

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut ekonomických studií

Tatjana Vukelić

Veřejné statky a lokální populismus

Bakalářská práce

Praha 2008

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut ekonomických studií

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

Veřejné statky a lokální populismus

Autor práce: **Tatjana Vukelić**

Vedoucí práce: **PhDr. Jiří Kameníček, CSc.**

Datum obhajoby: **2008**

Prohlášení

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracovala samostatně a použila jen uvedené prameny a literaturu.
2. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna veřejnosti pro účely výzkumu a studia.

V Praze dne 28.5.2008

Tatjana Vukelić

Poděkování

Ráda bych poděkovala PhDr. Jiřímu Kameníčkoví, CSc. za cenné konzultace, názory a připomínky, které mi pomohly utřídit si myšlenky i celou práci.

Bibliografický záznam

VUKELIĆ, Tatjana. *Veřejné statky a lokální populismus*. Praha: Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut ekonomických studií, 2008. 83 s. Vedoucí bakalářské práce PhDr. Jiří Kameníček, CSc.

Anotace

Bakalářská práce *Veřejné statky a lokální populismus* pojednává o dosud málo prozkoumaném tématu z oblasti politické ekonomie, pro které se vžil termín „porcování medvěda“. Porcování medvěda je součástí rozpočtového procesu. Při porcování medvěda jsou veřejné statky (výdaje) rozdělovány na konkrétní projekty regionálního rázu, přičemž náklady na projekty jsou hrazeny z celostátních daní. V práci je důraz kladen na politický rozhodovací proces, který určuje vítězné projekty, i na skupiny, které vymáhají v parlamentu a mimo něj projekt, o který mají zájem. První část práce je věnována zájmovým skupinám, jejich klasifikaci a metodám, kterými prosazují svůj zájem (lobbování, vymáhání renty a korupce). Druhá část se zabývá modely porcování medvěda v různých institucionálních podmínkách a zkoumá efektivitu tohoto rozpočtového procesu. Autorka dochází k závěru, že porcování medvěda je neefektivní, neboť při něm dochází k nadměrným výdajům. V práci jsou nastíněny možnosti zvýšení výkonnosti porcování medvěda. Poslední kapitola je věnována porcování medvěda v českém prostředí.

Klíčová slova

Porcování medvěda, zájmové skupiny, kolektivní akce, rozpočtový proces, lobbování, vymáhání renty, korupce, fiskální disciplína.

Annotation

Bachelor thesis *Public Goods and the Local Populism* deals with not very well explored area of political economics, which is called “pork barrel politics”. Pork barrel politics is the part of the budget process. During this part the public goods are distributed to the particular, geographically determined, projects, while costs are spread on the whole population through the tax. The work places emphasis on the political decision-making process that determines winning projects, and also on the interest groups, which drive a hard bargain in the parliament and out of it. The first part of the work deals with the

interest groups, with their classification and with the methods, which they use to enforce their interest (lobbying, rent-seeking and corruption). The second part concerns with the models of pork barrel politics in different institutional backgrounds and examines the efficiency of this process. Author comes to the conclusion that pork barrel politics is inefficient because it leads to the excessive spending. The work outlines the possibilities to increase the efficiency. The last chapter deals with the pork barrel politics in the Czech republic.

Keywords

Pork barrel politics, interest groups, collective action, budget process, lobby, rent-seeking, corruption, fiscal discipline.

Obsah

SEZNAM TABULEK A GRAFŮ.....	5
ÚVOD.....	6
1. ZÁJMOVÉ SKUPINY	8
1.1. Důvody organizace občanů do skupin	8
1.1.1. Náklady a výnosy z organizace do skupin	9
1.1.2. Povinné členství	12
1.2. Klasifikace zájmových skupin.....	13
1.2.1. „Exkluzivní“ a „inkluzivní“ skupiny	14
1.2.2. Malé a velké skupiny	16
1.3. Teorie skupin.....	17
1.3.1. Tradiční teorie	17
1.3.2. Moderní teorie	19
1.3.3. Teorie vedlejšího produktu	21
2. METODY ZÍSKÁVÁNÍ POLITICKÉHO VLIVU.....	23
2.1. Vztah politika a zájmových skupin.....	23
2.2. Lobbování.....	26
2.3. Vymáhání renty.....	28
2.3.1. Účinek zavedení tarifu pro ekonomiku.....	28
2.3.2. Evropská unie a tarify	31
2.4. Korupce	32
3. POLITIKA PORCOVÁNÍ MEDVĚDA	35
3.1. Rozpočtový proces.....	36
3.2. Veřejné výdaje a občané	37
4. MODEL Y ZABÝVAJÍCÍ SE PROCESEM PORCOVÁNÍ MEDVĚDA.....	40
4.1. Alokace výdajů na regionální rozvoj (Milligan a Smart).....	40
4.1.1. Model	41
4.1.2. Komentář.....	44
4.2. Model zahrnující obchodování s hlasy (Chari a Cole).....	45
4.2.1. Model č. 1: Lokální veřejné statky a obchodování s hlasy	46
4.2.2. Model č. 2: Lokální veřejné statky a obchodování s návrhy	50
4.2.3. Model č. 3: Globální veřejné statky.....	51

4.2.4.	Komentář.....	52
5.	EFEKTIVNÍ ALOKOVÁNÍ ROZPOČTOVÝCH VÝDAJŮ	53
5.1.	Optimalizační model (Johnsen, Shepsle a Weingast).....	53
5.1.1.	Předpoklady modelu	53
5.1.2.	Model E: Maximalizace ekonomických výnosů	54
5.1.3.	Model P: Jediný volební obvod.....	56
5.1.4.	Model N: Každý volební obvod za sebe	57
5.1.5.	Institucionální pohnutky ke snížení rozsahu projektu	58
5.1.6.	Kongresové omezení velikosti projektu	60
5.1.7.	Speciální případy	60
5.1.8.	Komentář.....	61
5.2.	Centralizace a fiskální disciplína	62
5.2.1.	Centralizace v Evropské unii	63
6.	PORCOVÁNÍ MEDVĚDA V ČR	69
	ZÁVĚR	75
	PRAMENY	78
	PROJEKT BAKALÁŘSKÉ PRÁCE.....	81

Seznam tabulek a grafů

Tabulky

- Tabulka č. 2.1: Postoj k zájmovým skupinám a ukazatele nejistoty politiků, s. 24
- Tabulka č. 2.2: Postoj k zájmovým skupinám a ukazatele aktivity zájmových skupin, s. 25
- Tabulka č. 2.3: Hromadění zásob v EU (v tis. tunách), s. 31
- Tabulka č. 2.4: Státy nejvíce zasažené úplatky, s. 32
- Tabulka č. 3.1: Hlavní fáze rozpočtového procesu, s. 36
- Tabulka č. 5.1: Vládní dluh členských států EU jako % DPH za roky 2000-2006, s. 66
- Tabulka č. 6.1: Porcování medvěda v ČR: nejnákladnější návrhy, s. 69
- Tabulka č. 6.2: Pozitivní kroky a přetrvávající či dosud neřešené problémy v ČR: pohled TIC, s. 72

Grafy

- Graf č. 2.1: Vyčišťování na trhu, s. 29
- Graf č. 2.2: Poptávka po importu a nabídka exportu, s. 29
- Graf č. 2.3: Účinek zavedení tarifu na ekonomiku, s. 30
- Graf č. 3.1: Peněžní transfery a přímé daně podle decilů (decily vytvořené na základě důchodu): USA 1997, s. 38
- Graf č. 3.2: Peněžní transfery a přímé daně podle decilů (decily vytvořené na základě důchodu): Nizozemsko 1994, s. 39
- Graf č. 5.1: Peněžní výdaje na projekt (v USD) v závislosti na velikosti projektu, s. 55
- Graf č. 5.2: Vládní deficit (obrácený pohled), Maastrichtský dluh a stock-flow přírůstek jako % DPH (průměr z let 2003-2006), s. 67
- Graf č. 6.1: Vývoj indexu CPI v ČR od roku 1997 do 2007, s. 71

Úvod

V průběhu 20. století se do popředí zájmu řady ekonomů a politologů dostává téma rozpočtových procesů. Souvisí to se snahou nástroji fiskální a monetární politiky ovlivňovat hospodářství států příznivým směrem tak, aby se již neopakovala Velká deprese 30. let 20. století. Fiskální politika používá k regulování makroekonomiky státní výdaje a daňovou politiku.

Tím se dostáváme k jádru problému. Rozpočtovým procesem se navrhuje a schvaluje výše státních výdajů v každém fiskálním roce. Abychom rozuměli fiskální politice, musíme nejdříve porozumět procesu, který se za ní skrývá, tedy celému průběhu určování státního rozpočtu, od prvotních návrhů, přes vyjednávání, až po konečné schválení a zpětnou vazbu, včetně vlivů různých elementů, jako jsou zájmové skupiny, na každé úrovni rozpočtového procesu.

Tématem této práce není komplexní teorie rozpočtových procesů. Mým záměrem bylo zaměřit se na dosud málo prozkoumanou oblast rozpočtových procesů, na tzv. proces porcování medvěda, s důrazem na roli zájmových skupin. Politikou porcování medvěda rozumíme zákonodárci schválený program, který přináší užitek malé skupině lidí a jehož náklady nese celá populace (většinou ve formě celoplošné daně). Pojem porcování medvěda (z anglického pork barrel politics) se u nás vžil jako terminus technicus, i když název vyvolává v podvědomí lidí dojem něčeho nevědeckého, neodborného, laického. Opak je však pravdou. Jde o velice složitý proces, ve kterém se střetávají zájmy státu, politiků, zájmových skupin a občanů. Nacházíme v něm místo pro fenomény zkoumané v posledních letech – lobbování, korupci a vymáhání renty.

Cílem práce je ukázat průběh porcování medvěda v různých institucionálních prostředích (USA vs. Kanada, ČR) a vymezit základní charakteristiky zájmových skupin a jejich možné zásahy do rozhodování o státních výdajích. Myšlenkou, kterou je protkaná celá práce, je skutečnost, že porcování medvěda selhává v efektivním alokovaní veřejných statků. Konkrétně, že vede k nadměrným výdajům. Snažila jsem se naznačovat kroky, které by vedly k eliminaci tohoto problému. Zdá se však, že žádná navrhovaná institucionální změna, zvýšení transparentnosti procesu či vytvoření nezávislé komise neodstraní úplně neefektivitu rozdělování veřejných výdajů, neboť vždy budou existovat pohnutky k lobbování ze strany zájmových skupin a k populistickému jednání ze strany politiků.

Porcování medvěda je zatím málo prozkoumanou oblastí, hlavně v našich podmínkách. K mému údivu jsem dosud nenašla žádnou českou odbornou literaturu, která by se tímto tématem zabývala, a světová literatura není o mnoho širší. Existuje několik klasických děl, která pojednávají o zájmových skupinách, o volebních pravidlech a o rozpočtovém procesu, avšak konkrétně porcování medvěda je námětem pouze několika, podle mého názoru velmi důležitých studií. Z klasických děl v oblasti teorie skupin bych zmínila Mancura Olsona (1971): *The Logic of Collective Action*. Tato práce, i když napsaná před více než třiceti lety, je stále nejvýznamnějším pramenem pro zkoumání skupin a jejich chování. Stejně závažným dílem z oblasti volebních pravidel a institucí je dílo Jamese M. Buchanana a Gordona Tullocka (1965): *The Calculus of Consent: Logical Foundation of Constitutional Democracy*. Tato dvě díla poskytla podklad pro celou část věnovanou zájmovým skupinám.

Struktura této práce vypadá následovně: v první kapitole jsou vymezeny důvody organizace lidí do skupin a klasifikace zájmových skupin, včetně základních teorií o skupinách. Ve druhé kapitole se snažím popsat a komentovat metody, kterými zájmové skupiny působí na poslance, aby byl prosazen jejich zájem (tzv. lobbování). Třetí kapitola je obecným úvodem do problematiky porcování medvěda. Ve čtvrté kapitole jsou prezentovány některé modely zabývající se průběhem rozpočtového procesu zvaného porcování medvěda. V páté kapitole je uvedena analýza Barryho R. Weingasta, Kennetha A. Shepsleho a Christophera Johnseny, kteří se o tyto problémy rovněž zajímali. Navíc se pokusili naznačit některé možnosti zefektivnění distribuce veřejných statků. Jsou zde další náměty týkající se řešení nadměrných výdajů plynoucích z porcování medvěda. Šestá kapitola ilustruje porcování medvěda v České republice.

1. Zájmové skupiny

V každém státě, který je založen na demokratických principech „vlády lidu, prostřednictvím lidu a pro lid“¹, se objevuje fenomén zájmových skupin. Tyto skupiny obecně sdružují jednotlivce se stejnými zájmy, podobného smýšlení či s určitými blízkými potřebami. Tradiční teorie skupin rozlišuje dva aspekty vzniku skupin.² Prvním je lidský sklon (tendence či instinkt) k vytváření a zapojování se do spolků. Vytváření tlup v pravěku mohlo být spojeno s instinktem přežití. Později si naši předkové mohli uvědomovat výhodu společného lovu, života i obrany před nepřáteli. Již Aristoteles ve svém díle *Politika* charakterizuje člověka jako tvora společenského: „...*ten pak, kdo společenství není schopen anebo pro svou soběstačnost ničeho nepotřebuje, není částí obce a jest buď zvířetem nebo bohem.*“³ Druhým aspektem je evoluce moderní průmyslové společnosti, která sebou nesla vznik velkého množství organizací soustředujících se na prosazování společného zájmu. Snad nejvýznamnější byla sdružení dělníků, která ve třicátých letech 20. století vedla ke vzniku odborových svazů, které „bojovaly“ za práva dělníků.

Důvodem existence zájmových skupin není jen podpora společného zájmu. Některé spolky se snaží zlepšit životní podmínky jiných lidí než svých členů (dobročinné spolky), jiné jsou založeny na náboženském principu apod. My ale budeme uvažovat pouze skupiny, které sledují společný zájem. V této kapitole se budeme zabývat důvody k sdružování občanů do skupin, klasifikací zájmových skupin a základními teoriemi skupin.

1.1. Důvody organizace občanů do skupin

Budeme-li pátrat po důvodech, proč se občané organizují do skupin, jako první nás napadne, že se tak děje kvůli tomu, aby mohli snáze prosadit své zájmy. Je zřejmé, že organizovaná skupina bude mít větší nátlakovou moc než individuální občan.

¹ Vymezení demokracie slovy amerického prezidenta Abrahama Lincolna. Citováno v: Hloušek, V., Kopeček, L. (2003); *Demokracie*; Masarykova universita, Mezinárodní politologický ústav, Brno, 2003, s. 15.

² Olson, M. (1971); *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*; Harvard University Press, USA, s. 17.

³ Aristoteles (1998); *Politika*; Nakladatelství Petr Rezek, Praha, s. 41.

Důležité je si uvědomit, že organizovaná skupina propaguje společný zájem. Pokud by jeden člen skupiny chtěl propagovat svůj vlastní zájem, který by byl ve střetu se zájmy ostatních členů, mohl by nastat konflikt uvnitř skupiny. Pokud by byla pravidla rozhodování ve skupině stanovena tak, že by bylo potřeba nejméně nadpoloviční většiny hlasů k přijetí skupinových usnesení (a jedním z nich je i cílová orientace skupiny), pak by tento člen neměl šanci svůj zájem prosadit jinak, než že by lobboval či kupoval si hlasy ostatních členů. Kdyby skupina byla organizovaná tak, že by nějaký vůdce či vedení měl hlavní slovo, pak by při nátlakovém prosazování cílů, které jsou v očích řadových členů nechtěné, hrozilo, že někteří členové ze skupiny odejdou.

Jedinec vstupuje do skupiny nejen kvůli ekonomickým důvodům. Existuje velké množství různých motivací – získání prestiže, slávy, uznání, přátel, pomoc od problémů apod. Například exkluzivní klub, který si pečlivě vybírá své členy, je pro jedince výzvou, protože členství v takovém klubu ukazuje na jeho prestiž a vysoké společenské postavení, i když nenabízí nic jiného než „jméno a tradici“.

Naším cílem ale budou ekonomické důvody organizace jedinců do skupin, a proto další úvahu o neekonomických aspektech členství ve spolcích přenecháme laskavému čtenáři.

1.1.1. Náklady a výnosy z organizace do skupin

Když hovoříme o zájmových skupinách, měli bychom se zamyslet nad tím, za jakých podmínek se racionální jedinec stane členem konkrétní skupiny.

Racionálním jedincem rozumíme člověka, který dokáže všem statkům přiřadit určitou hodnotu nebo aspoň dokáže statky porovnávat mezi sebou a je schopen říci, který statek má pro něj větší užitek. Preference racionálního jedince jsou tranzitivní, tj. jedinec je ve svých preferencích konzistentní a vždy dá přednost většímu množství kteréhokoliv statku (pokud nejde o „zlo“ – hluk, znečištění atp.) před menším množstvím.⁴

Motivací jedince je maximalizace vlastního užitku.⁵ Proto dá přednost kolektivní akci (skupinově stanovený cíl a cesta k němu) před individuální, jestliže bude předpokládat, že kolektivní akce zvýší jeho užitek. Kolektivní akce může snížit externí

⁴ Buchanan, J. M., Tullock, G. (1965); *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*; Ann Arbor Paperbacks; University of Michigan Press, s. 33.

⁵ Tamtéž, s. 26.

náklady (např. náklady na obranu) nebo zvýšit kolektivní užitek (stavba silnic, dálnic, veřejné osvětlení apod.).

James M. Buchanan a Gordon Tullock (1965) navrhli jednoduchý způsob, kterým se jedinec rozhoduje o tom, zda bude určitou aktivitu dělat samostatně či ve skupině. Tím způsobem je porovnávání přímých výnosů/nákladů z kolektivní akce s náklady na organizaci kolektivního rozhodování.⁶ Je třeba zdůraznit, že celá analýza se týká toho, jak jedinec sám vnímá okolní svět a jaké jsou jeho osobní preference.

Ve svém konceptu Buchanan a Tullock uvažují kolektivní akci, která zmenšuje externí náklady vzniklé čistě soukromým jednáním. Dále uvažují dva druhy nákladů: (1) externí náklady, vyvolané aktivitou ostatních jedinců (tyto náklady nemůže jedinec kontrolovat), a (2) náklady na rozhodování (decision-making costs – náklady vyplývající z účasti jedince na organizované aktivitě a z nutnosti dosáhnout dohody mezi členy). Náklady (1) a (2) Buchanan a Tullock souhrnně označují jako „náklady vzájemné závislosti“ (interdependence costs). V této souvislosti můžeme chování racionálního jedince definovat ne jako maximalizaci užitku, ale jako minimalizaci očekávaných nákladů.

Racionální jedinec rozhoduje o tom, o kterých aktivitách bude rozhodovat sám a které budou kolektivizovány, tak, že se snaží minimalizovat náklady vzájemné závislosti. Aktivity jsou rozděleny na dobrovolné akce (osobní a kolektivní) a politické akce (vždy kolektivní). Příkladem dobrovolné kolektivní akce je například ujednání zájmového sdružení o opravě místního hřbitova. Dobrovolnou osobní akcí se rozumí vše, co jedinec dělá sám a nezávisle na ostatních jedincích. Kolektivní akcí je třeba výstavba dálnice, na které se podílejí všichni občané státu formou daní a nezávisle na tom, jestli s ní souhlasí.

Buchanan a Tullock (1965) zavádějí tři veličiny, které pak porovnávají mezi sebou: g jako očekávanou minimální přítomnou hodnotu celkových nákladů vznikajících kolektivním rozhodováním o kterékoli aktivitě⁷, a jako očekávané náklady vyvolané čistě individualistickým jednáním soukromých osob (při předpokladu předem definovaných vlastnických práv a neměnnosti institucionálních uspořádání) a b jako očekávané náklady vyplývající ze soukromých dobrovolných smluvních ujednání⁸. Předpokládá se, že jedinec

⁶ Tamtéž, kap. 5.

⁷ Jde o náklady na přijetí kolektivního rozhodnutí (náklady na vyjednávání apod.). Dále jsou zde zahrnuty náklady, které může přijaté rozhodnutí přinést jedinci, pokud je v rozporu s jeho zájmem. Tamtéž, s. 52.

⁸ Zde jde nejvíce o náklady rozhodovacího procesu.

disponuje úplnou informací a je schopný uspořádat očekávané náklady pro jakoukoli lidskou aktivitu. Může nastat šest možností:

- I. $a \leq b < g$... náklady jsou nejmenší v případě čistě individuální organizace dané aktivity. Pokud by navíc $a = 0$, pak neexistují žádné externí náklady a jedinec svým jednáním neovlivňuje nijak své okolí. Jak vidíme, největší náklady by byly v případě organizace této aktivity státem. Proto je lepší nechat takovou aktivitu v soukromé sféře (jako postkomunistickým zemím známý příklad mohou posloužit centralizovaná rozhodnutí o množství, kvalitě a ceně výrobků v každém podniku, která mnohem lépe zabezpečí individuální podniky vzájemnou interakcí na svobodném trhu).
- II. $a < g < b$... podobný případ jako I., pouze existují externí náklady při individualistické aktivitě, které jsou ale stále nejmenší. Jeden příklad z mnoha: cestující v městské hromadné dopravě hlasitě hovořící přes mobilní telefon jistě působí na užitek ostatních cestujících. Náklady na dobrovolnou kolektivní akci, která by rozhodla o tom, zda je možné v hromadné dopravě volat telefonem, či náklady na zákaz ze strany státu jsou tak vysoké, že je lepší toto rozhodnutí nechat na každém jedinci.
- III. $b < a < g$... v tomto případě je nejlepším řešením dobrovolné smluvní ujednání mezi jedinci. Naopak, kolektivní rozhodování přináší největší náklady. Příkladem je firma na trhu. Individuální podnikatelé čelí větším nákladům než firma, neboť ta vykazuje výnosy z rozsahu a také rozprostření nákladů mezi více subjektů. Stát (politická organizace) působí jen jako záruka svobodného uzavírání smluv na trhu.
- IV. $b < g < a$... zde je znovu nejlepším řešením organizace aktivity dobrovolné smluvní ujednání. Náklady při individuálním zajištění jsou tak veliké, že druhou nejlepší možností je stát. Může se jednat o poskytování lokálních veřejných služeb, např. dobrovolné občanské hlídky v obytné čtvrti, které dohlíží vedle policie na klid a bezpečnost v dané lokalitě. Pro jednoho občana by taková hlídka byla velmi nákladná. Ale po domluvě všech obyvatel může být zaručena nepřetržitá hlídka, jejíž náklady sestávají pouze z času, který občané hlídkování věnují.
- V. $g < a \leq b$... pokud hlasování o kolektivní akci nepodléhá pravidlu jednohlasnosti, pak pro takto stanovené náklady je nejlepším řešením kolektivní rozhodování (státní akce). Jde například o poskytování takových veřejných statků, jako jsou dopravní značení atd. Jak uvádějí Buchanan a Tullock, dobrovolná smluvní akce by nevedla

k žádnému dopravnímu značení. To je pro jedince více nákladné, než kdyby značení poskytl sám.⁹

VI. $g < b < a \dots$ podobný případ jako V. Do této kategorie spadají čistě kolektivní statky, veřejné statky poskytované státem, jako armáda, policie, hasiči, dálnice apod. Pro jedince jsou náklady na jejich poskytování i náklady, kterým čelí ze strany jiných individuálních poskytovatelů, příliš vysoké. Dobrovolná smlouva snižuje externalitu, ale nezabrání problému černých pasažérů. Nejeftivnějším poskytovatelem je stát.

Model Buchanana a Tullocka je velmi jednoduchý, ale názorný. Uvažují racionálního jedince, který kalkuluje výnosy a náklady jednotlivých variant a rozhoduje se pro nejeftivnější z nich. Definiují možná uspořádání nákladů, která postačují k popsání všech lidských aktivit. Model je v rozporu s tradiční teorií skupin, která říká, že jedinec má „tendenci“ k vytváření a zapojování se do skupin¹⁰. Buchanan a Tullock naopak předpokládají, že jedinec má tendenci k porovnávání nákladů a výnosů různých alternativ a že se chová jako homo oeconomicus.

Z uspořádání nákladů v I. a II. vyplývá, že existence externalit není nutnou ani postačující podmínkou pro kolektivní akci. I když by individuální akce nevytvářela externalitu, rozhodnutí dělat akci kolektivně může plynout z toho, že kolektivní akce je efektivnější než individuální.

1.1.2. Povinné členství

Pokud je členství ve skupině povinné, pak jedinec nemá možnost srovnávat náklady a výnosy kolektivní a individuální akce a rozhodovat se podle toho o vstupu do organizace. Často je takové členství vnímáno negativně, neboť omezuje jedince ve svobodném rozhodování o vlastních činech. Podíváme se na dva příklady povinného členství v organizaci.

Prvním jsou středně velké organizace sdružující občany s jednou nebo více stejnými vlastnostmi. Může to být například stejná profese, jako je tomu u různých profesních komor.

Konflikty uvnitř skupiny, o kterých byla řeč v úvodu, mohou vést k několika závěrům. Členové, kteří nesouhlasí s cíli skupiny nebo s její organizací, se mohou odštěpit

⁹ Buchanan, J. M., Tullock, G. (1965); *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*; Ann Arbor Paperbacks; University of Michigan Press., s. 56.

