenty uvedené v této studii potvrzují, že minimální instrumenty nápravy činnosti zájmových skupin se mají hledat na úrovni konstituční politiky. Anebo je i jiná cesta, jak omezit cyklus vzestupu a pádu národů?

Literatura

Almond, G. A.: „Research Note: A Comparative Study of Interest Groups and the Political Process“, *American Political Science Review*, Vol. 52, Issue 1, 1958, str. 270-282.

Aron, R.: *Demokracie a totalitarismus*, Atlantis, Brno, 1993.

Becker, G. S.: „A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence“, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 98, No. 3, 1983, str. 371-400.

Bentley, A. F.: *The Process of Government*, University of Chicago Press, Chicago, 1908.

Brokl, L., *Reprezentace zájmů v politickém systému České republiky*, SLON, Praha, 1997.

Browne, W. P.: „Organized Interests and Their Issue Niches: A Search for Pluralism in a Policy Domain“, *The Journal of Politics*, Vol. 52, Issue 2, 1990, str. 477-509.

Buchanan, J. M.: *Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*. The University of Michigan Press, 1975.

Buchanan, J. M. a G. Tullock: *Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, The University of Michigan Press, Ann Arbor, 1962.

Datta, S. K. a J. B. Nugent: „Adversary Activities and Per Income Capita Growth“, University of Southern California, mimeo, 1985.

Denzau, A. T. a M. C. Munger: „Legislators and Interest Groups: How Unorganized Interests get Represented“, *American Political Science Review*, Vol. 80, Issue 1, 1986, str. 89-106.

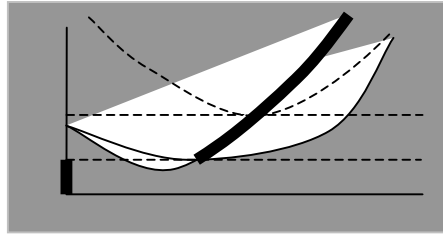
Dunleavy, P.: „Group Identities and Individual Influence: Reconstructing the Theory of Interest Groups“, *British Journal of Political Science*, Vol. 18, No. 1, 1988, str. 21-50.

Ekelund, R.B., M. J. McDonald a R. D. Tollison: „Business Restraints and the Clayton Act of 1914: Public- or Private-Interest Legislation?“ v F. S. McChesney a W. F. Shughart II (eds.): *The Causes and Consequences of Antitrust*. University of Chicago Press, Chicago, 1995.

Gellner, E.: *Podmínky svobody: občanská společnost a její rivalové*, CDK, Brno, 1997.

