

Zájmové skupiny a ekonomická teorie

Abstrakt

The Interest Groups and the Economic Theory

The main topic of this article are the interest groups and the approach of economics to this phenomenon. There are different approaches to be used. The first one is empirical applied mostly by the political science and focusing on the description of interest groups in a certain country. The second approach applied by economics is more theoretical using formal logic and often also mathematical modelling.

Problems of the policy formation and the representation of individual and group interests in a modern society are mentioned there. Hereinafter I touch the interest groups themselves and their miscellaneous features.

The following deals with economic theories of interest groups. The main part is dedicated to the work of Mancur Olson as one of the first and the most influential economist who set up an economic theory of interest groups. The alternative views to this point are further demonstrated by the Chicago School, Public Choice Theory and equilibrium models of the policy process. This part does not concern only groups themselves but also consequences of their existence to the macroeconomic performance of a country.

Úvod

Tento příspěvek se zabývá fenoménem existence a činnosti zájmových skupin v moderní společnosti. Zájmy existují různé, politické, ideologické, ekonomické atd. Každé sdružení jednotlivců, které spojuje nějaký společný zájem, bychom mohli označit za jakousi zájmovou skupinu, od hospodářských seskupení (firem), přes politické strany a církve až po různé kulturní spolky a odbory. Je zřejmé, že takovéto vymezení je příliš široké. V dalším se tedy omezíme na zájmové skupiny v užším slova smyslu, přičemž můžeme použít Richardsonovu definici: „Za nátlakovou (zájmovou) skupinu může být považována každá skupina, která artikuluje požadavky, aby politické autority v politickém systému

* Ing. Bořek Vašíček

Komerční Banka, a.s.

Václavské nám. 42, 114 07 Praha 1

Vysoká škola ekonomická v Praze, Fakulta národohospodářská

Nám. W. Churchilla 4, 130 67 Praha 3

provedli nějakou autoritativní alokaci. Tato skupina ale sama neusiluje o zaujetí pozice autority".¹

Zájmové skupiny se staly předmětem zkoumání různých společenskovedních disciplín, především sociologie, politických věd a ekonomie. Pro každý z těchto přístupů je typická odlišná metoda, pojmový aparát a následné závěry. Politické vědy kladou důraz na empirii a nesměřují ani tak k teoretickému popisu vzniku a činnosti skupin jako k jejich konkrétní deskripci. Ekonomie naopak dává přednost formálně-logickým přístupům, nezřídka s využitím matematických modelů. Sociologický pohled je pak částečně obsažen v obou.

S problematikou zájmových skupin je nerozlučně spjata jejich nejvýznamnější aktivita, a to lobbying, někdy se mluví o nátlakových skupinách či o lobby, jakožto synonymu zájmových skupin. Problematika artikulace a prosazování zájmů, vzniku a praxe zájmových skupin, vlivu skupin na ekonomiku atd., je značně rozsáhlá. Střetávají se zde přístupy několika vědních disciplín, zkoumání probíhá částečně v rovině teoretické, částečně empirické. Praktické zkušenosti se zájmovými skupinami se rovněž liší historicky a regionálně. V tomto příspěvku bych se tedy omezil pouze na spíše teoretický pohled ekonomických věd.

1. Myšlenky nebo zájmy?

Existují rozdílné názory na to, zda svět je veden myšlenkami či zájmy. Na jedné straně lze zmínit J. M. Keynesa, který byl přesvědčen, že určující jsou myšlenky a proto se snažil o tvorbu teorie, která by mohla být světu prospěšná.² Na tom, že myšlenky mohou být nebezpečné, a tedy účinné by se zřejmě shodnul i s F. A. Hayekem.³ Jejich víra v sílu idejí byla nepochybně ovlivněna obdobím, ve kterém žili, kdy nevládly v převážné části západní civilizace demokratické režimy, jak je tomu dnes a kdy různé ideje bylo možno ve společnosti prosazovat často i proti vůli občanů. Příkladem mohlo být i Rusko, jakožto země, která nikdy nezažila demokracii a kde v roce 1917 došlo k prosazení zcela minoritních

¹ Z této definice je patrná odlišnost mezi zájmovou skupinou a politickou stranou. In *Richardson, J. J. (editor) : Pressure Groups. New York, Oxford University Press Inc 1993.*

² Zásadní část Keynesova díla má spíše normativní charakter. Nejvíce je to samozřejmě patrné v jeho „Obecné teorii zaměstnanosti, úroku a peněz“, které ovlivnila praktickou hospodářskou politiku ve 20. století zřejmě daleko více než jakákoliv jiná ekonomická teorie.

³ Např. *Hayek, F. A. : Cesta do otroctví. Praha, Academia 1990.* Jeho obava o omezení svobody nepramenila z víry v prosazení zájmů nějaké úzké skupiny, která by ohrožovala svobodu ostatních, ale z pozvolné implementace socialistických myšlenek jakožto veřejné politiky. K tomuto procesu dochází zpočátku za plné podpory veřejnosti. Později ovšem dochází k vytvoření takové situace, kdy nově vytvořený systém zotročuje celou společnost a tedy začíná sloužit zájmům nějakých skupin.

myšlenek.⁴ V demokracii je totiž prosazení myšlenky (nutno ale přiznat, že i zájmu) mnohem těžší.

Na druhé straně stojí Mancur Olson, kterému se jeho přesvědčení o primární roli zájmů stalo podnětem k celoživotní výzkumné práci. Na jeho straně stojí teoretici, které můžeme velmi volně zařadit do teorie veřejné volby (Public Choice). Z obou pohledů implicitně vyplývá, že primát zájmů nad myšlenkami je situace společensky negativní. Jak upozorňuje Olson: „to, co ochromilo ekonomiky ve 20. století, nebyly kolektivistické myšlenky, ale průnik partikulárních zájmů do tvorby hospodářské politiky...“.⁵ V praxi existuje trh zájmů, který je reprezentován existencí zájmových skupin a lobbyingem.

Pro možnost prezentace a prosazování zájmů⁶ je nutná znalost toho, jakým způsobem probíhá formování politiky a tedy, kdy a kde se skupině otvírá možnost své zájmy artikulovat a prosazovat. Historicky se vyvinul následující postup, jak se z návrhů stávala politika:

1. identifikace problému a jeho publicita
2. veřejné slyšení v legislativním orgánu
3. přijetí zákona, vyhlášky apod.
4. akceptace výsledku legislativního procesu byrokracií
5. reakce na novou situaci subjekty postiženými, např. veřejností, podniky

apod.

Zájmové skupiny jsou aktivní především v počáteční fázi tohoto procesu. Tato fáze bývá rovněž nejsložitější, protože je nutno přesvědčit veřejnost a legislativní orgán o naléhavosti problému a tedy o nutnosti změny stávajícího stavu. Různé zájmy nejrůznějších subjektů se ale projevují v celém procesu formování politiky. Jejich prosazování probíhá v tzv. *intermediálním systému* se třemi základními částmi, které na sebe vzájemně navazují:⁷

- *privátní sféra*, kterou tvoří občan či nějaká skupina občanů,
- *veřejná sféra*, kam patří politické stany, různá zájmová sdružení a organizace. Její funkce je zprostředkující mezi sférou první a třetí a právě zde dochází k procesu prosazování zájmů.
- *neveřejná sféra*, která je tvořena politicko-administrativním systémem, pro kterou jsou typické formalizované postupy. Politické strany se uplatňují jako aktéři i zde, za předpokladu, že uspějí ve volbách, a tedy obsadí veřejné funkce.