¹⁰ Olson, M. (1971); *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*; Harvard University Press, USA, s. 17.

a založit novou skupinu. Nebo mohou jen odejít a dál svůj zájem prosazovat individuálně. Avšak pokud jde o organizace, ve kterých je členství povinné, jedinou možností je podvolit se vedení spolku. Vedení pak má možnost jednat v rozporu se zájmy členů, dokud nebudou nové volby do čela organizace.

Ve skupinách, které sdružují občany s úzkou specializací, zvyšuje počet členů vyjednávací sílu například vůči vládě, ale i vůči jiným skupinám. Proto se takové organizace snaží, aby členství v nich bylo a zůstalo povinné, jako to vidíme u lékařských nebo právnických komor, nebo v minulosti u odborových svazů. Například členství v České lékařské komoře (ČLK) je nutné k tomu, aby mohl lékař vykonávat lékařskou praxi. Navíc je nutné platit každý rok členský příspěvek. Lékařské komory jako hlavní důvod svého působení uvádějí, že cílem je bezpečnost a komfort pacientů. Lékaři tvrdí, že pacientům žádná újma bez komory nehrozí. Jak je vidět z rozepří mezi ČLK a českými lékaři z posledních let, povinné členství vyvolává řadu konfliktních situací.

V některých případech je povinné členství sporné. V případě státu je však povinné členství nutností. Na stát se můžeme dívat jako na velkou organizovanou skupinu lidí se společným zájmem (obrana, dělba práce atd.), která svým členům poskytuje služby ve formě veřejných statků. Jednou ze základních charakteristik veřejných statků je nevyloučitelnost. To znamená, že nikoho nelze vyloučit z jejich spotřeby. Pokud by člověk nebyl „členem“ státu a neplatil tedy poplatek za toto členství ve formě daně, nelze ho vyloučit ze spotřeby volně přístupných veřejných statků, jako jsou pouliční osvětlení, chodníky, silnice, parky atd. Jediný způsob, jak zabránit černému pasažerství, je vyhlásit členství, a tím i poplatky, za povinné.

1.2. Klasifikace zájmových skupin

Zájmové skupiny můžeme dělit podle mnoha různých hledisek. Nejčastěji se jako kritéria třídění uvádějí: (1) velikost zájmové skupiny, (2) její soudržnost, (3) společenské a politické postavení a (4) přístup k zákonodárným orgánům.

Velikost. Zde máme na mysli počet členů zájmové skupiny, velikost území, na kterém působí (lokální, národní i nadnárodní skupiny), a velikost oblasti jejího zájmu. Například zájmové skupiny lobbující za jednu konkrétní věc (ochrana velryb), versus skupiny lobbující za celý komplex otázek (ochrana mořské fauny a flóry atd.).

Soudržnost. Spolky mohou být vnitřně velmi homogenní, jednotné, nebo naopak heterogenní, s různými názory na vedení spolku i na jeho cíle. V zájmových skupinách se často setkáváme s vnitřními konflikty, jelikož jejich členové často vedle společného cíle sledují i svůj vlastní prospěch. Mancur Olson (1971) chování členů zájmové skupiny připodobnil chování firem na konkurenčním trhu, které v zájmu dosažení maximálního zisku jednáji opačně, než jak je v zájmu celé skupiny.¹¹ Často se zde vyskytuje a řeší otázka vůdcovství ve spolku.

Společenské a politické postavení. Zájmové skupiny se liší v tom, jaké zauímají politické či ekonomické postavení na trhu. Skupiny, jejichž členové jsou bohatí a vlivní, mají obvykle lepší postavení a více možností, jak prosazovat své zájmy.

Přístup k zákonodárným orgánům. Skupiny jsou rozdílné v tom, jakým způsobem prosazují své zájmy. Některé jsou pasivnější, předkládají své návrhy a čekají na konzultaci, některé si „kupují“ přízeň (dary, podpora v kampani atd.), jiné zase ukazují na své zájmy veřejnými protesty. S rozvojem médií začaly zájmové skupiny využívat i tuto cestu, jak působit na politické orgány.

Potters (1992) klasifikoval zájmové skupiny podle *vlivu*. Podle Potterse můžeme vliv dělit na tlak (pressure), který informuje o možných hrozbách nebo odměnách, jako jsou stávky nebo naopak voličská podpora, a lobbování, které informuje o externích účincích určitých rozhodnutí, jako je například možnost ekologické katastrofy atp.¹²

1.2.1. „Exkluzivní“ a „inkluzivní“ skupiny

Olson (1971) zavedl rozdělení skupin podle toho, zda je vstup do skupiny omezený či nikoliv. Vymezuje dva druhy skupin: skupiny, které jsou na trhu (např. různá výrobní odvětví), a skupiny, které nepůsobí na trhu (neziskové organizace, sdružení spotřebitelů apod.).¹³

¹¹ Při ustálení rovnovážného množství a ceny na trhu může firma zvýšit zisk tím, že zvýší cenu svého výrobku a začne vyrábět více. Postupně se ale zvýší množství výrobků v celém odvětví a stlačí cenu dolů. Výsledkem je, že se sníží zisk celého odvětví. Analogicky mohou členové zájmové skupiny jednat tak, aby si polepšili na úkor celé skupiny. Například pracující nemusejí vynakládat peníze a čas na podporu svého odborového svazu, přesto ale užívají výhod, které jim jeho působení přinese. Olson zároveň připomíná, že chování v zájmových skupinách ovlivňují i ideologické a emocionální prvky. Proto lidé dobrovolně přispívají k správnému fungování skupiny, i když je to z ekonomického pohledu pro ně neracionální. Olson, M. (1971); *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*; Harvard University Press, USA, s. 9.

¹² V Gregor, M. (2005); *Nová politická ekonomie*; Nakladatelství Karolinum, Praha, s. 150.

¹³ Olson, M. (1971); *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*; Harvard University Press, USA, s. 36.

Firmy se v rámci jednoho odvětví snaží zamezit přístup novým konkurentům na trh, aby měly co největší podíl na trhu a tím i vyšší zisky, a zároveň se snaží stávající konkurenty ze stejného důvodu z trhu vytlačit. Pro firmu je ideálním stavem monopolní postavení, ve kterém si určuje cenu nikoli rovnou mezním nákladům (což je případ při dokonalé tržní konkurenci), ale vyšší, a získává tak část spotřebitelského přebytku. Olson označuje vyšší cenu jako kolektivní statek, o který firmy stojí. Tento statek poskytuje výhody, které jsou omezené v nabídce, neboť pokud někdo prodá více zboží, druhý musí prodat méně, aby se nakonec nabídka vyrovnala s poptávkou. Převis nabídky nad poptávkou by stlačil cenu výrobků dolů.¹⁴

Firmy mezi sebou soutěží, bedlivě hlídají chování všech rivalů a odpovídají na každou změnu změnou svého chování kvůli snaze získat pro sebe co největší podíl na trhu. Proto jsou subjekty v tržní skupině mnohem více vzájemně závislé než subjekty mimo trh.

Pro skupiny mimo trh je naopak více členů lepší. Kolektivní statek, o který usilují, není omezen v nabídce, spotřeba jednoho člena neovlivní (anebo málo ovlivní) spotřebu ostatních členů, podíl na nákladech za poskytnutí statku se snižuje s přibýváním členů. Takovými skupinami jsou různé neziskové organizace, odboráři i občané ve státě.

Například pro zemědělce je takovým kolektivním statkem zavedení tarifu na zahraniční zboží. Tarif je pro domácí zemědělce statkem, jehož s přibývajícími členy neubývá. Čím více zemědělců se přidá do nátlakové skupiny, tím menší budou pro jednotlivce náklady jak na její organizaci, tak na přesvědčovací taktiku. Čím větší bude skupina, tím bude její problém vypadat důležitější.

Tržním skupinám, které se snaží omezit přístup novým členům, říká Olson „exkluzivní“ skupiny. Mimořádné skupiny s neomezeným vstupem jsou pak „inkluzivní“ skupiny.

Jedna skupina může být zároveň exkluzivní i inkluzivní podle toho, jaký je její momentální cíl.¹⁵ Například domácí výrobci šunky se chovají na trhu jako exkluzivní skupina, každý výrobce se snaží mít co největší podíl na trhu a eliminovat konkurenci. Pokud ale domácí výrobci šunky lobbují v parlamentu za uvalení tarifů či kvót na dovoz šunky ze zahraničí, pak se chovají jako inkluzivní skupina a vítají širokou podporu všech firem z odvětví.

¹⁴ Tamtéž, s. 37.

¹⁵ Tamtéž, s. 39.

1.2.2. Malé a velké skupiny

Jedno z nejčastějších dělení skupin je podle jejich velikosti. I když toto kritérium je velmi obecné a neřeší uspořádání vztahů ve skupině ani skupinové cíle, je velikost skupiny její esenciální charakteristikou.

Olson (1971) říká, že v dostatečně malé skupině, ve které celkový výnos z poskytovaného kolektivního statku převyší jeho náklady více, než co převyší výnos jednoho nebo více členů skupiny, bude kolektivní statek poskytován a budou existovat členové, kteří na tom budou v této situaci lépe, i kdyby měli platit veškeré náklady na jeho poskytování sami. Proto je ve velmi malé skupině s vysokými podíly na výnosech možné poskytovat kolektivní statek prostřednictvím dobrovolné akce.¹⁶

Ve velké skupině nehraje příspěvek jednoho člena, jeho podíl na výnosech a nákladech, velkou roli. Jedinec by proto mohl přestat nést náklady na kolektivní statek a „vézt se“ na výnosech ostatních. Pokud by takto uvažovali všichni, kolektivní statek by nebyl poskytován v žádném množství. Velké skupiny potřebují pohnutky zvenčí, aby členové jednali ve společném zájmu. Takovou pohnutkou může být povinné členství ve skupině nebo smlouva.¹⁷

Velikosti skupiny odpovídá množství dohod a komplexita uspořádání vztahů, které zajišťují přežití skupiny. Vyjednávání, dohody a organizace skupiny s sebou nesou určité náklady, ať už je skupina jakkoli malá. Olson píše: „*Náklady na organizaci jsou rostoucí funkcí počtu jedinců ve skupině.*“¹⁸

K nákladům na fungování skupiny se připočítávají náklady na poskytování kolektivního statku, a proto první jednotka tohoto statku bude nákladnější než ostatní. Je otázkou, zda by statek byl poskytován, kdyby nebylo vnějších pohnutek.

Pokud bereme v úvahu všechny výše uvedené poznámky, pak podle Olsona existují tři hlavní důvody, proč větší skupiny selhávají v podpoře svých zájmů. Jsou to¹⁹:

- 1) Čím je skupina větší, tím menší podíl na výnosech má jednotlivý člen a zároveň jeho chování méně působí na ostatní členy. Pokud by tento člen nepřispíval k poskytování statku, neovlivnilo by to chování ostatních členů. Takový člen nemá důvod podílet se na poskytování statku. Odměna za kolektivní akci není přiměřená a nabídka kolektivního statku není na optimální úrovni.

¹⁶ Tamtéž, s. 34.

¹⁷ Tamtéž, s. 44.

¹⁸ Tamtéž, s. 46. Náklady na člena mohou s rostoucí skupinou klesat zásluhou úspor z rozsahu.

¹⁹ Tamtéž, s. 48.

- 2) Čím je skupina větší, tím menší je pravděpodobnost vzniku oligopolistických interakcí ve skupině, které by zajistily obdržení kolektivního statku. Výnos ze statku je pro jednotlivce příliš malý a nepřesáhne náklady na poskytování statku, které by jedinec nebo frakce museli nést.
- 3) Čím větší skupina, tím větší náklady na organizaci ještě předtím, než nějaký statek začne být poskytován.

Kvůli výše uvedeným důvodům velké skupiny hůře prosazují své zájmy. Malé homogenní skupiny jsou na tom lépe. Jejich popudy k poskytování kolektivního statku jsou silné zásluhou velkého podílu jednotlivých členů na tomto statku a relativně malým nákladům na jeho získání.

Ve skupině je třeba rozlišovat i „velikost“ jednotlivých členů. Větší člen, nebo člen mající větší zájem na kolektivním statku, nese větší břemeno nákladů na poskytování toho statku. Menší člen získává menší podíl na výnosech a má slabší pohnutky k poskytování dalších jednotek statku na svůj účet. Část svých výnosů získává od většího člena. V této souvislosti Olson mluví o „vykořisťování velkých malými“²⁰ a jako příklad uvádí neproporcionální podíly velkých států v nadnárodních organizacích typu NATO a na druhé straně neutralitu některých malých států²¹.

Hlavní rozdíl mezi malými a velkými skupinami pro Olsona je, že v malé skupině členové získávají větší podíl na výnosech a mají tak větší důvod k poskytování kolektivního statku. Velká skupina hůře prosazuje společný zájem, neboť její členové mají malé podíly na výnosech, a tak i menší pohnutky k poskytování statku a k úhradě nákladů na jeho poskytování. Ve větší skupině se množství poskytovaného kolektivního statku více odchyluje od optima než v případě menší skupiny.

1.3. Teorie skupin

1.3.1. Tradiční teorie

Tradiční teorie skupin předpokládá, že soukromé skupiny nejednají podle stejných principů, které řídí vztahy mezi firmami na trhu. Tato teorie má dvě varianty – neformální (casual) a formální (formal).²²

²⁰ Tamtéž, s. 35.

²¹ Tamtéž, s. 36.

²² Tamtéž, s. 17.

Podle Olsona se neformální varianta tradiční teorie vyznačuje názorem, že soukromé skupiny jsou všudypřítomné, a to kvůli lidské náchyllosti k utváření a zapojování se do spolků.²³ Jde o jakýsi instinkt, který vede jedince ke sdružování. Tento instinkt mohl být v minulosti dán potřebou ochrany a společné obrany před nepřítelem i zvěří, nebo nutností společného lovu k obstarání dostatečného množství potravy. Sklon k sdružování nemuseli mít všichni jedinci. Jedinci, kteří takový sklon (preferenci) měli, lépe přežívali v přírodě a zásluhou většího množství potravy i neustálého kontaktu měli více potomků, kteří zase měli větší šanci na přežití. Můžeme označit takové preference za strategické, protože měli a mají důležité následky pro celé lidské společenství. Tedy strategickou preferencí jedinců je vytváření skupin.

Instinkt sdružovat se je také dán potřebou nebýt sám. Citát Aristotela z úvodu kapitoly dokládá názor tohoto významného filozofa, který asi sdílíme všichni, totiž že člověk je ve své podstatě tvor společenský. Tak jako Robinson strádal, dokud nepotkal Pátka, tak i každý člověk odsouzený k samotě, zpravidla duševně i fyzicky trpí. Však i v minulosti největší trest za zločiny, kromě hrdelního trestu, byl trest doživotního vyhnanství.

Formální varianta tradiční teorie také říká, že skupiny jsou všudypřítomné. Nevysvětluje utváření skupin instinktivním jednáním, ale vývojem moderních průmyslových společností. V primitivní společnosti se utvářely malé skupiny rodinného typu, ve kterých všichni členové vstupovali do vzájemných kontaktů a mohli prosadit svůj zájem. Jak se společnost vyvíjela, docházelo ke strukturálnímu odlišování a některé role rodiny přecházely na nově se utvářející organizace, na církve, odbory atp.²⁴

Z tohoto pohledu se zdá, že jsou velké organizace v moderní společnosti rovnocenné malým skupinám v primitivních společnostech a obě skupiny mohou být vysvětleny stejnými argumenty.

Tradiční teorie nevysvětluje jasně, které prvky jsou vlastní oběma skupinám. Olson píše: „*Jakákoli lidská aktivita může být popsána instinktem nebo sklonem vyvíjet ji, ale toto nijak nepřispívá k našemu poznání.*“²⁵

Je možné se domnívat, že všudypřítomnost a dobrovolnost malých (primitivních) a velkých (moderních) skupin je dána jejich funkcí, což je společný znak pro oba druhy. Malé skupiny v dávných dobách nejlépe sloužily potřebám jedinců, dnes mnoho z jejich

²³ Tamtéž, s. 17.

²⁴ Tamtéž, s. 18.

²⁵ Tamtéž, s. 19.

funkcí převzaly velké skupiny. Společným důvodem vzniku je uspokojení poptávky (zájmu, potřeby) jedinců ve společnosti.²⁶

Tradiční teorie rozlišuje skupiny podle velikosti, ne podle typu. Předpokládá se, že velké i malé skupiny stejným způsobem i ze stejného důvodu lákají jedince ke vstupu do spolku. Je možné rozlišit, které funkce lépe vykonávají malé skupiny a které velké, ale domněnkou je, že obě skupiny jsou stejně úspěšné v plnění svých funkcí. Další zkoumání a empirická evidence však oslabily tuto domněnku i předpokládané dobrovolné utváření velkých skupin.²⁷ Existence velkých skupin by měla být vysvětlena jinými faktory, než jakými je vysvětlena existence malých skupin.²⁸

Důležitým prvkem, který objasňuje efektivitu skupinové aktivity, je míra shody. Shoda mezi členy se vztahuje na cíle a prostředky, jak k cílům dojít. Pokud mezi členy skupiny panují velké spory, pak zde patrně nebudou vznikat dobrovolné koordinované akce. Olson však říká: „*In a large, latent group there will be no tendency for the group to organize to achieve its goals through the voluntary, rational action of the members of the group, even if there is perfect consensus.*“²⁹

1.3.2. Moderní teorie

Moderní teorie skupin se rozvíjí hlavně na poli politické vědy. Jejím předchůdcem byl John R. Commons, který zastával názor, že zájmové (nátlakové) skupiny jsou prospěšné společnosti, neboť vyrovnávají navzájem své vlivy, a tak žádná skupina ve společnosti netrpí ani nemá trvale navrch. Konflikty mezi skupinami jsou pohonem pro pokrok a změny.³⁰

Po Commonsovi se rozvinula teorie skupin, která velmi připomínala jeho myšlenky. Názorem, který většina politických vědců zastává, je myšlenka, že skupinový zájem je rozhodujícím činitelem ekonomického a politického chování. Tedy, že skupina je základní politickou formou.³¹

Důležitost skupin a jejich průzkumu v moderní době skvěle vyjádřil Earl Latham: „*Málo moderních ekonomických autorů by bylo schopno diskutovat o svém tématu bez*

²⁶ Tamtéž, s. 19-20.

²⁷ Viz podkapitola 1.3.2. Malé a velké skupiny.

²⁸ Olson, M. (1971); *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*; Harvard University Press, USA, s. 59.

²⁹ Tamtéž, s. 60.

³⁰ Tamtéž, s. 115.

³¹ Tamtéž, s. 117.

odkazu na „oligopoly“, „nedokonalou konkurenci“, „monopolistickou konkurenci“ a jiné skupinové fenomény v ekonomické společnosti.“³²

Tato teorie je v rozporu s individualismem 19. století, protože skupinový zájem řadí na první místo, zájmy jednotlivce jsou vedlejší. Skupina je základní ekonomickou a politickou jednotkou ve společnosti. Základní svobodou člověka už není jeho osobní svoboda, ale svoboda sdružování.³³

Arthur F. Bentley vidí základní sílu, která řídí společnost, ne ve skupině samotné, ale v jejích zájmech. Skupinový zájem znamená všechno, individuální zájem nic, ten je fikcí. Zájmy různých skupin se dostávají do konfliktu, který určuje chod věcí, včetně vlády.³⁴ Bentley uvádí, že větší, obecné zájmy obvykle zvítězí nad malými, úzkými, speciálními zájmy.³⁵ Toto tvrzení je v rozporu s Olsonovou teorií nastíněnou v kapitole o velikosti skupin.³⁶

David Truman říká, že existuje mnoho faktorů, které působí na zvyšování počtu skupin ve společnosti. Na trhu existují mnohé disturbance, které způsobují újmu: nezaměstnanost, znečištění, fluktuace cen atd. Tyto disturbance zapříčiňují vznik skupin, které tlačí na vládu, aby zmírnila či kontrolovala důsledky trhu přes různé dotace, minimální mzdy atp.³⁷

Moderní teorie skupin není odmítnutím tradiční teorie, spíše jejím prohloubením. Tradiční teorie se zajímala o jedince a jeho pohnutky k tvoření a přidávání se do skupin, moderní teorie nezkoumá jedince, ale rovnou skupiny, jejich chování, vzájemné interakce a politické a ekonomické působení. Moderní teorie vidí vznik skupin jako tendenci k uspokojování zájmů skupin. Skupiny se liší nejen velikostí, ale i svými cíli, které mohou

³² Latham, E. (1958): *The Group Basis of Politics*; Cornell University Press, NY, s. 10. Citováno v Olson, M. (1971); *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*; Harvard University Press, USA, s. 116.

³³ Olson, M. (1971); *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*; Harvard University Press, USA, s. 111 a 116.

³⁴ Tamtéž, s. 119-120.

³⁵ Malé skupiny mají obvykle speciálnější zájem než velké. Např. domácí výrobci šunky mají konkrétní zájem, a to tarify a omezení zahraničních výrobců šunky při dovozu, zatímco občané konzumující šunku jako skupina mohou mít mnohem obecnější zájem: nižší cenu šunky. Když vezmeme v úvahu tento konkrétní příklad, Bentleyova teorie se nedá vždy uplatnit, protože v reálném životě dochází k tomu, že úzce definovaný zájem několika občanů (výrobců šunky) zvítězí nad zájmem celé společnosti a svým lobbováním v parlamentu výrobci dosáhnou zavedení tarifů. V tomto mém názoru mě při dalším čtení utvrdil Olson, který také uvádí, že v demokratické společnosti převažuje vítězství malých skupin nad velkými (viz Olson (1971), s. 127-128).

³⁶ Podkapitola 1.3.2. Malé a velké skupiny.

³⁷ Truman, D. (1958): *The Governmental Process*; Alfred A. Knopf, New York, s. 61. V Olson, M. (1971); *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*; Harvard University Press, USA, s. 123.

být protichůdné, a proto dochází ke sporům, které však nejsou nechtěné. Konflikty udržují společnost v rovnováze, aby žádná skupina neměla trvale převahu nad ostatními.

Olson poukazuje na nekonzistentnost v myšlenkách autorů moderní teorie skupin, zvláště co se týče fungování velkých skupin, které tito autoři zpravidla považují za dobrovolně organizované. Vytýká jim, že nepředkládají důvody, proč by jedinec ve velké skupině měl dobrovolně podporovat cíl skupiny. Dále kritizuje odsouvání zájmů jednotlivce na vedlejší kolej a věnování se hlavně zájmům skupiny. Autoři uvažují, že skupiny budou vždy hájit své zájmy, neuvažují však o zájmech členů skupiny, které někdy mohou být v kontrastu se zájmem společenství.³⁸

1.3.3. Teorie vedlejšího produktu

Tradiční ani moderní teorie nedokázaly podle Olsona adekvátně vysvětlit formování velkých skupin na jiném než dobrovolném principu. Proto Olson zkoumal utváření velkých skupin za předpokladu, že tyto skupiny (nebo spíše jejich členové) nemají pohnutky k naplánování a provedení akce, která by jim zajistila kolektivní statek.³⁹

Některé velké skupiny občanů, spotřebitelé, majitelé řidičských průkazů apod., se neorganizují, zatímco jiné, dělníci, zemědělci atd., ano. Velké organizované skupiny, tvrdí Olson, mají určitou charakteristiku, která je odlišuje od ostatních velkých skupin. Takové skupiny jsou organizovány z jiného důvodu, než je lobbování za společný zájem. Nátlak (lobbování) je vedlejší produkt organizací, které mají kapacitu mobilizovat členy k „činu“ selektivními pohnutkami.⁴⁰ Organizace, které disponují selektivními pohnutkami, jsou buď ty, které mají možnost působit nátlakově, nebo mají pozitivní podněty, které mohou nabídnout členům.⁴¹

Čistě politické organizace, které nemají jinou funkci než lobbování, nemohou v demokratickém systému přinutit občany ke členství. Pokud by ale existoval nějaký jiný důvod než politický, pak by povinné členství mohlo být ospravedlněno a lobbování by bylo

³⁸ Pro další a podrobnější kritiku moderní teorie skupin viz kapitolu *The Logic Of Group Theory* v Olson, M. (1971); *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*; Harvard University Press, USA, s. 125-131.

³⁹ Olson, M. (1971); *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*; Harvard University Press, USA, kap. 6.

⁴⁰ Pohnutky nejsou vlastní všem členům skupiny. Ten, kdo nepřispívá k dosažení určeného skupinového cíle, může být buď potrestán (negativní pohnutka), nebo nemusí dostat dodatečnou odměnu (pozitivní pohnutka). Viz Olson (1971), s. 51.

⁴¹ Tamtéž, s. 133.

jen vedlejším produktem činnosti skupiny. Takovou organizací je např. již zmíněná lékařská komora.

Dále organizace, které by svým členům poskytovaly různé služby, jako například důchodové pojištění, slevy na produktech, které vyrábějí, bydlení, by měly potřebné nástroje ke stimulování členů, aniž by členství bylo povinné.

Olson tedy vysvětluje vznik velkých organizovaných skupin na základě apolitických faktorů, které u členů vytvářejí stimuly k participaci. Bez těchto stimulů by velká organizace dobrovolně nevznikla. Na druhou stranu malé skupiny působí i bez selektivních pohnutek, neboť v jejich případě každý člen získává velký podíl na kolektivním statku, a tak má důvod vynaložit úsilí na fungování skupiny.