- Gilles, S.-P., Understanding Labour Market Institutions: A Political Economy Perspective, *CEPR Discussion Paper* No. 1438, CEPR, Londýn, říjen 1996.
- Gray, V. a D. Lowery: „Interest Group Politics and Economic Growth in the U.S. States“, *American Political Science Review*, Vol. 82, Issue 1, 1988, str. 109-131.
- Choi, K.: „A Statistical Test of Olson’s Model“, v D. C. Mueller (ed.): *The Political Economy of Growth*, Yale University Press, New Haven, 1983, str. 57-78.
- Isaac, R. M. a J. M. Walker: „Group Size Effects in Public Goods Provision: The Voluntary Contributions Mechanisms“, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 103, únor 1988, str. 179-199.
- Isaac, R. M., J. M. Walker a R. H. Thomas: „Divergent Evidence on Free Riding: An Experimental Examination of Possible Explanations“, *Public Choice*, Vol. 43, Issue 2, 1984, str. 113-149.
- Ježek, T.: „Pravý a falešný liberalismus: oheň a voda“, *Acta Oeconomica Pragensia*, VŠE 6/2001, str. 13-20.
- Juza, P.: „Sociálnodemokratická optika pluralizmu“, *Politologická revue* 1/1996, str. 90-95.
- Kennelly, B. a P. Murrell, P.: „The Sources of Collective Action: An Empirical Investigation of the Relationship between Industry Characteristics and Interest Group Formation“, University of Maryland, mimeo, 1987.
- King, D. C. a J. L. Walker: „The Provision of Benefits by Interest Groups in the United States“, *The Journal of Politics*, Vol. 54, Issue 2, 1992, str. 394-426.
- Kirzner, I. M.: „Entrepreneurial Discovery and the Competitive Market Process: An Austrian Approach“, *Journal of Economic Literature*, Vol. 35, Issue 1, březen 1997, str. 60-85.
- Kollman, K.: „Inviting Friends to Lobby: Interest Groups, Ideological Bias, and Congressional Committees“, *American Journal of Political Science*, Vol. 41, Issue 2, 1997, str. 519-544.
- Körner, P.: „Švédský model hospodářské politiky: možnosti a meze kapitalizmu s lidskou tváří“, *Acta Universitatis Carolinae - Oeconomica* 2/1998, Karolinum, Praha, 2000, str. 167-215.
- Kunc, J.: *Stranické systémy v re/konstrukci*, SLON, Praha, 2000.
- Lane, J.-E. a S. Ersson: „Political Institutions, Public Policy and Economic Growth“, *Scandinavian Political Studies*, březen 1986, str. 19-34.
- Lange, P. a G. Garrett: „The Politics of Growth: Strategic Interaction and Economic Performance in the Advanced Industrial Democracies, 1974-1980“, *The Journal of Politics*, Vol. 47, srpen 1985, str. 792-827.
- Lehner, F.: „Pressure Politics and Economic Growth: Olson’s Theory and the Swiss Experience“, v D. C. Mueller (ed.), *The Political Economy of Growth*, Yale University Press, New Haven, 1983, str. 203-214.
- Lehmbruch, G.: „Introduction: Neo-Corporatism in Comparative Perspective“, v G. Lehmbruch a P. C. Schmitter (eds.), *Patterns of Corporatist Policy-Making*, SAGE Modern Politics Series, Vol. 7, SAGE, 1982.
- Marcidis, R. C.: „Interest Groups in Comparative Analysis“, *The Journal of Politics*, Vol. 23, Issue 1, 1961, str. 25-45.
- McCallum, J. a A. Blair: „Government, Special Interest Groups, and Economic Growth“, *Public Choice*, Vol. 54, Issue 1, 1987, str. 3-18.
- McFarland, A. S.: „Interest Groups and Political Time: Cycles in America“, *British Journal of Political Science*, Vol. 21, Issue 3, 1991, str. 257-284.
- Mises, L.: „The Clash of Group Interests“, v L. Branson (ed.), *Approaches to National Unity*, Harper and Row, New York, 1945.
- Mueller, D. C.: *Public Choice II*, Cambridge University Press, Cambridge, 1989.

- Murrell, P.: „The Comparative Structure of the Growth of the West German and British Manufacturing Industries“, v D. C. Mueller (ed.), *The Political Economy of Growth*, Yale University Press, New Haven, 1983, str. 109-131.
- Murrell, P.: „An Examination of the Factors Affecting the Formation of Interest Groups in OECD Countries“, *Public Choice*, Vol. 43, Issue 2, 1984, str. 151-171.
- Nardinelli, C., M. S. Wallace. A J. T. Warner: „Explaining Differences in State Growth“, *Public Choice*, Vol. 52, Issue 3, 1987, str. 201-213.
- Nice, D.C.: „Interest Groups and Policymaking in the American States“, *Political Behavior*, Vol. 6, Issue 2, 1984. str. 183-196.
- Nownes, A. J. a G. Neeley: „Public Interest Group Entrepreneurship and Theories of Group Mobilization“, *Political Research Quarterly*, Vol. 49, Issue 1, 1996, str. 119-146.
- Paloheimo, H.: „Pluralism, Corporatism and the Distributive Conflict in Developed Capitalist Countries“, *Scandinavian Political Studies*, Vol. 7, 1984, str. 17-38.
- Potůček, M.: „Těžké znovuzrození: občanský sektor v České republice“, *Politologická revue* 2/1997, str. 35-52.
- Pryor, F. L.: „A Quasi-test of Olson's Hypothesis“, v D. C. Mueller (ed.), *The Political Economy of Growth*, Yale University Press, New Haven, 1983, str. 90-105.
- Ramírez, C. D. a C. E. Zucchi: *Why Did The Clayton Act Pass? An Analysis of the Interest Group Hypothesis*, Public Choice Society Meeting 1998.
- Salisbury, R. H.: „An Exchange Theory of Interest Groups“, *Midwest Journal of Political Science*, Vol. 13, Issue 1, 1969, str. 1-32.
- Salisbury, R. H.: „Why No Corporatism in America?“ v Philippe C. Schmitter and Bernard Lehmbruch (eds.), *Trends Toward Corporatist Intermediation*, Beverly Hills, California: Sage Publications, 1979
- Sell, J. a R. K. Wilson: „Effects of Monitoring and Information on Public Goods Provisioning: Experimental Evidence“, Rice University, mimeo, 1988.
- Schmitter, P. C.: „Reflections on Where the Tudory of Neo-Corporatism Has Gone and Where the Praxis on Neo-Corporatism May Be Gong“, v G. Lehmbruch a P. C. Schmitter (eds.), *Patterns of Corporatist Policy-Making*, SAGE Modern Politics Series, Vol. 7, SAGE 1982.
- Sinn, H.-W.: „A Theory of the Welfare State“, *Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 97, 1995, str. 495-526.
- Smith, R. A.: „Interest Group Influence in the U.S. Congress“, *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 20. Issue 1, 1995, str. 89-139.
- Vedder, R. a L. Gallaway: „Rent-seeking, Distributional Coalitions, Taxes, Relative Prices and Economic Growth“, *Public Choice*, Vol. 51, Issue 1, 1986, str. 93-100.
- Veselý, J.: „Nechodím za komisaři či europoslanci s dary – rozhovor s Ivanem Hodačem“, *Hospodářské noviny*, 12.-14. 7. 2002.
- Wallis, J. J. a W. E. Oates: „Does Economic Sclerosis Set in with Age? An Empirical Study of the Olson Hypothesis“, *Kyklos*, 1988, str. 397-417
- Weigle, M. A. a J. Butterfield: „Civil Society in Reforming Communist Regimes“, *Comparative Politics*, Vol. 25, Issue 2, 1993.
- Wilson, F. L.: „Alternative Models of Interest Intermediation: The Case of France“, *British Journal of Political Science*, Vol. 12, Issue 2, 1982, str. 173-200.