Ve 20. století se uplatňovaly dva (resp. tři) typy zprostředkování zájmů:

⁴ Nenaplnilo se zde tedy Marxovo přesvědčení o revoluci vedené proletariátem, který prosadí své společné zájmy proti zájmům druhé velké společenské třídy buržoazie. Viz *Marx, K: Kapitál. Praha, Svoboda 1986.*

⁵ tamtéž

⁶ Zájem lze definovat jako „agregát individuálních lidských potřeb. Soupeření jednotlivých zájmů vytváří politický proces“. Viz *Brokl, L. a kol. : Reprezentace zájmů v politickém systému České republiky. Praha, Nakladatelství Slon 1997.*

⁷ tamtéž

a) *pluralismus*. V tomto systému se vyskytuje mnoho různých zájmů, které si vzájemně konkurují a žádný z nich není privilegovaný státem. Primát zde mají politické strany, které soutěží o přízeň veřejnosti, tak jako i zájmové skupiny.

b) *korporatismus*. Zájmy jsou zde reprezentovány nekonkurujícími si jednotkami, z nichž některým stát přisuzuje monopol na celospolečenskou reprezentaci těchto zájmů. Zájmové skupiny zde mají často pozici rovnocennou či důležitější než zájmové skupiny.

c) *neokorporatismus*. Jedná se o výrazně oslabenou variantu korporativismu, resp. kombinace liberální demokracie s politickými stranami, kde se objevují některé prvky korporativismu, jako je např. tripartita.

2. Typologie zájmových skupin

Zájmové skupiny lze třídit podle různých hledisek. Zde bude uvedeno jen několik z nich, spíše jako příklad, než jako vyčerpávající přehled.

Zcela zásadním dělení je *podle míry organizovanosti* na:

a) organizované, tj. ty, které překonaly všechny nesnáze s organizací skupiny související (viz dále) a mají svůj definovaný účel, organizační strukturu, členskou základnu, sympatizanty a financování. Za organizovanou skupinu lze považovat odbory, sdružení zaměstnavatelů, ale i zahrádkáře či sdružení důchodců.

b) neorganizované, jinak též nazývány latentní. Jsou to skupiny, u kterých z nějakého důvodu nedošlo k organizaci. Tímto důvodem většinou bývá značná velikost takovéto skupiny, která možnosti organizace omezuje. Samo označení skupina je určitou teoretickou abstrakcí, protože ve skutečnosti jde jen o, na základě určitého kritéria vybraný, segment společnosti, jehož „členové“ si převážně nejsou své příslušnosti ke skupině ani vědomi. Jedná se např. o daňové poplatníky či spotřebitele.⁸

Podle toho, koho reprezentují:

a) reprezentující zájmy institucí, tj. sdružení velkých institucionálních zaměstnavatelů. Pokud se jedná o skupinu v rámci jednoho oboru, tak bývá jednodušší v tom smyslu, že reprezentuje podobný typ podniků, a může tedy sledovat jednotnou linii. Naopak skupiny jako obchodní komory se někdy dostávají do komplikovaných situací, protože názory členů na určité problémy se mohou lišit, např. pokud jsou zde sdružení dovozci i vývozci.

b) reprezentující zájmy jednotlivců, např. odbory. V zásadě můžeme rozlišit tři motivy individuálního vstupu do skupiny:⁹

- solidarita, která ale působí jen u malých skupin, kde dochází k osobnímu kontaktu. Proto mnoho větších skupin má své místní pobočky, aby bylo možno navázat nutné osobní vazby pro vyvolání pocitu solidarity nezbytné.

⁸ Do určité míry se podařila např. organizace spotřebitelů, ale jde pouze o spotřebitele určitého produktu a v omezeném geografickém prostoru. Organizace těchto skupin není jednoduchá, chybí zde potřebný osobní kontakt a tedy možnost komunikace jejich členů. Klasický příspěvek na toto téma podal Olson. Viz Olson, M.: *Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, Harvard University Press 1971.

⁹ Takovéto individuální motivy pro vstup do skupin jsou některými ekonomy popírány.

- materiální prospěch, který může být finanční či nefinanční.
- veřejný zájem, což je případ ideologických zájmových skupin. Sem by patřily skupiny spotřebitelské či ekologické. Je rovněž pravdou, že u většiny těchto skupin je zřejmá jejich levicová orientace.

Podle toho, zda existuje vztah poslání skupiny k hlavní pracovní činnosti jejich členů rozlišujeme skupiny:

- a) profesní, kdy zájem je založen na příslušnosti k určité profesi. Sem patří především odbory, sdružení zaměstnavatelů a profesní komory.
- b) občanské, kde společný zájem je založen na skutečnosti jiné než povolání. Posláním organizace je i zde zajištění materiálních i nemateriálních výhod pro své členy. Můžeme sem zařadit sdružení mládeže, žen či důchodců, zájmová sdružení (např. sběratelů či sportovců), sdružení handicapovaných apod.
- c) ideologické, usilující o nějaké subjektivní dobro, které není směřováno pouze ke skupině samotné, ale většinou celospolečensky. Sem lze zařadit organizace ekologické či církve.

Všechny předchozí charakteristiky byly víceméně závislé na aktivitách skupiny. Další typ dělení je *podle velikosti skupiny*, přičemž rozlišujeme:

- a) skupiny malé, to jsou ty, kde dochází k osobnímu kontaktu jednotlivých členů a může zde vzniknout typ vazeb typický pro skupiny jako je rodina či přátelé,
- b) skupiny velké, kde k osobním u kontaktu nedochází, vztahy ve skupině jsou pak více formalizované.

S ohledem na vliv skupiny na ostatní subjekty a ekonomiku země je zcela zásadní dělení podle toho, *zda skupina usiluje o vládní redistribuci ve vlastní prospěch či ne*. Je třeba zdůraznit, že i u skupin, neusilujících o redistribuci, mohou být ekonomické motivy jejich existence primární. Jak bude uvedeno později, první typ skupin má negativní vliv na ekonomickou svobodu ostatních subjektů, jde např. o odbory, profesní komory, druhý typ skupin pak negativní vliv obvykle nemá.

3. Ekonomické teorie zájmových skupin

Jak již bylo řečeno dříve, je přístup ekonomie k zájmovým skupinám v porovnání s přístupem politických věd, které se o skupiny rovněž zajímají, více abstraktní a analytický. Panuje zde ale vzájemná neznalost, která je způsobena právě oním odlišným přístupem, metodou a terminologií. Politické vědy kladou do značné míry důraz na empirii, zatímco ekonomie staví na formálně abstraktních modelech.

Téma skupinových zájmů bylo v politických vědách přítomno po dlouhou dobu. Zájmové skupiny považovaly za přirozené a jejich vznik objasňovaly ne příliš uspokojivým způsobem: jednotlivci se společnými zájmy tvoří skupiny, aby tak mohli tyto zájmy prosazovat. Byl to Marcur Olson, který jako první tomuto ve své knize *The Logic of Collective Action*¹⁰ oponoval a svoji argumentaci o negativním vlivu zájmových skupin potom rozvinul v *The Rise and Decline of*

¹⁰ Olson 1971.

*Nations*¹¹. První ekonomickou analýzu politického procesu provedl Downs¹² a Buchanan s Tullockem¹³. Až na několik výjimek byla v ekonomii role zájmů ignorována až do 80. let 20. století, kdy došlo k rozmachu literatury, zabývající se tímto tématem. Na Chicagské universitě to byli především Stigler, Barro a Posner, jejichž *teorie regulace* zohledňují existenci zájmových skupin. Další skupina, která se tímto zabývala, působila na George Mason University ve Virginii a spojovala problematiku zájmových skupin s *rent-seekingem* (*dobýváním renty*, viz 3.3.3). V rámci Chicaga podal originální příspěvky rovněž Becker, který se snažil spojit přínos svých kolegů Stiglera a Peltzman s Coasovou *teorií vlastnických práv*. K novějším originálními příspěvkům patří *formální modely* Mungera a Austena-Smitha.