Je otázkou, zda tradiční teorie, která neformálně vysvětlovala vznik skupin tendencí člověka k jejich utváření, v sobě neobsahuje nepřímo i prvky selektivních pohnutek. V případě malých primitivních skupin je možné selektivní pohnutkou ke sdružování do lokálních kmenů nazvat odměnu v podobě získání ochrany, potravy a lepšího standardu života. Větší vyjednávací moc u panovníka je už jen vedlejším produktem organizace. Tradiční teorie předpokládá, že to, co platí pro malé skupiny, se dá aplikovat i na velké, pouze musí být znásobeno, a tedy by mohla vysvětlovat fungování velkých skupin pomocí malých skupin a selektivních pohnutek.

2. Metody získávání politického vlivu

Zájmové skupiny mají většinou zájem o získání výhody vůči svým konkurentům, nebo se snaží zlepšit své postavení na ekonomickém trhu. Výhoda, o kterou usilují, může mít různé podoby. Může jít o peněžní transfery, o lukrativní státní zakázky, nebo o licence atd. Může jít též o oslabení konkurence uvalením dovozních kvót či tarifů v zájmu ochrany domácích producentů. Jednotlivé zájmové organizace mohou mezi sebou soutěžit. Podívejme se, jak se zájmové skupiny chovají při hře o prosazení svého zájmu.

2.1. Vztah politika a zájmových skupin

Zájmové skupiny působí na zákonodárce a usilují o různé výhody. Například o lepší postavení na ekonomickém trhu, o různé subvence, nebo naopak o kvóty a tarify pro konkurenci. Otázkou je, proč politikové zájmovým skupinám naslouchají.

Henry Teune (1967) zkoumal příčiny tohoto jevu. Vycházel z předpokladu, že ochota politiků naslouchat zájmovým skupinám závisí na tom, jak mohou zájmové skupiny pomoci politikovi v jeho soukromé či politické pozici⁴² a jak je konkrétní zájmová skupina důležitá v jeho volebním okrsku. Teune testoval dvě hypotézy: (1) politici, kteří jsou více nejistí ve své soukromé a politické pozici, jsou ochotnější naslouchat zájmovým skupinám než ti, kteří jsou si jistější. (2) Politici z více heterogenních obvodů se spoustou aktivních zájmových skupin jsou více ochotní naslouchat zájmovým skupinám než ti, kteří jsou z homogenních obvodů.

Teuneův průzkum spadá do doby před 40 lety, avšak jeho závěry jsou relevantní i dnes, protože politické systémy a jejich fungování se od té doby příliš nezměnily. V roce 1960 provedl rozhovor s 238 (z celkových 275) zákonodárnými kandidáty a senátory Valného shromáždění státu Indiana (USA) pro rok 1961 (1961 Indiana General Assembly). Otázky byly kladeny tak, aby pokryly tři oblasti: (1) postoj k zájmovým skupinám, (2) vztah zákonodárce k jeho volebnímu obvodu, (3) názor a zhodnocení tehdy kontroverzního zákona státu Indiana „Right to work“ law⁴³. Zkoumány byly i soukromé aktivity zákonodárců a jejich vztah k politické straně.

⁴² Finanční, soukromá a politická podpora.

⁴³ Uzákoněn v roce 1957. Zákon měl sloužit jako prostředek k oslabení úsilí o sjednocení pracovní síly pod vedením odborů. Zákon zakázal tzv. closed shops, tedy podniky zaměstnávající pouze členy odborové organizace. Myšlenkou podniků typu closed shop bylo zabránit černým pasažérům mít prospěch

Tabulka č. 2.1: Postoj k zájmovým skupinám a ukazatele nejistoty politiků

ATTITUDES TOWARD INTEREST GROUPS AND INDICATORS OF INSECURITY AND OF INTEREST GROUP ACTIVITY							
INSECURITY INDICATORS	Prediction from Hypotheses	The General Interest Group Items			Agreement with Specific Interest Groups		
		Observed Relation	Chi Square Level	Categories	Observed Relation	Chi Square Level	Categories
<i>Individual Characteristics</i>							
1. brief residence in the district	positive	none	—	—	none	—	—
2. little legislative experience	positive	negative	.05	no sessions vs. 3 or 4 sessions	negative	.05	none vs. 3 or more sessions
3. low formal educational attainment	positive	none	—	—	negative	.05	college or more vs. high school & less
4. low income	positive	none	—	—	none	—	—
<i>Perceptions</i>							
1. weakness of own party in elections in district	positive	none	—	—	none	—	—
2. weakness of party organization in district (single county districts only)	positive	negative	.05	very strong vs. very and pretty weak	negative	.01	strong and very average and less vs. strong (Republicans only)
3. highly competitive primary	positive	negative	.05	very competitive vs. moderate or less	none	—	—
4. unimportance of party in outcome of elections	positive	negative	.05	most important vs. important & somewhat important	none	—	—
<i>Experiences</i>							
1. large number of opponents in primary	positive	none	—	—	none	—	—
2. worried about primary competition	positive	none	—	—	negative	.01	not at all and a little vs. extremely
3. heard interest groups provided opposition in primaries	positive	none	—	—	none	—	—

Zdroj: Teune (1967), s. 500

Otázky ukazující politickou nejistotu byly rozříděny do kategorií: (1) osobní charakteristika respondenta, (2) jeho představa o své politické pozici, (3) jeho zkušenosti.⁴⁴

z odborových smluv, aniž by platili za členství v odborech. Členství v odborech bylo podmínkou přijetí do zaměstnání a zaměstnanec, který vystoupil z odborů, mohl být z tohoto důvodu propuštěn. Kontroverze spočívala v tom, že Indiana byla jediným státem, který přijal v roce 1957 tento zákon, a že to byl stát vysoce industrializovaný s velmi silným odborovým hnutím. Další informace o zákonu viz Witney F. (1958); The Indiana Right-to-Work Law; Industrial and Labor Relations Review, Vol. 11, No. 4, s. 506-517.

⁴⁴ Teune, H. (1967); Legislative Attitudes Toward Interest Groups; Midwest Journal of Political Science, Vol. 11, No. 4, s. 495. Teune předpokládal, že jistota kandidáta je přímo úměrná (1) délce jeho života

Aktivita zájmových skupin byla zkoumána ze tří hledisek: (1) socio-ekonomický ráz volebního obvodu (míra urbanizace), (2) politikovo vnímání aktivity skupin a (3) politikova zkušenost se zájmovými skupinami.⁴⁵ Výsledky testu nalezneme v tabulkách č. 2.1 a 2.2.

Tabulka č. 2.2: Postoj k zájmovým skupinám a ukazatele aktivity zájmových skupin

ATTITUDES TOWARD INTEREST GROUPS AND INDICATORS OF INSECURITY AND OF INTEREST GROUP ACTIVITY							
INDICATORS OF INTEREST GROUP ACTIVITY IN DISTRICT	Prediction from Hypotheses	The General Interest Group Items			Agreement with Specific Interest Groups		
		Observed Relation	Chi Square Level	Categories	Observed Relation	Chi Square Level	Categories
<i>District Characteristics</i>							
urban district	positive	positive	.05	(see text for categories)	none	—	—
<i>Perceptions</i>							
1. several organizations important in district	positive	positive	.01	none vs. 1 or 2 vs. 3 or 4	none	—	—
2. several organizations important in elections in district	positive	positive	.01	none vs. 3 or more	none	—	—
3. commercial and industrial activity	positive	positive	.05	farming, small retail vs. commercial and industrial (Democrats only)	none	—	—
4. mixed Catholic-Protestants	positive	positive	.05	all or predominant Protestant vs. 25%-50% Catholic	positive	.05	all or predominant Protestant vs. 25%-50% Catholic
5. unions active in politics	positive	positive	.01	much and a lot vs. some vs. none and not too much	none	—	—
<i>Experiences</i>							
1. several groups whose preferences are well known	positive	positive	.02	none vs. 1 or 2	positive	.01	two and less vs. 3 and more
2. interest groups important in telling about constituency	positive	positive	.01	very important vs. somewhat and unimportant vs. totally unimportant	positive	.02	and less vs. important and very important

Zdroj: Teune (1967), s. 501

ve volebním obvodě, za který kandiduje, (2) jeho zkušenosti v politice, (3) jeho dosaženému vzdělání, (4) výši jeho osobního příjmu, (5) síle jeho politické strany v obvodě a nepřímo úměrná počtu kandidátů, kteří se účastní voleb. Tamtéž, s. 496.

⁴⁵ Tamtéž, s. 497.

Obě tabulky ukazují předpokládané vztahy mezi vysvětlujícími a vysvětlovanou proměnnou a zjištěné skutečné vztahy. V tabulce č. 2.1 vidíme, že Teuneovy představy o tom, které faktory a jakým způsobem ovlivňují politickou nejistotu, se neprokázaly. Některé, jako například domněnka, že malá politická zkušenost pozitivně ovlivňuje nejistotu politika, se ukázaly být opačné. V tabulce č. 2.2 byla většina Teuneových domněnek potvrzena. Za předpokladu správnosti ukazatelů zamítl Teune hypotézu o tom, že politici, kteří jsou více nejistí ve své pozici, jsou ochotnější naslouchat zájmovým skupinám.⁴⁶ Přijal pouze hypotézu, že politici v obvodě s mnoha aktivními skupinami, jsou ochotnější naslouchat zájmovým skupinám.⁴⁷

Z průzkumu, který provedl Teune v roce 1960, vyplývá, že politickou ochotu naslouchat požadavkům zájmových skupin nejvíce ovlivňuje jejich aktivita. Skrývá se za tím jednoduchý myšlenkový proces, který se intuitivně jeví jako správný. Čím déle je politik ovlivňován zájmovou skupinou, tím větší vliv na něj tato skupina má. Zároveň, čím větší hlas má skupina v politikově volebním obvodě, čím je známější, tím je pro politika významnější, neboť utváří obraz o obvodě, za který tento politik kandiduje.

2.2. Lobbování

Lobbování zahrnuje veškeré pokusy jedince nebo organizované skupiny ovlivnit zákonodárce a úředníky tak, aby došlo ke splnění cílů lobbující strany. Jde o jednu ze základních činností většiny organizovaných skupin. *"Každý, kdo přijde do mé kanceláře a snaží se ovlivnit podobu některé z legislativ, je v mých očích lobbista,"* uvedl finský konzervativní europoslanec Alexander Stubb.⁴⁸

I když lobbování zahrnuje veškeré prostředky, které subjekt používá k prosazení svých zájmů, zákon určuje přípustné prostředky, které lze při lobbování použít. Je například přípustné přinášet návrhy projektů do parlamentu, zvat poslance na pracovní obědy, nebo přispívat na kampaň volebních kandidátů, a tak jim vyjadřovat podporu. Nezákonné pak je například nabízet úplatky, vyhrožovat násilím apod.

Zákonnost lobbování je dána základními lidskými právy – svobodou slova a svobodou sdružování. Na druhou stranu občané mají právo vědět, kam putují prostředky

⁴⁶ Naopak Teune uvedl, že dobře politicky i osobně zajištění politici s dlouholetou zkušeností mají ochotnější postoj k zájmovým skupinám. Tamtéž, s. 503.

⁴⁷ Tamtéž, s. 502.

⁴⁸ ČeskéNoviny.cz, zpravodajský server ČTK, http://www.ceskenoviny.cz/prilohy/eu/index_view.php?id=311608

ze státního rozpočtu, a tedy kdo lobbuje u koho a kvůli jaké záležitosti. Protože výsledek působení zájmových skupin v parlamentu může mít značné důsledky na celou společnost, rozhodla se většina států lobbování regulovat, aby se tak zvýšila transparentnost a spravedlivost jednání. Aby každá skupina dostala stejné šance.

Spojené státy uzákonily nutnost registrace lobbistů v roce 1995 kvůli boji proti korupci.⁴⁹ Lidé, kteří jsou najímáni soukromými subjekty k lobbování u poslanců, jsou povinni se registrovat a podávat každého půl roku zprávu o svých aktivitách.⁵⁰

Lobbování v Evropské unii začalo být rozšířené s přibývajícím právomocemi Evropského parlamentu a Evropské komise a vůbec celé Unie. Kvůli vzrůstajícímu počtu korupčních skandálů a intenzivnějšímu lobbování zahájila Evropská unie iniciativu za větší transparentnost. Požadavek regulace lobbujících skupin, vytvoření jejich registru a kodex chování jsou v tzv. *EU Lobbying Transparency and Ethics* dokumentu. Nejdůležitější zásady chování jsou:

- brát v úvahu veřejné zájmy při podávání oficiálních prohlášení,
- chovat se profesionálně, poctivě a upřímně,
- zajištění správnosti a platnosti podávané informace,
- respektovat právo veřejnosti na korektní informaci při ovlivňování veřejného mínění,
- vyhýbat se nepravdivým či zcestným prohlášením vůči úředníkům EU,
- nepodporovat úředníky EU v porušování pravidel chování, kterými by se měli řídit,
- vyhýbat se přehnanému tlaku na úředníky,
- vyhýbat se střetu zájmů mezi reprezentovanými klienty,
- upřesnit identitu klientů a jejich cílů, kterých chtějí lobbováním dosáhnout.⁵¹

Evropský parlament dne 8.5.2008 schválil zpřísnění pravidel pro lobbisty pohybující se v institucích EU. Jde o zavedení zmiňovaného povinného registru a povinného zveřejňování příjmů lobbistů. Schválit usnesení musí ještě Evropská komise, která zatím vyčkává a zavádí pouze dobrovolný registr od června tohoto roku. Problémem je, že ne všechny státy EU jsou iniciativní ve zpřísnění pravidel lobbování. Regulaci lobbování na národní úrovni mají z členských států EU např. Velká Británie, Polsko a Litva, Česká republika se regulací lobbování doposud velmi nezabývala.

⁴⁹ Lobbying Disclosure Act.

⁵⁰ <http://en.wikipedia.org/wiki/Lobbying>

⁵¹ Association of Accredited Lobbyists to the European Parliament AALEP (2006); Lobbying Transparency: AALEP Position Paper, s. 2
http://ec.europa.eu/commission_barroso/kallas/doc/transparency_aalep_paper_feb06_en.pdf

2.3. Vymáhání renty

Rent-seeking, neboli vymáhání renty, obvykle znamená, že se výrobci na politické půdě, buď samostatně, nebo ve skupině, snaží vytěžit pro sebe uměle vytvořenou rentu na úkor konkurence nebo spotřebitelů. Rentou může být exkluzivní zakázka, peněžitá pomoc, monopolní licence, tarify, kvóty nebo úlevy z daní atd.

Gordon Tullock v knize *Government Failure: A Primer in Public Choice* definuje rent-seeking jako „využití zdrojů za účelem získání renty, kde renta samotná pochází z aktivity, která má zápornou společenskou hodnotu.“⁵² Jde tedy o to, získat určitý prospěch, i když se tím sníží užitek celé společnosti.

Pokud budeme uvažovat dokonale konkurenční trhy s Pareto-efektivní alokací zdrojů, rent-seeking bude vždy vyvolávat na trhu distorzi. Pokud trhy nejsou dokonale konkurenční, přesto bude vymáhání renty vyvolávat distorzi, protože ovlivňuje trh výrobních faktorů a produkci. Pokud by vymáhání renty nevyvolávalo žádnou změnu v produkci a nezpůsobovalo žádné celkové ztráty, přerozdělování důchodu směrem k příjemcům renty na úkor ostatních producentů a spotřebitelů bude ve společnosti vnímáno přinejmenším jako nekorektní chování. Podívejme se na jeden příklad, kdy vymáhání renty vede k ekonomickým ztrátám a k neefektivnosti.

2.3.1. Účinek zavedení tarifu pro ekonomiku⁵³

Zájmové skupiny často vymáhají na státu rentu, která by jim zajistila výhodnější postavení na trhu před konkurencí ze zahraničí. Toto postavení mohou získat tak, že si ve vládě prosadí zavedení tarifu, který zvýší ceny zahraničního zboží. Nebo prosadí kvóty, které omezí množství dovážených výrobků. Znázorníme si příklad graficky na zjednodušeném modelu.

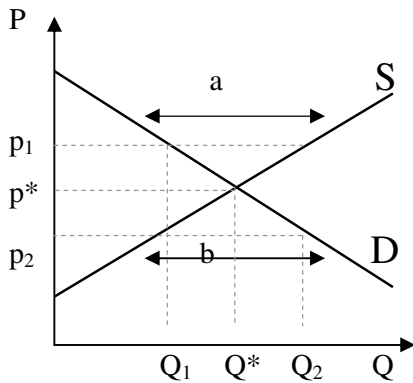
Představme si určitý homogenní výrobek, např. vepřovou šunku. Graf č. 2.1 ukazuje ustanovení ceny a množství šunky, při kterých se trh vyčistí. Pokud bude cena šunky vyšší než p^* , bude na trhu převis nabídky šunky S nad poptávkou po šunce D . Výrobci budou chtít „přebytečnou“ šunku exportovat do zahraničí. Pokud naopak bude cena šunky nižší než p^* , bude na trhu převis poptávky nad nabídkou a spotřebitelé budou

⁵² Brady, G. L., Seldon, A., Tullock, G. (2002); *Government Failure: a Primer in Public Choice*; Cato Institute, Washington, s. 43.

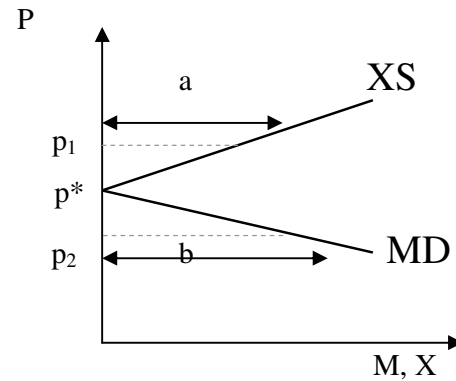
⁵³ Grafy převzaty z Dědek, O. (2007); *European Economic Integration*, přednáška *Free movement of goods* (IES FSV UK).

chtít tento nedostatek kompenzovat nákupem a dovozem šunky ze zahraničí. Z těchto převisů můžeme odvodit poptávku po importovaném zboží MD a nabídku exportovaného zboží XS (graf č. 2.2).⁵⁴

Graf č. 2.1: Vyčišťování na trhu



Graf č. 2.2: Poptávka po importu a nabídka exportu



Uvažujme nyní domácí ekonomiku H (Česká republika) a zahraniční ekonomiku F (Německo). Předpokládejme, že Česká republika má převis poptávky po šunce nad nabídkou a Německo má převis nabídky šunky nad poptávkou. Uvažujme krátké období, ve kterém zatím nedošlo k vyčištění trhů. Dále předpokládejme, že země H a F mohou obchodovat se šunkou pouze mezi sebou, tj. Česká republika může dovážet šunku pouze z Německa a Německo může vyvážet šunku pouze do České republiky.⁵⁵ Nabídkovou křivku exportované šunky Německa označme XS_F , nabídkovou křivku importované šunky České republiky označme MS_H . V našem případě tyto dvě křivky splývají, jelikož čeští dovozci dovezou právě tolik šunky, kolik němečtí vývozci vyvezou (podle předpokladu obě země obchodují pouze mezi sebou).

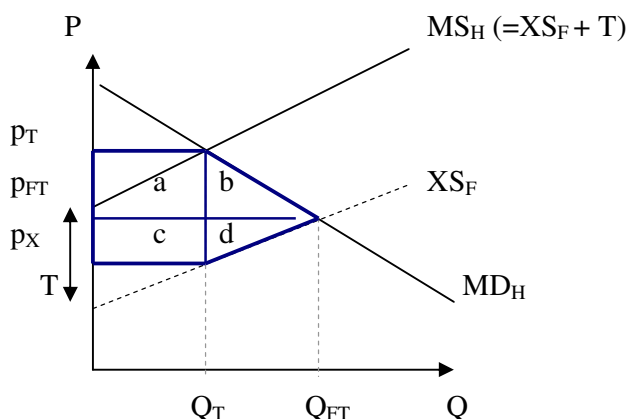
Dále uvažujme křivku poptávky po importované šunce domácí ekonomiky MD_H . V případě volného obchodu, tj. bez jakýchkoli kvót a tarifů, bude rovnováha v bodě, kde $MS_H (= XS_F) = MD_H$.

Pokud ovšem vláda na nátlak domácích výrobců zavede tarif T vůči zahraničním dovozcům, nabídková křivka importované šunky se posune nahoru o výši tarifu. V nové rovnováze bude platit $MS_H (= XS_F + T) = MD_H$.

⁵⁴ Vysvětlivky: S – křivka nabídky šunky, D – křivka poptávky po šunce, Q – množství šunky, p – cena šunky, M – množství importované šunky, X – množství exportované šunky.

⁵⁵ Tento předpoklad model značně zjednodušuje, ale bez újmy na obecnosti se dá použít k vysvětlení problému. Obdobné závěry totiž pozorujeme i ve skutečném životě.

Graf č. 2.3: Účinek zavedení tarifu na ekonomiku



Můžeme si všimnout z grafu č. 2.3, že tarif T posune křivku nabídky importované šunky nahoru právě o hodnotu T . Kdyby neexistoval tarif, spotřebitelé by nakupovali množství Q_{FT} za cenu p_{FT} . Po zavedení tarifu se zvýší cena šunky na p_T a klesne její nakupované množství na Q_T . Domácí ekonomika sníží import, protože ten se relativně zdraží a spotřebitelé sníží spotřebu kvůli vyšší ceně. Domácí producenti za svou šunku dostanou vyšší cenu P_T než při volném obchodu. Zahraniční exportéři sníží export šunky, neboť za ni dostanou nižší cenu (ta je rovna $P_X = P_T - T$, neboť domácí vláda si ponechá výnos z tarifu $T \cdot Q_T$).

Výsledkem zavedení tarifu je, že v domácí ekonomice poklesne bohatství spotřebitelů, neboť se spotřebitelský přebytek sníží o plochu $a + b$, zvýší se příjmy do státního rozpočtu z uvalení tarifu o velikosti $a + c$. Umrtnená ztráta, kterou nezíská žádný subjekt, bude $b + d$ a celkový efekt na domácí ekonomiku bude nejistý, roven $(a + c) - (a + b) = c - b$.

Domácí výrobci šunky si polepší, neboť budou prodávat šunku za vyšší cenu P_T a zbaví se části zahraniční konkurence. Menší spotřeba dovážené šunky je nijak neovlivní v produkci, dokud bude v domácí ekonomice převis poptávky po šunce. Kdyby cena šunky po zavedení tarifu vzrostla tak vysoko, že by občané nevykazovali převis poptávky, pak by mohla být ohrožena produkce domácích výrobců.

I když celkový efekt tarifu na domácí ekonomiku nemusí být nutně záporný (tj. příjmy do státního rozpočtu z tarifu mohou být větší než ztráta spotřebitelského přebytku), působí tarif potíže.

Dochází k přesunu bohatství od spotřebitelů směrem k výrobcům. Sice by se mohlo zdát, že jediným nákladem je přesun bohatství od jedné skupiny občanů ke druhé, avšak je nutné přičíst ještě náklady na vymáhání renty. Jsou to náklady na (1) zřízení lobbování

(náklady na dělání obchodu – drahé restaurace, dary, příspěvky na kampaň), (2) riziko (není úplně jisté, že lobbování „zabere“), (3) deformaci volebního procesu (voliči nezaplatí jen za projekt, který je v jejich zájmu, ale za všechny projekty, které jejich zastupitel podpoří výměnou za hlasy pro svůj projekt).⁵⁶ Navíc je možné, že zahraniční ekonomika tarif domácí ekonomice „vrátí“ a uvalí tarif nebo kvóty na dovoz zboží do své země. To způsobí ztráty vývozcům ekonomiky *H* a může zhoršit vztahy mezi oběma zeměmi.

2.3.2. Evropská unie a tarify

V praxi se ukazují některé negativní dopady protekcionistických opatření Společné zemědělské politiky (Common Agricultural policy, CAP) Evropské unie. Evropská unie, chrání své farmáře proti levným dovozům ze zemí třetího světa, zavedla řadu opatření typu kvót, tarifů a technických překážek obchodu⁵⁷. Dochází nejen ke zvýšení cen zemědělských produktů, ale i k nadprodukcí ze strany evropských farmářů. V tabulce č. 2.3 je znázorněn problém hromadění zásob v EU. V polovině 80. let vidíme největší hromadění zásob. Další zvyšování pokračuje od začátku 90. let. Vyšší ceny zemědělských výrobků stimulují farmáře k větší produkci, která pak nemá na trhu odbyt. Výsledkem jsou zásoby potravin, které se díky své relativně nízké trvanlivosti rychle znehodnocují.

Tabulka č. 2.3: Hromadění zásob v EU (v tis. tunách)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Obilniny	4335	13927	18502	14271	11748	9146	11795	18729
Máslo			1122	1188	640	64	820	324
Sušené mléko			646	765	240	7	21	354

Zdroj: Baldwin a Wyplosz (2006), s. 212

⁵⁶ Brady, G. L., Seldon, A., Tullock, G. (2002); Government Failure: a Primer in Public Choice; Cato Institute, Washington, s. 45.

⁵⁷ Technical Barriers to Trade, TBT – aby se mohlo zboží prodávat na společném trhu, musí splňovat určité ekologické, zdravotní a bezpečnostní standardy definované směrnicemi EU.

2.4. Korupce

Korupce v ekonomických a politických aktivitách je problém, který se v posledních desetiletích dostal do popředí zájmu odborníků, státu i široké veřejnosti. Vymežit pojem korupce není jednoduché. Za korupční jednání můžeme označit jakékoli jednání, kterým se jedinec snaží dosáhnout pro sebe nebo někoho jiného určité výhody, na kterou by jinak neměl nárok, a které je v rozporu se zákonem.

