

Materiál 8

Teorie vládnutí a veřejné volby



1.1 Vymezení problémů vládnutí

V rámci existence člověka jako sociálního tvora dochází k tvorbě společenských institucí, které spojují biologické rodiny do „lidské“ určenosti. Tyto instituce se stávají podmínkou jeho existence, neboť regulují aktivity členů skupiny tak, aby byly vykonávány potřebné činnosti důležité pro jeho existenci i existenci celé skupiny. Tím umožňují členům uspokojovat jejich potřeby a upevňují jejich vzájemné propojení. Z tohoto důvodu institucím nemohou být lhostejné postoje, když dochází k ignorování nebo dokonce odmítání aktivit, kdy se realizují vzájemné závazky členů. Proto společnost z důvodů soudržnosti si musí vytvářet vládní - kontrolní a správní organizace a musí mít k dispozici restriktivní složku.

Aby bylo zabezpečeno fungování společnosti, vznikají instituce formální i neformální. Charakteristické pro formální instituce je jejich status a přesné vymezení funkcí a nástrojů, které má k dispozici. Neformální instituce vyrůstají z reálných kolektivů a způsobu respektování vazeb v konkrétních situacích. Pokud přetrvávají dále, je to důsledek dlouhodobosti podmínek, které je vyvolaly v život.

Z funkčního hlediska můžeme tyto instituce dělit na:

1. Ekonomické instituce, které vznikají z důvodu produkce statků pro zabezpečení života společnosti a jedinců.
2. Politické instituce zabývající se veřejnou mocí, a to jak jejím získáním, tak i udržováním. Jde tedy o způsob užívání nástrojů ovlivňování společnosti.
3. Výchovně vzdělávací instituce, jejichž funkcí je rozvoj a udržení nakumulovaných poznatků ve společnosti, socializace nových členů společnosti ve smyslu získávání adekvátních postojů a způsobů jednání, které jsou v dané společnosti považovány za potřebné. Patří sem také vědecké instituce.
4. Kulturní instituce vznikají na základě potřeby udržovat a rozvíjet způsob bytí dané společnosti, pěstovat vzájemnou sounáležitost a umožnit nacházet nové formy výpovědi o prožívání doby, ve které společnost historicky existuje. Zároveň pečují o ochranu minulosti, která zrodila stávající stav, a tak zaručují kontinuitu společnosti.
5. Sociální instituce ve smyslu forem existence sociálního zabezpečení života člověka. Jsou to instituce starající se o náplň volného času, lokálních zájmů apod. Organizují to, co by se dalo nazvat každodennost bytí (sportovní, profesní spolky, spolky přátel osobností, zájmové platformy aj.).
6. Náboženské instituce mají silný vliv na duchovní sféru bytí člověka. Tyto organizace vznikají na základě představy existence transcendentních bytostí a jevů. Jejich cílem je organizovat stejně smýšlející lidi do organizace uznávající společné rituály vztahující se k nadsmyslovým jevům, které se zpravidla nevztahují k empirickému vysvětlení. Pro

vědu však tento nadsmyslový svět existuje (osvojená myšlenka se stává materializovanou silou v procesu jednání člověka) a ovlivňuje chování i způsob společenských vazeb. Dominanty hodnot náboženského světa jsou totiž promítány do společenské existence.

V dalším výkladu se budeme věnovat již pouze prvním dvěma institucím, neboť ty mají z našeho zorného úhlu největší vliv na společenskou organizaci.

Pokud se podíváme na pojetí společnosti jednoho z klasiků sociologie Talcota Parsonse, vidíme, že jí vymezuje jako „typ sociálního systému, v jakémkoliv světě sociálních systémů, který dosahuje jako systém nejvyššího stupně soběstačnosti vzhledem k svému prostředí“. (PARSONS, T. *Společnosti. Vývojové a srovnávací hodnocení*. Praha: Svoboda, 1971, s. 29) Znamená to, že chápe vnitřní organizaci za jeden ze základních znaků společenství lidí. Toto pojetí je odlišné od běžného chápání „pojmu společnosti jako celku složeného z lidských jedinců“. (PARSONS, T. c. d. s. 29) Soběstačnost definuje jako řízení vztahů k pěti rovinám - fyzicko-organickému prostředí, organismům chování, systémům osobnosti, kulturním systémům a nejvyšší realitě - a vlastního stavu vnitřní integrace.

Jinak řečeno, společnost musí mít úzké vzájemné vztahy, fungovat v určitém prostředí a osobnosti a musí mít silné vzájemné vazby. Přitom každá sociální struktura má své vedení, je tedy řízena k naplňování určitých cílů. Jejím předpokladem je schopnost sebereprodukce, tj. předávání institucí dalším pokolením na základě existence pospolitého života. Pak lze instituci definovat takto.

Instituce lze definovat „jako ustavené způsoby řešení problémů přežití“ a „organizace představují typ vztahů, které se mezi lidmi ustavují v průběhu řešení těchto problémů. V nejširším smyslu je organizace podmnožinou instituce, neboť způsob, jakým se lidé organizují, je jen součástí způsobu, jakým řeší své problémy... Zpravidla jsou však organizace chápány v méně obecném smyslu jako konkrétní podoba určitého sociálního útvaru (škola jako organizace vzdělání...)“. (KELER, J. *Úvod do sociologie*. Praha: Sociologické nakladatelství. Vydání druhé, upravené, 1992, s. 70-71)

Se společenskou organizací vzniká problém výkonu moci, tj. problém vládnutí. Ten existuje od samého počátku lidské organizovanosti. Dnešní široké pojetí politické činnosti se neredukuje na formu výkonu státní moci, ale znamená „jakoukoliv závaznou regulaci kolektivní akce na úrovni určité společnosti jako celku“. (KELER, J. c. d., s. 72) Vyplývá to z charakteru řízení. Jestliže existuje vědomá společnost, musí být řízena. A v nejširším významu řízením „rozumíme činnost směřující k vyvolání fungování jiných věcí, jež jsou shodné s cílem toho, kdo je řídí. Řízením v užším významu přesněji: „řízením lidí“ opět rozumíme (ve formální organizaci) činnost směřující k vyvolání činnosti jiných lidí, jež je shodná s cílem toho, kdo je řídí“. (ZELENIEWSKI, J. *Teorie organizace a řízení*. Praha: Svoboda, 1967, s. 297)

A k tomu abychom mohli řídit společnost, musíme mít moc, tj. musíme mít schopnost někomu vnutit cizí vůli. „Moc nad lidmi není nic jiného než možnost jejich řízení.“ (ZELENIEWSKI, J. c. d., 1967, s. 299) Neformální moc vyplývá z přirozené autority osobnosti (skupiny osobnosti), z její schopnosti přesvědčovat a uplatňovat svůj vliv. Formální moc je pak důsledkem postavení v rámci organizace a její právo rozkazovat a vynucovat plnění příkazu. Každá moc potřebuje „souhlas podřízených“, což znamená, že musí existovat, alespoň u většiny, dobrovolný souhlas s podřízeností v rámci systému. Pokud existuje pouze přinucení, chybí zde prvek řízení a existuje pouze síla, avšak přinucení kombinované s motivací vede k vytváření samostatné aktivity. Jinak řečeno, veřejné orgány nemohou být postaveny pouze na represii, jinak jakákoliv oslabení, chyba nevede ke korekci, ale ke zhroucení. Akceptace moci je tak nezbytnou součástí existence společenského organismu. Zdroje této akceptace lze zformulovat následně:

1. Pokud většina uznává určitou nadřazenou osobu, pak se její neuznání může objevit ve špatných vztazích s okolím a snížení možností seberealizace i profesionálního a sociálního postupu.
2. Represe může přijít i od nadřízeného v celém rejstříku možných „nepříjemností“.
3. Výchova - vypěstovaný zvyk respektovat nadřazené autority a považovat to za naprosto legální způsob uspořádání společenských vztahů.
4. Přirozená autorita nadřízeného, která je založena na jeho znalostech, konání, respektování potřeb podřízeného a podobných charakteristik vzbuzující důvěru podřízeného.
5. V politické oblasti tento vztah může vzniknout i na základě jiné preference hodnot, kdy se jedinec či skupinu dobrovolně podřídí z důvodu nezájmu o problematiku a snahu získat prostor pro jiné aktivity. Např. za získání výhod v ekonomické, (kulturní, náboženské) aktivitě budu respektovat a uznávat trojí politiku v oblasti zahraničí, sociální atd.

Samozřejmě, že disponování s mocí má své mantinely a pokud je držitel moci poruší, dochází k negativním trendům vývoje. Z krátkodobého hlediska je možné takovýto postup udržet, z dlouhodobého nikoliv.

Společenská organizace musí zároveň řešit problém stálosti. Ve společnostech, kde ještě neexistovaly specializované správní orgány, to bylo řešeno zpravidla dědičností postavení nebo vytvořením náboženských mýtu a rituálů, které udržovaly pospolitost ve stanovené struktuře aktivit. V moderní době vznikly úřady, jejichž činnost je nezávislá na střídání osob, neboť nikoliv osoba, ale úřad je koncentrována moc. Úřad je součástí sociálního prostředí a v dnešní době se prosazuje snaha oddělit jeho fungování od vlastnictví a postavit ho do role neutrálního vykonavatele moci. I když první takový pokus vznikl poměrně brzy, z hlediska fungování státu se jednalo o starověké čínské mandaríny, jejichž postavení se neodvozovalo od původu či vlastnictví, ale od profesních zkoušek a fungování v rámci správního aparátu.

Oddělování správní a ekonomické moci je výsledkem několika procesů - dělby práce, změnou podmínek, které si vynutily změnu postavení státu (pravidelný výběr daní, vznik specializovaného justičního aparátu, potřeba nárůstu vzdělávání obyvatel atd.), nutnosti

výstavby nové infrastruktury v národním hospodářství (dopravní infrastruktura, infrastruktura ozbrojených sil), potřeby zabezpečit vědu a jiné podmínky pro rozvoj hospodářství. Přechod společnosti na novou trajektorii vývoje se odrazil i ve změně teoretického chápání moci.

1.2 Přehled názorů na vládnutí

První zásadní věc, kterou si musíme uvědomit, je, že v předindustriálních společnostech správa veřejných věcí nebyla považována za práci v dnešním slova smyslu. Práce se vztahovala k aktivitám nižších sociálních skupin, nikoliv k vládnoucím vrstvám společnosti. Vládnutí byl přirozený způsob existence vládnoucí vrstvy, který měl často transcendentní původ a sociální normy byly přenášeny přímo „z nebes“. Jistou výjimkou byl zde čínský konfuciánský systém. Ten byl založen na principu zdokonalování člověka a ti, kteří získali kulturní povědomí na základě studia a dodržování prospěšných tradic na základě své ušlechtilosti, měli právo spravovat stát. Vládnoucí třída se pak má opírat o úřednický aparát, který má řídit nevzdělaný lid.

Konfucius (Kchung-c' nebo Kchung Čchiou, 551-479 př. n. l.) přinesl pojem morálního chování nezávislého na rituálech moci jako základ vládnutí. Starší a lidé stojící výše na hierarchickém žebříčku mají právo na úctu. Přitom vládci mají posuzovat své poddané podle jejich schopností.¹ Jeho vliv, a i jeho následovníci se zasloužili o vybudování specializovaného správního „nebožského“ aparátu založeném na profesionalismu.² Zároveň však příklad Číny ukázal, že to může být dvousečná zbraň, neboť neustálé pěstování tradice a minulých vzorů vedlo ve svém důsledku k izolaci této vyspělé kultury a její pozdější stagnaci. Z toho vyplynul důležitý poznatek pro řízení společnosti - nutnost otevřenosti a řízení změn místo jejich potlačování.