Dosud vyšlo :

1. Michal Hlaváček : *Modely difuze technologií*
2. Tomáš Cahlík : *Analýza ekonomického výzkumu*
3. Vladimír Benáček : *Autentický soukromý sektor v transitivity ekonomice: příspěvek ke hledání kořenů a alternativ českého kapitalismu*
4. Milan Sojka : *Alternativní scénáře transformační strategie československé ekonomiky na počátku 90. let a jejich teoretická východiska*
5. Jiří Hlaváček, Michal Hlaváček : *Optimum výrobce v odvětví s nikdy neklesajícími výnosy z rozsahu*
6. František Turnovec : *The Czech Republic on its Way to the European Union*
7. Lubomír Mlčoch : *Ekonomie důvěry*
8. Luděk Urban : *Zásady společné obchodní politiky a důsledky jejich přijetí pro českou ekonomiku*
9. Jan Ámos Víšek : *Export z ČR do EU a mimo EU*
10. Miloslav S. Vošvrda : *On Martingale Diffusions in Financial Markets*
11. František Turnovec : *Flexible Integration and the Excessive Deficit Procedure in the EMU*
12. Jiří Hlaváček, Michal Hlaváček : *Byl proces eliminace podniků ozdravnou procedurou pro české hospodářství konce 90. let?*
13. Karel Půlpán: *Hospodářský vývoj Španělska jako inspirace pro Českou republiku.*
14. Jiří Hlaváček, Michal Hlaváček : *Ekonomicky racionální altruismus*
15. Jiří Kameníček : *Nástroje pro popis nestandardního ekonomického chování, aplikace teorie lidského kapitálu*
16. Jiří Hlaváček : *Redistribuce : projev lidských preferencí a společenských potřeb*
17. Silvester van Koten: *Transaction Cost Economics: Basic Concepts and Extensions*
18. Hlaváček J., Hlaváček M.: *Ekonomická racionalita donátora a důvěra k příjemci dotace*
19. Vladimír Benáček , Víšek Jan Ámos: *Determining Factors of Competitiveness of Trade and Specialization of Czech Industrial Sector before the EU Accession*
20. Milan Sojka, *Postkeynesovská teorie peněz, peněžní a úvěrová politika a postavení centrální banky*
21. Milan Sojka, *Alternativní scénáře transformační strategie československé ekonomiky na počátku 90. let a jejich teoretická východiska*
22. František Turnovec, *Economic Research and Education in the Czech Republic 1989-2000*
23. Jiří Hlaváček , Michal Hlaváček : *Petrohradský paradox*
24. František Turnovec : *Evaluation of National, Political and Institutional Influence in Consultation, Cooperation and Co-decision Procedures of the EU Decision Making*
25. Karel Půlpán: *Rakouský poválečný hospodářský vývoj.*
26. Ondřej Schneider : *European Pension Systems and the EU Enlargement*



Univerzita Karlova v Praze, Fakulta sociálních věd,
Institut ekonomických studií [UK FSV – IES] Praha 1, Opletalova 26.

E-mail : IES@Mbox.FSV.CUNI.CZ

[http : //IES.FSV.cuni.cz](http://IES.FSV.cuni.cz)