Jak moc se bude korupci dařit, závisí na prostředí, ve kterém se objevuje, a na lidech, kteří s ní přicházejí do styku. Kultura, tradice a zvyky státu mají vliv na to, jak jedinci vnímají korupci. Obecně bude větší sklon ke korupčnímu jednání tam, kde je korupce silně rozvinutá, má dlouhou tradici a „malé pozornosti“ patří k etice obchodování.

Zajímavé je také, že větší korupci pozorujeme ve státech s komunistickou minulostí a v méně rozvinutých zemích. Dokládá to výzkum organizace Transparency International z roku 2007. Organizace dělala rozhovor s 63 199 lidmi v 60 zemích světa. Výsledky jsou v tabulce č. 2.4.

Tabulka č. 2.4: Státy nejvíce zasažené úplatky

	<i>Kvantil</i>	<i>Stát/území</i>
<i>% respondentů, kteří odpověděli, že museli dát úplatek za poskytnutí určité služby</i>	Horní kvantil	Albania, Cambodia, Cameroon, FYR Macedonia, Kosovo,
	Více než 30 %	Nigeria, Pakistan, Philippines, Romania, Senegal
	Druhý kvantil	Bolivia, Dominican Republic, Greece, India, Indonesia,
	17-29 %	Lithuania, Moldova, Peru, Serbia, Ukraine
	Třetí kvantil	Bulgaria, Croatia, Czech Republic, Luxembourg, Malaysia,
	8-16 %	Panama, Russia, Turkey, Venezuela, Vietnam
	Čtvrtý kvantil	Argentina, Bosnia-Herzegovina, Finland, Hong Kong, Ireland,
	4-7 %	Portugal, South Africa, Spain, UK, USA
	Spodní kvantil	Austria, Canada, Denmark, France, Iceland, Japan, South
	Méně než 3 %	Korea, Netherlands, Sweden, Switzerland

Zdroj: Report on the Transparency International Global Corruption Barometer 2007, http://www.transparency.cz/pdf/GCB_2007_Report_en_27-11-2007.pdf

Nejméně rozvinuté státy a státy s totalitním režimem nebo těsně po transformaci na tržní ekonomiky se jeví jako nejvíce zasažené korupcí. Je tomu proto, že korupce je ovlivněna, jak již bylo řečeno, tradicí a kulturou dané země i vyspělostí jejích institucí. Státy s dlouhou demokratickou tradicí mají obecně více a lépe rozvinuté institucionální prostředí – zákony, soudy i administrativu.

Pro totalitní země, hlavně socialistické s nízkým podílem soukromého vlastnictví, je známo, že se korupce vyskytuje více, než v rozvinutých tržních ekonomikách. Důvodem je, že v prostředí kapitalismu rozhodují o alokaci zdrojů trhy, na rozdíl od státního centralizovaného rozhodování v totalitních zemích. Státní vlastnictví je neefektivní, protože nevytváří pohnutky k tomu, aby lidé zdroje co nejlépe využili, tak jako je tomu u soukromého vlastnictví, při kterém je majitel stimulován vidinou zisku k optimálnímu nakládání se svým majetkem.

Korupce vzkvétá v prostředí bez jasně daných zákonů a s nedostatečnou mocí vymáhat jejich plnění. Pokud si účastníci korupčního jednání (firmy a úředníci) mohou být celkem jistí, že za své protizákonné chování nebudou potrestáni, pak jsou silné pohnutky ke korupci na obou stranách. I kdyby hrozba trestu byla vysoká, ale tresty samy o sobě nízké, pohnutky ke korupci by přetrvávaly.

Jedním z důvodů, proč se lidé uchylují k úplatkům, je relativní vzácnost statků. Vezměme v úvahu lukrativní zakázku na výstavbu dálnice. Zakázku by chtělo získat mnoho firem, vyhrát však může jen jedna. Firma může zvýšit svoji šanci na úspěch tím, že získá komparativní výhodu před konkurencí. O veřejných zakázkách rozhoduje úzká skupina lidí, která je všem zúčastněným dobře známa. Uplácením členů této skupiny může firma získat rovnou zakázku, nebo alespoň přednost před konkurencí při výběru, omezení vstupu jiných firem do soutěže či určitou vnitřní informaci.⁵⁸

Hlavním problémem, který korupce ve státě vytváří, je neefektivní alokace zdrojů a s tím související brždění ekonomiky. Zdroj není přidělen subjektu, který ho dokáže nejlépe využít, ale tomu, který podá úředníkovi největší úplatek. Dochází k plýtvání jak se vzácnými statky, tak i s penězi daňových poplatníků.

Není možné tvrdit, že korupce je snadno řešitelný problém. Dokonce samo vymezení toho, co je a co ještě není korupce, je obtížné. Univerzální hranice mezi darem, příspěvkem na kampaň a úplatkem neexistuje. Jde o subjektivní pohled, který se liší jak od jedince k jedinci, tak od státu ke státu, a který je tak dán kulturou prostředí i samotnou výchovou člověka.

Stejně tak neznáme ani přesné dopady korupce na ekonomiku. Je však zřejmé, že korupce snižuje konkurenci a efektivnost. Pomáhá kriminálním skupinám dostat se do sféry legálního obchodu. Zvyšuje nejistotu v ekonomické sféře a tím snižuje investice.

⁵⁸ Rose-Ackerman, S. (1999); *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*; Cambridge University Press, Cambridge, s. 27.

Investoři se orientují na krátkodobé projekty, aby svůj kapitál mohli v případě nutnosti snadno přesunout do jiné země.⁵⁹ Vyčíslit spolehlivě tyto a další dopady je však nemožné.

⁵⁹ Tamtéž, s. 34.

3. Politika porcování medvěda

Politikou porcování medvěda rozumíme zákonodárci schválený program, který přináší užitek malé skupině lidí a jehož náklady nese celá populace (většinou ve formě celoplošné daně). Mezi českou veřejností je termín porcování medvěda (malá domů, poslanecké pomníčky) vnímán spíše negativně, protože je spojený s handrkováním politiků a s ne vždy transparentním postupem, ve kterém nejsou stanovena kritéria pro udělování dotací ani zpětná vazba.

Při porcování medvěda mohou různé skupiny dobře uplatnit svůj vliv, neboť návrhy jsou rozpočtovému výboru předkládány individuálními poslanci, a zároveň je to skvělá příležitost pro politika, aby se zviditelnil (nebo ukázal v lepším světle) ve svém volebním obvodu, a tak získal větší šanci na znovuzvolení.

Negativní vztah k procesu porcování medvěda vyjádřil předseda Strany zelených v ČR Martin Bursík: „*Toto rozdělování probíhá bez pravidel, bez možnosti kontroly těchto finančních prostředků, bez soutěží.*“ Vláda každoročně vyčlení část peněz, ze kterých si mohou poslanci „ubrat“. Bursík dále komentoval: „*Vláda si tak poslance vlastně kupuje, protože jim umožňuje, aby si oni mohli posléze kupovat ve svém obvodu voliče.*“⁶⁰

Proces porcování medvěda je součástí rozpočtového procesu (viz dále), probíhá zpravidla na konci rozpočtového období (kryje se s koncem kalendářního roku) tak, že jsou rozpočtovému výboru předloženy individuální poslanecké návrhy na přidělení určité sumy peněz na konkrétní projekt. Navrhované sumy nejsou obvykle velké, alespoň v porovnání s celkovou výší státního rozpočtu. Důvodem vyhrazení určitého malého procenta financí ze státního rozpočtu na individuální projekty je fakt, že vedle financování infrastruktury, sociálních dávek apod. by tyto projekty neměly v parlamentu šanci na úspěch. A oprava dětského domova, domova důchodců či sportovního hřiště pro mládež je výrazem solidarity státu vůči sociálně či zdravotně slabším občanům.

Příležitost získat finanční pomoc však v porcování medvěda vidí zájmové skupiny, jejichž nárok je z normativního pohledu problematický. A tak „nějaký ten milion“ čas od času putuje do golfového nebo jachtingového klubu či aeroklubu, což jsou exkluzivní kluby pro úzkou skupinu lidí, kteří platí vysoké členské poplatky. Proto jejich žádosti o pomoc státu s nelibostí sleduje veřejnost.

⁶⁰ Citováno podle Radek Bartoníček: Zelení se vzbouřili proti porcování milionů; MF Dnes (5.12.2006), <http://zpravy.idnes.cz/>

3.1. Rozpočtový proces

Rozpočtovým procesem rozumíme pravidla, podle kterých se rozhoduje o velikosti a složení státního rozpočtu, a pravidla, podle kterých dochází k jeho schválení i následné realizaci. Zde se rozhoduje o výši daní, o veřejných výdajích i velikosti zadlužení. Jde o konfliktní proces, ve kterém se střetávají různé zájmy.

Tabulka č. 3.1: Hlavní fáze rozpočtového procesu

<i>Krok</i>	<i>Jednání</i>
Vládní úroveň	
G1	Formulace rozpočtových cílů a směrnicí
G2	Příprava návrhů na rozpočet
G3	Shrnutí rozpočtových návrhů
G4	Vyjednávání
G5	Dokončení rozpočtového návrhu
Parlamentní úroveň	
P1	Debata, pozměňovací návrhy, hlasování o návrhu
P2	Vyjednávání mezi dolní a horní sněmovnou
P3	Schválení parlamentem
Realizace a revize	
I1	Uskutečnění uzákoněného rozpočtu
I2	Změny v rozpočtu za daný rok
Kontrola ex post	

Zdroj: von Hagen a Harden (1996), s. 5

Základní struktura rozpočtového procesu je znázorněna v tabulce č. 3.1. Podle toho, kdo a jakým způsobem se účastní každého kroku, mluvíme o centralizovaném nebo decentralizovaném rozhodování. Pokud rozpočet navrhuje ministr financí či předseda vlády, pak jde o centralizovaný proces, pokud návrhy za své resorty podávají jednotliví ministři, pak jde o decentralizovaný proces.

Při rozpočtovém procesu hrají značnou úlohu různé zájmové skupiny. Olson (1971) poukazuje na vztah organizovanosti skupiny a jejího mocenského vlivu. Jelikož malé skupiny jsou lépe a jednodušeji organizované (s menšími transakčními náklady) než

skupiny velké, jejich vliv je silnější, nátlak intenzivnější. Dokáží přeměnit své zájmy, které jsou velice homogenní, do konkrétních požadavků. Malou organizovanou skupinou jsou výrobci určitého statku, velikou neorganizovanou skupinou jsou zase spotřebitelé tohoto statku. Pokud výrobci lobbují v parlamentu za určitou výhodu pro své odvětví, jako například zemědělci za státní subvence, přínos z toho budou mít pouze oni. Avšak tyto subvence jsou placeny z daní, které odvádějí všichni obyvatelé státu, tedy i ti, kteří ze subvencí žádný užitek nemají. V souvislosti s tímto jevem se hovoří o tom, že rozpočtový proces vede k nadměrným výdajům vzhledem k celkovému výnosu pro obyvatelstvo.

3.2. Veřejné výdaje a občané

Jednou ze základních myšlenek teorie veřejných financí je, že většinové hlasování, které má rozhodnout o výši veřejných výdajů, vede k nadměrným výdajům. Proč tomu tak je?

Důvody můžeme hledat jak v politické, tak v sociální sféře. Populističtí politikové rádi zvýší deficit na úkor budoucích generací, aby si tak zajistili přízeň voličů a jejich hlasy. Demokratický systém, založený na střídání vlád, představuje úrodnou půdu pro tento druh morálního hazardu. „Životnost“ konkrétního politika je relativně malá. V porovnání s horizontem života státu je opravdu zanedbatelná. Politikové zvýší veřejné výdaje nebo sníží daně, aby se zalíbili občanům, aniž by brali ohled na zvětšující se státní dluh. Proč? Protože při jejich „životnosti“ to rozhodně nebude jejich kabinet, který se bude muset zabývat následky deficitu. Avšak příčinou nadměrných veřejných výdajů není jen morální hazard politiků. Je jím i fakt, že občané veřejné výdaje akceptují.

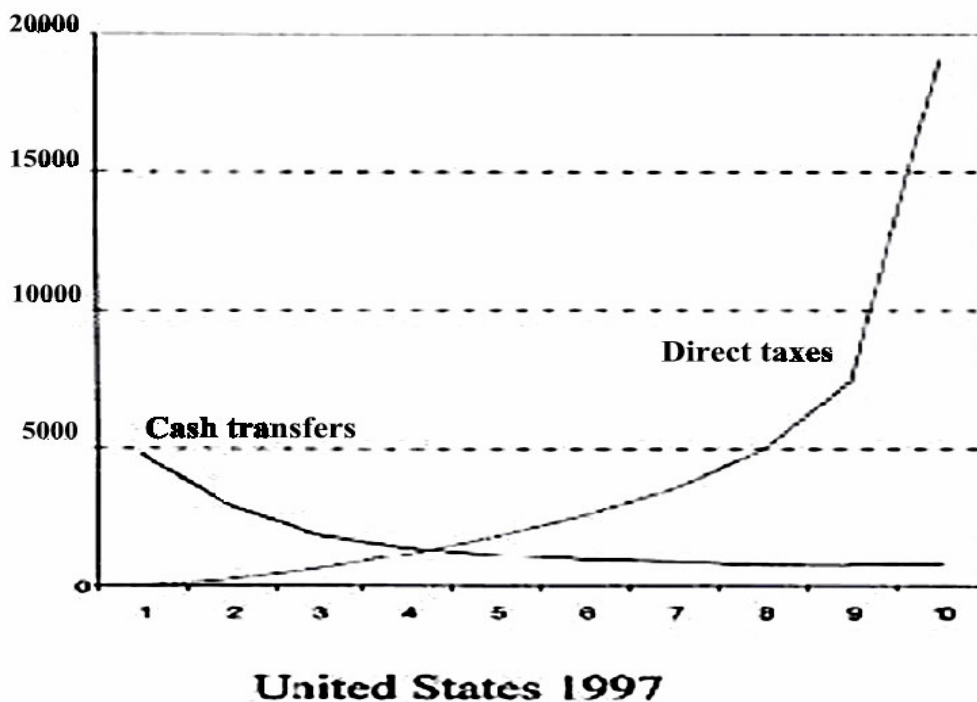
Podle teorému mediánového voliče má rozhodující hlas při volbách právě mediánový volič. Proto se všechny politické strany snaží svým programem mediánovému voliči přiblížit. Jestliže se tedy všechno politické snažení točí kolem něj, měli bychom se podívat na jeho preference.

Milanović (2000)⁶¹ zkoumal výši přímých daní (direct taxes) a peněžních transferů (cash transfers) v populaci Spojených států a Nizozemska. Populace byly rozděleny po desetiprocentních kvantilech (decilech). 50% kvantil představuje mediánového voliče. Z grafů č. 3.1. a 3.2. je zřejmé, že mediánový volič je čistý přispěvatel do státní pokladny

⁶¹ Převzato z přednášky *What does the majority want?* Political Economics (PhDr. Martin Gregor, IES FSV UK).

(velikost daní, které odvádí, je větší, než transfery, které od státu dostává). A to jak v případě USA, tak v případě Nizozemska.

Graf č. 3.1: Peněžní transfery a přímé daně podle decilů (decily vytvořené na základě důchodu): USA 1997⁶²



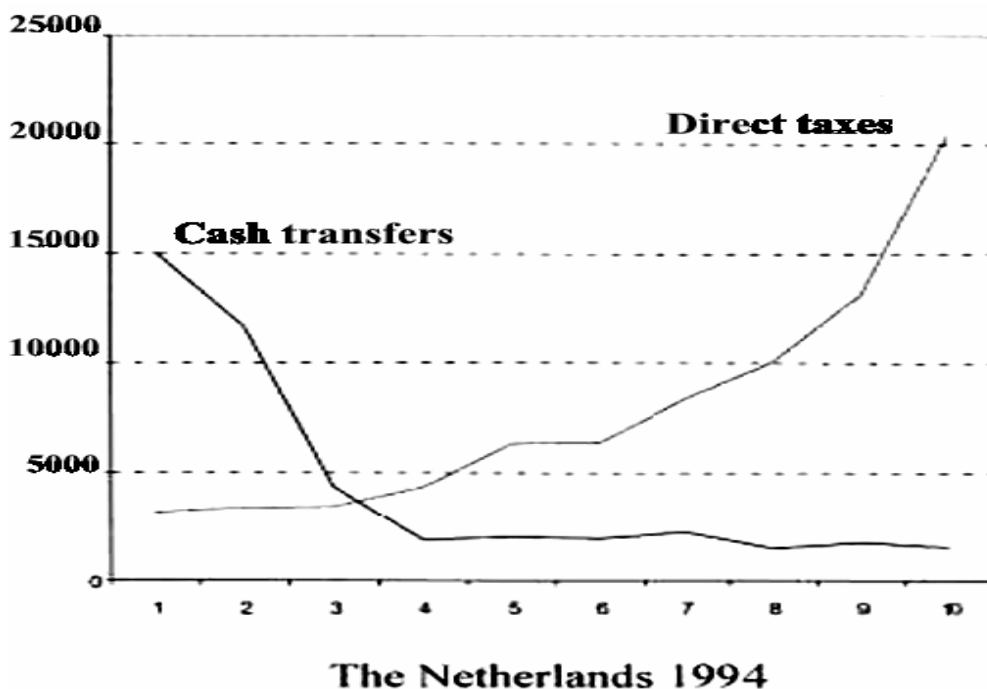
Zdroj: Milanović (2000), s. 392

Pokud zachováme konstantní výši daní, může se mediánovému voliči zdát, že za své „peníze“ dostává málo transferů. Proto by mohl žádat zvýšení veřejných výdajů. Z empirických důvodů můžeme říci, že veřejný statek je pro jedince normálním statkem a se zvýšením množství tohoto statku se zvyšuje užitek jedince. Kdo by nechtěl lepší a hustější infrastrukturu, lepší zdravotnickou péči, modernější vlaky? Proto si lidé žádají stále více veřejných statků.⁶³ Pokud by však zvýšení výdajů provázelo zvýšení daní, situace by nemusela být tak jednoduchá.

⁶² Částky na svislé ose jsou v místní měně.

⁶³ Bliss point, tedy bod nasycení, nebudeme uvažovat. Jednak jde pro každého jedince o různé množství statků, které jej nasycují, jednak při rozumném rozpočtovém omezení státu není pravděpodobné, že by byl někdy dosažen.

Graf č. 3.2: Peněžní transfery a přímé daně podle decilů (decily vytvořené na základě důchodu): Nizozemsko 1994⁶⁴



Zdroj: Milanović (2000), s. 392

Jedna věc je ovšem zřejmá. Mediánový volič (mohli bychom použít i označení střední třída) akceptuje redistribuci takovou, jaká je, i když v ní více dává, než dostává. Přitom jeho souhlas je dobrovolný, neboť jelikož je jeho hlas podle teorie mediánového voliče rozhodující ve volbách, vyřčený nesouhlas s redistribuční politikou by donutil politiky k programovým změnám, které by více korespondovaly s preferencemi ústředního voliče. Martin Gregor⁶⁵ situaci vysvětluje tak, že čistý přispěvatel souhlasí s redistribucí, jelikož mu zajišťuje sociální pojištění. Stabilita systému zaručuje stabilitu vlastnických práv a v neposlední řadě svou roli hrají i altruistické preference, pokud upustíme od modelu člověka ekonomického a přikloníme se k realističtějšímu pojetí člověka jako bytosti, které není lhostejný osud jiného člověka.

⁶⁴ Částky na svislé ose jsou v místní měně.

⁶⁵ Přednáška What does the majority want? předmětu Political Economics (Gregor, M., IES FSV UK).

4. Modely zabývající se procesem porcování medvěda

V této kapitole budeme zkoumat dva modely, které určitým způsobem přispívají k teorii rozpočtového procesu, konkrétně k teorii o porcování medvěda. První model se zabývá vztahem mezi velikostí veřejných výdajů, které jsou rozdělovány do regionů, a stranickou příslušností reprezentanta tohoto regionu. Druhý model ukazuje, že projekty s koncentrovanými výnosy (tedy s výnosy, které zasáhnou pouze určitou skupinu občanů), které jsou placeny z celostátních daní, vedou k nadměrným výdajům.

Vzhledem k nedostatku české literatury, která by se zabývala tímto tématem, jsme odkázáni na světový výzkum. Empirická zjištění, o která se opírají oba modely, jsou z prostředí USA a Kanady. Bez újmy na obecnosti je však můžeme aplikovat na české politické prostředí, neboť se vyznačuje určitými shodnými prvky s politickým prostředím USA a Kanady. Konkrétně jde o shodné státní zřízení a zastupitelsko-demokratický dvoukomorový systém.

V politice USA hrají významnou roli jednotliví zastupitelé, rozhodování je decentralizované. V případě Kanady a České republiky se jedná o silné stranické systémy, kde probíhá tuhý konkurenční boj mezi politickými stranami, a kde hlavní slovo má stranický vůdce. Jde tedy o centralizovaný rozhodovací proces, ve kterém poslanci zřídka hlasují napříč politickým spektrem.

4.1. Alokace výdajů na regionální rozvoj (Milligan a Smart)

Milligan a Smart (2005) ve své zprávě zkoumali, které politické a ekonomické faktory ovlivňují alokaci výdajů na regionální rozvoj v Kanadě.⁶⁶ Studovali výši subvencí do jednotlivých regionů z let 1988-2001 a zjistili, že vyšší dotace dostávaly regiony, jejichž zástupci byli členy vládní strany, nebo regiony, ve kterých neměla žádná strana dominantní postavení ve volbách, tzv. swing districts – obvody, ve kterých se vítězné strany střídají. Poté vytvořili model, který je v souladu s tímto poznatkem a který si zde ukážeme.

Model vychází z následujících vlastností zákonodárního sboru:

- silná stranická konkurence,

⁶⁶ Politické faktory: stranická příslušnost zvoleného zastupitele v daném volebním obvodu (vládní nebo opoziční strana), předchozí politická zkušenost zastupitelů apod. Ekonomické a demografické faktory: atraktivita regionu, dosažené vzdělání populace, věková struktura populace atd.

- nevýznamné role jednotlivých politiků v určování výdajů, významná role stranického (vládního) vůdce,
- moc navrhopvat alokaci výdajů má předseda vlády, návrhy předkládá takové, aby maximalizoval budoucí volební výtěžky,
- výdaje jsou alokovány disproporcionálně k těm poslancům, kteří oceňují více svůj mandát (jejichž pravděpodobnost znovukandidování je větší), podpora ostatních se kupuje pomocí politických „protislužeb“.

Autoři použili regresní analýzu, aby vysvětlili velikost výdajů na regionální rozvoj podle kraje pro každý rok v závislosti na politických, ekonomických a demografických faktorech. Avšak množství hlasů pro stranu a výše výdajů v jednotlivých regionech jsou ovlivněny i faktory, které nejsou měřitelné. Aby zabránili korelaci mezi vládními a opozičními kraji, zavedli autoři instrumentální proměnné. Na základě výsledků analýzy byl vytvořen následující model.

4.1.1. Model⁶⁷

V modelu Milligana a Smarta máme n zákonodárců (n je pro zjednodušení liché) a jednoho vládního vůdce (předseda vlády), dohromady tedy $n+1$ zákonodárců. Autoři uvažovali zákonodárné vyjednávání o jednom kole, které probíhá takto: předseda vlády navrhne výši vládních výdajů pro všechny kraje, označíme jako vektor $x^G = (x_1^G, \dots, x_n^G)$, včetně mimořádných služeb (transferů) poslancům $y = (y_1, \dots, y_n)$. Tyto služby závisí na výsledku hlasování. Každý poslanec i dostane slíbených y_i , $i = 1, \dots, n$, pokud bude návrh přijat. Jinak nedostane nic. K přijetí návrhu je potřeba nadpoloviční většiny hlasů. Pokud by návrh nebyl přijat, každý obvod bude mít k dispozici množství výdajů odpovídající statu quo. Ten označme jako \bar{x}_i . Řekneme, že $W \subset N$ je vítězná koalice (winning coalition), pokud zahrnuje nejméně jednu polovinu zákonodárců.

Dále autoři zkoumali volby v jednotlivých volebních obvodech. Realizované výdaje v jednotlivých obvodech vyjádříme vektorem $x = (x_1, \dots, x_n)$. Pokud jsou výdaje alokovány, volby mohou začít. Zákonodárce je zvolen podle pravidla: kdo dostane nejvíc hlasů, ten získá křeslo. Předpokládá se, že voliči nehlasují strategicky, ale upřímně podle svých preferencí, které jsou ovlivněny předchozí zkušeností (velikostí výdajů v předchozím

⁶⁷ Model je převzatý z analýzy Milligana a Smarta (2005). Původní indexování a značení zůstalo zachováno.

volebním roce). Pravděpodobnost, že kandidát vládní strany znovu získá mandát v obvodě i , je rostoucí konkávní funkcí výdajů v tomto roce $p_i(x_i)$. Výsledky voleb v jednotlivých obvodech jsou vzájemně nezávislé.