V evropské myšlenkové tradici se již od Aristotelových dob nedefinovala politika jako hledání klidu a rovnováhy, ale byla určována na základě zájmů jednotlivých sociálních skupin. Ve své charakteristice ústavy používá následující formulace. „Jejich ústava byla zcela oligarchická“. (ARISTOTELES. Athénská ústava. Praha: ARISTA a BASET, 2004 dotisk, 2010, 2, 2) „Stará Ústava před Drakontem byla uspořádána takto: úřady byly obsazovány podle urozenosti a bohatství.“ (ARISTOTELES, tamtéž, 3, 1) „Když je lid pánem hlasování na soudě, je pánem ústavy.“ (ARISTOTELES, tamtéž, 9, 1)

V antické myšlenkové tradici nebyla pochybnost o vládě jako nástroji určitých zájmů a určitých sociálních skupin. Tento názor prorůstal celou společností a je vystopovatelný téměř u všech antických historiků. Bůh tam sehrává svoji roli nezúčastněného pozorovatele, který zasahuje pouze v určitých neočekávaných situacích. Nemění však sociální poměry, křesťanské

¹ Ke specifice vývoje myšlení a vlády v Číně viz BÖTINGER, W. *Kultura ve staré Číně*. Praha: Panorama, 1984, s. 162-169; SEIDLER, G. L. *Politické myšlení starověku a středověku*. Praha: Nakladatelství politické literatury, 1965, s. 25-41.

² Blíže viz BROOK, T. *Čtvero ročních dob dynastie Ming (Čína v období 1368-1644)*. Praha: Vyšehrad, 1998; PALÁT, A. a J. PRŮŠEK. *Středověká Čína. Společnost a zvyky v období dynastie Sung a Jüan*. Praha: DharmaGaia, 2001.

myšlení přináší zvrát v tom, že moc je omezena božími (eticko-morálními) zásadami a vzniká tak dualismus. Zde se nebudeme zabývat sporem o tento princip projevující se v císařsko papežských sporech o investituru, odlišnost kanonického a světského práva atp. Jen poukážeme na logiku výkladu, která byla asi nejsrozumitelněji zformulována Dantem.³

Pod integračním vlivem křesťanských myšlenek v evropském prostoru převládala představa jednotné říše. Křesťanský svět patří pod jedinou vládu a ta patří papeži. Císař je jeho orgánem z hlediska výkonu moci. Jedině papež je zástupce Boha a světský panovník získává své pověření k výkonu moci od církve. Světskou vládu nechápe ve smyslu sv. Augustina jako věčné království boží, ale jako pozemsky výkon správy. A jestliže je celý vesmír řízen jediným Bohem jakožto monarchou vesmíru, pak musí platit i vláda Boha nad Zemí.

Pro světský způsob vlády je nejlepší, když je založen na spravedlivosti a té se lépe dosahuje, pokud neexistuje žádostivost, hříchy se nevymknou kontrole církve a budou korigovány směřováním k ideálu života na základě božích příkázání. Avšak jediné panování neznamena, že se Bůh (papež) zabývá vším. Vláda je strukturována od nejvyššího vládce směrem k dalším stupňům zeměpánů. Jediná vláda tak ctí zásadu rozvrstvení výkonu moci.

Ve 14. století se rodí i významný příspěvek do pojetí výkonu moci v arabském světě. Ibn Chaldún (1332-1406) jako islámský učenec vychází z božského principu, ale společenskou organizaci vysvětluje z vědomí kmenové sounáležitosti. V tomto smyslu se značně liší od křesťanského universalistického a dualistického vysvětlení. Zároveň staví civilizaci na lidské práci. „Civilizace a její pokrok, jakož i prosperita obchodů je závislá na lidské práci a úsilí vynaloženého na zabezpečení prospěchu a zisku. Když lidé přestanou usilovat o zabezpečení blahobytu a zastaví výdělečnou činnost, civilizace ochabuje a nastává všeobecný úpadek.“ (IBN CHALDÚN. *Al-Mukaddima. Úvod do dějin*. Bratislava: Tatran, 1984, s. 165)

Jeho pojetí světa jasně vymezuje souvztažnost mezi politickou a ekonomickou mocí, kdy za nutnost považuje existence souladu obou rovin. Taktéž zcela ekonomicky vysvětluje centrální pojem spravedlnosti. „Kdokoliv si přivlastňuje majetek někoho jiného nebo využívá jiného na nucené práce, nebo vznáší vůči němu neoprávněné požadavky nebo mu ukládá povinnosti, které se přiči náboženskému právu, dopouští se vůči tomuto člověku nespravedlivosti. civilizace, která je její materiální základnou, podléhá zániku, jestliže lidé ztratí naději a iniciativu.“ (IBN CHALDÚN c. d., s. 167) Tímto pojetím vzájemné souvislosti ekonomiky a politiky arabský svět již ve 14. století zformuloval základy moderního pojetí.

V evropském prostoru dochází ke zvrát v souvislosti se třemi jmény Niccolo Machiavelli (1496-1527), Hugo Grotius (1583-1645) a Jean Bodin (1530-1596). Zde dochází pod vlivem dozrívající renesance a reformace ke zvrát, který byl konceptuálně připraven v Českých zemích.

Kořeny tohoto zvrát musíme hledat v husitském hnutí a kritice církve. Již Karel IV. pozval do Prahy rakouského augustiánského mnicha Konráda Waldhausera, který ostře kritizoval povrchní a formální projevy zbožnosti, nepravosti a nemravnosti. Za to byl odeslán do Říma,

³ Blíže viz DANTE ALIGHIERI *O jediné vládě*. Praha: Melantrich, 1942.

aby se zodpovídal. Po návratu do Prahy umírá roku 1369. Spolu s ním začal vystupovat Jan Milič z Kroměříže, který se v roce 1363 vzdal významných funkcí i osobního majetku a začal brojit nejenom proti nepravostem v církvi, ale i proti útisku chudých. Vznikla celá skupina jeho příznivců, takže Jan Hus navázal na řadu kazatelů. Po jeho smrti se dostal do čela Jakoubek ze Stříbra, který prosadil kalich jako symbol rovnosti, kdy církev přestala mít v obci křesťanů výsadní postavení, a vyřkl program Čtyř pražských artikulů, který mimo jiné žádá vyvlastnění církevního majetku. Ale i další požadavky - svobodu hlásání božího slova a aby stát bděl nad mravností (prostitute a další hříchy) a hodnotil bez ohledu na výsady i osoby církevního stavu. Uznání tohoto stavu v Basilejských kompaktátech později znamenalo inspiraci pro evropskou reformaci a formování novověku společnosti. Příkladem svěskosti uvažování může být vystoupení posla Jiříka Poděbradského Albrechta Kostky z Postupic při jednání s francouzským králem Ludvíkem XI. Podle záznamu vyslovil i toto: „ale divná jest věc, že vy, prelátové, neradi vidíte, aneb nedopustíte, aby co dobrého světští lidé sami mezi sebou jednali, než všechno aby skrze moc a duostojenství prelátské šlo, a o všech věcech světských abyšete vy věděli“. (*Deník pana Jaroslava o poselství pana Albrechta Kostky z Postupic k Ludvíku XI., králi francouzskému v roce 1464*. In: *Ve službách Jiříka krále*. Praha: Evropský literární klub 1940, s. 16)

Přínos Niccola Machiavelliho nespočíval v „cynismu“, jak je mu často připomínáno, ale v empirickém pohledu na problematiku vlády, kdy kritériem pro hodnocení přestalo být naplňování božích ideálů, ale úspěch při realizaci vlastních cílů vladaře, který zastupuje zájmy státu a tím i své vlastní. Zároveň definoval ekonomickou podstatu rozporu. „V každém státě se střídají dvě tendence - lid se vzpírá nadvládě boháčů a ti si zase neodpustí, aby lid neporučníkovali a neutískovali.“ (MACHIARELLI, N. *Úvahy o vládnutí a o vojenství*. Praha: Naše vojsko, 1987, s. 43)

Pochopení tohoto zvratu, že mezi politikou a ekonomikou je úzká součinnost, je asi nejlépe zaznamenána v myšlenkovém posunu Fridricha II. Velikého. Stačí porovnat dva jeho spisy Antimachiavelli a Závěť. V prvním vidí jako korunní princ poslání vladaře v mravním a etickém výkonu vladařské funkce, veřejně publikuje svůj odpor proti zahraničnímu verbování vojáků, aby se toho v pozdější praxi v zájmu Pruska zúčastnil. Války ho taktéž posunuly od morálky k ekonomice. V Závěti přímo říká „Moc Pruska není založena na vnější moci, ale na obchodu a průmyslu.“ (*Z politických spisů Fridricha II. Velikého, krále pruského*. Praha: Melantrich, 1940, s. 187)

V Bodinově koncepci státu⁴ (*Les six livres de la Republique* - 1576) již není místo pro božské zásahy, ale je založen na koncepci přirozeného práva. V nezralé podobě je stát chápán jako svrchovaná entita společenské struktury doplněná o soukromé vlastnictví a rodinu jako

⁴ Základní přehled názorů Bodina a Grotia viz. SEIDLER, G. L. *Predmarxistické politické myslenie. Novoveké politické myslenie*. Bratislava: Pravda, 1980, s. 44-59.

přirozenou formu života. Na rozdíl od Machiavelliho nesouhlasí s tezí, že role státu je určena jeho zájmem. Stát se musí starat i o duchovní aktivity, a to i o intelektuálně etické hodnoty. V práci *Methodus ad facilem historiaram cognitionem* (1566) došel k závěru, že dějiny tvoří východisko pro pochopení sociálních institucí a jejich proměnu. Zformuloval zde také myšlenku vlivu geografických, klimatických a ekonomických faktorů na způsob vlády.

Nizozemec Grotius ve spisu *De iure belli ac pacis* (1625) vrátil do evropských úvah etický racionalismus antiky, zbavený teologické formy. Vychází z instinktu stáda, který vede k existenci společenské organizace a v případě, že se stát opírá o axiomy budování přirozeného práva, je dokonalou jednotkou společenství lidí. Přirozenost státu ospravedlňovala jeho silné postavení v rámci ostatních společenských struktur. Za základ vzal Grotius římské vyjádření soukromého práva, jehož principy povýšil na mezinárodní úroveň. A tak se začal projevovat trend zásadní role smluv mezi zeměmi. V Grotiově pojetí se akceptování hierarchické struktury nebudovalo na náboženské koncepci ani strachu z násilí, ale na vědomém závazku jednotlivce vůči státu. Tím vznikla koncepce práv a závazků státu vzhledem k jedinci, a naopak jedince vůči státu. Model smlouvy vedl k odmítnutí názoru o nadřazenosti státu vůči jedinci. Od Grotiova vystoupení existují dvě varianty pojetí rozhodování. První vychází z toho, že člověk jako jedinec je organickou součástí celku a druhá, že společnost je souhrn jedinců. Tito jedinci jsou svobodní a pouze delegují část svých práv. V každém uceleném systému je pak problém vládnutí modelován na základně vymezujících podmínek, které jsou odlišné z hlediska rozdílnosti kvalitativního pojetí.

Zásadní vliv na výkon moci mělo Hobbesovo vystoupení. Ten patřil mezi racionalistické filozofy, avšak jako současník Anglické revoluce si byl vědom iracionalistických prvků v lidském jednání. V praxi viděl, že lidský úsudek bývá často veden citovými pohnutkami. Tím, že poznal náboženský a jiný fanatismus, úsudky vycházející z předpojatosti a jednání založené na iracionálním přístupu ho vedlo k požadavku neomezené autority státu, která měla omezit takovéto formy jednání. Vědění, tak jako u Bacona mu bylo mocí, která však častokrát musela ustoupit iracionalitě.