Všem autorům jsou i přes vzájemné odlišnosti společné dva výchozí přístupy: *metodologický individualismus* a *maximalizace užítu jednotlivce*. Toto je velmi důležité, protože to vede k odlišnému chápání skupin, nikoliv jako samostatných organických entit, což je typické právě pro politické vědy, nýbrž jako seskupení jednotlivců, jejichž ekonomická motivace hraje zcela zásadní roli. Mitchel to vystihl tvrzením že, „ekonomové se soustřeďují na popis mechanismu, kterým individuální rozhodování racionálně jednajících jednotlivců vede ve svém důsledku k iracionálnímu a nežádoucímu výstupu politického procesu.“¹⁴

3.1 Mancur Olson a problém kolektivního jednání

Příspěvek Mancura Olsona je uveden jako první a v samostatné kapitole, protože ten lze považovat z hlediska ekonomických teorií zájmových skupin za zcela zásadní. Většina ostatních ekonomů, kteří se zájmovými skupinami zabývala, na Olsona buď přímo navazuje či se alespoň na něho odkazuje, popř. ho kritizuje, ale žádný z nich by si ho neodvážil zcela ignorovat. Jeho příspěvek je též zřejmě jediný z ekonomických teorií skupin, které jsou známy rovněž politickým vědcům, kteří naopak Olsona uvádějí jako teorii alternativní ke svým, většinou pluralistických vysvětlením skupin.¹⁵

Dřívější příspěvky politických věd nepovažoval Olson za příliš inspirativní, především kvůli předpokladu, že každý ve skupině sdílí s ostatními nějaký zájem, což vede k tomu, že se skupina jako celek bude snažit tento agregovaný zájem podporovat. Panoval též názor, že občané se shodnými zájmy budou organizovat zájmové skupiny, aby takto své zájmy prosazovali. Tím se automaticky předpokládalo, že spotřebitelé mohou čelit často existujícím monopolům na

¹¹ Olson, M.: *The Rise and Decline of Nations*. New Haven, Yale University Press 1982.

¹² Downs, A.: *An Economic Theory of Democracy*. New York, Harper and Row 1957.

¹³ Buchanan, J. - Tullock, G. : *Calculus of Consent*. Ann Harbor, University of Michigan Press 1962.

¹⁴ Mitchel, W. C. - Munger, M. C. : *Economic Models of Interest Groups: An Introductory Survey*. *American Journal of Political Science*, Vol. 35, No. 2, May 1991, s. 512-546.

¹⁵ Znalost díla Olsona mezi politickými vědci je způsobena skutečností, že Olsonova díla jsou psána přístupnou formou i neekonomům a např. matematický aparát se snaží téměř zcela eliminovat.

straně nabídky tím, že se zorganizují a tím získají stejnou tržní sílu a do stejné míry budou moci ovlivňovat vládní rozhodnutí. Toto bylo některými teoretiky aplikováno na velké sociální skupiny, které tak mají jednat v zájmu svých členů. V extrémní formě se to objevuje v Marxově představě třídního boje mezi vládnoucí buržoazií, které se snaží uspokojovat vlastní zájmy „vykořisťováním“ dělnické třídy. Ta se naopak na základě svých vlastních zájmů vzbouří a nastolí diktaturu proletariátu.¹⁶

Nejen kvůli Marxově vyhoceném případu považoval Olson¹⁷ tento pohled za chybný. Spotřebitel, který kupuje zboží za vysokou cenu od monopolního výrobce či zaměstnanci, kteří dostávají nižší mzdu, než by si přáli, nebudou ve skutečnosti bojkotovat takové zboží či stávkovat, aby tak dosáhli nižší ceny resp. vyšších mezd. Náklady, ať již časové či finanční, které by je tato akce stála, by byly nepochybně podstatně vyšší než očekávaný přínos. Základní problém spočívá v tom, že zatímco náklady na svoji aktivitu ponese subjekt sám, tak výnosy budou k dispozici každému ve skupině. Nezáleží tedy na tom, zda jednotlivec nějak aktivně přispěl k získání prospěchu či ne. Každý se tedy snaží nechat tuto aktivitu druhému, ale ten má rovněž málo pohnutek činit cokoliv ve skupinovém zájmu. Výsledkem těchto skutečností je vznik paradoxní situace, kdy skupina, složená z racionálně jednajících jedinců, nebude vyvíjet činnosti pro prosazení svého zájmu.

Olson vysvětluje tuto skutečnost:¹⁸ to, co poskytují zájmové skupiny svým členům, se v určitém ohledu podobá tomu, co poskytuje vláda občanům. To, co je poskytnuto jednomu, je automaticky dostupné všem ve společnosti, resp. ve skupině. Produkty činnosti zájmových skupin mají tedy základní rysy veřejných statků.

Z tohoto lze tedy implikovat, že pokud by veškeré chování bylo jen dobrovolné a racionální, tak by pro většinu činností neexistovala ani vláda, ani zájmové skupiny, pokud by je jedinci nezačali podporovat z nějakého jiného důvodu, než je poskytování veřejných statků samotných. Ve skutečnosti samozřejmě vlády a zájmové skupiny existují, a to prakticky všude. Z toho vyplývá, že jejich existence musí být udržována něčím jiným, než je poskytování veřejných statků.

V případě vlády je to povinné zdanění. Lidé berou tuto povinnost za přirozenou, protože rozumí tomu, že existuje druh statků, které nemohou být financovány na základě dobrovolnosti, resp. kdyby měly být, tak by byla ohrožena jejich existence¹⁹. U zájmových skupin, a to především velkých, je to poněkud jinak. Ty jsou podporovány díky tomu, že se jim podařilo najít tzv. *selektivní*

¹⁶ Marx 1986.

¹⁷ Olson 1971.

¹⁸ tamtéž

¹⁹ Samozřejmě jde o přesvědčení, které je v lidech trochu uměle pěstováno, na jedné straně teoretiky (Samuelson P. A., Musgrave P. A.), ale především vládou (která se tak snaží obhájit důvody ke své existenci) jako samozřejmost, o které není třeba diskutovat.

*incentivy*²⁰. Jejich vlastností je to, že jsou uplatňovány na jednotlivce na základě toho, zda přispěl k poskytování veřejného statku pro svoji skupinu či ne. Selektivní incentivy jsou buď pozitivní nebo negativní. Pozitivním může být odměna za činnost ve prospěch skupiny, negativním naopak trest či újma za nečinnost. Tím, kdo obvykle používá negativní incentivy, jsou odbory. Analogicky v případě vlády je výběr daní provázen pohrůzkou pokut za neplacení. S pozitivními incentivy je rovněž možno se setkat poměrně často, i když jejich existence není natolik zřejmá jako u negativních. Jsou jimi například pojištění, publikace a slevy, které jsou k dispozici pouze členům nějaké skupiny. Ony Olsonovy selektivní incentivy jsou tedy nekolektivními statky, které se snaží členství ve skupině učinit atraktivním. Incentivy ekonomické povahy nejsou jedinými, které existují, dále jde o tzv. incentivy společenské (např. negativní či pozitivní reakce přátel apod.) Olson jinak rozlišuje incentivy na peněžní, sociální, erotické, psychologické, morální apod.

Olson dále přišel s teorií tzv. *vedlejšího produktu (by-product)*²¹, v níž tvrdí, že lobbying je vlastně jen vedlejším produktem skupin, které se byly schopny organizovat pomocí selektivních incentivů. Říká tedy vlastně, že lobbyistické skupiny byly primárně organizovány za jiným účelem, než je poskytování kolektivních statků, které získávají jakožto výsledek svých lobbyistických aktivit. Tím je právě poskytování statků nekolektivních, které na rozdíl od předchozích mohou sloužit jako stimul, resp. selektivní incentiv ke vstupu do skupiny.

Je vidět, že jeho přístup je zcela odlišný od pluralistického přístupu politických věd. Na člena v zájmové skupině se dívá stejně jako na firmu na konkurenčním trhu. Ta sice chce zvýšit ceny v odvětví, což je zájem společný, sama se ale snaží prodat co nejvíce, což vede k tomu, že snižuje ceny. V případě jedince, který je členem nějaké skupiny, je to podobné. Ten má sice zájem, aby byl poskytován kolektivní statek, ale není ochoten k tomu dobrovolně přispět. Tedy toto jednání je z ekonomického hlediska zcela racionální. Rozdíl oproti trhu je ten, že zatímco tam se skupina snaží vytlačit ostatní z odvětví, zájmové netržní skupiny naopak vítají nové členy, což v konečné fázi často vede k uzákonění povinného členství. Hlavní rozdíl je v tom, o jaký typ statku se jedná. Zatímco na trhu jde o statek nekolektivní, který může získat jeden nebo druhý, v těchto skupinách jde o statky kolektivní či veřejné (pokud by byly poskytovány vládou), tedy spotřeba jednoho nijak neomezuje možnosti spotřeby druhého.

Podle Olsona je ale třeba mezi členy skupin rozlišovat, co se týče jejich rozhodování, zda bude nějak přispívat k poskytnutí statku či ne. Za důležitý faktor lze v tomto smyslu považovat velikost členů, tj. jak velké množství statku by na ně nakonec připadlo. Větší subjekt, který může získat relativně více, bude prvním, kdo se odhodlá k nějaké činnosti ve prospěch své skupiny. Může tedy

²⁰ Z důvodu všeobecné známosti tohoto termínu ho ponechávám v původním znění.

²¹ tamtéž

docházet k fenoménu *exploiting the great by the small* neboli *vykořisťování velkého malým*.²²

Pro Olsona byla zásadním kritériem *velikost skupiny*. Jednotlivci je totiž přirozené se nějakým způsobem sdružovat v malých skupinách s těmi, kdo jsou mu z nějakého důvodu blízcí. V těchto skupinách mohou být selektivní incentivy účinné a levné. Ve velkých skupinách, kde osobní vazby chybí, je jejich použitelnost zcela omezená.

Dalším omezením pro uplatnění selektivních incentivů je *heterogenita skupiny*. Malé skupiny jsou většinou značně homogenní. Pokud je ovšem skupina v určité míře heterogenní, tak nedochází ke vzniku sociálních interakcí, potřebných pro tvorbu selektivních incentivů. Dalším problémem heterogenních skupin je složitost shody ve věci druhu a množství kolektivního statku, o který budou jednotliví členové usilovat. Toto vše snižuje pravděpodobnost vzniku nějaké kolektivní činnosti, a pokud už dojde k jejímu vzniku, tak je to spojeno s dalšími náklady kvůli nutným přizpůsobením a kompromisům. Ve velmi malých skupinách existuje potenciální možnost, že jedinec může ovlivnit názory ostatních a skupinu tak homogenzovat.

Olson aplikoval teorii veřejných statků zcela důkladně, a to nejen na výstupy činnosti skupin, nýbrž za veřejné statky označil i informace a kalkulace, týkající se získání veřejného statku.²³ Příkladem je člen organizace, který se rozhoduje, kolik času a finančních prostředků má věnovat studiu struktury organizace a rozhodovacího procesu v ní, aby jeho následné chování a volby směřovaly k podpoře efektivních politik a vedení organizace. Z této své aktivity by jako jednotlivec získal jen velmi malý podíl, a to proto, že z efektivních politik budou profitovat všichni členové. Jednotlivý člen tedy opět nemá žádné incentivy, které by ho přiměly věnovat svůj čas uskutečnění nejlepšího možného rozhodnutí.

V praxi často dochází i k tomu, že individuální příspěvek je velmi malý a jednotlivci opět chybí motivace, resp. incentivy se zabývat tím, jestli tento příspěvek poskytnout či ne vzhledem k prospěchu, který získá. Na základě této skutečnosti získávají často dobrovolné příspěvky velké skupiny. I přes možné vysoké náklady na individuální příspěvek či neexistenci selektivních incentivů může dojít ke kolektivnímu činnosti. Je tomu tak v situaci, kdy existuje jen několik jednotlivců či firem, které budou mít z tohoto jednání prospěch. Je zřejmé, že čím menší je počet subjektů ve skupině, tím na ně připadá větší podíl prospěchu, který skupina získá. Podíl, který připadá jednotlivci, může tak převýšit náklady, spojené s jeho jednáním. Náklady na vyjednávání rostou s růstem skupiny, jednak z důvodu rozšiřujícího se spektra zájmů a rovněž

²² Celá Olsonova „logika kolektivního jednání“ je založena na existenci free-ridingu a právě existenci vykořisťování velkého malým. Jeho principem je zhodnocení odlišnosti nákladových podmínek jednotlivých subjektů, od určité velikosti subjektu se mu jeho činnost, směřující k získání kolektivního statku skupinou, vyplatí, přestože je přitom „vykořisťován“ subjekty, které se kvůli svým nákladovým k podmínkám k této činnosti neodhodlají.

²³ Olson 1971, 1982.

nutnosti jednat s větším počtem subjektů. Od určité velikosti již toto vyjednávání nepřichází v úvahu vůbec.

Společně s Olsonem lze tedy formulovat následující závěr: čím větší je počet subjektů ve skupině, která bude ze společné akce profitovat, tím menší podíl získají. Pokud neexistují žádné selektivní incentivy, tak s růstem skupiny její schopnost jednat ve svém vlastním zájmu klesá. Prakticky nikde nejsou velké skupiny bez selektivních incentivů organizovány. Jako příklad lze uvést daňové poplatníky, spotřebitele či občany s nízkými příjmy. Do značné míry je to rovněž způsobeno jejich rozptýleností, která fakticky vylučuje jakoukoliv možnost organizace. Na druhou stranu ovšem dochází k poměrně dobré organizaci různých profesionálních pracovníků, přestože je jich málo, jsou značně rozptýleni a prakticky nepřijdou do osobního kontaktu (lékaři). Pomáhá jim v tom společenská prestiž a z ní vyplývající představa, že by tito profesionálové měli požívat nějakých speciálních výhod²⁴. Obecně dochází k tvorbě těchto skupin tam, kde je více specializace, což je spíše v produkci než ve spotřebě.

3. 2 Vliv zájmových skupin na ekonomiku

Předchozí závěry byly Olsonovi pouze základnou pro úvahy o vlivu zájmových skupin na ekonomiku země, které plně rozvinul v knize *The Rise and Decline of Nations* a v následných článcích a výzkumných studiích.²⁵

Jeho přesvědčení bylo to, že pokud jsou překonány veškeré již zmíněné těžkosti při formování zájmových skupin a ke kolektivní akci skutečně dojde, tak její vliv je vždy negativní na efektivitu, růst i celkový makroekonomický vývoj. Cílem skupin není přispívat k růstu ekonomiky, usilují pouze o větší podíl na společenském produktu. Většina činností těchto skupin pak směřuje k vytváření či udržení si monopolní pozice. Olson nazývá tyto skupiny distribučními koalicemi, které „zpomalují schopnost společnosti přijmout nové technologie a alokovat zdroje s ohledem na měnící se podmínky a tím omezují míru ekonomického růstu“. Míra ekonomického růstu země inverzně závisí na stupni aktivity zájmových skupin.

Jak již bylo zmíněno dříve, formování zájmových skupin je velmi dlouhodobý proces. Tyto skupiny se z tohoto důvodu vyskytují jen v dlouhodobě stabilních společnostech, kde nedošlo k nějakým represím či úplnému zákazu těchto skupin. Konkrétních případů nachází Olson spoustu. V USA lze vidět velký rozdíl ve vývoji severovýchodu a středozápadu na jedné straně a jihu a západu na straně druhé, samozřejmě ve prospěch prvně jmenovaných. V poválečné Evropě je zřetelný rozdíl mezi ekonomickým vývojem Velké Británie, která zažívala tzv. „Britskou nemoc“, a na druhé straně Německa, Itálie a v Asii

²⁴ V poslední době o takovýto profesionální status usilují sdružení nejrůznějších povolání, kdy vysoká kvalifikace často nehraje rozhodující roli.

²⁵ Olson 1982 || Olson, M. : *Why Nations Rise and Fall. Challenge, March-April 1984, s.15-23* || Olson, M. : *Secular Increase in European Unemployment Rates. European Economic Review 39 (1995), s. 593-599*

Japonska, kde se mluvilo o ekonomickém zázraku. Olson nebyl spokojen s výkladem tohoto vývoje v rámci tradiční ekonomické analýzy. Zásadní rozdíl mezi zeměmi či oblastmi ať již v Evropě či USA, jejichž ekonomický vývoj byl příznivý a těmi, kde se vyskytovaly problémy, je v jejich historickém vývoji. Konkrétně v tom, že u prvně jmenovaných byl ekonomický vývoj dlouhodobě stabilní, čehož se těm druhým nedostalo. Je tedy zřejmé, že u společností, které zažily válku, revoluci či pouze jejich historický vývoj neměl dlouhého trvání (západ či jih USA), nebyly podmínky pro to, aby se zde etablovaly nejrůznější zájmové skupiny, jejichž činnost potom dusí ekonomiku. Pokud zde však např. před válkou tyto skupiny byly, tak často došlo k jejich potlačení fašistickým režimem. Jak ale v těchto zemích ubíhal čas od znovunastolení demokracie, tak docházelo k rozmachu zájmových skupin a ekonomický růst se začal zpomalovat. Dnes se v zemích západní Evropy, a to konkrétně v Evropské unii, začínají projevovat důsledky této skutečnosti. Operuje zde velké množství často i nadnárodních skupin, které ovlivňují rozhodnutí orgánů EU a kontinentální Evropa začíná zažívat dřívější problémy anglicky mluvících zemí, které se těšily stabilitě již delší dobu.

Určitou výjimkou se mohou zdát skandinávské země, jejichž vývoj byl dlouhodobě stabilní a zájmové skupiny jsou zde plně etablovány, a přesto ekonomicky dosahovaly pozitivních výsledků. Olson to vysvětluje netradičním uspořádáním zájmových skupin v těchto zemích, jejichž členy je podstatná část společnosti. Takováto skupina má motivaci přispívat k pozitivnímu vývoji ekonomiky, protože podíl nákladů společenské neefektivnosti, který připadá na jejich členy, je příliš velký.

Jiným případem je Indie, u níž Olson vysvětluje špatný ekonomický vývoj na základě stávajícího kastovního systému. Tyto kasty se fakticky chovají stejně jako jakékoliv distribuční koalice, tj. snaží se udržet si monopolní postavení a výhody pro své členy.

Olson vysvětluje na základě činnosti zájmových skupin i jevy dříve ne zcela objasněné, jako např. americkou stagflaci v 70. letech minulého století. Tradiční vysvětlení vzniku nezaměstnanosti, z důvodu nedostatečných výdajů a inflace, způsobenou nadměrnými výdaji, zde nelze uplatnit, protože výdaje nemohou být zároveň příliš vysoké i příliš nízké. Olson tvrdí, že pouze svobodný a nekartelizovaný trh povede k plné zaměstnanosti. Pokud vzniká nezaměstnanost, tak v ekonomice musí existovat něco, co zabraňuje subjektům ve vyjednávání o výšce mezd, která je přijatelná jak pro zaměstnavatele, tak i zaměstnance. Touto příčinou jsou skupiny zaměstnanců, pobírající vyšší mzdu než by jim příslušela na konkurenčním trhu, přičemž brání zaměstnavateli si najímat další pracovníky za podmínek pro něj výhodnějších. Negativně rovněž působí pomalost jednání těchto skupin, kdy v případě deflace či dezinflace by se jimi štanovené ceny dostaly ještě dál od trhu čistících cen, což by generovalo další nezaměstnanost. Tento mechanismus vysvětluje tendence k recesi, v případě vzniku neočekávané deflace. V realitě tak často i expanzivní politika podporující agregátní poptávku způsobuje další nezaměstnanost. Pokud je odbory

anticipovaná, tak opět dochází k požadavkům na vyšší mzdy než odpovídá rovnovážné úrovni. Tímto názorem se Olson přiblížil monetaristům. Oponuje ale neoklasické představě o existenci pouze dobrovolné nezaměstnanosti, protože právě zájmové skupiny (odborníky), které udržují mzdy na vyšší úrovni než by byla v bodě tržní rovnováhy, blokuji vzájemně výhodné dohody mezi zaměstnanci a zaměstnavateli. Nedojde tak k vyčištění trhu práce a vzniká nedobrovolná nezaměstnanost. K tomuto dochází v dlouhém období, kdy se jakákoliv politika může stát anticipovanou.

K negativním vlivům zájmových skupin dochází v současnosti v i USA, kde je organizovanost v odvětvích poměrně nízká. Ve skutečnosti nejde pouze o odborníky, ale o všechny profesní organizace v průmyslu i zemědělství. Tyto skupiny mají významný vliv i na ty, kteří nejsou jejich členy, protože se jimi cítí ohroženy a přistupují na jejich požadavky. Např. zaměstnavatel bude platit i neorganizovaným pracovníkům cenu, kterou dostávají členové odborů, aby zabránil jejich vzniku. Olson tedy považuje za negativní vliv veškerých zájmových skupin, usilujících o redistribuci, a tedy nejen odborů. K formování těchto skupin nedošlo dokonce ani se vznikem odborů, ale již dříve, kdy vznikla sdružení velkých výrobců, kterých bylo menší množství, a tedy se lépe organizovaly. Jedním z prvních případů byl merkantilismus.

V současnosti ovšem dochází k paradoxní situaci, kdy dohody výrobců o cenách, omezení produkce či blokování vstupu konkurence na trh jsou považovány za nezákonné z důvodu existence antitrustového zákonodárství. Naopak sdružení zaměstnanců v odborových svazech a jejich snaha fixovat mzdy je legální, a navíc v mnoha zemích posvěcena vládou - existencí tripartity.

Olson se na základě předchozích pozorování pokusil sestavit teorii ekonomického růstu, přičemž existenci a sílu skupin, resp. jejich neexistenci vzal za základní faktor ovlivňující ekonomický růst. Tuto část Olsonovy teorie lze považovat zřejmě za nejsnáze zpochybnitelnou. Jistě nemůže být pochyb o vlivu existence skupin na ekonomiku, ale považovat ji za základní či jediný faktor tak komplexního jevu jako je ekonomický růst se jeví jako přílišná simplifikace.

3. 3 Alternativní teorie zájmových skupin

Jak již bylo řečeno, role zájmů byla ekonomy až na výjimku Mancura Olsona po dlouhou dobu zanedbávána. Není tedy překvapivé, že se jeho práce stala průkopnickou a brzy rovněž klasickou. Byla téměř bezvýhradně přijata školou veřejné volby (*Public Choice*) jakožto jedno z jejích stěžejních témat vedle teorie regulace, teorie byrokracie, rent-seeking apod. Proto po dlouhou dobu neexistovala v rámci ekonomie (což se nedá říci o politických vědách) žádná kritika Olsonovy práce, a tedy ani žádná alternativní ekonomická teorie skupin.

Co se Olsonovi dnes často právě vyčítá, je překvapivý přechod od původního ústředního tématu své práce,²⁶ totiž že organizace individuálních zájmů je ve skutečnosti velmi složitá k pojetí, že zájmové skupiny nejenže existují, ale jejich

²⁶ Olson 1971.

moc je natolik velká, že jejich existence samotná dusí ekonomiku.²⁷ Jistá nekonzistence je i v jeho přístupu, kdy několikrát hledá paralely mezi ekonomickým procesem (trhem) a politickým procesem, ale v podstatě odmítá pozitivní vliv oné neviditelné ruky konkurence v politickém procesu, tedy nikoliv čím více skupin, tím lépe pro ekonomiku, protože mezi nimi vzniká konkurence, ale naopak čím více, tím hůře.²⁸ Závažnějším problémem je, že zcela opomněl (či záměrně vynechal) stranu nabídky, tj. roli vlády. Její vliv na tvorbu rozhodnutí zdůraznil např. W. Niskanen.²⁹ Tím, že byrokracie jakožto výkonná struktura vlády má svou vlastní užitkovou funkci, tak při uspokojování požadavků skupin hájí především své vlastní zájmy, čímž se zájmům skupin do jisté míry vytváří opozice. D. C. North³⁰ zase zdůraznil roli státu skrze stanovení a garantování vlastnických práv. Největším problémem ale je, že Olson v podstatě nenabízí pozitivní teorii, kdy kromě všeobecných doporučení, jako např. podpořit svobodný obchod, neříká, jak by jednotlivec či společnost měla naložit s existencí zájmových skupin. Je ale třeba uznat, že tuto ambici ani on sám neměl a jeho popis, jakým způsobem dochází k formování zájmových skupin, jak jednají a jak ovlivňují ekonomiku, patří ke stěžejním příspěvkům ekonomie k teorii zájmových skupin.

3. 3. 1 Teorie regulace a zájmové skupiny - Chicagská škola

Do této skupiny můžeme řadit především G. Stiglera, R. A. Posnera, R. Barroa a S. Pelzmanu. Jejich primárním zájmem byla teorie regulace, tu ale vystavěli na uznání role zájmových skupin. Zkoumali, jakým způsobem odchýlí regulace regulované odvětví od stavu, ve kterém by se nacházelo, kdyby k žádné regulaci nedocházelo. Jako základ odmítli všeobecně přijímané tvrzení, že regulace slouží nějakému veřejnému zájmu. Na rozdíl od tohoto tvrzení došli k závěru, že se reguluje kvůli regulovanému odvětví samotnému.³¹ Zájmovou skupinou je pak odvětví, které se snaží vylobbovat vládní regulaci. Barro pak hledá odpověď na otázku „jak vytvořit instituce, aby byla pod kontrolou situace, kdy regulace roste čistě jen kvůli regulujícímu a regulovanému“.³² Stigler ale například regulaci kvůli regulujícímu odmítal a uvažoval jen o regulaci kvůli regulovanému. Barro pak dále identifikoval ve vztahu voliči-vláda vztah *principal-agent*. Správce (agent) by měl nezávisle vykonávat určité služby pro

²⁷ Olson 1982, 1984.

²⁸ Tímto se Olson odlišuje třeba od G. Beckera, který růst počtu skupin v ekonomice viděl jako jev pozitivní.

²⁹ Niskanen, W. : *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago, Aldine-Atherton 1971.

³⁰ North, D. C. : *A Neoclassical Theory of State*. *Explorations in Economic History* 3/1979, s. 250-251.

³¹ Stigler, G. : *The Theory of Economic Regulation*. *Bell Journal of Economics and Management Science* 2/1971, s. 3-21.

³² Barro, R. : *The Control of Politicians: An Economic model*. *Public Choice* 14/1978, s. 19-42.

vlastníka (principal). Ve skutečnosti ale jedná pouze podle svých vlastních zájmů a vlastníka tak poškozují.³³

Regulace obecně zvyšuje jak ceny, tak i zisky v odvětví. Vláda tak poskytuje skupině, resp. odvětví regulaci, ta jí pak politickou podporu. Pelzman se snažil o stanovení „efektivní“ regulace,³⁴ resp. efektivní regulace z hlediska regulátora, protože společensky efektivní regulace neexistuje (což je vlastně jejich ústřední tvrzení). Určitým nedostatkem této teorie je absence vysvětlení, která odvětví pak budou regulována.

3. 3. 2 Chicagská škola – Gary Becker

Jeho metody ho odlišují od skupiny předešlé, proto je zde, ač příslušník Chicagské školy, uveden samostatně. Jeho metodou byla cenová analýza, přičemž vycházel z podmínek všeobecné rovnováhy. Pomocí ekonomické analýzy vytvářel z jednoduchých předpokladů zdánlivě paradoxní závěry. Při svých úvahách vycházel z Coasova teóremu.³⁵ Z něj potom vyvozoval, že při rovnováze na trhu nemůže existovat neefektivnost, pokud každý subjekt hájí své osobní zájmy. Tlak, který uplatňují jednotlivé skupiny, lze pak popsat produkční funkcí, závisující na počtu členů a celkových politických nákladech, skupiny musí při tom sledovat konkurenci a politické instituce. Konkurence mezi skupinami vede k tomu, že skupiny efektivnější, resp. silnější, jsou schopny snížit své daně či zvýšit své podpory, přičemž mohou vznikat náklady mrtvé váhy.³⁶ Tento přístup popírá Olsonův přístup „free-rider“, kdy automaticky získávají všichni např. v daném odvětví. Další Beckerův závěr, který tentokrát odporuje jak Olsonovi, tak Virginské škole (viz 3.3.3) je, že pokud organizační a transakční náklady jsou nulové, pak dojde k ustavení pouze efektivní politiky, protože jen politika, snižující neefektivnost bude populární. Realita ukazuje, že tomu tak skutečně bylo v 80. letech 20. století, kdy došlo k celé řadě deregulací. Becker dokonce tvrdí, že ani veškerý rent-seeking nemusí být neefektivní, protože velmi neefektivní politická opatření by byla viditelná a neakceptovatelná pro daňové poplatníky.³⁷ Tedy uvažuje podobně jako pluralisté o možnosti vzniku protireakce zájmových skupin vůči skupinám jiným. Jako pozitivní pak viděl růst počtu zájmových skupin, protože právě to zostruje konkurenci mezi nimi

³³ tamtéž

³⁴ Pelzman, S. : *Toward a More General Theory of Regulation. Journal of Law and Economics* 19/1976, s. 211-240.

³⁵ „Pokud vlastnická práva jsou správně definována, transakční náklady zanedbatelné a efekty bohatství mohou být ignorovány, pak externality jsou internalizovány jednáním vlastní prospěch sledujících zainteresovaných stran, jehož výsledkem je stejná alokace produktivních zdrojů bez ohledu na to, komu náleží vlastnická práva, pokud jsou tato práva dobře definována. Viz Coase, R. H. : *The Problem of Social Cost. The Journal of Law and Economics* 3/1960, s. 1-44.

³⁶ Becker, G. : *Public Policies, Pressure Groups, and Dead Weight Costs. Journal of Public Economics* 1985/28, s. 330-347.

³⁷ tamtéž

a dochází tak k efektivnějším výstupům politického procesu. Na rozdíl od ostatních příslušníků chicagské školy odmítal autonomní zájmy vlády a uznával její roli pouze jakožto strážce vlastnických práv a rozhodčího mezi skupinami.

3. 3. 3 Rent-seeking a zájmové skupiny - Virginská škola

Virginskou školou je myšleno seskupení ekonomů působící na George Mason University ve Virginii. Jejich ústředním tématem byl *rent-seeking* (*dobývání renty*), který je smyslem činnosti zájmových skupin. Průkopníky v této oblasti byly J. Buchanan a G. Tullock³⁸. Jejich snahou bylo, jak vyjádřil R. Tollison³⁹, „vytvořit úplnou teorii vlády na základě činnosti zájmových skupin“.

Tvrdí, že vláda není tím, kdo poskytuje blahobyt produkcí veřejných statků a *internalizací externalit*, nýbrž vytváří kvazi-tržní řešení skrze transfery bohatství a vytváření rent. Dochází tak postupně k fenoménu růstu vlády. Nedokonalá znalost mezi účastníky trhu je tím, co produkuje neefektivní alokaci i proces rent-seekingu, který je hlediska toho, kdo ho provádí, vysoce racionální. Jde tedy o ono Stiglerovo „hled' at' to, co si nemůžeš obstarat sám, pro tebe obstará vláda“.⁴⁰

Rent-seeking lze definovat jako politickou aktivitu skupiny či jednotlivce, kteří věnují své vzácné zdroje na zajištění monopolních práv, garantovaných vládou. To pak vede ke ztrátám pro ostatní, kteří danou výhodu nemají.⁴¹ Touto výhodou může být daňová úleva, finanční podpora, cla, dovozní kvóty, licence apod. Existence rent v ekonomice je tak vlastně příznakem a důkazem předešlé aktivity zájmových skupin. Pluralisté proti tomu argumentují tvrzením, že hodnota informačních služeb, které skupiny poskytují, převáží jimi zapříčiněné zkresení na trhu. Virginská škola nevidí jako pluralisté řešení v tom, že těmto skupinám vznikne opozice jiných skupin. Pokud k vzniku takovéto opozice vůbec dojde, dává nakonec vláda renty i ostatním skupinám, aby je umlčela, což trh dále poškozují.⁴² Na rozdíl od Olsona, který navrhuje pouze návrat ke svobodnému trhu, chtějí pomocí ústavního řešení zakázat vládě tvorbu rent, což je obecně možné limitem vládních výdajů a příjmů.

³⁸ Buchanan J. - Tullock G. : *Calculus of Consent*. Ann Harbor, University of Michigan Press 1962.

³⁹ Tollison R. : *Rent-seeking: A Survey*. *Kyklos* 35/1982, s. 575-602.

⁴⁰ Stigler G. : *The Theory of Economic Regulation*. *Bell Journal of Economics and Management Science* 2/1971, s. 3-21 k problému též Hampl, M. : *Přínos George J. Stigler teorii regulace*. *Svobodné rozhledy, Podzim 1999, č. 7, s. 4-11*.

⁴¹ Pro spotřebitele způsobuje rent-seeking dvojí ztrátu, jednak ztrátu přebytku spotřebitele v důsledku vyšší ceny a ztrátu výstupu, který by mohl být dosažen ze zdrojů vynaložených na neproduktivní rent-seeking. Viz Pearce, D.W. a kol. : *Macmillanův slovník moderní ekonomie*. Praha, Victoria Publishing 1995.

⁴² Mitchell, Mungler 1991.

3. 3. 4 Modely rovnováhy a zájmové skupiny

Originální je práce, kterou předložil Uri Ben-Zion.⁴³ Vychází z toho, že musí vznikat konflikt, když v určité geografické jednotce vzniká snaha sloužit jak zájmům voličů, tak zájmům skupin. Voliče politik potřebuje, aby získal jejich hlasy. Peníze od skupin ale potřebuje pro volební kampaň, tedy zprostředkovaně rovněž kvůli zisku hlasů. Ben-Zion používá tzv. funkci „vote-production“, kdy rozhodování voliče mezi jednotlivými kandidáty záleží na:

- rozdílech politiky mezi jednotlivými kandidáty, které jsou hodnoceny podle užitku pro voliče,
- výdajích kandidáta na volební kampaň, v níž jde o přesvědčení voliče, že kandidátova pozice je pro něj ta pravá,
- osobních charakteristikách kandidáta.

Ben-Zion pak uplatňuje tzv. *investiční přístup k zájmovým skupinám*. Politici slouží zájmům skupin až do tehdy, kdy se dodatečné volební zisky, zapříčiněné finanční podporou skupin, vyrovnají volebním ztrátám, způsobeným pochopením voličů, že politici neslouží jim, nýbrž skupinám.

Zajímavá je i práce A. Danzau a M. Mungera.⁴⁴ Ti zkoumali vztah mezi efektivitou nákladů na volební kampaň a úrovní informovanosti voličů. Závěrem je pak zjištění že čím jsou voliči lépe informováni, tím méně potřebují zájmové skupiny. Určitým problémem pro kandidáta, který usiluje o znovuzvolení, je skutečnost, že voliče ani skupiny nezajímá, jakou činnost pro dosažení jejich cílů vykonává, ale její výsledky. Politik musí navíc řešit problém, zda bude sloužit voličům nebo zájmovým skupinám. Tento *přístup* lze též označit jako *institucionální*, protože na instituce je zde položen mimořádný důraz. Práce dochází ke zjištění, že američtí zákonodárci si vybírají práci ve výborech Kongresu Spojených států podle náplně jejich agendy, aby mohli vyhovět zájmům příslušné skupiny. Výbory mají primární roli, protože mají monopol na podávání návrhů a jsou vstupní branou do celého Kongresu.

Důležitý příspěvek pak podal D. Austen-Smith.⁴⁵ Ten se snažil posunout důraz od racionálního jednotlivce, hájícího své vlastní zájmy, k modelu zohledňujícímu strategické chování ve skupině. Na rozdíl od Olsona rozdělil *skupiny na zájmové*, usilující ochranu svých dílčích zájmů, a na *skupiny přístupové* (attitude), které nejsou definovány shodností zájmů jednotlivých členů, nýbrž shodností jejich přístupů ke skupině. Olson uplatnil v podstatě pouze přístup druhý, proto u něj hrála důležitou roli dělení skupin podle velikosti. Austen-Smith pak definoval dobrovolnou zájmovou skupinu jakožto „skupinu, ve které nějaká kolektivní jednání mohou existovat“.⁴⁶ Jeho předpokladem bylo, „že každý jedinec ve skupině bere rozhodnutí ostatních jako

⁴³ Ben-Zion, U. - Zeev, E. : *On Money, Votes and policy in Democratic Society. Public Choice* 17/1974, s. 1-10.

⁴⁴ Danzau, A. - Munger, M. : *Legislators and Interests Groups: How Unorganized Interests Get Represented. American Political Science Review* 80/1986, s. 89-106.

⁴⁵ Austen-Smith, D. : *Voluntary Pressure Groups*, *Economica*, May 1981, s. 143-153.

⁴⁶ tamtéž

daná a jemu známá". Jeho základní odlišností od Olsona je skutečnost, že individuální rozhodnutí, zda usilovat o zisk politickou či ekonomickou činností, jsou endogenní.

Jednotlivec může dobrovolně vyvinout nějakou činnost v politickém sektoru místo v ekonomickém, pokud s ohledem na chování ostatních usoudí, že by tak mohl získat nějaký kolektivní statek. Dochází tedy k rozdělení jeho zdrojů mezi tržním (tj. ekonomickým) sektorem a netržním (tj. politickým) sektorem, tj. vyšší mzdová sazba znamená méně úsilí v rámci skupiny a obráceně. Z Austen-Smithových matematických modelů dále vyplývá, že individuální rozhodnutí o kolektivní činnosti závisí na úrovni nabídky kolektivního statku skupinou a že vztah mezi velikostí skupiny a pravděpodobností kolektivního jednání, a tedy možnou nabídkou kolektivního statku, není jednoznačný.

V praxi ovšem jednotlivec stojí před dvěma druhy nejistot. Jedna se týká jednání ostatních ve skupině (tj. nejistota politické činnosti) a druhá plyne z nejistoty mzdy (tj. nejistota ekonomické činnosti). Z modelu plyne, že pokud je jedinec k riziku aversní (jak tomu většinou bývá), tak nejistota ohledně jednání druhých vyústí překvapivě v růstu politické a poklesu ekonomické aktivity. Tedy nejistota (pokud není příliš velká) produkuje více kolektivního jednání ve skupině. Nejistota ve vztahu k budoucí mzdové sazbě vede rovněž k růstu kolektivní činnosti. Tyto skutečnosti vysvětlují, proč racionální jedinec, sledující svůj vlastní zájem, dobrovolně vyvíjí kolektivní činnost. Ilustrovat to můžeme na chování odborů. Jejich členové v období, kdy existuje nejistota ohledně jejich mezd, způsobená rostoucí inflací či nezaměstnaností, dávají přednost politickým aktivitám na úkor aktivit ekonomických.

4. Zájmové skupiny a ekonomická svoboda

Jaký lze udělat závěr z předchozích úvah a jaké jsou ve světle zmíněných skutečností doporučení pro tvorbu praktické hospodářské politiky?

Podstatná část zájmových skupin byla založena za účelem ovlivňovat tvorbu rozhodnutí ve svůj prospěch, a tedy na úkor ostatních. Jejich existence má negativní vliv na ekonomickou svobodu jednotlivce jakožto předpokladu pro blahobyť celé země.

Role skupin se ve společnosti historicky vyvíjela. První odborové organizace byly založeny ve Velké Británii v průběhu průmyslové revoluce. Jejich posláním bylo hájit zájmy zaměstnanců vůči zaměstnavateli. Jednalo se o malé skupiny bez jakýchkoliv politických ambicí. Postupně ale docházelo ke sdružování malých odborových organizací do celonárodních odborů. Při tomto procesu byly neúspěšnější ty odbory, kterým se podařilo ustanovit členství jako povinné. Dnes je odborové hnutí v mnohých případech založeno na nátlaku a donucení, a to vůči jak členům, od kterých se vyžaduje v případě stávkové solidarita,⁴⁷ tak vůči nečlenům, kteří se musí také organizovat, samozřejmě vůči nátlaku

⁴⁷ Olson navrhoval, že by měla existovat právní ochrana členů odborů, kteří se rozhodnou se k jejich akcím nepřipojit, jako i právní ochrana zaměstnavatele proti těmto.

zaměstnavatelům. Skutečností rovněž je, že problém jakým je nezaměstnanost nemohou odbory svou činností vyřešit, ba naopak ho svými mzdovými požadavky zhoršují. Tato situace si postupně vynutila reakci zaměstnavatelů, kteří se začali rovněž organizovat.

To je situace, kterou především liberální ekonomové cítí jako neudržitelnou. Např. ale i E. G. Chamberlin jako představitel Cambridgeské školy navrhl, aby odborové organizace dostaly jako jakýkoliv jiný subjekt na svobodném trhu možnost získat si své členy na základě jejich dobrovolného rozhodnutí.⁴⁸ To by při aplikování Olsonovy logiky sdružování nebylo jistě možné, protože odbory dnes nabízejí minimum nekolektivních statků, které by motivovaly jednotlivce k organizaci a muselo by tak dojít k jejich zániku. Každodenní realita, kdy odbory ztěžují či znemožňují přístup k zaměstnání v příslušném podniku nečlenům, kdy nutí členy chovat se určitým způsobem např. při stávce, a kdy omezují možnost zaměstnavatelů svobodně přijímat a propouštět své pracovníky a stanovovat jejich mzdy, vede nepochybně k celospolečenskému omezení ekonomické svobody.

Profesní komory jsou založeny na stejném donucení jako odbory. Předchůdcem jim byly středověké cechy, které zcela kontrolovaly provozování určitých povolání v rámci měst. V těchto sdruženích se začíná organizovat stále větší počet povolání, usilujících o uznání profesionálního statutu. Jejich typickou snahou bylo opět uzákonění povinného členství, které pak podmiňuje možnost výkonu příslušných povolání. Vláda pak na tyto komory přenáší své pravomoci v určitých oblastech. I když některé z těchto skupin povinné členství nemají, tak existuje také množství nejrůznějších typů sankcí, které příslušníky určitého povolání donutí se „dobrovolně“ organizovat. Problém existence profesních komor se jeví v současnosti v České republice jako daleko aktuálnější než přítomnost odborů, jejichž moc byla do značné míry podlomena masivním odlivem členstva, způsobeným pohledem na odbory jako na pozůstatek socialismu.

Hlavní aktivitou předešlých skupin, které lze označit za ekonomicky orientované, je rent-seeking, s cílem distribuce produktu ve svůj vlastní prospěch. Toho dosahují prostřednictvím lobbyingu u orgánů státní správy. Zodpovědná politická reprezentace by se měla bránit těmto tendencím. Lze toho dosáhnout několika způsoby. První možností je rozšíření podílu hospodářství, které je vystaveno volnému trhu, a tedy omezení vládní regulace. Další možností je podpora svobodného mezinárodního obchodu, protože pro skupiny je jen značně obtížné organizovat se při velkých geografických vzdálenostech, financování jejich činností se komplikuje a navíc jen těžce nalézají partnera, u kterého by lobbyovaly za své výhody. Z tohoto pohledu lze velmi pozitivně hodnotit počáteční fáze evropské integrace, tj. vytvoření společného trhu. V posledních letech můžeme bohužel pozorovat negativní tendence směřující k regulaci původně svobodného prostoru, což opět zakládá možnost pro některé skupiny z toho profitovat.

⁴⁸ Chamberlin, E.H. : *The Theory of Monopolic Competition*. Cambridge, Harvard University Press 1962.

Zajímavé příklady lze najít i na úrovni jednotlivých výrobních odvětví. Odvětví, ve kterých je silná kartelizace na úrovni výrobců a vysoká odborová organizovanost na úrovni zaměstnanců, mají velké problémy se zahraniční konkurencí. V USA jsou v současnosti typickým případem ocelářství a automobilový průmysl. V Evropě je situace do jisté míry specifická v různých zemích, obecně lze ale označit za problematické zemědělství (k čemuž hojně přispívá působení Evropské unie), leteckou dopravu, některá odvětví těžkého průmyslu apod. Do jisté míry zde může pozitivně působit antimonopolní zákonodárství, a to nejen ve smyslu boje proti soukromým monopolům, ale především jako omezení pro vlády nejrůznější monopoly vytvářet. Velkým nebezpečím může být naopak tzv. průmyslová politika, kdy vláda přímo spolupracuje s různými sdruženími zaměstnavatelů a zaměstnanců, jejíž reprezentativnost je pochybná a o účelu jejíž aktivit nemůže být pochyb.

Nakonec je třeba ještě dodat, co již bylo řečeno na začátku: ne všechny skupiny mají čistě ekonomické cíle, směřující k redistribuci produktu ve svůj prospěch. Skupiny mohou rovněž usilovat o cíle sociální, politické, náboženské či filantropické. Tento typ skupin zpravidla nestaví své členství jako povinné a mnohdy ani o neusiluje o redistribuci. Jejich cílem může být osvěta, pomoc mezi členy navzájem či snaha pomoci osobám mimo skupinu samotnou. Existenci takových skupin lze naopak vnímat pozitivně, protože svou činností přispívají tvorbě občanské společnosti.