Během voleb a po nich již neprobíhají žádná rozhodnutí týkající se rozpočtových výdajů. Zákonnodárci, včetně předsedy vlády, však získají rentu, pokud budou znovuzvoleni. Veličina r_i značí výnos, který získá i -tý zákonodárce, pokud vládní strana zvítězí ve volebním obvodě i .⁶⁸ S je výnos, který získá předseda vlády za každé křeslo, které jeho vláda ve volbách získá. Nakonec zavádíme veličinu μ , která vyjadřuje (konstantní) mezní náklady veřejných výdajů. Očekávaný výnos předsedy vlády je dán vztahem:

$$V(x, y) = \sum_i (p_i(x_i)s - y_i - \mu x_i).$$

Očekávaný výnos zákonodárce i je dán vztahem:

$$Z(x, y) = p_i(x_i)r_i + y_i.$$

V dalším postupu se hledají nejlepší rovnovážné strategie hry, definované vektory vládních výdajů x^G a podmíněných transferů y^{69} , navržených předsedou vlády, a pravidly hlasování. Očekávaný výnos každého zákonodárce je dán jako:

$$\begin{aligned} u_i &= p_i(x_i^G)r_i + y_i, \text{ pokud bude návrh přijat,} \\ &= p_i(\bar{x}_i)r_i, \text{ pokud nebude návrh přijat.}^{70} \end{aligned}$$

⁶⁸ R_i bude kladné pro člena vládní strany a záporné pro člena opoziční strany. Výše renty se bude lišit v závislosti na konkrétním poslanci.

⁶⁹ Zda zákonodárci tyto transfery obdrží záleží na tom, zda bude návrh přijat.

⁷⁰ $P_i(x_i^G)$ je pravděpodobnost, že zákonodárce za vládní stranu i bude znovu zvolen v obvodě i , pokud výdaje v tomto volebním roce v obvodě i budou x_i^G , $p_i(\bar{x}_i)$ je pravděpodobnost, že tento zákonodárce bude znovu zvolen v obvodě i , pokud výdaje v tomto volebním roce v obvodě i budou ve výši, která byla v minulém roce. R_i je výnos, který získá i -tý zákonodárce, pokud vládní strana zvítězí ve volebním obvodě i . Y_i je výnos v podobě transferů, který byl přislíben předsedou vlády zákonodárci i , pokud bude hlasovat pro návrh, a který zákonodárce dostane, pokud bude návrh přijat. Očekávaný výnos pro zákonodárce je dán součinem pravděpodobnosti znovuzvolení a renty, plus možným transferem. Všimněme si, že indiferentní zákonodárce bude hlasovat pro návrh, neboť jeho očekávaný výnos je v tom případě větší.

Označíme-li $\hat{x} = \arg \max \sum p_i(x_i)$, požaduje se, aby neexistovala vítězná koalice taková, že $\hat{x}_i \geq \bar{x}_i, \forall i \in W$. To znamená, že preference jsou takové, že jsou nutné kladné transfery pro alespoň některé zákonodárce, aby bylo zaručeno, že návrh bude přijat.

Odsouhlasení návrhu je nákladné. Proto optimální strategií je nabídnout transfery minimálnímu počtu poslanců, které potřebujeme k tomu, aby byl návrh přijat. V rovnováze je tak návrh podporován minimální vítěznou koalicí, ve které je každý člen klíčovým hráčem. Každý člen bude hlasovat ve prospěch návrhu, pouze pokud:

$$y_i \geq \hat{y}_i(x_i^G) = \max\{[p_i(\bar{x}_i) - p_i(x_i^G)]r_i; 0\}. \quad (4.1)$$

Optimální strategií pro předsedu vlády je alokace výdajů x^* , vektor podmíněných transferů (protislužeb) y^* a vítězná koalice $W^* \subset N$, které maximalizují $V(x, y)$, za podmínky vyjádřené nerovnicí (4.1) pro $\forall i \in W^*$. Jelikož V je klesající v y_i , nejlepším návrhem je ten, který splňuje výraz (4.1) jako rovnost pro $\forall i \in W$. Rovnovážný návrh (x^*, W^*) tedy maximalizuje:

$$V^*(x_1, \dots, x_n, W) = \sum_{i \in W} [p_i(x_i)s + \min\{[p_i(x_i) - p_i(\bar{x}_i)]r_i; 0\} - \mu x_i].$$

V^* je konkávní v x . Alokace výdajů je určena tak, aby splňovala podmínky prvního řádu:

$$p'_i(x_i^*)(s + \delta_i r_i) = \mu, \quad (4.2)$$

kde $\delta_i = 1$, pokud $i \in W^*$ a $x_i^* \leq \bar{x}_i$, a $\delta_i = 0$, pokud $x_i^* > \bar{x}_i$.⁷¹

Na závěr autoři uvažovali speciální případ, kdy pravděpodobnost, že vládní strana zvítězí v i -tém obvodě, je dána lineární funkcí užítka odvozeného od výdajů. Tedy:

$$p_i(x_i) = \gamma_i^0 + \gamma_i u(x_i), \quad (4.3)$$

⁷¹ Voliči v obvodě volí podle svých předchozích zkušeností a preferují větší množství výdajů před menším.

kde $\gamma_i > 0$ je parametr měřící pravděpodobnost, že rostoucí užitek ovlivňuje výsledek voleb v i -tém obvodě a γ_i^0 je základní úroveň této pravděpodobnosti. Užítková funkce voliče je dána výrazem:

$$u(x_i) = \frac{x_i^{1-\sigma}}{1-\sigma} \quad 72 \quad (4.4)$$

Pokud by se pracovalo s rovnicemi (4.3) a (4.4), pak podmínky prvního řádu splňuje výraz

$$x_i^* = \frac{\gamma_i^\sigma (s + \delta_i r_i)^\sigma}{\mu^\sigma} \quad (4.5)$$

4.1.2. Komentář

Z rovnice (4.5) vyplývá, že výdaje v jednotlivém volebním obvodě jsou rostoucí v γ_i . To znamená, že výdaje budou větší v obvodech, ve kterých žádná politická strana nemá dominantní voličskou základnu, kde se tudíž očekává velký konkurenční boj. Vláda zvýší výdaje, aby si voliče získala na svou stranu. Předpokládáme užítkovou funkci, která je rostoucí ve výdajích. Dále jsou výdaje rostoucí v r_i , pokud $\delta_i = 1$.

Výdaje jsou cílené na poslance, kteří oceňují svůj mandát více než ostatní, jsou členy vládní strany či koalice a jejichž obvody utrpí jistou ztrátu při schválení rozpočtového návrhu oproti statu quo (tj. $x_i^* \leq \bar{x}_i$).

Model je, jak to bývá obvyklé, velmi zjednodušený. Nepočítá s dalšími významnými faktory, které ovlivňují alokaci peněz ze státního rozpočtu, jako je třeba velikost minulých výdajů do regionu, nebo charakter a vyjednávací schopnosti určitého zákonodárce, který může po předsedovi žádat vyšší výdaje do některého z regionů. V modelu nejsou rovněž zahrnuty různé formy lobbování ze stran zájmových skupin, ať už se jedná o příspěvky na volební kampaň, nebo o přímé ovlivňování členů vlády.

⁷² Nedostatkem Milliganova a Smartova modelu je nedostatečné definování této užítkové funkce, konkrétně proměnné σ . Aby byl výraz definovaný, σ musí být různá od nuly. Navíc pokud budeme předpokládat, že užitek z výdajů je pro voliče nezáporný, pak $\sigma \in [0;1)$.

Popsaný model ukazuje proces schvalování rozpočtových výdajů při větší míře centralizace rozhodování, jakou můžeme vidět v Kanadě nebo v České republice. Na rozdíl od univerzalistického pojetí, kdy každý zastupitel sám navrhuje výši výdajů ve svém volebním obvodu, zde má hlavní slovo předseda vlády (či jiný zmocněnec, např. ministr financí). Výhodu centralizovaného rozhodování vidí Harden a von Hagen (1996) v menších výdajích a větší fiskální disciplíně, než jaké jsou u decentralizovaného rozhodování (viz podkapitola 5.2. Centralizace a fiskální disciplína).

4.2. Model zahrnující obchodování s hlasy (Chari a Cole)

Analýza Chariho a Colea (1995) se oproti výše uvedenému modelu neopírá o konkrétní data. Uvažují obecně známá fakta o průběhu schvalování rozpočtových výdajů, hlavně jevy jako kupování hlasů mezi zákonodárci nebo kupování návrhů na rozdělení výdajů. Analýza je rozdělena do více částí, ve kterých se zkoumá chování zákonodárců za předpokladu existence úplné informace i bez ní. Dokonce je zahrnuto i chování voličů ve volebním obvodu.

Závěr, který Chari a Cole vyvodili, je, že pokud projekt, který je prospěšný pouze určitému okruhu lidí (jako většinou výdaje na regionální projekty jsou), je placen ze všeobecné daně, pak to vede k nadměrným výdajům vzhledem k výnosům z projektu. Je to dáno tím, že pro odsouhlasení projektu je potřeba pouze nadpoloviční většina hlasů zákonodárského sboru.⁷³

Chari a Cole poukazují na problém černého pasažéra mezi zákonodárci (free rider problem) a říkají, že vede k nemožnosti nalézt Pareto-optimální alokaci výdajů.

Dále rozdělují veřejné statky (tj. projekty financované státem) na lokální a globální a uvažují efektivitu jednomyslného hlasování.⁷⁴ Docházejí k poznatku, že jednomyslné hlasování zefektivní alokaci výdajů u lokálních veřejných statků, ale vede k neefektivní alokaci globálních veřejných statků ve smyslu jejich nedostatečného zajištění.⁷⁵ Toto tvrzení bude zřejmé z výsledku následujícího modelu.

⁷³ Pokud budeme předpokládat, že každý zákonodárci je reprezentant jednoho volebního obvodu, pak tedy stačí více jak polovina hlasů z jednotlivých obvodů, aby byl návrh přijat, avšak náklady na projekt budou platit všechny obvody vinou celostátní daně.

⁷⁴ Unanimity voting – požadavek, aby návrh prošel, jen pokud bude odsouhlasen všemi členy sboru.

⁷⁵ Cole, H. L., Chari, V. V. (1995); A Contribution to the Theory of Pork Barrel Spending; Federal Reserve Bank of Minneapolis, Research Department, JVS156, s. 26.

4.2.1. Model č. 1: Lokální veřejné statky a obchodování s hlasy⁷⁶

Chari a Cole nejdříve uvažují rozhodování zákonodárců o výdajích na lokální veřejné statky. Předpokladem je, že představitelé obvodů mohou vynaložit určité prostředky (side payments), aby ovlivnili hlasy ostatních zákonodárců při projednávání návrhů na lokální výdaje.⁷⁷ Model vychází z amerického prostředí, ve kterém mají jednotliví zákonodárci větší vliv při rozhodování o rozpočtu. Ukážeme si postup analýzy.⁷⁸

Chari a Cole uvažují I volebních obvodů. Každý z nich je reprezentován jedním zastupitelem, indexujeme $i = 1, \dots, I$.⁷⁹ Vláda poskytuje lokální veřejné statky všem obvodům. Veličina G_i představuje množství lokálního veřejného statku poskytovaného v i -tém obvodě. Lokální veřejné statky jsou placeny z daně τ (rovná daň - uniform tax), uvalené na celé obyvatelstvo. Pro tuto daň platí:

$$\tau = \frac{1}{I} \sum_{i=1}^I g_i.$$

Preference každého zastupitele, které se týkají výše výdajů a daní v jeho obvodě a jeho vlastní soukromé spotřeby c_i , jsou dány užitkovou funkcí

$$U_i(g_1, \dots, g_I, c_i) = \theta_i f(g_i) - \tau + c_i,$$

kde θ_i je daný parametr, který je znám všem subjektům, a funkce f je striktně konkávní a dvakrát diferencovatelná $f(0) = 0$, $f'(0) > 1$ a $\lim_{g \rightarrow \infty} f'(g) = 0$.

Výsledné výdaje jsou určovány samostatným hlasováním o každém lokálním veřejném statku (tj. projektu). V modelu probíhá hlasování tak, že každý zastupitel i podá návrh na vynaložení g_i množství výdajů na veřejný statek v obvodě i . Pokud návrh odsouhlasí nadpoloviční většina, je přijat. Tedy, když máme nějaké fixní $k \in \langle 0,5; 1 \rangle$, návrh na výši výdajů bude přijat, pokud více než kI poslanců bude hlasovat pro přijetí. Jinak

⁷⁶ Model je převzatý z analýzy Chariho a Colea (1995). Původní indexování a značení zůstalo zachováno.

⁷⁷ Hlasy se kupují za peníze nebo za příspěvky na kampaň a vysvětlují se jako platby voličů jednoho obvodu zástupcům jiných obvodů.

⁷⁸ Cole, H. L., Chari, V. V. (1995); A Contribution to the Theory of Pork Barrel Spending; Federal Reserve Bank of Minneapolis, Research Department, JVS156, s. 3 – 12.

⁷⁹ Zastupitelé i obvodů jsou indexovány stejně, tj. i -tý zastupitel reprezentuje i -tý volební obvod, $i = 1, \dots, I$.

budou výdaje rovny nule. Definujeme K jako nejmenší celé číslo, pro které platí: $K+1 > kI$.

Autoři uvažují určení výdajů pro jeden obvod jako hru o dvou kolech. V následujících krocích budeme zkoumat určování velikosti výdajů pro volební obvod, který označíme jako obvod I se zástupcem – reprezentantem I .

V prvním kole si reprezentant I volí množství $g \in \mathfrak{R}_+$ výdajů na lokální veřejné statky pro obvod I a vektor $m \in \mathfrak{R}_+^{I-1}$, $m_i \in m$ je množství peněz, které reprezentant I slíbí zaplatit zastupiteli i , pokud i bude hlasovat pro jeho návrh ohledně množství výdajů g .

Ve druhém kole se každý zákonodárce rozhoduje, zda dá hlas návrhu či nikoliv. Definujeme $v_i \in \{0;1\}$ jako hlas i -tého zákonodárce. Jestliže zákonodárce hlasuje pro návrh, pak se $v_i = 1$. Pokud je proti návrhu, $v_i = 0$. Když platí, že $\frac{1}{I} \sum_{i=1}^I v_i > k$, pak je návrh přijat a obvod I získá g výdajů ze státního rozpočtu. Jinak návrh neprojde a výše výdajů bude nulová.

Výtěžek pro reprezentanta I z této hry je dán jako:

$$U_1(m, g, v) = \theta[\delta(v)g] - \frac{\delta(v)g}{I} - \sum_{i=2}^I m_i v_i .$$

Výtěžek pro každého jiného zákonodárce jako:

$$U_i(m, g, v) = -\frac{\delta(v)g}{I} + m_i v_i ,$$

kde $i = 2, \dots, I$ a $\delta(v)$ je rovno 1, pokud $\frac{1}{I} \sum_{i=1}^I v_i > k$. Jinak se rovná nule.

Podmínkami pro rovnovážný stav (equilibrium hry) je takový vektor $m \in \mathfrak{R}_+^{I-1}$, takové množství $g \in \mathfrak{R}_+$ a funkce $v_i(g, m) \rightarrow \{0;1\}$ pro $i = 2, \dots, I$, že platí:

a) pro všechna $g \in \mathfrak{R}_+$ a $m \in \mathfrak{R}_+^{I-1}$ v_i splňuje:

$$\theta[\delta(v)g] - \frac{\delta(v)g}{I} - \sum_{i=2}^I m_i v_i \geq \theta[\delta(v_{-1}\hat{v}_1)g] - \frac{\delta(v_{-1}\hat{v}_1)g}{I} - \sum_{i=2}^I m_i v_i \quad (4.6)$$

pro $\hat{v}_1 \neq v_1$.

b) Pro $i = 2, \dots, I$ v_i splňuje:

$$-\frac{\delta(v)g}{I} + m_i v_i \geq -\frac{\delta(v_{-i}\hat{v}_i)g}{I} + m_i \hat{v}_i \quad (4.7)$$

pro $\hat{v}_i \neq v_i$.

c) Při daném $v^{(*)}$ g a m splňují:

$$\begin{aligned} \theta^f[\delta(v(g, m))g] - \frac{\delta(v(g, m))g}{I} - \sum_{i=2}^I m_i v_i(g, m) \geq \\ \theta^f[\delta(v(\hat{g}, \hat{m}))\hat{g}] - \frac{\delta(v(\hat{g}, \hat{m}))\hat{g}}{I} - \sum_{i=2}^I \hat{m}_i v_i(\hat{g}, \hat{m}) \end{aligned} \quad (4.8)$$

pro všechna \hat{g} a \hat{m} . Podmínky určují optimální výběr g a m a chování všech účastníků hry.

Stav rovnováhy. Autoři vytvořili rovnováhu zvanou základní rovnováha (pivotal equilibrium), v níž je návrh reprezentanta I podpořen právě $K+I$ hlasy. Každý zastupitel, který dal souhlas, je proto klíčovým hráčem. Dále se předpokládá, že právě K zákonodárců dostane částku $m = \frac{g}{I}$, kde g je velikost výdajů plánovaná v návrhu reprezentanta I , která řeší následující maximalizační úlohu:

$$\max_{g, m} \theta^f(g) - \frac{g}{I} - Km, \text{ za podmínky } m \geq \frac{g}{I}. \quad (P1)$$

Výsledkem maximalizační úlohy (P1) je jednoznačné řešení (unique solution) (\bar{g}, \bar{m}) dané podmínkami $\theta^f'(\bar{g}) = \frac{K+1}{I}$ a $\bar{m} = \frac{\bar{g}}{I}$.

Rovnovážné strategie. Reprezentant I v prvním kole náhodně vybere K zákonodárců, kterým nabídne částku $\bar{m} = \frac{\bar{g}}{I}$ a ostatním nenabídne nic. Celkem navrhne \bar{g} množství výdajů pro obvod I . Strategie reprezentanta I je ve druhém kole určena takto:

$v_I = 1$, pokud $\theta f(g) - \frac{g}{I} \geq 0$, jinak se $v_I = 0$. Strategie ostatních zastupitelů ve druhém kole jsou:

- a) $v_i = 0$, pokud $m_i = 0$, a $v_i = 1$, pokud $m_i \geq g$;
- b) definujeme L jako počet reprezentantů, kterým byly slíbeny odměny alespoň $\frac{g}{I}$ pro každého (K je nejmenší celé číslo takové, že $K+1 > kI$). Pokud $L \geq K$, pak $v_i = 1$, když $0 < m_i < \frac{g}{I}$. Když platí $L < K$, pak $v_i = 1$.

Základní rovnováha je dána množstvím \bar{g}, \bar{m} a volebními funkcemi v_i . Důkaz tohoto tvrzení je dán ověřením podmínek (4.6) – (4.8) a čtenář si ho může prostudovat v Chari a Cole (1995), s. 7-8.

K zákonodárců můžeme určit jakkoli, takže neexistuje jediné řešení problému. Nicméně autoři uvádějí, že v každé základní rovnováze dané výrazem $g = \bar{g}$ je množství výdajů na lokální veřejné statky dáno jednoznačně. Důkaz tvrzení opět v Chari a Cole (1995), s. 8.

Chari a Cole vysvětlují neefektivnost ve výši vládních výdajů⁸⁰ v základní rovnováze pomocí konstanty k . „*Rozsah, v jakém reprezentant I internalizuje dopad jím navrhovaných výdajů na ostatní obvody, závisí na tom, jak blízko je k k I .*“⁸¹ To dokládají na příkladu egalitářského plánovače, který by stanovil výši výdajů v obvodě I tak, že $\theta f'(g) = 1$. Jelikož v rovnováze je splněno $\theta f'(\bar{g}) = \frac{K+1}{I}$, pro velké I je $\frac{K+1}{I}$ přibližně rovno k . Pro náš model platí, že čím je k menší než jedna, tím je neefektivita větší. Vyplývá z toho, že pro lokální veřejné statky je nejlepším hlasovacím pravidlem požadavek jednohlasného přijetí.

Dále autoři zkoumají, jaký by byl rozsah vládních výdajů, pokud by nebylo možné kupovat si hlasy zákonodárců, tj. $m_i = 0$ pro $i = 2, \dots, I$. V equilibriu musí v (*) splňovat strategii a). To by znamenalo, že jediné řešení jsou žádné výdaje pro obvod I . Tento výsledek však také není efektivním řešením.

V další části Chari a Cole modifikovali model pro tyto speciální případy⁸²:

⁸⁰ Výdaje jsou větší, než je optimum.

⁸¹ Cole, H. L., Chari, V. V. (1995); A Contribution to the Theory of Pork Barrel Spending; Federal Reserve Bank of Minneapolis, Research Department, JVSRI56, s. 8.

⁸² Modifikace modelu zde nebudeme uvádět. Zájemce odkazují na článek Chariho a Colea (1995): A Contribution to the Theory of Pork Barrel Spending; Federal Reserve Bank of Minneapolis, Research Department, JVSRI56, s. 9-11.

- a) Nalezení rovnováhy v modelu, kde žádný z reprezentantů se nedomnívá, že by jeho hlas mohl ovlivnit výsledek hlasování a tím i výši výdajů g . Při tomto předpokladu autoři usuzují, že návrh bude jednohlasně přijat.
- b) Nalezení rovnovážného stavu v modelu, kde účastníci disponují pouze neúplnou informací, tj. nevědí, jak budou hlasovat ostatní zákonodárci, a vytvářejí si pouze domněnky o chování ostatních na základě zkušenosti.

Je zajímavé ukázat modifikaci modelu, v němž je zahrnuto i chování voličů v určitém volebním okrsku, neboť nám umožňuje sledovat chování zájmových skupin v zákonodárném vyjednávání. Bez újmy na obecnosti můžeme za určitého voliče dosadit zájmovou skupinu a jednotlivé voliče tak považovat za různé skupiny, které se snaží prosadit odsouhlasení návrhu, který jim vyhovuje.

Chari a Cole postupují následovně. Máme N voličů a jednoho reprezentanta v každém volebním okrsku. Preference každého voliče jsou dány jeho užitkovou funkcí $f(g_i) - t + c_{ij}$, kde g_i je množství lokálních výdajů v obvodě i , t je velikost daně (stejná pro všechny obyvatele) a c_{ij} je soukromá spotřeba voliče j v obvodě i . Předpokladem je, že voliči mohou koordinovat svou aktivitu ve svém obvodě, nikoli však mezi obvody.

Voliči v obvodě společně rozhodují o výši odměny pro zákonodárce, aby podpořili návrh z jejich obvodu. Výše odměny je zvolena tak, aby maximalizovala sumu užitků voličů v obvodě. Tedy voliči v obvodě I určují výši m pro K zákonodárců tak, aby byla řešením pro:

$$\max N[\theta f(g) - \frac{g}{IN}] - Km, \text{ za podmínky } m \geq \frac{g}{IN}. \quad (P1')$$

Řešením úlohy je základní rovnováha, která má stejné kvalitativní vlastnosti jako řešení popsané v základním modelu. Rozdíl oproti modelu výše tkví v tom, že o výši odměny už nerozhoduje zástupce, ale kolektivně celý obvod.

4.2.2. Model č. 2: Lokální veřejné statky a obchodování s návrhy

V dalším modelu Chari a Cole řešili situaci, kdy je v zákonodárném sboru možné dávat odměny za změny v návrhu na výdaje na lokální veřejné statky v určitém obvodě.

Formální stránku modelu zde nebudeme uvádět.⁸³ Pouze nastíníme myšlenku modelu. Navrhovatel každému zastupiteli sdělí výši plánovaných výdajů a požádá o odměnu (side payments). Zastupitel se pak rozhodne, zda bude s odměnou souhlasit, nebo ne. To znamená, že pokud zákonodárce souhlasí s návrhem a navrhovatel ho předloží ke schválení, pak zákonodárce musí zaplatit navrhovateli odměnu. V dalších kolech se navrhovatel chová jako v modelu s obchodováním s hlasy: volí velikost výdajů a množství peněz, které zaplatí náhodně vybraným zákonodárcům, pokud podpoří jeho návrh. V modelu je znovu řešení jak při úplné informaci, tak při neúplné.

Chari a Cole se domnívají, že jestliže kupování hlasů vede k nadměrným výdajům, mohli by zákonodárci mít pohnutky ke snížení výdajů na lokální veřejné statky. Proto by mohli chtít podplatit navrhovatele, aby snížil navrhované výdaje, a tak by si všichni polepšili (menší výdaje = nižší daně). Avšak pokud by si každý změnou návrhu polepšil a měl tak důvod k podplácení, tak se zde objevuje problém černého pasažéra. Každý zákonodárce by si totiž mohl říci, že jeho příspěvek je mezi ostatními příspěvky všech zákonodárců zanedbatelný a úplatek by neposkytl. Chari a Cole ukázali, že problém černého pasažéra vede k tomu, že úplatek každého zákonodárce je malý (blíží se k nule) a veřejné výdaje v návrhu jsou stejné jako v modelu s obchodováním s hlasy.

4.2.3. Model č. 3: Globální veřejné statky

V tomto modelu Chari a Cole zkoumají určování výdajů na globální veřejné statky, tedy takové, které jsou poskytovány celoplošně, nejen v jednom volebním regionu. Závěr, který vyvozují je, že na rozdíl od případu s lokálními veřejnými statky je požadavek jednohlasného odsouhlasení návrhu na výši výdajů neefektivní v tom smyslu, že vede k výdajům, které jsou nižší, než je potřeba.

Formální stránku modelu nebudeme uvádět.⁸⁴ Analýza Chariho a Colea vypadá zhruba takto: definují G jako množství výdajů na jednoho obyvatele (per capita) na globální veřejný statek. Výdaje na statek jsou hrazeny celostátní daní. Pak definují preference reprezentantů a zkoumají, za jakých podmínek bude návrh určitého zastupitele přijat při požadavku jednohlasného přijetí.

⁸³ Pokud by čtenáře zajímala, odkazujeme ho na článek Chariho a Colea (1995): A Contribution to the Theory of Pork Barrel Spending; Federal Reserve Bank of Minneapolis, Research Department, JVS156, s. 13-21.