Řešení vidí ve spolupráci „vladaře“ s „lidem“. „Mocní lidé jen stěží stanoví něco, co zakládá sílu brzdící jejich žádosti; a učení zavrhuje vše, co odhaluje jejich omyly a tím ubírá jejich vážnosti. Zato duch prostého lidu, není-li zahalen závislostí na mocných nebo počmárán názory učitelů, je jako čistý papír, vhodný přijmout vše, co mu natiskne veřejná moc... Není v tom žádná nesnáze, jen když má vladař svou moc úplnou; nesnáze je leda z toho, co pochází z jeho chyb nebo chyb těch, kterým svěřil správu státu. Je tedy jeho povinnost postarat se, aby lidé byli tak poučován.“ (HOBBS, T. *Leviatan neboli o podstatě, zřízení a moci státu církevního a občanského*. Praha: Melantrich, 1941, s. 349)

Jeho autorita státu vychází z nutnosti poslušnosti a dodržování řádu, jinak se nemůže realizovat blahobyt. Na druhé straně výkon moci je omezen spravedlností, tj. respektování vlastnictví. Obdobně zajímavé, byť stejně diskutabilní jsou jeho úvahy o správě ekonomických procesů. Vladařova moc zasahovat do veřejných sdružení je dána v momentu, kdy tam vzniknou konflikty a správa kolonií je přísně teritoriálně vymezena. Vlastním obchodním společenstvem nedává charakter veřejné společnosti a monopol obchodu považuje za

nevýhodný. „Neboť obchodníci doma majíce všechn vývoz v rukou, ustanovují v hospodářstvích a řemeslech ceny docela podle libosti. A majíce v rukou všechn dovoz, ustanovují ceny na všechno zboží cizozemské... Obojí je pro lid nevýhodné.“ (HOBBS, T. c. d., s. 258) V jeho pojetí, pokud není cílem aktivity obecné blaho, nemůže je stát nechat nekontrolovatelně působit a je vždy vrchní autoritou. Proti této nadřazené roli státu při výkonu moci samozřejmě vznikla názorová opozice. Asi nejvýznamnějším představitelem byl Ch. Montesquieu (1689-1755).

Ten je zakladatel rozdělení moci na zákonodárnou, výkonnou a soudní. Celý problém formuluje následně: „Vláda má být taková, aby se jeden občan nemusel bát druhého. Svoboda neexistuje, jestliže se v jedné osobě nebo úřadu spojuje zákonodárná moc s výkonnou, neboť může nastat nebezpečí, že by monarcha nebo senát vydal tyranské zákony na to, aby je tyransky použili. O svobodě nelze hovořit ani tehdy, jestli se soudní moc neoddělí od moci zákonodárné a výkonné.“ (MONTESQUIEU, CH. *Duch zákonů*. Bratislava: Tatran, 1989, s. 206-207)

Zároveň vidí vztah vlády k ekonomickému stavu země. „Existují dva druhy v chudých národů: takový, co vytvořila tvrdá vláda... protože chudoba je součástí jejich otroctví; ostatní národy jsou chudé jen proto anebo proto, že nepoznaly pohodlný život.“ (MONTESQUIEU, CH. c. d., s. 314) Jinak řečeno, některé jsou chudé v důsledku despotické vlády a jiné z důvodu nevyvinutosti. U Montesquieuho vidíme i zárodky formování vědomí fiskální politiky státu, odpovědnost za devizovou politiku, byť jeho názory jsou liberalistické, takže doporučuje vyrovnanost rozpočtů, volnost směny atd. Ale chápe nutnost reagovat na neustále změny. „Veřejné záležitosti se musí rozvíjet; stát by zahynul, kdyby v něm nebylo vše v pohybu.“ (MONTESQUIEU, CH. c. d., s. 365)

Již zcela novodobě zformuloval problematiku ekonomické a politické moci J. J. Rousseau. Je často kritizován, že si idealizuje a romantizuje život v přírodní společnosti, ale co se týká postřehů o počátcích naší moderní společnosti si určitě nedělal iluze. Chápal diferencovanost společnosti na různé vrstvy a skupiny, „které tvoří jednotlivci sdružení nějakým společným zájmem. I když tyto společnosti vystupují navenek méně zjevně, jejich skutečná síla není o nic menší“. (ROUSSEAU, J. J. *Rozprava o politické ekonomii*. Praha: Státní nakladatelství politické literatury, 1956, s. 27) Zároveň je chápe jako hierarchizované a uvědomuje si složitost fungování společnosti. Vidí nadřazenost osobních zájmů přes prospěšnost zájmů společnosti. Velmi opatrně se vyjadřuje i k problému rozhodování ve společnosti: „Zkoumejte pečlivě, jak dochází k jakémukoliv rozhodování, a uvidíte, že obecná vůle směřuje vždy ke společnému blahu; velmi často se však utvoří tajná frakce, skryté společenství, které dovede v zájmu jednotlivců zbavit shromáždění sklonu k správnému rozhodování.“ (ROUSSEAU, J. J. c. d., s. 28) Na základě svých úvah pak dospívá k závěru, že „bylo by vůbec velkou bláhovostí doufat, že ti, kdo jsou ve skutečnosti pány, dají přednost jinému zájmu než svému vlastnímu.“ (ROUSSEAU, J. J. c. d., s. 29)

Z výše uvedeného i z následného textu úvah Rousseaua lze ukázat, že řada osvícenců i jejich následovníků neměla příliš „růžové brýle“ při pohledu na sociálně ekonomickou realitu. Zjistili, že existuje souvislost mezi ekonomickou a politickou mocí a začali skládat model společnosti, kde moc byla odvozena od zájmů a realizovala zájmy určitých sociálních skupin a tříd. Přitom

vycházeli z představy přirozenosti práv člověka, a tak jak je vystavěna konstrukce přírodního světa na objektivních zákonech, je nutné na těchto poznaných přirozených zákonech budovat i společnost a svět. Tento způsob nazírání pak umožnil aplikaci „přirozeného výběru“ v Darwinově teorii na problémy společnosti. Aplikace moci se pak chápala jako přirozené právo silnějšího. Extrémním vrcholem byla ideologie fašismu a nacismu, kde „je svět něco absolutního, vůči čemuž jednotlivci a skupiny jsou jen relativní. Jednotlivci a skupiny jsou vůbec myslitelné, jen pokud jsou ve světě“. (KAPRAS, J. *Fašismus*. Praha: Nakl. L. Mazáč, 1936, s. 57)

Pochopit tento zvrát je možné nikoliv na základě jakýchsi sociálních teorií, ale na základě situace počátku 20. století. Jako první na tento problém poukázal John A. Hobson, který je autorem pojmu imperialismus v jeho ekonomických souvislostech. Již v roce 1902 píše „zájmy národa jako celku jsou podřízeny zájmům jiných kruhů, které si přisvojují právo kontroly nad národními zdroji a používají jich pro svůj soukromý zisk. To není ani zarážející, ani nehorázné obvinění, to je ta nejobvyklejší choroba všech forem vlády. Slavná slova sira Thomase Morea jsou dnes tak pravdivá jako když je psal. „Všude pozoruji určité spiknutí bohatých hledajících vlastní výhody ve jménu a pod rouškou obecného blaha.“ (HOBSON, J. A. *Imperialismus*, Praha, NČSAV, 1962, s. 77) Je si zároveň vědom sociálně ekonomických změn, které vedly k vystřídání hegemonu vládnoucího systému. „Daleko nejdůležitější hospodářský činitel v imperialismu jest vliv investorů.“ (HOBSON, J. A. c. d., s. 81) a vidí, že se spoléhají na politickou moc jako součást ekonomické aktivity. Za této situace vztahu politiky a ekonomiky a výkonu moci se myšlenky o národech, o zájmech, o právech vůči zaostalým a nerozvinutým, o nutnosti rozvinout civilizační roli „bílého muže“ atd. stávají ideologickou zástěrkou pro prosazení ekonomických zájmů. K tomu, aby se náhodou někdo nepostavil takto pojetému systému, myšlenky typu „ein Volk, ein Reich, ein Führer“ byly důsledkem válek a krizí, které měli v nově definovaném pojetí politické a ekonomické moci stabilizovat vládu pro novou vládnoucí skupinu. Jinak řečeno Darwin nenesl zodpovědnost za sociální darwinismus, úspory z rozsahu nemůžeme zatratit kvůli existenci Hermann Göring Werkeh atp.

Zvrát v poměru ekonomiky a politiky, kdy rozhodujícím kritériem politiky se vstává postavení monopolů a z relativně rozdrobené výrobní základny se stává koncentrovaná ekonomická a tím i politická síla, kterou prvně prakticky prožily Spojené státy. Vzniká tak protitlak v podobě antimonopolního zákonodárství, které se pomocí veřejné moci snaží rozdrobit ekonomickou základnu a tím ji navrátit charakteristiky dokonalé konkurence. Toto úsilí částečně dosahuje jistého omezení moci (viz např. rozdělení Rockefellerovské říše koncentrované ve Standard Oil)⁵, ale nepřineslo návrat ke stavu vyrovnané moci ekonomické a politické.⁶

⁵ V roce 1911 na základě dlouhodobého vyšetřování vynesl Nejvyšší soud výrok o nezákonné povaze Standard Oil, a o jejím rozpuštění. Bylo to výsledkem antimonopolního zákonodárství prosazovaného reformisty od 80. let 19. století. Vůdce tohoto hnutí se stal pozdější prezident USA Theodor Roosevelt.

⁶ Zachycení tohoto období viz klasická práce LUNDBERG, F. *60 rodin, které vládnu Americe*. Praha: Svoboda, 1948. Tato kniha, která je určitým protikladem k Berleho a Meansovo teorii manažerské revoluce, dochází k závěru, že úzká špička ekonomické moci převzala přímo či nepřímo i politickou moc. Oproti tomu teorie manažerské revoluce vychází z předpokladu, že ekonomická moc se dostala do rukou profesních managerů korporace a politická moc dále zůstává v rukou politiků kteří ji regulují.

Marxistická teorie na novou situaci reagovala pracemi R. Hilferdinga *Finanční kapitál* a V. I. Lenina *Imperialismus jako nejvyšší stádium kapitalismu*, kde na základě procesů koncentrace a centralizace kapitálu dospívá ke vzniku finanční oligarchie jako základu moci současné politiky. Tuto představu částečně zkorigoval a zároveň rozvinul maďarský ekonom Evgenij Varga (1879-1964) v Sovětském svazu. Jeho práce z roku 1946 *„Změny v ekonomice kapitalismu v důsledku druhé světové války“*, za kterou byl zpočátku kritizován, a později mu přinesla titul akademika, se stala základem teorie státně monopolního kapitalismu. Rozpracování této teorie se později věnovala řada ekonomů.

V ní je stav moci mezi korporacemi a státem viděn v podobě spolupráce, kdy politická moc rozvíjí určité tendence a přibírá na jejich rozpracování a naplňování soukromé společnosti. Existuje řada rovin v podobě monetární a fiskální politiky, plánování, společné konzultace, směřování zahraniční ekonomické orientace atd.⁷ Politická moc respektuje ekonomické cíle korporací a dalších ekonomických jednotek, vstupuje různými nástroji do jejich rozhodování. Zároveň ekonomická moc ovlivňuje politickou moc pomocí tlaků lobbistů, tisku i voličů pro své požadavky. Obě moci jsou si velmi blízké, nejsou však totožné.

Zvrat v systému viděl i J. M. Keynes na základě dlouhodobých změn „v růstu počtu obyvatel a v dalších klíčových ekonomických faktorech, které vzhledem ke svému pozvolnému vývoji unikají pozornosti současných pozorovatelů a jsou tudíž připisovány pošetilosti státníků nebo fanatismu ateistů“. (KEYNES, J. M. *Ekonomické důsledky míru*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2004, s. 14.) Nová situace je podle něho důsledkem růstu obyvatel a obrovské akumulace kapitálu, která přeměňuje mocenské poměry a příčinou změn „byla právě nerovnoměrnost v distribuci bohatství. V tom také fakticky spočívá hlavní ospravedlnění kapitalistického systému... Nadměrná akumulace.....by se nikdy nemohla realizovat ve společnosti, kdyby bohatství bylo rozděleno spravedlivě... Rozmach tohoto pozoruhodného systému byl založen na dvojím švindlu či klamu. Na straně jedné pracující vrstvy z nevědomosti či bezmoci akceptovaly poměry... Na straně druhé mohla vrstva kapitalistů jako své vlastnictví chápat nejlepší kus koláče... Kolem premisy, že se koláč nepojídá, vyrůstaly všechny ty instinkty puritanismu, který se v jiných dobách odkláněl od hmotného světa“. (KEYNES, J. M. c. d., s. 17-18) Zlom vidí v 1. světové válce, kdy náhle bylo „spotřebováno“ obrovské bohatství a „klam vyšel najevo: pracující třída již nemusí být tak ochotná podstoupit takové odříkání, třída kapitalistická, již zbavena víry v budoucnost, pak může chtít více si vychutnat výsady spotřeby, pokud ještě trvají“. (KEYNES, J. M. c. d., s. 19)

Jak je z výše uvedených citátů patrné, Keynes vidí změnu poměrů a psychologickou změnu vládnoucí skupiny jako jeden proces. Politická moc musí pak respektovat požadavky reality, jinak připravuje cestu katastrofy. Tento svůj postoj pak hájil na jednáních o Versailleské mírové smlouvě i za cenu rozchodu s ostatními členy delegace. Jak ukázala 2. světová válka jeho úvahy se staly pravdivé a prokázaly nutnost spojení strategických politických i ekonomických cílů a nadřazení politické moci může vést krátkodobě k úspěchu, dlouhodobě však není prospěšné.

⁷ Blíže viz SOUKUPOVÁ, D. a V. ŠEDIVÉC. *Státně monopolní tendence v soudobém kapitalismu*. Praha: SPN, 1973; MINC, B. *Kapitalizm współczesny. Ekonomiczne problemy i tendencje rozwoju*. Warszawa: Państwowe wydawnictwo naukowe, 1971.

Jeho pozdější myšlenkový vývoj nezpochybnil přesvědčení o pozitivě kapitalismu, rehabilitoval však výkon moci ve smyslu řízení reprodukčního procesu pomocí nástrojů slučitelných s kapitalismem. Metodologicky tak navazoval na rooseveltovský New Deal, kde politická moc přejala zásadní zodpovědnost za naplnění ekonomických cílů pod tlakem probíhající Velké hospodářské krize. Zde se vytvořil model, který pak přešel do válečné ekonomiky s tím, že představitelé průmyslu přímo vstoupili do státního aparátu nebo získali k dispozici veřejné prostředky k naplnění cílů válečné ekonomiky. Tento proces srůstání státního aparátu, vědecko-výzkumných společností a korporací vyrábějící válečný materiál nazval později D. Eisenhower vojensko-průmyslovým komplexem. Tento komplex je dnes specifickou sférou integrace politické a ekonomické moci obdařený specifickým způsobem řízení, ochrany a uplatňování své moci (domácí a zahraniční tajné služby, soukromé vojenské a bezpečnostní agentury, způsoby financování atd.).

Vážné pochybnosti o oddělení politické a ekonomické moci přineslo i historické bádání ve 20. století. Při zkoumání chápání vývoje trhu (práce F. Braudela, I. Wallersteina aj.) začal převládat názor, že dominantní roli při rozvoji sehrál monopol podpořený aktivitami států. Volná hra tržních sil netvořila rozhodující logiku fungování, ale šlo o uplatnění politických a vojenských potenciálů, což rozhodlo o směru vývoje. S velkou mírou pravděpodobnosti se ukazuje, že lineárně logická kauzalita vysvětlí okamžitý stav, nedokáže se však vypořádat s vývojovými tendencemi.

Otázky vztahu ekonomické a politické moci jsou svojí podstatou interdisciplinární. Nelze je vysvětlit pouze ekonomicky, právně, sociologicky či psychologicky. Pokud zkoumáme tento proces v jeho konkrétnosti, tak se nám v realitě téměř nikdy nepodaří odstranit (myšlenkově) jeho jednotlivé roviny. Proto spíše můžeme tuto situaci popsat jako „primer inter pares“, kdy nám dominuje určitý aspekt tohoto problému.

Z hlediska shrnutí však lze říci, že poměrně brzy se začíná již v antice prosazovat stanovisko, že vládnutí je problém uspokojení zájmů ve společnosti, a to především ekonomických zájmů. V evropském myšlení dřívější ani pozdější náboženské etické koncepce úplně nepotlačily tento postoj, který s rozvojem renesance vedl k praktickým důsledkům jak z hlediska italských městských států, tak z hlediska portugalské obchodní politiky. Později se rozšířil v celé západní Evropě a transformoval se do dvou základních pojetí Bodinovo a Grotiovo. Výrazný vliv měl i Hobbes, který zdůvodnil potřebu absolutistického státu a výkonu moci, jeho protipólem byl Montesquieu s jeho dělbou moci. Od této doby se dále tento spor vyvíjí jako diskuse o efektivitě, diktatuře, demokratičnosti a způsobu řešení společenských problémů.

V celé diskusi o fungování politické a ekonomické moci se odráží i problém vládnoucí skupiny a její identifikace. Základní diskusní otázkou je, zdali rozhoduje demokratický mechanismus nebo ekonomické zájmy nejbohatší vrstvy. A je nutno podtrhnout, že není dodnes jednoznačně rozřešen.

1.3 Soudobé ekonomické diskuze o problémech vládnutí a rozhodování

Výklad soudobého pojetí začneme u J. A. Schumpetera, ekonoma, který má obrovský vliv na ekonomické myšlení, ale paradoxně žádné žáky, kteří by jeho myšlenky přijali za své a jeho jménem rozvinuli určitou školu. Problém je pravděpodobně v originalitě jeho myšlenek a nemožnosti jej systémově integrovat do určitých škol. Když se podíváme na jeho pojetí vlády, zjistíme, že byl značně kritický k převládající klasické teorii demokracie.

Jeho argumenty jsou následující:⁸

1. Neexistuje jednoznačně definovaný cíl, na kterém by se lidé shodli nebo který by přijali za svůj na základě racionálních argumentů. Jde tu o fakt, že ve společnosti nejsou uznávány pouze jednotné hodnoty.
2. I při přijetí kritéria utilitářského maxima ekonomické spokojenosti není zaručena shoda na způsobu řešení dílčích problémů. Neshody pak mohou vyvolat „zásadní“ rozkol ohledně cílů.
3. Vůle lidu je odvozena od vůle jedince. Pokud neexistuje těžiště „všeobecného dobra“, kam směřuje vůle jedinců, je celá koncepce zpochybněna. Vzniká problém kritérií pro racionalistickou diskusi.

Pro analýzu chování jedince „jsme stále zrazováni praktickou nutností připisovat vůli jednotlivce zcela nerealistickou nezávislost a racionální hodnotu“. (SCHUMPETER, J. A. *Kapitalismus, socialismus a demokracie*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2004, s. 271) Dále ukazuje, že dosáhnout požadovaného stupně racionálního chování je pro jednotlivce minimálně velmi obtížné. V jeho pojetí není rolí politických vůdců dosáhnout toho, co „lidé opravdu chtějí“ pro vnitřní diferencovanost, ale dosáhnout přijatelného kompromisu, tj. stavu, ve kterém může společnost fungovat, byť se nenaplní představy jednotlivých tříd a vrstev. V jeho pojetí je problematická i hypotéza o racionálním chování. Akceptuje základní rysy „psychologie davu“, a proto mu vyplývá, že každé veřejné shromáždění v různých institucích má „i když v malé míře některé z rysů, které jsou tak jasně patrné na davu - snížený smysl pro zodpovědnost, sníženou schopnost uvažování a větší náchylnost k nelogickému chování“. (SCHUMPETER, J. A. c. d., 2004, s. 278) Zároveň vidí, že běžný spotřebitel se nechová jako učebnicový, je ovlivňován reklamou a módním diktátem určeným výrobcí. Sám definuje demokracii netradičně: „Demokracie znamená jen to, že lidé mají možnost, aby buď přijali, nebo odmítli ty, kdo jim budou vládnout. Jelikož se o tom dá rozhodnout i nedemokratickou cestou, musíme naši definici zúžit a přidat k ní další kritérium identifikující demokratickou metodu, totiž svobodný konkurenční boj potencionálních vůdců o voličské hlasy“. (SCHUMPETER, J. A. c. d., s. 303)

Zcela bez problému Schumpeter chápe politiku jako specializovanou aktivitu v rámci dělby práce, kde existují konkrétní zájmy politiké a politiků. Toto dokáže odlišit a odmítá pokrytecky

⁸ SCHUMPETER, J. A. *Kapitalismus, socialismus a demokracie*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2004, s. 269-270.

věřit sloganům. Důležité pro něj je, že uznává smysl pro povinnost a naplňování ideálů, ale také odmítá považovat politika za člověka, který by se nesnažil naplňovat osobní zájem a prospěch. Také rozlišuje mezi voliči. Jsou lidé, kterým stačí pro naplnění osobních ambicí v životě být úspěšným profesionálem (chemik, biolog atd.) a ti budou mít určitý způsob chování a výběru. Naopak jiní profesionálové budou vyžadovat reformu institucí, a proto budou reprezentovat jiný způsob chování a výběru.

Zároveň vidí, že v demokracii je správní a zákonodárná činnost jen vedlejším produktem boje o parlamentní místa, a to bez ohledu na to, jestli se jedná o socialismus či kapitalismus. Tudíž chápe, že demokracie je mechanismus nikoliv společenské zřízení a její kvalita se odvozuje od kvality politiků. Je to důsledek toho, že selektivní metody si nevybírají z celkové populace, ale z té části, která se v daném stádiu jedná jako vhodná, tj. do jaké míry zastupuje určité skupiny. Konkurenční boj zpravidla v politice vyřadí ty osoby, které mohou najít uplatnění jinde s nižší mírou rizik osobního života. Proto lidé v demokracii nemusí vždy dostat vládu, po které touží nebo jakou si zaslouží. Tyto a další Schumpeterovy myšlenky nevytváří zrovna „učebnicově“ a „novinářsky“ jednoduchý pohled na výkon moci, řada z nich se uchytila, avšak komplexně nebyla dále rozvíjena.

Jinou komplikaci přináší Kenneth Arrow, neboť svým teorémem nemožnosti rozvrátil Bergsonovu funkci společenského blahobytu. Řešení je pak v připuštění vnějšího faktoru. Přínos Anthonyho Dawsona a jeho racionality voliče a racionality politických stran dal podnět pro transfer metod ekonomie na fungování politického systému. Tak se stal přímým zakladatelem teorie veřejné volby, která je dnes jádrem většiny teorií popisující problematiku způsobu užití zdrojů veřejnou sférou společnosti. Velmi výrazně se rozšířilo pojetí virginské školy, a to hlavně Jamese Buchanana a Gordona Tullocka, kteří se soustředili na průběh rozhodovacích procesů s využitím metodologického individualismu. Tyto procesy zkoumají v podobě rozhodování o legislativě, výkonu exekutivní moci a aktivity politických stran a lobbistů. Nevynechávají samozřejmě ani byrokratický aparát. Jejich hlavní společná práce *The Calculus of Consent* (1962) měla své následníky.⁹ Hlavním předmětem se zde stalo politické ovlivňování hospodářské dynamiky, míra přerозdělování a vliv státu na rozhodovací procesy ekonomických subjektů. Do této diskuse výrazně zasáhl William Niskanen prací *Bureaucracy and Representative Government* (1971) a dalšími pracemi, kterými rozšířil pojetí byrokracie jako výkonného a specifického orgánu realizace moci.

Prosazuje se i normativní pojetí. Jestliže pozitivní pojetí se projevuje v různých kritériích a tím i možných přístupech k řešení situací při aplikaci určitého přístupu, normativní pojetí přináší do rozhodování určitá pravidla. Jde přitom o pravidla, která jsou nezávislá na sociálně ekonomickém systému. Jejich vlastností je schopnost řešit určité problémy spojené s používáním moci. V tomto pojetí neselhává pouze trh, ale také může selhat stát.

Novum tohoto pojetí je v tezi, že k řešení problémů není dávat lepší rady politikům, ale je nutné změnit pravidla užití moci tak, aby vedla ke kvalitativnímu posunu v práci veřejného

⁹ Jde o práce BUCHANAN, J. M. *Limits of Liberty. Between Anarchy and Leviathan*; BRENAN, G. aj. M. BUCHANAN. *The Reason of Rules*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

aparátu. Pozornost se soustřeďuje na komparativní institucionální analýzu a vliv informací na rozhodování. Problémem je však změna hodnot a preferencí v čase a tím i možnost univerzálního pojetí. Avšak toto pojetí otevřelo prostor pro integraci s přístupy historické a institucionální školy ekonomického myšlení.¹⁰

Pro tento nový směr v ekonomickém myšlení se dnes používají termíny „teorie veřejné volby“ (public choice) nebo „nová politická ekonomie“ (New political economie). Termínem „nová“ je snaha odlišit politickou ekonomii od výkladu, který je interdisciplinární a výkladu marxistické politické ekonomie, který není založen na metodologickém individualismu jako základu vztahu mezi politikou a ekonomikou. Celý koncept je založen na čtyřech bodech.¹¹

- Metodologický individualismus
- Předpoklad racionálního chování, kde racionalita je definována pomocí vazeb užitku a nákladů.
- Odstranění hranic mezi vědeckými disciplínami
- Zobecnění předpokladu, že sociální vztahy jsou analogické vztahům na trhu. Dochází zde ke směnnému procesu a konkurenci. Optimální je ponechat samoregulaci.

V zásadě jde o přenesení představy „homo oeconomicus“ na chování lidí v procesu řízení sociálně ekonomického vývoje. V současnosti jde o nejrozšířenější koncept, a proto se mu budeme věnovat.

1.4 Teorie veřejné volby

Předmětem veřejné volby je rozhodování jako proces probíhající v interakci čtyř základních subjektů - voličů, politiků, byrokratů a lobbistů. Velice úzce je spojena s teorií sociální volby, analýzou zájmů a aplikací teorie her. Výchozím momentem je zde zdroj vlády a způsob výkonu vládní moci. Řada zastánců veřejné volby tento problém neřeší. Autorita vlády je zpravidla odvozována od problémů kolektivního výběru ústavních pravidel. Převažující názory jsou spjaty s teorií společenské smlouvy a existencí demokratického prostředí¹².

1.4.1 Volič a volby

Základem politického trhu je volič, který má své preference a snaží se je na základě racionálního chování naplnit. Z hlediska jeho rozhodování hraje roli velikost nákladů příslušných k uspokojení těchto preferencí. Je obrovskou otázkou, zda volební rozhodnutí lze redukovat na nákladově - výnosový kalkul v případě neekonomických zisků a ztrát. Zpravidla

¹⁰ Podrobnější vysvětlení celé problematiky viz GREGOR, M. *Nová politická ekonomie*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2005.

¹¹ Viz STURM, R. *Politische Wirtschaftslehre*. Opladen: Leske + Budrich, 1995, s. 22-23.

¹² Existuje řada přístupů k interpretaci těchto jevů, které souvisí s ostatními společenskými vědami. Autor těchto řádků se nepovažuje za dostatečně erudovaného, aby diskutoval o problematice práv občanů, ústavního pořádku, přímé a zastupitelské demokracii atp. Je zřejmé, že veškeré právní momenty mají důležitou úlohu, ale náš výklad bude vycházet z preference ekonomické stránky. Stranou úvah tudíž zůstávají další koncepty pro definování vládní autority.

je nutno provést předběžná vyhodnocení volebních programů, souvztažnost k ostatním preferencím, vývoj obecných podmínek a možných budoucích změn atd.

Dimenze individuálního volebního rozhodnutí v žádném případě nemůže opominout „iracionální prvky“, jako je loajalita k politické straně, sympatie či antipatie, sebe prezentace politika atp. Přitom tyto iracionální prvky mohou zásadně ovlivnit volební rozhodnutí, kdy „spotřebitel“ volič „kupuje“ politika, stranu z důvodu jemu neestetickému chování konkurujícího politika bez ohledu na politický program.

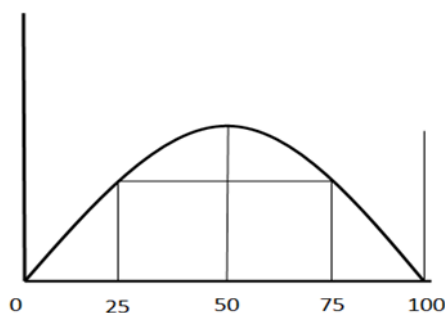
Přesto se však předpokládá, že většina voličů postupuje tak, že se snaží svým rozhodnutím zlepšit své postavení vzhledem k jiným jedincům. Je otázkou, zdali jedinec kooperuje s jinými jedinci pro získání vzájemného prospěchu a realizují své strategie směrem k dosažení paretovskeho optima. Určení pravděpodobnosti, že se volič dostaví k volbám lze zformalizovat následně:

$$\pi = E(B) - C + D,$$

kde π je pravděpodobnost, $E(B)$ očekávaný osobní přínos, C náklady volby (obětovaná příležitost, čas, finanční zátěž, nepohodlí) a D uspokojení z vlastní volby.

Vzhledem k množství voličů je $E(B)$ v podstatě nízké, neboť možnost ovlivnit výsledek se zdá být individuu velmi malé, náklady volby jsou záležitostí individuálního zhodnocení podmínek a vlastní volební akt jako rituál má povětšinou malý význam pro individuum. Proto existuje většinou silná skupina nevoličů, která se nemá zapotřebí vyjádřit k existující situaci a uvažují nad tím, že náklady volby (studium podmínek společnosti, studium volebních programů, zanedbání povinnosti v práci a v rodině, potřeba aktuálního řešení nastalé situace atp.) jsou vysoké a jejich schopnost ovlivnit situaci považují za minimální. Obecně se uvažuje o tom, že v systému dvou stran je volba jednodušší než v systému mnoha stran. Vlastní výběr také ovlivňuje buď teorém středního, nebo pravolevého voliče. První případ můžeme znázornit takto:

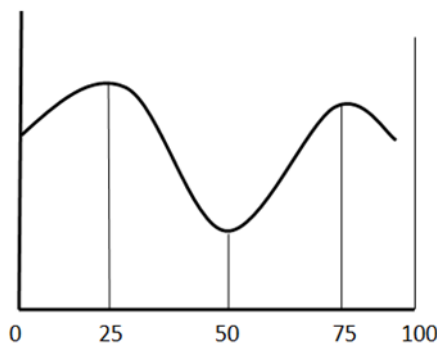
OBRÁZEK 15: STŘEDNÍ VOLIČ - PREFERENČNÍ ROZDĚLENÍ



Jde o případ, kdy většina voličů preferuje středovou pozici a radikální levicové či pravicové názory jsou v menšině. To znamená, že existuje dominance středové strany a slabší levicové a pravicové strany.

Druhý případ znázorníme takto:

OBRÁZEK 16: VOLEBNÍ PREFERENCE V POLARIZOVANÉ SPOLEČNOSTI



Je to případ sociálně a ideologicky rozrůzněné společnosti, kde největší koncentrace preferencí je u stran s levým a pravým viděním světa. Středové strany jsou poměrně slabé, jejich význam spočívá v tom, že sehrávají zpravidla roli jazýčku na vahách.

Problém volby voliče je o to složitější, že na jeho výběr má vliv, mimo věcných problémů i politický postoj, předsudky, sociální vlivy, mínění aj. Vlastní způsob vyjevování politické vůle, tj. výběr volebního systému¹³ přináší řadu problémů. V zásadě buď zvolíme přímý způsob, tj. shromáždění všech voličů a zde se tajně či veřejně odhlasuje určité závazné stanovisko, které musí příslušné orgány naplnit. Pro řadu technických a někdy i ideologických a ideových příčin se tento způsob správy veřejných věcí používá zřídka. Má řadu zastánců (nejčistší forma demokracie) tak i odpůrců (manipulativnost davu, ovlivňování pomocí „pečlivě vybraných“ informací).

Nepřímý způsob znamená volbu zastupitelů, kteří vždy zastupují určitou skupinu voličů. Jejich určení může být opět provedeno dvěma způsoby, a to většinovým či poměrným volebním systémem. Podstata většinového systému spočívá ve vytýčení volebních okrsků a určení počtu mandátů ve volebním okrsku. Zpravidla se určuje jeden mandátů. Hlasy jdou ve prospěch kandidátu či politické strany. Buď jsou jednokolové (vítěz bere vše) nebo vícekolové (kdy se postupně utkává zmenšený počet kandidátů do dosažení nadpoloviční většiny. Poměrný volební systém určuje počty zvolených politiků na základě procentního podílu, který získá politická strana.

Zůstává však zde otázka přepočtu zbylých mandátů, které existují na základě volebního omezení (několika procentního omezení, aby se eliminovaly okrajové politické strany a nedocházelo k atomizaci politické scény znemožňující racionální výkon moci). Používají se

¹³ K celé problematice viz ČALOUD, V., R. CHÝLEK, T. LEBEDA a J. ŠEDO. *Volební systémy*. Praha: Portál 2012.

pak různé metody přepočtu (Magenbach - Bischoffova, d'Hondtova aj.). Ve snaze potlačit některé nevýhody volebních systémů se tyto vytváří jako smíšené. Při použití různých způsobů volby při stejné situaci tak můžeme získat jiné zastoupení politiků, které se vždy nemusí přesně shodovat s názory voličů.

Druhou rovinou jsou pravidla rozhodování. Jedná se buď o prostou většinu, tj. vybírá se varianta s nadpoloviční většinou hlasů (z celkového počtu volitelů nebo z přítomných) nebo o relativní většinu (vítězí varianta, která získala největší počet hlasů). Vyšší stupeň souhlasu požaduje kvalifikovaná většina, kdy počet souhlasících musí dosáhnout předtím definovaného procentuálního množství hlasů. Je větší než nadpoloviční většina. Nejvyšší je zásada jednomyslnosti, kdy se požaduje souhlas všech voličů. Pokud dohází k volbě několika kandidátů nebo výběru z několika možností, pak nastává možnost vzniku problému, který popsal markýz de Condorcet (1743-1794).¹⁴ Jde o skutečnost preferenčních voleb. Celý problém lze formalizovat následně. Existují tři možnosti (kandidáti), které si voliči musí ohodnotit na základě svých preferencí, aby si vybrali pro sebe nejlepší možnost (kandidáta). Vznikne nám následná tabulka vyjadřující volební výsledek při účasti voličů a tří preferencí.

TABULKA 1: CONDORCETŮV PARADOX

Voliči Preference	t	u	v	y	x	z
1	A	A	B	B	C	C
2	B	V	A	C	A	B
3	C	B	C	A	B	A

Znamená to, že t množství voličů dává přednost variantě ABC, u - množství variant ACB atd. Pak A je vítěz za splnění nerovnic:

$$(1) t + u + x > v + y + z$$

$$(2) t + u + v > y + x + z$$

První nerovnice znamená, že A je upřednostňováno před B, neboť u t, u a x má vyšší hodnocení A před B.

Pokud se však množství t, u, v, y, x, z sobě rovnají, dochází k tomu, že žádná varianta nezíská většinovou podporu. Tento Condorcetův paradox vede k zacyklení volby za jistých

¹⁴ Šlo o práci CONDORCET, J. A. N. *Essai sur L'application de L'analyse á la pravde podobalíté des decisions, a la pluralité des voix*. Paris: De L'imprimerie Royale, 1775.

předpokladů a to, že existují alespoň tři návrhy a tři skupiny, přičemž každá skupina musí být menší než zbylé dvě. Výsledek závisí na voličích a pořadí hlasování. Jestliže vezmeme následnou tabulku a preference:

TABULKA 2: PREFERENCE VOLBY

	x	y	z
1. hodnocení	A	B	C
2. hodnocení	B	C	A
3. hodnocení	C	A	B

$$1. A > B > C$$

$$2. B > C > A$$

$$3. C > A > B$$

Výsledek ovlivním tak, že když preferuji A, nechám nejdříve hlasovat o B a C. Zde vyhrává B. Prohlásím C za vyloučenou preferenci a v dalším hlasování vyhraje A. Celý problém hlasování byl dále ovlivněn Arrowovou větou o nemožnosti (Arrowův teorém).¹⁵

Kromě výběru volebního systému existuje i problém individuálních a skupinových zájmů. Protože podstatou politické vůle je zájem. Tato kategorie je velmi užívaná i v dalších společenskovedních disciplínách. Přitom není používán vždy ve stejném smyslu.

První pojetí zájmu souvisí s motivací. Jde zde o individuálně psychologické pojetí, kdy lidské jednání může být ovlivněno lhostejností či apatií a existuje potřeba stimulovat jeho jednání vytvořením stimulačních podmínek a motivací, aby byl vyvolán zájem jedince a byla nastartována jeho aktivita. V individuální interpretaci jde o nalezení osobních preferencí a na základě nich zapojení do určitých aktivit.

Společenský zájem je kategorie vzniklá a rozvíjející se uvnitř společnosti. Je formulována na základě potřeb celé sociální skupiny (rodová, kmenová solidarita, potřeba udržovat a rozvíjet společné produkční systémy – pastviny, pole, závlahové systémy atd.) a později antické polis, i moderního státu. Jde o sjednocení společnosti na základě dosažení a udržení společných cílů, které se hierarchicky staví nad společné skupinové cíle (regionální, stavovské, odvětvové aj.). Přitom samozřejmě neexistuje permanentní rozdíl mezi skupinovými a celospolečenskými cíli.

Problémem v občanské společnosti je mechanismus tvorby společenských zájmů. V ideální společnosti naplňování společenských cílů přináší stejný prospěch všem členům a sociálním skupinám. Cíle v reálné společnosti, obzvláště v oblasti ekonomie, se prosazují soukromé zájmy transformované Smithovou „neviditelnou rukou trhu“. O tom se však nejen ve vědecké

¹⁵ ARROW, K. *Social Choice and Individual Values*. New York: Wiley, 1951.

komunitě vedou spory, neboť v politické rovině vždy od postižené nebo méně preferované skupiny lze očekávat odpor vůči prosazovanému společenskému zájmu.

Prosazování zájmů úzce souvisí s teorií sociální změny, která navazuje na klasické ekonomické aktivity, sociální antropologii a behaviorismus. Vychází z následných předpokladů:

1. Základ lidského chování je racionální, takže s jistou pravděpodobností lze na základě vzorce chování určit možnost dosažení úspěchu (cíle). Otázkou je definice užitku či přínosu.
2. Proces sociálních kontaktů je trvalou směnou odměn a trestů, kdy osoba A si s osobou B vymění odměny či tresty na základě vzájemných reakcí.

Do celého konceptu vstupuje otázka dobrovolnosti (já chci odměnit, trestat) i z hlediska jiné osoby, koncepce pojetí homo oeconomicus v rozšířené variantě a fenomény moci a vlivu sociálních závazků. Z ekonomů byl inspirován a rozvíjel tuto teorii G. S. Becker (1930-2014) v práci *The Economic Approach to Human Behavior*. Chicago: University of Chicago Press (1976).

Z hlediska voliče je závažný problém uvědomění si svého zájmu. V realitě totiž existuje snaha vnuknout voliči nepravé zájmy, které nesouvisí s jeho postavením a mnohdy mu fakticky škodí. Přitom dopady i dobře míněných a definovaných zájmů se mohou v souvislosti se změnami podmínek měnit. V reálné situaci naplňování zájmů je pak plno kompromisů s jinými skupinami či jednotlivci, a tudíž strategie jejich prosazování závisí na politicích. Význam politické aktivity navíc podtrhl i Arrowův paradox (teorém), který říká, že když voliči mají tři a více možností, žádný klasifikovaný, tj. založený na hodnocení, volební systém nemůže přeměnit hodnotové preference jednotlivců na společné hodnocení, které zároveň splňuje kritéria demokratičnosti (výsledky hlasování odrážejí preference všech voličů), Paretova optima a nezávislosti ostatních alternativ (preference mezi alternativami x a y závisí pouze na individuálních preferencích x a y). Zároveň v rámci univerzálnosti musí platit pro funkci společenského blahobytu všechny preference všech voličů. Pokud odstraníme univerzálnost pak řešení lze nalézt.

Z hlediska ekonomické praxe je veřejný zájem chápán jako cíl veřejných institucí daný hospodářskou politikou ekonomického centra a s ním kooperujících organizací. Problémem je, když toto centrum se začne řídit normativní neoklasickou teorií, která nevidí přílišnou oprávněnost tohoto pojmu a pouze předpokládá vzájemnou interakci mezi nezávislými ekonomickými subjekty a jediné o co se má stát starat je fungování prostředí.

Je však nutno podotknout, že zásadní slabinou těchto konceptů je jejich nepoužitelnost v krizových situacích. Většina ekonomů pak bez ohledu na ideový základ, doporučuje státní zásahy podle jejich preferencí.

1.4.2 Politik a „politické podnikání“

Politik jako sociálně ekonomická kategorie se zrodil v moderní společnosti jako součást společenské dělby práce. Byť je v řadě funkcí totožný s předindustriálními vládci, kvalitativně se od nich liší. Je reprezentantem určitých zájmů voličů, kterým nabízí své služby.

V teorii veřejné volby nejsou rozhodující linie společenskopolitických alternativ. Volby nerozhodují v první řadě o politickém směřování, ale o vládnoucích osobách, které reprezentují určité postoje. Volič volí politika, aby získal určitý užitek, a hlasování na politickém trhu vytváří ve svém důsledku optimalizační proces, kdy nejlepší nabídka získá největší počet hlasů. Tento mechanismus nevychází z tradičního prosazování hodnot, jde o tvorbu politické vůle a ovlivnění osobních přesvědčovacích schopností. V demokratické společnosti však „politické podnikání“ není prosto určitých podmínek:

1. Schopnosti a morální integrita musí být na určité úrovni, neboť tak se projevuje kvalita.
2. Rozsah pravomocí politika je plošně reglementován.
3. Demokracie má pro své fungování kvalifikovanou a dobře fungující veřejnou sféru. Její představitelé musí mít pocit zodpovědnosti a sounáležitosti.
4. Musí existovat funkční kontrola i sebekontrola a schopnost přijmout volební výsledky. Měla by existovat ochrana proti politickým dobrodruhům.
5. Politici musí vynikat tolerancí pro různé názory a přístupy.

Postavení politika je vnitřně rozporné. Na jedné straně musí zaujmout své voliče, tj. musí umět „prodat“ svoji činnost vůči voličům. Pokud nezíská dostatečný počet hlasů, přestává být politikem. To vede v řadě případů, že se ztrácí obsah politiky ve smyslu řešení věcných problémů a do popředí začíná vystupovat „obal“ - fráze, symboly, pozice spjaté s rituály atp.

Na druhé straně jeho praktická činnost není vždy možná jako činnost zásadová ve prospěch svých voličů. Politik při prosazování svých záměrů musí kooperovat s jinými, což vede k nutnosti udržovat kontakty a kompromisy s ostatními. Výsledky takovýchto aktivit nebývají jasné a přímo směřující k naplnění slibů. Projevuje se to v tzv. „logrollingu“ tj. v obchodování s hlasováním. Jeho klasickou formou je, když se kolem jasně zformulovaného zákona začne zahrnovat řada dílčích úprav, které vyhovují různým zájmům jiných poslanců. Přidávání trvá tak dlouho, než zpracovatel získá pocit, že zákon získá podporu. Velmi často to bývají různé daňové výhody či dílčí úpravy vyhovující lokálním skupinám.

Existuje i vlastní zájem politiků spočívající v jejich osobním postavení. Jejich moc a osobní prestiž se odvozuje od práva disponovat s veřejnými zdroji. Z toho vyplývají mnohdy zbytečné tendence k centralizaci těchto prostředků, navýšení rozpočtů, i když to s sebou přináší inflační tlaky. K rozšíření vlivu slouží i nadbytečná regulace a právo udělovat výjimky. Souhrn těchto momentů vede k možnostem získávání přímých či nepřímých výhod z tohoto postavení. V tomto smyslu je otevřen pro působení dílčích zájmových skupin, neboť i zde platí, že peníze jsou měřítkem úspěchu.

Ze vzájemného spolupůsobení voličů a politiků vzniká politický cyklus, a tak jako obecně u ekonomiky hovoříme o krizi, depresi, oživení a konjunkturu, hovoříme i o analogických procesech v oblasti veřejné ekonomiky.

Po volbách a ustanovení nové vlády je pozorovatelná snaha o získání a zabezpečení zdrojů. Zároveň lze voličům vysvětlit potřebu šetřit, neboť bývalá vláda... Pod příslibem budoucího zlepšení je tak i prostor pro částečnou úpravu systému. Tato počáteční koncentrace zdrojů vede k relativnímu snížení veřejných výdajů, které jsou uvolňovány až s blížícím se datem příštích voleb. Období těsně předcházející volbám je pak zpravidla období vrcholu uvolňování společenských zdrojů.

První formulace politického cyklu je spjata s M. Kaleckim.¹⁶ Jeho verze politické intervence do chodu hospodářství vycházela z třídních protikladů. Podnikatelé používají stát k prosazení výhod vůči zaměstnancům. Z jeho pozorování vyplývalo, že v čase konjunktury na základě zvýšení vyjednávací síly zaměstnanců dosahují zlepšení pracovních podmínek i mezd, což relativně snižuje míru zisku. Proti tomu začíná působit tlak státu, který v dobách poklesu vede k „obnovení disciplíny“ zaměstnanců a u podnikatelů relativně navýší míru zisku.

Tím vyčlenil problematiku nezaměstnanosti a inflace, později známé z formulace novozélandského ekonoma Billa Phillipse jako Phillipsova křivka.¹⁷ Řešení inflace a nezaměstnanosti se stalo jedním z nejvážnějších problémů politického cyklu, a proto vznikaly další koncepty zásahů (stagflace, přirozená míra nezaměstnanosti atp.). Politický konjunkturální cyklus se tak nemůže v dnešní společnosti redukovat pouze na veřejné rozpočty, ale stává se faktorem ovlivňujícím celé fungování ekonomiky za účelem udržení moci v rukou určité politické skupiny. Vůči ekonomickému cyklu je však druhotný a zásadní problémy by nastaly, pokud by jeho opatření prohlubovaly cyklické kolísání.

1.4.3 Lobbisté a prosazování dílčích zájmů

Lobbisté jsou zástupci zájmových skupin, které prosazují určité dílčí zájmy. Z hlediska fungování politického trhu mají roli jakýchsi „reklamních institucí“. Ve prospěch určité skupiny působí jak na voliče, tak na politiky, aby projekt zastupující zájmy určité skupiny získal veřejnou (nejlépe finanční) podporu. Samozřejmě že nejde o charitu a v závislosti na velikosti požadované podpory lobbistické skupiny disponují s příslušnými zdroji. Z hlediska mechanismu veřejné volby nesmíme lobbistům a priori přisoudit negativní hodnocení. Jde totiž o to, že politici ani voliči z charakteru informací nemohou mít dostatečné podklady. A jednotliví lobbisté tyto podklady přinášejí, byť asi ne vždy v požadované kvalitě či bez nebezpečí manipulace neúplnými informacemi. A navíc dojde-li ke konkurenci lobbistů, mohou odhalit slabiny konkurenčního projektu.

¹⁶ KALECKI, M. *Political Aspects of Full Employment*. In: *Political Quarterly* 14 (1943), s. 322-331.

¹⁷ PHILLIPS, B. *The Relations Between Unemployment and the Rate of Change of Money Wages in the United Kingdom 1861-1957*. *Economica. New Series*, Vol. 25, No. 100 (Nov., 1958), pp. 283-299.

Mimo tyto pozitivní stránky jejich činnosti mají lobbisté i svoji zápornou stránku, jejíž podstata spočívá ve dvou rovinách. První spočívá v tlaku na deformaci „tržního“ prostředí, kdy se pod vlivem dílčích zájmů rozkládá většinová politická vůle, která pak neodpovídá preferencím většiny. Jde o to, že nabídkami spolupráce s lobbisty si politici rozšiřují možnosti vzniku dodatečných důchodů, příspěvků na volební kampaň nebo posílení své pozice ve volebním okrsku. Přitom platba za tyto výhody je dílčí změna stanoviska, což jsou minimální náklady. Lobbisté přitom „platí“ vzhledem k rozsahu podporovaného projektu relativně nízké náklady, mnohdy je to pouze ve výši výběru realizátora projektu. Volič - daňový poplatník - se také chová racionálně vzhledem k tomu, jak vláda vcelku zabezpečuje jeho zájmy. Jde o to, že náklady na jeden či několik projektů jsou relativně nízké vzhledem k tomu, že jsou rozloženy na všechny plátce daně a výnosy jsou koncentrovány ze schváleného projektu k určité zájmové skupině. Pokud podíl takovýchto změn nenaruší politickou rovnováhu tak, aby moc získala opozice, probíhají tyto deformace bez vážnějšího narušení.

Pokud je veřejná správa pro většinu voličů čistým veřejným statkem, který plní svou funkci, určité výhody malých zájmových skupin nenaruší fungování politického trhu. Je to způsobeno i tím, že existuje racionální neznalost. To znamená, že značná část voličů nezná příslušné mechanismy a náklady na obstarání znalostí a informací v různých specializovaných činnostech jsou pro něj příliš vysoké. Další náklady by pak musel volič vynaložit na přípravu, propagaci a organizaci protestního hnutí, tj. musel by se z voliče transformovat do politika.

Druhá rovina deformace je dobývání renty.¹⁸ Jde o to, že na standardních trzích existuje možnost, kdy díky množství nabízejících vede k odstranění mimořádných zisků. Ty existují pouze v momentu narušení fungování tržního mechanismu monopolním či oligopolním postavením producentů. Toto se pak řeší problematikou antimonopolního zákonodárství a zřizováním institucí bdících nad ochranou hospodářské soutěže.

Na politickém trhu jde o udělení zvláštních privilegií nebo o nedostatečnou kontrolu cen, která zajišťuje mimořádné příjmy lobbistům, respektive určité skupině. V obecném vyjádření jde o neoptimální přidělení společenských zdrojů pro zabezpečení požadovaných statků.

Dobývání renty je širší problém, který se týká všech forem vládnutí a tlaku na veškeré veřejné instituce a organizace. Má různé formy nátlaku, ale v teorii veřejné volby jde o specifickou aktivitu, která je reálným problémem fungování mechanismu, neboť se týká všech jeho prvků. Rozvíjí se již v zákonodárném procesu a prostupuje výkonnou i soudní moc. Ve svém důsledku vede k plýtvání veřejnými zdroji - jak finančními, tak materiálními i lidskými.

¹⁸ Blíže k problematice viz KLVAČOVÁ, E., J. MALÝ, K. MRÁČEK, I. DOSTÁLOVÁ a J. CHLUMSKÝ. *Státní pomoc nebo dobývání renty*. Praha: Professional Publishing, 2005; KLVAČOVÁ, E., K. MRÁČEK, J. MALÝ a I. DOSTÁLOVÁ. *Dobývání renty teorie a praxe*. Praha: Professional Publishing, 2006; KLVAČOVÁ E., J. MALÝ, K. MRÁČEK a I. DOSTÁLOVÁ. *Dobývání renty prostřednictvím reform veřejných financí*. Praha: Professional Publishing, 2007.

1.4.4 Byrokracie v procesu veřejné volby

Byrokracie viděna prizmatem veřejné volby je institucí realizující přijaté programy politiky. Pokud na ni pohlížíme výnosově nákladovým kalkulem, musíme jej používat ve dvou rovinách - vnitřní a vnější.

V prvním případě jde o to, jak obíhají informace v organizaci, rychlost, bezpečnost, komplexnost atp., v druhém případě jde o to, jak naplňuje svojí funkci, celkovou spotřebu zdrojů a přímé i nepřímé výnosy, potřebnost jejich statků atd. V logice pojetí veřejné volby má byrokracie kromě společenského poslání i své vlastní vůdčí motivy, které ne vždy směřují k plnění přímého účelu, k němuž byla organizace zřízena. Její aktivity jsou soustředěny na maximalizaci rozpočtu (peníze jsou moc), utajování informací (informace jsou moc), kontrolu vedlejších aktivit zaměstnanců, tvorbu formálních znaků prestiže aj. Přes řadu negativních výroků vzhledem k byrokracii, nelze jí hodnotit i ze zúženého pohledu veřejné volby negativně. Musíme si totiž položit otázku - co místo ní?

Nebyrokratické rozhodování znamená rozhodování bez pravidel, bez příslušných podkladů, bez ověřování uvedených dat atd. Zároveň o problémech nemusí rozhodovat příslušní kvalifikovaní pracovníci, rozhodovací pravomoc není v řádu organizace zakotvena, pohybuje se podle momentální vůle, chybí kontrola, neboť se nemá o co opřít. Takovýto systém by se asi nelíbil většině společnosti mimo těch, kteří by na základě své osobní ekonomické a politické moci mohli z něho kořistit.

Nelze tedy nesprávná pravidla, nedostatek zkušeností a znalostí, a jiné problémy fungování specializovaných správních organizací nahradit obecným odmítnutím veřejné správy, ale musíme reagovat příslušným tlakem na zdokonalení fungování. V současné ekonomické praxi se projevuje tendence zlomit moc byrokracie soukromými společnostmi plnícími tyto funkce. Zatím však žádný rozhodující úspěch koncepce privatizace veřejných statků nebyla zaznamenána v praxi. Stačí si srovnat rozvoj čínských železničních rychlodrah a srovnat tento moment s USA nebo EU. A ve světě koronavirové pandemie zase nejlepší výsledky měly systémy veřejného zdravotnictví přes veškeré problémy.

V literatuře se pro vysvětlení byrokracie nejčastěji používá model vytvořený W. A. Niskanenem (1933-2011). Tento americký ekonom, libertarián a člen CATO institutu vytvořil představu, kterou lze shrnout následně.¹⁹ Cíl úředníka je pracovat v rámci pravidel úřadu a pokynů, které jdou od nadřízeného. Proto musí být pravidla propracovaná. Neefektivnost práce spočívá v nemožnosti připravit předpisy na každou situaci a snahu byrokracie zvyšovat počet zaměstnanců. Podle Niskanenovy představy je cílem byrokracie maximalizovat velikost úřadu, a to na základě:

1. maximalizace zdrojů a z nich plynoucí benefity,
2. vytváření rezervy pro vlastní úřad,

¹⁹ Blíže viz MIKUŠOVÁ-MEŘIČKOVÁ, B. a J. STEJSKAL. *Teorie a praxe veřejné ekonomiky*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 179-182. Jeho základní práce o této problematice NISKANEN, W. A. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago (bez vyd.), 1971.

3. prestiž úřadu v hierarchii struktury veřejné správy,
4. minimalizace rizik.

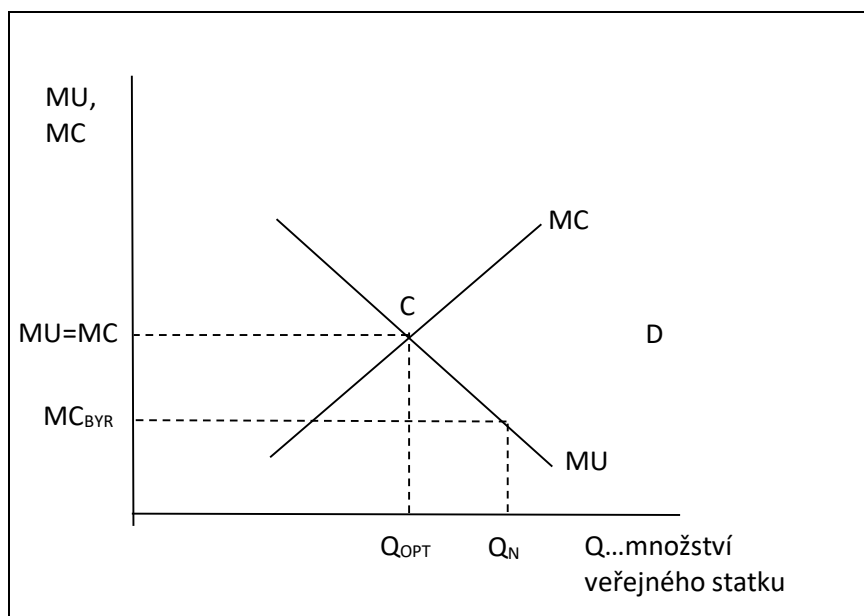
Na nižších stupních úřadu, kde zaměstnanci neovlivňují celkové dispoziční prostředky je cílem maximalizace doby strávené na úřadu, tj. minimalizace konfliktů.

Niskanen interpretuje byrokracii jako specifický druh monopolu, který díky výkonu moci alokuje prostředky. V demokracii by však mělo platit, že nakládání s prostředky je pod profesionální i laickou kontrolou veřejnosti. Niskanenův model je však postaven na čtyřech hypotézách:

1. Byrokracie se nesnaží maximalizovat spotřebu příslušného kolektivního statku, ale svoji moc. Ta vyplývá z velikosti rozpočtu.
2. Rozpočet musí být minimálně tak velký jaké jsou náklady na chod organizace.
3. Objem rozpočtu udává mezní sklon politické moci k placení za služby byrokracie, tedy mezní užitečnost z hlediska politiků.
4. Vyjednávání mezi byrokracií a politikem je výměna určitého statku za určený rozpočet.

Model vychází z teze cílem byrokrata je maximalizace rozpočtu svého úřadu při existenci určité poptávky a nákladů. Jeho výše musí minimálně uhradit provoz úřadu, je lepší, když je větší než náklady nutné k realizaci maximálního výstupu. Celou situaci lze formalizovaně znázornit takto:

OBRÁZEK 17: ROLE BYROKRACIE VE VEŘEJNÉ VOLBĚ



Jak z obrázku vyplývá, optimum veřejného statku by se mělo nacházet v průsečíku mezních nákladů a mezních užiteků. Díky navýšenému množství rozpočtu jde byrokrat s nabídkou níže,

neboť získal větší množství zdrojů v rozpočtu a dodává na „politický trh“ větší než optimální množství statku.

Jinak řečeno, výsledek nabídky byrokratické struktury závisí na velikosti rozpočtu, který může být menší nebo větší, než by existovala tržní rovnováha v podmínkách dokonalé konkurence. Zároveň se předpokládá informační převaha byrokracie nad politiky, takže je dle těchto modelů tendence zbytečně navýšit rozsah veřejných služeb nad voličovu poptávku. U politika je zde rozhodující maximalizace kvantity zajišťované služby při stanovené kvalitě, což mu vytváří podmínky pro jeho možné znovuzvolení. V Niskanenově pojetí byrokracie vytváří úroveň veřejných statků, která je rovna dvojnásobku sociálního optima.

Základní Niskanenův model²⁰ byl publikován v *American Economic Review* v roce 1968. Má dvě základní vlastnosti úřadu.

1. Byrokraté maximalizují rozpočet včetně daných podmínek poptávky a nákladů. Rozpočet se musí rovnat nebo minimálně převyšovat souhrn všech nákladů při rovnovážné produkci.
2. Úřad směřuje specifickou produkci nebo kombinaci produktů za vyčleněný rozpočet.

Do funkce užitku byrokrata vstupuje množství faktorů (mzda, naturální požitky, jiná zvýhodnění jako příspěvek na penzi, pojištění atp.). Do výsad úřadu patří i „monopol“ rozhodování ve smyslu „všechno nebo nic“. Pak lze zapsat:

$$V = a - bQ$$

$$C = c - 2dQ$$

kde V je mezní hodnota pro spotřebitele, C je minimální mezní náklady na úřad a Q je množství produkce, a , b , c , d jsou koeficienty. Přitom platí obecná monopolní podmínka, že mezní náklady klesají dvakrát rychleji. Dále lze zapsat:

$$B = a * Q - \frac{b}{2} Q^2$$

$$TC = c * Q + d Q^2$$

kde B je celkový rozpočet úřadu, a TC jsou minimální celkové náklady úřadu. Jestliže chceme vyjádřit celkový rovnovážný stav produkce Q , tak ten je určen následujícím způsobem:

- maximální úroveň rozpočtu určuje vztah $Q = \frac{a}{b}$,
- omezení, podle kterých má být rozpočet větší nebo roven celkovým nákladům nám určuje nejnižší úroveň $Q = \frac{2(a - c)}{b + 2d}$. To nastává při velikosti $a = \frac{2bc}{b - 2d}$.

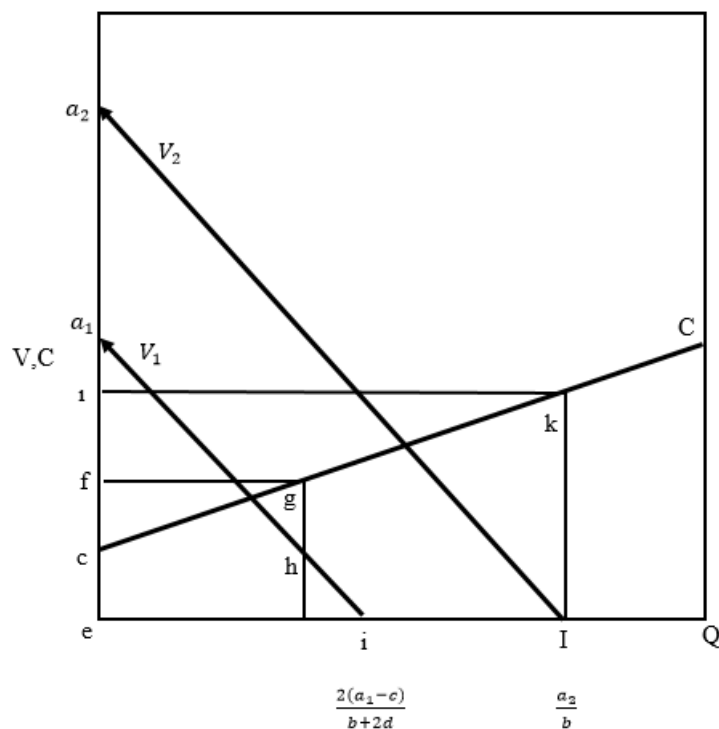
²⁰ Viz NISKANEN, W. A. *The Peculiar Economic of Bureaucracy*. In: *Vechi ekonomičeskoj mysli*. Tom IV. *Ekonomika blagosastajaniya i obščestvennyi vybor*. Moskva: TEIS, 2004 s. 476-492.

Takovýmto způsobem pro úřad nakupující faktory na konkurenčním trhu se nastolí rovnováha tam, kde platí:

$$Q = \frac{2(a-c)}{b+2d} \quad \text{pro } a < \frac{2bc}{b-2d}$$

$$Q = \frac{a}{b} \quad \text{pro } a \geq \frac{2bc}{b-2d}$$

OBRÁZEK 18: ROVNOVÁŽNÁ PRODUKCE ÚŘADU



Při nízké úrovni poptávky (V_1) bude rovnovážný stav produkce zabezpečen uvnitř rozpočtového omezení. Plocha mnohoúhelníku $ealhi$ je rovna ploše čtyřúhelníku $efgi$. Při rovnovážném stavu zde není prostor pro „trh“, neboť celková velikost rozpočtu kryje minimální náklady na produkci. Jestliže však uvažujeme, že minimální mezní náklady ig jsou větší než mezní hodnota pro spotřebitele ih , pak vzniká nová situace.

Pokud minimální mezní náklady rostou s růstem produkce, při nezmenšené produktivitě bude úřad realizovat faktorový přebytek rovný trojúhelníku c, f, g . Je to v podstatě přebytek pro dodavatele služeb úřadu.

Při nárůstu poptávky na linii V_2 se bude rovnovážný stav nacházet v oblasti, kde mezní hodnota pro spotřebitele je rovna nule. Pak celkový rozpočet úřadu se bude rovnat ea_2l a velikost minimálních celkových nákladů v čtyřúhelníku e, j, k, l . V tomto případě je v rovnovážném stavu dostatek „tuku“, tj. stavu, kdy by bylo možno dosahovat produkce při

menších nákladech. Minimální mezní náklady dosahují velikosti l k oproti i g v předchozí variantě.

Je však nutné podotknout, že Niskanenův model je přinejmenším modelem na samé hranici přípustného zjednodušení. Je velmi složité připustit např. mezi důstojníky neexistuje čest sboru, schopnost sebeobětování, či zredukovat činnost zdravotních ústavů na snahu zbohatnou atd. Je zřejmé, že takovéto tendence existují, nejsou však převládající a organizace je potírají. Jinak by dlouhodobě nemohly existovat. Další námitka spočívá v tom, že se od dob starověku požadovala morálka a etika. Problém spočívá v momentu, že s rozvojem společnosti (alespoň do nedávné doby) požadovaly jeho vlastnosti byrokracie než pozůstatky subjektivního, pravidly, znalostmi a zkušenostmi nespoutaného rozhodování.

Jako protipól Niskanenovskému pojetí byrokracie je nutno uvést základní rysy Weberovského pojetí.²¹ To je založeno na skutečnosti, že v moderní společnosti postupuje dělba práce a určuje její charakter. Tím navazuje na představu A. Smitha a považuje tento proces jako znak rozvíjející se i ve veřejném sektoru. Byrokracii můžeme v jeho pojetí definovat těmito vlastnostmi:

1. specializace jak celé správy, tak i uvnitř úřadu a zásada profesionality,
2. přijímání pracovníků na základě veřejně známých kritérií ve veřejné soutěži,
3. zásady postupu v organizaci na základě pravidel stejných pro kandidáty,
4. systémově upravená platová struktura,
5. oddělení úřadu a osoby, výkon musí být neutrální a neosobní na základě předem stanovených pravidel,
6. dokumentace úředního postupu,
7. hierarchie práv a odpovědnosti,
8. disciplína a kontrola jednání,
9. nadřazenost pravidel a neosobní autorita vyplývající z funkce,
10. politická neutralita.

Takto vymezený „ideální“ typ byrokracie hned zakládá na kritiku ve smyslu schopnosti člověka jako osobnosti je dodržet, neboť zde může vzniknout konflikt mezi prožíváním, pravidly a racionalitou. Je to samozřejmě konflikt prolínající se jak do základů výstavby státu, tak i do formy jeho spravování. Jeho řešení se i přes řadu prací zatím neprosadilo a dále vznikají další přístupy. Mezi nejvlivnější práci v této oblasti patří Whiteho studie²² z roku 1956. V ní se odráží vývoj 2. světové války a léta po ní, kdy autor s byrokratickou organizací spojuje i vzrůstající velké firmy. Snaží se ukázat na problém, že „naše pozornost je soustředěna na to, aby organizace dobře fungovala, nás přivedla téměř k jejímu zbožňování. Popisujeme její nedostatky jako ctnosti a popíráme, že tady je - nebo má být - konflikt mezi člověkem a

²¹ WEBER, M. *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen: Verlag von J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1992, III Teil, Kap. VI Bürokratie, s 650-678. Dále své názory shrnul v přednášce Politika jako povolání viz WEBER, M. *Metodologie, sociologie a politika*. Praha: OIKOYMENH, 1998, s. 246-296.

²² Viz WHITE, W. H. *Organizační člověk*. Praha: Svoboda, 1968.

organizací...organizační společnost může být pro člověka stejně dobrá jako kterákoliv předchozí společnost... Organizace byla vytvořena člověkem a může být tedy člověkem změněna“ (WHITE, W. H. *Organizační člověk*. Praha: Svoboda, 1968, s. 25) Jinak řečeno, diskuze o byrokracii v moderní společnosti nadále trvá a není jen záležitostí úzké skupiny specializovaných vědců.

Teorie veřejné volby se snaží pomocí ekonomických pojmů a přístupů ukázat na proces rozhodování ve veřejném sektoru. Využívá poznatky v oblastech normativní i pozitivní ekonomie, aby bylo dosaženo formování vysvětlujícího a prediktivního charakteru této disciplíny. Analýzou ekonomické stránky lidského chování na trhu s předpokladem, že základem motivace jsou zájmy, dospívá tato teorie až k příliš zjednodušujícím závěrům nebo protisměrným výkladům. Existují zde zastánci silného státu (např. Mancur Olson), ale také čistí libertiáni. Zde popisovaný trh bychom mohli popsat jako „jednotu a boj protikladů“, kdy v rozporném postavení jsou voliči, politici, lobbisté i byrokrati, kteří jako sociálně ekonomické kategorie jsou na sobě závislí, nemohou jeden bez druhého existovat, na druhou stranu jejich osobní zájmy stojí často v přímém protikladu.

Někdy se také hovoří o politice bez romantiky oproti politice opřené o principy morálně etické. Buchanan to zformuloval následně: „Teorie veřejné volby se stala nástrojem, s jehož pomocí byly nahrazeny romantické a iluzorní představy o práci vlády a jednání osob vykonávající řízení, vytvořila systém poznatků obsahující více skepticismu k tomu, co může udělat vláda a co dělají vládcí.“ (BUCHANAN, J. M. *Politics Without Romance: A sketch of positive public choice theory and its normative implications*. IMS-Journal 3 (1979) B1-11@Physica verlag G.m.b.h. Seilerstatte 18 A 10 10 Wiena Austria)²³

Přes veškerý rozsáhl a často neoprávněný jednostranný kriticismus se jedná o pokus ekonomicky vysvětlit fungování sociálních struktur, který ještě čeká na další rozpracování vzhledem k podmínkám moderní společnosti.

²³ Citováno podle sborníku prací světových ekonomů: *Vechi ekonomičeskoj mysli*. Tom IV. *Ekonomika blagosastajaniya i obščestvennyj vybor*. Moskva: TEIS, 2004, s. 418.