

**UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE**

**FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD**

Institut politologických studií

**Ing. Petr Kotlas**

**Reflexe skupinových zájmů v procesu  
politického rozhodování: institucionální  
přístup**

*Disertační práce*

Praha 2012

Autor práce: **Ing. Petr Kotlas**

Vedoucí práce: **Prof. Dr. Miroslav Novák**

Oponent práce:

Datum obhajoby: 2012

## **Bibliografický záznam**

KOTLAS, Petr. *Reflexe skupinových zájmů v procesu politického rozhodování: institucionální přístup*. Praha: Karlova univerzita, Fakulta sociálních věd, Institut politologických studií, 2012, 139 s. Vedoucí disertační práce Prof. Dr. Miroslav Novák.

## **Anotace**

Disertační práce „Reflexe skupinových zájmů v procesu politického rozhodování: institucionální přístup“ pojednává o úloze skupinových zájmů, promítaných v různých fázích politického diskurzu do konkrétních rozhodovacích aktů. Práce nabízí metodologický přínos, spočívající v propojení analýzy samotných zájmových skupin s novým institucionálním paradigmatem, s využitím hlavních konceptů, zejména transakčních nákladů, formálních i neformálních institucí a různých typů institucionálního uspořádání, jeho rovnováhy a změny. Mezi problémy pluralitní demokracie jsou zdůrazněny procesy štěpení a soudržnosti, utváření skupinové diverzity v podmínkách víceaktérové demokracie. Charakteristika politického rozhodování zahrnuje vedle obecného rámce problémy skupinového rozhodování. Dva alternativní přístupy k analýze tvorby politiky jsou podrobeny rozboru: jde o arénový přístup, zaměřený na relace mezi aktéry, arénami a agendami, a také jde o přístup, zkoumající různé sítě tvorby politik. Podrobněji je analyzován fenomén lobbingu, kontroverzní názory na jeho legitimitu, formy, metody a efekty lobbingu, příklady lobbingu v praxi a stručný obraz lobbingu v českých médiích. V závěru je zdůrazněn přínos institucionální perspektivy, posilující schopnost zvládnout postmoderní výzvu, spojenou s riziky fragmentace.

## **Annotation**

PhD thesis „Reflection of group interests in political decision-making processes: an institutional approach” deals with the role of group interests reflected into the specific decision-making actions, on various stages of the political discourse. The thesis offers a methodological contribution, consisting in an interconnecting of the analysis of interest groups with a new institutional paradigm, utilizing its fundamental concepts, particularly transaction costs, formal and informal institutions, and various types of

institutional setting, its equilibrium and change. Among the problems of pluralist democracy there are underlined the processes of cleavage and cohesion, shaping group diversity under the condition of multi-actor democracy. The characteristic of political decision-making involves beyond general framework also problems of group decision-making. Two alternative approaches to the policy-making analysis are explored: first, an arena approach, focused on the relations among actors, arenas, and agendas; second, an approach focused on the different networks of policy-making. There is the phenomenon of lobbying analyzed in detail, including the controversial perception of its legitimacy, the forms, methods and effects of lobbying, the cases of lobbying in practice, and a brief picture of lobbying in the Czech media. In conclusion, it is underlined the contribution of institutional perspective, enhancing the capacity to manage a postmodern challenge connected with a risk of fragmentation.

## **Klíčová slova**

Zájmové skupiny, politické rozhodování, neoinstitucionální paradigma, štěpení a soudržnost, aktéři, arény, agendy, síť tvorby politiky, lobbying.

## **Keywords**

Interest groups, political decision-making, neoinstitutional paradigm, cleavage and cohesion, actors, arenas, agendas, network of policy-making, lobbying.

## **Prohlášení**

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracoval samostatně a použil jen uvedené prameny a literaturu.

2. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna veřejnosti pro účely výzkumu a studia.

V Praze dne 11. 7. 2012

Ing. Petr Kotlas

## **Poděkování**

Na tomto místě bych rád poděkoval Prof. Dr. Miroslavu Novákovi za účinnou pomoc a inspirativní podněty.

Ing. Petr Kotlas

<b>ÚVOD .....</b>	<b>3</b>
<b>1. POLITIKA JAKO FENOMÉN .....</b>	<b>5</b>
1.1 ÚVODNÍ METODOLOGICKÉ POZNÁMKY .....	5
1.1.1 <i>Hodnocení a hodnoty</i> .....	6
1.1.2 <i>Komparace a problém nesouměřitelnosti</i> .....	9
1.1.3 <i>Společenská funkce a agregace individuálních hodnot</i> .....	11
1.2 POLITICKÁ VĚDA: ARISTOTELES A JEHO POLITIKA .....	12
1.3 AUTONOMIE POLITIKY .....	15
1.3.1 <i>Pojem politična a dualita přítel-nepřítel</i> .....	18
1.3.2 <i>Člověk a stát: skupiny v konceptu J. Maritaina</i> .....	20
1.4 POJETÍ DEMOKRACIE .....	26
1.4.1 <i>Problémy pluralitní demokracie a pojem polyarchie</i> .....	29
1.4.2 <i>Kritéria demokratické autority</i> .....	32
<b>2. INSTITUCIONÁLNÍ PARADIGMA .....</b>	<b>36</b>
2.1 ZROD A PROMĚNY INSTITUCIONALISMU .....	36
2.2 NOVÁ INSTITUCIONÁLNÍ PERSPEKTIVA: COASE, NORTH.....	40
2.3 POLITICKÉ INSTITUCE.....	45
2.3.1 <i>Urychlení institucionální změny: případová studie (Anglie)</i> .....	45
2.3.2 <i>Past institucionální rovnováhy: případová studie (Island)</i> .....	51
2.3.3 <i>Politické instituce a konstituční politická ekonomie</i> .....	56
<b>3. SKUPINY V POLITICE: ŠTĚPENÍ A KOHEZE.....</b>	<b>63</b>
3.1 UTVÁŘENÍ SKUPINOVÝCH AKTÉRŮ: HISTORICKÉ KOŘENY .....	63
3.2 GENEZE ZÁJMOVÉ DIVERZITY .....	69
3.3 SOUDOBÉ PROCESY EVOLUCE SKUPINOVÝCH ZÁJMŮ.....	70
3.4 TYPOLOGIE ZÁJMOVÝCH SKUPIN.....	73
<b>4. POLITICKÉ ROZHODOVÁNÍ.....</b>	<b>75</b>
4. 1 POLITICKÉ ROZHODOVÁNÍ – TVORBA POLITIKY: OBECNÁ CHARAKTERISTIKA .....	75
4. 2 SKUPINOVÉ ROZHODOVÁNÍ .....	79
4.3 AKTÉŘI, ARÉNY, AGENDY.....	93
4.4 POLITICKÉ SÍTĚ .....	95
4.5 LOBBING: LEGITIMITA, FORMY, METODY, EFEKTY, LOBBING V PRAXI .....	111
4.6 POSTMODERNÍ VÝZVA A RIZIKA FRAGMENTACE .....	124
<b>ZÁVĚR .....</b>	<b>127</b>
<b>POUŽITÁ LITERATURA.....</b>	<b>129</b>
<b>ABSTRACT.....</b>	<b>137</b>
<b>SUMMARY .....</b>	<b>138</b>
<b>PŘÍLOHA Č. 1. OBRAZ LOBBINGU V ČESKÝCH MEDIÍCH.....</b>	<b>139</b>
<b>PŘÍLOHA Č. 2. PŘEHLED VYBRANÝCH TÉMAT ČESKÉ PODNIKATELSKÉ REPREZENTACE PŘI EU V BRUSELU (CEBRE) V DRUHÉM POLOLETÍ ROKU 2011.....</b>	<b>140</b>

## Úvod

Téma své disertační práce „Reflexe skupinových zájmů v procesu politického rozhodování: institucionální přístup“ jsem si vybral na základě svého dlouholetého působení na akademickém pracovišti, kde jsem se soustavně věnoval převážně pedagogické, ale i výzkumné a publikační činnosti v široké oblasti politologie. Soustředění pozornosti na institucionální perspektivu se datuje od počátku 90. let a bylo podníceno účastí na několika letních mezinárodních workshopech, pořádaných v letech 1993–1997 univerzitou v Tübingenu, vedených dvěma spolupracovníky čelného představitele neoinstitucionalismu, D. Northe. Poznatky a zkušenosti z těchto pracovních seminářů jsem bez prodlevy promítl do dílčích publikací i do výuky: první stať o vztazích politiky a ekonomiky z institucionálního pohledu byla publikována v českém periodiku již v roce 1993 a představila české odborné veřejnosti profily obou Nobelistů, R. Coaseho a D. Northe, včetně dosud téměř neznámých pojmů transakční náklady, „path-dependence“, „law enforcement“, apod. Paralelně s orientací na institucionální přístup (a jeho odraz v nově otevřených volitelných kurzech Politické instituce a Institucionální ekonomie) jsem vedl na FSV UK magisterský kurz Tvorba politiky a v rámci výzkumu veřejné a sociální politiky v období 1997-1999 publikoval příspěvky na téma zkušenosti a výzvy lobbingu, později též na téma role zájmových skupin v pluralitní demokracii, nebo na téma alternativní koncepty policy-making.

Disertační práce je členěna do čtyř oddílů: 1. Politika jako fenomén (autonomie politiky, vztah člověk-stát, dualita přítel-nepřítel, pojetí demokracie, problémy pluralitní demokracie, pojem polyarchie, kritéria demokratické autority), 2. Institucionální paradigma (zrod a proměny původního institucionalismu, politické instituce, urychlení institucionální změny, past institucionální rovnováhy, politické instituce a konstituční ekonomie), 3. Skupiny v politice: štěpení a koheze (historické kořeny utváření skupinových aktérů, geneze zájmové diverzity, soudobé procesy evoluce skupinových zájmů, typologie zájmových skupin), 4. Politické rozhodování (obecná charakteristika tvorby politiky, skupinové rozhodování, vývoj kooperace, aktéři-arény-agendy, politické sítě, koncept sítí v globálním kontextu, lobbing, profesionální lobbing, „insider“ lobbing, proti-aktivní lobbing, lobbing v praxi, postmoderní výzva).



Cílem práce je analyzovat vnitřní vazby procesů sladování dílčích zájmů v politickém prostoru a prokázat, že institucionální perspektiva k této analýze účinně přispívá.

## 1. Politika jako fenomén

Motto:

*„Ovšem nestaral jsem se o to, oč se starají lidé, o vydělávání peněz, hospodaření, o vojevůdcovské hodnosti, řečnění k lidu a vůbec o úřady a politické strany a zápasy, jaké se v obci vyskytují, neboť jsem o sobě uznal, že jsem vskutku příliš svědomitý, abych zůstal bez pohromy, kdybych šel do těchto činností.“*

*Platon: Obrana Sokrata<sup>1</sup>*

### 1.1 Úvodní metodologické poznámky

Pro analýzu a chápání politiky (procesů, rozhodování aktérů, hodnot a hodnocení, preferencí, apod.) představuje oblast metodologického poznání a úvah mimořádně závažný problém. Z prací, publikovaných v češtině, zabývajících se v širším kontextu metodologickými otázkami lze zmínit ty, které se např. zaměřují na problémy jazyka vědy, Russell (1967), Carnap (1968), vazby zkušenosti a teorie, Korner (1970), Čížek (1974), metodologické rozměry hodnocení a hodnot, Tondl (1999), metodologii vědy, Ochrana (2009), relaci vědy, filosofie a metodologie, Filáček (ed.) (2009). Z prací, publikovaných v češtině, zabývajících se blíže metodologickými problémy společenskovedních, včetně politologických studií, lze zmínit, kromě klasické práce o společenském výběru a individuálních hodnotách, Arrow (1971), rovněž práce, zabývající se vztahem metodologie, sociologie a politiky, Weber (2009), problémem plurality hodnot, nesouměřitelnosti hodnot a dvou konceptů liberalismu, Gray (2004), teoriemi a metodami „policy analysis“, Fiala, Schubert (2000) a práci zabývající se kvalitativní metodologií v politologii a mezinárodních vztazích, Drulák a kol. (2008).

Z širokého spektra naznačených metodologických otázek se vynořují některé, které představují skutečné metodologické otazníky, jejichž řešení zůstává trvalou výzvou a je vedeno snahou o zásadní přínos pro zakotvení politologických studií. Jako nejzávažnější metodologické otazníky politologických studií lze vymezit tyto:

---

<sup>1</sup> Platon: *Obrana Sokrata*. Praha: Jan Laichter, 1942, s. 74.

- 1) Hodnocení a hodnoty
- 2) Komparace a problém nesouměřitelnosti
- 3) Společenská funkce a agregace individuálních hodnot

### ***1.1.1 Hodnocení a hodnoty***

Klademe-li otázku, co to je „hodnota“, jaká je povaha „hodnoty“ (např. dobro, čest, apod.), a snažíme se pohybovat ve „světě hodnot“, nevyhnutelně narážíme na řadu metodologických problémů, které je nutno určitým způsobem uspořádat tak, aby se stal „svět hodnot“ přehlednější a srozumitelnější, a aby bylo možno se alespoň v některých problémech lépe orientovat a tak se vyvarovat zjednodušujícím pohledům a zkresleným soudům. Za jednu z možných typizací takových klíčových problémů lze považovat tyto čtyři problémové okruhy spjaté s otázkou po povaze hodnot: ontologické problémy, epistemologické problémy, problémy genetické a problémy logické (jazykové, sémantické).<sup>2</sup>

Pokud jde o svět hodnot a jeho problémy ontologické, či metafyzické, jako jisté minimalistické pravidlo se nabízí doporučení, „...aby svět pozitivních hodnot, ať již jej pokládáme za transcendentní nebo odvozený z tisícileté zkušenosti nebo zakotvený v tom, čemu říkáme ‘paměť lidstva’ a jeho ‘hodnotové dědictví’, byl ctěn a respektován.“<sup>3</sup> Jestliže se často hovoří o politice jako o umění možného a v této souvislosti se hovoří o etice „přízpusobování se možnému“ v zájmu dosažení určitého politického výsledku (konsenzu na bázi zásadních ústupků, pragmaticky chápanému úspěchu), pak se jedná o časté dilema, k němuž je vhodné přistupovat uvážlivě: „...vedle ‘hodnoty úspěchu’ nějakého jednání by měla stát také ‘hodnota přesvědčení’.“<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Tondl 1999: 149

<sup>3</sup> Tondl 1999: 150

<sup>4</sup> Weber 2009: 85

Zvažujeme-li epistemologické problémy světa hodnot, ptáme se vlastně, nakolik jde o „...poznání přítomnosti nebo nepřítomnosti hodnot v jistých stavech, situacích, v určitých typech lidských činností a ve výsledcích této činnosti, a tedy také o rozhodování oprávněnosti přiřazení hodnotících atributů hodnoceným entitám.“<sup>5</sup> Potom je však namístě otázka, zda a do jaké míry lze empiricky (pozorováním, porovnáváním, či měřením, apod.) poznávat morální hodnoty (např. statečnost) nebo estetické hodnoty. Odpovědět na tuto otázku kladně lze zřejmě jen tehdy, kdy „...hodnotové atributy, respektive škály jejich hodnot jsou specifikovány v přesně vymezených závislostech na škálách hodnot empirických atributů.“ (tamtéž) Pouze tehdy je totiž možno věrohodně tvrdit, že hodnoty „...jsou vymezeny jistými pravidly vycházejícími z dosažených poznatků“<sup>6</sup>, což odpovídá pragmatickému pojetí procedury hodnocení, které považuje hodnocení za jednu z forem empirického poznání.

Genetické aspekty světa hodnot, otázky původu hodnot (jak vznikají hodnoty) představují další okruh metodologických problémů. Jeden metodologický postup, který pojímá hodnoty jako „...atributy, které se nemohou vyskytovat mimo určité substance...“ (tamtéž), je blízký koncepci, podle níž je hodnota ...vztahem specifikovaného objektu, zpravidla pak lidského chování nebo jednání, či jeho výsledků k přání nebo vůli individua (v tom případě lze mluvit o subjektivní hodnotě), nebo k obsahu objektivizované a uznávané normy (v tom případě lze mluvit o objektivní hodnotě).<sup>7</sup> V rámci tohoto metodologického postupu lze potom říci, že původem, zdrojem hodnoty je „hodnotový soud“ (výraz normativního přístupu typu „má být“ nebo „nemá být“, např. Desatero, či Kantův kategorický imperativ).

Logické, jazykové, sémantické problémy hodnotových soudů v sobě zahrnují relaci dvou aspektů. Jednak jde o vyjádření hodnotícího přístupu (příkazu, zákazu, preference), a jednak jde o vyjádření toho, co je předmětem hodnotícího přístupu, chápaného jako „... prvek možného nebo aktuálního světa, tj. stav, situace, událost nebo jen jistý atribut takové entity, aktuální nebo možná činnost, respektive výsledek

---

<sup>5</sup> Tondl 1999: 150

<sup>6</sup> Tondl 1999: 151

<sup>7</sup> Tondl 1999: 151-152

takové činnosti.“<sup>8</sup> Důležitým momentem je dvojitý význam pojmu „hodnota“: 1. „Jako jména nebo obecné charakteristiky hodnotící funkce, respektive jako označení souboru kritérií, podle nichž rozhodujeme při aplikaci této funkce“, a 2. „Jako výrazu vyjadřujícího výsledky takové aplikace, tj. výsledky hodnotového relevantního rozhodování.“<sup>9</sup> Právě tento druhý význam pojmu hodnota, týkající se výsledků „aplikací vymezené hodnotící nebo kritériální funkce na jisté argumenty“<sup>10</sup>, umožňuje umístit hodnoty na nějakém vhodném typu škály (např. dvouintervalové, vícehodnotové, či kvantitativní škále).

Vážným metodologickým problémem politologických studií zůstává snaha transformovat hodnoty intervalových škál na hodnoty kvantitativní škály, tedy problematická snaha převádět pozitivní i negativní hodnoty na „jemnější agregáty“ (např. aplikace metody „cost-benefit analysis“, formy kompenzace negativních externalit, při aplikaci metody SWOT rozlišení silných a slabých stránek, příležitostí či hrozeb, apod.) Hraničním předělem se potom stává více či méně ostrá hranice mezi „škálami škálování“ (které nezachycují distance mezi škálovými hodnotami a neumožňují metodologicky přípustnou agregaci škálových hodnot) a „škálami měření“ (které standardizují distance mezi škálovými hodnotami a umožňují základní aritmetické operace se škálovými hodnotami, přiřazenými na stupnici přirozených čísel).

Dimenze hodnocení („evaluation“ i „assessment“) pokrývá v širším smyslu jak preferenční uspořádání, tedy „...posouzení většího počtu alternativ, které jsou uspořádány podle míry nebo stupně té kvality, která je v centru pozornosti hodnocení“, tak proceduru klasifikace, vymezenou jako specifikované hodnocení, tedy jako „...přiřazení stupně kvality podle předpokládané stupnice hodnot této kvality“. Obecným znakem racionálních činností a rozhodování o jejich výsledcích je potom takové specifikované „...odnocení spojené s jistým typem hodnotících úloh, s určitou soustavou hodnot nebo kritérií a s určitým souborem cílů těchto hodnotících úloh.“<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> Tondl 1999: 153

<sup>9</sup> Tondl 1999: 155

<sup>10</sup> Tondl 1999: 157

<sup>11</sup> Tondl 1999: 14

### *1.1.2. Komparace a problém nesouměřitelnosti*

Komparativní metody využití v politologických studiích lze nalézt v dílech klasiků Johna Stuarta Milla i Alexis de Tocquevilla. V případových studiích se osvědčilo použití komparativních metod pro sledování tří různých výzkumných cílů:

- Souběžný výklad teorie („parallel demonstration of theory“),
- Makrokauzální analýza („macro-casual analysis“),
- Kontrast kontextů („contrast of contexts“) <sup>12</sup>.

Souběžný výklad teorie „...prostřednictvím analýzy několika případů ukazuje, zda o nich určitá teorie říká něco podstatného“ (prověření empirické platnosti teorie?, ilustrování hodnoty teorie a její přesvědčivosti při aplikaci na několik případů).

Makrokauzální analýza „...zkoumá závislost mezi proměnnými napříč mezi různými případy a snaží se tak vytvářet a také testovat nové teorie a teoretické hypotézy.“

Kontrast kontextů „usiluje spíše o analýzu zkoumaného souboru případů jako takových, než o vyvozování teoretických závěrů, ...napomáhá odhalení specifických rysů jednotlivých případů.“ <sup>13</sup>

Zásadním požadavkem komparativních studií je požadavek srovnatelnosti, který znamená, že „...podobná hodnota převážného množství nezávislých proměnných daných případů nám umožňuje k těmto proměnným přistupovat jako ke konstantním. Tyto proměnné pak můžeme považovat pouze za kontrolní.“ <sup>14</sup>

Radikálně odlišný přístup k otázce srovnatelnosti zaujímá John Gray ve své rozsáhlé polemice o „dvou tvářích liberalismu“, kde ostře odlišuje tradiční pojetí liberalismu (jako systému univerzálních principů a autoritativních hodnot liberální tolerance) od pojetí, které nazývá liberalismem ve smyslu „modus vivendi“, „...který

---

<sup>12</sup> Drulák 2008: 65

<sup>13</sup> Drulák 2008: 65–67

<sup>14</sup> Drulák 2008: 68

usmíří nároky konfliktních hodnot,... odmítá nárok liberálních hodnot na univerzální autoritu, je nutně v rozporu s převládající filosofií liberální tolerance.“<sup>15</sup>

Metodologickou anomálii obhajuje tento autor na základě konceptu plurality hodnot (hodnotový pluralismus se stal nevyhnutelným společenským stavem, migrace a komunikace promíchala životní způsoby, lidé prosperují konfliktními způsoby). V tomto kontextu pak tvrdí, že „existuje mnoho druhů dobrého života, přičemž hodnotu některých z nich nelze srovnávat. Některé druhy dobrého života nejsou ani lepší, ani horší než jiné, ani nemají tutéž hodnotu, nýbrž jsou *nesouměřitelné*, mají rozdílnou hodnotu. Podobně nejsou některé režimy více nebo méně legitimní než jiné, nýbrž jsou legitimní z rozdílných důvodů.“<sup>16</sup>

Grayův koncept hodnotového pluralismu a z něj nevyhnutelně vyplývající nesouměřitelnost hodnot hledá své zakotvení a klade si „...za cíl věrnost etickému životu“, v němž konflikty hodnot jsou racionálně neřešitelné, což musíme akceptovat, protože „hodnotový pluralismus je výklad etického života, jak ho shledáváme. Zároveň však hodnotový pluralismus netvrdí, že etický život musí být právě takový. Lidská přirozenost by klidně mohla být jiná, než jakou ji známe, a není vůbec vyloučeno, že jednou jiná opravdu bude. V etice totiž neexistují žádné apriorní pravdy. V tomto smyslu nemůže být etika ničím jiným než empirickým zkoumáním.“<sup>17</sup>

Gray dále identifikuje tři hlavní zdroje vzniku nesouměřitelných hodnot, vyskytujících se v rozdílných kulturách: 1. nesouměřitelné formy dobra vznikají z konvencí, 2. totéž dobro se vykládá rozdílně, a 3. vyznávají se rozdílné formy dobra.

Pokusy o zjasnění Grayovy argumentace nevyznívají příliš přesvědčivě: říci o formách dobra, že jejich hodnota je nesouměřitelná, znamená, že je nelze „...vzájemně srovnat na základě jejich celkové hodnoty.“<sup>18</sup> Otázka jejich „celkové hodnoty“ (dosud nikde, ani v dalších úvahách, se u tohoto autora nevyskytuje nástin obsahu této kategorie) výstižně ilustruje meze tohoto metodologického exkurzu. V dalším autorově pokusu o zjasnění své argumentace se kategorie „celková hodnota“ již nevyskytuje,

---

<sup>15</sup> Gray 2004: 48

<sup>16</sup> Gray 2004: 51

<sup>17</sup> Gray 2004: 52

<sup>18</sup> Gray 2004: 60

následující vyjasňování se opírá o pojem „kontext“: „Říci, že dvě formy dobra nelze hodnotově srovnávat, neznamená, že neexistuje žádný kontext, v jakém by se dala jejich hodnota srovnávat. Znamená to, že jejich hodnotu lze srovnávat pouze v konkrétním kontextu.“

Posun ke kontextům určité zjasnění (oproti „celkové hodnotě“) přinesl: „Mimo kontexty společenských zvyků nemůže být formám dobra jako spravedlnost a přátelství přidělena žádná hodnota. Tyto formy dobra svůj smysl a cenu získávají na základě minulosti, potřeb a cílů lidí a životních způsobů, jež vedou. Konflikty hodnot vznikají jedině v kontextech, jež jsou dány formami společného života.“<sup>19</sup>

### ***1.1.3 Společenská funkce a agregace individuálních hodnot***

K. J. Arrow (1971) rozlišil celkem čtyři způsoby, jimiž lze uskutečnit společenský výběr:

1. Hlasování (typické pro politická rozhodnutí), 2. Tržní mechanismus (typický pro ekonomická rozhodnutí), 3. Rozhodnutí činěná jedinci či malými skupinami (diktatura), 4. Rozhodování na základě tradičních pravidel, náboženských zákonů (konvence, zvyklost). První dva z uvedených typů společenského výběru přitom musí „slučovat vkus mnoha jednotlivců“, přičemž „...metody diktatury a konvence jsou, nebo alespoň mohou být, racionální ve stejném smyslu, v jakém může být racionální ve svých výběrech jakýkoli jednotlivec. Může být taková důslednost přisuzována také kolektivním způsobům výběru, kde se střetávají vůle mnoha lidí?“<sup>20</sup>

Ve své analýze položil zásadní otázku, zda je „...formálně možné sestrojít postup, kterým bychom dospěli od množiny známých individuálních vkusů k určitému způsobu společenského rozhodování, za předpokladu, že má tento postup splnit určité přirozené podmínky.“<sup>21</sup> K ilustrování této úlohy použil dobře známý „hlasovací

---

<sup>19</sup> Gray 2004: 60–61

<sup>20</sup> Arrow 1971: 20

<sup>21</sup> Arrow 1971: 21



paradox“ (cyklická většina, Condorcetův jev), založený na předpokladu společnosti tří voličů, kteří si musejí vybrat mezi třemi alternativními způsoby společenské akce. Řešení hlasovacího paradoxu naráží na řadu nelehkých otázek (Povedou metody agregování individuálních vkusů k racionálnímu chování společnosti? Lze pojímat racionalitu ve smyslu ekonomie blahobytu? Má smysl z ekonomického hlediska říkat, že jeden stav společnosti je lepší než druhý? A mohou tedy ekonomové dávat nějaká praktická vládní doporučení? Má být společenská užitečnost součtem individuálních užitečností, nebo jejich součinem, nebo součinem jejich logaritmů, nebo součtem jejich součinů braných vždy po dvou?)<sup>22</sup> Zobecněním výchozí úlohy (tři voliči, tři alternativní stavy) a formulováním Podmínky 1 (s použitím axiomu I a II (tj. principu tranzitivity a „slabého uspořádání“, nevylučujícího nerozhodnost), Podmínky 2 (nezávislosti na vnějších alternativách), Podmínky 3 (stejnoseměrného posunu společenské funkce a individuálních preferencí), Podmínky 4 (podmínka občanské svrchovanosti, funkce společenského blahobytu nesmí být vnucená), a Podmínky 5 (funkce společenského blahobytu nesmí být diktátorská), dospěl Arrow k „obecné existenční větě“, podle níž nelze splnit všech těchto pět podmínek současně: „Jestliže existují alespoň tři alternativy, které mohou členové společnosti svobodně řadit jakýmkoli způsobem, potom každá funkce společenského splňující podmínky 2 a 3 a poskytující společenské uspořádání splňující axiomy I a II musí být buď vnucená, nebo diktátorská.“<sup>23</sup> Jisté metodologicky přijatelné (avšak nikoli nerozporné) možnosti otevírá dvojice navazujících procedur: jednak metrizace individuálních preferencí, následovaná interpersonálním srovnáváním těchto metrizovaných individuálních preferencí.

## 1.2 Politická věda: Aristoteles a jeho Politika

„Předmětem politické vědy je lidské jednání. To předem vylučuje matematickou jistotu.“<sup>24</sup> Politická věda, která vyžaduje podle Aristotela „praktickou moudrost“ („frónésis“), je proto „praktickou“ vědou (s cílem určit, jak má člověk jednat) a

---

<sup>22</sup> Arrow 1971: 22-23

<sup>23</sup> Arrow 1971: 94

<sup>24</sup> Mulgan 1998: 15

„...názory na politické hodnoty mají být založeny na faktech o lidském chování.“<sup>25</sup> Politická věda, jako věda nepřesná, by měla formulovat a poskytovat obecná doporučení, avšak „...nemůže poskytnout bezchybné řešení jakéhokoli politického problému.“<sup>26</sup>

„Politeia“ jako smíšené zřízení spojuje demokratické a oligarchické instituce, přičemž je v této směsici střední třída („ti ve středu“, ti s průměrným majetkem) nadřazena nad bohatými a chudými. „Obec, v níž vládne střední třída, bude mít s větší pravděpodobností ‘svobodnou’ vládu a s největší pravděpodobností bude také zahrnovat přátelství a rovnost.“<sup>27</sup> V takovém případě je politické zřízení stabilní, s utlumeným antagonismem mezi bohatými a chudými, kde střední třída hraje roli zprostředkovatele.<sup>28</sup>

K tématu stability politického zřízení a změny zřízení přiřazuje Aristoteles specifický, obtížně interpretovatelný, pojem „stasis“<sup>29</sup> (synonymum „taraché“), přibližně vyjadřující „...jistý druh politického konfliktu uvnitř státu, ...nepořádek, ...zmatek, ...politické nepokoje, ...pokus o uchopení moci těmi, kdo jsou připraveni použít násilí či jiné nelegální prostředky...“<sup>30</sup> Nejasné hranice mezi tím, co je a co není legální (a analogicky spor o legitimitu politického konfliktu v řeckých městských státech) často vedly k „politickému sporu mezi soupeřícími skupinami.“ (tamtéž)

Obecné příčiny nestability pramení především z odlišných „...pojetí spravedlnosti a rovnosti, ... která vedou k různým měřítkům pro rozdělování úřadů a politické moci ... a jsou základní příčinou ‘stasis’ a změny zřízení.“<sup>31</sup> Samotná subjektivně vnímaná nespravedlnost může sama o sobě vyvolat nesouhlas a podílet se na utváření sociálních skupin. Další obecné příčiny nestability zřízení nachází Aristoteles v záměrech či cílech (typicky prospěch a pocta, v kontextu ekonomickém, sociálním a politickém).

---

<sup>25</sup> Mulgan 1998: 16–18

<sup>26</sup> Mulgan 1998: 171

<sup>27</sup> Mulgan 1998: 136

<sup>28</sup> Mulgan 1998: 138–139

<sup>29</sup> Další důležitý a obtížně přeložitelný pojem řecké filosofie a politiky je pojem „diké“, používaný v různých kontextech s širokým spektrem významů, jako: „spravedlnost...právo...nutnost, jíž člověk podléhá proti své vůli ...vnitřní donucení... osud... obyčej... zvyk... každý pravidelně se opakující jev.“ (Tomsa 2007: 62-65)

<sup>30</sup> Mulgan 1998: 148

<sup>31</sup> Mulgan 1998: 150-151

Jiné příčiny nestability mají rozmanité zdroje a jsou svou povahou spíše „specifické“ (ve svém souhrnu je lze soudobou optikou chápat tak, že představují téměř komplexní výčet možných rovin štěpení, odcizení a skupinové geneze). Patří sem (1. kromě prospěchu a pocty, jakožto cílů protestujících) 2. Majetek držitelů moci, 3. Projevy pohrdání a arogance vůči podřízeným („hybris“), 4. Vynikání (mimořádná nadřazenost jednotlivce či malé skupiny, spojená s neúměrnou mocí), 5. Strach, 6. Pohrdání (pohrdavý vztah ovládaných k vládcům), 7. Nepřiměřený růst (odkazuje na celé třídy, zvláště na bohaté a chudé). Další tři příčiny nestability způsobují změny zřízení bez „stasis“: 8. Volební soupeření, 9. Bezstarostnost (je-li někdo neloajální vůči zřízení uveden do mocenské pozice), 10. Přehlížení „maličností“ (např. postupný pokles majetkových omezení, vedoucí posléze ke kvalitativní změně zřízení). Poslední uvažovanou příčinou je: 11. Nepodobnost prvků (široké spektrum rozmanitých odlišností a třenic, vyvolávajících nestabilitu, např. existence skupin s různým původem, různý kmenový původ, různé společenské tradice, různá zeměpisná poloha).<sup>32</sup>

Otázku udržení politického zřízení pochopitelně nepojímá Aristoteles ve vyhraněné poloze jako snahu zamezit jakékoli změně zřízení. Na zvládnutí změn od malých počátků, zdánlivě nevinných událostí, až po změny, „...které se často postupně objevují v celkové sociální a ekonomické struktuře společnosti“ doporučuje vytvoření smíšeného zřízení. „Práva a zodpovědnosti nesvěříme jen jedné části společenství, ale jeho rozdílným a protikladným částem. (Protikladnými stranami míním vzdělané třídy a obecné množství, bohaté a chudé.) Mělo by se vynaložit úsilí buď na spojení chudých s bohatými, nebo na posílení počtu těch, kdo mají středně velký majetek.“ Politická stabilita je podmíněna stavem, kdy je rozdělení moci v souladu s celkovou společenskou a ekonomickou strukturou, „...mlčky uznává, že ne všechna zřízení lze zachránit.“<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> Mulgan 1998: 152-155

<sup>33</sup> Mulgan 1998: 169-170

### 1.3 Autonomie politiky

*Motto:*

*„Pro lidi není lepší, děje-li se to, co si přejí.“*

*Herakleitos<sup>34</sup>*

Otázka, jak uspokojivě chápat komplexní fenomén, jímž se politika projevuje, může být pojata z různých hledisek. Jedno z výchozích hledisek lze hledat tam, kde spočívá svébytná dimenze politiky, její „neodvoditelnost“ z jiných profilací lidských činností. Potom jde o otázku autonomie politiky.<sup>35</sup> Hledisko autonomie politiky navozuje nevyhnutelně nutnost identifikovat konceptuální rámce, v nichž a jejichž prostřednictvím se odkrývá, projevuje a realizuje autonomie politiky. Autonomie politiky se prosazuje v několika vzájemně spjatých segmentech činností:

- Soupeření o podíl na moci a rozhodování
- Artikulování a agregování různých zájmů
- Konfrontace vs. konsenzus („cleavage and cohesion“)
- Řešení konkrétních problémů
- Prosazování idejí a vizí
- Změna pro změnu (negování stávajících situací)

Ve zjednodušené podobě by bylo možné těchto šest konceptuálních rámců vyjádřit pomocí šesti klíčových pojmů:

Moc - Zájem - Konsenzus - Problém - Idea - Změna.

Vzájemná podmíněnost takto pojatých konceptuálních rámců se odráží v autonomii politiky, kterou lze interpretovat jako projev permanentního střetu individuální a lidské multidimenzionality. Analogicky je zdůrazněn v tomto kontextu význam autonomie politiky v práci nazvané Politický řád (s podtitulkem Filozofická antropologie, modernita a ideologická výzva):

---

<sup>34</sup> Svoboda, K. (ed.). 1944. Zlomky předsokratovských myslitelů. Česká akademie věd a umění: Praha, s. 29.

<sup>35</sup> V práci „The Autonomy of Politics“ je chápána politika jako „...svorník dvou pojmů odlišného typu: možnosti (modální pojem) a potenciality (nejde o modální pojem)... Potentialita, vyrůstající z existujícího stavu věcí, je aktualizovatelnou možností.“ (Clark 1988: 192)

„Relativní autonomie duševního a duchovního života je přímo životní nezbytností jakéhokoliv řádu, který je pouze nejasně naznačen biologickou dědičností, kterou sdílíme jako členové lidského rodu. Je-li možnost politického řádu funkcí naší specifické biologické identity, pak její aktualizace je záležitostí duchovní kulturní koherence – stmelení individuálních duší ve sdílených tradicích historicky formované kultury.“<sup>36</sup> D. Levy pojímá politický řád jako neredukovatelný komplex smysluplné činnosti a kultury.

Primát politiky podle Arona „...znamená jen dvě věci: 1) To, co specificky odlišuje moderní industriální společnosti, je politického původu. 2) Politika má primát ve smyslu lidském, humánním. To, jak se vybírají vládnoucí, a způsob, jakým vykonávají moc, nám odhaluje lidský nebo nelidský ráz celého 'systému'.“<sup>37</sup> Aronovo pojetí primátu politiky „...souvisí také s obecnější myšlenkou neredukovatelnosti politického režimu na ekonomickou strukturu a třídní panství. Ať je sociálně-ekonomický systém jakýkoli, vždycky tam zůstává politický problém.“<sup>38</sup>

North (1981) dokazuje, že konflikt mezi sebe-zájmem vládců a celkovou společenskou efektivností je jednou z nejdůležitějších generalizací, kterou lze z historického vývoje odvodit (např. Glorious Revolution 1688). Neefektivní politiky (policies) vznikají, přetrvávají v čase, a nejlepším vysvětlením persistentních neefektivností je sebe-zájem těch, kdo mají politickou moc.

Zcela zřejmě existují více nebo méně efektivní politické instituce. Avšak historie toho, co North a Weingast nazývají „credible commitment“ prostřednictvím „constitutional reform“, vyvolává důležitou otázku:

Existuje ideální konstituce, k níž bychom měli racionálně směřovat, anebo existují vestavěné logické kontradikce, které limitují schopnost konstituce usmiřovat konfliktní zájmy politických aktérů a ekonomické efektivnosti?

Platí-li první předpoklad, pak by mohl ideální soubor konstitučních pravidel implementovat vládu, která by eliminovala konflikt mezi požadavky ekonomického

---

<sup>36</sup> Levy 1993: 32

<sup>37</sup> Novák 2007: 46, pozn. pod čarou 48

<sup>38</sup> Novák 2007: 48

růstu a na sebe-zájmové akce těch, kdo mají politickou moc (či o ni usilují). Tudiž, za daného správného souboru pravidel, sebe-zájmové chování všech politických a ekonomických aktérů by bylo vzájemně konsistentní, a rovněž konsistentní a ekonomickou efektivností. Když by jednou byla ideální pravidla implementována, vláda by se stala sebe-udržovacím strojem. A pak by vláda mohla být pojmána obdobně jako neoklasický trh, kde akce ve vlastním zájmu všech aktérů (a to jak ekonomických, tak i politických) agregovaně vedou k paretovsky efektivní rovnováze. Mnoho politických ekonomů se zabývá hledáním takového ideálního souboru konstitučních pravidel a tvrdí, že takový soubor pravidel našli v tom, co je označováno jako „incentive compatible mechanisms“.

Cílem práce<sup>39</sup> je však prokázat, že existují vestavěné rozpory při implementaci mechanismů kompatibilních podnětů, a že tyto rozpory vylučují možnost sladění požadavků ekonomické efektivnosti s politickými požadavky těch, kdo jsou u moci. Politické limitování ekonomické efektivnosti není tedy historickou epizodou, nýbrž logickou nevyhnutelností.

### **Politika, Efektivnost a veřejné statky**

Lze si představit politické uspořádání, které by negenerovalo podněty ke lhaní? Na konkurenčních trzích si můžeme být poměrně jisti, že platí předpoklad, že jednotlivci nejsou těmito trhy motivováni ke lhaní: při dostatečné konkurenci je každý jedinec příjemcem ceny (price-taker) a kupující tedy má slabý motiv něco předstírat či přetvařovat se - kupuje-li zboží za danou cenu, pak tím zřejmě odhaluje dosti přesně informace o svých preferencích.

Avšak u veřejných statků působí vestavěné podněty pro nepravdivou prezentaci preferencí: jsou-li jedinci požádáni o příspěvek k opatření veřejných statků, potom má každý jednotlivec důvod popřít jakýkoli zájem na veřejných statcích a to v naději, že se „sveze“ (free-riding) s příspěvkem ostatních.

---

<sup>39</sup> Miller 1994

### 1.3.1 Pojem politična a dualita přítel-nepřítel

Významný právní a politický myslitel Carl Schmitt (nejednoznačně přijímaný) nabízí originální pojetí autonomní dimenze politiky v podobě pojmu „politično“. V předmluvě (napsané v r. 1963) ke svému textu z roku 1932 upozorňuje na významný posun v moderním světě, který je odrazem pluralizačních tendencí, v nichž se prosazují další a další dílčí subjekty s politickými aspiracemi: „Stát jako model politické jednoty, stát jako nositel nejpodivuhodnějšího ze všech monopolů, totiž monopolu politického rozhodování, tento skvělý výtvar evropské formy a západního racionalismu je zbavován trůnu.“<sup>40</sup> Mezi zmíněné další dílčí subjekty s politickými aspiracemi nutně musíme zařadit rozšiřující se spektrum zájmových a nátlakových skupin formálních i neformálních.

Samotný pojem politična chápe především ve smyslu neodvoditelnosti z jiných rozlišovacích kritérií: „K pojmovému určení politična lze dospět jen tak, že budou odhaleny a stanoveny specificky politické kategorie. Politično má totiž svá vlastní kritéria, která se ve vztahu k různým relativně samostatným oblastem lidského myšlení a jednání, zejména ve vztahu k morální, estetické a ekonomické sféře uplatňují specifickým způsobem.“<sup>41</sup>

Tímto přístupem ke kritériím specificky politickým (tedy kritériím politična) se dostává k zásadní dichotomii: „Rozlišením specificky politickým, z něhož mohou být vyvozena politická jednání a motivy, je rozlišení *přítele* a *nepřítele*. Toto rozlišení poskytuje pojmové určení ve smyslu kritéria, nikoli jako vyčerpávající definici nebo udání obsahu. V tomto smyslu je nelze odvodit z jiných kritérií...“<sup>42</sup>

Takto pojatá dichotomie přítele a nepřítele nemůže být redukována, zaměňována ani směřována prostřednictvím jiných rozlišení: „Smyslem rozlišení přítele a nepřítele je označit nejzazší stupeň intenzity spojení nebo oddělení, asociace nebo disociace; toto rozlišení může teoreticky i prakticky obstát, aniž by se musela současně uplatnit

---

<sup>40</sup> Schmitt 2007: 10

<sup>41</sup> Schmitt 2007: 26

<sup>42</sup> Schmitt 2007: 26

všechna ona morální, estetická, ekonomická nebo jiná rozlišení... Politický nepřítel je prostě někdo jiný...<sup>43</sup>

Právě použité pojmy „asociace“ a „disociace“ navozují analogickou dichotomii klíčových pojmů, zachycujících dynamiku politického prostoru: soudržnost („cohesion“) a štěpení („cleavage“). Jak nosné je uvedené rozlišení „přítele“ a „nepřítele“<sup>44</sup> lze ukázat na dalším typu dichotomického vztahu, který hraje zásadní roli v nejjednodušším typu kolektivního rozhodování (model „Prisoner’s Dilemma“: dva hráči, rozhodující mezi dvěma alternativami bez znalosti volby protihráče): zde jde o dvě možnosti opakovaných rozhodnutí: na jedné straně volba, beroucí v úvahu zájmy celé skupiny (typ „cooperate“), na straně druhé volba, beroucí v úvahu pouze vlastní individuální zájem (typ „defect“).

V tomto kontextu lze i chápat relevanci pojmu „politično“, tak jak autor zdůrazňuje: „...samostatnost politična se ukazuje již ...v možnosti oddělit specifický protiklad takového druhu jako přítel – nepřítel od jiných rozlišení a pochopit jej jako něco samostatného.“<sup>45</sup> Mimořádně výstižně se autor distancuje od „absolutního pojmu nepřítele“, který odmítá jako „nelidský“ v souvislosti s „válkami zvlášť intenzivními a nelidskými, protože tím, že *překračují hranice politična*, musí nepřítele současně degradovat v morálních i dalších kategoriích a učinit z něho nelidské monstrum, jež musí být nejen odraženo, nýbrž definitivně *zničeno; není to tedy už jen nepřítel, který musí být odkázán zpět do svých hranic.*“<sup>46</sup>

Pro hlubší vhled do často spletených motivací různých politicky činných aktérů nabízí Schmitt ve své doplňující studii k pojmu politična (pod názvem Teorie partyzána) několik upřesňujících charakteristik, pomocí nichž lze vést určité analogie s aktivitami, jimiž jsou prosazovány skupinové zájmy. Definuje partyzána jako „neregulérního bojovníka,... který ...bojuje na politické frontě a právě politický charakter jeho činnosti přivádí znovu k platnosti prvotní smysl slova partyzán. Toto

---

<sup>43</sup> Schmitt 2007: 27

<sup>44</sup> V Traktátu theologicko-politickém definuje B. Spinoza pojem „nepřítele“, ve vztahu ke státu, jako: „...ten, kdo žije mimo stát tak, že vládní moci neuznává ani jako spojenec ani jako poddaný.“ (Spinoza 1922: 285)

<sup>45</sup> Schmitt 2007: 28

<sup>46</sup> Schmitt 2007: 37 a 117



slovo totiž vychází z *Partei* a poukazuje na napojení na určitou nějakým způsobem bojující, válku vedoucí nebo politicky činnou stranu nebo *skupinu* (kurzíva PK).<sup>47</sup> V takto pojaté „teorii partyzána“ nelze podcenit význam „konstitutivních kritérií“, kterými jsou „neregulérnost, vystupňovaná mobilita aktivního boje a vystupňovaná politická angažovanost.“<sup>48</sup> Znovu pak vhodně připomíná, že „základ politična nespočívá v pouhém nepřátelství, nýbrž v rozlišování přítele a nepřítele a předpokládá obojí, přítele a nepřítele.“<sup>49</sup> Pro analýzu činností, prosazujících skupinové zájmy v procesu politického rozhodování, má tento předpoklad (existence přítele a nepřítele) zásadní význam.<sup>50</sup>

### 1.3.2 Člověk a stát: skupiny v konceptu J. Maritaina

Při rozboru vztahů jedince a „nadosobní reality“ se ukazuje užitečným pokus o zpřesnění klíčových pojmů a jejich interpretací. Úvodní (a zároveň nosnou) systemizaci různých typů „kolektivních entit“ nabízí J. Maritain ve své práci *Člověk a stát*. Především doporučuje rozlišovat mezi společenstvím a společností a zdůrazňuje, že „...společenství je více dílem přirozenosti a je úžeji spjato s biologickým řádem“, zatímco společnost „...je více dílem rozumu a je těsněji spjata s rozumovými a duchovními schopnostmi člověka“.<sup>51</sup>

Tento koncept posléze rozvádí úvahou o rozdílných „objektech“ (materiálních či duchovních), kolem nichž se generuje jakási síť stmelujících, spřádajících vztahů mezi jedinci.

„Ve *společenství* je tímto objektem nějaký *fakt*, který je tu dříve než určení lidského rozumu a vůle a který působí nezávisle na nich: vytváří nevědomou společnou psyché, psychologické struktury a společné citění, společné mravy.“<sup>52</sup>

---

<sup>47</sup> Schmitt 2008: 20-21

<sup>48</sup> Schmitt 2008: 25

<sup>49</sup> Schmitt 2008: 88

<sup>50</sup> Schmittovo rozlišení přítele a nepřítele je někdy nepřesně interpretováno, např. v práci Dočekalová, P., Švec, K. a kol. 2010: 61, kde v této souvislosti autoři uvádějí, že „... toto pojetí vychází z určitého obrazu člověka – tedy obrazu, že člověk je ‘zlý’.“ (s. 61)

<sup>51</sup> Maritain 2007: 6

<sup>52</sup> Maritain 2007: 7

„...Ve *společnosti* je oním objektem nějaký *úkol*, který má být splněn, neboli *cíl*, jehož se má dosáhnout. Ten závisí na určeních lidského rozumu a vůle a dříve než on je tu činnost rozumu jednotlivců (jejich rozhodnutí nebo alespoň souhlas). V případě společnosti se tak explicitně vynořuje objektivní a rozumový prvek společenského života a ujímá se řídicí úlohy.“<sup>53</sup>

Přes zřetelný terminologický přínos takto zpřesněných dvou odlišných typů společenských uskupení, mají oba typy, jak *společenství*, tak i *společnost*, v určitých kontextech analogické postavení a mohou být vzájemně zaměnitelné. Tyto kontexty, v nichž se do značné míry stírají odlišnosti mezi nimi a vystupují do popředí jejich podobnosti, lze najít zejména v procesu „policy-making“, při tvorbě politiky, v průběhu zprostředkování a prosazování diferencovaných zájmů a při dosahování politických rozhodnutí a při realizaci navazujících kroků, akcí a dílčích „policies“. Uvádí-li se jako příklady *společnosti* obchodní firma, odborový svaz, vědecké sdružení či politická společnost, a to v kontrastu k příkladům *společenství*, kde figurují regionální, etnické, jazykové skupiny, společenské třídy, přičemž „(k)men, klan jsou společenství, jež připravují a ohlašují příchod politické společnosti“ (tamtéž.), pak tento kontrast ustupuje do pozadí tehdy, chceme-li pochopit a analyzovat složitý komplex politické komunikace a soupeření mezi nejrůznějšími skupinovými aktéry v soudobých demokraciích.

Pro analýzu tvorby politiky by apriorní kategorizace zájmových skupin na ty, které by patřily mezi *společnosti*, oproti těm aktérům skupinových zájmů, kteří by patřili mezi *společenství*, patrně nevedla k produktivním posunům v poznávacím procesu. Spíše naopak by taková striktní typologizace přispěla k posílení statického pohledu, nehledě na potíže spojené s hledáním „klasifikačních kritérií“ v těch případech, kdy jsou skupinové zájmy „neseny“ subjekty síťového charakteru s nezřetelnými obrysy (např. issue policy network), neformálními proměnlivými zájmovými seskupeními, či skupinami typu ad hoc.

V jistém smyslu naznačenou měkkou hranicí mezi *společenstvím* a *společností* připouští Maritain v pasáži, věnované jednomu z nejsložitějších *společenství*, totiž

---

<sup>53</sup> Maritain 2007: 7

národu, a jeho často napjatého vztahu s jiným významným společenstvím, totiž sociální třídou.

„Národ prosperuje díky institucím, u jejichž vzniku nestojí ani tak sám národ jako spíše lidská osoba a lidský duch, rodina, dílčí skupiny uvnitř společnosti nebo politická společnost.“<sup>54</sup> Chápat tento výrok jako pevný svorník tří témat (politika - skupiny - instituce), má své silné opodstatnění a vytváří spolehlivou základnu pro ucelený a věrohodný přístup k dynamické pluralitní politice.

...Národ není společnost. Nepřekračuje práh politického řádu. Je to společenství různých společenství, vědomá síť společných představ a společných cílů, které vznikly vlivem lidské přirozenosti a instinktu kolem určitého počtu společenských, historických a fyzických daností. Národ je stejně jako všechna ostatní společenství „akefální“. Má elitu a střediska vlivu, ale nemá hlavu či řídicí autoritu. Má své struktury, ale nemá racionální formy ani právní organizaci.“<sup>55</sup> V souvislosti s navazujícím tématem (působení zájmových skupin v pluralitní demokracii) nelze přehlédnout, že takto vyjádřený názor (všechna společenství včetně národa jsou akefální), plně koresponduje s poznatky ze studia některých typů sítí aktérů tvorby politiky (sítí bez centrální autority, tedy „bez hlavy“), jimiž jsou dílčí/skupinové zájmy vnášeny do politických rozhodovacích procesů.

Průnik mezi společenstvím a společností, umožňující „akt zrození“, reflektuje „měkkou hranici“, od níž se může odvíjet evoluční proces „politické společnosti“.

„Uvnitř národního společenství se může zrodit idea politické společnosti, ale národní společenství může být pouze příznivou půdou a příležitostí pro takový vývoj. Idea politické společnosti náleží sama o sobě do jiného, vyššího řádu.“<sup>56</sup>

Přestože se často směšuje politická společnost a stát (přínejmenším se nezduřazuje podstatná odlišnost mezi pojmem politická společnost a pojmem stát), má, pro pochopení procesů, jimiž se v soudobé politice prosazují skupinové zájmy,

---

<sup>54</sup> Maritain 2007: 9

<sup>55</sup> Maritain 2007: 9-10

<sup>56</sup> Maritain 2007: 10

zásadní význam zpřesnění obou pojmů. Jestliže přijmeme ustálené pojetí státu jako politického útvaru, formovaného v podobě určité organizační jednotky, a jestliže současně přijmeme citovanou ideu politické společnosti, pak lze vcelku bez výhrad akceptovat zřetelnou „převahu“ dimenze, v níž je zakotvena politická společnost.

„Politická společnost je celek. Stát je část, dominantní část tohoto celku. Politická společnost, kterou vyžaduje přirozenost a realizuje rozum, je nejdokonalejší ze všech časných společností.“<sup>57</sup>

Koncept plurality skupin, vystupujících s vlastními představami, týkajících se prosazení jejich vlastních (skupinových) zájmů v politickém soutěžení, zřetelně rezonuje s pojetím, respektujícím svébytnou povahu „dílčích společností“.

„Politická společnost zahrnuje do své vyšší jednoty také rodinné skupiny, jejichž práva a základní svobody jsou starší než politická společnost, a mnoho jiných dílčích společností, které pocházejí ze svobodné iniciativy občanů a měly by být co nejautonomnější. V tom je prvek pluralismu, vlastní každé opravdu politické společnosti.“<sup>58</sup>

Institucionální přístup k procesu politického rozhodování se rovněž odráží v uznání organického provázání celého komplexu více či méně fixovaných pravidel, používaných v nejrůznějších typech interakcí mezi lidmi.

„K životnímu řádu politické společnosti přispívají zákony všeho druhu: spontánní a neformulovaná skupinová pravidla až po zvykové právo a zákon v plném slova smyslu. V politické společnosti vystupuje autorita zdola nahoru, jak ji určuje lid, a proto je normální, že veškerá dynamika autority se v politické společnosti skládá z dílčích a jednotlivých autorit, jež tvoří stupně až po nejvyšší autoritu státu.“<sup>59</sup>

---

<sup>57</sup> Maritain 2007: 12-13

<sup>58</sup> Maritain 2007: 14

<sup>59</sup> Maritain 2007: 14

Takto naznačená charakteristika státu mu jednak přiznává „vysokou“ („nejvyšší“) hierarchizovanou pozici, na straně druhé však jednoznačně podřazuje stát politické společnosti.

„Stát je pouze část politické společnosti... Stát je část *specializovaná* na zájmy celku... Stát je pouze orgán zmocněný k užívání moci a donucování a složený z expertů a specialistů na veřejný řád a veřejné blaho – je to nástroj ve službách člověka. Dávat člověku služeb tohoto nástroje je politická zvrácenost. Lidská osoba jakožto individuum tu je pro politickou společnost a politická společnost tu je pro lidskou osobu jakožto osobu. Ale člověk zde není z žádného titulu pro stát. Stát je pro člověka. Když říkáme, že stát je nejvyšší součástí politické společnosti, znamená to, že stojí nad ostatními orgány či kolektivními částmi této společnosti, ale neznamená to, že stojí výše než politická společnost sama.“<sup>60</sup>

V souhrnu lze pak označit takto charakterizovaný politický koncept státu jako teorii „instrumentální“ (kde stát je částí či nástrojem politické společnosti, není subjektem práva, tím je lid a politická společnost, práva lidu a politické společnosti nemohou být přenesena na stát, který má „nejvyšší autoritu nikoli svým vlastním právem a ve svém vlastním zájmu, nýbrž pouze na základě a v míře požadavků společného dobra.“<sup>61</sup>

Ostře se přitom distancuje od despotického konceptu státu (kde stát je subjektem práva, je nad politickou společností) a má „nejvyšší moc na základě svého vlastního přirozeného a nezczitelného práva a pro svůj vlastní zájem.“ V pozadí takového „despotického“ pojetí státu spatřuje teorii „substancialistickou“ neboli „absolutistickou.“<sup>62</sup>

Pro poznání trendů, obsahu i forem, jimiž prošla moderní politika, má zásadní význam varování před vnitřními tendencemi „procesu absolutizace státu“ (vrcholící nástupem totalitních režimů, od německého nacismu, přes italský fašismus až po komunismus ruských sovětů). Cestu k obnovení nejvyšší funkce státu (tedy zajišťovat zákonnost a podporovat svobodný rozvoj politické společnosti) vidí, jako

---

<sup>60</sup> Maritain 2007: 15

<sup>61</sup> Maritain 2007: 16

<sup>62</sup> Maritain 2007: 16

nejnaléhavější úkol dnešních demokracií, v prosazování „sociální spravedlnosti“ takovým způsobem, aby „se stát stal opravdu nástrojem ve službách společného dobra všech.“<sup>63</sup>

Mezi důrazem na sociální spravedlnost a „pečovatelským státem“ či „welfare state“ však spatřuje autor podstatný rozdíl. „Pečovatelství stát“ se vydává na scestí, když „se stát pokládá nesprávně za celek, za *celek* politické společnosti, a když v důsledku toho začne vykonávat funkce a plnit úkoly, které normálně náležejí politické společnosti.“ Zde kritický hrot vyostřuje, mluví o parazitních změnách a destruktivním procesu, nastávajícím tehdy, když „pečovatelský stát ... nespokojuje se s tím, že kontroluje život politické společnosti z hlediska společného dobra (což je normální), ale přímo organizuje, řídí a spravuje všechny jeho formy – ekonomické, obchodní, průmyslové, kulturní i to, co se týká vědeckého výzkumu nebo sociální péče a zabezpečení -, pokud se domnívá, že to vyžaduje zájem veřejného blaha.“<sup>64</sup>

Ve svém zaujetí pro nápravu tohoto trendu, který postupuje proti „normálnímu rozvoji státu“, dokonce vyzývá, v souvislosti s diferenciací pojmu *znárodnění* (s implikací socialistické centralizace a dirigismu) a pojmem *socializace* (s implikacemi personalistickými a pluralistickými), k tomu, aby stát uváděl do chodu a podporoval „... podniky projektované a řízené *nikoli* státem ani kontrolované ústřední politickou správou země, nýbrž řízené na místě koordinovanou činností soukromých podniků a různými zainteresovanými skupinami obyvatel pod vedením nezávislých odpovědných orgánů.“ Touto „první etapou“ by tak „... sám stát uvedl do pohybu hnutí postupné decentralizace a ‘odstátnění’ společenského života, jehož cílem by byl vznik nového personalistického a pluralitního režimu.“<sup>65</sup>

---

<sup>63</sup> Maritain 2007: 20-21

<sup>64</sup> Maritain 2007: 22

<sup>65</sup> Maritain 2007: 23-24

## 1.4 Pojetí demokracie

Elementární typologie „doktrín“ demokracie nabízí standardní členění na klasický koncept demokracie a neklasické koncepty (teorie) demokracie.

Klasická definice, vycházející z utilitárního racionalismu a odrážející „zakladatelské“ názory osmnáctého století, pojímá demokracii jako takové „...institucionální zřízení, které umožňuje provádět politická rozhodnutí a konat obecné dobro prostřednictvím volených jedinců, jež se shromažďují, aby naplňovali vůli lidu, který si je zvolil.“<sup>66</sup> Tato definice je založena na předpokladech, o nichž klasičtí demokraté nepochybovali, tedy, že: 1) existuje „obecné dobro“, snadno definovatelné a srozumitelné pro každého rozumného jedince, které samo poskytuje jasné odpovědi na to, které kroky, rozhodnutí a akce jsou dobré či špatné. 2) současně existuje „obecná vůle lidu“ („volonté générale“), vyjadřující společný zájem na dosahování obecného dobra (blahobytu či štěstí). Tyto předpoklady ovšem nejsou nezpochybnitelné.

Základní námitky vůči předpokladům, na nichž stojí klasický koncept demokracie, se týkají obou klíčových pilířů. Za prvé, „neexistuje jednoznačně definované obecné dobro, na kterém by se všichni lidé shodli, nebo které by přijali pod tíhou racionálních argumentů.“<sup>67</sup> Pro tvorbu politiky má naopak zásadní význam diversity názorů, zájmů a postojů proměnlivě utvářených skupin jedinců, kteří vnímají rozdílným způsobem dílčí stránky „dobrých hodnot“, mají odlišné preferenční stupnice hodnot a liší se v názoru na relevanci, naléhavost i metody a postupy řešení jednotlivých problémů. Za druhé, v přímé návaznosti na koncept absence konzistentního, všem zřejmého a všemi přijímaného obecného dobra, ztrácí proto i druhý klíčový pilíř své opodstatnění: své těžiště ztrácí rovněž idea obecné vůle lidu. Reálný demokratický proces, probíhající v reálném čase, je naplňován řadou přijatelných dílčích kompromisů, jimiž jsou uspokojeny některé zájmy, zatímco jiní jedinci a skupiny zůstávají se svými názory a zájmy v daném politickém rozhodnutí podle svých představ dostatečně „nezahrnuti“. V demokratickém procesu však jde

---

<sup>66</sup> Schumpeter 2004: 268

<sup>67</sup> Schumpeter 2004: 269

především o dlouhodobé prosazování názorů a zájmů většiny občanů. „Jsou-li výsledky vlády dlouhodobě uspokojivé pro většinu lidí, pak vláda *pro* lidi úspěšně složila zkoušku tam, kde by vláda *lidu* podle klasické doktríny demokracie pravděpodobně neuspěla.“<sup>68</sup>

Další argument proti předpokladu jednoznačné a nezávislé „obecné vůle lidu“ bere v úvahu existenci iracionálního momentu lidského chování, sníženou schopnost pohotového uvažování a vyhodnocování faktů, podléhání předsudkům a sklon k nelogickému chování pod vlivem mimo-racionálního přesvědčování. Souhrnným důsledkem těchto prvků „lidské přirozenosti“ se stává oslabený smysl pro vlastní dlouhodobé zájmy, „...protože v politice se uplatní pouze slib vztahující se ke krátkému období a efektivně se prosadí jen krátkodobá racionalita.“<sup>69</sup> Přitom tímto působením lidské přirozenosti v politice se zvyšují šance „...pro skupiny, které jsou v politice schopné štípat dříví, až třísky lítají.“<sup>70</sup> Takové nesourodé skupiny (v nichž se aktivně projevují profesionální politici, stoupenci, představitelé a členové různých zájmových skupin, včetně těch, kdo mají potřebu se zviditelnit a zasahovat do politického dění) mohou „...dokonce formovat vůli lidu. Při analýze politického procesu máme tedy co do činění ne s vůlí ryzí, ale uměle vytvořenou... Vůle lidu pak není hnací silou politického procesu, ale jeho produktem.“<sup>71</sup>

Klasická doktrína demokracie může nacházet své uplatnění za určitých podmínek, zejména v prostředí převládajícího protestantismu, zdůrazňujícího prvek rovnosti a ve společnostech, kde se vyskytují ustálené typy politických problémů, nekonfliktně a většinově přijímaných.<sup>72</sup>

Alternativní teorie demokracie opouští oba uvedené klasické předpoklady a staví do popředí proces výběru zástupců: potom „...definice zní: demokratická metoda je takové institucionální zřízení, které umožňuje činit politická rozhodnutí a v němž jednotlivci získávají rozhodovací moc v konkurenčním zápase o voličův hlas.“<sup>73</sup>

---

<sup>68</sup> Schumpeter 2004: 274

<sup>69</sup> Schumpeter 2004: 279

<sup>70</sup> Schumpeter 2004: 281

<sup>71</sup> Schumpeter 2004: 281

<sup>72</sup> Schumpeter 2004: 283-286

<sup>73</sup> Schumpeter 2004: 287



Přednosti neklasické teorie demokracie se projevují v několika důležitých momentech (např. jako kritérium odlišení demokratického zřízení od jiného, proces soupeření o pozici vůdce a role konkurence v chování vůdce, úkol voličů vládu vytvořit a také ji odvolat, vztah demokracie a svobody).

Pro analýzu reflexe skupinových zájmů v procesu politického rozhodování otevírá neklasická teorie demokracie široké pole otázek a možných výzkumných témat: jak je zprostředkováno prosazování skupinové vůle, jak politici zařazují určitou skupinovou vůli do své konkurenční nabídky, jak se vzájemně střetávají dílčí skupinové zájmy, jak se odrážejí skupinové zájmy ve veřejném mínění a jak působení zájmových skupin ovlivňuje utváření politické agendy a celkovou politickou situaci.<sup>74</sup>

Neklasická teorie demokracie také osvětluje existenci politických stran. V ostrém kontrastu s klasickou doktrínou (zejména Edmund Burke a jeho známá definice politické strany jako skupiny lidí, kteří se snaží prosazovat veřejné blaho „podle principu, na němž se všichni shodnou“) je potom definována politická strana jako „...skupina lidí, kteří se dohodli, že budou v konkurenčním boji o politickou moc postupovat společně.“<sup>75</sup>

V duchu „neklasické“ koncepce demokracie, formulované J. A. Schumpeterem (a v principu přijaté R. Dahlem, G. Sartorim i K. R. Popperem), spočívá klíčová role občana jako voliče v podstatě ve dvojí funkci dvou vzájemně propojených procedur: jednak jde o možnost vládu vytvořit, což úzce souvisí s reálnou možností pokojnými cestami stávající vládu odvolat. Významný důsledek, plynoucí z tohoto principu, kdy vláda je svěřena „...těm politikům, kteří mají větší volební podporu než ostatní konkurující týmy“,<sup>76</sup> nevymezuje však použití konkrétního volebního systému. Proto ani volební systém poměrného zastoupení, ani většinový volební systém, nemohou být chápány jako „obecně lepší“ pro demokracii jako takovou (aplikace každého z nich má přirozeně odlišné dopady, např. poměrné zastoupení posiluje fragmentaci politických stran, zvyšuje relevanci malých stran, v důsledku čehož otevírá cestu pro sestavování nejrůznějších vládních koalic).

---

<sup>74</sup> Schumpeter 2004: 288-290

<sup>75</sup> Schumpeter 2004: 301

<sup>76</sup> Novák 2001: 22

„Zatímco účinnost ...v socioekonomickém smyslu... je stavěna do vztahu – ne-li přímo protikladu – s legitimitou, politická akceschopnost je stavěna do vztahu – ne-li přímo protikladu – s reprezentativitou, zastupováním. Reprezentativita může být definována jako schopnost zajistit v parlamentu hlasy pro různé zájmy, skupiny a strany. Zatímco britský (neboli westminsterský) typ demokracie obětuje reprezentativitu parlamentu nutnosti mít akceschopnou vládu, kontinentální typ demokracie obětuje politickou akceschopnost ve prospěch reprezentativity parlamentu... z hlediska institučního inženýrství nelze vybudovat zastupitelský systém, který maximalizuje jak funkci fungování, tak funkci vyjadřování či zrcadlení.“<sup>77</sup> Posílení funkce vyjadřování či zrcadlení se v tomto smyslu z povahy věci do značné míry vymyká z možností „institučního inženýrství“. V pluralitním kontextu se právě tato funkce, zajišťující toky a formy vyjadřování určitých názorů a konkrétních zájmů (a jejich odraz v politickém rozhodování) stává doménou působení aktivizovaných zájmových skupin.

#### **1.4.1 Problémy pluralitní demokracie a pojem polyarchie**

Výchozí charakteristiku Dahlova pojmu polyarchie lze stručně vyjádřit jednak jako takový systém vlády, který je založený na citlivosti politických autorit vůči preferencím svých občanů, kteří jsou považováni za politicky rovnoprávné. Jiným způsobem charakterizovaná polyarchie je demokracií ve velké měřítku, přičemž vyvrálá polyarchie je systémem 20. století (po předchozích třech obdobích růstu, přes mužské polyarchie, omezené/neúplné polyarchie až k plné polyarchii). „...v dlouhé historické perspektivě, život pod demokratickou vládou ...není 'přirozeným' stavem lidstva.“<sup>78</sup>

Pro bližší pochopení konceptu polyarchie, spojujícího dimenzi liberalizace (možnosti soupeření s opozicí o podíl na moci) a dimenzi univerzálnosti (práva účasti

---

<sup>77</sup> Novák 2001: 24-25

<sup>78</sup> Dahl 1995a: 211

na politickém rozhodování), má pro Dahla zásadní význam formulování sedmi institucí nutných pro plnou polyarchii:

1. Kontrola nad vládním rozhodováním o politických zásadách je svěřena voleným vládním úředníkům.

2. Volení vládní úředníci jsou vybíráni a pokojně odvoláváni v poměrně častých, spravedlivých a svobodných volbách, ve kterých je zcela omezen nátlak.

3. Prakticky všichni dospělí mají právo hlasovat v těchto volbách.

4. Většina dospělých má také právo ucházet se o veřejné úřady, o které se ucházejí kandidáti v těchto volbách.

5. Občané mají účinně prosazované právo na svobodu projevu, zejména politického, včetně kritiky vládních úředníků, chování vlády, převládajícího politického, ekonomického a společenského systému a převažující ideologie.

6. Mají také přístup k alternativním zdrojům informací, jež nejsou monopolem ani vlády, ani žádné jediné skupiny.

7. Konečně mají účinně prosazované právo vytvářet svrchovaná sdružení včetně politických, jako jsou politické strany a zájmové skupiny, jež se pokoušejí ovlivňovat vládu konkurencí ve volbách a dalšími pokojnými prostředky a rovněž do těchto sdružení vstupovat.<sup>79</sup>

Z takto celistvě formulovaných sedmi fundamentálních institucí polyarchie mají, z hlediska tvorby politiky „zdola“ (ve smyslu politické „mikro dimenze“, heslovitě vyjadřované jako způsob vládnutí lidí, pro lidi a lidem) zvláštní význam instituce označené jako číslo pět a sedm.

První z nich, uvedená instituce pátá, se týká svobody projevu a kritiky nejen činnosti hierarchizovaných politických aktérů exekutivy, ale i kritiky systémových principů, na nichž je založena konfigurace dělby moci, včetně souvisejících společenských a ekonomických rámců a jejich ideologických východisek. Rozevírá se tak široký prostor pro občana, který má „účinně prosazované právo...“ jak na svobodu projevu (názoru a zájmu), tak na kritiku fungování politického systému (rozhodovacích aktů a činností), včetně kritiky samotné institucionální základny. Spojují se tím dva prostory, které mohou, nikoli však nutně, být naplněny dvěma typy politické

---

<sup>79</sup> Dahl 1995a: 212

participace občana: na jedné straně „projevu názoru a zájmu“ občana, na straně druhé, „projevu kritiky“ různých stránek politického dění, od kritiky každodenní politické praxe a rutiny, až po „kritické odmítání či destrukci“ daného politického systému. I přes zjevné možnosti průniku obou těchto typů politické participace občana (např. projevem kritiky projevit názor a směřovat k prosazení zájmu), zůstává jejich vzájemné rozlišení užitečným nástrojem, umožňujícím zachytit dva „modelově“ odlišné aspekty.

Projevem názoru a zájmu občana se primárně naplňuje vlastní obsah demokracie: tento aspekt souvisí s procesem sladování zájmů, s dynamizací politiky, s efektivnějším politickým rozhodováním, napomáhá a posiluje vnitřní reflexivnost politického systému – tento aspekt má interní charakter.

Projevem kritiky občana se primárně vyjevuje nesouhlas, distancování, odlišné chápání, rozdílné preference a postoje: tento aspekt souvisí s touhou po změně (od dílčí po systémovou až radikální) a má externí charakter, posilující odstředivé tendence.

Uvedená Dahlova sedmá nutná instituce polyarchie má rovněž, z hlediska analýzy tvorby politiky, zvláštní význam. Účinně prosazované právo vytvářet „svrchovaná sdružení včetně politických, jako jsou politické strany a zájmové skupiny...“ v sobě skrývá dvě otázky. Za první, v jakém smyslu chápat pojem „svrchovaná sdružení“, a za druhé, do jaké míry lze považovat zájmové skupiny za politická sdružení (vedle politických stran legitimně soupeřících účastí ve volbách o podíl na moci). Obě tyto otázky se staly jedním z hlavních témat této práce.

Dahlův přínos k pochopení povahy a podstaty pluralitní demokracie je zřetelný v jeho odpovědi na otázku proč se polyarchie rozvinula v některých zemích a v jiných nikoli (včetně podmínek přechodu k polyarchii, jejího udržení, nebo zhroucení polyarchie v jedné zemi). Podmínky příznivé pro polyarchii (jsou-li dostatečně silné a nedojde-li k jejich oslabení), působí ve vzájemné provázanosti vnitřních a vnějších faktorů.

Šance na rozvoj a udržení institucí polyarchie v nějaké zemi budou značné, „pokud prostředky násilného donucování budou rozptýleny nebo neutralizovány; pokud země má ‘moderní, dynamickou a pluralitní’ společnost; pokud je kulturně stejnorodá, nebo pokud není stejnorodá, není rozdělena na silné a výrazné subkultury, nebo pokud je takto rozdělena, jejím vůdcům se podařilo vytvořit konsociální uspořádání pro zvládnutí subkulturních sporů; pokud má politickou kulturu a přesvědčení, zejména mezi politickými aktivisty, jež podporují instituce polyarchie; a pokud nepodléhá intervenci cizí moci, která je nepřátelská polyarchii.“<sup>80</sup>

#### 1.4.2. Kritéria demokratické autority

*Motto:*

*„...zvýší-li se počet členů demokratického společenství, sníží se tím podíl každého jednotlivce na rozhodování. Kolektiv roste: individuum se scvrkává – jak co se týče vlivu, moci, svobody, tak schopnosti tvořit zákony, jimž pak podléhá.“*

*(Dahl 1995b: 70)*

Klasik pluralitní demokracie R. Dahl přistupuje k uvedenému paradoxu bez náznaku schematizace a připomíná užitečnou zásadu: „potřebujeme společenství různých dimenzí, k různým účelům.“<sup>81</sup> Jeho známá tři kritéria demokratické autority (osobní volba, kompetence a hospodárnost) formuluje v podstatě jako odpověď na netriviální otázku: za jakých okolností nelze v demokratickém společenství rozhodovat na základě hlasování. Rozlišuje a charakterizuje pak celkem pět druhů demokratické autority (odvozené od výborové demokracie, přímé demokracie, referenční demokracie, zastupitelské demokracie a delegované autority), aniž by se uchýlil k obecným normativním soudům: „každá... (z nich)... je za určitých okolností lepší než ostatní, ale žádná není lepší než ostatní za všech okolností.“<sup>82</sup>

Dahlův rezervovaný přístup k pokusům vytvářet jakési modelové vzory či „obecně převládající model“, který by zobecnil zkušenosti demokratických zemí

---

<sup>80</sup> Dahl 1995a: 239

<sup>81</sup> Dahl 1995b: 71

<sup>82</sup> Dahl 1995b: 56

s vyspělou ekonomikou, jen dokládá jeho důsledné reflektování specifických charakteristik jednotlivých zemí s jejich různorodými „path dependence“ a „assets specificity“. Tomu plně odpovídá jeho skeptický pohled na smysluplnost hledání teoretických konstrukcí: „skutečná praxe vyspělých demokratických zemí je...příliš rozmanitá a složitá, než aby se dala vyjádřit nějakou teorií.“<sup>83</sup> Obhajuje proto proměnlivou, neredukovanou a nepolarizovanou varietu nejen forem vlastnictví, ale poukazuje zejména na neúčelnost schematických apriorních pevných hranic mezi „public“ a „private“: „pod slovy ‘soukromý’ a ‘veřejný’ se skrývá téměř nekonečné množství možností a žádný rozumný jednotlivec - nebo společnost – nemůže po pečlivém zvážení konkrétních možností v specifické situaci usoudit, že určitá forma vlastnictví a kontroly je zásadně lepší než způsoby jiné.“<sup>84</sup>

Při rozboru potíží spojených s prosazením prvního z kritérií demokratické autority (kritéria osobní volby) rozlišuje tři úrovně řízení (interní, ekonomické a státní řízení) a na otázku jak lze uspokojit zásadu postižených zájmů odpovídá: „...kromě zaměstnancům lze dát právo účasti na interním řízení a přímý vliv na vedení podniku též jiným postiženým zájmům – například zastoupením v správní radě. Toto řešení nazveme *řízení zájmovou skupinou*.“<sup>85</sup>

I přes jistou návaznost na americký étos a politickou kulturu, považuje Dahl řízení zájmovou skupinou za méně žádoucí než systém samosprávy, protože „...řízení zájmovou skupinou přispívá velice málo k demokratizaci vnitřního prostředí podniku. Spíš tu zavádí jakýsi imaginární systém delegované autority... Delegáty postižených zájmů by nepochybně musela nějakým způsobem určovat federální vláda, třeba organizováním zájmových skupin nebo odborných sdružení... Vznikl by choulostivý problém jaké zájmy hájit a v jakém rozsahu...“<sup>86</sup>

V tomto aspektu se odhaluje jádro reflexe skupinových zájmů v procesu politického rozhodování. Jde o artikulaci dotčených zájmů různými aktéry tvorby politiky, v různých fázích přijímání rozhodnutí, v různých etapách formování dílčích politik, spojených se snahou o ovlivnění rozhodovacích postojů „policy-makers“, kteří

---

<sup>83</sup> Dahl 1995b: 77

<sup>84</sup> Dahl 1995b: 78

<sup>85</sup> Dahl 1995b: 103

<sup>86</sup> Dahl 1995b: 103

působí v proměnlivém poli dočasně uzavíraných „řešitelských koalic“, v prostředí více či méně institucionalizovaných „policy-networks“.

Další problém, jímž nevyhnutelně trpí pluralitní demokracie v soudobém světě, je všeobecně kritizovaná nízká ochota občanů účastnit se nejrůznějších typů politického rozhodování, jehož dopady se jich v té či oné míře podstatným způsobem dotýkají. V přímé návaznosti na kritérium hospodárnosti jde o to, že „...*efektivní účast na 'demokratickém' rozhodování má své horní meze dané pouhým počtem zúčastněných.*“<sup>87</sup>

Dilema spojené s úvahami o polyarchii jako „aproximaci vlády lidu“ lze překonat s pomocí dvou pragmatických zásad, které „...poslouží při snaze vyřešit problémy demokratického leviatana: 1. Dá-li se záležitost vyřešit nejlépe demokratickým společenstvím, mělo by se jí zabývat co nejmenší společenství, jaké je schopné ji zvládnout. 2. Při pochybnostech, zda by větší společenství nebylo k tomu účelu výhodnější, je třeba vždy brát v úvahu výlohy navíc a možnost, že takové rozhodnutí zvýší u jednotlivce pocit bezmocnosti.“<sup>88</sup>

První z uvedených „pragmatických zásad“ soudobého klasika pluralitní demokracie se nápadně podobá principu subsidiarity, který je dlouhodobě deklarován v EU, jako základ dělby kompetencí pro řešení agend na unijní úrovni a na úrovni členských států.

Pokud jde o druhou zásadu, pak je zřejmé, že uspokojivá míra účasti občanů přímo závisí na jejich pocitu „vybavení“ stejnými/srovnatelnými možnostmi a prostředky ovlivnit rozhodnutí. Jestliže nápad použít metodu losování jako obecnou proceduru obsazování postů politických zástupců neobstojí v konfrontaci s kritérii osobní volby, kompetentnosti i hospodárnosti, pak zůstává nezodpovězena následující otázka: Jak velký by měl být politický prostor, v němž by občané chtěli zpravidla využít příležitosti k účasti na rozhodování o věcech veřejných (a které se dotýkají jejich zájmů)?

---

<sup>87</sup> Dahl 1995b: 107

<sup>88</sup> Dahl 1995b: 109

Jde tedy o to, „...jak by se mohli občané plněji uplatnit v malých jednotkách, menších než národní stát či obří velkoměsto. Tyto malé jednotky musí být... buď sousedství, nebo město lidských proporcí. To znamená jednak uchovávat, jednak tvořit.“<sup>89</sup>

I přes nutnost jasně odlišovat „příležitost k účasti“ občana na politickém rozhodování od „hodnoty jeho účasti“, ukazuje se, že Dahlův koncept polyarchie (jako pluralitní typ demokracie ve velkém měřítku, charakterizovaný sedmi politickými institucemi polyarchie) umožňuje konzistentní přechod od makro úrovně do úrovně regionálních celků, lokálních komunit, městských sdružení, sousedských spolků a společenství, či občanských iniciativ, tedy různým způsobem utvářené skupinové zájmy, reprezentující formy politického mobilizování občanských aktivit na „politické mikroúrovni“. Ve vzájemné interakci obou úrovní dochází ke generování dílčích agend (policies), řešených a modifikovaných v demokratické politické soutěži.

---

<sup>89</sup> Dahl 1995b: 113



## 2. Institucionální paradigma

### 2.1 Zrod a proměny institucionalismu

Původní (americký) institucionalismus, založený na metodologickém kolektivismu, se rozvíjel od konce 19. století přibližně do konce 2. světové války. Thorstein Veblen, považovaný za zakladatele sociálně-psychologické větve původního institucionalismu, ve své stěžejní práci *Teorie zahálčivé třídy* (1899) podrobil tvrdé kritice materialistické pojetí úspěchu. Společenský status vyšších, majetných vrstev, pro něž se peníze a bohatství stávají základním měřítkem veškeré lidské činnosti, je ve společnosti prezentován formou okázalého využívání volného času („leisure class“) a v podobě demonstrativní spotřeby, která neuspokojuje reálné potřeby, ale ukazuje vlastní výlučné postavení členů této společenské skupiny. V další práci, *Theory of Business Enterprise* (1904), vymezil dvě základní, protikladné instituce: jednak instituci industrie (výroba pro užití, tvořivá lidská práce, řešení praktických problémů), a oproti tomu instituci business (výroba pro zisk, omezující rozvoj produktivních sil: důsledkem maximalizace zisku je plýtvání ekonomickými zdroji, hospodářské cykly, oddělení vlastnictví od řízení velkých korporací a politická moc ovládaná byznysem). Oba tyto typy institucí jsou pojaty polarizovaně, bez náznaku možného smíření či překonání vzájemného antagonistického vztahu: instituce industrie v tomto pojetí odráží obecný zájem, aktivní snahu prospět celku, zatímco instituce business odráží egoistický zájem skupiny, sledující jednoznačný cíl - mít se lépe než ostatní členové komunity, bez ohledu na jejich zájem, nebo i na jejich úkor.

John Rogers Commons,<sup>90</sup> považovaný za zakladatele právního směru původního institucionalismu, nabízí vysvětlení evoluce pokojného řádu, kooperace a řešení problému „scarcity“ v procesu postupného ustalování pravidel, vymezujících, jaký typ individuálního chování bude přijímán či zavrhován skupinou. Tato obecná „regulační“ pravidla nazývá „working rules“, ve smyslu funkčních pravidel chování jedince. V části věnované analýze transakcí (v obecném kontextu interakcím mezi jedinci ve

---

<sup>90</sup> John Rogers Commons (1862–1945), na Wisconsinské univerzitě se podílel na iniciativách, vedoucích k přijetí Zákona o sociálním zabezpečení (1935): stál tedy u zrodu „welfare state“ v USA.

skupině i mimo skupinu), jednoznačně akcentuje roli „working rules“ při podpoře pokojného stavu a kolektivní akce před rolí ochrany práv a svobod.<sup>91</sup>

„Working rules“ ve skutečnosti regulují chování v těchto dimenzích, které mohou, pokud se individuální zájmy prosadí v dalším vývoji, být nazvány právy, svobodami, apod. Primárně však „working rules“ prostě říkají, co jedinec musí, nesmí, smí, může, či nemůže dělat, jestliže autoritativní činitel, který rozhoduje spory, uplatní kolektivní moc komunity na tohoto jedince.<sup>92</sup>

Obecná funkční pravidla („working rules“) vyrůstají podle této koncepce v důsledku univerzálního problému vzácnosti, který, na jedné straně, vytváří konflikt zájmů jednotlivců (jako snahu různých jedinců usilujících o individuální podíl na omezených zdrojích, případně majících racionální zájem o kontrolu vzácných zdrojů/statků). Posiluje se tím tendence ke štěpení zájmů („cleavage“). Na straně druhé, vzácnost zdrojů vytvořila také vzájemnou závislost mezi jedinci, kdy kooperativní akce byla efektivnější než individuální akce při zmírňování problému vzácnosti. Posiluje se tím tendence k soudržnosti („cohesion“). Aby společnost přežila, potřebovala funkční pravidla, podporující „collective action“ a „to keep the peace“, tedy „to create order“, (tamtéž). Tendence k soudržnosti a pokojné řešení konfliktů v takto vyvinutém řádu může pak převažovat nad tendencí ke štěpení zájmů a eskalaci konfliktů.

Ve své další práci se Commons zabývá otázkou rozhodování sporů, vznikajících mezi jedinci při sledování jejich individuálních zájmů. „V každé transakci existuje konflikt zájmů, protože každý účastník se snaží dostat co nejvíce a dát co nejméně,... tudíž musejí dojít k 'funkční dohodě' ('working agreement') a poněvadž taková dohoda není vždy dosažitelná dobrovolně, je zde vždy nějaká forma kolektivní povinnosti rozhodovat spory. Jsou-li tato rozhodnutí akceptována jako precedenty a

---

<sup>91</sup> „...the working rules are designed primarily to keep the peace and promote collective action and only secondarily to protect rights and liberties.“ (Commons 1924/2006: 137)

<sup>92</sup> „The characteristic of all working rule is that they actually do regulate behavior in those dimensions which can, when individual interests come to be asserted in the later development of the race, be given the name of rights, liberties and so on. But primarily, both in history and in casual sequence, the working rules simply say what individuals must, must not, may, can, cannot do, if authoritative agency that decides disputes bring the collective power of the community to bear upon the said individuals.“ (Commons 1924/2006: 138)

jestliže se k nim přihlíží jako k samozřejmým při následujících transakcích, potom rozhodovací autorita nemusí intervenovat a obvykle neintervenuje, pokud konflikt opět nepřeroste v krizi při sporu mezi žalobcem a obžalovaným. Tento proces nazýváme 'Common-Law Method of Making Law by Deciding Disputes' (tvorba zákona rozhodováním sporů metodou zvykového práva?). Celému procesu pak říkáme 'Working Rules of Going Concern' (funkční pravidla sledování zájmů?) a jeho účelem je 'to bring Order out of Conflict' (z konfliktu vytěžit řád).<sup>93</sup> Jisté interpretační problémy vyplývají z nejednoznačného používání stěžejních termínů. Kromě „working rules“ se jedná především o pojem „going concern“, který je používán ve dvojím smyslu: Commons jej jednak vztahuje na organizace jako kolektivní jednotky akce, jednak jím odkazuje na jakékoli sociální uspořádání, řízené normativními pravidly.<sup>94</sup> V úvodní části své práce Právní základy kapitalismu, v níž se věnuje problému vzácnosti zdrojů a „working rules“, zdůrazňuje procesualitu, „vůli v akci“ („will-in-action“), kdy nejde o jednoho jedince, nýbrž o dva či více jedinců v akci, které nelze zachytit jinak než v pohybu, v transakcích na sebe navazujících a v určitém časovém úseku tvořících tok transakcí. Tento proces se skládá z fyzického procesu „going plant“ a obchodního procesu „going business“, je nazván „going concern“ a vymezen jako „akce a reakce s přírodními zdroji a transakce mezi lidskými bytostmi podle přijatých pravidel.“

V díle J. Commonse zaujímá ústřední místo argument, že systém tržní konkurence není „přírodním jevem“, ale že je spíše „sociálním činem“ („societal enterprise“) v tom smyslu, že předpokládá „nějaký právní rámec“ („a legal framework“), který není „darem přírody“ („a provision of nature“), ale je produktem civilizace. Ten „prostý systém přirozené svobody“ („simple system of natural liberty“), který Adam Smith popisuje příměrem „invisible hand“, nespočívá podle Commonse v ničem jiném, než v rámci pravidel uspořádané společnosti („the working rules of an orderly society“).<sup>95</sup> V souvislosti se „silou skupiny“, tedy je-li „skupina“ dostatečně silná a je schopna účinně ovládat vzácné zdroje („when the group is strong enough“), posouvá se důraz od pravidel vymezujících to, co jedince musí nebo nesmí dělat, k typům pravidel, týkajících se toho, co jedinec smí a může dělat. Proto podle Commonse jsou moderní

---

<sup>93</sup> Commons 1934: 118

<sup>94</sup> Commons 1934: 69

<sup>95</sup> Commons 1924/2006: 137

svoboda a volnost jednotlivce tím, co se vynořuje jako „jemné plody, po staletí se vyvíjejících funkčních pravidel“ („modern liberty and freedom of individuality emerges as the fine fruit of evolving centuries of working rules“).<sup>96</sup>

Práva a svobody, jak Commons opakovaně zdůrazňuje, nebyly dány jedincům „od přírody“, nýbrž jinými lidmi. Práva jsou „možnosti volby určité činnosti“ („options for action“), které jsou jedinci k dispozici prostřednictvím podpory „nějaké sociální komunity“.<sup>97</sup> V souladu s touto perspektivou pak pojem přirozených práv („natural rights“) může být zavádějícím, je-li podmíněn předpokladem, že existuje jakýsi „před-společenský“ („pre-social“) zdroj neměnných práv, vůči nimž by práva vytvořená společností mohla být poměřována.<sup>98</sup> Pro Commonse jsou práva nevyhnutelně sociální kategorií. Práva existují pouze pokud jsou zajištěna prostřednictvím „collective action“, a to formální či neformální společenskou podporou. Mimo „říši podpory“ prostřednictvím sociální komunity, žádná práva neexistují. Jak poukazuje V. J. Vanberg, L. von Mises, přestože má jinak málo společného s Commonsem, zaujímá v tomto smyslu obdobný postoj: „Svoboda a volnost se vždy týká mezilidských vztahů“ („Freedom and liberty always refer to interhuman relations“). Z toho vyvozuje, že „soběstačný jedinec je nezávislý, ale není svobodný: je vydán na milost každému, kdo je silnější než on. Silnější jedinec má moc zabít ho beztrestně. Je tudíž nesmysl jásat nad domnělou ‘přirozenou’ a ‘vrozenou’ svobodou... Člověk nebyl stvořen svobodný: veškerá svoboda, kterou má, mu byla dána společností. Pouze společenské podmínky mohou prezentovat člověku orbit, v jehož limitech může dosahovat svobody.“<sup>99</sup>

Tento názor má závažné konsekvence pro hodnocení kolektivní akce. Jestliže někdo vychází z premisi, že jedinci jsou nadáni/vybaveni „před-společenskými“ právy, pak bude patrně inklinovat k interpretování kolektivně vynucovaných („enforced“) pravidel jako zasahování do individuální svobody jedince. Jestliže, na straně druhé, někdo vyjde z předpokladu, že jedinci jsou vlastníky práv pouze tehdy,

---

<sup>96</sup> Commons 1924/2006: 137

<sup>97</sup> Vanberg 1997

<sup>98</sup> Commons 1924/2006: 136

<sup>99</sup> Vanberg 1997: 118

pokud mohou mobilizovat společenskou podporu na jejich obranu, pak role „kolektivního jednání“ bude v procesu zavádění a prosazování práv zvýrazněna.<sup>100</sup>

## 2.2 Nová institucionální perspektiva: Coase, North

Po 2. světové válce došlo k výrazné proměně původního institucionalismu: metodologický kolektivismus byl nahrazen metodologickým individualismem pod souhrnným názvem neoinstitucionalismus (neoinstitucionální politická ekonomie). Předmětem výzkumného zájmu se staly otázky vztahu formálních a neformálních institucí, teorie zastoupení („principal – agent problem“), sklonu k oportunnímu chování, problém morálního hazardu a negativního výběru, závislosti na cestě, kterou v minulosti byla utvářena institucionální základna („path-dependence“), koncept „polosilné racionality“. Významnými tvůrci této proměny byli Ronald Harry Coase a Douglass C. North.<sup>101</sup>

R. Coase při řešení „chirurgicky přesné otázky“<sup>102</sup> (Proč existují firmy?) rozpracoval klíčový pojem „transakční náklady“, pokrývající náklady tržních transakcí spojené s vyhledáváním, informováním, vyjednáváním, posuzováním, rozhodováním, uzavíráním kontraktu, jeho kontrolou a prosazením. Pomocí pojmu transakční náklady objasnil R. Coase existenci firem na základě rozdílu mezi výší nákladů firem a výší nákladů tržních transakcí.<sup>103</sup>

Pro analýzu souvislostí politiky a ekonomiky se tak otevřel prostor pro smysluplné tázání po nákladech nejen tržních transakcí, ale i nákladech politických transakcí, politických interakcí různého typu, politických kroků, nákladech tvorby politiky („policy-making“): elementární výrok, že „všechno něco stojí“, se v této

---

<sup>100</sup> Vanberg 1997: 107

<sup>101</sup> R. H. Coase obdržel Nobelovu cenu za ekonomii v roce 1991, D. C. North ji obdržel (společně s R. Fogelem) roku 1993.

<sup>102</sup> Kotlas 1993: 12.

<sup>103</sup> „I když by bylo možné uvažovat o tom, že by produkce mohla být realizována naprosto decentralizovaným způsobem prostřednictvím kontraktů mezi jednotlivci, samotný fakt, že 'to něco stojí' vstupovat takových transakcí, vede k tomu, že se vynoří firmy, aby začaly organizovat to, co by jinak bylo tržní transakcí, a to kdykoli, kdy jejich náklady jsou nižší než náklady 'provedení' takových transakcí prostřednictvím trhu.“ (tamtéž)

souvislosti nevztahuje pouze na finanční prostředky, ale týká se i nákladů spojených se změnou vzájemné důvěry aktérů politické akce, zahrnuje vynaložený čas na vyjednávání, právní a expertní výdaje: jde o široce pojaté „náklady výměny zdrojů“ („costs of exchanging“).<sup>104</sup>

Při analýze procesu tvorby politiky (v kontextu vztahů mezi aktéry na úrovni vlády a aktéry z okruhu zájmových a nátlakových skupin) je třeba sledovat tyto zdroje transakčních nákladů: komplexnost, mocenskou asymetrii, informační asymetrii a štíhlost.<sup>105</sup> Stupeň komplexnosti bude vyšší, bude-li „...vyšší počet eventualit náhodných nebo obtížně předvídatelných událostí (variant resp. proměnných), které musí obě strany interakce ex ante brát v úvahu předtím, než budou schopny ex post dosáhnout uspokojivé podoby dohody (kontraktu)... Cesta přes dosažení funkčního kontraktu mezi partnery je schůdná pouze tehdy, je-li míra komplexnosti minimální.“<sup>106</sup> Mocenská asymetrie vystupuje do popředí ve vztazích vládních a mimovládních aktérů tvorby politiky. Institucionální perspektiva pojímá kontrakty „...jako formu vztahu, eliminující možnosti exploatace tím, že zavazuje aktéry ke konkrétnímu a předem určenému průběhu jednání: jestliže jedna strana poruší daný kontrakt, může se druhá strana prostřednictvím soudu (třetí strany) domáhat kompenzace nebo usilovat o prosazení smluvního závazku (shody s ujednanými ustanoveními).“<sup>107</sup> Mocenské postavení aktéra vládní úrovně však reálně umožňuje zvrátit výrok třetí strany: příkladem mimořádně masivního „využití“ mocenské asymetrie vládním aktérem, včetně následných dopadů na politické uspořádání země, se blíže zabývá případová studie institucionální pokojné revoluce v Anglii 17. století.

O informační asymetrii jde tehdy, jestliže okolnosti relevantní pro danou interakci nejsou známy všem, ale pouze některým aktérům. Čtvrtý zdroj transakčních nákladů – štíhlost – se vztahuje k počtu partnerů, s nimiž musí aktér jednat v zájmu dosažení žádoucích záměrů (nízké transakční náklady tvorby politiky jsou tedy vázány na štíhlou interakci s malým počtem účastníků).

---

<sup>104</sup> Kotlas 2007: 20

<sup>105</sup> Hindmoor 1998: 30

<sup>106</sup> Kotlas 2007: 21

<sup>107</sup> Tamtéž

Specifický typ relace mezi skupinovými aktéry tvorby politiky se týká „asymetrické organizovanosti zájmů“: ukazuje se, že zájmy skupiny výrobců lze snadněji zorganizovat než zájmy skupiny spotřebitelů, a proto často dochází k tomu, že „...instituce jsou změněny tak, jak navrhují, resp. požadují organizovaní aktéři.“<sup>108</sup>

Douglass North definoval instituce jako „...lidmi vytvořená omezení („constraints“), která strukturují politické, ekonomické a sociální interakce. Instituce zahrnují jak neformální omezení (sankce, tabu, zvyky, tradice a normy jednání), tak i formální pravidla (konstituce, zákony, vlastnická práva).“<sup>109</sup> Formální ekonomická omezení a vlastnická práva jsou specifikována a prosazována politickými institucemi: ústředním problémem je podle D. Northe úkol, objasnit vývoj politických a ekonomických institucí, které vytvářejí takové ekonomické prostředí, jež „...indukuje růst produktivity.“<sup>110</sup>

Jiné členění institucí, vycházející z „konceptního oddělení státu a společnosti“<sup>111</sup> předkládá Voigt v podobě interních institucí (prosazení se neuskutečňuje prostřednictvím státu), na rozdíl od externích institucí, které jsou prosazovány státem. Potom lze schematicky rozlišit čtyři možné vztahy mezi interními a externími institucemi: neutrální vztah (vzájemně nepropojené oblasti), komplementární vztah (dohlíží stát i soukromé subjekty), substituční vztah (dohlíží buď stát, nebo soukromé subjekty), a vztah konfliktní (respektování interní instituce je nevyhnutelně spojeno s porušením externí instituce a naopak).<sup>112</sup>

Konkrétním vkladem ke zkoumání vztahů mezi externími a interními institucemi přispěl R. Putnam svou studií odlišných podmínek pro demokratické vládnutí na severu Itálie oproti jihu země, v níž zdůraznil roli, kterou v tomto diferenciačním procesu hrál faktor závislosti na minulém vývoji („path dependence“).<sup>113</sup> Četné dlouhodobé formy dobrovolně vznikajících zájmových uskupení (spolky, sportovní oddíly, apod.) v severních regionech země nebyly prostým odrazem altruistických

---

<sup>108</sup> Voigt 2008: 143

<sup>109</sup> North 1991: 97

<sup>110</sup> North 1991: 98

<sup>111</sup> Voigt 2008: 25

<sup>112</sup> Voigt 2008: 27

<sup>113</sup> Putnam 1993: 177–180

ideálů, ale vytvářely konkrétní, reciproční vazby zakotvené na interních institucích, nevynucovaných státem, čímž poskytovaly potřebnou spolehlivou „horizontální“ ochranu<sup>114</sup> proti rizikům a nejistotám rychle se měnícího průmyslového prostředí. Tím se vrstvily příznivé podmínky, posilující vzájemnou solidaritu mezi lidmi, a celkově vhodné pro vznik a fungování občanské společnosti („civicness“). Souhrnně vyjádřil S. Voigt takto výstižně rozdíly mezi institucionálními podmínkami na severu a na jihu Itálie, zachycené R. Putnamem v práci „Aby demokracie fungovala“: „Na severu vznikla stabilní sociální rovnováha s vysokou úrovní kooperace, důvěry, reciprocity atd. Naproti tomu na jihu se vytvořila jiná, rovněž stabilní rovnováha, kdy dominantní strategií chování je nespolupráce, podvádění, nedůvěra, oportunistus apod.“<sup>115</sup>

K vyjasnění vztahů mezi institucionální změnou a ekonomickým výkonem<sup>116</sup> přispěl dvěma pracemi D. North: „Structure and Change in Economic History“ (1981) a „Institutions, Institutional Change and Economic Performance“ (1995), první vydání z roku 1990. Znovu zde připomíná, že hlavní úlohou institucí ve společnosti je redukovat nejistotu zavedením stabilní (nikoli však nezbytně efektivní) struktury lidských interakcí. Institucionální změnu vidí jako složitý proces, v němž se do mezní změny mohou promítat důsledky změn pravidel, neformálních omezení i změny způsobů a efektivnosti prosazování. Instrukce se mění typicky inkrementálně: i když mohou být formální pravidla změněna jednorázově politickým či soudním rozhodnutím, neformální omezení (vtělená do zvyklostí, tradic a neformálních norem chování), jsou mnohem odolnější vůči záměrným politikám („deliberate policies“). Tato kulturní omezení („cultural constraints“) nejenom propojují minulost se současností a budoucností, ale poskytují i klíč k vysvětlení průběhu historické změny.<sup>117</sup> V přímé návaznosti na otázku: „Jak můžeme vysvětlit výrazně odlišné výkony různých ekonomik po dlouhé časové období?“ předkládá D. North ve své odpovědi koncept, založený na odlišení institucí a organizací: interakce mezi

---

<sup>114</sup> Srov. s kapitolou této práce, věnovanou historickým kořenům utváření skupinových aktérů, zejména roli gild.

<sup>115</sup> Voigt 2008: 58

<sup>116</sup> Vis, Woldendorp, Keman 2012: 73–96: pomocí osmi kombinací tří indikátorů (růst, zaměstnanost, dluh) formulují 8 modelů A–H (A-pozitivní skóre u všech indikátorů, H-pozitivní skóre u žádného indikátoru): 82–83. V jejich detailní analýze řady zemí v průběhu desítek let se nepotvrzuje konzistentní přímý vztah mezi institucionálním uspořádáním a ekonomickým výkonem: „for both the corporatism hypothesis and the consensus democracy hypothesis the outcomes of our analysis suggest the absence of a systematic direct relationship between institutional setup and overall economic performance“ : 87.

<sup>117</sup> North 1995: 6



institucemi a organizacemi utváří směr institucionální změny. Instituce, společně se standardními omezeními ekonomické teorie, determinují příležitosti ve společnosti. Organizace se vytvářejí proto, aby využily výhody těchto příležitostí, a zároveň, jak se organizace vyvíjejí, pozměňují přitom instituce. Výsledný průběh institucionální změny je tedy utvářen: 1. Vnitřním sepětím, které pramení ze vztahu soužití („symbiotic relationship“) mezi institucemi a organizacemi, které se vyvinuly jako důsledek struktury podnětů („incentive structure“). A 2. Zpětnovazebným procesem, jímž lidské bytosti vnímají změny v souboru příležitostí („opportunity set“) a reagují na tyto změny.<sup>118</sup>

V předchozí práci z roku 1981 kritizuje D. North neoklasické předpoklady, týkající se státu a ekonomického chování: Neoklasický model má asymetrické dilema (vestavěné ve své funkci chování), protože předpokládá jak maximalizaci blahobytu, tak i Hobbesiánský model státu, který omezuje chování tak, aby vytvořil životaschopný politický systém. Jestliže jednotlivci jednají racionálně podle prvního předpokladu, pak jednají iracionálně s ohledem na druhý předpoklad. Zřejmé doklady o ochotě jedinců pomíjet kalkulaci nákladů a výnosů (a například anonymně darovat krev) ukazují, že individuální užitkové funkce jsou prostě složitější, než jednoduché předpoklady zabudované v neoklasické teorii.<sup>119</sup>

K analýze institucionální změny je třeba přistupovat neschematicky a v první řadě si klást otázky v rámci tří (vzájemně souvisejících) dimenzí: 1. Jaké bylo působení externích či interních faktorů generujících danou změnu, 2. Jaký byl časový horizont institucionální změny, zda šlo o dlouhodobou kumulaci podnětů ke změně, či o krátkodobou, jednorázovou singulární akci, která danou změnu „spustila“, a 3. Jaké množství aktérů bylo efektivně zapojeno do změnového procesu, zda se jednalo o velké množství aktivistů či zda rozhodující úlohu sehrála selektivní skupina klíčových hráčů („key-actors“). Analogicky se ptal P. Sorokin ve své rozsáhlé empirické studii „Social and Cultural Dynamics“, v níž podrobil zevrubné analýze faktory typu zapojení účastníků, frekvence, intenzity, obsahu a dosahu vnitřních nepokojů („internal disturbances“), v různých historických epochách a etnikách.

---

<sup>118</sup> North 1995: 7

<sup>119</sup> North 1981: 46–47

## 2.3 Politické instituce

### 2.3.1. Urychlení institucionální změny: případová studie (Anglie)

Tématem následující komplexní případové studie<sup>120</sup> je zásadní proměna vztahu mezi politickými institucemi a chováním anglické vlády před rokem 1688 a po významné institucionální změně, ke které došlo v důsledku Slavné pokojné revoluce v roce 1688. Institucionální změny podstatným způsobem změnily postavení vlády, eliminovaly konfiskační chování vlády a nastolily období věrohodných závazků vlády, podpory a uznání vlastnických práv, s dlouhodobými dopady na ekonomickou prosperitu a politickou stabilitu země.

Těžiště spočívá v politických institucích, podmiňujících ekonomický růst, a to nejen pokud jde o pravidla ovládající ekonomickou směnu: zejména jde o to, jak jsou tato pravidla prosazována a jak a kým mohou být tato pravidla měněna. Kritickým faktorem je zde rozsah, v němž je režim či panovník sám vázán těmito pravidly: pravidla, která panovník může snadno „revidovat“, se podstatně liší (svými dopady na chování a výkon okolí) od přesně stejných pravidel, která nejsou předmětem „revidování“. Čím je pravděpodobnější, že panovník bude měnit vlastnická práva ve svůj prospěch, tím nižší jsou očekávané výnosy z investování, a tedy tím slabší jsou podněty/motivy k investování. Obecně platí, že k tomu, aby docházelo k ekonomickému růstu, musí vláda/panovník nejen zavést a udržovat relevantní soubor práv, ale musí se především věrohodně zavázat k jejich dodržování.

Vládce se k tomu obecně může zavázat dvěma způsoby. Prvním je zavedení precedentu „zodpovědného chování“, kdy vždy uznává závazky plynoucí pro něho samotného z určitého souboru pravidel, které vždy konzistentně prosazuje. Jde však o velmi vzácný jev, také proto, že tlaky a permanentně napjatá finanční potřeba zpravidla vedou vládce k „nezodpovědnému chování“ a porušování uzavřených dohod. To úzce souvisí s fenoménem „mocenské asymetrie“, který (vedle míry komplexnosti) představuje další „...faktor, působící směrem k růstu transakčních nákladů, a hraje

---

<sup>120</sup> North, Weingast 1989: 803-832

specifickou roli ve vztazích vládních a mimovládních aktérů tvorby politiky.<sup>121</sup> S mocenskou asymetrií tedy nevyhnutelně souvisí, že „...vládní aktéři disponují širším prostorem pro prosazování svých zájmů a záměrů v tvorbě politiky, což je na straně druhé spojeno s nižší mírou věrohodnosti dodržování jejich vlastních kontraktačních závazků.“<sup>122</sup>

Kromě možnosti vládce zavázat se formou precedentu „zodpovědného chování“ (v reálném politickém procesu zcela ojedinělá varianta) existuje obecná možnost, tedy využít druhý způsob, podstatně složitější, s řadou rizik, časově náročných etap a zapojením dalších aktérů: jde o takový typ složité a hluboké institucionální změny, která se stala předmětem rozboru citované případové studie.

Na počátku 17. století, za vlády posledních Stuartovců po převzetí Koruny od Tudorovců v r. 1603, vedla v Anglii rostoucí finanční potřeba Koruny ke krokům typu „nezodpovědného chování“ („arbitrary government“). Až do roku 1688 nebyla vláda schopna systematicky vytvářet potřebné finanční zdroje. Tendence k oslabování ekonomického potenciálu měla hlubší kořeny. Na počátku vlády rodu Stuartovců, výnosy z vlastnictví půdy přinášely Koruně pouze asi polovinu všech jejích příjmů, a proto se Koruna, aby pokryla rozpočtové schodky, uchýlovala k prodejmům své půdy: po válce se Španělskem prodala v roce 1588 královna Alžběta celkem 25 % vlastněné půdy, a přesto Jakub I. zdědil značný dluh po Alžbětině válce. Za vlády Jakuba I. (1603–1625) bylo prodáno dalších 25 % půdy a zbytek v průběhu vlády jeho syna Karla I. (1625–1641). Prodeje velkých částí aktiv (přinášejících důchod), pro potřeby pokrytí běžných ročních výdajů dokumentují, že problém státního důchodu byl hluboký a s každým následujícím prodejem klesaly očekávané budoucí výnosy z vlastnictví/pronájmu půdy (v roce 1617 například celkové příjmy nepokrývaly celkové výdaje a rozpočtový deficit činil 10 % výdajů).

Naléhavým se tak stalo hledání nových zdrojů důchodů. Jedním důležitým novým zdrojem (který však prohloubil konflikt mezi Korunou a parlamentem), bylo zvyšování státních příjmů z cel, a to cestou ukládání zcela nových celních zatížení („impositions“). V třicátých letech toto zvýšení příjmů z cel způsobilo téměř finanční

---

<sup>121</sup> Kotlas 2007: 21

<sup>122</sup> Kotlas 2007: 22

solventnost Koruny a s ní i schopnost vlády přežít bez svolání parlamentu: Karel I. třikrát rozpustil parlament a vládl bez něj poměrně dlouhé období v letech 1629–1640.

Jinou metodou, kterou poslední Stuartovci používali ke krytí krátkodobých finančních potřeb, byla praxe „vynucených půjček“ („forced loans“), k nimž se poprvé Koruna<sup>123</sup> odhodlala, s použitím hrozeb, v druhé dekádě. Jejich splacení bylo „krajně nepředvídatelné“: a pokud byly někdy spláceny, pak nikdy za podmínek původní dohody. Časem se tyto vynucené půjčky stále více podobaly daním, ale poněvadž byly nominálně vedeny jako půjčky, nepotřebovala k nim Koruna souhlas parlamentu.

Další cestou zvyšování důchodů Koruny byl prodej monopolních práv. Přestože tato metoda nebyla z hlediska výše nových zdrojů nejvýznamnější, byla mimořádně závažná pro své ekonomické důsledky (šlo o nově využívané patenty pro zvýšení důchodů, udělování spojené s prodejem nových monopolních práv, jako formu přivlastňování kvazi-renty z ekonomické aktivity, která byla profitabilní).

Jiným způsobem získávání potřebných dodatečných důchodů byl prodej šlechtických titulů. Jedním z negativních důsledků bylo zvětšení počtu členů Sněmovny lordů, což pozměnilo „politickou“ hodnotu dosavadního jednoho křesla a tím omezilo schopnost stávajících členů Sněmovny lordů bránit se proti Koruně: v období mezi korunovaci Jakuba I. v roce 1603 a vypuknutím občanské války v roce 1642, převýšil Stuartovský prodej šlechtických titulů dvakrát počet těch, kteří měli dědičné právo na členství ve Sněmovně lordů.

Královská moc využívala i jiné způsoby získávání financí. Prostřednictvím královských dvorních dodavatelů/zásobovatelů odebírala různé zboží pro „veřejné účely“ za podstatně nižší ceny než tržní.<sup>124</sup>

Přes konflikty, spojené s trvalou potřebou dodatečných finančních zdrojů, si Koruna udržovala své mocenské postavení především díky následujícím třem složkám institucionální základny Stuartovské tvorby politiky:

---

<sup>123</sup> Tyto a obdobné kroky ilustrují typ chování, odpovídající „pojetí státu jako predátora“ viz Nye 1997: 123. Viz též: Kotlas 2007: 17.

<sup>124</sup> North, Weingast 1989: 811

1) Hlavním zdrojem moci Koruny byly královské výsady, privilegia („royal prerogative“), jejichž prostřednictvím byla vydávána královská prohlášení a nařízení („proclamations or royal ordinances“).<sup>125</sup> Tím také mohla Koruna vydávat nová pravidla: měla tudíž kvazi-legislativní pravomoc, bez nutnosti obracet se na Parlament. Pravidla Koruny byla vynucována/prosazována nikoli systémem soudů obecného práva („common law court system“), nýbrž prostřednictvím výsadních soudů („prerogative courts“). Pravidla Koruny zahrnovala rovněž pravomoc pozastavit/suspendovat účinnost zákonů a vyloučit z působnosti zákonů konkrétní jednotlivce (což bylo také na prodej).

2) Klíčovou úlohu hrála tradiční „Hvězdná komora“ („Star Chamber“), podléhající přímo králi a kombinující legislativní, výkonnou a soudní moc. Ve sporech, týkajících se privilegií, musela „Star Chamber“ vynést konečné rozhodnutí a mohla zvrátit rozsudky vynesené proti Koruně.

3) Koruna byla přímo odpovědná za každodenní vládní operace, a proto platila soudce, kteří jí sloužili („...it paid the judges, who served at its pleasure“<sup>126</sup>). Stuartovci postupně získali vliv na rozhodování soudců. Poté, co byli soudci Coke<sup>127</sup> (1616/17) a Crew (1626) zbaveni úřadu přímo („openly“) pro jejich rozhodnutí proti Koruně, soudci již vesměs podporovali Korunu.

4) V důsledku existence těchto rezistentních složek institucionální báze byla v pravomoci Koruny soustředěna výkonná, legislativní i soudní moc a zároveň omezena vnější institucionální kontrola. Královská prohlášení, přestože neměla stejný právní status jako zákon parlamentu, byla prosazována a jestliže soudy nerozhodly ve prospěch krále, nakonec král soudní spor vyhrál za pomoci „Star Chamber“. Jakmile se opozice chopila moci, byla Star Chamber neprodleně zrušena již v roce 1641 zákonem, který stanovil, že veškeré soudní případy týkající se vlastnictví, budou rozhodovány podle obecného práva („common law, so favorable to property rights“).<sup>128</sup>

---

<sup>125</sup> North, Weingast 1989: 813

<sup>126</sup> Tamtéž

<sup>127</sup> Sir Edward Coke (1552-1634) byl od roku 1606 předsedou Soudu obecných žalob („Chief Justice of the Court of Common Pleas“) a jeho výrok „Král je pod Bohem a pod zákonem“ byl v přímém protikladu k převládajícím tezím typu „Král je hovořící zákon“.

<sup>128</sup> North, Weingast 1989: 814

## **Hlavní rysy institucionální revoluce z r. 1688**

1. Tato nebývale pokojná institucionální revoluce zahájila éru parlamentní svrchovanosti („supremacy“), což vyřešilo klíčovou otázku ústřední autority: nyní to byl „král v parlamentu“, nikoli král samotný. Koruna se nadále nemohla odvolávat na „božská práva krále“ stojícího nad zákonem. Díky parlamentní svrchovanosti získal parlament trvalou a hlavní roli při běžné a přímé kontrole vlády. Koruna již nemohla svolávat a rozpouštět parlament podle své libovůle.

2. Parlament také získal ústřední úlohu ve finančních záležitostech. Byla pevně institucionálně zakotvena jeho výlučná pravomoc ukládat nové daně: současně byly limitovány nezávislé zdroje příjmů Koruny. Pro dosahování vlastních cílů musela Koruna usilovat o pozitivní vztahy s parlamentem. Posléze parlament získal naprosto nové právo auditu toho, jak vláda vynakládala své finanční fondy. Parlamentní právo veta nad výdaji, spojené s právem monitorovat, jak byly odhlasované fondy vynaloženy, položily významná omezení chování Koruny.

3. Další důležitá institucionální změna byla orientována na královská privilegia, která byla okleštěna a podřízena obecnému právu („prerogative courts“, které Koruně umožňovaly prosazovat svá prohlášení, byly zrušeny). Zároveň byla zajištěna nezávislost soudnictví na Koruně: soudci nyní mohli být odvoláni jen pro trestné činy nebo aktivitou obou sněmoven parlamentu. Jelikož Stuartovci nerespektovali a porušovali osobní svobody svých odpůrců (neúměrně vysoké kauce, zadržení bez soudního příkazu) a to jako nástroj, jímž se zvyšovaly „náklady“ oponování, vyústilo snížení rozhodovací pravomoci Koruny nejen v jistější ekonomické svobody a vlastnická práva, ale také v politické svobody a práva.

Dva důležité momenty dokreslují tuto komplexní přeměnu. Za prvé, pojátkem, jež stmelilo institucionální změny v celek, bylo úspěšné sesazení z trůnu Karla I. (popraven v lednu 1649) a později Jakuba II. (po útěku do Francie v roce 1688 vyhlásil parlament jeho abdikaci v únoru 1689). To vše znamenalo reálnou výstrahu Koruně, vztahující se k možnému příštímú pokusu o „nezodpovědné chování“. Podmínky, které by „aktualizovaly“ tuto výstrahu, byly včleněny do „Revolution Settlement“ a později do „Declaration of Rights“ („Bill of Rights“, 1689).

Za druhé, ačkoli parlamentní svrchovanost znamenala, že parlament diktoval formu nových politických institucí, nechopil se tento parlament jako jediný subjekt sám vlády: panovník i přes redukce pravomocí zůstal čelnou postavou. Naopak, parlamentní zájmy (parlament reprezentoval majetné vrstvy, vítězní whigové) vedly k souhlasu s postavením vlády na zdravý finanční základ, a tedy k souhlasu se získáváním dostatečných příjmů z odhlasovaných daní. Tyto faktory tudíž posilovaly stav, kdy všechny zúčastněné strany měly vlastní zájem na prosazování nového institucionálního uspořádání, které se pak, daleko lépe, stručně řečeno, „samo“ prosazovalo („self-enforcing“). Po roce 1688 se vláda stala nejen finančně solventní, ale získala přístup k bezprecedentní úrovni finančních prostředků (jen za devět let, 1688–1697, vzrostly vládní půjčky více než řádově, současně klesala jejich úroková míra, jako projev rostoucí vládní kredibility). Tato příkrá změna v ochotě věřitelů poskytovat úvěry odrážela výrazný vzestup ochoty i možnosti vlády plnit přijaté závazky: vláda se stala důvěryhodnou („credible government“), byla zbavena možností uchýlit se k „nezodpovědnému chování“.

Zobecněním těchto reálných historických dějů, podložených ověřitelnými údaji, lze dospět k souhrnnému výroku: jednou z nutných podmínek vzniku prosperujících ekonomik, závislých na rozvinuté specializaci, dělbě práce a neosobní směně, je schopnost zapojovat se do bezpečných kontraktů v různém čase a prostoru. S tím jsou nevyhnutelně spjaty nízké transakční náklady na směnu. Byla prokázána úzká návaznost politických institucí a pravidel ekonomických interakcí. Tato případová studie na konkrétních jevech doložila, jak se vynucená změna chování nezodpovědné vlády v 17. století příznivě promítla „...jak v dlouhodobém ekonomickém růstu Anglie, tak i v posílení stability jejích politických institucí, které o sto let později nebyly dotčeny vlnami francouzského revolučního radikalismu.“<sup>129</sup>

---

<sup>129</sup> Kotlas 2007: 22

### 2.3.2 Past institucionální rovnováhy: případová studie (Island)<sup>130</sup>

Na institucionální perspektivě je založena následující případová studie zachycující příběh „pasti rovnováhy“, v níž se zmítala islandská ekonomika po celé dlouhé období (zhruba od roku 900 do konce 19. století). Cílem této studie je snaha odpovědět na otázku: „Jak je možné, že trvalo tisíc let, než se vyvinul specializovaný rybářský průmysl na Islandu, kde vždy pro rozvoj takové ekonomické činnosti existovaly téměř ideální podmínky v podobě obrovských přírodních zdrojů?

V dlouhodobé perspektivě, tato ekonomická stagnace, charakterizovaná nízkou úrovní jak důchodů, tak i technologické základny, měla své hluboké politické a sociální kořeny. K pokusům o vysvětlení dlouhodobé stagnace se nabízejí možné přístupy, jimiž lze v obecné rovině identifikovat kritické faktory:

1. Znalosti ekonomických a sociálních procesů,
2. Preference sociálních interakcí, a
3. Struktura ekonomických, politických a sociálních institucí, které agregují individuální preference.

Důraz v této studii je položen na třetí z těchto faktorů: na instituce, agregující individuální preference. Podrobně byly analyzovány zejména pravidla pro regulování trhu práce, dále místní systémy „ovládání a správy“ („local governance systems“) a konečně administrativní struktura, užívaná Korunou pro vládnutí na Islandu. První dva uvedené faktory, přestože hrály důležitou roli, nebyly kritickými faktory, které by náležitě vysvětlovaly neuvěřitelně dlouhou absenci rybářského průmyslu na Islandu.

Lze testovat první z faktorů: mohl být klíčovou příčinou staleté stagnace nedostatek znalostí o rybářských technologiích, o vývozu a exportních trzích? Důkazy však nepotvrdily tuto hypotézu: rybaření v pobřežních vodách bylo vedlejší, zejména zimní, aktivitou farmářů a čeledi již od doby prvního trvalého osídlení ostrova kolem roku 900, vývoz rybích produktů začal již ve 13. století.

---

<sup>130</sup> Eggertsson 1994: 1–21



Druhý faktor, se týká možného konfliktu hodnotové báze Islandčanů s principem obchodní směny. Ani tato hypotéza, že hlavním cílem aktérů domácí ekonomiky bylo uspokojit základní potřeby, a nikoli snaha kumulovat bohatství prostřednictvím směny, se nepotvrdila. Řada historických údajů naopak dokládá, že předmoderní Island byl místem, kde probíhaly četné a různorodé směnné obchody: byla ceňována a směňována půda, zemědělské a mořské produkty byly exportovány, luxusní a jiné komodity byly importovány a dokonce, v období Commonwealth, v letech 930–1262, se obchodovalo s křesly v národním shromáždění.<sup>131</sup>

Past rovnováhy se projevovala přibližně po celé tisíciletí, kdy různá institucionální uspořádání blokovala vývoj samostatného rybářského průmyslu na Islandu. Ústředním prvkem těchto institucionálních omezení (man-made constraints<sup>132</sup>) byly zákony a regulace, které bránily rozvoji městských sídel a brzdily vznik nezávislé pracovní síly, včetně specializované profese rybářské. Obzvláště negativně se projevíly zákony, omezující mobilitu pracovních sil tím, že (až na malé výjimky) vyžadovaly, aby všichni dospělí jedinci žili na farmářských usedlostech, jako farmáři nebo jako čeledí. Další významnou bariérou byly zákony, které znemožňovaly, aby cizinci mohli spolupracovat s Islandčany v pobřežních rybářských osadách. Dokonce i během období dánského obchodního monopolu, v letech 1602–1787, nemohli dánští obchodníci přezimovat na Islandu.

Souhrnně tato regulatorní omezení a pravidla odrážela:

1. Úzké ekonomické zájmy farmářů, vlastníků půdy a Koruny.
2. Nejistá vlastnická práva Koruny k její daňové základně na Islandu.
3. Obavy farmářského sektoru z očekávané konkurence na trhu práce.

Hlavními ekonomickými a politickými aktéry, kteří ovlivnili dění v předmoderním období na Islandu byli: Koruna, zástupci Koruny, církve, vlastníci půdy, nájemci farem, čeledí na farmách, zahraniční obchodníci, a zahraniční vlády.

---

<sup>131</sup> Eggertsson 1994: 3.

<sup>132</sup> Toto pojetí plně odpovídá konceptu D. Northe, který vymezuje instituce jako „...humanly devised constraints that structure political, economic and social interaction.“ (North 1989: 97)

V mnoha ohledech to však byla Koruna, která kontrolovala osud rybářských osad. Skandinávští vládci si nárokovali jurisdikci na zahraniční vztahy a obchod, Koruna však měla velmi omezené možnosti volby: nejistá kontrola její daňové základny byla stále konfrontována s ostatními královstvími i samotnými Islandy, s jejich značnou mírou autonomie (nutný souhlas generálního shromáždění – Alþingi), posilovanou izolací ostrova a limity komunikačních možností. Koruna<sup>133</sup> proto neměla motiv investovat prostředky a snažit se vybudovat silnou donucovací moc na Islandu, neudržovala v zemi trvalou vojenskou základnu ani pravidelnou policejní jednotku, královská administrativa obvykle zahrnovala 30 osob (dokonce dánský guvernér Islandu sídlil v Kodani až do roku 1770<sup>134</sup>). Tyto faktory silně podvazovaly možnost efektivní kontroly daňové báze a vytvářely podněty pro vyhýbání se konfrontaci s elitou země. V situaci nejistých vlastnických práv bylo pravděpodobné, že objevení hodnotných zdrojů přiláká vetřelce a zvýší náklady prosazení těchto vlastnických práv: k tomu došlo v letech 1415–1475, kdy měli Angličané silný vliv na islandské události a poté, v období 1475–1520, kdy němečtí obchodníci z hansovního Hamburku s nimi soupeřili o převzetí dominantního vlivu v této oblasti.

Toto vnější soupeření o ovládnutí pobřežních rybářských stanic se odrazilo závažnými důsledky v chování Koruny a promítlo se ve vývoji průmyslové organizace na Islandu. Koruna se ve snaze zabezpečit si kontrolu daňové základny rozhodla zavést některá opatření, jimiž se Island postupně vydal na cestu změn, vrcholících v průběhu 19. století. Z hlediska Koruny bylo cílem těchto regulačních opatření zvýšit transakční náklady zahraničních obchodníků a rybářů, kteří chtěli využívat Islandské přírodní zdroje. Tyto kroky, směřující ke zvýšení transakčních nákladů zahrnovaly:

1. Země s ochranným pásem oceánu byla prohlášena za nepřístupnou pro všechna plavidla mimo království.
2. Práva obchodu se zemí byla pronajímána obchodníkům v konkrétních dánských městech.
3. Byla přijata opatření k zamezení rozvoje pobřežních městských sídel, které by mohly působit jako magnet přitahující zahraniční obchodníky: dánským monopolním

---

<sup>133</sup> Politická moc s nejvyšší autoritou od roku 930 do 1904: „930-1262: The chieftains of the Commonwealth, 1262-1380: The king of Norway, 1380-1904: The king of Denmark, 1904: Home rule“. Eggertsson 1994: 5a)

<sup>134</sup> Eggertsson 1994: 6

obchodníkům nebylo dovoleno přezimovat na Islandu a zároveň byly zavedeny restriktce mobility na islandském trhu práce.

Během období dánského obchodního monopolu (1602–1787) byly zdroje příjmů Koruny především dva: jednak renta z pronájmu monopolních práv k obchodu s Islandem, a jednak výnosy z majetku Koruny na ostrově.<sup>135</sup> Produktivita práce na farmách byla nízká (drsné podnebí, primitivní technika při pasteveckém způsobu chovu skotu), zatímco v rybářských stanicích byla mezní produktivita mnohem vyšší než při farmaření a potenciál rozvoje byl nesrovnatelně větší. Vlastníci půdy i nájemci farem si byli vědomi toho, že by s rozvojem specializovaného rybářského průmyslu nastal odliv pracovníků do nového průmyslu a tím by se náklady na pracovní sílu podstatně zvýšily. Farmaření však poskytovalo běžné domácnosti pouze nepatrný přírůstek nad prostou reprodukci. Bylo zřejmé, že by prudké zvýšení nákladů na pracovní sílu patrně vedlo k řadě bankrotů farmářů (zejména těch, kteří si nemohli navýšit své příjmy o doplňkové výnosy ze zimního rybaření) a současně by zřetelně klesl blahobyt vlastníků půdy. Zároveň bylo zřejmé, že náklady obětované příležitosti („opportunity costs“) koncentrace na farmaření na úkor rybářství byly značné, v chudé zemi, kde hladomory byly endemické, včetně ztrát na životech. Vyvinulo se tudíž kompromisní uspořádání, jehož cílem bylo:

- a) Organizovat pobřežní rybaření jako vedlejší činnost farmářů.
- b) Zaměstnat čeledí na farmách jako rybáře na částečný úvazek, zpravidla bezplatně.
- c) Zamezit vývoji měst a specializovaných rybářů požadavkem, aby všichni pracovníci žili na farmách a vyloučit kategorie nezávislé pracovní síly a nefarmařských domácností.

Potenciální vstup do oboru rybářství byl ještě dále znevýhodněn během dánského obchodního monopolu tím, že byly uměle stanoveny relativní ceny rybářských výrobků záměrně nízko: v královském cenovém seznamu byly oproti tomu uvedeny záměrně vysoké ceny farmařských výrobků vzhledem k cenám na exportních trzích.

---

<sup>135</sup> Koruna vlastnila po protestantské reformaci pouze necelých 20 % zemědělské půdy, církve asi 30 % a polovina půdy byla soukromým majetkem statkářů, kteří ji pronajímali asi 6000 nájemcům farem. (Eggertsson 1994: 8-9)

Zahraniční obchodníci proto ochotně kupovaly rybářské výrobky, Islandčané pak touto cenovou politikou byli odrazováni od vstupu do oboru rybářství.

Pro další vhléd do příběhu pasti rovnováhy vystupuje do popředí otázka: Proč majetní aktéři nezradili („defect“)<sup>136</sup> koalici pozemkových zájmů („landed interests“) a nezaložili technologicky vyspělé rybářství se specializovanými rybáři, čímž by dosáhli mnohem větších mezních výnosů než farmařením? Tato zrada koalice zájmů by zřejmě byla dominantní strategií pro bohatého statkáře: kdyby se tak rozhodl sám, byl by nedotčen tlaky na ceny půdy a rostoucí náklady na pracovní sílu, a pokud by očekával, že ostatní mohou mít také záměry zradit koalici zájmů, měl by motiv, aby tak učinil jako první. Dosud byla podrobněji charakterizována institucionální struktura, která zvyšovala náklady možné/zvažované zrady koalice zájmů. Tato struktura měla domácí a zahraniční komponenty a reprezentovala koalici interních a externích zájmů.<sup>137</sup> V průběhu 18. století se vyčerpaly možnosti předmoderní ekonomiky Islandu s jeho institucionální strukturou, přechod k novému systému však trval sto let. Dánská Koruna jmenovala (roku 1770 a opakovaně roku 1785) královskou komisi („royal commission of high officials“)<sup>138</sup> a pověřila ji úkolem zevrubně prostudovat ekonomickou situaci na Islandu a předložit návrhy na zavedení institucionálních změn. Obě tyto komise věnovaly zvláštní pozornost otázce rybářství a mnohé pozdější reformní kroky byly založeny na doporučeních těchto komisí. Úřad guvernéra přesídlil již v roce 1770 z Kodaně na Island. V roce 1776 dánská Koruna převzala přímé řízení obchodu s Islandem (oproti předchozí praxi pronajímání obchodních práv dánským obchodníkům): téhož roku vydala Koruna nový ceník, v němž byly exportní ceny ryb zdvojnásobeny. Série reformních kroků pokračovala, roku 1787 zrušila Koruna obchodní monopol, otevřela obchod s Islandem pro všechny subjekty dánského království a povolila obchodníkům zaměstnávat Islandčany v rybářstvích. Volný obchod se všemi státy byl umožněn až roku 1855. Dále Koruna akceptovala doporučení komise z roku 1785 a začala podporovat zakládání městských sídel na Islandu a poskytovat dotace a daňové úlevy těm obchodníkům a řemeslníkům, kteří měli zájem se v nich usadit.<sup>139</sup>

---

<sup>136</sup> Srov. Axelrod 1984

<sup>137</sup> Eggertsson 1994: 12

<sup>138</sup> Eggertsson 1994: 14

<sup>139</sup> Eggertsson 1994: 15

Tento řetězec změn dánské vládní politiky vedl svými důsledky ke zvýšení počtu Islandců, kteří, z finančních nebo intelektuálních důvodů, byli připraveni jít vlastní cestou, začít sledovat vlastní zájmy a tudíž opustit dosavadní tradiční, statickou koalici zájmů. Rozrůstala se také skupina Islandských intelektuálů usídlených v Kodani: na druhé straně, v poslední čtvrtině 19. století emigrovalo 20 % obyvatel Islandu, vesměs do severní Ameriky.<sup>140</sup>

Past rovnováhy, přetrvávající po staletí, byla složena z vnitřních komponent (úzké ekonomické zájmy statkářů a farmářů, pracovní síla svázaná s půdou) a z vnějších komponent (vysoké náklady strategie černého pasažera - „free-riding“, rozdílné motivy spolupráce Koruny s vlastníky půdy, nejistá vlastnická práva). Nová politika Koruny, v reakci na kolaps málo výkonné islandské ekonomiky, narušila tradiční institucionální strukturu, otevřela obchodní možnosti a posílila potenciál rozvoje nového průmyslu a efektivní využívání bohatých přírodních zdrojů. V souvislosti s uvolněním mobility pracovních sil došlo k reálnému naplnění občanských práv a svobod.

### 2.3.3 Politické instituce a konstituční politická ekonomie

Neorakouská škola subjektivní hodnoty (von Mises, Hayek, Rothbard, Kirzener) posunula úhel pohledu nejen na samotnou ekonomii (jako vědu o směně a trzích), ale rozšířila institucionální paradigma i na pojetí státu, a to jako instituce na politickém trhu. Navazující virginská škola formulovala další otázky, týkající se nepotvrzeného předpokladu o neutrálním promítání preferencí voličů do politického rozhodování a výsledné tvorby politik. Vynořila se podnětná analogie mezi rozhodováním voličů a politiků a mezi rozhodováním spotřebitelů a podnikatelů.<sup>141</sup>

Možnosti hledání analogií mezi chováním ekonomických subjektů a politických subjektů narážejí však při hlubším pohledu na zřetelná omezení. V obecné poloze, pojme-li politickou aktivitu jako určitou formu směny, lze očekávat, že politický

---

<sup>140</sup> Eggertsson 1994: 18

<sup>141</sup> Gregor 2005

proces (jako „collective-choice process“) by měl být výhodný pro všechny účastníky (analogicky s tržní směnou, kde vzájemné přínosy pro zúčastněné strany vyplývají z „collective relations“). Zatímco se však jedinec v ekonomických interakcích snaží maximalizovat svůj užitek („utility-maximizer in the market process“), přičemž celkovým výsledkem je pozitivní přínos (hra s kladnou výhrou - „positive-sum game“), při politické aktivitě, (kde chápeme moc jako schopnost jedince kontrolovat a ovládat činnosti a chování ostatních), nelze moc jedinců, kteří se ji snaží maximalizovat („power-maximizer in the collective-choice process“) zvýšit současně: co jeden získá, druhý ztratí).<sup>142</sup>

Při analýze logických základů konstituční demokracie se prokázalo, že J. Madison (zejména ve známém eseji „The Federalist No. 10“) chápal motivaci lidí, usilujících o maximalizaci svého užitku v chování kolektivním i soukromém, a proto se snažil omezit moc jak většiny, tak menšin. Byl si vědom toho, že „...jedinci a skupiny se budou snažit využít proces vládnutí k prosazení svých vlastních různých dílčích zájmů.“<sup>143</sup> To přímo ukazuje dva odlišné přístupy k politické činnosti, které odrážejí rozdíl mezi ekonomickou motivací a ekonomickým determinismem. První z nich předpokládá, že jedinec, účastníci se kolektivního rozhodování, je veden snahou maximalizovat svůj vlastní užitek, a že různí jedinci mají různé užitkové funkce. Druhý přístup vychází z toho, že jedinec je motivován svou pozicí ve výrobním procesu či třídním statusem, tedy, že sociální třída či skupina, v níž se jedinec nachází, determinuje zájem jedince v politické aktivitě, a to i v případě, kdy jeho individuální zájem je v rozporu se zájmem příslušné třídy či skupiny.<sup>144</sup>

Zakladatel chicagské školy Frank H. Knight<sup>145</sup> zdůraznil ve své charakteristice demokracie význam „kooperace v myšlení a jednání“. Kladl často otázku, „...kdy by měl jedinec racionálně ukončit zvažování různých ‘pro a proti’, týkajících se nějakého problému, a dospět k rozhodnutí?“<sup>146</sup> Touto otázkou se otevřeně nastoluje problém „nákladovosti“ rozhodování. Jedinec zpravidla snižuje náklady svého rozhodování

---

<sup>142</sup> Buchanan-Tullock 1992: 23-24

<sup>143</sup> Buchanan-Tullock 1992: 25

<sup>144</sup> Buchanan-Tullock 1992: 25-26

<sup>145</sup> „ Democracy means cooperation in thinking and acting to promote progress, moral, intellectual and aesthetic, with material and technical progress as the basis of all, and all under the limitation of gradualism and ‘seasoned’ with humour and play. The combination is the meaning of liberalism.“ (Knight 1947: 402

<sup>146</sup> Buchanan-Tullock 1992: 97

pomocí rutinního postupu při běžných, každodenních činnostech, kdy přijímá nějaké „pravidlo“, podle kterého orientuje své chování a kroky v jednotlivých dílčích výběrech. Potom omezuje náklady svého rozhodování (a vynakládá vědomé úsilí a investuje čas a jiné zdroje) jen na případy, kdy stávající pravidlo jeho chování je modifikováno či přestává fungovat. Racionální jedinec prochází tedy určitým vlastním „konstitučním“ výběrovým procesem, v němž vybírá své základní vzorce chování. Tento individuální proces je v určitém smyslu analogický konceptu, o který se opírá „konstituční ekonomie“. Racionální jedinec proto investuje do rozhodování až do bodu, kde jeho mezní užítky přestanou převyšovat jeho mezní náklady. Politické výběry, které musí být učiněny, aby mohlo být přijato určité rozhodnutí, se v uvedeném smyslu zásadně neliší od čistě soukromých výběrů, uskutečněných jednotlivcem.<sup>147</sup>

Při analýze nákladů kolektivního rozhodování (dosažení dohody ve skupině racionálních jedinců) se ukazuje, že celkové náklady rozhodování (při jakémkoli přijatém pravidlu kolektivního výběru) budou zřejmě nižší ve skupinách s homogenním složením členů, v důsledku jejich nižších „externích nákladů“ rozhodování, v porovnání s vyššími externími náklady, spojenými s různými „vnějšími“ charakteristikami členů heterogenních skupin, v nichž je slabý výchozí hodnotový konsenzus („consensus on values“) a silná diferenciací zájmů.<sup>148</sup> Do nákladovosti procesu kolektivního rozhodování se promítá dále intenzita individuálních preferencí členů skupiny: tento faktor otevírá obecný problém odvozování společenského výběru z jednotlivých preferencí členů skupiny.<sup>149</sup>

Specifický okruh problémů spojených s „konstituční ekonomikou“<sup>150</sup>, postihující „výběr pravidel výběru“ („the choice of rules for choice“), se týká neefektivního vynakládání zdrojů při tomto typu procesu kolektivního výběru, ve formě alokačních a redistributivních externalit. Obě tyto externality, vstupují do externích nákladů „konstitučního výběru“: alokační externality mohou například vznikat v souvislosti s neúspěchem dosáhnout dohody o koordinovaném postupu při využívání regionálních

---

<sup>147</sup> Buchanan-Tullock 1992: 97-98

<sup>148</sup> Buchanan-Tullock 1992: 115

<sup>149</sup> Arrow (1971), Buchanan-Tullock (1992: 125-126)

<sup>150</sup> Alternativně k „constitutional economics“ je od 70-tých let používán pojem „constitutional political economy“ (Buchanan 1989: 57)

vodních zdrojů, redistributivní externality se v tomto kontextu mohou projevit jako zvýšení externích nákladů kolektivního výběru pravidel financování takového koordinovaného projektu z regionálních zdrojů či z celkových daňových příjmů státu.<sup>151</sup>

Hypotetická otázka nastoluje problém „vychýlených“ pravidel: v určité situaci může být řešen zásadní úkol kolektivního rozhodování: zda má či nemá být provedena změna „konstitučních pravidel“, tedy zda změnit či nezměnit zavedený řád politických institucí (status quo). V přímé návaznosti na analogickou situaci v teorii her (návrh změny herních pravidel v průběhu hry tak, aby tato změna měla šanci být přijata všemi zúčastněnými hráči), má-li „social game“ pokračovat, a má-li být změna základního „kontraktu“ přijata, musí být přijata jednomyslně, tedy posouzena všemi účastníky jako žádoucí, „nevychýlená“, poskytující vzájemné přínosy („mutually beneficial“).<sup>152</sup>

J. Buchanan ve svých úvahách o „constitutional economics“ rozlišuje dvě relativně nezávislé dimenze pravidel: jedna dimenze se týká rozsahu, v němž je jedinec podřízen státní autoritě (a zároveň se týká rozsahu jeho soukromé sféry, chráněné před intervencí státu). Druhá dimenze pravidel se vztahuje ke struktuře rozhodovacího procesu, jehož prostřednictvím je státní autorita vykonávána (a tato dimenze vymezuje účast či neúčast jedince v politických vědomých výběrech alternativ a rozhodnutí). Jednoznačný důraz klade na první dimenzi pravidel, která omezují výkon státní autority.<sup>153</sup> „Constitutional political economics“ analyzuje alternativní soubory pravidel, zkoumá „výběr omezení“ („choice of constraints“), zatímco tradiční politická ekonomie hlavního proudu se orientuje na „výběr v rámci omezení“ („choice within constraints“). Stěžejním cílem „constitutional economics“ je výběr mezi institucemi, v jejichž rámci političtí aktéři jednají, na podkladě „porovnání funkčních vlastností alternativních souborů pravidel či omezení“ („comparison of the working properties of alternative sets of rules or constraints.“).<sup>154</sup>

Pro postižení kolektivního procesu rozhodování, v němž dochází ke změně externích institucí (na parlamentní půdě či tlakem zájmových skupin) rozlišují

---

<sup>151</sup> Buchanan-Tullock 1992: 197-199

<sup>152</sup> Buchanan-Tullock 1992: 260-262

<sup>153</sup> Buchanan 1989: 53-54

<sup>154</sup> Buchanan 1989: 58-59



stoupenci konstituční politické ekonomie dvě dimenze, v jejichž rámci se odehrává rozhodování aktéra: první dimenze se týká jednotlivých tahů hry, jimiž aktér projevuje svou vůli dodržovat instituce nebo je nedodržovat, druhou dimenzí jsou zachyceny varianty, mezi nimiž se aktér rozhoduje, zda bude „poptávat“ změny institucí nebo nebude poptávat žádné změny institucí.<sup>155</sup> Tento obecně formulovaný koncept odráží všechny relevantní faktory kolektivního jednání pojatého institucionální perspektivou. Ve výsledku jednání (aktér, individuální nebo skupinový, může dodržovat či nedodržovat instituce a současně buď poptávat jejich změny či nepoptávat žádné změny) se v určité míře projeví omezená racionalita aktérů, problém kolektivního jednání (problém černého pasažéra), závislost na minulém vývoji („path dependence“), související s výší politických transakčních nákladů, které vymezují možnosti změnit status quo. Výsledek kolektivního jednání bude však také ovlivněn dalšími dvěma faktory, úzce propojenými s prosazováním skupinových zájmů v procesu politického rozhodování: jednak bude určujícím momentem relativní mocenská pozice skupinových aktérů, odrážející se v již existující institucionální struktuře, a jednak bude hrát nezanedbatelnou roli profil a orientace veřejného mínění, např. vnímání parametru spravedlnosti (fair play)<sup>156</sup> institucionálního uspořádání očima velké skupiny (většinové společnosti).

Pod souhrnným termínem „nová politická ekonomie“ jsou zahrnuty dílčí obory a přístupy, lišící se ve svých důzrech na jednotlivé stránky charakteristik a interakcí jednajících subjektů, zejména teorie veřejné volby a navazující konstituční ekonomie, právo a ekonomie, a neoinstitucionální ekonomie, a dále některé specificky zaměřené přístupy, např. ekonomie vlastnických práv, či politická ekonomie regulace.<sup>157</sup> Široký rámec ekonomické teorie politiky (např. otázka vlivu rozhodovacích pravidel na očekávané volební výsledky) postihuje i fenomény typu dobývání renty („rent seeking“)<sup>158</sup> a orientuje se také na chování politiků a jejich motivací při rozhodování.

---

<sup>155</sup> Voigt 2008: 145.

<sup>156</sup> „Z empirických šetření... je známo, že mnoho občanů se při volbách rozhoduje nikoli na základě bezprostředně očekávaných (finančních) výhod, ale podle toho, zda se spravedlivě zachází se skupinami, na nichž jim záleží.“ (Voigt 2008: 150)

<sup>157</sup> Buchanan 1989: 61

<sup>158</sup> Fenomén dobývání či vyhledávání renty („rent seeking“) se stal profilovým předmětem studia školy veřejné volby („public choice“), zejména její zakladatelské autorské dvojice J. Buchanan, G. Tullock, srov. Klusoň 2004: 188.

Aktivity typu dobývání renty<sup>159</sup> mohou zahrnovat i praktiky obcházení zákonů a nařízení, vyhýbání se placení daní, ale i různé dotace, ochrany před konkurenčními dovozy, výsady, výlučná formální práva či neformální privilegia: souhrnně je třeba tyto aktivity, jak naznačil G. Tullock, chápat jako neproduktivní vynakládání zdrojů, jehož účelem je zvýšení vlastního důchodu, postavení a monopolní moci.<sup>160</sup> Rentní aktivity vyhledávají jednotlivci či skupiny, mají-li zájem získat určitou výhodu (prostřednictvím určitého postavení, mocenské pozice či výsady): „jak náklad na získání renty tak renta sama představují z hlediska společnosti čistou ztrátu resp. čisté plýtvání zdrojů (negativní externalitu).“<sup>161</sup> Problém negativních externalit a jejich odstranění formou internalizace na základě principu reciprocity<sup>162</sup> (principu sdílené odpovědnosti) znamená, v oblasti politických trhů, že za negativní externalitu (kterou politická renta představuje), odpovídá nejen původce této negativní externality (kterým je „politický podnikatel“ dobývající rentu), ale také příjemci této negativní externality, kterými jsou „... členové politické obce jakožto ‘stakeholders’, jejichž zájmy jsou dotčeny plýtváním zdrojů, spojeným s ‘rent-seeking’.“<sup>163</sup>

Dobývání renty, poptávka po zvláštních výhodách (i jejich nabídka) úzce souvisí s institucionální strukturou země. V chování politiků se projevuje jistý sklon k ochotě „...určitým skupinám poskytovat zvláštní výhody výměnou za slib podpory, jen pokud si tím budou moci sami polepšit, třeba získáním úplatků nebo sponzorských darů pro stranu.“<sup>164</sup> Jestliže je nabídka zvláštních výhod v dané zemi účinně postihována, lze podle Voigta (poněkud příliš optimisticky) očekávat „...i nižší poptávku zájmových skupin, neboť pravděpodobnost získání zvláštních výhod je malá.“<sup>165</sup> Otázka, jak omezit prostor pro dobývání renty, tedy otázka možného snížení rozsahu dostupných a poptávaných výhod (privilegií, diskriminace), nabízí odpověď odvozenou od principu efektivního právního státu: „Čím obecnější jsou vyžadovaná všeobecná pravidla, tím nižší je sklon k dobývání renty.“<sup>166</sup>

---

<sup>159</sup> „Pojem dobývání renty (rent seeking) pochází od Anne Kruegerové (1974)“. (Voigt 2008: 84)

<sup>160</sup> Klusoň 2004: 190

<sup>161</sup> Klusoň 2004: 191

<sup>162</sup> Klusoň 2004: 230

<sup>163</sup> Kotlas 2007: 19

<sup>164</sup> Voigt 2008: 84

<sup>165</sup> Voigt 2008: 84

<sup>166</sup> Voigt 2008: 84

Do okruhu ekonomické teorie politiky, analyzující motivace chování politiků se zařadila výzkumná témata, snažící se vysvětlit, jak reálně probíhá rozhodování politiků, ovlivňující makroekonomické procesy: vyvinula se tak teorie hospodářsko-politických cyklů. Jak dobývání renty, tak i fenomén, který je předmětem zkoumání teorie hospodářsko-politických cyklů jsou odrazem tendence, „...že politici nemají motivace věnovat se zajištění kolektivních statků k podpoře blahobytu, ale (věnovat se) jednáním, jež zvyšují jejich užitek, občanům jako celku však spíše škodí.“<sup>167</sup>

---

<sup>167</sup> Voigt 2008: 83

### 3. Skupiny v politice: štěpení a koheze

*Motto:*

*„...politika nikdy nevzniká ve vakuu a jak stranická politika, tak zájmové skupiny vždy proces její tvorby ovlivňovaly; ostatně, tak to má být.“*

*Zakaria, F.<sup>168</sup>*

#### 3.1 Utváření skupinových aktérů: historické kořeny

Zárodečné prvky utváření novověké společnosti se rýsují již ve středověké společnosti (přechod od hierarchizovaných řádů a stavů k emancipaci a utváření identity jedince). Obecná otázka po způsobu vzniku určité skupiny ve společnosti se rozpadá na dvě relativně samostatné otázky. První se týká takového typu uskupení, do něhož se jedinec dostává bez vlastního rozhodnutí (či projevu vůle), pouhým faktem svého narození: jde tedy o taková uskupení, která nesou v sociologické terminologii název primární skupiny (gender, rodina a příbuzní, rodný jazyk, apod.). Druhý typ uskupení je přímo závislý na projevené vůli a svobodné volbě rozhodujícího se jedince (sdružení, gilda – cech, komuna, apod.). Přes zřejmé průniky obou typů takových skupin (např. nepotická forma vládnutí) má otázka po utváření skupinových aktérů a prosazování jejich zájmů v politickém rozhodování své těžiště orientované na tento druhý typ uskupení.

V historickém kontextu se objevuje ve středověkých textech koncept gildy poprvé již v 8. století za vlády Karla Velikého: spolehlivě doložena je nejstarší gilda z roku 779.<sup>169</sup> Gildy jsou jakási volná sdružení, jsou to „...uskupení na základě dohody, domluvy a smlouvy“.<sup>170</sup> Pro vznik a vnitřní semknutost těchto forem „volných sdružení“ hrála konstitutivní roli vzájemná přísaha, která však zpočátku nebyla podporována těmi, kdo se považovali (a zpravidla oprávněně) za držitele moci. Tyto formy společenských skupin (gilda jako přísazné sdružení – „conjuraciones“) vznikaly

---

<sup>168</sup> Zakaria 2005: 291

<sup>169</sup> Le Goff,-Schmitt 2008: 173

<sup>170</sup> tamtéž: 172

s jasným záměrem: zajistit „kolektivní vzájemnou výpomoc v nouzové situaci“.<sup>171</sup> Společenská skupina typu gilda (a její různé variace, např. confratria, fraternitas, consortium, societas, amicitia, cech, obchodní gilda, apod.) dosahovala svých cílů (společenské podpory a vzájemné pomoci) dvěma procesy, z nichž jeden se odehrával při vzniku tohoto „kolektivního subjektu“ (a měl spíše podobu jednorázového aktu), zatímco druhý typ, opakované a záměrně pěstované aktivity, působil v průběhu života společenství. Pro gildy byla tím jednorázovým aktem vzniku vzájemná přísaha členů, zakládající „závazný právní akt“, zatímco „společné stolování slouží k tomu, aby se ve skupině udržovalo povědomí vzájemnosti.“<sup>172</sup>

Oba tyto stmelující faktory (přísaha a společné stolování) fungovaly jako nástroje určitého druhu sociální koheze, současně působily jako impulz procesu „štěpení“, směřující k odlišení od ostatních. Gildy lze charakterizovat jako specifickou kombinaci „altruismu a egoismu“.<sup>173</sup> Provázanost procesů „cleavage and cohesion“, tedy „odlišení a soudržnost“ zde nachází své historické kořeny, spolehlivě zachycené v raně středověkých textech.

V přechodu od starověku ke středověku se proměnilo okrajové postavení přísežných sdružení, existujících již v antice, kde podléhaly striktnímu dohledu zejména v římské říši. S rozpadem západořímské státní struktury, v období převládajícího stavu anomie, se prohloubila naléhavost pevnějších opor, v podobě soudržných skupin, které postupně zaplnily uvolněný „institucionální“ prostor novým typem ustálených a spolehlivých sociálních vazeb.<sup>174</sup>

Gildy poskytovaly řemeslníkům či obchodníkům reálnou možnost naplnění svých legitimních zájmů. Ti poté oceňovali vytváření stabilního prostředí, kde se pohybovali v rámci souboru určitých akceptovaných regulací (omezení na vstupu do oboru, produkce a služby s vymezenými parametry kvality, apod.). Důsledkem takového stabilizačního procesu bylo silně rovnostářské prostředí, založené na víře, že přibližně

---

<sup>171</sup> tamtéž

<sup>172</sup> tamtéž

<sup>173</sup> tamtéž: 173

<sup>174</sup> V mimoevropském prostoru je existence cechů zaznamenána i v rané indické historii, což vedlo k hypotéze vzniku kast z cechů a otevřelo otázku, jak takové exkluzivní společenství, snažící se omezit různorodost svých členů, mohlo fungovat ve vícegeneračním časovém horizontu: „omezením okruhu potenciálních manželů svých dcer výlučně na syny stávajících členů cechu.“ (Olson 2008: 158–160)

stejně produkty/služby mají přinášet stejné výnosy.<sup>175</sup> V tomto obecně přijímaném dobovém pravidlu se odrážel specificky vnímaný koncept spravedlnosti, spojující na jedné straně povinnost poskytovat a nabízet standardně kvalitní statky a služby, na straně druhé právo na stálou míru zaměstnanosti, zajištěnou stabilizovanou poptávkou.

Rovnostářský princip uplatněný uvnitř gild byl úzce propojen s ochranářskou funkcí gild, působící navenek vůči potenciálním konkurentům. Toto institucionální uspořádání významně snižovalo šance na úspěch „těch ostatních“, kteří by mohli mít zájem o získání většího či nového podílu na trhu, kde již působily zavedené a obranyschopné skupinové svazky typu gild. Za legitimní důvod zakládání gild byla považována ochrana „individual as well as corporate rights“.<sup>176</sup>

Právní omezení, upravující vnitřní pravidla těchto společenstev, vycházela z požadavků obecného práva při respektování „přirozené spravedlnosti“ („natural justice“).<sup>177</sup> Při posuzování legitimacy přerodu skupiny v uznanou právnickou osobu („corporate legal body“, „legal corporation“, „legal entity“) se střetávaly dva koncepty právní tradice. Podle jednoho konceptu, odvozeného z římského práva, hrálo klíčovou roli uznání a potvrzení „shora“, tedy vládnoucí mocenskou autoritou. Podle druhého konceptu, v duchu německé právní tradice, byla gilda zakládána projevem spontánní vůle svých členů, iniciativou „zdola“. Přibližně od 13. století, kdy tempo zakládání gild narostlo, rozšířila se praxe uzavírání vzájemných dohod mezi městskými radami a gildami, obsahující ustanovení, kterým se zpravidla přiřazovala určitá konkrétní role v ekonomickém životě města.<sup>178</sup> Účast části městského obyvatelstva v gildách (ceších, bratrstvech) přispívala k nastolení a udržování vnitřní rovnováhy a „mírové koexistenci“ narůstající městské společnosti.

Vnitřní fungování gild se opíralo o poměrně rozvinutý soubor postupů a procedur. Volení představitelů těchto společenstev („guild officials“) plnili dvě funkce: spravovali společný fond a dohlíželi na prosazování regulačních pravidel. V naléhavých situacích byla procedura volby představitelů zmírněna z obvykle požadované jednomyslnosti na volbu většinovou. V duchu obecně převládajícího

---

<sup>175</sup> Black 1984: 16

<sup>176</sup> Black 1984: 17

<sup>177</sup> tamtéž

<sup>178</sup> tamtéž: 18

názoru byla gildám přiznána kompetence určovat a přijímat vlastní stanovy a závazná pravidla („legislate“) a zároveň rozhodovat pře („judge“), související s jejich záležitostmi, obchodem či řemesly. Stanovy cechů tak nemusely být nikým ratifikovány, byly potvrzeny v rámci obecného práva a tak postupem doby získávaly gildy širší legislativní pravomoc.

Pocit bratrství pramenící z tohoto zpravidla dědičného členství, působil silně, loajalita ke gildě mohla soupeřit s loajalitou ke státu. V mnoha případech vystupovala autorita gild komplementárně ve vztahu k autoritě státu. Za jakousi volnou moderní analogii tohoto postavení lze považovat soudobou pozici církví a odborů vůči státní hierarchii. Gildy se postupně stávaly autonomní součástí státního uspořádání („the civic government“).

Raná řemeslnická sdružení byla doplňována obchodními gildami, kupci ve městech se sdružovali ve vlastních spolcích (hanzách). Jiným významným typem přísežných sdružení se stávaly spolky profesorů a studentů (societas, universitas), které na podporu prosazení svých požadavků využívaly „kolektivní akce“ (např. pařížská univerzita použila v r. 1229 secesi, hromadný odchod mistrů a studentů). Jejich rovnocenná vyjednávací pozice s městskou autoritou umožňovala univerzitám získávat peněžní podporu kateder a dosahovat „právní ochrany a záruky jejich nezávislosti a vlastní jurisdikce“.<sup>179</sup> Na sklonku středověku se rozšiřoval další typ v podobě dobročinných bratrstev (dobročinných gild), snažících se pomáhat cizincům, bez ohledu na jejich stav či profesi. V době hospodářského útlumu, ve 14. a 15. století, se rovněž rozvinula forma tovaryšských sdružení (tovaryšské gildy), které se oprostily od vlivu mistrů (přísahu nahradily slavnostním slibem), vytvořily si vlastní soustavu pravomocí, „pojišťovaly své členy proti nemoci a nezaměstnanosti“ a používaly „takové nátlakové prostředky jako stávk a bojkot.“<sup>180</sup>

Cechy tedy byly „...nejtypičtější útvar společenské a hospodářské organizace živnostenského stavu v městech a městečkách po celou dobu od 13. do 18. století“,<sup>181</sup>

---

<sup>179</sup> Black 1984: 176

<sup>180</sup> Black 1984: 177

<sup>181</sup> Bílý 2007: 81

současně však nelze opomenout, že své cechy zakládaly i jiné stavy než řemeslníci, například „studenti, spisovatelé, herci a vojáci“.

Jedním z příkladů raného bratrstva v Čechách, z něhož se časem vyvinul cech malířů, bylo bratrstvo sv. Lukáše, založené v Praze roku 1348, v době intenzivní stavební aktivity. Původně německy psané stanovy tohoto bratrstva byly přeloženy do češtiny kolem roku 1400 a v zápisech cechovní knihy začala čeština převažovat nad latinou a němčinou. Mezi členy bratrstva sv. Lukáše se objevovali nejen malíři, kteří vždy obsazovali posty představitelů cechu, ale i „štítaři, řezbáři, vitrajisté, iliminátoři, několik zlatníků, pergameníci a jiní řemeslníci“.<sup>182</sup> Tento široký okruh jednotlivých profesních profilací odrážel potřebu vzájemné spolupráce a podpory navazujících řemesel, což v době expanze městského prostoru, značného pohybu obyvatel, příchodu a odchodu studentů i cizích kupců, vytvářelo žádoucí prostředí určité stability a pocitu jistoty.

Názory na místo a roli gild v průběhu historického vývoje se liší: od jejich jednoznačného umístění do středověké společnosti, až po jejich pokračující a modifikovanou roli v raně moderním období, kdy gildy získaly zřetelnou pozici v rámci politické kultury („clearly defined position in social and political philosophy“).<sup>183</sup> Dokonce se objevují postoje, podle nichž se ve Španělsku, v Prusku a ve Francii po Colbertových reformách staly gildy nástrojem ekonomické politiky státu a tvořily integrální součást merkantilistického systému („guilds became the instrument of state economic policy and formed an integral part of the mercantilist system“).<sup>184</sup> Takto explicitně pojaté hodnocení role gild (jako specifické formy stabilních zájmových skupin) a jejich místa v širokém politicko-ekonomickém prostoru dokládá historickou<sup>185</sup> kontinuitu formování, prosazování a ochrany zájmů „zdola“. V období přibližně od poloviny 17. století do roku 1789 narůstal význam i rozsah dvou faktorů, které tvořily základní opory raných etap vývoje občanské společnosti:

---

<sup>182</sup> Poche 1983: 511

<sup>183</sup> Black 1984: 123

<sup>184</sup> Black, dtto

<sup>185</sup> V kontextu postupného utváření národního státu docházelo ke střetu zájmů „zdola“ a „shora“: „Mnohá města a cechy se houževnatě snažily zachovat si své výhradní výsady. Podařilo-li se jim to, pak jen pod vrchním dohledem královské moci. Národní stát nabýval vrchu, protože výhody, jež poskytovala silná ústřední vláda, i širší pole hospodářské působnosti, byly v zájmu středních vrstev jako celku.“ (Bílý 2007: 229)



smlouva/kontrakt a osobní nezávislost.<sup>186</sup> V soudobém stavu evropské průmyslové společnosti lze nalézt u odborových organizací jisté paralely s některými funkcemi gild. Jde zejména o sdílený „morální etos“, obdobné pojetí sdružovacího práva, či propracované taktiky kolektivního vyjednávání. Dějiny britských odborových svazů („trade unions“) naznačují, že odbory postupně zaplnily mezeru, která zůstala po gildách: samotný výraz „svaz“ („union“) je právě tak starý jako výraz gilda či cech („craft-guild“).<sup>187</sup>

V procesu socializace (šíření kooperativního typu chování a soudržnosti) zanechaly gildy výraznou stopu. Jedinci se jejich prostřednictvím stávali členy společenské skupiny, která napomáhala dosahovat jejich individuální záměry a ochraňovala jejich zájmy. Vznikaly tak nové a pevné vztahy, jejichž „podstatou je vyváženost a společné sdílení zájmů, souhlas, uzavření smlouvy a konečně smluvní stanovení svobodně určených cílů.“<sup>188</sup> Vnější uznání tohoto typu společenských skupin a institucionální kontinuita legitimizovaly postavení a chování těchto skupin.

Vývoj evropského korporatismu v 19. století (od Německa přes Francii a Belgie) ukazuje, že se snáze prosadil v těch zemích, kde existovala silná cechovní a merkantilistická tradice. Korporatistická odpověď na problémy industrializace se snažila propojovat odborové svazy se zaměstnaneckými asociacemi v korporace s vlastními ekonomickými regulacemi, s omezeným vlivem státu a s výhradami vůči „laissez-faire“. Z cechovního systému kontinentální Evropy byl tak vlastně přenesen koncept privilegované korporace do moderní politické ekonomie.<sup>189</sup>

Souhrnný dopad gild na dlouhodobý proces utváření občanské společnosti lze charakterizovat těmito hlavními poznatky: 1) směna mezi jedinci není oddělitelná od jiných forem sociálních vazeb. 2) profesní skupiny či pracovní komunity jsou typem společnosti „sui generis“. 3) zprostředkující skupiny mohou působit jako vyvažující síly oproti dominanci státu. 4) gildy nesly morální poselství: solidaritu („fellowship“). 5) pracovní komunity přispívaly k utváření občanství. 6) občanská společnost zahrnuje různá institucionální utváření, některé s dlouhou tradicí.

---

<sup>186</sup> Black 1984: 155

<sup>187</sup> Black 1984: 171-172

<sup>188</sup> Black 1984: 178

<sup>189</sup> Black 1984: 220

### 3.2 Geneze zájmové diverzity

K odpovědi na otázku geneze rozdílnosti zájmů se prvoplánově nabízí využít obdobného rozlišovacího schématu, které použil R. Dahl ve své citované práci, věnované moderní politické analýze,<sup>190</sup> kde klade na jednu stranu ty aspekty, v nichž si jsou všechny politické systémy víceméně podobné (v obecné rovině lze zde hovořit o jakýchsi „mikro“ rozdílnostech), zatímco na stranu druhou umisťuje zřetelné rozdílnosti mezi různými politickými systémy (zde lze hovořit o „makro“ diverzitě). Při zřejmém prostupu obou těchto kategorií (zejména při srovnávání dvou politických systémů) představují „faktory podobnosti“ takový genetický typ, který by mohl svádět k tomu, aby byl apriorně vnímán jako typ zrodu takových nepodstatných, zanedbatelných, pouze specifických odchylek od jinak „příbuzného“ charakteristického základu různých politických systémů, které si jsou podobné v těchto aspektech: 1. Nestejná kontrola politických zdrojů, 2. Snaha po dosažení politického vlivu, 3. Nerovnoměrné rozdělení politického vlivu, 4. Sledování a řešení konfliktních cílů, 5. Získávání legitimacy, 6. Vývoj ideologie, 7. Dopad ostatních politických systémů, 8. Nevyhnutelnost změn.

Zdůrazněné rozdílnosti politických systémů shrnuje R. Dahl do šesti faktorů: 1. Cesta do současnosti, 2. Socioekonomická úroveň či stupeň modernosti, 3. Rozdělení politických zdrojů a schopností (stupeň nerovnosti, korelace kumulativních nerovností, rozptýlené nekumulativní nerovnosti), 4. Základny štěpení a soudržnosti, 5. Tvrdost, závažnost konfliktů, 6. Instituce pro sdílení a výkon moci.<sup>191</sup> Tyto „systémové“ rozdílnosti rovněž samy o sobě podléhají „genetickým“ změnám, odrážejí posuny v hodnotových orientacích, na něž mohou navazovat posuny v projevených zájmech a preferencích. Institucionální perspektiva, přímo i nepřímo, prostupuje těmito faktory (Cesta do současnosti – „path dependence“, Základny štěpení a soudržnosti – pravidla interakcí, kooperativní či konfliktní kroky, Instituce pro sdílení a výkon moci – institucionální evoluce, „key actors“, kontrolující institucionální změny).

---

<sup>190</sup> Dahl 1991

<sup>191</sup> Dahl 1991: 49–61

Obě tyto kategorie (faktory podobnosti i faktory rozdílnosti) nelze proto chápat staticky: v konkrétních případových studiích apriorní typologizace není zpravidla metodologickým přínosem. Klasický přístup k otázce, kde jsou zdroje „sociálního odstupňování lidí“ nabízí Z. Neubauer<sup>192</sup>: 1. Rod a dědičnost, 2. Pohlaví, 3. Majetek, 4. Vzdělání, 5. Zaměstnání, 6. Státní a veřejné funkce, 7. Členství v ideovém kolektivu, 8. Stáří a rodinný stav.

### 3.3 Soudobé procesy evoluce skupinových zájmů

*Motto:*

*„Každá společnost, ať už v ní vládou jakékoliv instituce či ideologie, odměňuje nejvíce ty své členy, kteří vyhovují právě jejím nárokům.“*

*Mancur Olson<sup>193</sup>*

Tradiční otázka, kdo vlastně má poskytovat „čisté veřejné statky“ zřejmě nemá jednoznačné a obecné řešení. V procesu evoluce skupinových zájmů dochází k přesahování, k přelévání dopadů a efektů v prostoru mezi sférou soukromou a veřejnou. V duchu Olsonovské koncepce lze tvrdit, „...že odbory, profesní komory, sdružení zemědělců, kartely, lobby a neformálně spolupracující skupiny poskytují služby, podobající se službám, které poskytuje stát... a ...že zájmová skupina, která si prosadí změnu legislativy a regulace, chtě nechtě poskytne kolektivní statek každému, komu změna může prospět.“<sup>194</sup> Při analýze fungování velkých zájmových skupin, zejména v získávání podpory svých členů, se do centra pozornosti dostal klíčový pojem „selektivní podněty“<sup>195</sup>.

Jak dokládá Mancur Olson, právě velikost zájmové skupiny je tím kritickým faktorem soudržnosti skupiny při dosahování cílů. Velikost skupiny hraje tu klíčovou roli, kterou s určitým zjednodušením autor označuje jako paradox: „skupiny, čítající

---

<sup>192</sup> Neubauer 1947: 226–255

<sup>193</sup> Olson 2008: 75

<sup>194</sup> Olson 2008: 20

<sup>195</sup> Jde o takový podnět, který „lze vybraně použít na předem určené jedince. Jeho pomocí lze odměňovat úsilí jednotlivců věnované organizaci a naopak postihovat členy za vyhýbání se podpoře společného cíle“. (Olson 2008: 22)

velké množství vsutku racionálních jednotlivců, *nebudou* na rozdíl od 'učebnicových' závěrů jednat ve svém společném skupinovém zájmu."<sup>196</sup>

Tento paradox, tedy rozpor mezi individuálním a skupinovým zájmem, se projevuje v celé řadě analogických případů (např. u daňových poplatníků či členů profesních sdružení, uplatňujících egoistické modelové chování: sám přispět málo, od skupiny získat hodně). Proto má svůj význam rozlišovat mezi negativním selektivním podnětem (např. ukončení poskytování příspěvků „užitečným politikům“ od korporací a jiných lobbujících subjektů) a kladným selektivním podnětem (např. silné sdružení amerických farmářů s početnou základnou členů, kterým byly odpuštěny členské příspěvky a poskytnuty další úlevy; k obdobné situaci zvýhodnění členů dochází v chování odborových svazů). Celkový obraz pak opravňuje následující závěr, v němž je nepokrytě přiznáván hlubší a trvalý vztah mezi prosazováním skupinových zájmů a politikou: „Při pohledu na symbiózu lobbující firmy a politické moci vidíme daňové a jiné výhody,... s poskytnutím jedné výhody se roztáčí spirála všeobecného lobbování."<sup>197</sup> Již samotný použitý obrat „spirála všeobecného lobbování“ ukazuje, že v pluralitní demokracii je vestavěn široce otevřený prostor pro reflexi dílčích zájmů. Pro úspěšné prosazení skupinových zájmů hraje svou roli i stupeň homogenity skupiny: snížená různorodost členů skupiny usnadňuje dosažení dohody a tím i šanci na účinnou kolektivní akci.<sup>198</sup>

Účinná kolektivní akce naráží na známý rozpor, obsažený v procesu kolektivního rozhodování: každý člen skupiny by na tom byl lépe, pokud by se ostatní rozhodovali v zájmu celé skupiny. Například typický volič, mající minimální pravděpodobnost, že jeho voličské rozhodnutí povede k pozitivní změně, bude nakloněn racionálně založenému nezájmu o veřejné dění a smířen se svou omezenou informovaností.<sup>199</sup> S tím úzce souvisí účinnost fungování zájmových skupin: „V reálném světě ...lobbující skupiny vymáhají kolektivní statky pro zvláštní okruh svých klientů a účinnost jejich snažení je dána nedokonalou znalostí občanů, zapříčiněnou faktem, že informace a kalkulace o kolektivních statcích jsou rovněž kolektivními statky."<sup>200</sup>

---

<sup>196</sup> Olson 2008: 19

<sup>197</sup> Olson 2008: 24

<sup>198</sup> Olson 2008: 27

<sup>199</sup> Downs 1957

<sup>200</sup> Olson 2008: 28

Olsonův principiální hodnotící přístup k aktivitám zájmových skupin vychází z ekonomické racionální volby (snaha zvýšit vlastní podíl na úkor ostatních). Proto se vesměs velké „...zájmové skupiny věnují distribučnímu soupeření, spíše než by vytvářely dodatečné bohatství, jsou tedy ‘distribučními koalicemi’ (tj. organizacemi, které se zabývají dobýváním renty – rent-seekingem)“.<sup>201</sup>

Závěry své teorie zájmových skupin jako distribučních koalic (kde kartel v širokém pojetí chápe „jako jakékoli uskupení jednotlivců či firem usilující o společný postup na trhu“<sup>202</sup>) předkládá Olson v podobě devíti tezí, které stručně shrnují tyto důsledky pro „směřování společnosti“<sup>203</sup>:

1. *„V žádné zemi se zájmové skupiny nezorganizují tak, aby byly stejně silné. Vyjednávání všech skupin proto obecně nevede k dosažení optimální produkce.*
2. *Ve stabilních společnostech bez pohybující se vnitřní hranice se v průběhu času zvyšuje počet organizací provádějících kolektivní volbu a jednajících ve vzájemné shodě.*
3. *Členové ‘malých’ skupin mají nadprůměrnou schopnost zorganizovat se ve prospěch společných zájmů. Jejich výhoda se časem snižuje, nikdy však nezanikne, ani ve zcela stabilizovaných společnostech.*
4. *Ve společnostech, kde operují zájmové a kartelové skupiny, dochází ke snížení výkonnosti a celkového příjmu společnosti; politický život se navíc stává konfliktnější.*
5. *Široce působící organizace mají důvod zvýšit prosperitu společnosti, v níž se nacházejí. Při přerozdělování ve prospěch svých členů mají důvod usilovat o co nejmenší náklady, a dokonce pozastaví přerozdělení v momentu, kdy společenské náklady akce výrazně přesáhnou získanou částku.*
6. *Distribuční koalice činí rozhodnutí pomaleji než jednotlivci či firmy, z nichž sestávají, proto vykazují tendenci hromadit nevyřešenou agendu. Ve většině případů mají důvod regulovat spíše ceny než nabízené množství.*
7. *Distribuční koalice snižují schopnost společnosti zavádět nové technologie a přemísťovat zdroje s ohledem na měnící se podmínky, čímž snižují hospodářský růst.*

---

<sup>201</sup> Olson 2008: 46

<sup>202</sup> Olson 2008: 47

<sup>203</sup> Olson 2008: 76

8. Distribuční koalice, které jsou dostatečně velké na to, aby dosáhly úspěchu, omezují vstup nových členů a soustřeďují se na snížení majetkových a hodnotových rozdílů mezi svými členy.

9. Zvýšení počtu zájmových skupin zvyšuje složitost regulace, posiluje roli státu v ekonomice, vede k zesílení společenských vazeb a v důsledku mění celé směřování společnosti.“

### 3.4 Typologie zájmových skupin

V úzké návaznosti na zakladatelskou práci M. Olsona, s jeho orientací na principy racionální volby, byl vztah skupiny k jejím členům chápán jako racionální pouto: skupina, sledující konkrétní politiku („policy“), může na základě toho poskytovat selektivní užítky svým členům, kteří jsou tím motivováni k její podpoře a s racionální kalkulací se proto ke skupině připojují.

Paralelně s tímto ekonomizujícím pohledem rozvíjely svou působnost odlišně konstituované typy zájmových skupin, lobbující ve prospěch veřejných zájmů („public interest lobbies“), sledující veřejné statky: tyto skupiny nenabízely svým členům selektivní užítky, nýbrž předpokládaly, že dostatečnou motivací pro připojení či identifikaci jedince se skupinou bude jeho/její souhlas či podpora veřejných statků skupinou preferovaných a v politickém diskurzu prosazovaných. Původní předpokládaná „inherentní vazba mezi vnějšími cíli (účely) skupiny a prostředky, jimiž skupina rekrutuje své členy“<sup>204</sup>, se ukázala jako neopodstatněná a byla v práci<sup>205</sup> nahrazena typologizací amerických zájmových skupin, založené na dvou dimenzích: interní dimenzi (jak skupina motivuje, přitahuje, rekrutuje své příznivce a členy) a externí dimenzi (jak skupina rozlišuje v politické obci mezi adresáty, příjemci svých efektů). Interní dimenze tak zachycuje vztah mezi jedincem a skupinou, zatímco externí dimenze se týká chování skupiny (jako kolektivního subjektu) v širším politickém prostoru: kritériem je, zda „na výstupu“ rozlišuje/diskriminuje. Průnikem obou dimenzí lze potom vymezit čtyři typy zájmových skupin (na rozdíl od původně

---

<sup>204</sup> Kotlas 1997: 115

<sup>205</sup> Davies, Wurth: 1993

uvažovaných dvou typů: jeden typ skupin, selektivně motivujících své členy i selektivně poskytujících dosahované užítky jasně vymezené cílové podmnožině politické obce, oproti druhému typu zájmových skupin, k nimž se členové připojují proto, že souhlasí s prosazovanými společnými účely, které jsou skupinou univerzálně poskytovány). Davies a Wurth (1993) tedy pracují se čtyřmi typy zájmových skupin:

A. Diskriminující prospěchové skupiny: převažuje racionální volba (např. obchodní sdružení, odbory, korporace), vedle materiálních podnětů působí jako podněty i prestiž či solidarita. Nejsou-li individualizované užítky/prospěch členů větší než vynaložené „investice“, zpravidla takoví členové přestanou skupinu podporovat.

B. Diskriminující účelové skupiny: jde o skupiny prosazující různé sociální služby, podporující handicapované, opuštěné děti, etnické skupiny (American Heart Association, Planned Parenthood, Legal Aid Society, American Indian Movement). Tyto skupiny usilují o přínosy pro vymezenou část populace, limitují „beneficiary pool“, netrpí problémem černého pasažéra, jejich členové jsou motivováni snahou přispět k dosahování účelu zájmové skupiny.

C. Nediskriminující prospěchové skupiny: jde o veřejné služby, sociální ochranu/pojištění, infrastrukturu, participační skupiny, sportovní kluby, spotřebitelská družstva, členské spolky (Consumers Union, Automobile Association, League of American Wheelmen).

D. Nediskriminující účelové skupiny: jde o „public interest groups“, které prosazují svou pozici, týkající se veřejného zájmu (např. pro nebo proti interrupci), ochrany životního prostředí, rovnost práv, národní bezpečnost, mírové aktivity, vládní reformu (Common Cause, National Wildlife, American for Democratic Action).<sup>206</sup>

---

<sup>206</sup> Kotlas 1997: 117–118.

## 4. Politické rozhodování

### 4. 1 Politické rozhodování – tvorba politiky: obecná charakteristika

Politické rozhodování a průběh tvorby politiky („policy-making“) byly v průběhu posledních desetiletí zachycovány a analyzovány prostřednictvím několika klíčových pojmů, odvozovaných z různých úhlů pohledu, akcentovaných různými autory v rozdílných fázích poznávání politického procesu (např. modelování, behaviorální přístup, analýza vstupních a výstupních funkcí, politický cyklus, inkrementalistický koncept, kritika racionality, pluralismus, apod.) Posun od jednoho klíčového konceptu ke druhému nepředstavuje zřetelný vývojový zlom, kterým by byl původní úhel pohledu jednoznačně zavržen a současně plně nahrazen a vyjádřen pomocí nového klíčového konceptu. Analýza tvorby politiky spíše vychází z vzájemného doplňování a překrývání různých úhlů pohledu, ústícími v silnou komplementaritu klíčových pojmů. V obecnějším kontextu, povaze tvorby politiky odpovídá běžné soužití více paradigmat, uplatňovaných v poznávacích postupech, a proto je vhodné připomenout „roli tichého poznání, které získáváme spíše tak, že vědu děláme, než abychom si osvojovali pravidla toho, jak ji provozovat.“<sup>207</sup>

Soudobý jazyk užívaný analytiky tvorby politiky jasně odráží ústup od kdysi základních pojmů (např. absolutismus, práva, spravedlnost, národ, vlastenecký, společnost, tyranie), moderní předmět politiky nestojí přímo na textech, kdysi považovaných za stěžejní díla významných autorů (např. Hume, Mill, Locke, Aristoteles či Marx). Namísto toho, soudobý jazyk analýzy tvorby politiky „obsahuje výrazy jako postoj, protitlak, nátlak, riziko, zájmy, hra, interakce, systém“.<sup>208</sup>

V 60. letech minulého století se prosazoval kybernetický přístup k politické aktivitě, např. v díle Karla Deutsche<sup>209</sup> a zejména Davida Eastona<sup>210</sup>, který zjednodušeně modeloval politický systém jako „black box“ se vstupními vektory v podobě požadavků a podpory a výstupními vektory v podobě rozhodnutí a akcí, společně propojených nezbytnou zpětnou vazbou. Nutnou podmínku funkčnosti

---

<sup>207</sup> Kuhn 1997: 189.

<sup>208</sup> Jordan, Richardson 1987a: 3-20, srov. též: Ricci 1984: 299

<sup>209</sup> Deutsch 1966: 88

<sup>210</sup> Easton 1965: 32



politického systému, takto schematicky modelovaného, spatřoval D. Easton v existenci mechanismu redukování a agregování nesčetných individuálních požadavků, kterým jsou regulovány vstupní toky do politického systému („intra-system gatekeeping“).<sup>211</sup>

V tomto kontextu vystupuje do popředí pozornosti problém selektivních kritérií, zvolených pro redukování a agregování individuálních požadavků, vycházejících ze „zájmů zdola“. Tento vestavěný problém (podle jakých kritérií postupovat při přechodu od individuální sféry ke sféře veřejné) se dále přenáší i do konceptu vstupních a výstupních funkcí politického systému. Standardně užívané rozlišení těchto funkcí zařazuje mezi vstupní funkce: politickou socializaci a rekrutování, artikulaci zájmů, agregaci zájmů a politickou komunikaci. Relevance pravidel se prosazuje mezi výstupními funkcemi: v každém politickém systému musí probíhat tvorba pravidel, aplikace pravidel a soudní posuzování pravidel („rules adjudication“). Problém volby selektivních kritérií, pomocí nichž lze realizovat artikulaci (některých) zájmů, agregovat (některé) zájmy a tyto agregované zájmy přenášet do politické komunikace (nějakou formou komunikace, s některými politickými aktéry, v některé z politických agend, prosazovaných v nějakém časovém horizontu), to vše představuje vlastní obsah procesů politického rozhodování, v nichž se odrážejí nejrůznější individuální a skupinové zájmy.

Zřetězení postupných kroků, jimiž je koncipována, formulována a realizována konkrétní politická představa (záměr, akce), se odrazilo v podobě tradičního úhlu pohledu na tvorbu politiky. Podstatným rysem takto pojatého politického cyklu („policy cycle“) je sekvenční řada kroků, časově na sebe navazujících, bez reálné možnosti změny pořadí či smysluplného vypuštění některého z organicky začleněného kroku. Nastartování politického cyklu (fáze nastolování agendy) pokračuje přes filtraci problémových faktorů a ústí v definiční vymezení problémového úkolu, včetně predikce vývojových rizik daného okolí. Cyklus pak pokračuje specifikací cílů, disponibilních prostředků a priorit, výběr optimální varianty řešení vymezeného problémového úkolu, přes implementaci, monitorování, kontrolu, vyhodnocení a rozhodnutí, zda pokračovat či ukončit daný politický cyklus. Tento koncept tvorby

---

<sup>211</sup>tamtéž: 133

politiky se vyznačuje podobnými rysy jako model racionálního manažerského rozhodování: jde o cílově programový přístup, vycházející z analýzy prostředků a cílů.

Obdobně se promítá racionální přístup v systémech, spojujících oblast plánování a tvorby programu s rozpočtovými omezeními („Planning, Programming, Budgeting Systems“ – PPBS), které v širokém kontextu posuzují dopad vybraných (nákladově náročných) řešení ve světle konkrétních cílů a umožňují výběr nejefektivnějších řešení. Charles Lindblom (1959) zdůrazňuje v tvorbě politiky význam postupného, dílčího, uvážlivého a opakovaného srovnávání, oceňuje aspekt drobných krůčků, metodu učení se ze zkušenosti („learning-from-experience“) a obohatil moderní slovník tvorby politiky o specifický termín „incrementalism“.

Další dílčí pohledy na tvorbu politiky umísťovaly své těžiště a argumenty do různých sfér: mezi elity, kdy politická moc je omezena na vrcholy vládnoucí struktury, do podnikatelské aktivity, či do byrokratického procesu. V protikladu k modelu elit razil již v padesátých letech minulého století R. Dahl pluralistickou verzi politické dynamiky, zahrnující různorodé politické zdroje. Vymezil přitom „normální proces“ jako proces, v němž existuje vysoká pravděpodobnost, že všechny aktivní a legitimní skupiny v populaci se mohou nechat efektivně slyšet v určité důležité fázi rozhodování: jakákoli skupina, původně stojící mimo, se může kdykoliv znovu zapojit. K pluralistickému předpokladu široce rozšířenému efektivnímu vlivu dodává, že ani jednotlivci, ani skupiny nemají stejný politický vliv („control over decisions is unevenly distributed“).<sup>212</sup>

Důraz na opačnou, v jistém smyslu „protipluralistickou“ tendenci prosazoval Ch. Lindblom, když tvrdil, že v politickém procesu západní civilizace zaujímá podnikatelská sféra „výsadní“ postavení („business is a privileged participant“). Mnohá rozhodnutí učiněná byznysmeny by v jiných politických systémech byla rozhodnutími vládními: lze tudíž považovat byznysmeny za jakýsi druh „public official“, kteří vykonávají „public functions“.<sup>213</sup>

---

<sup>212</sup> Dahl 1956: 145

<sup>213</sup> Lindblom 1977: 172

Jinou významnou výzvou pluralismu se stal přístup, označovaný jako korporatismus<sup>214</sup>, v němž byla oceňována přímá role zájmových skupin v procesu rozhodování při tvorbě i realizaci politiky, přispívající k hladšímu a plynulejšímu průběhu politického ovládní. Po kritických odezvách na tento úhel pohledu se postupně prosadil názor, že koncept korporatismu by měl být chápán spíše jako jakýsi ideální typ, bez snah o bezprostřední uplatnění v empirických výzkumech. V překrývajících variantách tohoto konceptu („societal corporatism“, „liberal corporatism“, „corporate pluralism“) se odrazily také zřetelné kontakty mezi zájmovými skupinami a byrokratickou sférou.

V souvislosti s analýzou vládních mechanismů se objevil i koncept byrokratické politiky a moci. Jenkins a Gray odmítli ve stati „Bureaucratic Politics and Power“ představu bezkonfliktní byrokracie a navrhují ji nahradit empiricky sledovatelným vývojem diferencovaných zájmů (s využitím pojmu „sub-organizational rationality“). Přijímání rozhodnutí v organizační struktuře se potom stává ohniskem vyjednávání, dohadování a konfliktu („...the focal point for bargaining and conflict“).<sup>215</sup> Byrokratická politika a moc, naplňovaná snahami o prosazení konfliktních zájmů, oživuje kontroverzní vnímání samotné existence byrokracie. Na jedné straně stojí umírněný názor, že byrokracie představuje pouhý prostředek vládnutí a proto sama o sobě není ani dobrá ani špatná. Na straně druhé, dlouhodobě narůstají pocity nedůvěry a sílí obavy z „... expanze sfér, v rámci kterých je byrokratický management prováděn. Tato expanze je nevyhnutelným následkem postupujícího omezování osobních svobod, dále pak následkem vnitřních trendů ekonomických a sociálních politik, směřujících k potlačení osobní iniciativy a nahrazování této iniciativy vládními zásahy.“<sup>216</sup> Takto vnímané obavy z expanze byrokratické arény, formulované klasikem liberalismu v roce 1944, neztrácejí na své aktuálnosti a jsou do značné míry odrazem trvalého střetu dvou konfliktních přístupů k procesu tvorby politiky: individualismu oproti kolektivismu.

---

<sup>214</sup> Korporatismus lze chápat ve smyslu „explicit alternative to the paradigm of interest politics which has until now completely dominates the discipline of North American political science: pluralism. The concept assumes that interest groups do not merely attempt to influence governmental actions but themselves become part of the decision-making and implementation system. In return for this participation in policy-making the groups - through the control of their members - make society more manageable for the state or government.“ (Schmitter, Lehbruch 1979: 14)

<sup>215</sup> Jenkins, Gray 1983: 181

<sup>216</sup> Mises 2002: 75

## 4. 2 Skupinové rozhodování

Základní otázku kolektivního rozhodování lze formulovat takto: za jakých podmínek vznikne při rozhodování spolupráce mezi jednotlivci, tedy, za jakých podmínek začnou egoisté kooperovat bez působení centrální autority? Nejznámější pesimistická odpověď<sup>217</sup> vychází z přesvědčení, že před existencí vlády dominuje problém sobeckých jednotlivců soutěžících mezi sebou bezohledným způsobem: tudíž je centrální autorita pro vznik kooperace zcela nezbytnou.

### Vývoj kooperace: Robert Axelrod

R. Axelrod<sup>218</sup> předložil teorii kooperace založenou na zkoumání chování jednotlivců, sledujících své vlastní zájmy, bez zásahu centrální (či jiné) autority, která by je nutila, aby spolu kooperovali. Výchozí problém je ilustrován na modelu hry typu Věžňovo dilema („Prisoner’s Dilemma“-PD), kde jsou předpokládány následující výplatní hodnoty spojené s volbou buď kooperativního kroku („cooperate“) nebo kroku „zrazujícího kooperaci“ („defect“), kdy tuto volbu učiní „sloupcový hráč“ („column player“) zcela nezávisle na volbě „řádkového hráče“ („row player“), přičemž výplatní hodnoty „řádkového hráče jsou v matici uvedeny na prvním místě.

		<i>Column Player</i>	
		<i>Cooperate</i>	<i>Defect</i>
<i>Row Rlayer</i>	<i>Cooperate</i>	<b><math>R=3, R=3</math></b> Reward for mutual cooperation	<b><math>S=0, T=5</math></b> Sucker’s payoff, and temptation to defect
	<i>Defect</i>	<b><math>T=5, S=0</math></b> Temptation to defect, and sucker’s payoff	<b><math>P=1, P=1</math></b> Punishment for mutual defection

<sup>217</sup> Hobbes 1651/1962

<sup>218</sup> Axelrod 1984: 3–24

Pro analýzu takto modelované skupinové interakce dvou jednotlivců<sup>219</sup> je nezbytné definovat tři základní kategorie: dominantní strategii každého hráče, Nashovu rovnováhu a Paretovo optimum.<sup>220</sup> Dominantní strategie představuje takovou strategii, která je nejlepší pro daného hráče, a to bez ohledu na to, jakou volbu učiní jeho oponent. Nashova rovnováha reprezentuje takový výsledek, při němž by ani jeden z hráčů na tom nebyl lépe, kdyby změnil svou volbu poté, co se seznámí s volbou protihráče: nebude tudíž nikdo mít zájem změnit svou volbu a proto je tento výsledek stabilní. Paretovo optimum pak je vymezeno jako stav, po jehož opuštění nelze změnou volby zvýšit blahobyt nějaké osoby, aniž by tím současně neutrpěl blahobyt někoho jiného.

Sledování vlastního zájmu je pro oba hráče spíše „pastí“ než dostatečným mechanismem pro skupinovou efektivnost. Hra Vězňovo dilema PD nastoluje základní problémovou situaci, kdy jsou individuální zájmy a skupinové zájmy v jasném konfliktu. Paretova optimalita je nejslabším možným požadavkem pro skupinovou efektivnost: není-li nějaký výsledek Paretovsky optimální, potom z definice vyplývá, že by mohla být uskutečněna nějaká změna, která by prospěla alespoň jedné osobě, aniž by uškodila komukoli jinému. Proti uskutečnění takové změny by ve skupině patrně nevznikly vážné námitky, a proto nesplnění tak slabé podmínky jakou je Paretova optimalita, představuje zřetelné porušení skupinové efektivnosti.

Ve zvoleném příkladě je dominantní strategií obou jedinců volba DD („Defect Defect“), kde leží rovněž Nashova rovnováha (oba inkasují trest za vzájemnou „zradu kooperace“ ve výši  $P=1$ ,  $P=1$ ), zatímco Paretovo optimum leží v kvadrantu CC („Cooperate Cooperate“), kde by oba jedinci byli odměněni za vzájemnou kooperaci hodnotami  $R=3$ ,  $R=3$ . Jde o zobrazení velmi běžné situace, kdy to, co je nejlepší pro každého jedince individuálně, vede k egoistické volbě („zradě kooperace“), zatímco každý by byl na tom lépe, kdyby došlo ke vzájemné spolupráci. Pořadí preferencí (čtyř výplat) pro oba hráče je od nejlepší k nejhorší: od pokušení sebrat sobecky vše co lze (Temptation  $T=5$ ), přes odměnu za vzájemnou kooperaci (Reward  $R=3$ ), dále přes potrestání za vzájemnou sobeckou volbu (Punishment  $P=1$ ), až po nejmenší „výplatu“

---

<sup>219</sup> Axelrod 1984: 8

<sup>220</sup> Miller 1993: 21–26

důvěřivého a „napáleného“ naivního hráče, který nabízel spolupráci, narazil na tvrdého egoistu a přišel o všechno, co mohl potenciálně získat (Sucker's payoff  $S=0$ ).

Dva egoisté, hrající jedenkrát tuto hru, si na základě výplatní matice vyberou svou dominantní strategii, zvolí D-defection, přičemž oba nemají motivaci ke kooperaci ani tehdy, je-li hra hrána známý počet kol (v předposledním kole nikdo nemá motiv kooperovat, protože oba mohou předpokládat, že druhý bude nekooperovat/„defect“ v posledním kole). Podmínky této hry zahrnují to, že 1) nikdo nemá možnost učinit prosaditelnou hrozbu (proti D) nebo závazek (ve prospěch C), 2) nikdo se nemůže ujistit, co udělá protihráč v daném kroku, 3) nikdo nemá možnost eliminovat protihráče či odstoupit od interakce, a 4) nelze měnit výplatní hodnoty. Hráči tak mohou „komunikovat“ pouze prostřednictvím sekvence svých vlastních rozhodnutí: tak je definováno Vězňovo dilema („PD“) ve své fundamentální podobě.

To, co umožňuje, aby se za určitých okolností vynořila mezi hráči kooperace (tedy posun z kvadrantu DD do kvadrantu CC, kde leží Pareto optimum), je šance, že se hráči mohou ještě někdy střetnout. Tato možnost znamená, že výběry, učiněné dnes, nejen že určují výsledky tohoto kroku, ale mohou také ovlivnit pozdější výběry. Budoucnost je však méně důležitá než přítomnost ze dvou důvodů: jednak, hráči mají tendenci hodnotit výsledky/výplatu jako menší s tím, jak jejich dosažení ustupuje do budoucnosti, za druhé, vždy zůstává určitá možnost, že se hráči již nestřetnou. Proto je vždy výplata z příštího kroku oceněna méně než výplata z běžného kroku, příští krok se počítá jako určitý zlomek běžného kroku. Význam, „váha“ („weight“ -  $w$ ) příštího kroku vzhledem k běžnému kroku představuje stupeň, jímž je výplata každého kroku snížena vzhledem ke kroku předchozímu (jde tedy o diskontní parametr).

V jednoduchém příkladu můžeme předpokládat, že každý krok je jen poloviční měrou tak důležitý jako krok předchozí, tedy  $w = \frac{1}{2}$ . Pak kumulativní řetězec vzájemných nekooperací/defections, majících hodnotu jednoho bodu v prvním kroku, by v druhém kroku měl hodnotu  $\frac{1}{2}$ , ve třetím kroku  $\frac{1}{4}$ , atd., tedy kumulativně:  $1 + \frac{1}{2} + \frac{1}{4} + \dots$ , souhrnně 2. Obecně platí, že pro jakékoli  $w$  (větší než nula a menší než jedna) suma této řady se rovná hodnotě  $1/(1-w)$ . Uvažujeme-li jiný příklad, kde je každý krok ohodnocen ve výši 90 procent předchozího kroku, pak řetězec jedniček (trest za

vzájemnou „zradu kooperace“) by stál hodnotu deseti bodů:  $1/(1 - w) = 1/(1 - 0,9) = 1/0,1 = 10$ . Analogicky, stále při předpokladu, že  $w = 0,9$ , by řetězec 3 bodů (při odměně za vzájemnou kooperaci) stál třikrát tolik, tedy 30 bodů.

Uvažujeme-li příklad dvou hráčů v interakci takového typu, kdy jeden hráč sleduje taktiku „vždy nekooperovat“ („always defecting“ – ALL D), zatímco druhý hráč sleduje taktiku TIT FOR TAT (což je taktika kooperovat v prvním kroku a pak vždy dělat totéž, co udělal protihráč v předchozím kroku). V tomto příkladu hráč, který nikdy nekooperuje (ALL D) získá v prvním kroku výplatu ve výši  $T=5$  a pak ve všech následujících krocích  $P=1$ : celková hodnota („score“), kterou tento nekooperující hráč dosáhne je tedy sumou:  $T$  za první krok,  $(w \cdot P)$  za druhý krok,  $(w^2 \cdot P)$  za třetí krok, atd.

První přirozenou otázkou je: Jaká je nejlepší strategie? Jinými slovy: Jaká strategie přinese hráči nejvyšší možné skóre? Na rozdíl od her typu šachů, kde jsou zájmy hráčů naprosto antagonistické, je situace reprezentovaná iterativní hrou PD zcela jiná, protože zájmy hráčů nejsou v naprostém konfliktu. Oba hráči mohou být na tom dobře, získají-li odměnu za vzájemnou kooperaci ( $R$ –reward), nebo si oba mohou vést špatně a získat potrestání za vzájemnou nekooperaci ( $P$  – punishment for mutual defection).

Při hře PD strategie, která funguje nejlépe, závisí přímo na tom, jakou strategii protihráč používá a zejména na tom, zda tato strategie ponechává prostor pro rozvoj vzájemné kooperace. Tento princip je založen na váze příštího kroku vzhledem ke kroku běžnému, která musí být dostatečně velká, aby dodala budoucnosti na významu. Diskontní parametr  $w$  musí být tudíž dostatečně velký, aby učinil budoucí smyčku významně velkou v kalkulacích celkových výplat.

To vede k první formální propozici: „Jestliže je diskontní parametr  $w$  dostatečně velký, pak neexistuje žádná nejlepší strategie nezávislá na strategii užívané protihráčem.“<sup>221</sup>

---

<sup>221</sup> Axelrod 1984: 15

Před další analýzou uvádí autor upřesnění konkrétních situací, které je iterativní hra PD schopna obsáhnout:

1) Výplaty hráčů nemusí vůbec být srovnatelné (například žurnalista odměněný další „inside story“, přičemž kooperující byrokrat může být odměněn šancí dosáhnout prezentování politických argumentů v příznivějším světle).

2) Výplaty zcela jistě nemusí být symetrické (ve všech čtyřech výplatních parametrech – T, R, P, S nemusí být stejný rozměr pro oba hráče, nemusí být měřitelné ve stejných jednotkách), musí být pouze splněny podmínky řazení výplat od největší k nejmenší, T, R, P, S, z definice PD.

3) Výplaty daného hráče nemusí být měřeny na samostatné, absolutní škále, musí být jen poměřovány relativně vůči sobě navzájem.

4) Kooperace nemusí být považována za žádoucí z hlediska vnějšího světa (například koluzní obchodní praktiky, či různé formy korupce).

5) Není také třeba předpokládat, že hráči jsou racionální aktéři. Nemusí se snažit maximalizovat své odměny, jejich strategie může prostě odrážet standardní operační postupy, pravidla odhadu, instinkty, zvyklosti či napodobování.

6) Akce, které hráči činí, nemusí ani být vědomými výběry/volbami (například osoba, která někdy vrací laskavost a někdy nikoli, nemusí přemýšlet o tom, jakou strategii používá).<sup>222</sup>

Uvedené aspekty a naznačené možnosti aplikací tohoto typu hry, v širokém spektru reálných situací, otevírají, z hlediska kolektivního rozhodování a prosazování zájmů v politickém prostoru, řadu otázek a námětů.

Aspekt č. 1 se přímo dotýká problému „insider lobbying“, aspekt č. 4 pokrývá širokou sféru korupčního prostředí se vzájemně kooperujícími aktéry či skupinami, aspekt č. 5 a 6 souvisí s konceptem omezené racionality, otevírá prostor pro spontánní „ad hoc“ kroky, akce založené na bezprogramovém vzdoru, vstupy do politického diskurzu motivované nikoli snahou o smysluplnou účast v politickém rozhodování, nýbrž výlučně aspirující na využití „práva být slyšen“: typickým příkladem je krátkodobý vstup do sítě tvorby politiky typu „issue network“. Všechny tyto

---

<sup>222</sup> Axelrod 1984: 17–18



souvislosti a přesahy jsou v tématech této práce v příslušných pasážích zachyceny a zkoumány.

R. Axelrod sledoval vývoj kooperace prostřednictvím rozboru hry iterativního PD v průběhu počítačového turnaje, v němž soutěžili pozvaní experti z pěti disciplín, matematiky, ekonomie<sup>223</sup>, politologie, psychologie a sociologie, přičemž bylo párově porovnáno každé předložené rozhodovací pravidlo s každým jiným, se svým „dvojčetem“ a s programem RANDOM (který náhodně kooperuje a zrazuje se stejnými pravděpodobnostmi). Dostí překvapivě se vítězem stala nejjednodušší z předložených strategií: TIT FOR TAT (již zmíněná v úvodu této kapitoly), přihlášená psychologem Anatolem Rapoportem z Torontské univerzity.

Analýza dat z tohoto turnaje odhalila čtyři vlastnosti, jež vedou k úspěchu strategie:

1. Vyhýbání se zbytečným konfliktům tím, že strategie kooperuje tak dlouho, dokud kooperuje protihráč.
2. Schopnost nechat se vyprovokovat a přerušit kooperaci.
3. Schopnost promíjet po odezvě na provokaci: vrátit se ke kooperaci.
4. Zřetelnost, čitelnost chování tak, aby se protihráč mohl adaptovat na strukturu akcí.

Tyto poznatky ukazují, že se za příznivých podmínek může vyvinout kooperace ve světě egoistů bez působení ústřední autority. Vývoj kooperace vyžaduje, aby jedinci měli dostatečně velkou naději se opět setkat, a aby měli co získat v budoucích interakcích. Je-li tomu tak, pak se může kooperace postupně vyvinout ve třech fázích<sup>224</sup>:

1. Kooperace se může uchytit i ve světě nepodmíněné zrady kooperace („defection“). K tomuto posunu ve vývoji však nemůže dojít, pokud je kooperace projevována pouze rozptýlenými jedinci, kteří tím v podstatě nemají naději navázat interakci mezi sebou. Kooperace se však může vyvinout z malých shluků/klastrů

---

<sup>223</sup>Známý ekonom Gordon Tullock, považovaný spolu s Jamesem Buchananem za zakladatele konstituční politické ekonomie, skončil v tomto turnaji ze čtrnácti přihlášených předposlední. (Axelrod 1984: 193, table 2)

<sup>224</sup> Axelrod 1984: 20–21

jednotlivců, kteří zakládají svou kooperaci na reciprocitě a uskutečňují byť i malou proporcí svých interakcí navzájem mezi sebou.

2. Ve druhé fázi platí, že strategie založená na reciprocitě může přežít ve světě, kde se snaží uplatnit mnoho jiných rozdílných druhů strategií.

3. Ve třetí fázi platí, že strategie, která je jednou zavedena na bázi reciprocity, se může sama ochránit před invazí výrazně méně kooperativních strategií.

Rozbor hlavních parametrů, které souhrnně přispěly k úspěchu strategie TIT FOR TAT<sup>225</sup> v prvním kole turnaje, vychází z údajů o formátu turnaje: každá hra obsahovala 200 tahů, s výplatní maticí uvedenou na s. 37 (T=5, R=3, P=1, S=0). Ve hře s 200 tahy je užitečným orientačním bodem, ukazujícím na velmi dobrý výkon, 600 bodů, což představuje ekvivalent skóre dosaženého hráčem tehdy, pokud spolu obě strany vždy kooperují. Orientačním ukazatelem velmi špatného výkonu je 200, což je ekvivalent skóre dosaženého hráčem, když spolu obě strany nikdy nekooperují. Dosažené rozpětí bylo od vítězných 504 bodů (A. Rapoport s TIT FOR TAT) až po 282 bodů (teoreticky možný rozsah byl 1000 až 0 bodů).

Při interpretaci výsledků se ukázalo, že existuje jediná vlastnost, která zřetelně odlišuje relativně vysoko skórující strategie od relativně málo úspěšných herních programů: jde o vlastnost „být vlídný“ („nice“), což lze definovat jako „nikdy nebýt tím, kdo první začne zrazovat“ (volnější verze připouští volbu „defection“ v posledních krocích). Každý z osmi nejúspěšnějších pravidel/programů byl „vlídný“ a žádný z ostatních programů nebyl „vlídný“/přátelský. Ukázal se podstatný odstup výsledků vlídných/přátelských programů od ostatních: vlídné programy dosáhly mezi 472 a 504 body, zatímco ta nejlepší ze strategií, které nebyly vlídné, dosáhla pouze 401 bod. Každá z vlídných strategií dosáhla kolem 600 bodů s každou ze sedmi ostatních vlídných strategií a se svým dvojčetem: tedy hrají-li spolu dvě vlídné strategie, pak kooperují v podstatě až do konce hry.

Nabízí se tudíž důležitá otázka – kde se rozhodlo o pořadí na prvním až osmém místě mezi vlídnými programy? Je zřejmé, že to, co rozhodlo o relativním pořadí těchto osmi vlídných strategií, nemohly být výsledky jejich vzájemných her. Ukázalo

---

<sup>225</sup> Axelrod 1984: 32–35

se, že stěžejní „rozřadovací“ roli sehrály dvě ze sedmi „nevlídných“ strategií: šlo o dva programy typu „napomahače vítězi“ („kingmakers“), které si samy nevedou úspěšně, ale významně determinují pořadí mezi špičkovými soutěžícími. Nejzajímavější „kingmaker“ byl založen na principu maximalizace celkového výsledku. Šlo o rozhodovací pravidlo přihlášené pod jménem Leslie DOWNING (v prvním kole skončil na desátém místě, v druhém kole na čtyřicátém místě<sup>226</sup>), snažící se porozumět protihráči a na tom založit strategii vedoucí k dlouhodobému dosahování nejlepšího skóre. Jádrem byla sofistikovaná idea, vycházející z toho, že pokud se zdá, že jde o protihráče nereagujícího na to, co činí DOWNING, bude se DOWNING snažit sebrat vše co může tak, že bude nekooperovat („defect“): pokud však se mu bude naopak protihráč jevit jako „responsivní“ (nenechá si zradu kooperace líbit a odpoví na ni rovněž krokem „defect“), bude DOWNING kooperovat. K posouzení responsivnosti/reagence protihráče DOWNING odhaduje pravděpodobnost, že bude protihráč kooperovat poté, co kooperuje DOWNING, a rovněž pravděpodobnost, že protihráč bude kooperovat poté, co DOWNING zvolí krok „defect“. Pro každý tah aktualizuje tyto podmíněné pravděpodobnosti a podle toho volí své kroky maximalizující jeho výplatu. Jsou-li si obě tyto pravděpodobnostní hodnoty podobné, rozhodne se DOWNING tak, že se mu vyplatí nekooperovat, poněvadž se zdá, že protihráč dělá stejné kroky bez ohledu na to, zda DOWNING kooperuje či nikoli. A naopak, pokud má protihráč tendenci kooperovat po DOWNINGově kooperaci, avšak nikoli po jeho zradě/„defection“, pak se mu jeví protihráč jako responsivní a DOWNING si spočítá, že nejlepší co může s reagujícím protihráčem uplatnit, je kooperovat. Za určitých podmínek se dokonce DOWNING rozhoduje pro alternování kooperace a „defection“.

Na startu hry nezná DOWNING hodnoty těchto podmíněných pravděpodobností a předpokládá, že jsou obě rovny 0,5 (tedy že je protihráč nereagující), a tím je nucen zrazovat v prvních dvou krocích. Tyto úvodní dvě zrady kooperace vedly řadu ostatních pravidel k potrestání DOWNINGa, takže se hra zde vyvíjela dost špatně. Právě tím se ozřejmuje, proč tak dobře funguje DOWNING jako „kingmaker“: jak vítězný TIT FOR TAT, tak i druhý nejlepší program TIDEMAN AND CHIERUZZI reagovaly tak, že se DOWNING poučil, že musí předpokládat, že se mu nevyplatí

---

<sup>226</sup> Axelrod 1984: 193 a 196

zrada, ale vyplatí se kooperovat. Ostatní vlídné strategie dopadly v interakci s DOWNINGem neúspěšně.

Dalším faktorem určujícím míru celkového úspěchu v turnaji byla odezva na zradu. Klíčovou vlastností se zde stala schopnost rozhodovacího pravidla promíjet zradu, tedy kooperovat v krocích následujících poté, co protihráč zradil/nekooperoval. Ze všech vlídných pravidel to, které zaznamenalo druhé nejnižší skóre v prvním kole (v druhém kole se umístilo v pořadí jako padesáté), bylo také tím, které bylo nejméně promíjející: byl to program FRIEDMAN, totálně nepromíjející pravidlo, uplatňující permanentní odvetu. Nikdy jako první nezradí, ale když druhý zradí i jen jednou, FRIEDMAN od té chvíle zrazuje stále (na rozdíl od vítěze TIT FOR TAT, který nepromíjí jen jeden tah, udělí jen jednou potrestání, a pak již plně promíjí tuto zradu kooperace).

Analýza výsledků odhalila, že dokonce mnozí odborníci na strategické hry z politologie, ekonomie, psychologie, matematiky a sociologie se dopouštěli soustavných chyb tím, že se snažili být příliš soutěživí ve svůj prospěch, nedostatečně odpouštěli zradu kooperace a byli příliš pesimističtí v odhadech odezvy protistrany.<sup>227</sup>

Druhé kolo turnaje přineslo zdokonalení již pouhým rozsahem. Přihlášeno bylo 62 pravidel ze 6 zemí, k dispozici hráčům byly výsledky prvního kola, včetně zdůvodnění úspěchu vítěze, v němž byly zdůrazněny rozhodující faktory vedoucí k úspěchu: vlastnost „být vlídný“ a schopnost promíjení/odpouštění. S ohledem na tyto vstupní informace došlo k překvapujícímu výsledku, kdy opět zvítězil nejjednodušší přihlášený program TIT FOR TAT (A. Rapoport). Délka turnaje byla tentokrát stanovena nikoli pevným počtem kroků, nýbrž jako pravděpodobnost 0,00346 ukončení hry v každém daném kroku, tedy ekvivalent hodnoty diskontního parametru  $w=0,99654$ : nikdo z účastníků tak nevěděl přesně, kdy nastane poslední krok, čímž byly vyloučeny zkreslující efekty z předchozího kola (tendence, projevující se tak, že ke konci hry zradí jako první i vlídné pravidlo). Více než polovina pravidel byla vlídná.

---

<sup>227</sup> Axelrod 1984: 40

Uvedená první formální propozice říká, že neexistuje absolutně nejlepší rozhodovací pravidlo nezávisle na prostředí. Empirický úspěch TIT FOR TAT (TFT) je založen na tom, že jde o značně robustní pravidlo, které si vede velmi dobře v širokém rozsahu různých prostředí. Součástí jeho úspěchu je patrně i to, že ostatní rozhodovací pravidla předjímají jeho přítomnost a jsou konstruována tak, aby si s ním vedla dobře: a vést si dobře s TFT znamená kooperovat s ním, což zpětně pomáhá jemu samotnému. Každé pravidlo, které se pokouší získat na TFT výhodu si prostě ublíží. TFT profituje ze své nevytěžitelnosti (nezneužitelnosti, nevykořistitelnosti), poněvadž jsou splněny tři podmínky:

1. Možnost setkání s TFT je zřetelná a značná.
2. Když již dojde k setkání, je TFT snadno rozeznatelné.
3. Když je již rozpoznáno, je nevytěžitelnost TFT snadno odhadnutelná.

TFT tedy těží ze své zřetelnosti. Na druhé straně TFT pomíjí možnost/pokoušení využít ostatní pravidla. Zatímco taková exploatace přináší příležitostné ovoce, v rámci širokého rozsahu různých prostředí narůstají do značných rozměrů a zmnožují se problémy spojené se snahou o využívání/vykořisťování ostatních.

Vysvětlení robustního úspěchu TFT je v jeho kombinaci vlastností – být vlídný, být schopen odvety, být schopen odpouštět/promíjet, a být zřetelný/jasný. Vlídnost ochraňuje TFT před zbytečnými potížemi. Schopnost odvety odrazuje ostatní hráče od setrvání u zrady, když už se o ni pokusí. Jeho schopnost odpouštět napomáhá obnovit vzájemnou kooperaci. A zřetelnost TFT činí toto pravidlo čitelným pro ostatní hráče, čímž navozuje dlouhodobou kooperaci.

Z hlediska chronologického vývoje kooperace se nastoluje důležitá otázka, týkající se situace, kdy celá populace jednotlivců využívá jistou strategii a osamocení jednotlivý „mutant“ používá odlišnou strategii. Nová strategie může porazit/dobýt („invade“) domácí strategii, dosáhne-li s ní nováček lepšího skóre než je průměr populace. Klíčovým pojmem tohoto evolučního přístupu se pak stává pojem „kolektivní stabilita“ – strategie je kolektivně stabilní, jestliže ji žádná strategie nemůže porazit.

Propozice 2: TFT je kolektivně stabilní tehdy a jen tehdy, je-li diskontní parametr  $w$  dostatečně vysoký. Tato kritická hodnota  $w$  je funkcí čtyř výplatních parametrů  $T$ ,  $R$ ,  $P$ , a  $S$ . Tato propozice<sup>228</sup> říká, že jestliže každý v populaci kooperuje s každým, protože každý používá strategii TFT, nikdo nemůže uspět lépe použitím jakékoli jiné strategie za předpokladu, že budoucnost vrhá dostatečně velký „stín“ na současnost. Bereme-li v úvahu zadané výplatní hodnoty ve výši  $T=5$ ,  $R=3$ ,  $P=1$ ,  $S=0$ , potom TFT je kolektivně stabilní tehdy, je-li každý další krok alespoň ze  $\frac{2}{3}$  tak důležitý jako běžný krok. Jestliže diskontní parametr  $w$  klesne pod tuto kritickou hodnotu, přičemž každý používá TFT, vyplatí se nekooperovat alternativními kroky: klesne-li ještě více parametr  $w$ , a to pod hodnotu  $\frac{1}{2}$ , vyplatí se dokonce vždy zrazovat kooperaci.

Propozice 3: jakákoli strategie, která je první připravena kooperovat, může být kolektivně stabilní pouze tehdy, jestliže je diskontní parametr  $w$  dostatečně velký. Tedy, aby byla nějaká strategie kolektivně stabilní, musí se sama chránit proti invazi jakéhokoli vyzyvatele, včetně strategie, která vždy zrazuje, ALL D. Jestliže domácí strategie někdy kooperuje, pak v tomto kroku získá ALL D výplatu  $T=5$ . Na druhé straně, populační průměr mezi „domorodci“ nemůže být větší než  $R=3$  v každém kroku. Takže, aby populační průměr nebyl menší než skóre vyzyvatele ALL D, musí interakce trvat dostatečně dlouho, aby zisk z pokusu  $T=5$  byl anulován v průběhu budoucích kroků.

Propozice 4: Aby se nějaká vlídná strategie stala kolektivně stabilní, musí být vyprovokována prvotní zradou protihráče. Důvod je zřejmý: nebyla-li by vlídná strategie vyprovokována zradou v kroku  $n$ , pak by nebyla kolektivně stabilní, protože by mohla být poražena nějakým pravidlem, které zrazuje pouze v tomto kroku  $n$ .

Tyto dvě věty, propozice 3 a propozice 4, ukázaly, že vlídné pravidlo může být kolektivně stabilní, je-li budoucnost dostatečně významná a je-li pravidlo samotné vyprovokovatelné. Existuje však jedna strategie, která je vždy kolektivně stabilní, a to bez ohledu na velikost diskontního parametru  $w$ , či hodnoty výplat  $T$ ,  $R$ ,  $P$ ,  $S$ .

Propozice 5: strategie ALL D je vždy kolektivně stabilní.

---

<sup>228</sup> Axelrod 1984: 59

V populaci hráčů užívajících ALL D získá každý  $P=1$  za každý krok. Není tedy jiné cesty, kterou by hráč získal více než toto, jestliže nikdo jiný nebude kooperovat. Jakákoli kooperativní volba kroku by jen přinesla výplatu  $S=0$ , bez šance na pozdější kompenzaci. Tato věta má důležité implikace pro vývoj kooperace. Kolektivní stabilita ALL D implikuje, že žádný jednotlivec nemůže doufat, že na tom bude lépe, nebude-li se chovat jako ostatní: svět „zloduchů“ („meanies“) může odolat invazi kohokoli, užívajícího jakoukoli jinou strategii – za předpokladu, že nově příchozí přicházejí jednotlivě. Problém spočívá v tom, že jednotlivý příchozí nemá ve světě zloduchů šanci najít někoho, kdo by recipročně reagoval na jakoukoli kooperaci. Avšak jestliže nově příchozí přicházejí v malých shlucích/klastrech, budou mít šanci na vývoj kooperace.

Využijme znovu příklad uvedený na počátku této kapitoly: hodnoty výplat  $T=5$ ,  $R=3$ ,  $P=1$ ,  $S=0$  a pravděpodobnost setkání hráčů  $w=0,9$ . Pak v populaci zloduchů, ALL D, každý získá výplatu  $P=1$  z každého kroku a kumulativní skóre 10 bodů (podle již uvedeného vztahu pro řetězec kroků.<sup>229</sup> Předpokládejme dále, že do této populace vstoupí několik hráčů užívajících TFT, z nichž každý bude v interakci se zloduchem exploatován v prvním tahu, pak již s ním nebude kooperovat (TFT v prvním tahu získá  $S=0$ , a dále stále  $P=1$ ..., což mu přinese kumulativní skóre 9 bodů), tedy o něco méně než získají zloduchové v interakci mezi sebou. Avšak, jestliže TFT vstoupí do interakce s jiným TFT, dosáhnou vzájemné kooperace od startu a oba získají odměnu za kooperaci  $R=3$  body v každém tahu a kumulativně 30 bodů, což je mnohem více než 10 bodů dosažených zloduchy z jejich vzájemných interakcí. Za této situace vystupuje do popředí otázka: kolik to znamená „dostatek“ příležitostí pro TFT skórovat s 30 body s někým, kdo odpoví recipročně na kooperaci, v porovnání s 9 body z interakce s někým, kdo na kooperaci odpovídá jako zloduch a nekooperuje? Má-li hráč TFT určitou proporci,  $p$ , svých interakcí s jinými hráči TFT, bude mít „doplňkovou“ proporci  $(1 - p)$  svých interakcí se zloduchy. Jeho průměrné skóre tedy bude rovno součtu:  $30x p + 9x (1 - p)$ . Bude-li toto skóre větší než 10 bodů, pak se více vyplatí používat TFT než se chovat jako většina populace, jako zloduch. Je-li

---

<sup>229</sup> Axelrod 1984: 13 „ $\sum=1+w+w^2+w^3+\dots=1/(1-w)$ “.

$T=5$ ,  $R=3$ ,  $P=1$ ,  $S=0$ ,  $w=0,9$ , pak toto nastává dokonce při pouhých 5 procentech<sup>230</sup> interakcí hráčů TFT uskutečněných s jinými hráči TFT.

Naznačený koncept invaze prostřednictvím shluků/klastrů lze zpřesnit a aplikovat. Průměrné skóre nově příchozího je váženým průměrem toho, co získá od jiného nově příchozího a od domorodce, přičemž váhy jsou frekvence těchto dvou typů interakcí, tedy proporce  $p$  a  $(1-p)$ . Toto párování interakcí se neuskutečňuje náhodným procesem, kdy by měl nově příchozí vzácnou šanci setkat se v interakci s jiným nově příchozím: koncept klastrů předpokládá, že nově příchozí jsou triviální částí domácího prostředí, ale netriviální částí prostředí samotných nově příchozích.

Dále se v analýze této iterativní hry PD nabízí odpověď na otázku: Které strategie jsou nejefektivnější, tedy které s nejmenšími klastry mohou uspět při invazi do prostředí, kde vládne kolektivně stabilní strategie ALL D? Jsou to takové strategie, které jsou nejlépe schopny rozlišovat/diskriminovat mezi sebou a strategií ALL D. Pro tuto odpověď je zaveden užitečný pojem „maximálně diskriminující strategie“, definovaný jako: taková strategie, která bude kooperovat i když protihráč dosud nikdy nekooperoval, a když už jednou kooperovala, nebude nikdy znovu kooperovat s ALL D, ale bude vždy kooperovat s jiným hráčem, užívajícím stejnou strategii, jako sama.

Propozice 6: Strategie, které mohou porazit ALL D v klastru s nejmenší hodnotou  $p$ , jsou ty, které jsou maximálně diskriminující, jako například TFT.

Lze snadno ukázat, že TFT je maximálně diskriminující strategií: kooperuje hned prvním krokem, ale když už jednou kooperovala s ALL D, nebude s touto strategií nikdy znovu kooperovat. Na druhé straně bude mít nepřetržitý řetězec kooperací s jiným hráčem TFT. Velmi dobře tedy rozlišuje mezi ALL D a svým dvojníkem, což jí umožňuje „dobýt invazí svět zloduchů“ s nejmenším možným klastrem.

Propozice 7: Jestliže vlídná strategie nemůže být poražena nějakým jednotlivcem, nemůže být ani poražena nějakým klastrem jednotlivců.

---

<sup>230</sup> Axelrod 1984: 212



Skóre dosažené strategií přicházející v klastru je váženým průměrem dvou komponent: toho, jak si vede s ostatními svého druhu, a toho, jak si vede s převládající strategií. Oba tyto komponenty jsou menší nebo rovny skóre dosaženému převládající, vlídnou strategií, a proto platí propozice 7. To zároveň znamená, že vlídná rozhodovací pravidla nevykazují strukturální slabost projevovanou ve strategii ALL D, která může přestát invazi jakékoli strategie, pokud hráči užívající odlišné strategie přicházejí postupně. Přicházejí-li však ve shlucích (klastrech, i dosti malých), může být ALL D poražena. U vlídných rozhodovacích pravidel je situace odlišná: jestliže nějaké rozhodovací pravidlo může odolat invazi ostatních vlídných pravidel přicházejících jednotlivě, pak může odolat invazi ve shlucích, jakkoli velkých.

### **Aplikace modelu vývoje kooperace**

Jako příklad vývoje kooperace navzdory silnému a zřetelnému antagonistickému zájmu protihráčů, uvádí Axelrod historické doklady<sup>231</sup> o chování řadových vojáků nepřátelských armád ve stabilizovaných/imobilních sektorech zákopových linií západní fronty v průběhu první světové války: situace odpovídaly podmínkám iterativní hry Prisoner's Dilemma (PD). Spontánní systém „žít a nechat žít“ byl v zákopové válce „endemický“: narůstal navzdory úsilí vyšších důstojníků, snažících se jej zastavit, navzdory elementární válečné logice zabít nebo být zabit, či navzdory snadné možnosti vrchního armádního velení, v případě nutnosti, potlačit jakékoli lokální pokusy o přímou vzpouru.

Projevoval se tak, že vojáci obou nepřátelských armád vystupovali večer ze zákopů, pokuřovali v poklidu, pokřikovali na sebe, dokonce, jak vzpomínal jeden britský důstojník na příhodu, kdy se omlouval voják saské jednotky německé armády za náhodnou dělostřeleckou salvu, která přišla z jejich linie, nezpůsobila žádnou škodu ani újmu, ale vyrušila obě dočasně „vlídné“ strany.<sup>232</sup>

Analogie této historicky poněkud paradoxní situace s iterativní hrou PD má své opodstatnění. V dané lokalitě lze za dva hráče považovat malé vojenské jednotky,

---

<sup>231</sup> Materiál, doložený údaji z deníků, dopisů a vzpomínek jednotlivých účastníků zákopových linií ze všech 57 britských divizí, doplněný o francouzské a německé zdroje, ukazuje spontánní vývoj vzájemného chování typu „žít a nechat žít“. (Axelrod 1984: 74)

<sup>232</sup> „We are very sorry about that; we hope no one was hurt. It is not our fault, it is that damned Prussian artillery“. (Axelrod 1984: 84–85)

čelící jedna proti druhé. V jakékoli chvíli, volby kroku hráče (jednotky) jsou střilet s úmyslem zabít, nebo střilet úmyslně tak, aby nebyla způsobena žádná škoda. Pro obě strany vystupuje možnost oslabení nepřítele jako významná hodnota, protože to zvyšuje možnost přežití v případě, bude-li v sektoru vydán rozkaz k hlavní bitvě. Tudíž, z krátkodobého hlediska je lepší způsobit škodu nyní, bez ohledu na to, zda nepřítel palbu opětuje či nikoli. To znamená, že vzájemná zrada kooperace („mutual defection“) je preferována před jednostranným zdržením se účinné palby („unilateral restraint“), tedy ( $P > S$ ), a dále že jednostranné zdržení se účinné palby druhou stranou je dokonce lepší než vzájemná kooperace ( $T > R$ ). Dále platí, že odměna za vzájemné zdržení se palby je preferována lokální jednotkou před výplatou vzájemného potrestání ( $R > P$ ), poněvadž vzájemné potrestání implikuje, že by obě jednotky utrpěly, získaly by malý nebo žádný relativní zisk. Souhrnně zde platí základní soustava nerovností, splňující podmínky iterativní hry PD: ( $T > R > P > S$ ). Obě strany by také preferovaly vzájemné zdržení se palby před náhodným alternováním nepřátelských kroků, což lze vyjádřit jako:  $R > (T+S)/2$ . Tím jsou naplněny parametry analogie situace malé jednotky v daném imobilním sektoru s iterativní hrou PD.<sup>233</sup>

### 4.3 Aktéři, arény, agendy

Pluralita aktérů, nevyhnutelně spjatá s procesy probíhajícími v moderních demokraciích a přijímaná jako projev legitimní zájmové diferenciaci, našla svůj odraz v pojmovém vyjádření v podobě obratu „aparát paralelní vlády“, či termínu „koalice organizovaných zájmů“,<sup>234</sup> odkazujícímu k formátu politických stran, jako způsobu artikulace a agregace „zájmové diverzity“ a jejího přenosu do politického diskurzu. Rozvinutou koncepci nabídla britská empirická politologická škola alternativním přístupem k tvorbě politiky, orientovaným na zkoumání „vnitřní“ dynamiky politické obce a nazvaným „arénový přístup“.<sup>235</sup> Na otázky, kde, kým a jak „se dělá“ politika („policy-making“), odpovídají stoupenci arénového přístupu pomocí typologie politických arén, jako prostoru, v němž političtí aktéři ve vzájemných interakcích

---

<sup>233</sup> Axelrod 1984: 75

<sup>234</sup> Hayek 1991: 19

<sup>235</sup> Jordan, Richardson 1987

iniciují, vytvářejí a prosazují politické akce, programy a rozhodnutí, souhrnně pojaté jako politické agendy. Jde o modelové propojení politických arén, politických aktérů a politických agend, model tvorby politiky, nazvaný A-A-A.<sup>236</sup> Zásadním způsobem, oproti hierarchicko-normativnímu chápání politického cyklu, kdy je politické dění doménou tří segmentů (politických stran, legislativy a exekutivy), se v arénovém přístupu toto tradiční pole segmentů významně rozšiřuje na uvažovaných šest arén, v nichž se odehrává tvorba politiky (trvalý spor pak vyvolává otázka, nakolik je smysluplné uvažovat v této souvislosti o zařazení další arény tvorby politiky, arény sedmé, arény médií, kde lze hovořit o nastolování virtuální či „reálné“ politické agendy, sdílené či odmítané aktéry ostatních arén).

Tři tradiční segmenty, v novém modelu pojaté jako arény tvorby politiky, představují svou povahou arény výrazně institucionalizované, v nichž jsou zavedena a dodržována ustálená pravidla, probíhající interakce jsou upraveny stabilním systémem formálních a neformálních omezení. Nově uvažované tři netradiční arény (aréna veřejnosti, aréna zájmových skupin a aréna byrokracie) však oproti tomu nejsou arénami primárně institucionalizovanými, tedy mohou i nemusejí být omezovány (ve smyslu „constraints“) zřetelně vymezenými pravidly, upravujícími interakce, které v nich nastávají mezi jejich aktéry. Obecně lze v modelu A-A-A chápat jakoukoli arénu „...jako prostor, v němž jednotliví (druhově, strukturálně, funkčně či formálně podobní) aktéři tvorby politiky vstupují mezi sebou do kooperačních/konsenzuálních nebo konkurenčních/konfliktních vztahů“.<sup>237</sup>

Aktéři tvorby politiky uvnitř i mezi arénami navazují informační kontakty, dochází při prosazování zájmů ke konfliktům či ke kompromisům, projevuje se překrývání členství v sociálních skupinách i hra více rolí, v procesu politické komunikace jsou reflektovány krátkodobé i koncepční témata, otázky, problémy („issues“), vytváří se proměnlivá politická agenda, kterou vzhledem k dynamice živé politiky, je velmi obtížné podřadit pod cílově-programové hledisko. Do hry vstupuje přehodnocování postojů aktérů, nové informace a změna úrovně poznání, mimoracionální vlivy, náhodné faktory, přispívající k nižší míře predikovatelnosti výstupu, což souhrnně vede k tomu, že se výsledná podoba agendy často značně

---

<sup>236</sup> Potůček 2010: 48–50

<sup>237</sup> Potůček 2010: 49.

odlišuje od iniciačního vstupu do politické komunikace. Interaktivní model tvorby politiky A-A-A je možno označit jako „pulzační model“, v němž, v jakémisi „těkavém“ procesu zrodu politické agendy, dochází k postupnému přibližování a vzdalování se „...jednotlivého impulzu od stavu, kdy prahová vůle aktérů posune řešení problému určitým směrem, aby poté nastalo jakési ‘smrštění’, kdy ochabne komunikační aktivita aktérů a problém se znovu očitne vypuzen na okraj politického pohybu.“<sup>238</sup> Další alternativní koncept tvorby politiky klade důraz na pojem „politické sítě“.

#### 4.4 Politické sítě

Při analýze tvorby politik („policy-making“) se tradičně proces prosazování zájmů (jejich posuzování, střetávání a hledání konkrétní podoby toho, co může být posléze vtěleno do dílčí politiky jako konkrétní podoba nalezeného „veřejného zájmu“) chápe jako hierarchizovaný etapovitý cyklus, zahrnující časově zřetězené fáze od přípravy, rozhodování, přes realizaci, až po vyhodnocení celého cyklu politického ovládní, stručně nazývaného jako politický cyklus (tvorby politiky). Výchozím předpokladem takového pojetí politického cyklu je implicitní, nezpochybněné uznání relevance dané konfigurace formálních politických institucí. S tím úzce souvisí další nevyřčený předpoklad, totiž přesvědčení, že tento tradiční pohled na proces tvorby politiky (např. veřejné či sociální politiky) představuje nezastupitelnou racionální činnost, směřující k dosažení určitých vymezených, žádoucích a tudíž zamýšlených konkrétních výsledků. V politickém cyklu, takto pojímaném, dochází k aktivizaci politické moci, která se poté soustředí na odstraňování slabých míst a překážek, které se mohou objevit ve fázi implementace: jde o normativní model politického ovládní. K formálním nejvýznamnějším hierarchizovaným politicko-administrativním stupňům se bez bližšího rozboru přiřazuje fáze startu celého politického cyklu (etap „agenda setting, problem definition, formulation, implementation, evaluation and termination“).<sup>239</sup> „Základní předpoklady tohoto normativního modelu lze shrnout do tří bodů: 1. Pozice formálních politických institucí je považována za danou a

---

<sup>238</sup> Potůček 2010: 50.

<sup>239</sup> Carlsson 1996: 528-529

nepominutelnou, 2. Zájmy a záměry odlišné od těch, které jsou centrem pozornosti a analýzy, jsou chápány jako narušující, nežádoucí a irelevantní, 3. Předpokládá se, že lidé jsou ve svém jednání automaticky vázáni demokratickými autoritami. Tyto předpoklady jsou opuštěny pojetím procesu tvorby politiky jako otevřeného systému, přičemž tento systém je chápán jako výsledek vědomého řešení problémů.<sup>240</sup>

Tento antitradicionalistický přístup si klade za úkol pochopit a analyzovat procesy interakce mezi volně spjatými jednotkami/skupinami aktérů. Právě akcent na nehierarchické vidění tohoto procesu dává tomuto alternativnímu přístupu možnost vidět tvorbu politik jako jakousi proměnlivou síť vztahů mezi těmi, kdo z nejrůznějších důvodů/motivů zasahují, utvářejí a modifikují výslednou dílčí politiku: proto je oprávněné označení takového přístupu jako „policy network“ (síť, v níž se realizuje tvorba politik). Zřejmým důsledkem takto pojatého antinormativního vidění pak je otevření otázky, zda je vůbec užitečné separovat (a zkoumat či optimalizovat) samostatnou implementační fázi procesu tvorby politik.

Základním východiskem pro další úvahy je důležitý poznatek z četných studií policy-making: množství a stupeň formálních administrativních hierarchií obecně nevypovídá nic o funkčních vazbách mezi jednotkami.<sup>241</sup> A tak formální hierarchie, o nichž se předpokládá, že jsou těsně spjaty, mohou mít jen sporadické vzájemné kontakty, na straně druhé mohou jednotky, které nejsou součástí formálních organizačních schémat, často vstupovat do procesu řešení problémů (např. tzv. quangos, kvazi autonomní nevládní organizace, obvykle členěné do kategorií exekutivních, poradních, či administrativních orgánů). Modelově lze uvažovat celkem čtyři varianty, vzniklé jako prolnutí dvou stupňů „těsnoti“ systémových vazeb (těsné vazby vs. volné vazby) s přítomností či nepřítomností hierarchického uspořádání (hierarchie vs. nehierarchie).

Zdá se, že nelze uspokojivě rozhodnout a bez dalších analýz zařadit např. sítě implementačních struktur do jedné z uvedených čtyř kategorií: sítě mohou být

---

<sup>240</sup> Kotlas 1998: 25

<sup>241</sup> Carlsson, 1996: 532

hierarchické, právě tak jako nehierarchické a implementační struktury mohou mít rozdílné charakteristiky (pojem policy je zde pojímán jednak jako proces, jednak jako produkt).

Postavíme-li argumentaci proti normativnímu konceptu tvorby politiky (policy-making) na odepření prioritního postavení, tradičně přikládaného formálním politickým hierarchiím, pak jsme nuceni řešit otázku, nakolik a jakým způsobem jde o aktivity více aktérů, tedy o smíšené či negociační/negociované aktivity. Přístup, který by odpovídal tomuto úkolu, musí umožnit a připustit existenci „policy“ (jako procesu i jako produktu) bez přítomnosti formálních politických institucí, bez formálních politických rozhodnutí, programů a agentur. Takový přístup lze založit na vymezení pojmu „policy“ jako souboru určitých představ (záměrů, či rozhodnutí o řešení určitých problémů) a praktického hledání institucionálních uspořádání pro jejich realizaci. Pak je nutno zodpovědět dvě otázky: „Jaké jsou to problémy, které mají být řešeny?, a - Kdo se účastní v procesu utváření institucionálních uspořádání, aby bylo možno tyto problémy řešit?“<sup>242</sup>

V takto formulovaných otázkách je skryto evidentní uznání existence víceaktérové participace v procesu policy-making (související úzce s pojmy mixed economy, negotiated economy, a multi-actor society), přičemž je mnohem silnější důraz položen na časoprostorový aspekt komunikace a negociace: zároveň se tím otevírá širší pole pro vidění formálních institucí v procesu trvalého dotváření a přetváření.

Odpovědět spolehlivě a v dostatečné šíři na první otázku po povaze problémů, které mají být konkrétní politikou řešeny, předpokládá, v podmínkách víceaktérové participace, nezúženě otevřený okruh prakticky jakéhokoli typu relevantních problémů „policy“, tedy nikoli pouze formulací problémů, prezentovaných politickými autoritami prostřednictvím formálních institucí.

---

<sup>242</sup> Kotlas 1998: 26

Odpověď na druhou otázku, zaměřenou na určení aktérů účastnících se v procesu tvorby politik, znamená také to, že lze precizovat, zda (a nakolik) přispívají politické autority prostřednictvím formálních institucí k procesu řešení těchto problémů (tedy problémů, které mají být konkrétní politikou řešeny). V tomto smyslu jde o klíčový problém analýzy tvorby politik. Nehierarchický pohled na proces policy-making tak svou pozornost orientuje na „struktury implementace“ jako na „jednotku“ své analýzy, přičemž touto jednotkou analýzy nejsou primárně ani organizace (agentury), ani formální politické instituce.<sup>243</sup>

Přístupu, jehož těžiště spočívá v analýze struktur implementace, nejde o systémy koordinace mezi formálními institucemi (organizacemi). Struktura implementace konkrétní politiky je chápána jako souhrn lidí, snažících se řešit nějaký konkrétní okruh politických problémů. Je tedy tvořena aktivními/jednajícími jednotlivci, z nichž někteří jednájí individuálně, jiní prostřednictvím „jdnajících celků“, skupin či kolektivů různým stupněm institucionalizovaných a organizovaných.

„Hlavní výchozí předpoklady přístupu založeného na analýze struktur implementace je možno stručně vyjádřit asi takto:

1) za daného stavu smíšené/negociační ekonomiky a společnosti je třeba předpokládat, že probíhající procesy řešení problémů (policy-making) jsou rovněž smíšené/negociační, a že jsou tvořeny aktivitami uvnitř, vzájemně mezi sebou i mimo hranic formálních politických hierarchií.

2) jelikož se těchto procesů účastní velký počet aktérů, není žádný principiální důvod, proč by bylo nutné přiřadit formálním politickým hierarchiím (agenturám) nejvyšší důležitost: nelze automaticky předpokládat, že jejich formulace problémů je signifikantní pro ty, jichž se problémy týkají, a nelze také automaticky předpokládat, že tyto agentury samotné jsou relevantní v procesu řešení těchto problémů.“<sup>244</sup>

---

<sup>243</sup> Kotlas 1998: 26-27

<sup>244</sup> Kotlas 1998: 27

Ve vyspělých demokratických systémech se současné analytické studie již orientují na ještě složitější aspekty obecně užívaného pojmu policy network a snaží se ukázat, jak odlišné „síťové vazby“ tento „střeškový“ pojem pokrývá a na kolik odlišných pojmových „nálepek“ se sama tato nálepka může rozpadat. Tímto prohloubením analytického pohledu na proces tvorby politik se začíná zpřesňovat (a v podstatě rozrušovat) i dosud poměrně vágní hranice mezi tradičně vnímanými dvěma základními typy vztahů institucionalizovaných aktérů policy-making (reprezentovaných především „Státem“, zde vesměs viděným v podobě nerozlišované parlamentně-vládní jednotě) a neinstitucionalizovaných aktérů policy-making (vesměs představovaných zájmovými skupinami).

Pod prvním základním typem těchto vztahů je tradičně chápán vztah konkurence mezi různými zájmovými skupinami, snažícími se získat přístup k procesům policy-making Státu a tím ovlivňovat politická rozhodnutí. K tomuto typu vztahů mezi aktéry je obvykle přiřazován koncept pluralismu, jako odraz situace, kdy je „ve hře“ větší počet zájmových skupin.

Druhý základní typ těchto vztahů tvoří vztah kooperace jednak mezi zájmovými skupinami navzájem a jednak mezi zájmovými skupinami a Státem. Tradičním výkladem pak tento typ vztahů je charakterizován jako korporatismus, v němž je politický vliv soustředěn v okruhu omezeného počtu privilegovaných participantů.

„Uvedená schematická typologie (navíc často spojující stereotypně pluralismus se slabým Státem a korporatismus se silným Státem), je již řadu let podrobována soustavné kritice.“<sup>245</sup>

Jak dokládá Jordan a Schubert<sup>246</sup>, v současné době zahrnuje policy-making velký počet „public and private actors“ z různých úrovní a funkčních oblastí „government and society“. Mnohé vývojové změny, probíhající po desítky let ve vyspělých

---

<sup>245</sup> Kotlas 1998: 27

<sup>246</sup> Jordan, Schubert 1992:11



demokratických systémech, dokládají neuspokojivou vypovídací hodnotu schematu pluralismus vs. korporatismus, který nemůže postihnout, že se v současné době ve veřejné politice stále silněji vynořují a prosazují organizované kolektivní subjekty, že narůstá trend k sektorizaci policy-making, že se stále více mobilizují další soutěžící aktéři, kteří prosazováním svých zájmů přispívají k přeplnění pole participantů, že narůstá rozsah „state policy-making“, jako odraz volebních aspirací politických stran, které častěji nabízejí svá „řešení“, že se posiluje decentralizace/fragmentalizace Státu (jako posun od malého počtu záměrů Státu jako takového k agregátu rezortních zájmů), že se stírají hranice mezi veřejným a soukromým, kdy policy-making má tendenci se odehrávat mezi segmenty Státu a klientelistickými zájmovými skupinami.<sup>247</sup>

Takto viděná soudobá politická realita se svou dynamikou si vynucuje odpovídající terminologii, umožňující dále poznávat procesy, jimiž jsou utvářena konkrétní politická rozhodnutí. Zřejmým posunem k tomuto hlubšímu a přesnějšimu poznání se zdá být pojem „policy network“, zachycující různé aktéry, jejich vazby a hranice sítě, v níž se odehrává tvorba politik. Pro analytické studie hrají pak zásadní roli další pojmy, s jejichž pomocí lze postihnout diferenciaci sítě tvorby politik a celý proces policy-making dekomponovat.

Výchozí hladinu, na níž můžeme zavádět konstrukci usnadňující zpřehlednění tohoto procesu, vytváří prostor „vymezený třemi kritérii: - úroveň institucionalizace (kritérium míry stability, vymežující stabilní strukturace participantů vs. ad hoc vzniklé skupiny různých aktérů), - rozsah uspořádání policy-making (kritérium, určující, zda je těžiště procesu omezeno na sektorální aktivity, či zda má trans-sektorální charakter), - počet skupin účastníků (kritérium, určující, zda je síť tvorby politik uzavřena jen pro omezený počet aktérů či zda je přístup do ní relativně otevřen).“<sup>248</sup>

---

<sup>247</sup> Kotlas 1998: 27-28

<sup>248</sup> Kotlas 1998: 28

Za nejméně stabilní verzi sítě tvorby politik je možno označit issue network, mající charakter ad hoc struktury, s parametry silně přispívajícími k nepredikovatelnosti jak výstupů, tak struktury konfliktních zájmů aktérů (včetně toho faktu, že je vlastně velmi obtížné vymezit, kde tato síť končí a kde začíná její okolí). Tento typ sítě se vyznačuje tím, že zde neexistuje sdílený výchozí konsenzus, ani sdílené hodnoty, ani konzistentní definice daného problému. Jedná se o takovou konkrétní politickou rozhodovací situaci, kdy je více a více „fluidních“ skupin aktérů neočekávaně mobilizováno. Síť je bez centrální autority či mocenského centra a rezultní rozhodování je obtížné (issue networks jsou svou podstatou uzpůsobeny tak, že více tíhnou spíše ke zvyšování než ke snižování komplexity problémů). Do issue networks je vtahován velký počet participantů/skupin se zcela rozdílnými stupni vzájemných závazků či závislosti na ostatních v jejich okolí: v důsledku toho účastníci permanentně vstupují do a vystupují z tohoto typu nejméně stabilní sítě tvorby politik. Pak jsou beztvorost a nepředvídatelné „kvašení“ tohoto typu sítě spojovány s konceptem atomizované politiky. Na straně druhé, někdy jsou užívány dílčí pojmy, ve snaze akcentovat a odlišit různé stránky této sítě, např. „open issue network“ (zdůrazňující konflikty a vnitřní neuspořádanost sítě) a „issue-expert network“ (zdůrazňující faktory jistého zjednodušení a vyřešení problému).<sup>249</sup>

Od tohoto typu sítě s nízkou prahovou vstupní bariérou, sítě spontánně bobtnající kolem určité problémové oblasti veřejné politiky (issue network), se téměř ve všech aspektech odlišuje typ sítě, mající svou reálnou podobu na politické scéně USA, označovaný (pro svou rigidní, trvale resistantní spjatost tří typů skupinových aktérů tvorby politik) jako jakési „železné trojúhelníky“ („iron triangles“). Tento koncept stabilní sítě se do značné míry prolíná s příbuzným konceptem „group subgovernments“, zobrazujícím klastry jednotlivců, kteří efektivně vykonávají většinu rutinních rozhodnutí v konkrétní oblasti veřejné politiky, typicky zahrnující legislativce, jejich spolupracovníky, i exekutivní byrokratický aparát a zástupce zájmových skupin a organizací, zajímajících se o danou oblast veřejné politiky: proto je někdy koncept „iron triangle“ chápán jako extrémní, specifická verze fenoménu group subgovernments. Síť typu „iron triangle“ reflektuje stav, v němž se malé okruhy participantů staly do značné míry autonomními a jako stabilní „trojkoalice“ kontrolují

---

<sup>249</sup> Jordan, Schubert 1992:15

poměrně úzce směřované veřejné programy, přičemž tyto uzavřené „síťové“ vztahy byly již v sedmdesátých letech identifikovány mezi zájmovými skupinami (a korporacemi, realizujícími dané projekty veřejné politiky), vládními agenturami (jako hlavními zadavateli a kontrolory realizace projektů) a výborů (podvýborů) Kongresu Spojených států (jako rozhodovateli o přidělení veřejných financí na schválené konkrétní programy veřejného zájmu). Typickým rysem iron triangles jsou kompatibilní cíle všech participantů této sítě (všech, bez rozdílu zda jde o soukromé aktéry či veřejné aktéry): jejich aktivity se vzájemně doplňují, podporují, a proto jsou efektivnější v ekonomickém i politickém smyslu.<sup>250</sup>

Pro účely výzkumného projektu, zaměřeného na analýzu rozhodovacích procesů reálně probíhajících ve veřejné politice v České republice, (včetně identifikace klíčových skupin aktérů veřejné politiky a zejména jejich relací ke Státu), stojí za zmínku stručný přehled typologie, která se vyvinula v průběhu dlouholetých studií policy-making v tradičních vyspělých demokraciích (polyarchiích). Vedle dosud uvedených konceptů („issue network“ a „iron triangle“, ev. „group subgovernment“) se zdá užitečné (a patrně naznačující směry hledání možných podobností a rozdílností) zmínit se o těchto dalších modelových uspořádáních:

- Nátlakový pluralismus/konkurenční pluralismus - akcentuje takovou modelovou strukturaci aktérů, při níž je Stát v zásadě pasivní a je připraven/ochoten realizovat tu konkrétní politiku, která se vynořuje jako výsledek soutěže (konkurenčního soupeření) nátlakových skupin, které tím aktivně vznášejí požadavky na daný politický systém. Důsledkem je nízká stabilita výstupů a jejich změna může „nepřátelská“ vůči předchozímu výstupu. Jde o formu sektorálního policy-making, kde je soupeření mezi skupinami strukturováno uvnitř jednotlivých segmentů (např. vzdělávání).

- Státní korporatismus - v tomto kontextu je to nejméně podobný model nátlakovému pluralismu. Tento koncept je pojímán jako svorník mezi historickou interpretací korporatismu a současným fenoménem v méně rozvinutých společnostech: není tedy relevantní v podmínkách vyspělých západních polyarchiích. Jeho

---

<sup>250</sup> Kotlas 1998: 28-29

charakteristické znaky zahrnují malý počet skupin plynoucí z restrikcí autoritativního Státu a silný vliv státních aktů znemožňující soupeření mezi skupinami.<sup>251</sup>

Celá škála dalších variací na modelové uspořádání sítí skupinových aktérů tvorby politik zahrnuje dále např.:

- „societal corporatism“ (omezený počet skupin, hierarchický řád, funkční diferenciacie, a monopol zastupování zájmů zde vyplývají spíše ze spontánní kooptace než ze zasahování Státu: skupiny nejen artikulují zájmy, ale jsou přímo zahrnuty do procesu policy-making a/nebo implementace, čímž dochází k trans-sektorálnímu usmiřování konfliktů mezi antagonistickými zájmy),

- „corporate pluralism“ (rozhodovací uspořádání Skandinávského typu, vyznačující se trvalým přístupem ekonomicky, politicky, či etnicky založených skupin k nejvyšším úrovním politického systému),

a v našich domácích politických poměrech často apriori kritizovaný a současně zcela nedostatečně analyzovaný koncept

- „clientelism“ (typ stabilních vztahů skupin a Státu, vyznačující se obdobnými rysy jako uvedený koncept „iron triangles“, avšak bez participace kongresového výboru).<sup>252</sup>

Se zaváděním konceptu „policy network“ je spojen požadavek na vyjasnění pojmu aktér. Jednou z cest reagujících na tento požadavek je optika „nového institucionalismu“: síť tvorby politik lze také chápat, v duchu této logiky, jako instituce, tedy jako určitá pravidla, vymežující/omezující rozhodovací prostor a činnosti účastnících se aktérů. Analytický úkol pak zahrnuje otázky typu proč policy networks vznikají, mění se, a proč jsou (jako fenomén) zároveň tak persistentní. Kromě uvedených typů sítí tvorby politik se někdy rozmanitost těchto typů zjednodušuje jako modelové kontinuum, kde na jednom konci tohoto kontinua leží stabilní „policy communities“, postavené na důvěře a negociaci,<sup>253</sup> a na konci

---

<sup>251</sup> Kotlas 1998: 29

<sup>252</sup> Kotlas 1998: 30

<sup>253</sup> Hindmoor 1998:25

opačném, variabilní „issue network“.<sup>254</sup> Aspirace institucionalistů směřují k užitečnému cíli: pomocí analýzy sítí (jako institucí determinujících akce participantů) a tedy zjištěním „pravidel hry“ a identifikací aktérů/hráčů, včetně jejich záměrů a motivací, nalézt cestu k určení výsledků dané konkrétní politiky.

Pro analýzu těchto kolektivních akcí nabízí institucionální přístup agendu, která orientuje analýzu především na neformální pravidla fixující relace mezi participanty, jejich pozicemi, akcemi a výstupy (pravidla poziční, hraniční, pravidla rozsahu, autority, agregační, informační, a výplatní pravidla). Párové srovnání sítě typu policy community a typu issue network může potom přinést užitečné poznatky, vesměs ukazující difference mezi jednotlivými pravidly, jak ukazuje Blom-Hansen.<sup>255</sup> Pokud jde o pravidlo poziční a hraniční, pak je zřejmé, že aktéři v policy communities musí být vzájemně mezi sebou uznáváni, podobně jako členové nějakého klubu: v issue networks je možnost účastnit se otevřena téměř každému, kdo má zájem na dané záležitosti. Pro pravidlo rozsahu platí, že oba typy sítí se zaměřují na ovlivňování formulování i implementace politik v rámci dané oblasti. Pravidlo autority (specifikující množinu akcí přiřazených určité konkrétní pozici), i pravidlo agregační, vedou v policy communities k přijímání rozhodnutí, která jsou založena na kooperaci a jsou přijímána „souhlasně“ (nikoli „jednomyslně“, nýbrž v tom smyslu, že aktéři jsou ochotni akceptovat občas nepříznivé rozhodnutí v zájmu udržení kontaktu): v kontrastu s tím, aktéři v issue networks se trvale snaží prosadit své názory do rozhodovacího procesu, avšak dominantní aktéři vesměs prosazují jednostranná rozhodnutí, protože jednohlasná shoda je prakticky téměř vyloučena. Pokud jde o informační pravidlo, vystupují v policy communities informace jako komodita, „směňovaná“ za jiné komodity, (např. vliv): v issue networks jsou komunikační kanály zaplňovány aktéry, kteří ventilují své názory bez jakékoli záruky, že budou také tyto názory souvisle sledovat a prosazovat jejich realizaci. A pokud jde o výplatní pravidlo, v policy communities jsou aktéři odměňováni ovlivňováním tvorby politik, zatímco odměnou v issue networks je možnost ovlivnění výstupu, s jedinou zaručenou odměnou, že jejich hlas bude slyšen.<sup>256</sup>

---

<sup>254</sup> Blom-Hansen 1997:671

<sup>255</sup> Blom-Hansen 1997: 676

<sup>256</sup> Kotlas 1998: 30-31

Institucionální perspektiva (klenoucí se nad tradičním pohledem na politiku a ekonomiku např. úvahami o efektivnosti směny moci/donucení) nabízí i další úhel pohledu: neefektivnost existujících politických institucí odvozuje především od tří neodstranitelných problémů: nedokonalých/asymetrických informací, transakčních nákladů různého druhu, a důsledků zapojení dalších aktérů.<sup>257</sup>

V tomto kontextu vystupuje do popředí otázka pojetí Státu/Panovníka jako „predátora“ vs. pojetí státu jako managera. V takto záměrně vyhoceně extrémní formulaci se obnažují kořeny dilematu private/public a roste naléhavost potřeby definovat přesněji parazitní/predátorskou činnost jako takovou činnost, která způsobí, že alespoň jeden účastník je v jejím důsledku „na tom hůře“, a která je podstoupena nedobrovolně ve prospěch Státu/Panovníka: tedy, z takovéto „směny“ lidé nezískávají „přímo“ nic, a pokud by takový predátorský vládce neexistoval, nastalo by paretovské zlepšení „blahobytu“ ostatních (obecně však platí, že v „čistě“ podobě nelze prostě tyto „parazitní“ akce zavrhnout, a lidé musejí na ně vynakládat své zdroje proto, aby se vyhnuli přímé participaci nebo aby se pokusili odvrátit nežádoucí interakce). Na druhé straně této argumentace pak stojí výrok, že čistě managerský Stát/Panovník poskytuje služby/statky jako kdokoli jiný a ty statky, které poskytuje, jsou obvykle označovány za veřejné statky (se zřejmou výhradou, že mnohé soukromé aktivity mají aspekt veřejných statků také). Co je však podstatné pro zvládnutí dilematu soukromý vs. veřejný, je to, že „čistě managerské funkce v efektivním politickém systému jsou vykonávány těmi, kdo tyto služby poskytují s nejnižšími náklady, bez ohledu na to, zda je tato politická aktivita explicitně označena jako vládní/státní, či nikoli.“<sup>258</sup>

Vztahy mezi klíčovými pojmy zůstávají nevyjasněny: public policy, public administration, a public management jsou znovu a znovu redefinovány, jejich relace jsou podrobovány analýzám, včetně pokusů o odhadování vypořádávajících se trendů.<sup>259</sup>

---

<sup>257</sup> Nye 1997: 123

<sup>258</sup> Nye 1997:130

<sup>259</sup> Hogwood 1995; Gray, Jenkins 1995; Hood 1995

Pro přehled lze uvést tato čtyři základní východiska, která pomohou objasnit povahu alternativního konceptu tvorby politiky<sup>260</sup>:

- soudobé demokracie jsou založeny na principu politické socializace aktivních občanů a fungují v prostředí aktivních projevů občanů. Tato „necensurovaná“ aktivita se projevuje i mimo pravidelné uplatnění volebních preferencí jednotlivce v parlamentních či místních volbách. Právě toto mimovolební chování občanů naplňuje politický prostor akty, jejichž interpretace se stává součástí předkládaného konceptu (vstupuje např. i do prostoru, pokrývaném známým, byť dosud nevyjasněným pojmem občanská společnost);

- s tím je nevyhnutelně spojen výchozí předpoklad jinakosti, tedy výrazné a proměnlivé diferenciací zájmů, potřeb, a cílů jednotlivců i nejrůzněji utvářených skupin;

- společensky a politicky uznaná legitimita sledování diferencovaných, individuálních, dílčích či lokálních zájmů. Takto vnímaná legitimita sledování jednotlivých zájmů v sobě zahrnuje často pomíjený, nicméně klíčový moment, který hraje podstatnou roli v pochopení povahy „sítovosti“ tvorby politiky. Jde o zásadní uznání konkrétních aspektů či parametrů toho, jak, kdy, s kým, proti komu, jak často bude či nebude občan využívat a dokonce si i nově vytvářet způsoby projevu těch svých konkrétních zájmů, které jsou v obecné rovině zpravidla banalizovány jako evidentně legitimní a tak triviálně garantovaných, že je nadbytečné se o nich zmiňovat, zejména tehdy, jestliže je verbálně přijímán zastřešující koncept občanské společnosti.

- Jde tedy o výběr cest a způsobů, jimiž se občan aktivně projevuje v prosazování svých zájmů (tj. konkrétního času vstupní akce, etap či frekvence akce, prostoru, v němž akci uplatňuje, intenzitu prosazování zájmů, formy a šíře medializace, míry socializace či nárůstu shluků podpůrců, apod.). V tomto širším smyslu jde o zprostředkování zájmů občanů, tedy hledání způsobů, cest, prostředků a prostředníků, jimiž bude občan usilovat o dosažení toho, co pro sebe považuje za důležité a žádoucí.

Mezi obecná východiska proto zahrnujeme:

- aktivitu občanů, zejména mimovolební
- diferenciací zájmů jednotlivců i skupin
- legitimitu sledování dílčích zájmů

---

<sup>260</sup> Kotlas 2003: 541

- širší pojetí zprostředkování zájmů.<sup>261</sup>

V procesu střetávání zájmů a jejich zprostředkování dochází k celé škále aktivit, které lze zhruba charakterizovat jako činnosti konkurence vs. spolupráce, a to s výhradou měkké hranice mezi nimi. Na obecné souvislosti vztahu konkurence a spolupráce poukázal Axelrod<sup>262</sup>, když vymezil teorii komplexity jako studium mnoha aktérů (např. atomy, ryby, lidé, organizace, či národy) a jejich interakcí (např. atraktivita, boj, „mating“, komunikace, obchodování, partnerství, či rivalita).<sup>263</sup>

„Agent-based“ modelování v jeho pojetí představuje třetí způsob vědeckého uvažování: zatímco účelem indukce je hledat „patterns“ v datech a účelem dedukce je hledat důsledky plynoucí z předpokladů, pak záměrem modelování „založeném na agentovi/aktérovi“ je „napomáhat intuici“.<sup>264</sup>

Dostatečným rámcem pro přiblížení povahy sítí v soudobých vyspělých demokratických státech se zdá pojetí, které uplatnil R. Dahl při vymezení pojmu polyarchie „jako soubor politických institucí, nutných pro demokracii ve velkém měřítku.“<sup>265</sup> V této souvislosti dále vyzdvihuje, vedle průvodních jevů typu rozmanitosti a konfliktu, polyarchii charakterizující existenci „významného počtu společenských skupin a organizací, jež jsou relativně autonomní vůči sobě i vůči samotné vládě: to, čemu se začalo říkat *pluralismus* nebo konkrétněji společenský a organizační pluralismus“.<sup>266</sup>

Mezi sedmi institucemi, nutnými pro vznik politického řádu typu polyarchie, první čtyři odrážejí samu podstatu demokracie (1. volení vládní úředníci, 2. svobodné a spravedlivé volby, 3. všeobecné volební právo, a 4. právo ucházet se o úřad ve vládě). Další tři instituce polyarchie však přímo vytvářejí politický prostor pro „evoluci sítí“, strukturujících pozice různých aktérů tvorby politiky:

---

<sup>261</sup> Kotlas 2003: 541-542

<sup>262</sup> Axelrod 1997: 3

<sup>263</sup> Kotlas 2003: 542

<sup>264</sup> Axelrod 1997: 4

<sup>265</sup> Dahl 1995, 200

<sup>266</sup> Dahl 1995: 200



5. *Svoboda projevu*. Občané mají právo vyjadřovat se bez nebezpečí přísného trestu k široce definovaným politickým záležitostem, včetně kritiky úředníků, vlády, zřízení, společensko-ekonomického řádu a převažující ideologie.

6. *Alternativní informace*. Občané mají právo vyhledávat alternativní zdroje informací. Navíc alternativní informace existují a jsou chráněny zákonem.

7. *Svoboda sdružování*. Aby občané mohli dosáhnout různých práv včetně výše uvedených, mají také právo vytvářet relativně nezávislá sdružení nebo organizace, včetně nezávislých politických stran a zájmových skupin.<sup>267</sup>

K obecně formulované instituci polyarchie č. 5. Svoboda projevu se pojí v živém procesu tvorby politiky především nesčetné, neočekávané, protichůdné, dílčí i osobní, racionální i emotivní, zkratkovité i koncepční, proveditelné i imaginární, užitečné i rozkladné, pragmatické i ideové, slušné i arogantní, kooperativní i egoistické, projevy, které posléze ve vzájemných interakcích tvoří a stále generují propletený balík politické agendy, tedy nejrůznějších bodů politických rozhodnutí, konfliktů či kompromisů. V tomto prostoru je namísto vnesení konceptu rozrůzněného spektra aktérů, působících v proměnlivých sítích vztahů, strukturujících moderní, dynamickou a pluralistickou společnost (MDP society v pojetí R. Dahla<sup>268</sup>), nebo utvářející žitou podobu občanské společnosti.

V procesuálním pohledu evokuje svoboda projevu širší proud, v němž se zřetězují jednotlivé soukromé a skupinové aktivity i kroky těch, kdo jsou přímo spojováni s veřejnou politikou a veřejnými zájmy. V tomto širším proudu, za aktivní i pasivní účasti neuzavřeného okruhu participantů, dochází ke zprostředkování zájmů, zmírňování/moderaci, řešení konfliktů i odkládání problémů, při zahrnutí/zvažování/respektování *aktuálních* politických práv a svobod, projevených v jakékoli fázi politického rozhodování a důsledně vzato kdykoli v průběhu nekonečného procesu tvorby politiky (policy-making).<sup>269</sup>

Instituce č. 6 Alternativní informace legitimizuje veškeré aktivity spojené s informačními produkty, předkládanými zpravidla ve skupinovém zájmu nejen do

---

<sup>267</sup> Dahl 1995: 202

<sup>268</sup> Dahl 1995: 228

<sup>269</sup> Kotlas 2003: 542-543

legislativního procesu, ale i všude tam, kde mohou věrohodné informace profesionálních lobbistických skupin (insider-lobbying, counter-active lobbying, PR agencies, Obchodní komora USA, Svaz měst a obcí ČR, apod.), ovlivnit politické rozhodování.

Instituce č. 7 *Svoboda sdružování* legitimizuje analogické aktivity (prosazující zájmy dotčených skupin) „relativně nezávislých sdružení“, a dále, v kontextu dosahování „různých práv včetně výše uvedených“ naroveň postavených nezávislých politických stran a zájmových skupin.<sup>270</sup> V tomto smyslu „evoluce sítí“ alternativních informací se prolíná s bujením sítí relativně nezávislých formálních i neformálních (ad hoc) skupin, někdy označovaných jako nátlakové skupiny (např. odborové centrály).

Alternativní koncept sítí pomíjí prioritní postavení formálních politických hierarchií v procesu tvorby politiky. Namísto toho akcentuje úhel pohledu na „policy“ jako na soubor různých představ, záměrů či rozhodnutí týkajících se řešení určitých problémů a praktického hledání institucionálních uspořádání pro jejich realizaci. Jde proto o dvě otázky: „1) jaké jsou to problémy, které mají být řešeny, a 2) kdo se účastní v procesu utváření institucionálních uspořádání, aby bylo možno tyto problémy řešit.“<sup>271</sup>

První otázka po povaze problémů, které mají být řešeny konkrétní politikou, vede (za přiznaného předpokladu víceaktérové participace a smíšených negociačních aktivit), k široce otevřené směsi jakéhokoli typu (pro různé aktéry rozdílně relevantních) problémů vstupujících jako „issue“ do konkrétní politiky. Tím se ztrácí priorita formulování problémů prezentovaných (a považovaných za relevantní a aktuální) politickými autoritami prostřednictvím formálních politických institucí.

Druhá otázka, týkající se hledání aktérů tvorby politik, se v podstatě týká struktur implementace konkrétní politiky. Lze tuto otázku proto přeformulovat jako hledání proměnlivého a různorodého souhrnu/směsi lidí, kteří se snaží řešit nějaký konkrétní politický problém. Podstatným momentem při hledání odpovědi na tuto otázku je to, že někteří z těchto aktivních jedinců jednájí individuálně, někteří prostřednictvím

---

<sup>270</sup> Kotlas 2001

<sup>271</sup> Kotlas 2003: 544-545

„neformálních či formálních skupin, různým způsobem institucionalizovaných a organizovaných“<sup>272</sup>.

Globální dimenze pojmu síť se stala běžným sloganem: „známe a používáme celosvětovou počítačovou síť internet (bez centrální autority), kritizujeme expandující síť nadnárodních korporací, oceňujeme síť mimovládních uskupení, odmítáme síť organizovaného zločinu a bojíme se akcí teroristických sítí“.<sup>273</sup>

V kritických reflexích globalizace se skrývá jistý paradox, spočívající v dvojakém hodnocení deregulace (kritizována jako škodlivý produkt neoliberální politiky 20. století, vedoucí k odstranění překážek trhů a obchodu ve prospěch nadnárodních korporací a usnadňující jejich expanzi do rozvojových zemí) a volání po regulaci např. výzkumu biotechnologií, které by mohly potenciálně ohrozit občany v demokratických zemích (pomíjejí se tak rizika vzniklá v situaci, kdy nová biologická zbraň, vyvinutá „neregulovanými“ teroristickými sítěmi, nemůže být paralyzována obranným produktem regulovaného, a proto nevyhnutelně zaostávajícího výzkumu v demokratických státech).

Globalizace je přímo závislá na překračování hranic, omezujících různé aktivity (nejviditelněji dnes v ekonomických transakcích obchodních, investičních, finančních, a dopravních a komunikačních sítích). Míra globální akcelerace je dosud přímo úměrná míře a rychlosti odstranění nejrůznějších omezujících/regulačních překážek.

Nabízí se tak analogie tohoto globalizačního fenoménu se sítěmi tvorby politiky. Mnohvrstevná politická agenda, jejíž iniciační aktér i doba vzniku se nacházejí v nejširším neregulovaném poli (nový bod agendy může iniciovat z nejrůznějších motivů, zjednodušeně řečeno, kdokoli, kdekoli, jakkoli a kdykoli). Tato „sít'ovost“ soudobé tvorby politiky koreluje se sít'ovou charakteristikou globálního světa (obtížně identifikovatelný počátek i původce globálního problému, pohyb po síti není řízen centrální autoritou).<sup>274</sup>

---

<sup>272</sup> Kotlas 2003: 545

<sup>273</sup> Kotlas 2003: 547

<sup>274</sup> tamtéž

Ze sta největších hospodářských celků víc než polovina nejsou státy, nýbrž nadnárodní společnosti. Tím je dostatečně ilustrován další analogický rys. Veřejné zájmy jsou v dnešním světě ovlivňovány nejen aktéry veřejného sektoru, ale stále silněji těmi, kdo reprezentují a prosazují soukromé, podnikatelské, obchodní, finanční či regionální zájmy.<sup>275</sup>

„Heterogenní složení aktérů tvorby politiky tak rezonuje s globalizovaným světem: v obou případech vedle sebe koexistují hráči privátní i formální představitelé politických hierarchií.“<sup>276</sup>

Z toho plyne závažný důsledek: Globalizace přispívá k autonomizaci procesů síťově propojeného postmoderního světa. Tím dochází k zásadní změně: „Tradiční obraz politického cyklu (zřetězujícího racionální kroky vedoucí k dosažení vybraného cíle), je konfrontován s autonomními procesy, iniciovanými různými aktéry, jednajícími v síťovém poli, vymezeném a znovu vymezovaném proměnlivými a často protichůdnými zájmy.“<sup>277</sup>

#### 4.5 Lobbying: legitimita, formy, metody, efekty, lobbying v praxi

*Motto:*

*„Lidé nemají rádi lobbisty, ale rádi si je najímají,  
aby hájili jejich zájmy.“  
Gary V. Litman<sup>278</sup>*

Jednu z obvykle přijímaných definic lobbyingu podal Charles P. Taft v roce 1974: lobbying je prezentování skupinových zájmů orgánům vládnutí (ať již jde o exekutivní, legislativní či soudní) a to na místní, regionální či celostátní úrovni. Nátlakové skupiny při tom využívají široké spektrum technik. Jednou z nich je snaha manipulovat veřejné mínění tak, aby nakonec došlo k identitě toho, co je vnímáno jako veřejný zájem („public interest“) s dílčími zájmy nátlakové skupiny. Jinou technikou je přesvědčování těch subjektů, kteří rozhodují („decision-makers“) o politických

---

<sup>275</sup> Kotlas 2003: 547-548

<sup>276</sup> Kotlas 2003: 548

<sup>277</sup> tamtéž

<sup>278</sup> Litman 1995: 15

důsledcích, které vyplynou z podpory (případně oponování) cílů dané zájmové skupiny. Mezi zdroji či prostředky užívanými k přesvědčování rozhodovatelů jsou zpravidla hlasy voličů, finanční příspěvky na kampaň, osobní agitace dobrovolníků („manpower to ring doorbells“), apod.

Důležitou úlohou lobbisty je prezentace detailních (často technických i ekonomických) informací o určitém opatření, politickém kroku, či politické agendě, týkajících se „jeho“ skupiny. Tato informační podpora má svou stěžejní zastupitelnou hodnotu, poněvadž legislativci a dokonce i „byrokraté“ jsou do značné míry „generalisty“, kteří potřebují a často vítají přesné a utříděné materiály, které jim pomáhají s komplikovanými problémy. Osoby, které jsou takto kontaktovány, pochopitelně vědí o záměrech lobbisty, a proto přijímají dodané materiály s určitou rezervou a konfrontují je s materiálem, který analogicky produkuje „druhá strana“. Toto „bilancování“ obvykle provádí výkonný asistent, čímž odlehčuje zatížení oficiálního představitele či legislativce. Přijetí návrhů lobbisty pak závisí především na důvěryhodnosti, užitečnosti a spolehlivosti toho, co bylo prezentováno. Současně též bude záležet na schopnosti lobbisty plnit dvojí úlohu: jednak utváření veřejného mínění a jednak přesvědčování rozhodovatelů. Lobbista tudíž hraje úlohu ve všech fázích tvorby politiky („policy-making“). Používá techniky, zdroje a prostředky, které má k dispozici k tomu, aby ovlivnil nejen iniciování a přijetí nějakého legislativního opatření, ale také aby ovlivnil navazující prováděcí fázi („administration of the laws“).

Historicky se lobbying zřetelněji začal prosazovat počátkem dvacátého století ve třech sektorech, kde bylo příznivé prostředí pro realizaci skupinových zájmů: 1. v zemědělství (dotace, výkupní ceny), 2. na půdě odborů (pracovní podmínky, přestávky, bezpečnost, dovolená), 3. ve sféře obchodu, vnitřního i zahraničního (cla, dovozní a vývozní kvóty).

Pozitivní pohled na lobbying akcentuje ty aspekty lobbingu, které se obecně projevují v mobilizování nejrelevantnějších informačních zdrojů v optimálním čase, přičemž často hraje významnou úlohu šance naklonit si veřejné mínění (důležitost „publicity“). Neméně významným přínosem je posílení efektivní politické komunikace, kdy se otevírá příležitost pro prohloubení role občana jako účastníka

politického rozhodování (občan jako člen zájmové skupiny, individuální informační vazby občana k rozhodovateli, explicitní vyjádření toho, co si volič skutečně myslí a co chce, možnost ověření, zda vůdci zájmových skupin opravdu prezentují přání členů).<sup>279</sup>

### **Profesionální lobbying**

Mezi českou i odbornou veřejností panuje již řadu let tradičně sdílená nedůvěra vůči lobbyingu, často hraničící s prvoplánovým vestavěným podezřením z nekalých úmyslů, korupčních<sup>280</sup> aktivit a obecně zavrženíhodného chování.

V polovině devadesátých let se v odborném tisku začaly objevovat první pokusy o rozptýlení tohoto negativistického vnímání lobbyingu. Mezi nimi přední pozici zaujala stat<sup>281</sup> (formou rozhovoru), v níž představitel Obchodní komory USA (s funkcí ředitele obchodní politiky pro střední a východní Evropu a výkonný ředitel pro bilaterální rady působící na tomto teritoriu) podal ucelený obraz, osvětlující činnost a význam této lobbistické organizace. Jako jedna z největších obchodních organizací na světě, sdružující asi čtvrt milionu podnikatelů, působící déle než sto let, má Obchodní komora Spojených států amerických právo lobbovat za své zájmy, za zájmy svých členů. Prezentuje stanoviska a názory amerických firem i velkých korporací (např. Procter and Gamble, Westinghouse, Anheuser Busch). Proto kdykoli potřebuje vláda znát postoje podnikatelů a průmyslu, obrací se na Obchodní komoru s dotazem: „Sdílette stejný názor jako vláda, jste proti, zachováte neutralitu?“<sup>282</sup> Tím se naplňuje hlavní funkce lobbyingu – poskytovat státu takové informace, nezbytné v jeho rozhodovacím procesu, které si sám nemůže v potřebné kvalitě, v daném čase a spolehlivosti (s přijatelnými náklady) opatřit. Druhou větví informačního toku lobbyingu je přirozeně poskytování pomoci, rad a návodů řešení obtížných problémů členským firmám Obchodní komory.

Na otázku, zda není výhodné poskytovat vládě selektivní a účelově „vychýlené“ informace, podává Litman věrohodnou profesionální odpověď, z níž vyplývá, že by to

---

<sup>279</sup> Kotlas 1997: 118-119

<sup>280</sup> Frič 1999: 259: „skutečnou hladinu korupce prakticky změřit nelze. Mnohem snazší a především přesnější... (?- PK)... než sledování samého jevu korupce je měřit, jak je korupce vnímána.“

<sup>281</sup> Litman 1995: 15-17

<sup>282</sup> Litman 1995: 15

bylo v rozporu s vlastními zájmy lobbisty, s nímž by potom nikdo nechtěl jednat (lobbisté mezi sebou soutěží). „Ve společnosti, kde existuje mnoho zájmových skupin, mnoho zájmů a mnoho lobbistů, je velmi obtížné lhát...na lobbistu je vidět ze všech stran.“<sup>283</sup>

Takto informačně pojatý „hlavní proud“ lobbingu je tedy „...naprosto regulérní způsob prosazování vlastních zájmů. Tomu nikdy, nikde, v žádných podmínkách, v žádném společenském uspořádání nezabráníte. Je lépe, je-li prosazování zájmů institucionalizováno a nachází-li se pod společenskou kontrolou.“<sup>284</sup> Systém lobbingu, který splňuje tyto podmínky, lze pak velmi obtížně označit jako neetický a netransparentní.

S transparentností lobbingu úzce souvisí spor o to, zda lze účinně lobbing regulovat, či zda je třeba přijmout realistické stanovisko a spíše prosazovat základní pravidla registrace profesionálního lobbingu. O složitosti tohoto stále diskutovaného tématu svědčí mimo jiné i práce P. Vymětala (2010), kde je podán zevrubný obraz současného stavu: „... přijímání pravidel regulujících lobbing je spíše výjimkou než obecným pravidlem. Většina rozvinutých západoevropských zemí a mladých středo- a východoevropských demokracií žádné právní úpravy lobbingu nemá.“<sup>285</sup> Přesvědčivě lze uvedený výrok doložit známým údajem, podle něhož ze všech sedmadvaceti členských států EU přijalo právní úpravu lobbingu pouze pět zemí: Polsko, Maďarsko, Litva, Německo a Francie (v mimoevropském kontextu byly zavedeny poměrně vysoce regulované systémy v Kanadě a USA).

I „pouhé“ záměry zavádět registraci lobbistů však vyvolávají silný střet postojů. Evropský komisař pro administrativu a boj s finanční kriminalitou Siim Kallas v červnu 2007 v rámci Evropské iniciativy pro transparentnost (v níž byl lobbing definován velmi široce „jako všechny aktivity zaměřené na ovlivnění rozhodování institucí EU“) vystoupil se záměrem zavést registraci lobbistů působících v Bruselu, týkající se komunity asi 22 tisíc eurolobbistů. V tomto registračním plánu byl zahrnut i požadavek poskytovat údaje o hlavních zdrojích financování podle kategorií a údaje o

---

<sup>283</sup> Litman 1995: 16

<sup>284</sup> Litman 1995: 17

<sup>285</sup> Vymětal 2010: 53

identitě zastupovaných klientů (snaha zjistit kdo koho platí). To vyvolalo hlasitou odezvu a protesty, poukazující na obtíže, plynoucích z faktu, že se v rozpočtech „... často míchají položky reprezentační, reklamní, expertní a lobbistické. Těžký problém tento požadavek představuje pro profesionální lobbisty a právníky. První jsou svými klienty a druzí dokonce stavovskými předpisy vázáni k mlčenlivosti, takže poslat Komisi údaje o tom, kdo a jak je platí, jde přímo proti zažitě kultuře jejich profesí.“<sup>286</sup>

### **„Insider lobbying“**

Profesionální lobbying používá celou řadu propracovaných postupů a osvědčených metod, jimiž jsou skupinové zájmy prosazovány v procesu politického rozhodování. Specifickou verzí profesionálního lobbyingu pak představují aktivity, uskutečňované takovými aktéry, kteří sami jsou přímo zapojeni do tvorby politiky, pohybují se „uvnitř“ politického systému, mají bezprostřední zkušenosti (z minulosti či z aktuální působnosti), přičemž se zároveň určitou formou podílejí na prosazování skupinových zájmů, např. ovlivňováním legislativního procesu: jde tedy o „lobbování zevnitř“ („insider lobbying“). Analyticky je tato forma lobbyingu již delší dobu zpracovávána, detailnější poznatky o britské verzi „insider lobbying“ přinesla před lety jedna z prvních studií.<sup>287</sup> Otázku (kdo lobbuje?) naplňuje uvedením celé škály možností, odkud se rekrutují profesionální lobbisté: z řad bývalých členů parlamentu, jejich výzkumných asistentů, mezi státními zaměstnanci. Výjimkou nejsou ani aktivní členové dolní sněmovny britského parlamentu, kteří jsou majiteli/partnery konzultačních agentur, společností PR („public relations“), fakticky působících jako profesionální lobbisté.<sup>288</sup> Stoupenci takto široce vnímaného rozsahu profesionálního lobbyingu argumentují „právem být slyšen“.<sup>289</sup>

Pod názvem závěrečné kapitoly<sup>290</sup> („Členové britského parlamentu jako lobbisté“) obsáhlé práce nazvané „Vláda a nátlakové skupiny v Británii“ uvádějí autoři Jordan a Richardson řadu konkrétních údajů o angažovanosti jednotlivých poslanců v lobbistických aktivitách. V běžné praxi může téměř jakákoli agentura PR („public

---

<sup>286</sup> Šmejkal 2007: 36

<sup>287</sup> Jordan 1989: 107–113

<sup>288</sup> Jordan 1989: 107–108

<sup>289</sup> „...any interest has a right to fight its own corner.“ (Jordan 1989: 108)

<sup>290</sup> „MPs as Lobbyists“. (Jordan, Richardson 1987a: 265–273)



relations“) působit v parlamentu v zájmu určitého klienta či kampaně.<sup>291</sup> O naprosto převažující míře účasti agentur PR v profesionálním lobbingu svědčí navíc i běžně publikované údaje o lobbování zevnitř: například v Ročence Asociace konzultantů v oblasti styku s veřejností za rok 1984 je uvedeno jmenovitě sedm členů parlamentu, pracujících jako konzultanti pro konkrétní PR agentury.<sup>292</sup>

Pro hlubší poznání postupů profesionálních lobbistů lze shrnout několik hlavních postupů a pravidel, zobecňujících letité zkušenosti, jejichž používání a dodržování zvyšuje šanci na úspěch, chápaný jako udržení stabilní pozice uvnitř vysoce konkurenčního „odvětví“ profesionálního lobbingu.<sup>293</sup>

1. „Jízda na vládní vlně“ („Tides“). Představuje základní zobecněnou zkušenost profesionálních lobbistů. Toto pravidlo říká, že je třeba co nejvíce využít té fáze („vlny“), kdy je vláda příznivě nakloněna danému segmentu prosazované politické agendy, kdy zejména v prvních letech vláda deklaruje, že se bude snažit realizovat vlastní „balík“ legislativních předloh. V této vlně se potom lobbistům snáze daří prosadit ty záměry zastupované zájmové skupiny, které jsou s touto vládní legislativní vlnou v souladu či na ni navazují. Zkušenost prokázala, že nejlépe se prosazují ta témata („issues“), která jsou spíše přesvědčovací, než přinucovací.

2. „Čím je vstup dřívější, tím je efektivnější“ („The Earlier the Input, the More Effective it is.“) Toto pravidlo se také někdy označuje jako železný zákon lobbistů. Nejvhodnější čas vstupu lobbisty do procesu ovlivňování legislativy je fáze, kdy se zpracovávají a připravují alternativní návrhy („drafting“) legislativního aktu: dokonce ještě dříve, kdy začínají měsíce a měsíce shromažďování „předpřípravných“ podkladů („pre-drafting“) pro vládní verzi návrhu zákona („pre-parliamentary stage“).<sup>294</sup> Proto lobbisté respektují doporučení, že každý, kdo má vážný zájem, by měl již o

---

<sup>291</sup> „...almost any PR company could operate in Parliament on behalf of a particular client or campaign.“ (Jordan, Richardson 1987a: 265)

<sup>292</sup> „Public Relations Consultants Association Yearbook (1984) lists seven MPs as consultants: Tim Brinton: Communications Strategy Ltd., - Peter Fry: Baiden Barron Smith Ltd., Political Research and Communications International Ltd., - D. Knox: Gandalf Communication Consortium Ltd., - M. McNair-Wilson: Extel PR Ltd., - M. Morris: MPR Ltd., - Richard Ryder: Christopher Morgan Marketing and PR, - Sir D. Smith: Kingway PR Ltd.“ (Jordan, Richardson 1987a: 265)

<sup>293</sup> Zpravidla se rozlišují dva typy profesionálních lobbistů: 1. „in-house“ lobbisté, kteří jsou zaměstnanci velkých korporací a pracují výhradně pro svého zaměstnavatele, 2. „for hire“ lobbisté, kteří se nechávají najímat od různých klientů, jejichž zájmy podle smlouvy prezentují a prosazují.

<sup>294</sup> Jordan 1989: 110

legislativním záměru vědět a včas (s dostatečným předstihem) prezentovat své postoje a předložit relevantní informace tak, aby mohly být vzaty v úvahu.

3. „Svézt se s konkrétní vládní předlohou zákona.“ Tento přístup („The ‘Piggy Back’ Approach“) reflektuje poznatek, že je zpravidla snazší, „naskočit“ na nějaký vládní návrh zákona, týkající se dané oblasti dotčených zájmů a „svézt“ se s ním. Proto je efektivnější přizpůsobit či rozšířit jej v souladu se zastupovanými zájmy, než se snažit protlačit nějaký zájem v podobě zcela nového, samostatného návrhu zákona („virgin bill“).

4. „Míra změny“ (The Scale of Change“). Zcela zřejmě bude stupeň úspěchu lobbistické kampaně záviset na prosazované míře požadované změny. Změna může být v návrhu zákona marginální z pozice zákonodárce, avšak zároveň může mít klíčový význam pro dotčené zájmy. Dokonce vládní předloha může být posílena odstraněním pravděpodobných nežádoucích důsledků poté, co jsou včas prezentovány dotčené zájmy: výsledný legislativní výstup pak představuje robustnější výsledek, odolnější proti pozdějším možným oprávněným námitkám.

5. „Dohadování/smlouvání“ („Bargaining“). Tento standardně užívaný postup souvisí s tím, že většinou jde lobbistům daleko více o prosazení marginální změny než o otevřenou konfrontaci s vládní většinou. V praxi se proto vyvinula atmosféra příznivá pro dohodovací procedury.

6. „Důvěra“ („Trust“). Zde jde o udržování kontinuity dobrých profesionálních vztahů. Tato „persistence“ a smysl pro proporce převažuje nad jakýmkoli konkrétním problémem. Podle tohoto pravidla nemá význam pokoušet se prosazovat určitý zájem za cenu poškození vztahů s vládou a ostatními politiky. Racionální přístup v takové situaci radí přerušit lobbistické úsilí pod heslem „zítra je další den a další problém“.

7. „Výbor za účasti všech stran“ („The All-Party Committee“). Jako užitečný nástroj se ukazuje sestavení a fungování „all-party“ skupiny/výboru, reprezentující konkrétní komerční zájem, kde členové parlamentu mohou snáze získat více relevantních informací a dostanou se do bližších kontaktů s velkými firmami. Také setkání se členy parlamentních výborů mohou přispívat k neformálnímu rozvoji legislativních slyšení. Rovněž stranické konference poskytují další příležitosti zájmovým skupinám, aby ukázaly, oč jim jde.<sup>295</sup>

---

<sup>295</sup> „The party conferences are another opportunity for interest groups to display their wares.“ (Jordan 1989: 113)

V praxi se osvědčil poznatek, že čím důležitější je nějaký rozhodovací problém pro určitou zájmovou skupinu, tím spíše bude pravdivá informace věrohodně a včas přenesena k rozhodovateli, který bude mít možnost pracovat s úplnými informacemi.<sup>296</sup>

### **Proti-aktivní lobbying („counter-active lobbying“)**

Obecně se mohou aktivity lobbistů ubírat dvěma směry: mohou se jednat snažit dosáhnout svých cílů prostřednictvím příspěvků na volební kampaně, nebo mohou působit prostřednictvím informačních toků. Řada stoupenců lobbyingu často omezuje svůj úhel pohledu právě na informační vazby, přičemž ponechává stranou pozornosti právě tu vysoce kontroverzní stránku lobbyingu, související s finančními toky, např. Výbory politické akce ve Spojených státech („Political Action Committees – PACs“).

Před zahájením jakékoli lobbistické činnosti v legislativním procesu se lobbisté musí pokusit o základní orientaci v dané situaci a zjistit: 1. Kdo z legislativců je svou „hlasovací predispozicí“ nakloněn variantě, kterou jejich zájmová skupina zastává, obhajuje a prosazuje, 2. Kdo je jejím oponentem, a 3. Kdo dosud není nakloněn ani jedné z těchto variant.

Tradiční pojetí, které zhruba před půl stoletím převažovalo, vycházelo z předpokladu, že lobbisté pouze posilují hlasovací predispozice přátelsky nakloněných legislativců, kteří selektivně otevírají pouze některé komunikační kanály a jiné nikoli, čímž zároveň vymezují, které informace budou vytvořeny a odeslány. V duchu tohoto komunikačního pojetí lobbyingu zájmové skupiny a lobbisté „... vytvářejí zprávy a vybírají prostředky přenosu takové, které nejpravděpodobněji zajistí jasné a příznivé přijetí zprávy zamýšleným příjemcem“.<sup>297</sup> Komunikační přístup postuloval, že lobbisté se nesnaží měnit hlasovací predispozice legislativců, a tudíž nekomunikují s těmi legislativci, kteří jsou oponenty prosazované varianty, dokonce ani s těmi, kdo jsou nerozhodnuti. Proti-aktivní model lobbyingu překonává jednosměrný pohled na prosazování/zprostředkování zájmů zájmových skupin (lobbování pouze přátelských legislativců) a zachycuje stav, kdy „...zájmové skupiny

---

<sup>296</sup> Kotlas 1997: 114

<sup>297</sup> Milbrath 1963: 189

lobbují své legislativní oponenty právě tak jako své příznivce... a jestliže obě takové skupiny začnou lobbovat legislativce, pak ... tato druhá skupina (pro jejíž zájmy je legislativce ex ante nakloněn hlasovat) se musí angažovat výlučně v 'counter-active lobbying', tedy v proti-aktivním lobbování, tzn. v poskytování informací, které vyváží (vyruší, vyrovnají, 'paralyzují ') jakýkoli vliv, který by první skupina (proti jejímž zájmům je nakloněn legislativce ex ante hlasovat) mohla projevit a prosadit.<sup>298</sup> Za takového stavu, kdy existují organizované zájmy na obou stranách otázky, která je předmětem hlasování (pro vs. proti), lze očekávat, že obě zájmové skupiny budou prezentovat věrohodnější informace a legislativci se budou moci rozhodovat na podkladě „úplných informací“.<sup>299</sup>

## **Lobbing v praxi**

### **1. Mocná soudcovská lobby v České republice**

V roce 2007 začalo ministerstvo spravedlnosti v čele s ministrem Jiřím Pospíšilem prosazovat ve vládě premiéra Mirka Topolánka reformu<sup>300</sup> justice (včetně desítek úprav v občanském soudním řádu). Podle očekávání narazily některé navrhované změny na nesouhlasná stanoviska třítisícové soudcovské komunity, (Pravec, J., Kouda, J. 2007. Pomohou Pospíšilovi dvě miliardy navíc? Ekonom 40: 32-34).

Centrálním bodem sporu se stala navrhovaná úprava způsobu jmenování a odvolávání soudních funkcionářů: jmenování na dobu šesti až sedmi let nevyhovovalo Soudcovské unii ČR, která pro předsedy soudů požadovala delší funkční období. Rovněž kárné senáty, v nichž by měli zasedat kromě soudců i právní teoretici a advokáti, nezískaly podporu Soudcovské unie, která zastupuje asi třetinu soudců. „Soudci už několikrát v minulosti prokázali, že jde o mocnou lobby, která umí držet při sobě. A že se nebojí politiků a dokonce ani prezidenta republiky“<sup>301</sup>.

---

<sup>298</sup> Kotlas 1997: 112

<sup>299</sup> Proti-aktivní model lobbování byl empiricky testován na údajích o lobbistických aktivitách v průběhu schvalovací procedury prezidentského nominanta, soudce R. Borka, na člena Nejvyššího soudu USA v r. 1987, který v důsledku naprosté převahy, v poměru 4:1, lobbujících skupin proti jeho nominaci, neprošel úspěšně schvalovací procedurou právního výboru Senátu. (Austen-Smith, Wright 1994: 35–42, viz též Kotlas 1997: 114).

<sup>300</sup> Součástí reformy byl i projekt elektronizace justice, zahrnující elektronický spis, insolvenční rejstřík, internetové informace o jednání soudů a dálkové nahlížení do spisů.

<sup>301</sup> Pravec, Kouda 2007: 32-33.

Další konfrontační rovina se vynořila ohledně absence návrhu na ustavení soudcovské samosprávy (personální otázky by měly být svěřeny do kompetence soudcovské rady, která by navíc měla mít po dohodě s rezortem i finanční samostatnost). Prezident soudcovské unie Jaromír Jirsa tuto absenci považoval za nepřijatelnou: „Prosazujeme samosprávu 15 let, a marně. Určitě ještě budeme u poslanců lobbovat. Vždyť Ústavní soud opakovaně prohlásil, že není možné, aby soudci neměli reprezentativní zastoupení.“<sup>302</sup> Na straně ministerstva se však neobjevily jakékoli náznaky ochoty ke kompromisu: soudcovskou radu připouštěl ministr pouze jako poradní orgán, v žádném případě nebyl přístupný diskuzi o možnosti zapojení soudcovské rady do jednání o justičním rozpočtu. Ministr Pospíšil konfrontační pozice jen utvrdil: „Nejsem tu přece od toho, abych se kamarádil se všemi soudci. Zastupuji zájmy veřejnosti, daňových poplatníků.“<sup>303</sup> V této souvislosti se ujal mediálně rozšířený slogan o hrozbě nadvlády soudců či soudcokracii.

## **2. Životní prostředí, „ekoteroristé“ a dálnice D8**

Od roku 1994 se snažilo občanské sdružení Děti Země, v čele s předsedou Miroslavem Patrikem, dosáhnout změny původního plánu výstavby dálnice D8 prosazením požadavku, aby trasa dálnice neprocházela chráněnou krajinnou oblastí České středohoří, nebo aby byl, v zájmu ochrany životního prostředí, vybudován tunel Kubačka v délce 3,5 kilometru. Proto se od roku 1996 o. s. Děti Země účastní příslušných správních řízení. Toto občanské sdružení podalo šest žalob, včetně žaloby vznesené proti územnímu rozhodnutí, v níž byl hlavním argumentem „nezákonný výběr povrchové trasy při procesu posuzování vlivu na životní prostředí“, přičemž zmíněnou nezákonnost potvrdil ombudsman v prosinci roku 2004. Proti nařčení, že takovým jednáním, zasahujícím do správních řízení, způsobují zpoždění investičních akcí (a proto je stavitelé dálnic nazývají „ekoteroristy“, viz např. rozhovor v časopise Ekonom 2005: 10, 30-31), se brání tvrzením, že využívají jen právních nástrojů, spolupracují s Ekologickým právním servisem, a nedělají nic jiného, než „veřejnou kontrolu, zda se u velkých dopravních staveb rozhoduje v souladu se zákony“. Naprosto nedostatečná komunikace, deset let trvající „ne-komunikace“ s občanskými sdruženími byla odstraněna v říjnu 2004, kdy roli prostředníka převzal nový ústecký

---

<sup>302</sup> Pravec, Kouda 2007: 33

<sup>303</sup> Pravec, Kouda 2007: 34

hejtman Jiří Šulc, který svolal ke společnému jednání všechny stran sporu (občanská sdružení, Ministerstvo dopravy a Ředitelství silnic a dálnic). Jako pozitivní odezvu na tuto novou atmosféru, příznivou pro vyjednávání a vzájemné kompromisní řešení, nabídly Děti Země vstřícný krok v podobě stažení žalob v úseku Krušnohoří a současně se mimosoudně dohodly s Ředitelstvím silnic a dálnic a Ministerstvem dopravy na zmírnění dopadů dálnice na Krušnohoří (např. se „kolem jednoho zařízení staveniště vysází asi o patnáct stromů více“). Rozdílnost některých postojů však nebyla překonána (náklady na tunel Kubačka podle Děti Země byly odhadovány ve výši 1,2 mld. Kč na jeden kilometr, zatímco investor počítá s cenou přes 2 mld/km).

### **3. Vliv lobbistů z K Street ve Washingtonu D. C.**

J. Kuliš se v roce 2005 ve stati Žádný oběd není zadarmo (Ekonom 2005: 38, 34-36) zabýval analýzou profesionálního lobbingu v hlavním městě Spojených států. Silná koncentrace profesionálních lobbistů, včetně Obchodní komory Spojených států (U. S. Chamber of Commerce) v těsné blízkosti Bílého domu a Kongresu dokládá, že v tomto státě se stávající praxe prosazování skupinových („zvláštních“) zájmů do politického procesu dostala do fáze „průmyslového podnikání“, s odhadovaným počtem 20 tisíc registrovaných firem a odhadovanými výdaji na washingtonské lobbování ve výši jedna až dvě miliardy dolarů ročně.<sup>304</sup> Zvláštní položku v nákladech na lobbistické aktivity představují legální příspěvky na volební kampaň politických stran: kritické hlasy tuto praxi nazývají legalizovanou korupcí, na straně druhé platí, že lobbing je legálně chráněn. Kritický pohled se rovněž obrací k fenoménu nepotismu (Kennedy, Clinton, Bush) s poukazem na to, že „politické funkce včetně míst velvyslanců se dědí v politických rodinných dynastiích“. Vzhledem k tomu, že výdaje na lobbing stále narůstají, je pak namísto otázka, do jaké míry je americký politický proces „v rukou“ politických stran a Bílého domu, a nakolik je politická agenda projekcí zájmů, „...objednávkou z K Street, od U. S. Chamber of Commerce a dalších lobbistů.“<sup>305</sup>

---

<sup>304</sup> Kuliš 2005: 35

<sup>305</sup> Kuliš 2005: 36

#### **4. Bývalý český eurokomisař lobboval v zájmu českého operátora T-Mobile**

Ve stati určené pro širokou veřejnost ( Mášová H., Šafaříková, K. Telička lobbuje pro T-Mobile. Lidové noviny, 15. 11. 2005: 13) bylo zveřejněno, že lobbistická a poradenská firma BXL Consulting v čele s Pavlem Teličkou se zapojila do lobbování ve prospěch stížnosti českého operátora u Evropské komise, obviňující postup Českého telekomunikačního úřadu při udělování licence na provoz sítí třetí generace UMTS. V únoru 2005 získal tuto licenci nejmladší český operátor Oskar Mobil za 2 miliardy Kč, zatímco o čtyři roky dříve, koncem roku 2001, zaplatil T-Mobile v tendru vyhlášeném ČTÚ za tuto licenci 3,8 miliardy Kč. Jádrem stížnosti je stanovisko, že tím byla při udělování licence poskytnuta operátorovi Oskar Mobil veřejná podpora, která jej zvýhodnila, vláda podle stěžujícího si operátora nedodržela princip nediskriminace, a proto se T-Mobile cítí diskriminován vyšší cenou zaplacené za licenci. Zastupováním T-Mobilu se bývalý státní úředník P. Telička dostal do pozice, kdy profesionálně lobboval proti vlastnímu českému státu (mezi dalšími klienty BXL Consulting se vyskytly Microsoft, německý energetický gigant RWE a ČSA).

#### **5. Lobbying českého Svazu chemického průmyslu proti zákonu REACH v Bruselu**

Z pozice ředitele Svazu chemického průmyslu (stať: Aní s mírnější verzí nejsem spokojený, Hospodářské noviny, 21.11. 2005: 20) jako „největší lobbista české chemie“ pravidelně navštěvoval Ladislav Novák české poslance v Bruselu ve snaze zmírnit „likvidační dopad“ připravovaného zákona REACH o povinné registraci a povolování většiny chemických látek v EU. Zejména malé a střední firmy a výrobci chemických specialit se obávaly, že náklad na registraci jedné chemické látky, odhadovaný na 30 tisíc eur, povede k ukončení výroby až třetiny výrobního sortimentu. Současně bylo odhodláno lobbovat za zájmy chemického a navazujícího průmyslu motivováno obavou ze ztráty konkurenceschopnosti evropských producentů v důsledku nevyhnutelných tlaků na růst cen řady spotřebních výrobků (potravin, hraček, stavebních prvků, nátěrových hmot). Původní návrh zákona REACH byl pod tlakem chemické lobby

zmírněn pozměňovacími návrhy do kompromisní podoby, čímž bylo dosaženo snížení původních nákladů (asi sedm až deset miliard korun) českých výrobců na testování látek na jejich jedovatost zhruba o polovinu. Ve zmírněném návrhu byl zaveden princip „jedna látka-jedna registrace“ a osvobození od zkoušek čtených chemikálií, kterých se vyrábí ročně maximálně jedna tuna.

#### **6. Důlní společnost OKD a práce pro 20 tisíc lidí: „Lobbingu se nevyhnete.“**

Generální ředitel a předseda představenstva důlní společnosti OKD Klaus Dieter Beck v roce 2008 (ve stati: Lobbingu se nevyhnete. Ekonom 2008: 48, 36-39) jednoznačně a veřejně prezentoval zájem firmy na pokračování důlní činnosti: „V Ostravě se těžilo uhlí dvě stě let, nevidím důvod, proč by to nemohlo být dalších sto.“ Zároveň přiznal, že „vše bude záležet na vládě a politicích a jejich vůli udržet důlní průmysl“. Pokud tedy nebudou zásadním způsobem změněny stávající zákonné úpravy, lze očekávat další pokračování českého důlního průmyslu v horizontu nejméně třiceti let. V případě OKD, jednoho z největších českých soukromých zaměstnavatelů, se budoucnost firmy spojuje s očekávanou ziskovostí, avšak bez požadovaných dotací. Zahraniční zkušenosti generálního ředitele zahrnovaly i důležité politické kontakty: „Všude ve světě musíte využívat lobbingu. Ve Spojených státech jsme na to měli takzvaný politický akční program. Je to zcela běžný a korektní nástroj. Něco podobného děláme i tady.“

#### **7. Google vynaložil na lobbing více než Microsoft, Apple a Facebook dohromady**

Za první tři měsíce roku 2012 utratila internetová společnost Google za lobbing rekordních 5 milionů dolarů, přičemž za celý rok 2011 vynaložil Google na lobbing téměř deset milionů dolarů (Ekonom 2012: 18, 21). V širokém rozsahu aktivit zaměřených na „přesvědčování politiků“ se tato firma, provozující největší internetový vyhledávač, snažila ovlivnit výsledek zákonné úpravy nakládání s osobními údaji, nebo podporovala snahy o změkčení imigračních podmínek v zájmu zlepšení podmínek pro příchod vysoce kvalifikovaných odborníků ze zahraničí.



#### 4.6 Postmoderní výzva a rizika fragmentace

Posun těžiště procesu tvorby politiky lze očekávat směrem k mnohohrstevnatosti v tom smyslu, že při utváření a prosazování politické agendy bude docházet k oslabování dominantního působení státních institucí. Pro agendu tvorby politiky bude stále více platit, že iniciátorem, který nastartuje či aktualizuje politickou dráhu, komunikaci či řešení nějakého problému, otázky nebo tématu, se bude stávat kdokoli z potenciálních aktérů, tedy jakýkoli subjekt (individuální či kolektivní) exekutivy, legislativy, politických stran, zájmových a nátlakových skupin, veřejnosti, byrokracie či mediální arény.

Globalizace, chápaná zpravidla jako zásadní civilizační změna (otevřící nebyvalé možnosti neomezených informací, výměny všeho druhu a růstu bohatství), je nevyhnutelně spojena s novými riziky a s novými nejistotami. Stávající institucionální struktury jsou překonány, „osvobození“ lidé jsou však současně zbaveni jistot, poskytovaných tradičními vazbami. Výraz „svět bez opor“ postihuje výstižně onen labilní stav, kdy „...nikomu se nedaří ho podepřít a my v něm nenacházíme žádnou oporu“.<sup>306</sup> Ve světě bez opor (jako produktu globální extenze) se posiluje vyvažující tendence hledat nové opory v podobě blízkých, důvěrně známých, místních, spolehlivých vazeb, z nichž by lidé mohli čerpat pocit jistoty a vlastního bezpečí (jako projev ukotvení v lokální identitě). Rozvíjí se tak souběžný proces změn, jednak směrem navenek (globalizace) a zároveň směrem k blízkému prostředí (lokalizace): výsledný průnik v podobě novotvaru „glokalizace“ pak zachycuje oba protichůdné procesy.<sup>307</sup>

V této souvislosti se vynořuje závažný problém zesílené homogenizace skupin. Od původní představy o klidném soužití diferencovaných skupin jedinců se stejnými občanskými právy („separate but equal“), kritizované jako „neliberální cíl“, se odvíjela ambiciózní koncepce, s mnohem náročnějším cílem: utváření světa občanů, žijících „pospolu a v právech si rovných, s co nejvyšším promísením všech skupin“ („together and equal“). K tomuto promísení skupin (formou společných škol, obytných čtvrtí,

---

<sup>306</sup> Dahrendorf 2007: 33

<sup>307</sup> Dahrendorf 2007: 35

přátelství a multietnických rodin) vesměs nedošlo, naopak zesiluje tendence k oddělování homogenizovaných skupin, a proto „dosažitelné je alespoň minimum ‘separate but equal’“.<sup>308</sup> Na úrovni státních útvarů vytváří tlak k homogenizovaným („etnicky čistým“) státním seskupením dvojí riziko: uvnitř státního útvaru je posilována intolerance vůči odlišným skupinovým zájmům, navenek protekcionismus a agrese, jako projev preventivní ochrany území.<sup>309</sup>

Postmoderní výzva otevírá otázku „politiky svobody“, jejímž cílem je podle Dahrendorfa dosažení „co největší životní šance pro co největší počet lidí“. Riziko postmoderního posunu spočívá v tendenci považovat veškeré šance a možnosti volby (opce) za libovolně zaměnitelné, kdy vše je stejně platné („anything goes“), což vede k obecné ztrátě orientace a v konečném důsledku k anomii. Ochranou proti nebezpečí anomie jsou „ligatury“, chápané jako „hluboké vazby, jejichž existence dává smysl šancím volby“. Z institucionálního hlediska jde o „subjektivně niternou stránku norem, které garantují sociální struktury“<sup>310</sup>, analogicky se „subjektivní dimenzí politického řádu“, v níž se odráží prolínání obou světů, individuálního a nadosobního: „formování institucí integruje řád moci s řádem významu.“<sup>311</sup>

Formování institucí, posilujících opce, závaznost ligatur a platnost norem vyžadují odstranění takových oblastí, které zabraňují jejich působení a vymáhání, do nichž je pro právo, garantující řád, „vstup zakázán“ („no-go areas“). Postmoderní tendence přispívají k tomu, že existence těchto „no-go areas“ (např. nezákonný obchod, stínová ekonomika či drobná zločinnost, včetně kriminality mládeže) svými důsledky narušuje vazby a sociální struktury, podstatné pro politiku svobody.<sup>312</sup>

Klíčovým faktorem, posilujícím ligatury, dávajícím smysl šancím volby a vytvářejícím „infrastrukturu svobody“, se stávají vesměs neformální skupiny občanské společnosti, kterou lze charakterizovat jako „tvořivý chaos sdružení, k nimž patříme z vlastní vůle“.<sup>313</sup> Vycházející z rozmanitých motivů a skupinových zájmů (včetně

---

<sup>308</sup> Dahrendorf 2007: 38

<sup>309</sup> Dahrendorf 2007: 40

<sup>310</sup> Dahrendorf 2007: 40–41

<sup>311</sup> Levy 1993: 55

<sup>312</sup> Dahrendorf 2007: 44–45

<sup>313</sup> Dahrendorf 2007: 46–47

„public interest groups“), prezentují sdružení občanské společnosti dílčí sociální postoje, založené na společných hodnotových přesvědčeních, aktivně působící proti „bacilu anomie“. V demokratických režimech představují aktivity subjektů občanské společnosti účinný mechanismus dosahování souladu mezi procesy štěpení a procesy soudržnosti („cleavage and cohesion“) bez narušení či omezení možnosti volby v širokém rámci efektivních demokratických politických institucí. Občanskou společnost však lze chápat i bez přímé vazby na liberálně-demokratické uspořádání.

V soudobém (nedemokratickém) arabském světě lze zaznamenat v tomto kontextu specifický fenomén, kde fundamentalistické organizace (Muslimské bratrstvo, Hamás, Hizballáh) „... aktivně poskytují sociální služby, lékařskou asistenci, poradenství nebo dočasné ubytování. Přesvědčené stoupence občanské společnosti musí znepokojovat, že právě tu tvoří na Blízkém východě antiliberální organizace.“<sup>314</sup>

---

<sup>314</sup> Zakaria 2005: 177

## Závěr

Disertační práce se zaměřila na analýzu komplexních procesů a forem promítání, zprostředkování a prosazování skupinových zájmů v politickém rozhodování. Metodologický charakter práce vycházel z institucionální perspektivy. Syntetizující pojetí tohoto tématu, opírající se o institucionální koncepty, bylo zvoleno ve snaze vyplnit mezeru v soudobé politologické literatuře.

Mezi závěry, k nimž tato práce dospěla, je třeba zdůraznit tyto dílčí poznatky:

- Charakteristiku pojmu „zájem“ je vhodné opřít o pojmy „hodnota a hodnocení“, spíše než o kategorii „potřeba“.
- Agregace individuálních hodnot ve skupinovou rozhodovací funkci neřeší metodologický problém interpretace pojmu „užitek“.
- Klíčovou podmínkou posunu od egoistického jednání ke kooperativnímu chování je institucionální stabilita.
- Pro pochopení kontinuity je užitečné zkoumat historické kořeny vynořování shluků zájmů zdola, zejména projevů solidarity a vzájemné pomoci, zvyšujících míru socializace.
- Aplikace konceptu „závislost na cestě“ („path dependence“) přispívá k realistickému formulování tvorby politik a jejich implementace.
- Evoluce efektivních institucí limituje pravděpodobnost politických konfliktů a ostrých zájmových střetů.
- Analýzou a kontrolou transakčních nákladů spojených s politickými rozhodnutími lze účinně posilovat věrohodnost politického procesu.
- Arénový přístup k tvorbě politiky rozšiřuje výzkumné pole tradičně institucionalizovaných arén (arény politických stran, arény legislativní a arény exekutivní) o arény s proměnlivými pravidly interakcí (o arénu veřejnosti, arénu zájmových skupin a arénu byrokratickou).
- Institucionální optika, použitá k analýze sítí tvorby politiky, umožňuje odlišit politické sítě fluidní (s nízkou predikovatelností výstupu) od politických sítí rigidních (s vysokou predikovatelností výstupu).

- V pluralitní demokracii dochází k legitimizaci stále širšího spektra diferencovaných zájmů.

- K přenosu skupinových zájmů do politických rozhodovacích procesů jsou v pluralitní demokracii využívány specifické formy a profesionální postupy a pravidla.

- Registrace profesionálních lobbistů a jejich aktivit získává širší podporu než přímá regulace lobbingu.

- Dynamická rovnováha procesů štěpení a soudržnosti úzce souvisí zpětnou vazbou s efektivní institucionální základnou, v níž se vzájemně doplňují a posilují formální a neformální instituce.

- Globalizační trendy v postmoderním kontextu ožívují rizika atomizace a anómie, stavu bez funkčních pravidel.

Nejen pro analýzu reflexe skupinových zájmů v politickém rozhodování, ale i pro zevrubnou analýzu tvorby politiky, poskytuje institucionální perspektiva dosud nedostatečně využívané paradigma.

## Použitá literatura

- Achterhuis, H. 2002. *Politika dobrých úmyslů*. Brno: Barrister& Principal.
- Arrow, K. J. 1971. *Společenský výběr a individuální hodnoty*. Praha: Svoboda.
- Austen-Smith, D., Wright, J. R. 1994. Counteractive Lobbying. *American Journal of Political Science*, 38, (1): 25–44.
- Axelrod, R. 1984. *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Book.
- Axelrod, R. 1997. *The complexity of cooperation: agent-based model of competition and collaboration*. Princeton: Princeton University Press.
- Balík, S., Kubát, M. 2004. *Teorie a praxe totalitních a autoritativních režimů*. Praha: Dokořán.
- Barša, P. 2007. *Síla a rozum: Spor realismu s idealismem v moderním politickém myšlení*. Praha: Filosofia.
- Becker, G. S. 1997. *Teorie preferencí*. Praha: Grada Publishing.
- Beilharz, P., Robinson, G., Rundell, J. (eds.) 1993. *Between Totalitarianism and Postmodernity*. Cambridge MA: The MIT Press.
- Bílý, J. 2007. *Homo oeconomicus evropského feudalismu*. Praha: Nakladatelství VIB Books.
- Black, A. 1984. *Guilds and Civil Society in European Political Thought from the Twelfth Century to the Present*. New York: Cornell University Press.
- Blom-Hansen, J. 1997. A New Institutional Perspective On Policy Networks. *Public Administration*, 75, (4): 669-693.
- Bobbio, N. 2003. *Pravice a levice: důvod a smysl rozdělení politické scény*. Brno: CDK.
- Braudel, F. 1999. *Dynamika kapitalismu*. Praha: Argo.
- Brokl, L. 2011. Intermediarita zájmů a její role ve společenském a politickém systému. In Novák, M. a kol. *Úvod do studia politiky*. Praha: Sociologické nakladatelství, s. 520–547.
- Buchanan, J. M. (ed.) 1989. *Explorations into Constitutional Economics*. College Station: Texas A&M University Press.
- Buchanan, J. M., Tullock, G. 1992. *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Buchanan, P. J. 2004. *Smrt Západu*. Praha: Mladá Fronta.

- Carlsson, L. 1996. Nonhierarchical Implementation Analysis. *Journal of Theoretical Politics*, 8, (4): 527-546.
- Carnap, R. 1968. *Problémy jazyka vědy*. Praha: Svoboda.
- Císař, O., Fiala, P. (eds.). 2004. *Obhajoba zájmů a transnacionální vztahy*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, Mezinárodní politologický ústav.
- Clark, P. A. B. 1988. *The Autonomy of Politics*. Aldershot: Avebury.
- Cohen, G. A. 2006. *Iluze liberální spravedlnosti*. Praha: Filosofia.
- Commons, J. R. 1934. *Institutional Economics – Its Place in Political Economy*. Madison: The University of Wisconsin Press.
- Commons, J. R. 2006. *Legal Foundations of Capitalism*. Clark, New Jersey: The Lawbook Exchange. Originally Published: New York: Macmillan, 1924.
- Čížek, F. 1974. *Teorie a empirie*. Praha: Svoboda.
- Dahl, R. A. 1991. *Modern Political Analysis*. London: Prentice-Hall.
- Dahl, R. A. 1995a. *Demokracie a její kritici*. Praha: Victoria Publishing.
- Dahl, R. A. 1995b. *Demokracie v právním státě*. Praha: Readers International.
- Dahrendorf, R. 2007. *Hledání nového řádu*. Praha: Paseka.
- Davis, F. L., Wurth, A. H. Jr. 1993. American Interest Groups Research: Sorting Out Internal and External Perspectives. In *Political Studies*, XLI, p. 435–452.
- De Soto, H. 2007. *Mystérium kapitálu*. Praha: Rybka Publishers.
- Deutsch, K. W. 1966. *The Nerves of Government*. Česky: *Nervy vlády*. Praha: Svoboda. 1971.
- Dočekalová, P., Švec, K. a kol. 2010. *Úvod do politologie*. Praha: Grada.
- Downs, A. 1957. *Economic Theory of Democracy*. New York: Harper.
- Drobak, J. N., Nye, J. V. C. (eds.). 1997. *The Frontiers of the New Institutional Economics*. San Diego: Academic Press.
- Drulák, P. a kol. 2008. *Jak zkoumat politiku: kvalitativní metodologie v politologii a mezinárodních vztazích*. Praha: Portál.
- Dworkin, R. M. 2001. *Když se práva berou vážně*. Praha: OIKOYMENH.
- Easton, D. 1966. *A System Analysis of Political Life*. New York: J. Wiley.
- Eggertsson, T. 1994. No Experiments, Monumental Disasters: Why it Took a Thousand Years to Develop a Specialized Fishing Industry in Iceland. *Paper, Workshop in Political Theory and Policy Analysis, June 16–18, 1994*. Bloomington: Indiana University.

- Epstein, R. A. 2010. *Právo, ekonomie a politika*. Praha: Wolters Kluwer, CEVRO Institut, Liberální institut.
- Fiala, P., Schubert, K. 2000. *Moderní analýza politiky*. Brno: Barrister & Principal.
- Fiala, Z. 2005. Jak to vidí ekoteroristé. *Ekonom*, 10: 30-31.
- Filáček, A. (ed.) 2009. *Věda, filosofie, metodologie. Sborník k 85. Narozeninám prof. Ladislava Tondla*. Praha: Filosofia.
- Frič, P. a kol. 1999 *Korupce na český způsob*. Praha: G plus G.
- Furger, F. 2003. *Etika seberealizace, osobních vztahů a politiky*. Praha: Academia.
- Giddens, A. 2004. *Třetí cesta a její kritici*. Praha: Mladá fronta.
- Goldstein, K. M. 1999. *Interest Groups, Lobbying, and Participation in America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gray, A., Jenkins, B. 1995. From Public Administration to Public Management: Reassessing a Revolution? *Public Administration*, 73, (1): 75-99.
- Gray, J. 2004. *Dvě tváře liberalismu*. Praha: Mladá fronta.
- Gregor, M. 2005. *Nová politická ekonomie*. Praha: Karolinum.
- Grossman, G. M., Helpman, E. 2001. *Special Interest Politics*. Cambridge, MA.: MIT Press.
- Hartmann, N. 2002. *Struktura etického fenoménu*. Praha: Academia.
- Hayek, F. A. 1991: *Právo, zákonodárství a svoboda. 3 sv.* Praha: Academia.
- Hindmoor, A. 1998. The Importance of Being Trusted: Transaction Costs and Policy Network Theory. *Public Administration*, 76, (1): 25-43.
- Hobbes, T. 1651/1962. *Leviathan*. New York: Collier Books edition.
- Hogwood, B. W. 1995. Public Policy. *Public Administration*, 73, (1): 59-73.
- Hood, Ch. 1995. Emerging Issues in Public Administration. *Public Administration*, 73, (1): 165-83.
- Hoppe, H.-H. 2009. *Demokracie, anarchie a omyly ekonomie*. Praha: Alfa Nakladatelství, Liberální institut.
- Janet, P. 1896. *Dějiny vědy politické, I, II*. Praha: Jan Laichter.
- Jenkins, B., Gray, A. 1983. Bureaucratic politics and power. *Political Studies*, 31: 177-193.
- Jordan, G. 1989. Insider Lobbying: the British Version. *Political Studies*, XXXVII, No. 1, March 1989: 107– 13.



- Jordan, G., Richardson, J. J. 1987a. *British Politics and the Policy Process. An Arena Approach*. London: Unwin Hyman.
- Jordan, G., Richardson, J. J. 1987b. *Government and Pressure Groups in Britain*. Oxford: Clarendon Press.
- Jordan, G., Schubert, K. 1992. A Preliminary Ordering of Policy Network Labels. *European Journal of Political Research*, 21: 7-27.
- Klusoň, V. 2004. *Instituce a odpovědnost*. Praha: Karolinum.
- Knight, F. H. 1947. *Freedom and Reform: Essays in Economic and Social Philosophy*. London: Harper.
- Körner, S. 1970. *Zkušenost a teorie*. Praha: Svoboda.
- Kotlán, P. 2003. *Demokracie ve stínu*. Ostrava: Sokrates.
- Kotlas, P. 1993. Souvislosti politiky a ekonomiky. *Ekonom*, 39: 12.
- Kotlas, P. 1997. Lobbying: zkušenosti a výzvy. In Purkrábek, M. a kol. *Rozhodování, financování a komunikace ve veřejné politice v České republice*. Praha: Fakulta sociálních věd UK, Institut sociologických studií, Katedra veřejné a sociální politiky, s. 110-119.
- Kotlas, P. 1998. Síť aktérů jako aktivní faktor veřejné politiky. In *Centrální politické rozhodování v České republice*. 1. díl. Praha: Fakulta sociálních věd UK, Institut sociologických studií, řada Veřejná a sociální politika, s. 24-32.
- Kotlas, P. 2001. Zájmové skupiny v pluralitní demokracii. *Parlamentní zpravodaj*, 2001, (3): 23-25.
- Kotlas, P. 2003. Síť aktérů tvorby politiky: alternativní koncept policy-making. In Dvořáková V., Heroutová, A. (eds.). *II. kongres českých politologů – Praha - Suchdol, 5.-6. 9. 2003*. Praha: Česká společnost pro politické vědy, s. 541–549.
- Kotlas, P. 2007. Institucionální perspektiva v tvorbě veřejné politiky. In *Lobbying a korupce při tvorbě veřejné politiky*. Praha: Prospektrum/Katedra národního hospodářství Právnické fakulty Univerzity Karlovy, s. 9-22.
- Kuhn, T. S. 1997. *Struktura vědeckých revolucí*. Praha: OIKOYMENH.
- Le Goff, J., Schmitt, J.-C. (eds.). 2008. *Encyklopedie středověku*. Praha: Vyšehrad.
- Levy, D. J. 1993. *Politický řád*. Praha: Sociologické nakladatelství.
- Lindblom, Ch. E. 1977. *Politics and markets: The world's political economic systems*. New York: Basic Books.
- Litman, G. V. 1995. Co máte proti lobby? *Ekonom* 46: 15-17.

- Lord, Ch. 1999. *Politika*. Praha: Karolinum.
- Maritain, J. 2007. *Člověk a stát*. Praha: Triáda.
- Ménard, C. (ed.). 2000. *Institutions, Contracts and Organizations*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Mérő, L. 1998. *Moral calculations: game theory, logic, and human frailty*. New York: Springer-Verlag.
- Milbrath, L. M. 1963. *The Washington Lobbyists*. Chicago: Rand Mc Nally.
- Mill, J. S. 1992. *Úvahy o vládě ústavní*. Praha: Svoboda.
- Miller, G. J. 1993. *Managerial Dilemmas: Political Economy of Hierarchy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Miller, G., Hammond, Th. 1994. Why Politics is More Fundamental Than Economics. *Journal of Theoretical politics*, 6, (1): 5-26.
- Mises, von L. 2002. *Byrokracie*. Praha: Liberální institut.
- Mises, von L. 2006. *Lidské jednání: Pojednání o ekonomii*. Praha: Liberální institut.
- Mlčoch, L. 1996. *Institucionální ekonomie*. Praha: Karolinum.
- Mlčoch, L. 1997. *Zastřená vize ekonomické transformace*. Praha: Karolinum.
- Mulgan, R. 1998. *Aristotelova politická teorie*. Praha: OIKOYMENH.
- Müller, K. B. (ed.), Laboutková, Š., Vymětal, P. 2010. *Lobbing v moderních demokraciích*. Praha: Grada.
- Müller, K. B. 2008. *Politická sociologie: politika a identita v proměnách modernity*. Praha: Portál.
- Neubauer, Z. 1947. *Státověda a teorie politiky*. Praha: Jan Laichter.
- North, D. C. 1981. *Structure and Change in Economic History*. New York: W. W. Norton & Company.
- North, D. C. 1991. Institutions. *Journal of Economic Perspectives*, 5, (Winter): 97–112.
- North, D. C. 1995. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- North, D. C., Weingast, B. R. 1989. Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England. *Journal of Economic History*, 49, (4): 803–832.
- Novák, M. 1997. *Systémy politických stran*. Praha: Sociologické nakladatelství.

- Novák, M. 2001. *Jakou demokracií pro nové demokracie? Konsensuální model, efektivita a kulturně homogenní země*. Brno: Mezinárodní politologický ústav, Masarykova Univerzita.
- Novák, M. 2007. *Mezi demokracií a totalitarismem: Aronova politická sociologie industriálních společností 20. století*. Brno: Mezinárodní politologický ústav, Masarykova univerzita.
- Novák, M. a kol. 2011. *Úvod do studia politiky*. Praha: Sociologické nakladatelství.
- Nye, J. V. 1997. Thinking about the State: Property Rights, Trade, and Changing Contractual Arrangements in a World with Coercion. In Drobak, J. N., Nye, J. V. (eds.). *The Frontiers of the New Institutional Economics*. London: Academic Press, p. 121-142.
- Ochrana, F. 2009. *Metodologie vědy*. Praha: Karolinum.
- Olson, M. 1965. *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press.
- Olson, M. 2008. *Vzestup a pád národů*. Praha: Liberální institut.
- Pieper, J. 1994. *Základní formy sociálních pravidel hry*. Praha: OIKOYMENH.
- Platon. 1942. *Obrana Sokrata*. Praha: Jan Laichter.
- Ploszajski, P. 1990. *Philosophy of Social Choice*. Warsaw: IFiS Publishers.
- Poche, E. (ed.). 1983. *Praha středověká*. Praha: Panorama.
- Potůček, M. a kol. 2010. *Veřejná politika*. Praha: Sociologické nakladatelství.
- Příbáň, J. 2001. *Právo a politika konvergence*. Praha: Nakladatelství G plus G.
- Putnam, R. 1993. *Making Democracy Work - Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton: Princeton University Press.
- Raiffa, H. 1978. *Rozhodování. Úvod do teorie rozhodování při nejistotě*. Praha: Institut řízení.
- Rawls, J. 1995. *Teorie spravedlnosti*. Praha: Victoria Publishing.
- Ricci, D. M. 1984. *The Tragedy of Political Science: Politics, Scholarship and Democracy*. Yale: Yale University Press.
- Russell, B. 1967. *Logika, jazyk a věda*. Praha: Svoboda.
- Říchová, B. 2006. *Přehled moderních politologických teorií*. Praha: Portál.
- Sartori, G. 2005. *Pluralismus, multikulturalismus a přistěhovalci*. Praha: Dokořán.
- Sen, A. 2002. *Etika a ekonomie*. Praha: Vyšehrad.
- Shapiro, I. 2003. *Morální základy politiky*. Praha: Karolinum.

- Shapiro, I., Habermas, J. 2002. *Teorie demokracie dnes*. Praha: Filosofia.
- Schmitt, C. 2007. *Pojem politična*. Brno-Praha: CDK, OIKOYMENH.
- Schmitt, C. 2008. *Teorie partyzána: poznámka na okraj k pojmu politična*. Praha: OIKOYMENH.
- Schmitter, P. C., Lehmbruch, G. (eds.). 1979. *Trends toward corporatist intermediation*. London: Sage Publications.
- Schumpeter, J. A. 2004. *Kapitalismus, socialismus a demokracie*. Brno: CDK.
- Simmel, G. 1997. *Peníze v moderní kultuře a jiné eseje*. Praha: Sociologické nakladatelství.
- Sorokin, P. 1937/1970. *Social and Cultural Dynamics*. Boston: Porter Sargent Publishers.
- Spinoza, B. 1922. *Traktát theologicko-politický*. Praha: Obelisk.
- Stankiewicz, W. J. 2003. *Politická teorie a současný svět*. Brno: CDK.
- Stankiewicz, W. J. 2006. *Hledání politické filosofie*. Brno: CDK.
- Sutor, B. 1996. *Politická etika*. Praha: Oikoymenh.
- Svensson, P. 1995. *Teorie demokracie*. CDK: Brno.
- Swift, A. 2005. *Politická filozofie: Základní otázky moderní politologie*. Praha: Portál.
- Šik, O. 1962. *Ekonomika, zájmy, politika*. Praha: Nakladatelství politické literatury.
- Šmejkal, V. 2007. Obchodníci s vlivem. *Ekonom*, 26: 36.
- Tocqueville, A. de. 1992. *Demokracie v Americe, I., II*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny.
- Tomsa, B. 2007. *Idea spravedlnosti a práva v řecké filosofii*. Plzeň: Aleš Čeněk.
- Tondl, L. 1999. *Hodnocení a hodnoty: metodologické rozměry hodnocení*. Praha: Filosofia, nakladatelství Filosofického ústavu AV ČR.
- Tullock, G. 2008. *Public Goods, Redistribution And Rent-Seeking*. Chaltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Vanberg, V. 1997. Institutional Evolution through Purposeful Selection: The Constitutional Economics of John R. Commons. *Constitutional Political Economy*, 8, (2): 105-122.
- Velek, J. (ed.). 1997. *Spor o spravedlnost*. Praha: Filosofia.
- Vis, B., Woldendorp, J., Keman, H. 2012. Economic Performance and Institutions. *European Political Science Review*, 4, (1): 73-96.

- Voigt, S. 2008. *Institucionální ekonomie*. Praha: Alfa Nakladatelství a Liberální institut.
- Vymětal, P. 2010. Jak a proč lobbying regulovat? In Müller, K. B. (ed.), Laboutková, Š., Vymětal, P. *Lobbying v moderních demokraciích*. Praha: Grada, s. 53–86.
- Weber, M. 2009. *Metodologie, sociologie a politika*. Praha: OIKOYMENH.
- Winch, P. 2004. *Idea sociální vědy*. Brno: CDK.
- Zakaria, F. 2005. *Budoucnost svobody*. Praha: Academia.

## **Abstract**

Cílem disertační práce „Reflexe skupinových zájmů v procesu politického rozhodování: institucionální přístup“ je analyzovat vzájemně propojené procedury, jimiž jsou zájmy různých skupin vnášeny do rozhodování politických aktérů. Teoretické východisko zahrnuje využití základních konceptů neinstitucionální perspektivy, jde zejména o pojmy institucionální uspořádání, závislost na dosavadním průběhu institucionálních změn, problém pána a správce, transakční náklady, kredibilita, a v širším kontextu i konstituční politická ekonomie. V úvodních částech jsou zkoumány některé relevantní prvky pluralitní demokracie, zvláště pak faktory štěpení a soudržnosti, utvářející vztahy mezi jednotlivci a státem a dualita přítel-nepřítel. Zvláštní pozornost je věnována typologii zájmových a nátlakových skupin a rovněž zdrojům skupinové diverzity, včetně typů prosazování dílčích zájmů zdola, ilustrovaných na příkladu středověkých gild, považovaných za historické kořeny občanské společnosti.

Soudobý systém tvorby politiky je charakterizován nejen obecným rámcem, ale také konkrétnějšími aspekty, které se týkají jednání politických aktérů, soutěžících mezi sebou v politických arénách, přičemž se snaží formulovat a realizovat vybranou politickou agendu. Jiná alternativní metoda tvorby politiky je založena na sítích tvorby politiky, které se liší rozdílným institucionálním uspořádáním. Závěrečné oddíly práce jsou plně soustředěny na problém lobbingu, jeho legitimitu, jeho regulaci či registraci, metody a efekty, profesionální lobbying, insider-lobbying, konkrétní akce lobbistů a ukázky způsobu, jakým je lobbying prezentován v českých médiích.

V závěru je zdůrazněno, že institucionální přístup napomohl lepšímu porozumění složitosti a dynamiky politických procesů a rozšířil naši schopnost zvládnout postmoderní výzvy spojené s riziky fragmentace.

## Summary

The aim of the PhD thesis „Reflection of group interests in political decision-making process: an institutional approach“ is to analyse mutually interconnected procedures through which the interests of various groups are incorporated into decision-making by political actors. The theoretical background includes utilization of fundamental concepts of the neoinstitutional perspective, such as institutional setting, path-dependence, principal-agent problem, transaction costs, credibility, and, in a broader context, constitutional political economy. In introduction some relevant features of pluralist democracy are explored, particularly factors of cleavage and cohesion, shaping relations between individuals and the state, and friend-enemy duality. Special attention is paid to typology of interest and pressure groups, as well as the sources of group diversity, including types of enforcement of partial interests from the bottom, as in the case of medieval guilds being the historical root of development of civil society.

Contemporary policy-making system is characterized not only by a general framework, but also by more specific aspects regarding the activity of political actors, competing against each other within political arenas, while trying to set up and implement a selected political agenda. An alternative method of policy-making is based on policy-networks with a different institutional setting. The last section of the thesis is fully concentrated on the issue of lobbying, its legitimacy, regulation versus registration, methods and effects, professional lobbying, insider-lobbying, specific actions of lobbyists, and presentation of lobbying in the Czech media.

In the conclusion, it is underlined that an institutional perspective has helped to better understand the complexity and dynamics of political processes and enhanced our capacity to manage postmodern challenges created by risk of fragmentation.

## Příloha č. 1. Obraz lobbingu v českých médiích

1. „Na třídní návštěvu do Ankary přicestovala spolu s prezidentem Václavem Klausem rekordní podnikatelská delegace, která čítá více než 60 zástupců. ‘Turecko považují za naprosto prioritního a strategického partnera’, uvedl na podnikatelském fóru, které se první den návštěvy v Ankaře konalo, prezident Klaus. Podpořit ekonomické zájmy země se...vydal i premiér Petr Nečas...v Haagu se setkal nejen se svým nizozemským protějškem,... ale také s představiteli Konfederace holandského průmyslu a zaměstnavatelů. Premiér uvedl, že v **lobbingu** ve prospěch českého byznysu budou nejvyšší ústavní činitelé země pokračovat.“ Tereza Šupová: Klaus **lobbuje** v Turecku, Nečas v Nizozemsku. Lidové noviny, 17. 2. 2012, s. 13 a 17.

2. „Američané i Francouzi **lobbují** za Temelín i na akademické půdě. Jiní vědci rovnou přiznávají, že rozšiřování vědecké spolupráce je pro Američany druh **lobbingu**. Stejně tak ale prý **lobbují** i Francouzi, jejichž společnost Areva je dalším účastníkem tendru.“ Vladimír Šnidl: Čeští fyzici vylepšují americké ponorky. Ekonom 2012, č. 5, s. 29.

3. „I pro Kellnera platí to, co pro ostatní české velkopodnikatele: jak jejich podnikatelská minulost, tak jejich současná orientace na nedemokratické země a obchody se státem činí jejich výroky o korupci málo věrohodné. Otázka je spíš, proč má mít u nás tato holandská firma ([www.ppfgroup.nl](http://www.ppfgroup.nl)) orientující se zejména na Rusko a Asii takové postavení, že za ní v cizině **lobbují** čeští ministři.“ Weis. M. Naším oligarchům. Lidové noviny, 11. 4. 2012, s. 10.

4. „**Lobbingu** ze strany podnikatelů se nebojím, těm jsem se naučila odolávat už dávno.“ Alena Vitásková, předsedkyně Energetického regulačního úřadu, v rozhovoru. Ekonom 2012, č. 14, s. 11.

5. „Roman Jurečko s ministrem Pospíšilem se u tehdejšího ministra dopravy Víta Bárty snažili **lobbovat**, aby jejich bývalý stranický kolega a plzeňský primátor ... nebyl zvolen regionálním šéfem Ředitelství silnic a dálnic.“ Lidové noviny, 16. 4. 2012, s. 4.

6. „Potřebujeme prokázat, že daně, které se vyberou, půjdou do zlepšování prostředí a neskončí u vekslácko-taxikářských **lobbistů**.“ Karel Havlíček, šéf Asociace malých a středních podnikatelů, rozhovor. Ekonom 2012, č. 16, s. 10.

7. Případ vlivného jihočeského politika ODS Pavla Dlouhého, předsedy jihočeské agrární komory „ilustruje to, co si většinově myslí česká společnost. Tedy že kmotří a **lobbisté** mají vazby na penězovody z veřejných rozpočtů. Například dubnový průzkum pro LN odhalil, že si to myslí hned tři čtvrtiny Čechů.“ Marek Kerles: Miliony jsou legální, Kalouska mám rád. Lidové noviny, 26. 4. 2012, s. 3.

8. „...musíme chystat reformu stranického systému, která minimalizuje riziko, že volení zástupci nebudou transparentně hájit názory a zájmy svých sympatizantů, ale **lobbistů** a šíbrů zleva zprava.“ Lukáš Jelínek: Odpovědnost, která je společná. Lidové noviny, 26. 4. 2012, s. 12.

9. „Když byly zřizovány kraje, tak se říkalo, že budou rozdělovat dotační tituly. Jenže dneska je rozdávají **lobbisté** a kmotří.“ František Blažek, starosta Zvíkovského podhradí, rozhovor. Ekonom 2012, č. 18, s. 11.



**Příloha č. 2. Přehled vybraných témat České podnikatelské reprezentace při EU v Bruselu (CEBRE) v druhém pololetí roku 2011.**

<b>TÉMA</b>	<b>NÁVRH EK</b>	<b>PROSAZOVANÁ STANOVISKA</b>
<b>1. Daně</b>	Zelená kniha o budoucnosti DPH	Hospodářská komora ČR Svaz průmyslu a dopravy ČR
<b>2. Obchodní politika</b>	Obchodní politika jako klíčový prvek pro éru globalizace	Hospodářská komora ČR Svaz průmyslu a dopravy ČR
<b>3. Průmyslová politika</b>	Integrovaná průmyslová politika pro éru globalizace	Svaz průmyslu a dopravy ČR
<b>4. Vnitřní trh</b>	Akt o jednotném trhu	Svaz průmyslu a dopravy ČR
	Revize Aktu o drobném podnikání pro Evropu	EUROCHAMBRES UEAPME Hospodářská komora ČR
	Návrh Směrnice Evropského parlamentu a Rady o právech spotřebitelů	BUSINESSEUROPE EUROCHAMBRES UEAPME Svaz průmyslu a dopravy ČR Hospodářská komora ČR
	Inteligentní regulace v Evropské unii	BUSINESSEUROPE EUROCHAMBRES UEAPME Svaz průmyslu a dopravy ČR Hospodářská komora ČR
<b>5. Doprava</b>	Bílá kniha: Plán jednotného evropského dopravního prostoru	BUSINESSEUROPE Svaz průmyslu a dopravy ČR Hospodářská komora ČR

Zdroj: [www.cebrecz](http://www.cebrecz)