⁸⁴ Tato část analýzy je zpracována tamtéž, s. 21-26.

Autoři zjišťují, že i při úplné informaci o tom, jaké mají preference ostatní účastníci „hry“ se výdaje G s rostoucím počtem zákonodárců I blíží nule. Jednohlasnost není při tomto vyjednávání vhodné pravidlo. Mnohem lépe se uplatňuje pravidlo nadpoloviční většiny hlasů, které Chari a Cole v analýze také uvádějí.

4.2.4. Komentář

V modelu Chariho a Colea probíhá hlasování tak, že každý zástupce i podá návrh na vynaložení g_i množství veřejného statku v obvodě i . Tím se model zásadně odlišuje od modelu zkoumaného v analýze Milligana a Smarta, kde návrh na výdaje do jednotlivých obvodů podával předseda vlády. Model Milligana a Smarta odpovídal situaci v Kanadě a podobných státech včetně České republiky, zatímco model Chariho a Colea odpovídá institucionálnímu prostředí USA. Nicméně zpracování problematiky kupování hlasů v programech vyznačujících se výnosy pro určitou (často velmi dobře organizovanou) skupinu obyvatel při nákladech uvalených na celou populaci je velmi zajímavé a obohacuje teorii porcování medvěda. Proto je zahrnuto do této práce, i když se vyznačuje jinými rysy.

Chari a Cole zkoumali efektivitu různých forem hlasování v závislosti na druhu veřejného statku. Jejich závěr je, že pravidlo nadpoloviční většiny je vhodné pro globální veřejné statky, ale vede k nadměrným výdajům u lokálních veřejných statků, jelikož tam figurují jevy kupování hlasů a černého pasažérství. Naopak, pravidlo jednohlasného přijetí návrhu snižuje neefektivně vysoké výdaje u lokálních statků, ale vede k neefektivně nízkým výdajům u globálních statků. Problém je, že pro hlasování o výši výdajů na jakýkoliv veřejný statek je možné mít pouze jedno pravidlo hlasování. A tak rozhodnout se pro jeden typ hlasování vždy znamená nevhodné řešení pro některý typ veřejných statků.

5. Efektivní alokování rozpočtových výdajů

5.1. Optimalizační model (Johnsen, Shepsle a Weingast)

Weingast, Shepsle a Johnsen (1981) vytvořili model veřejné volby, který ukazuje, že politická rozhodnutí v oblasti distribuce veřejných statků vedou k neefektivním projektům, a dále, že v určitých případech existují institucionální pohnutky k redukci velikosti rozpočtu. Předpokladem modelu je, že přínos projektu bude jen v konkrétní oblasti, ve volebním obvodě, avšak náklady na jeho realizaci nesou všichni obyvatelé státu, jelikož se hradí z daní (tedy jde o klasický proces porcování medvěda).

V analýze je ukázáno, jak politické instituce přetvářejí ekonomické výnosy a náklady v politické, které jsou příznačné pro rozhodování politiků.

Model odhaluje základní zdroje nepříznivého vlivu⁸⁵:

- a) první zdroj je důsledkem politické definice nákladů a výnosů, která se liší od ekonomické,
- b) ekonomika je rozdělena podle volebních obvodů (krajů),
- c) projekty jsou financované všeobecnou daní.

Model uvažuje distribuci projektů, které jsou na sobě nezávislé. O každém projektu je rozhodováno samostatně, stejně tak i o lokalitě, ve které bude umístěn. Pro přínos předpokládáme, že je cílený geograficky (tedy do určité oblasti).

5.1.1. Předpoklady modelu⁸⁶

V modelu máme n volebních obvodů. Uvažujeme j -tý obvod. Definujeme $P_j(x)$ jako distribuční politiku (projekt) pro j -tý obvod, x je pro jednoduchost jednorozměrný parametr rozhodnutí (velikost projektu). S projektem $P_j(x)$ souvisejí náklady a výnosy: $b(x)$ je současná hodnota ekonomického prospěchu z projektu pro konkrétní volební obvod, $c(x)$ jsou celkové náklady na zdroje potřebné k realizaci projektu. Pro celkové náklady platí:

$$c(x) = c_1(x) + c_2(x) + c_3(x),$$

⁸⁵ Johnsen, C., Shepsle, K. A., Weingast, B. R. (1981); The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics; The Journal of Political Economy, Vol. 89, No. 4, s. 643.

⁸⁶ Model je převzatý ze studie Johnsen, Shepsle a Weingast(1981). Původní indexování a značení zůstalo zachováno.

kde $c_1(x)$ jsou reálné náklady na vstupy pro produkci projektu vynaložené v daném obvodu. Veličina $c_2(x)$ jsou stejné výdaje, avšak vynaložené mimo obvod a $c_3(x)$ jsou nevýdajové reálné náklady uvalené na konkrétní obvod (znečištění, zvýšená cena vstupů atp.).

Předpoklad č. 1: $b'(x) > 0, b''(x) < 0$. Předpokládáme, že b je rostoucí a ryze konkávní funkce.

Předpoklad č. 2: $c'_i(x) \geq 0, i = 1, 2, 3$. Předpokládáme, že c_i jsou neklesající funkce.

Dále se předpokládá, že daňový systém pokryje všechny výdaje a přidělí každému obvodu i nezáporný podíl na dani t_i , kde $\sum_{i=1}^n t_i = 1$. Daňový účet (tax bill) pro projekt $P_j(x)$ je:

$$T(x) = c_1(x) + c_2(x) \quad (5.1)$$

a podíl i -tého obvodu na daňovém účtu pro projekt $P_j(x)$ je $t_i [c_1(x) + c_2(x)]$.

5.1.2. Model E: Maximalizace ekonomických výnosů⁸⁷

Měřítkem pro všechny politické instituce je výkonnostní kritérium, které říká, že je třeba maximalizovat čistý ekonomický přínos (zisk, benefit):

$$\max_x E(x) = b(x) - c(x). \quad (5.2)$$

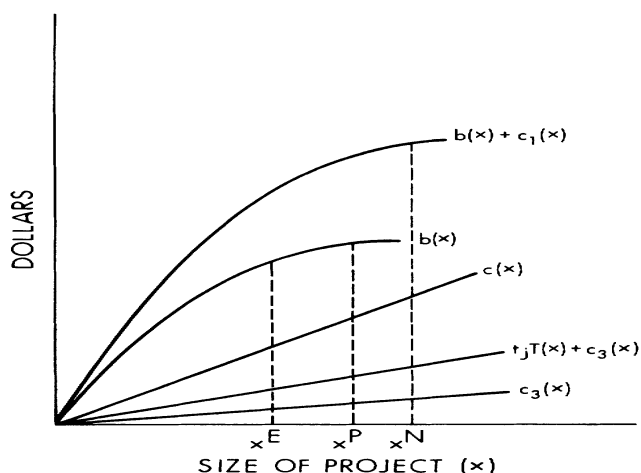
Podmínky prvního a druhého řádu maximalizační úlohy jsou (1) $b' - c' = 0$, (2) $b'' - c'' < 0$.⁸⁸ Potom je $E(x)$ jedinečné globální maximum.

Autoři zdůrazňují, že je třeba si uvědomit politizaci ekonomických nákladů. Výdaje $c_1(x)$ a $c_2(x)$ jsou vynaloženy na koupi vstupů od lokálních i celostátních dodavatelů (firem a jedinců). I když nedochází k paušálnímu transferu výdajů jako bohatství pro majitele vstupů, přesto tito majitelé na prosazení a realizaci projektu peněžně vydělají. Nejen proto, že dostanou zakázku.

⁸⁷ Tamtéž, s. 646-649.

⁸⁸ Podmínka druhého řádu vyplývá z předpokladů č. 1 a 2.

Graf č. 5.1: Peněžní výdaje na projekt (v USD) v závislosti na velikosti projektu



Zdroj: Johnsen, Shepsle a Weingast (1981), s. 647

Zvýšená poptávka po zboží a službách zvedne jejich cenu, při předpokladu geograficky fixních vstupů a krátkodobého horizontu. Vyšší cena nezasáhne jen daný projekt, ale i všechny ostatní odběratele konkrétního zboží, kteří tím utrpí. „*Geograficky alokované výdaje jsou důležité, protože distribuují peněžní účinky. ... Následkem toho je distribuční efekt lokálních výdajů kombinován se spotřebním užitekem v hodnocení projektu v obvodu.*“⁸⁹ Proto by peněžní ohodnocení projektu mělo probíhat ve dvou směrech: ohodnocení finančních zisků pro vlastníky vstupů a užitku pro spotřebitele projektu.

Můžeme tedy rozlišit několik různých aktérů v modelu, podle toho, jaký dopad na ně bude mít realizace projektu $P_j(x)$:

1. spotřebitelé, kteří žijí v obvodě j (in-district consumers) - tyto aktéři mají užitek ze spotřeby programu a nejsou ovlivněni peněžním efektem,
2. vlastníci vstupů, kteří žijí v obvodě j (in-district factor owners) - tyto aktéři mají užitek ze spotřeby programu a zároveň mají peněžité zisky z jeho realizace,
3. vlastníci vstupů, kteří nežijí v obvodě j (out-of-district factor owners) - tyto aktéři nemají užitek ze spotřeby programu, mají však peněžité zisky z jeho realizace,
4. spotřebitelé, kteří žijí v obvodě j a nakupují stejné vstupy, které se používají při realizaci projektu - tyto aktéři mají užitek ze spotřeby programu, nesou ale peněžité náklady na jeho realizaci (vyšší cena vstupů),

⁸⁹ Tamtéž, s. 647.

5. spotřebitelé, kteří nežijí v obvodě j a nakupují stejné vstupy, které se používají při realizaci projektu - tito aktéři nemají užitek ze spotřeby programu a zároveň nesou peněžité náklady na jeho realizaci.⁹⁰

Je zřejmé, že pokud se projekt uskuteční, nejlépe na tom budou aktéři pod bodem 2. Tito vlastníci výrobních faktorů mají silné pohnutky k lobbování za přijetí projektu poslancekou sněmovnou. Naopak, nejhůře na tom budou aktéři pod bodem 5. Ti nebudou užívat produktů programu, budou čelit vyšší ceně vstupů a ještě na projekt budou platit prostřednictvím daní. I oni by měli silnou motivaci lobbovat, avšak za nepřijetí návrhu. Homogenní, malá a dobře organizovaná skupina, jako jsou výrobci jednoho odvětví, má velkou výhodu před velkou neorganizovanou skupinou, jakou jsou občané.

Jelikož politici reprezentují volební obvody a jejich zvolení závisí na hlasech lokálních občanů, starají se spíše o to, kdo získá a ztratí v jejich obvodech v případě přijetí projektu, než o to, kdo ztratí a získá v jiných obvodech. Zároveň platí, že peněžní zisky jsou navyšovány, zatímco ztráty jsou zmenšovány. To proto, že zisky jsou koncentrované v ruce malé skupiny občanů (vlastníci výrobních faktorů), zatímco ztráta je rozptýlená mezi širokou veřejností, včetně občanů mimo daný obvod. Lokální politik tak upřednostňuje projekty s vysokými náklady typu c_1 před c_2 . Navíc ho zajímají spíše zisky než ztráty, které projekt přinese.⁹¹ Peněžní efekt závisí na výdajích typu c_1 . Píšeme: $f[c_1(x)] = c_1(x)$ ⁹². Politik se stará o $f[c_1(x)]$ a $b(x)$ a řeší problém:

$$\max_x [b(x) + c_1(x)] - [t_j T(x) + c_3(x)].$$

5.1.3. Model P: Jediný volební obvod⁹³

V modelu P se předpokládá, že stát je jako celek jediným volebním obvodem. Z toho plyne, že $t_j = 1$ a výdaje v obvodě jsou nyní celkové výdaje ($c_1(x) + c_2(x)$). Při platnosti (5.1) dostáváme úlohu:

$$\begin{aligned} \max_x P(x) &= [b(x) + c_1(x) + c_2(x)] - [c_1(x) + c_2(x) + c_3(x)] \\ &= b(x) - c_3(x) \end{aligned} \quad (5.3)$$

⁹⁰ Tamtéž, s. 647-648.

⁹¹ Tamtéž s. 648-649.

⁹² Autoři předpokládají, že f a f' jsou kladné, tamtéž, s. 649.

⁹³ Tamtéž, s. 649-650.

Podmínky prvního a druhého řádu jsou: (3) $b' - c'_3 = 0$ a (4) $b'' - c''_3 < 0$. Těmto podmínkám vyhovuje bod x^P na grafu č. 5.1. Autoři dokázali větu 1, že $x^P > x^E$ v modelu E.⁹⁴

5.1.4. Model N: Každý volební obvod za sebe⁹⁵

Nyní je stát rozdělen na několik disjunktních obvodů a každý obvod má svého reprezentanta v zákonodárném sboru. Cílem každého obvodu je maximalizovat svůj čistý prospěch bez ohledu na náklady a výnosy ostatních obvodů. Při porcování medvěda realizace projektu přináší koncentrované výnosy a rozptýlené náklady. Rozhodování o přijetí návrhu na program se uskutečňuje podle volebních pravidel, kde si zákonodárci vzájemně „vypomáhají“ hlasy. Objevuje se zde princip univerzalizmu a recipacity.

Následky univerzalizmu jsou zkoumány v analýze dále. Bereme v úvahu případ, kdy každý zákonodárce nezávisle na ostatních určuje, zda předloží návrh projektu, a v jaké výši. J -tý zákonodárce maximalizuje čistý výnos $N_j(x)$ z projektu v jeho obvodě, neboť se předpokládá, že voliči volí retrospektivně, tj. porovnávají, co pro ně jednotlivý zástupce udělal:

$$N_j(x) = b(x) + c_1(x) - t_j T(x) - c_3(x). \quad (5.4)$$

Můžeme psát $t_j T(x) = t_j(c_1(x) + c_2(x))$. Podmínky prvního řádu:

$$\begin{aligned} b' + c'_1 - t_j T' - c'_3 &= 0 \\ b' + c'_1 &= t_j(c'_1 + c'_2) + c'_3 \end{aligned} \quad (5.5)$$

Podmínky druhého řádu: $b'' + c''_1 - t_j(c''_1 + c''_2) - c''_3 < 0$. Podmínkám vyhovuje bod x^N na grafu č. 5.1.

Autoři dále uvádějí větu 2: „Pokud $c'_1 > t_j(c'_1 + c'_2)$, pak $x^N > x^P$.“⁹⁶ Tato podmínka říká, že pokud budou výdaje na výrobní faktory pro projekty, vynaložené v j -tém obvodě,

⁹⁴ Důkaz tamtéž, s. 650.

⁹⁵ Tamtéž, s. 650-654.

⁹⁶ Důkaz tamtéž, s. 652-653.

větší než podíl daně, který musí tento obvod odvést státu, pak velikost projektu bude větší než při uvažování modelu P.

(The Law of 1/n): „ Pokud je podíl daně v daném obvodu klesající funkcí počtu obvodů (n), potom stupeň neefektivnosti v rozsahu projektu ($x^N - x^E$) je rostoucí funkcí počtu obvodů.“⁹⁷

5.1.5. Institucionální pohnutky ke snížení rozsahu projektu⁹⁸

Decentralizované rozhodnutí v zákonodárném sboru charakterizované univerzalistickým principem, financování založené na podílech na dani a politicky založené maximalizování čistých výnosů v jednotlivých obvodech vedly k vektoru projektů $x^N = (x_1^N, \dots, x_n^N)$. Podle věty 1 a 2 platí: $x_i^N > x_i^E$ $\forall i$.

X_i^N maximalizuje čistý výnos $N_i(x)$ z projektu v i -tém obvodě. Nebere přitom v úvahu náklady ani výnosy z projektů v ostatních obvodech. Johnsen, Shepsle a Weingast zkoumají, zda existují důvody, aby byl princip neřízeného univerzalizmu (každý zákonodárce nezávisle na ostatních určuje, zda předloží návrh projektu, a v jaké výši) omezen (zákonodárce spolupracuje s ostatními při výběru projektu).

Analýza probíhá v tomto duchu: autoři se ptají, zda existuje balíček programů $x^C = (x_1^C, \dots, x_n^C)$ takový, že $x^C \succ_i x^N$ (\succ_i vyjadřuje preference i -tého obvodu nad balíčky projektů). Pokud zákonodárce z j -tého obvodu zahrne dopad projektů v ostatních obvodech do své maximalizační úlohy, pak bude maximalizovat následující výraz:

$$B^j(x_1, \dots, x_n) = [b(x_j) + c_1(x_j) + \sum_{i \neq j} c_{2j}(x_i)] - \{c_3(x_j) + t_j \sum_{i=1}^n [c_1(x_i) + c_2(x_i)]\}, \quad (5.6)$$

kde $b(x_j)$ je přínos pro j -tý obvod z realizace jeho projektu, $c_1(x_j)$ jsou náklady vynaložené v j -tém obvodě za jeho projekt, $\sum_{i \neq j} c_{2j}(x_i)$ jsou výdaje na jiné projekty utracené v obvodě j , $c_3(x_j)$ jsou nevýdajové náklady v j -tém obvodě za jeho vlastní projekt, $t_j \sum_{i=1}^n [c_1(x_i) + c_2(x_i)]$ je podíl daně na celkových výdajích a nákladech v j -tém

⁹⁷ Důkaz tamtéž, s. 654.

⁹⁸ Tamtéž, s. 654-658.

obvodě. Řešení maximalizační úlohy označíme jako x_j^B . Podle věty 4 platí: $x_j^N = x_j^B$.⁹⁹ Věta 4 ukazuje, že zahrnutí dopadů ostatních projektů do úvahy neovlivní optimální rozsah projektu pro daný obvod.

Za určitých předpokladů budou obvody (zástupci) preferovat omezený balíček projektů x^C před balíčkem přijatým za předpokladu neomezeného univerzalizmu, x^N .¹⁰⁰ Definujme vektor projektů $x^K = (x_1^K, \dots, x_n^K)$, pro který $E_j(x^K)$ představuje daňový a výdajový efekt ostatních projektů na j -tý obvod (čisté negativní externí náklady). Tedy:

$$E_j(x^K) = \sum_{i \neq j} \{t_j [c_1(x_i^K) + c_2(x_i^K)] - c_{2j}(x_i^K)\}.$$

Věta 5: $x^C \succ_i x^N$, pouze pokud $N_j(x^N) - N_j(x^C) < E_j(x^N) - E_j(x^C)$. Věta 5 říká, že zastupitel j bude ochotný vyměnit balíček x^N za x^C , pokud bude výměnou vyvolané snížení čistého benefitu pro jeho obvod kompenzováno větším snížením čistých negativních externích nákladů.¹⁰¹

Tento závěr ale nemusí v některých případech platit. Například, když je podíl na dani v j -tém obvodě dostatečně malý. Autoři sami uvádějí, že neexistuje empirická evidence, která by dokazovala jednohlasnou preferenci restriktce z x^N na x^C . Zároveň však říkají, že zákonodárci si mohou polepšit, pokud berou ohledy na peněžní externality při výběru rozsahu projektů. Hledají tak optimální rozsah, který internalizuje externality.

Věta 6: x^P maximalizuje $\sum_{j=1}^n B^j(x)$ v (5.6).¹⁰² Věta 6 říká, že x^P maximalizuje politický čistý výnos. Pro zákonodárce je optimální velikost projektů taková, že při univerzalistickém principu je každému obvodu zaručen projekt a výše projektu je určena tak, jako v modelu P (jako kdyby šlo o jeden obvod). Existuje taková kompenzace, že pak x^P bude preferováno všemi obvody před jakoukoli jinou variantou. X^P je tedy politicky optimální velikost balíčku, i když ekonomicky efektivní by byl vektor projektů x^E .¹⁰³

Z toho vidíme, že v zastupitelských demokraciích dochází k neefektivnímu určování lokálních programů. Jelikož jsou příjemci benefitů a plátcí nákladů oddělení, lze

⁹⁹ Důkaz tamtéž, s. 655-656.

¹⁰⁰ Tamtéž, s. 656.

¹⁰¹ Tamtéž, s. 656.

¹⁰² Tamtéž, s. 657.

¹⁰³ Tamtéž, s. 658.

zvětšit velikost projektu nad ekonomicky efektivní úroveň. Zároveň zákonodárci nemají důvody ke snižování výdajů.

5.1.6. Kongresové omezení velikosti projektu¹⁰⁴

Tato pasáž v práci Johnsen, Shepsleho a Weingasta odkazuje na praktiky v Kongresu USA. Předpokládáme, že platí věta 5, tedy že $x^P = x^C$ a $x^P \succ_j x^N$, $j = 1, \dots, n$, a že pouze j -tý zákonodárce zná x_j^P a x_j^N . Podle věty 5 všichni zákonodárci preferují omezování velikosti projektu před mechanismem neomezeného univerzalizmu, který vytváří velikost x^N . Avšak při nedokonalé informaci neexistuje způsob, jak by se daly zjistit preference zákonodárců a jak by se dalo dojít k redukci rozsahu projektů. Johnsen, Shepsle a Weingast navrhuje, aby o projektech rozhodovala komise, která by určovala rozsah projektů, stejně jako funguje v USA tzv. Appropriations Committee.

5.1.7. Speciální případy¹⁰⁵

Johnsen, Shepsle a Weingast zkoumali některé speciální případy rozdělování výdajů na lokální programy. Přepíšeme rovnici (5.4) do tvaru:

$$N_j(x_j) = b(x_j) + c_1(x_j) - c_3(x_j) - t_j[c_1(x_j) + c_2(x_j)].$$

1. J -tý obvod platí všechny výdaje: $t_j = 1$. Politik pak stojí před problémem maximalizace výrazu $N_j(x_j) = b(x_j) - c_2(x_j) - c_3(x_j)$. Podle předpokladů (1) a (2) je optimální velikost projektu x_j^* , pro kterou platí $x_j^E \leq x_j^* \leq x_j^P \leq x_j^N$. Pokud by $c_2(x_j) = 0$, pak $x_j^* = x_j^P$. Pokud by se $c_1(x_j) = 0$, pak $x_j^* = x_j^E$. Velikost projektu by byla ekonomicky efektivní, pokud by neexistovaly výdaje za realizaci projektu v daném obvodu a obvod by platil celé náklady. Při neexistenci takových výdajů by skupina vlastníků výrobních faktorů neměla důvod lobbovat za větší rozsah projektu a dokonce díky koncentrovanému daňovému břemeni by byly důvody

¹⁰⁴ Tamtéž, s. 658-659.

¹⁰⁵ Tamtéž, s. 659-660.

k tomu, aby obyvatelé požadovali nejmenší možné výdaje na uskutečnění programu, pokud by vůbec daný program ještě chtěli.

2. J -tý obvod neplatí žádné výdaje: $t_j = 0$. Rovnice má pak tvar $N_j(x_j) = b(x_j) + c_1(x_j) - c_3(x_j)$ a optimální velikost projektu bude dokonce vyšší než x_j^N . Autoři uvádějí, že jde většinou o projekty v určité lokalitě, které jsou zpětně financovány uživatelskými poplatky (např. národní parky).¹⁰⁶

5.1.8. Komentář

Johnsen, Shepsle a Weingast ukázali, že při nabídce lokálních projektů dochází k ekonomické neefektivnosti, jelikož politické vnímání nákladů a výnosů se liší od ekonomického. Cílem každého zákonodárce je znovuzvolení. Proto se snaží maximalizovat užitek svého obvodu. Bez ohledu na možné náklady a externality v jiných obvodech.

Zájmové skupiny vlastníků výrobních faktorů lobbují za větší rozsah projektů, neboť na ně dodávají své zboží a vydělávají na vyšší ceně, kterou vyvolává vyšší poptávka. Náklady takového jednání nesou další spotřebitelé výrobních faktorů v podobě vyšší ceny vstupů a řadoví občané v podobě zvýšené daně. Jelikož tyto dvě skupiny jsou velké a obtížně organizovatelné v olsonovském smyslu, jejich lobbování, pokud vůbec nějaké je, je velmi malé a neúčinné v porovnání s lobbováním malé homogenní skupiny vlastníků výrobních faktorů.¹⁰⁷ Situace se může změnit v období voleb, kdy se kandidáti do zastupitelstev snaží získat co nejvíce hlasů. Tehdy velké skupiny obyvatel mají větší nátlakovou moc než malé, a to díky své početní převaze. Pro politika jsou v období voleb velké skupiny zajímavější a přednější než malé, protože mu mohou poskytnout mnoho hlasů. Proto jim nabízí různé výhody, menší daně a veřejné statky, o které se tyto skupiny zajímají.

Politicky optimální velikost projektu může být ovlivněna třemi způsoby. Za prvé politickým vnímáním nákladů (zda zákonodárce zahrne do maximalizační úlohy i náklady jiných obvodů, uvalené na svůj obvod, či naopak náklady svého obvodu, uvalené na jiné obvody). Za druhé vnímáním obvodů (buď každý obvod rozhoduje o projektech sám, nebo je celý stát vnímán jako jeden obvod a při rozhodování o velikosti projektů jsou brány

¹⁰⁶ Tamtéž, s. 659.

¹⁰⁷ Pokud by však občané výrazně dominovali nad vlastníky výrobních faktorů, je pravděpodobné, že zákonodárce nenavrhne projekt, který by je značně znevýhodňoval.

v potaz celkové výdaje). Za třetí způsobem financování – podílem jednotlivých obvodů na dani (buď celé náklady hradí daný obvod, nebo hradí jen část, nebo nehradí žádné náklady).

Možnost, jak zefektivnit rozdělování výdajů na jednotlivé projekty, vidí autoři ve vytvoření komise, která by měla pravomoc rozhodovat o těchto věcech. Vytvoření komise vyvolává ale určité pochybnosti. Pokud by byla komise sestavena z určitého počtu zákonodárců, tito by měli pohnutky k preferování svých volebních obvodů před ostatními. Pokud by komise nebyla složena ze zákonodárců, ale podléhala by třeba vládě, existují pochybnosti o její politické nestrannosti. Pokud by komise nebyla sestavena ze zákonodárců a byla by nezávislá na vládě, stejně neexistují záruky, že by nebyla ovlivněna lobbisty z jednotlivých obvodů.

Na závěr studie autoři rozšířili model na schvalování programů, které jsou celostátního rozsahu (globální veřejné statky ve smyslu Chariho a Colea, nejedná se tedy o projekty, které figurují v procesu porcování medvěda). Autoři dospěli ke stejnému názoru jako Chari a Cole – distribuce globálních veřejných statků (projektů) zákonodárným sborem vede k jejich podprodukcí.¹⁰⁸

5.2. Centralizace a fiskální disciplína

Von Hagen a Harden (1996) vytvořili pro Mezinárodní měnový fond studii, ve které se zabývali omezením rozpočtového deficitu. Uvažovali, že pokud jsou rozpočtové výdaje cílené na určitou skupinu obyvatel (zájmovou skupinu) a jejich financování je řešeno pomocí daně uvalené na celé obyvatelstvo, pak to vede k nadměrným výdajům, a ty pak k vyššímu státnímu dluhu. Tento problém, argumentují, může být řešen větším stupněm centralizace rozpočtového procesu, a to zavedením ústředního hráče (ministr financí, předseda vlády) s výsadním právem nad ostatními poslanci, který by určoval velikost výdajů na jednotlivé programy.

Centralizace vnáší komplexnější pohled na náklady a výnosy veřejných aktivit a zmenšuje vliv zájmových skupin. Zákonodárce reprezentující určitou zájmovou skupinu, má stimul k prosazení programu, ze kterého má prospěch pouze tato skupina (volební obvod), přičemž nenese celé náklady na program. Ty jsou rozloženy jako daňová zátěž na celý stát. Při centralizovaném určování programů by již tento zákonodárce nehrál

¹⁰⁸ Tamtéž, s. 662.

v rozhodování o výdajích žádnou roli. Jediný, kdo by rozhodoval o realizaci projektů, by byl jeden zákonodárce (např. ministr financí). Je samozřejmé, že zájmové skupiny¹⁰⁹ mohou chtít lobbovat právě u něj, ale protože tento poslanec je jen z jednoho regionu a za své zvolení může vděčit jen lokálním skupinám z tohoto regionu, nemá závazek vůči jiným zájmovým skupinám. Pro jiné zájmové skupiny zůstává možnost podplatit tohoto poslance. Tím se však dostávají za hranici zákona. Nebo naopak, ústřední poslanec nemusí být spojen s žádným regionem. Pak by se u něj žádný lokální populismus neprojevoval. V každém případě by centralizace mohla přinést efektivnější množství projektů a menší výdaje.

5.2.1. Centralizace v Evropské unii

Na datech států Evropské unie ze 70. a 80. let 20. století von Hagen a Harden ukázali, že mezi stupněm centralizace (index of centralization) a státním deficitem nebo dluhem je vztah nepřímé úměry.¹¹⁰ Zkoumali jednotlivé země Evropské unie z tohoto období podle stupně centralizace jejich rozpočtového procesu.

Analýza von Hagen a Hardena vyvolává řadu otázek. Autoři například uvádějí, že centralizace by se také mohlo dosáhnout kolektivním vyjednáváním mezi relevantními zákonodárci, kteří by stanovili cíle rozpočtu dříve, než by proběhl samotný rozpočtový proces. Otázkou však je, zda by to přispělo ke snížení výdajů, neboť každý zákonodárce chce pro svůj obvod, či ministr pro své ministerstvo, co nejvíce prostředků na výdaje. Domnívám se, že výsledek takového vyjednávání by byl v podstatě shodný s výsledkem vyjednávání v parlamentu.

Dále je otázkou, zda je centralizace univerzální řešení. Záleží totiž na tom, kdo drží v rukou otěže sestavování rozpočtu. Z teorie politické ekonomie víme, že levicové vlády mívají pohnutky k větším výdajům než pravicové. Je to proto, že pro levicové strany je základním kamenem volebního programu sociální politika a jiné výdaje. Tvrzení můžeme doložit jednoduchým srovnáním porcování medvěda v České republice, která vykazuje známky centralizovaného rozhodování (rozpočet navrhuje ministr financí, schvaluje se Poslaneckou sněmovnou). V roce 2006 bylo na porcování medvěda vyčleněno 6,4 miliard Kč, přičemž návrhy činily až 20 miliard. To bylo za vlády levicové ČSSD, ve které byl

¹⁰⁹ Kromě zájmových skupin by mohl lobbovat u ústředního hráče i reprezentant těchto skupin, což je téma, o kterém pojednávali Chari a Cole (1995), s. 13-21 v modelu o kupování návrhů.

¹¹⁰ Harden a von Hagen (1996); Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline; IMF Working Paper, WP/96/78, s. 25.

ministrem financí Bohuslav Sobotka (ČSSD). Rozpočet v roce 2007, sestavený ministrem financí pravicové vlády Miroslavem Kalouskem (KDU-ČSL), počítal na medvěda se 2 miliardami korun.

Avšak ne vždy záleží na politické příslušnosti co se týče výdajů. Například za vlády prezidentů Ronalda Reagana (1981-1989) a George W. H. Bushe v USA (1989-1993) dosáhly Spojené státy nevídaného deficitu¹¹¹ i přesto, že Reagan i Bush byli členy Republikánské strany, která zastává názory jako fiskální konzervatismus, sociální konzervatismus, ekonomický liberalismus, nízké daně a omezené zásahy státu¹¹². Naopak za úřadování Billa Clintona dosáhly USA vyrovnaného rozpočtu a dokonce přebytku¹¹³, i když Clinton pocházel z Demokratické strany, která dává větší důraz na sociální politiku a výdaje. Na tomto příkladu vidíme, že i dobové okolnosti a charakter jednotlivého politického vůdce hrají roli při určování, kolik výdajů a kam se uvolní.

Názory na zefektivnění rozpočtových výdajů se různí. Vypořádat se s neefektivním porcováním medvěda je možné tak, že se finanční prostředky přidělí krajům, které pak samy vybírají návrhy na lokální investice, které budou realizovat. Tím odpadne problém pro Poslaneckou sněmovnu a ministra financí. Otázkou ale je, podle jakých kritérií by se finanční zdroje do krajů přidělovaly. Navíc to nevyřeší problém lobbování vlivných zájmových skupin, které by i na krajské úrovni měly komparativní výhodu před malými, o to možná důležitějšími, návrhy slabších skupin.

Dalším možným řešením je zavedení dohledu nějaké nezávislé instituce, která by dohlížela na velikost výdajů i jejich transparentnost. Evropská unie se začala vážně zabývat problémem zadluženosti při úvahách o větší integraci a přijetí společné měny. Maastrichtská smlouva z roku 1991 stanovila závazná kritéria, která musí splňovat všechny země zapojené do měnové unie, nebo žadatelé o vstup do měnové unie. Šlo o to, aby země vykazovaly cenovou stabilitu před přijetím jednotné měny a před zrušením národních měn, neboť tímto přijetím ztratí možnost ovlivňovat svou měnovou politiku (změnou úrokových sazeb a kurzu domácí měny vůči zahraničním měnám). Kritéria se týkala velikosti inflace, dlouhodobé úrokové sazby, měnového kurzu a pro nás důležitého fiskálního vývoje.

¹¹¹ V roce 1990 byl deficit 220 miliard USD, článek George H. W. Bush, www.wikipedia.org.

¹¹² Článek Republican Party (United States), www.wikipedia.org.

¹¹³ Přebytek ve fiskálním roce 2000 byl 237 miliard USD, článek Presidency of Bill Clinton, www.wikipedia.org.

Požadavky ve fiskálních otázkách byly:

- a) poměr schodku veřejných výdajů k HDP nesmí překročit 3 % (možné výjimky jsou, pokud tento schodek stále klesá a blíží se k dané hranici, nebo když je překročení limitu mírné a dočasné),
- b) zadluženost státu je menší než 60 % HDP (možná výjimka jako v případě schodku).

Další dohodou, která se zabývá fiskální politikou EU, je Pakt stability a růstu, přijatý v roce 1997. Pakt platí pro členy i nečleny eurozóny, přičemž sankcionování mohou být jen členové. Cílem Paktu je, aby všechny členské státy usilovaly o vyrovnaný či přebytkový rozpočet v střednědobém horizontu. Každá země pak má povinnost nejen korigovat své výdaje s tímto cílem, ale i podávat každý rok zprávu o plnění programu.

Evropská unie zavedla také napomenutí a sankce¹¹⁴ za opakované (tři roky po sobě a bez dokladu o výjimečnosti situace) nedodržování požadavků vyjmenovaných již v Maastrichtské smlouvě. Sankce jsou problematické, protože je otázkou, zda pokuta uvalená nadnárodní institucí na nezávislý stát nepodrývá jeho suverenitu.

Z tabulky č. 5.1 vidíme, že podle kritéria velikosti státního dluhu vzhledem k HDP by měly být sankcionovány státy Německo, Francie, Kypr, Maďarsko, Malta, Rakousko, Portugalsko, Belgie, Řecko a Itálie, z čehož poslední tři jmenované země převyšují limit opravdu hodně. Ostatních 17 států se drží pod 60% hranicí, přesto se celkový dluh za celou EU pohybuje mírně nad limitem. Když srovnáme čísla pro EU o starých členech (EU 15) a pro Unii včetně nových členů (EU 27), vidíme, že EU 15 vykazuje větší dluh. Noví členové EU jsou méně zadlužení (pouze Malta a Kypr překračují mírně hranici) a jejich začleněním se celoevropská čísla trochu vylepšila.

Graf č. 5.2 vypovídá o výši vládního deficitu. Vidíme, že 3% hranici překračují Česká republika, Německo, Řecko, Francie, Itálie, Kypr, Maďarsko, Malta, Polsko, Portugalsko a Velká Británie. Zajímavé je, že malé a nové členské státy mají menší potíže se splněním limitů. Kromě Rakouska a Belgie jsou v této „škatulce provinilců“ všechny státy, které mají problém s vládním dluhem. Bulharsko, Dánsko, Estonsko, Irsko, Španělsko, Finsko a Švédsko vykazují přebytek státního rozpočtu. Jde o nové členské země a o země, které byly hojně dotovány ze strany Unie (Irsko, Španělsko).

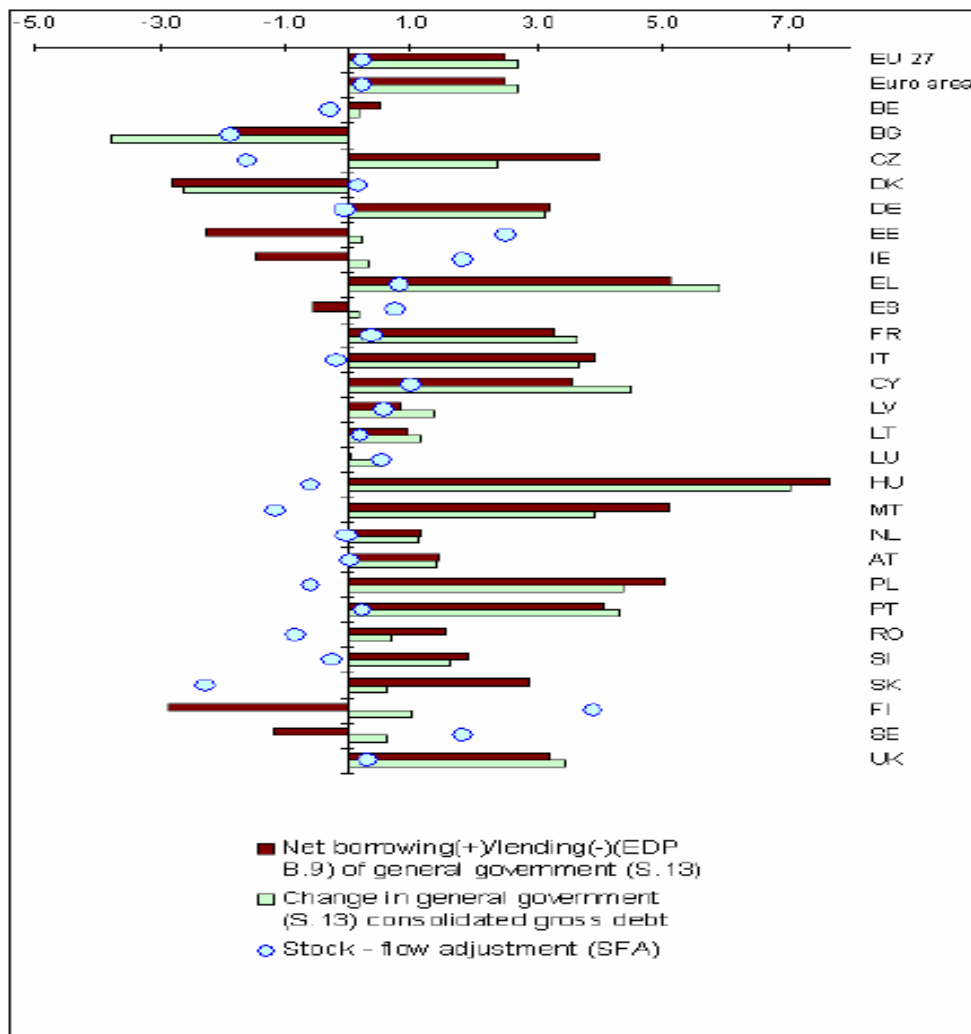
¹¹⁴ Sankcionovaná země musí vytvořit neúročený vklad ve výši 0,2 % HDP, který se navyšuje úměrně překročení procentuálního limitu (nejvíce 0,5 % HDP).

Tabulka č. 5.1: Vládní dluh členských států EU jako % DPH za roky 2000-2006

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
EU27	X	61,0	60,3	61,8	62,1	62,7	61,4
EU25	X	61,1	60,5	62,0	62,4	63,1	61,9
EU15	63,2	62,2	61,6	63,0	63,3	64,2	63,0
BE	107,8	106,5	103,4	98,6	94,2	92,2	88,2
BG	74,3	67,3	53,6	45,9	37,9	29,2	22,8
CZ	18,5	25,1	28,5	30,1	30,4	30,2	30,1
DK	51,5	48,7	48,3	45,8	44,0	36,3	30,3
DE	59,7	58,8	60,3	63,8	65,6	67,8	67,5
EE	5,2	4,8	3,5	5,5	5,1	4,4	4,0
IE	37,9	35,6	32,2	31,1	29,5	27,4	25,1
GR	103,2	103,6	100,6	97,9	98,6	98,0	95,3
ES	59,3	55,5	52,5	48,7	46,2	43,0	39,7
FR	57,3	56,9	58,8	62,9	64,9	66,7	64,2
IT	109,1	108,7	105,6	104,3	103,8	106,2	106,8
CY	58,8	60,7	64,7	68,9	70,2	69,1	65,2
LV	12,3	14,0	13,5	14,4	14,5	12,5	10,6
LT	23,7	23,1	22,4	21,2	19,4	18,6	18,2
LU	6,4	6,5	6,5	6,3	6,4	6,2	6,6
HU	54,2	52,1	55,6	58,0	59,4	61,6	65,6
MT	55,9	62,1	60,1	69,3	72,7	70,8	64,7
NL	53,8	50,7	50,5	52,0	52,4	52,3	47,9
AT	65,5	66,0	65,8	64,6	63,8	63,4	61,7
PL	36,8	37,6	42,2	47,1	45,7	47,1	47,6
PT	50,5	52,9	55,6	56,9	58,3	63,7	64,8
RO	24,7	26,0	25,0	21,5	18,8	15,8	12,4
SI	X	27,2	28,4	27,9	27,6	27,4	27,1
SK	50,4	49,0	43,4	42,4	41,4	34,2	30,4
FI	43,8	42,3	41,3	44,3	44,1	41,4	39,2
SE	54,4	55,3	53,7	53,5	52,4	52,2	47,0
UK	41,0	37,7	37,5	38,7	40,4	42,1	43,2

Zdroj: Eurostat (2008), autorčina vlastní extrakce dat přes aplikaci Eurostat Visual Application
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/extraction/evalight/EVAlight.jsp?A=1&language=en&root=/theme2/gov/gov_dd_edpt1

Graf č. 5.2: Vládní deficit (obrácený pohled), Maastrichtský dluh a stock-flow přizpůsobení jako % DPH (průměr z let 2003-2006)



Zdroj: Stock-flow adjustment (SFA) for the Member States, the euro area and the EU27 for the period 2003-2006, Eurostat news, 2007 (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>)

Kritici kritérií poukazují na to, že různé země mají různý vývoj a některé potřebují větší investice (do infrastruktury, na regionální rozvoj) než jiné. Kritéria jsou proto moc tvrdá. Zastánci naopak říkají, že jenom jasně stanovená pravidla povedou k jejich dodržování a sankce donutí státy ke spolupráci. Vzhledem k tomu, že všechny moderní demokracie, včetně evropských, tíhnou k deficitům, je možné, že striktní pravidla by mohla pomoci tento trend zvrátit.

Pro zajímavost můžeme srovnat dnešní výše státního deficitu a dluhu s teorií von Hagen a Hardena (1996). Ti zkonstruovali index centralizace¹¹⁵ pro státy Evropského společenství pro data z 80. let 20. století. Státy s největším stupněm centralizace rozpočtového procesu, tedy ty, které by měly vykazovat menší deficit a dluh, byly Francie, Německo, Lucembursko a Velké Británie. Naopak, nejmenší index centralizace, a proto předpokládané největší deficity a dluhy, měly Řecko, Itálie a Irsko. Z našich údajů ale vyplývá, že problém dnes mají jak státy s nízkým indexem (Francie, Německo, Velká Británie), tak státy s vysokým indexem centralizace (Řecko, Itálie). Irsko, které mělo nízký index, naopak vykazuje dobrý vývoj obou veličin. V minulosti dobrý vývoj zadluženosti a deficitu Francie, Německa a Velké Británie by se proto měl vysvětlovat jinými faktory, než centralizovaným rozhodováním.

¹¹⁵ Harden, I., von Hagen, J. (1996); Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline; IMF Working Paper, WP/96/78, s. 21-24.

6. Porcování medvěda v ČR

Proces porcování medvěda probíhá v České republice na konci rozpočtového období (kryje se s koncem kalendářního roku, obvykle konec listopadu). Je součástí procesu schvalování rozpočtu na další rozpočtové období. Rozpočtovému výboru jsou předkládány individuální poslanceké návrhy na přidělení určité sumy peněz na konkrétní projekt. Poslanci tyto návrhy dostávají v průběhu roku od soukromých subjektů v jejich volebním obvodu, z nich pak vybírají finální návrhy, které pustí dál. Navrhované sumy nejsou obvykle velké, alespoň v porovnání s celkovou výší státního rozpočtu.

Tabulka č. 6.1: Porcování medvěda v ČR: nejnákladnější návrhy

Objekt financování	Účel financování	Částka vydaná na financování	Navrhovatel (včetně stranické příslušnosti)
Orel Brno	Přístavba tělocvičny a krytí pojistných nákladů	65 milionů	Ladislav Šustr (KDU-ČSL)
Aeroklub Skuteč	Infrastruktura a řídicí věž vnitrostátního letiště	15 milionů	??? ¹¹⁶
Klub českých turistů	Obnova Bezručovy chaty na Lysé hoře	12 milionů	Karel Sohoř (ODS)
Město Horní Jelení	Rekonstrukce základní školy	10 milionů	Ladislav Libý (ODS)
Jachtklub Dyje Břeclav	Záchranná stanice	3 miliony	Pavel Suchánek (ODS)
Budweiser boxing club	Tréninkové centrum mládeže	2,8 milionů	Míchal Doktor (ODS)

Zdroj: Vladimír Šnidl, Hospodářské noviny, 23.11.2007, <http://hn.ihned.cz>

Současná vláda má v programu výraznou reformu veřejných financí, kterou by chtěla zlepšit hospodaření s penězi daňových poplatníků. Reforma počítá s velkými škrty ve výdajích, což jen dokládají třikrát menší výdaje na lokální projekty v roce 2008 (2 miliardy Kč) oproti minulému roku (6,4 miliard Kč).

¹¹⁶ K navržené žádosti Aeroklubu se nikdo z poslanců veřejně nepřihlásil.

I když jsou nadměrné výdaje v České republice problémem, při srovnání se zahraničím na tom ČR není nejhůře (tabulka č. 5.1). Očekávaný vládní deficit v roce 2008 je 58,3 mld. Kč, což je 1,5 % DPH. To je o polovinu nižší deficit než ten, který je stanovený v konvergenčních kritériích EU. Výše odhadovaného vládního dluhu dosahuje 1 095,1 mld. Kč, tj. 28,4 % HDP. To je zase o polovinu méně, než je stanovená hranice v konvergenčních kritériích.¹¹⁷

Ministr financí určuje, kolik peněz přidělí jednotlivým resortům i kolik vyčlení na individuální lokální návrhy. Ukazuje se, že v ČR je ministr financí za levicovou vládu obvykle „štědřejší“ než pravicový. V roce 2006 bylo za ministra financí Bohuslava Sobotky (ČSSD) na porcování medvěda vyčleněno 6,4 miliard Kč. Rozpočet v příštím roce, sestavený ministrem financí pravicové vlády Miroslavem Kalouskem (KDU-ČSL), počítal s 2 miliardami korun.

Podívejme se na porcování medvěda v České republice v roce 2007.¹¹⁸ Poslanci měli na porcování dohromady dvě miliardy Kč. Z 1568 návrhů veřejnosti vybrali jednu čtvrtinu. Suma byla rozdělena podle politických stran takto: 1,2 miliardy pro návrhy poslanců ODS, 400 milionů bylo přiděleno návrhům KDU-ČSL¹¹⁹ a zbylých 400 milionů opozici (ČSSD a KSČM¹²⁰). Největší částky na jednotlivé návrhy jsou v tabulce č. 6.1.

Všimněme si několika skutečností. Vládní strany dostaly dohromady nejvíce peněz na projekty (80 % z celého „medvěda“). Dále nejdražší projekty byly navrženy poslanci za největší (vládní) stranu. Model Miligana a Smarta (2005) koresponduje s tímto poznatkem. I jejich empirická zjištění v prostředí Kanady souhlasí s údaji za Českou republiku.¹²¹

¹¹⁷ MF ČR, http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/tiskove_zpravy_39252.html

¹¹⁸ Údaje jsou převzaté z Hospodářských novin ze dne 22.11.2007, článek: V porcování „medvěda“ zvítězili opět lidovci, autor Vladimír Šnidl a ze dne 23.11.2007, článek: Poslanci porcovali „medvěda“ během přestávky, autor Vladimír Šnidl; www.hn.ihned.cz.

¹¹⁹ Další koaliční strana, SZ, se porcování nezúčastnila. Strana zelených každoročně porcování medvěda kritizuje a do koaliční smlouvy s ODS a KDU-ČSL dokonce prosadila závazek, že koaliční strany „prijmou transparentní pravidla pro dotační tituly státního rozpočtu vůči rozpočtům obcí, občanským sdružením a dalším fyzickým a právnickým osobám v rámci druhého čtení zákona o státním rozpočtu s cílem zpřehlednit a omezit praxi „porcování medvěda“.“ Citováno v tiskové zprávě Poslaneckého klubu Strany zelených ze dne 5. prosince 2007: Poslankyně a poslanci SZ se nezúčastní „porcování medvěda“; <http://www.zeleni.cz>.

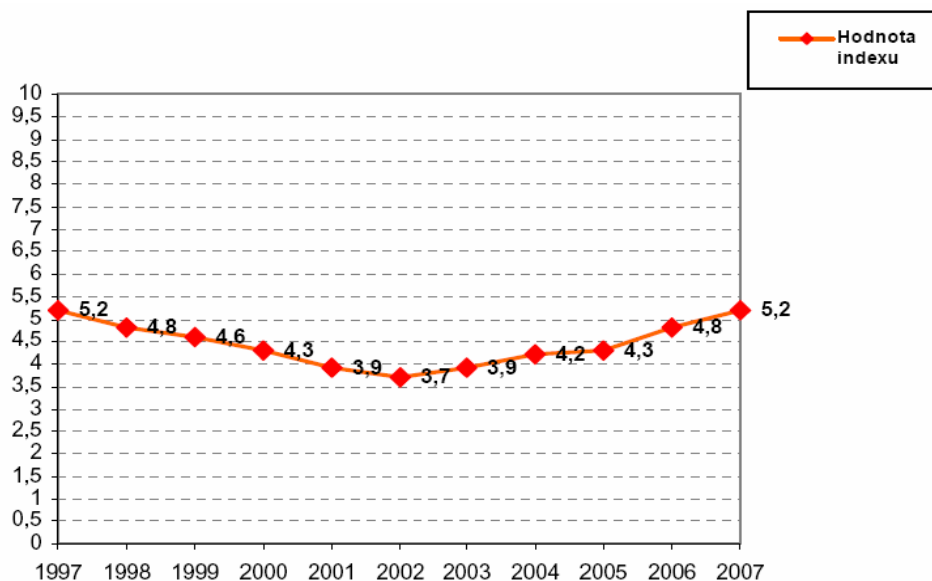
¹²⁰ ČSSD se „porcování“ neúčastnila, neboť podle vyjádření místopředsedy ČSSD Bohuslava Sobotky by bylo vhodnější peníze investovat na školství a sociální záležitosti. Sobotka říká: „Dlouho se pak bavíme o drobnostech, místo vážného rozboru kam je třeba v Česku skutečně peníze investovat - například do vzdělání či pro zemědělce, či jaké by mělo být optimální rozpočtové určení daní.“ Citováno na <http://www.novinky.cz>, článek: Poslanci doporučili porcování medvěda, peníze do školství ne (21.11.2007). Nutno podotknout, že v předcházejícím roce za vlády ČSSD bylo „rozporcováno“ na podobné investice přes 6 miliard Kč.

¹²¹ Milligan a Smart (2005) zkoumali výši vládních výdajů ve volebních obvodech v Kanadě a zjistili, že výdaje jsou vyšší v obvodech, jejichž zastupitel je členem vládní strany.

Proces porcování medvěda v ČR je podobný modelu Milligana a Smarta popsanému pro kanadském prostředí. V českém prostředí je silná stranická konkurence, relativně mnoho stran (v porovnání se dvěma vedoucími a střídajícími se stranami v USA), výdaje ministerstev určuje ministr financí. Ten sestavuje celý rozpočet. Regionální výdaje jsou alokovány disproporcionálně: více výdajů jde do obvodů, ve kterých je zastupitelem člen vládní strany, nebo ve kterých se strany často střídají.

Jako v modelu, tak i v českém prostředí jsou častou záležitostí kupování hlasů, protislužby, lobbování i korupce. V souvislosti s korupcí se můžeme podívat na to, jak odborná veřejnost vidí problém korupce v ČR.

Graf č. 6.1: Vývoj indexu CPI v ČR od roku 1997 do 2007



Zdroj: Transparency International (2007), http://www.transparency.cz/pdf/CPI2007_graf_vyvoje_CR.pdf

Podle údajů Transparency International uvedených v tabulce č. 2.4 je ČR ve třetím kvantilu rozdělení zemí podle procentuálního počtu respondentů, kteří připustili podání úplatku (tj. 8-16 % respondentů již podalo nějaký úplatek státním úředníkům). Spolu s ČR jsou tam i Bulharsko, Chorvatsko, Lucembursko, Malajsie, Panama, Rusko, Turecko, Venezuela a Vietnam. Skupina obsahuje převážně zaostalé nebo méně institucionálně rozvinuté státy či státy s častým výskytem organizovaného zločinu, ve kterých se vysoký podíl korupce dá předpokládat. Je zajímavé, že rozvíjející se Česká republika spadá do stejné kategorie jako Turecko, Rusko nebo Venezuela, ale je zářející, že tak rozvinutá země, jakou je Lucembursko, sem spadá též. Důvodem je možná to, že Lucembursko jako

světové finanční a správní centrum láká mnohem více zájmových skupin i jednotlivců než jiné země.

Podívejme se na stav korupce v České republice. Transparency International (TI) každý rok uveřejňuje svůj výzkum v oblasti korupce v různých zemích světa. Sestavila tzv. index vnímání korupce (Corruption Perception Index – CPI), který vyjadřuje míru korupce, která je podle představitelů podnikatelské sféry a analytiků mezi politiky a veřejnými představiteli v určitém státě. Pro zahrnutí země do hodnocení CPI je nutné hodnocení alespoň tří nezávislých zdrojů, které zkoumají veřejné mínění. Index 10 značí zemi téměř bez korupce, 0 pak zemi s vysokou mírou korupce.

Tabulka č. 6.2: Pozitivní kroky a přetrvávající či dosud neřešené problémy v ČR: pohled TIC

<i>Pozitivní kroky</i>	Přetrvávající či dosud neřešené problémy
Založení Nejvyššího správního soudu a fungování správního soudnictví obecně	Veřejné zakázky (neefektivní plánování veřejných výdajů, neúčinná kontrola, obcházení otevřených soutěží...)
Aktivnější přístup ÚOHS k problematice veřejných zakázek a ochraně hospodářské soutěže	Veřejné rozpočty (nepřehlednost výdajové části, nedostatečná kontrola, sněmovní „porcování medvěda“)
Zvolení cílevědomého a silného prezidenta NKÚ	Vyšetřování korupce „bílých límečků“
Přijetí zákona o střetu zájmů (projev snahy o sebeomezení politiků a veřejných funkcionářů)	Korupce v podnikatelském sektoru (dosud takřka nediskutované téma)
Postupná profesionalizace veřejné správy na všech úrovních	Korupce v médiích (vztah k PR, tlaky inzerentů, nezájem vlastníků o kvalitu médií, nízká kvalita investigativní žurnalistiky)

Zdroj: Transparency International (2007), http://www.transparency.cz/pdf/CPI2007_graf_vyvoje_CR.pdf

Vývoj indexu vnímání korupce v České republice za deset let máme na grafu č. 6.1. V roce 1997, na počátku hodnocení, byl index vnímání korupce v ČR cca na stupni číslo 5. Po 40 letech socialismu a navyknutých vzorců obchodování to byl očekávaný výsledek. Od roku 1998 do roku 2002 ČR vykazovala neustálý pokles indexu CPI, což podle ředitelky české pobočky TI Adriany Krnáčové bylo způsobeno dozvuky transformačního procesu 90. let, který sebou nesl spoustu „šlápnutí vedle“. Dále byl index nižší kvůli pomalému rozvoji institucí a odkládané reformě veřejné správy, stejně jako vinou podepsané opoziční smlouvy.¹²²

¹²² http://www.transparency.cz/index.php?lan=cz&id=16&pom_id=25

Po roce 2002 začal index CPI stoupat a v roce 2007 se vrátil zpět na hodnotu z roku 1997. Tento trend měl několik příčin. Zlepšování institucionálního prostředí, dobrý ekonomický vývoj ČR a vstup do Evropské unie zlepšily očekávání veřejnosti i odborníků.¹²³

Potlačování korupce je obtížné, avšak každý krok, který se tímto směrem udělá, je významný. Na svých internetových stránkách TIC uvádí přehled kroků, které podle jejich názoru pozitivně ovlivnily boj s korupcí v ČR, a také seznam dosud neřešených problémů.¹²⁴ Z tabulky č. 6.2 je patrné, že porcování medvěda je vnímáno jako netransparentní proces s pravděpodobným problémem korupce.

Na konec pojednání o problému porcování medvěda v České republice bych uvedla citát Martina Bursíka (SZ) ze dne 6.12.2006. V Poslanecké sněmovně při projednávání návrhu rozpočtu ČR na rok 2007 Bursík kritizoval proces porcování medvěda jako netransparentní, nesystémový a nekontrolovatelný. Jeho osm důvodů, proč je porcování medvěda nepřijatelné, je tak názorných, že je zde uvedu v doslovném znění: „**Za prvé.** *Pozměňovací návrhy jsou zařazovány poslanci do návrhu rozpočtu anonymně, není, kdo by je obhájil, rozhodujeme bez elementární znalosti konkrétního návrhu.* **Za druhé.** *Neexistují kritéria pro udělení dotace, nejsou stanoveny ani kritéria pro čerpání. Subjekt, který dostává dotaci přímo ze státního rozpočtu, vypadá ze standardního způsobu kontroly. To dokládá aktuální nález Nejvyššího kontrolního úřadu. Prostředky určené na akce jsou poskytovány přímo tomu kterému subjektu. Jde o zcela nesystémovou praxi.* **Za třetí.** *Jediným známým kritériem je protekce. Známost s vlivným poslancem, který prosadí schválení akce rozpočtovým výborem. O přidělení veřejných prostředků nerozhoduje veřejný zájem, kvalita projektu, ale vliv anonymního poslance, jeho politická příslušnost.* **Za čtvrté.** *Výběr je netransparentní. Není k dispozici pořadí vybraných návrhů poslanců, jejich umístění, hodnocení, důvěry výběru. Nemáme vůbec žádné informace, proč se ten který návrh dostal do přílohy dvě rozpočtového výboru, a který se nedostal.* **Za páté.** *Jde o zjevně nesystémové obcházení standardních dotačních programů, o přímé obcházení pravidel.* **Za šesté.** *Jedná se o neefektivní vynakládání veřejných prostředků, kdy jsou veřejné prostředky vynakládány nikoliv na nejnaléhavější potřeby s veřejným zájmem.* **Za sedmé.** *Čerpání dotací není kontrolováno. A nakonec, dámy a pánové, za osmé.* *Jde o nerovnou politickou soutěž. Poslanec, který rozdává, je v konkurenční výhodě proti*

¹²³ Tamtéž.

¹²⁴ Poznámka: Poslední aktualizace příslušné stránky proběhla 26.9.2007.

politikovi, který není poslancem a v politické soutěži se snaží do Poslanecké sněmovny dostat. Tady stojí za to citát Bertolda Brechta "Moc má ten, kdo platí."¹²⁵

¹²⁵ Martin Bursík k návrhu státního rozpočtu na rok 2007, <http://www.zeleni.cz/3470/clanek/martin-bursik-k-navrhu-statniho-rozpocetu-na-rok-2007>

Závěr

Záměrem bakalářské práce *Veřejné statky a lokální populismus* bylo poskytnout pohled na zájmové skupiny, na prosazování jejich cílů a záměrů a na proces porcování medvěda, ve kterém hrají významnou roli. Ukázali jsme několik teorií skupin i několik modelů porcování medvěda. Teoretická část byla doplněna empirickými zjištěními. Hlavním závěrem práce je zjištění, že proces porcování medvěda, za předpokladu většinového hlasování a možnosti lobbování a obchodování s hlasy, vede k nadměrným výdajům vzhledem k výnosům pro obyvatelstvo.

Poukázali jsme na to, že racionální jedinec vstupuje do skupiny, pokud má zajištěnu minimalizaci svých očekávaných nákladů na poskytování statku, po kterém touží. Poté jsme zkoumali dělení skupin podle několika měřítek. Jako hlavní měřítka jsme vybrali velikost skupiny a omezenost vstupu do skupiny. Podle omezenosti vstupu jsme skupiny rozdělili na „exkluzivní“ a „inkluzivní“, přičemž exkluzivní skupiny jsou ty, které se snaží omezit vstup novým členům a chovají se jako konkurenční subjekty na trhu, inkluzivní skupiny jsou ty, které mají neomezený vstup. Podle velikosti jsme skupiny rozdělili na malé a velké. Členové malých skupin se lépe organizují a mají silnější pohnutky ke spolupráci, neboť podíl na výnosech každého člena z kolektivní akce je vysoký. Naopak, velké skupiny čelí vyšším nákladům na organizaci a menší ochotě členů se angažovat kvůli relativně malým podílům na výnosech. Tyto faktory působí na to, že malé, dobře organizované skupiny lépe prosazují své zájmy na úkor velkých skupin (Olson).

Toto tvrzení nemusí platit vždy. Otázkou je, zda za určitých podmínek velké obecné zájmy nezvítězí nad malými speciálními zájmy, jak tvrdil Bentley. Pokud budeme brát v úvahu obvyklé politické procesy mezi volbami, pak úzce definované zájmy (např. výrobců šunky: zavedení tarifu na import, jehož následkem se zvýší cena šunky) převáží nad zájmy široké veřejnosti (konzumentů šunky: zachování konstantní ceny šunky a konkurence). Zisky z přijetí tohoto opatření budou koncentrované v rukou několika subjektů, ztráta bude rozptýlená mezi celé obyvatelstvo a nebude tolik „vidět“, opatření bude pravděpodobně přijato. Pokud ale budeme v období před volbami a budeme předpokládat, že politikové usilují o získání co nejvíce voličských hlasů, pak budou mít přednost zájmy široké veřejnosti. Pokud toto platí, pak o tom, která skupina bude mít přednost, rozhoduje to, v jaké fázi volebního cyklu se právě nacházíme.

V druhé části práce, věnované porcování medvěda, jsme ukázali několik modelů, jak může tento proces vypadat. Model Milligana a Smarta se zabýval vztahem mezi velikostí veřejných výdajů ve volebních obvodech a stranickou příslušností jejich zástupců. Empiricky bylo zjištěno, že vyšší výdaje putují do regionů, jejichž zástupce je členem vládní strany, nebo do regionů, ve kterých žádná strana nemá dominantní postavení, a kde se tak očekává tuhý politický boj o hlasy.

Na modelech Chariho a Colea a Weingasta, Shepsleho a Johnseny se potvrdila jedna ze základních myšlenek teorie veřejných financí, totiž že většinové hlasování o výši veřejných výdajů vede k nadměrným výdajům. Porcování medvěda vede k nadměrným výdajům vzhledem k výnosům, neboť ke schválení projektu zpravidla stačí nadpoloviční většina hlasů v parlamentu. Protože dochází k obchodování s hlasy a k lobbování mezi politiky, není obvykle těžké najít potřebnou politickou podporu a návrh prosadit. Takto schválený projekt přináší výhody omezené skupině lidí v určité lokalitě, ale náklady na jeho realizaci nese celé obyvatelstvo. Pokud by bylo nutné jednomyslné odsouhlasení projektu, vedlo by to k redukci nadměrných výdajů. Problémem však je, že hlasovací pravidlo musí být stejné pro distribuci všech veřejných statků. A v případě globálních veřejných statků by jednomyslnost vedla k jejich nedostatečné produkci. Jelikož je zároveň jednomyslné schvalování náročné a nákladné, používá se některý typ většinového hlasování.

V práci bylo zkoumáno, zda by poslanci mohli mít pohnutky ke snižování výdajů. Nadměrné výdaje se odrážejí ve zvyšování daní, ty pak způsobují újmu lidem ve všech volebních obvodech. Řešením by bylo podplatit navrhovatele projektu, aby snížil výdaje. Tím by na tom každý obvod (kromě aktérova, u kterého je to sporné) byl lépe.¹²⁶ Jelikož každý poslanec má důvody k podplácení a není nutné, aby všichni podpláceli k tomu, aby byl program změněn, bude se každý poslanec chovat jako černý pasažér a neposkytne úplatek. Závěrem je, že výdaje zůstanou nezměněny.

Důvodem nadměrných výdajů je oddělení plátců a příjemců benefitů. Pokud by občané v daném obvodě hradili veškeré výdaje spojené s realizací projektu v tomto obvodě, pak, jak ukázali Weingast, Shepsle a Johnsen, by se velikost projektu rovnala ekonomicky efektivní velikosti.

¹²⁶ Prosté nehlasování pro návrh není řešením, neboť navrhovatel má možnost kupovat hlasy ostatních poslanců. Pokud ho uplatíme ke snížení navrhovaných výdajů, bude si v dalším kole kupovat hlasy pro tento modifikovaný návrh.

Avšak hlavním důvodem nemožnosti zefektivnit porcování medvěda je odlišnost politického vnímání nákladů a výnosů od ekonomického. Pokud je navrhování projektů decentralizované, tj. každý zastupitel navrhuje projekty a jejich výši sám, pak, protože touží po znovuzvolení, bere v úvahu pouze náklady a výnosy z realizace projektu, které se objeví v jeho obvodě. Nebere v úvahu výnosy a hlavně náklady, které budou uvaleny na celé obyvatelstvo. K zajištění přijetí svého návrhu pak kupuje hlasy potřebného počtu zákonodárců. Řešením se jeví větší stupeň centralizace rozhodovacího procesu. Nicméně pokud by o projektech rozhodoval např. ministr financí nebo nezávislá komise, stále existuje možnost lobbování ze stran ostatních zákonodárců, aby byl jejich projekt do výdajů zahrnut. Nemluvě o tom, že ministr financí nebo komise by mohla stranit projektům navrhovaným poslanci za vládní stranu. Zdá se proto, že i když centralizace může zmenšit počet projektů, nevyřeší úplně neefektivitu celého procesu.

Teorie rozpočtových procesů a hlavně porcování medvěda je teprve v počátcích. Zůstává mnoho nevyřešených otázek, jako například nalezení efektivního postupu alokování veřejných statků a možnosti zmenšení státních výdajů. Rozpočtové deficity a státní dluh jsou palčivým problémem téměř všech moderních demokratických států. Řešení těchto fiskálních otázek by proto bylo velice vítané.

Prameny

Základní prameny

1. **Aristoteles** (1998); *Politika*; Nakladatelství Petr Rezek, Praha
2. **Baldwin, R., Wyplosz, C.** (2006); *The Economics of European Integration*; McGraw-Hill Education, Berkshire
3. **Brady, G. L., Seldon, A., Tullock, G.** (2002); *Government Failure: A Primer in Public Choice*; Cato Institute, Washington
4. **Buchanan, J. M., Tullock, G.** (1965); *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*; Ann Arbor Paperbacks; University of Michigan Press
5. **Cole, H. L., Chari, V. V.** (1995); *A Contribution to the Theory of Pork Barrel Spending*; Federal Reserve Bank of Minneapolis, Research Department, JVSR156
6. **Cullis, J., Jones, P.** (1992); *Public Finance and Public Choice*; McGraw-Hill Book Company, Berkshire
7. **Faccio, M., Masulis, R. W., McConnell, J. J.** (2006); *Political Connections and Corporate Bailouts*; *The Journal of Finance*, Vol. 61, No. 6, s. 2597-2635, dostupné na: <http://www.jstor.org/>
8. **Gregor, M.** (2005); *Nová politická ekonomie*; Nakladatelství Karolinum, Praha
9. **Harden, I., von Hagen, J.** (1996); *Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline*; IMF Working Paper, WP/96/78
10. **Hloušek, V., Kopeček, L.** (2003); *Demokracie*; Masarykova universita, Mezinárodní politologický ústav, Brno, 2003
11. **Johnsen, C., Shepsle, K. A., Weingast, B. R.** (1981); *The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics*; *The Journal of Political Economy*, Vol. 89, No. 4, s. 642-664, dostupné na: <http://www.jstor.org/>
12. **Longley, L. D.** (1967); *Interest Group Interaction in a Legislative System*; *The Journal of Politics*, Vol. 29, No. 3, s. 637-658, dostupné na: <http://www.jstor.org/>
13. **Milanović, B.** (2000); *The Median-voter Hypothesis, Income Inequality, and Income Redistribution: An Empirical Test with the Required Data*; European

Journal of Political Economy, Vol. 16, No. 3, s. 367-410, dostupné na:
<http://www.sciencedirect.com>

14. **Milligan, K., Smart, M.** (2005); *Regional Grants as Pork Barrel Politics*; CESifo Working Paper No. 1453, Category 1: Public Finance, dostupné na:
<http://www.cesifo-group.de>
15. **Olson, M.** (1971); *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*; Harvard University Press, USA
16. **Riker, W. H.** (1986); *The Art of Political Manipulation*; Yale University Press, New Haven and London
17. **Rose-Ackerman, S.** (1999); *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*; Cambridge University Press, Cambridge
18. **Teune, H.** (1967); *Legislative Attitudes Toward Interest Groups*; Midwest Journal of Political Science, Vol. 11, No. 4, s. 489–504, dostupné na: <http://www.jstor.org/>
19. **Witney, F.** (1958); *The Indiana Right-to-Work Law*; Industrial and Labor Relations Review, Vol. 11, No. 4, s. 506-517, dostupné na: <http://www.jstor.org/>

Přednášky

1. **Dědek, O.** (2007); *European Economic Integration*; přednášky (IES FSV UK)
2. **Gregor, M.** (2007); *Political Economics*; přednášky (IES FSV UK)

Ostatní zdroje

1. http://www.ceskenoviny.cz/prilohy/eu/index_view.php?id=311608/;
ČeskéNoviny.cz, zpravodajský server ČTK (8.5.2008); *Evropský parlament podpořil přísnější pravidla pro lobbisty*
2. http://ec.europa.eu/commission_barroso/kallas/doc/transparency_aalep_paper_feb06_en.pdf/; **Association of Accredited Lobbyists to the European Parliament AALEP** (7.2.2006); *Lobbying Transparency: AALEP Position Paper*
3. <http://ekonom.ihned.cz/>; **Kouda, J., Pravec, J.** (22.11.2007); *ČSSD: O drobčky nestojíme*
4. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>

5. <http://europa.eu/>; **Demmke, C., Bovens, M., Henökl, T., van Lierop, K., Moilanen, T., Pikker, G., Salminen, A.** (2007); *Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Office in the European Union: A Comparative Study of the Rules and Standards of Professional Ethics for the Holders of Public Office in the EU-27 and EU Institutions*
6. <http://hn.ihned.cz/>; **Šnidl, V.** (22.11.2007); *V porcování „medvěda“ zvítězili opět lidovci*
7. <http://hn.ihned.cz/>; **Šnidl, V.** (23.11.2007); *Poslanci porcovali „medvěda“ během přestávky*
8. <http://www.mfcr.cz/>
9. <http://www.novinky.cz/>; (21.11.2007); *Poslanci doporučili porcování medvěda, peníze do školství ne*
10. <http://www.transparency.cz/>
11. <http://www.wikipedia.org/>
12. <http://www.zeleni.cz/>
13. <http://zpravy.idnes.cz/>; **Bartoníček, R.** (5.12.2006); *Zelení se vzbouřili proti porcování milionů*

Projekt bakalářské práce

Termín bakalářské zkoušky: letní semestr 2007/08

Autor práce: Tatjana Vukelić

Vedoucí práce: PhDr. Jiří Kameníček, CSc.

Předpokládaný název práce:

Veřejné statky a lokální populismus

Charakteristika tématu:

Ve své bakalářské práci bych se chtěla věnovat problematice veřejných statků v souvislosti s politickými procesy. Podívala bych se blíže na okolnosti projednávání státního rozpočtu a na projevy lokálního populismu u politiků a zkoumala bych, jak se nakládá s veřejnými statky na parlamentní úrovni. Věnovala bych se vztahu mezi politiky a zájmovými skupinami a přiblížila čtenáři politické a ekonomické fenomény posledních desetiletí – lobbyismus a rent-seeking. Do oblastí mého zájmu spadá i problematika korupce, která je dnes velmi diskutována v médiích i na politickém „poli“, avšak v českém prostředí je odborně zpracována jen málo. U všech zmíněných jevů bych chtěla diskutovat o příčinách jejich vzniku, o příčinách jejich setrvání a upevňování se ve společnosti i o možných následcích těchto jevů. Neopomenu zmínit opatření, která by mohla vést ke zmírnění negativních vlivů v politických procesech, ať již tato opatření byla uvedena do praxe, nebo zůstávají v teoretických konceptech. Na závěr práce bych získané poznatky aplikovala na situaci v České republice a diskutovala její možný vývoj v dané oblasti.

Struktura práce:

1. Úvod
2. Politické trhy
 - 2.1. Model politických trhů
 - 2.2. Podobnost politického a ekonomického trhu
 - 2.3. Defekty politických trhů
3. Politické procesy
 - 3.1. Analýza politických procesů
 - 3.2. Veřejné výdaje a politické procesy
 - 3.3. Vazby zastupitelů na „rodný“ region a lokální populismus

- 3.4. Projednávání státního rozpočtu aneb kam všude směřují peníze občanů
- 4. Monopol rozhodování
 - 4.1. Zneužívání postavení a sledování vlastních zájmů
 - 4.2. Morální hazard
 - 4.3. Role morálky v politickém procesu
- 5. Zájmové skupiny
 - 5.1. Problematika zájmových skupin a jejich organizovanost
 - 5.2. Otázka morálnosti (legálnosti) v jednáních zájmových skupin
 - 5.3. Interakce politiků a zájmových skupin
 - 5.4. Zájmové skupiny a byrokracie
 - 5.5. Proč zájmové skupiny škodí ekonomice?
- 6. Lobbyismus a rent-seeking
 - 6.1. Stručné vymezení pojmů
 - 6.2. Lobbyismus a rent-seeking na parlamentní půdě u nás i ve světě
 - 6.3. Lze se tomu bránit?
 - 6.4. Otázky regulace lobbyismu a praxe v Evropském parlamentu
- 7. Korupce
 - 7.1. Příčiny vzniku
 - 7.2. Korupční modely
 - 7.3. Boj s korupcí a jeho úspěšnost
- 8. Situace v České republice
 - 8.1. Aplikace poznatků na Českou republiku
 - 8.2. Transparentnost politických rozhodnutí u nás
 - 8.3. Pravidla boje s korupcí v České republice
 - 8.4. Lobbování „po česku“
 - 8.5. Shrnutí poznatků a možnosti dalšího vývoje
- 9. Závěr

Seznam základních pramenů a odborné literatury:

1. Buchanan, James M., Tullock, Gordon (1965); *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*; Ann Arbor Paperbacks; University of Michigan Press
2. Grossman, Gene M., Helpman, Elhanan (2002); *Interest Groups and Trade Policy*; Princeton University Press, Princeton
3. Kouba, Karel (2001); *Využij stát: Zájmové skupiny snižují výkonnost české ekonomiky*, Respekt, roč. 12, č. 18, str. 12
4. Mitchell, William C., Simmons, Randy, T. (1994); *Beyond Politics: Markets, Welfare and the Failure of Bureaucracy*; The Independent Boulder, Westview
5. Niskanen, William A. (1994); *Bureaucracy and Public Economics*; Edward Elgar, Aldershot
6. Rose-Ackerman, Susan (1999); *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*; Cambridge University Press, Cambridge

7. Tullock, Gordon (2005); *Public Goods, Redistribution and Rent-seeking*; Edward Elgar, Cheltenham

V Praze dne 31.5.2007

Podpis konzultanta:

Podpis autora: