
VÝZNAM NÁSTROJŮ PŘÍMÉ DEMOKRACIE PRO KVALITU POLITICKÉ KONKURENCE NA NÁRODNÍ I LOKÁLNÍ ÚROVNI

Petr Chmelík*

1. Cíl příspěvku

Cílem článku je posoudit význam nástrojů přímé demokracie¹ pro kvalitu politicko-ekonomických procesů.

Pokud normativní základ ekonomie – metodologický individualismus – zůstává validní při přechodu od analýzy tržního hospodářství k analýze souvislostí v politické sféře, potom odpověď na zásadní otázku, před kterou stojí hospodářsko-politické poradenství, totiž jak co nejlépe reprezentovat a koordinovat potřeby a přání občanů v oblasti politiky, spočívá ve zvýšení kvality konkurence na politických trzích (Frey, Bohnet, 2001).²

Základními kritérii pro posouzení hospodářsko-politického významu nástrojů přímé demokracie jsou proto možnosti a meze jejich působení proti zneužívání monopolního postavení politických zastupitelů a zmírňování informačních asymetrií v politicko-ekonomických procesech. Míra selhávání politického trhu v těchto aspektech rozhoduje o příležitostech k produkci politicko-ekonomických cyklů a ke vzniku politického kartelu za účelem realizace renty na úkor voliče mediána.

Východisko pro analýzu lokálního politického trhu a možností místních referend lze spatřovat v poznacích nové politické ekonomie doposud orientované převážně na úroveň národních států, neboť přes rozdíly v obsahu užitečných funkcí lokálních a národních politických reprezentantů a odlišnosti v nástrojích národní a místní hospodářské politiky zůstávají mechanismy fungování politického trhu na obou těchto úrovních totožné.

Příspěvek je členěn následujícím způsobem. Nejprve bude věnována pozornost shrnutí hlavních charakteristik dokonalé politické konkurence, které v dalším

* Masarykova univerzita v Brně, Ekonomicko-správní fakulta (chmelik.petr@email.cz).

Článek je zpracován jako jeden z výstupů výzkumného projektu Vliv instituce místního referenda na kvalitu politicko-ekonomických procesů v České republice registrovaného u Grantové agentury České republiky pod evidenčním číslem 402/07/P260.

1 Za základní nástroje přímé demokracie lze považovat referenda a iniciativy (možnosti občanů vyvolat referendum).
2 Politický trh je v dalším nahlížen jako systém, v jehož rámci se střetává nabídka politiky reprezentovaná zvolenými zastupiteli (zejména politickými stranami) s poptávkou po politice, přičemž subjekty strany poptávky mohou být jak jednotliví občané, tak nejrůznější organizované zájmové skupiny.

poslouží k vymezení hlavních selhávání reálných politických trhů. Ve třetí kapitole budou představeny dvě základní formy nedokonalé politické konkurence vysvětlující existenci politicko-ekonomických cyklů a politického kartelu. V rámci čtvrté kapitoly budou analyzovány mechanismy působení nástrojů přímé demokracie na zlepšování kvality politické konkurence. Pátá kapitola ukáže efekty referend a iniciativ na stabilizaci politicko-ekonomických cyklů a tlumení tendencí k realizaci rent v politicko-ekonomických procesech. Tyto projevy selhávání politického trhu, které jsou standardně spojovány s hospodářskou politikou na celostátní úrovni, budou z hlediska přínosů přímých participačních práv analyzovány i na úrovni municipální. Hlavní závěry příspěvku jsou shrnuty v poslední kapitole.

2. Dokonalá politická konkurence

Analogicky k modelu dokonalé konkurence v hospodářství lze formulovat dokonalou konkurenci politických stran o voličské hlasy. Základní model dokonalé politické konkurence byl vyvinut A. Downsem (1957) a je znám pod názvem model voliče mediána (the median voter theorem).³

Základní model předpokládá⁴ existenci „pouze“ dvou politických stran⁵, které sledují „pouze“ maximalizaci počtu hlasů získaných ve volbách. Známy je výrok, že „parties formulate policies in order to win elections, rather than win elections in order to formulate policies“ (Downs, 1957, s. 28). Dále se vychází z představy, že optimální pozice jednotlivých voličů lze seřadit v rámci jednodimenzionální škály (běžně se pracuje se škálou danou rozložením podle ideologické orientace hospodářské politiky zleva doprava)⁶ a že užitek funkce každého z voličů má pouze jeden vrchol z hlediska bodů v rámci dané jednodimenzionální škály.⁷ Na tomto místě je vhodné zdůraznit, že validita všech těchto uvedených zjednodušujících modelových předpokladů slábne při přechodu z úrovně hospodářské politiky národních států na municipální úroveň.

Základní model lze demonstrovat prostřednictvím grafu 1, kde osa x vyjadřuje ideologickou orientaci a osa y podíl voličů. Křivka w znázorňuje rozložení četnosti podílu voličů podle jejich ideologické orientace. Pokud se voliči rozhodují v rámci parlamentních nebo komunálních voleb mezi dvěma politickými stranami A a B, o nichž můžeme bez újmy na obecnosti předpokládat, že se pozice B (hospodářsko-politický program strany B) nachází vpravo od pozice A (hospodářsko-politického programu strany A), potom lze očekávat, že všichni voliči, jejichž optimální pozice leží vpravo od B, budou hlasovat pro

3 Přestože byl původní model voliče mediána na půdě školy veřejné volby významně rozpracován (zejména ve směru zrealňování původních předpokladů a výzkumem s tím spojených dopadů na dosahování rovnováhy většinového rozhodování), pro účely tohoto příspěvku postačí presentovat hlavní závěry standardního modelu.

4 Přehledně je problematika podmínek, za kterých se v politicko-ekonomických procesech prosazují preference voliče mediána, zpracována v učebnici Public Choice II od D. C. Muellera (1989).

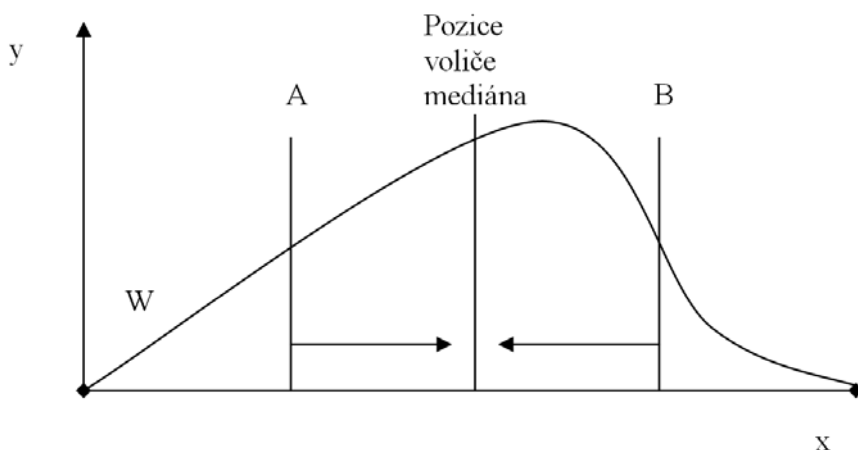
5 Zobecnění modelu na existenci více než dvou stran je problematické, neboť je třeba počítat s možnostmi vytváření koalic a podněty ke strategickému chování.

6 Zobecněním modelu na vícedimenzionální rozhodování voličů vyvstává problém paradoxu hlasování a nestability výsledků většinových rozhodnutí na základě existence cyklických většin.

7 Požadavek jednovrcholovosti patří mezi nejznámější omezení individuálních preferencí (jakožto porušení jedné z podmínek Arrowova teorému nemožnosti), které umožňuje v kombinaci s předpokladem jednodimenzionálního rozhodování vyhnout se paradoxu hlasování.

stranu B, zatímco všichni voliči, jejichž optimální pozice leží vlevo od A, podpoří hospodářsko-politický program strany A. Voliči, jejichž optimální pozice se nacházejí mezi body A a B, budou hlasovat pro tu stranu, která je blíže jejich optimální pozici. Protože je od optimální pozice středového voliče na uvedené škále vzdáleno stejné množství voličů jak nalevo, tak napravo, bude zvolena ta z obou politických stran, jejíž hospodářsko-politický program bude lépe odpovídat pozici – preferencím – středového voliče.

Graf 1
Model voliče mediána



Hospodářsko-politické programy A a B zakreslené v grafu 1 nepředstavují rovnovážné pozice ani jedné z obou politických stran. Levicově orientovaná strana A se pokusí získat další volební hlasy tím, že se pokusí předložit hospodářsko-politický program, který se bude silněji orientovat na středového voliče: mnozí voliči, kterým byl doposud bližší program strany B, se tak nyní rozhodnou pro stranu A vzhledem ke změně jejího hospodářsko-politického programu. Voliči, kteří se nacházeli nalevo od původní pozice hospodářsko-politického programu strany A, pro ni budou i nadále hlasovat, neboť její nový program – i přes posun strany A směrem doprava – lépe odpovídá jejich preferencím než program strany B. Tatáž úvaha platí i pro stranu B, která může odebrat politické straně A voličské hlasy, pokud se bude se svým hospodářsko-politickým programem pohybovat směrem k preferencím středového voliče. Rovnovážný stav je dosažen za situace, kdy obě strany orientují své programy na středového voliče. Identické ideologické pozice obou stran⁸ tak znamenají pro obě politické strany stejnou šanci na vítězství (zvolení prostou většinou) ve volbách.

Dokonale konkurenční prostředí tak vede v Downsově modelu k rovnováze, která je charakteristická politikou odpovídající preferencím voliče mediána. Obě strany – ať

⁸ V politologii a v rámci praktické politiky bývá termín konkurence mezi politickými stranami používán především v souvislosti, kdy se politické programy dvou stran výrazně rozcházejí. Z hlediska teorému voliče mediána svědčí uvedená situace naopak o nízké kvalitě konkurence na straně nabídky politických programů, neboť žádná z obou stran zřejmě neusiluje o získání volebních hlasů konkurenční politické strany přiblížením obou programů.

už na národní nebo komunální úrovni – konvergují při každé politické otázce právě k této rovnováze.

Implikace pojetí dokonale konkurenčního politického trhu pro blahobyt občanů jsou nabílední. V modelu dokonalé politické konkurence neexistuje příležitost vládní politické strany k vyhledávání a realizaci renty ve smyslu monopolního zisku. Rovnováha na dokonale konkurenčním trhu je pareto-optimální⁹. Z hlediska efektivnosti vede konkurence mezi politickými stranami v Downsově modelu *ceteris paribus* k obdobnému výsledku jako dokonalá konkurence na ekonomických trzích. Pro politiku vyplývající z bodu rovnováhy dokonalé konkurence politických stran by se zřejmě rozhodl i benevolentní despota, jehož cílem by bylo maximalizovat společenskou funkci blahobytu.

V dalším je odmítáno nahlížení na reálně existující politické trhy jako na dokonale konkurenční systémy. Jak benevolentní despota, tak podmínky dokonalé konkurence jsou idealistickými konstrukty, které neodpovídají reálným souvislostem politiky. Tak jako je forma nedokonalé konkurence reálnou vlastností soudobých hospodářství, panují podmínky nedokonalé konkurence i na politických trzích. Předpoklad dokonale konkurenčního prostředí a priori vylučuje komparativní institucionální analýzu, o níž se opírá moderní nová politická ekonomie při vývoji hospodářsko-politických doporučení.

Pokud je odmítána platnost modelu dokonalé konkurence na úrovni národních států, pro kterou byl primárně vyvinut, nabízí se jeho ještě vyhraněnější odmítnutí při přechodu k lokálnímu politickému trhu, neboť na komunální úrovni se navíc ještě vyostřuje nereálnost výchozích předpokladů modelu.

3. Nedokonalá politická konkurence

Je-li upuštěno od nahlížení na reálně politické trhy jako na dokonale konkurenční systémy, otevírá se prostor pro komparativní analýzu institucí, které by mohly přiblížit výsledky běžné politiky preferencím voliče mediána.

Z hlediska posouzení vlivu institucí (zejména nástrojů přímé demokracie) na kvalitu fungování politického trhu jsou v dalším rozlišovány dvě základní formy nedokonalé politické konkurence.

3.1 Monopolní postavení výkonné moci ve vztahu k opozici

Počínaje Nordhausem (1975) dochází k rozmachu literatury věnované politicko-ekonomickým cyklům.¹⁰ Z hlediska zaměření tohoto příspěvku je podstatná forma konkurence, kterou politicko-ekonomické modely předpokládají. Výkonná moc (vláda, prezident) disponuje ve všech těchto modelech monopolním postavením, neboť může maximalizovat svůj užitek (na rozdíl od opozice) nasazením hospodářsko-politických nástrojů, které jí umožňují produkovat politicko-ekonomické cykly.

⁹ V případě, že by bylo možné zlepšit pozici jednoho z voličů, aniž by muselo dojít k znevýhodnění ostatních voličů, by existovala příležitost nabídnout takový volební program, kterým by získala jedna z politických stran volební hlas příslušného voliče na úkor druhé politické strany.

¹⁰ Pro přehled přístupů k politicko-ekonomickým cyklům viz Frey (1997).

Vzhledem k negativním účinkům politicko-ekonomických cyklů na stabilitu hospodářství lze předpokládat, že hospodářsko-politická opatření vyvolávající politicko-ekonomické cykly povedou k výsledkům, které neodpovídají preferencím voliče mediána. Posilování konkurence na politickém trhu prostřednictvím omezení možností a tlumení podnětů vládnoucích politiků k produkci politicko-ekonomických cyklů tak představuje jednu z cest, jak přiblížit výsledky politicko-ekonomických procesů preferencím voliče mediána.

Ve vývoji teorie politicko-ekonomických cyklů lze identifikovat dva metodologicky odlišné přístupy, které jsou relevantní z hlediska jejich možností k uchopení vztahu politiků (agentů) a voličů (principálů) a zkoumání významu institucí přímé demokracie pro hospodářskou politiku. Zásadní rozdíl obou přístupů spočívá v odlišném pojetí charakteru podnětů pro chování vlády.

První přístup buď navazuje na Downsovo pojetí politických stran usilujících o maximalizaci hlasů získaných ve volbách¹¹, nebo vychází z předpokladu, že cílem politických stran je prosazení příslušné hospodářsko-politické ideologie.¹² Charakteristickým rysem tohoto přístupu je důraz na apriorní definici preferencí politiků jako východisko pro následnou konstrukci mechanistických politicko-ekonomických modelů (vedle Hibbse a Nordhause je třeba zmínit zejména Alesinu a Tabelliniho jako reprezentativní autory tohoto přístupu). Jen malá pozornost je naopak věnována jednotlivým restrikcím a institucím ovlivňujícím chování vlády.

Druhý přístup představovaný zejména profesory Freyem a Schneiderem (1978) naopak vytváří předpoklady k analýze vlivu institucí na fungování politicko-ekonomických procesů, neboť volby chápe jako jedno z omezení (např. vedle legislativních), kterému vláda při maximalizaci svého užtku musí čelit. Tím se otevírá prostor pro komparativní institucionální analýzu, která by mohla posoudit roli institucí (včetně instrumentů přímé demokracie) z hlediska posílení konkurence mezi vládou a opozicí (resp. z hlediska oslabení motivů ke zneužívání monopolního postavení vlády), a tím i stabilizace politicko-ekonomického cyklu.

Současně se tak z metodologického hlediska otevírá prostor pro zkoumání politicko-ekonomických cyklů i v rámci lokálního politického trhu. Pokud připustíme, že není rozhodující rozdíl v obsahu užtkové funkce mezi předsedou vlády a starostou obce, zohledníme odlišný hospodářsko-politický arzenál, který mají k dispozici pro naplňování svých cílů a vyjdeme z omezené informovanosti a paměti voličů, lze pozorovat „politicko-ekonomické cykly“ dané termínem voleb i na lokální úrovni. Za zmínku stojí např. nárůst investiční aktivity ve volebním roce spojený s nárůstem zadluženosti obce, jejíž řešení se přesouvá na nadcházející volební období. Vysvětlení tohoto jevu je možné opřít o stejný princip využívání hospodářsko-politických nástrojů za účelem omezení soutěže mezi politickými kandidáty, jaký stojí za tradičními modely politicko-ekonomických cyklů na národní úrovni, které pracující s národohospodářskými kategoriemi jako hospodářský růst, míra nezaměstnanosti a inflace.

11 Representativní model oportunistického politicko-ekonomického cyklu tohoto typu vyvinul W. D. Nordhaus (1975).

12 Největší zásluhy na rozvoji ideologického politicko-ekonomického cyklu bývají přiznávány D. A. Hibbsovi (1977).

3.2 Monopolní postavení *classe politique* a dobře organizovaných zájmových skupin ve vztahu k voličům a občanům

Vyjdeme-li z dobře známých předpokladů nové politické ekonomie, že politici sledují své vlastní zájmy, jsou nedokonale informováni o voličských preferencích, mají příliš velký prostor pro diskreční jednání, jejich volební sliby nejsou závazné a že voliči disponují asymetrickými informacemi¹³, potom lze v případě podmínek čistě reprezentativních demokracií očekávat ještě zásadnější aspekt selhávání politického trhu (ve smyslu odchýlení hospodářské politiky od preferencí voliče mediána), než jaký představuje existence politicko-ekonomického cyklu. Při absenci prvků přímé demokracie vytváří reprezentativní demokracie vhodné prostředí pro vznik kartelu etablovaných politiků (*classe politique*) a realizaci jeho renty na úkor spotřebitelského přebytku řadových občanů.¹⁴ Nejde přitom o to, že by politici byli „špatní“ či horší než ostatní občané. Jako všichni ostatní však sledují i svoje osobní zájmy.

Z předpokladu potenciální divergence zájmů individuí ve společnosti vyplývá, že mohou existovat oblasti, ve kterých mají etablovaní politici společné zájmy, které mohou být v rozporu se zájmy občanů. Společné zájmy v rozporu se zájmy občanů přitom mohou mít jak politici na úrovni národních států, tak i na lokální komunální úrovni.

Existenci politického kartelu lze ilustrovat pomocí grafu 2 na příkladu hospodářsko-politického rozhodování o míře centralizace fiskálních příjmů a výdajů¹⁵. Osa x grafu 2 znázorňuje míru příjmů a osa y představuje míru výdajů veřejných rozpočtů, o nichž je rozhodováno na úrovni centrálních – národních – politických zastupitelů. Pohyb podél os ve směru šipek znamená vyšší míru centralizace, a tudíž nižší objem prostředků, o jejichž výběru a užití je rozhodováno na municipální úrovni. V grafu figuruje celkem 5 aktérů¹⁶, jejichž ideální pozice jsou znázorněny body 1 až 5. Kolem těchto bodů jsou zakresleny indiferenční kruhy¹⁷. Bod P reprezentuje status quo z hlediska míry centralizace fiskálních příjmů a výdajů.

13 Asymetrickou informaci je obecně možno považovat za jednu z příčin selhávání trhu. Pojem informační asymetrie může být použit jak pro situaci, kdy voliči jako principálové v politicko-ekonomickém systému disponují omezenými informacemi oproti politickým zastupitelům (agentům), tak i pro situaci, kdy se jednotliví voliči a zájmové skupiny navzájem odlišují mírou informovanosti o hospodářsko-politických záležitostech.

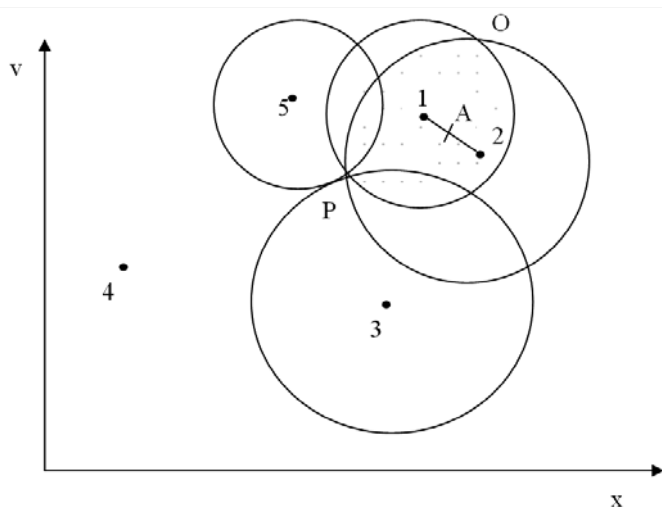
14 K teorii vyhledávání renty viz Tollison (1982).

15 Charles B. Blankart (1999) představil na příkladu Německé spolkové republiky kartelovou hypotézu, podle které je proces centralizace rozhodování o veřejných příjmech a výdajích důsledkem kartelu, který uzavírají spolkové země, aby se vyvarovaly daňové konkurenci. Aby bylo možné současně eliminovat inherentní nestabilitu kartelu, bylo zapotřebí přenést daňovou kompetenci na centrální stát. Ten je schopen garantovat (a sankcionovat) závazná pravidla, za což je „odměňován“ dodatečnými výdajovými kompetencemi, které lze nasadit k maximalizaci volebních hlasů či k realizaci renty zastupitelů na národní úrovni. Centralizace rozhodování na straně příjmů tak jde ruku v ruce s centralizací výdajové politiky. Vysvětlení procesu centralizace na základě kartelové hypotézy je v rozporu s tradičním normativním viděním založeným na principu subsidiarity, existenci úspor z rozsahu nebo interregionálních „spillover“ efektech. Lze předpokládat, že proces „plíživé“ centralizace iniciovaný politickým kartelem není v souladu s preferencemi voliče mediána.

16 V presentovaném modelovém případě tvoří těchto pět aktérů parlament, vláda a tři skupiny voličů, přičemž má každý z aktérů odlišné preference co se míry a struktury zdanění týče. Implicitně se přitom předpokládá vyrovnaný rozpočet.

17 Pro zjednodušení se předpokládá, že odchylky od ideálních pozic jsou jednotlivými aktéry hodnoceny stejně.

Graf 2 Odklon hospodářské politiky od preferencí voličů na základě vzniku politického kartelu



Bod 1 představuje ideální pozici centrální vlády, resp. národních politických zastupitelů, bod 2 ideální pozici lokálních politiků.¹⁸ Body 3 až 5 jsou ideálními pozicemi tří skupin voličů, které dohromady představují více než polovinu všech oprávněných voličů¹⁹. Jak političtí reprezentanti na národní úrovni, tak municipální zastupitelé preferují v grafu 2 posílení míry centralizace rozhodování o fiskálních příjmech a výdajích oproti statusu quo. Při jakékoli míře fiskální centralizace uvnitř elipsy PQ budou etablovaní politici jak na národní, tak na komunální úrovni blíže svým ideálním pozicím. Pokud příslušné posílení centrálního přerozdělování neohrožuje šance na znovuzvolení²⁰, může dojít ke kompromisní dohodě mezi zástupci měst a obcí na jedné straně a centrálním parlamentem na straně druhé, která přesune kompetence rozhodování o jednotlivých zdrojích a výdajích veřejných rozpočtů na úroveň bodu A. Srovnáme-li bod A s původní pozicí P z hlediska preferencí ostatních tří aktérů, lze konstatovat, že pozice P jednoznačně lépe odpovídá preferencím voliče mediána.

18 Odlišné zájmy těchto dvou aktérů mohou být dány například skutečností, že oba subjekty jsou voleny v odlišných volbách, mohou reprezentovat odlišné skupiny voličů a být ovlivňovány odlišnými zájmovými skupinami. V uvedeném grafu se vychází z toho, že zatímco političtí reprezentanti na centrální úrovni budou prosazovat vyšší odpovědnost za získávání fiskálních příjmů od politických reprezentantů na municipální úrovni, budou naopak usilovat o vyšší podíl fiskálních výdajů, o jejichž užití má být rozhodováno na centrální úrovni. Přesně opačná bude pozice obecních politických zastupitelů, v jejichž zájmu bude přerozdělovat i ty prostředky, které se získávají z centrálních daní.

19 V souladu s předpokladem potenciální divergence zájmů individuů ve společnosti jsou v grafu 2 zakresleny takové ideální pozice politických zastupitelů jak na národní tak i municipální úrovni, které upřednostňují míru centralizace rozhodování o fiskálních příjmech a výdajích, jež je vzdálenější preferencím voliče mediána než míra centralizace vycházející z pozice statusu quo.

20 I v podmínkách nedokonalé politické konkurence se předpokládá, že politická reprezentace usiluje o znovuzvolení. Tento předpoklad však nepředstavuje dostatečnou restrikcí, aby byli politici během volebního období nuceni jednat v zájmu svých voličů.

Dohodu mezi etablovanými politickými reprezentanty na jedné straně a místními zastupiteli na straně druhé, odklánějící míru centralizace rozhodování o rozpočtových příjmech a výdajích od preferencí voliče mediána, kterou předpokládá graf 2, lze interpretovat jako důsledek kvality politické konkurence umožňující etablovaným politikům vyhledávat a realizovat rentu v politicko-ekonomických procesech.

Z hlediska zaměření tohoto příspěvku není účelné usilovat o podání úplného výčtu oblastí, v nichž spojuje politiky z povolání (ať už na komunální, národní nebo nadnárodní úrovni) společný zájem, který odporuje zájmu voličů.²¹ Obecně se bude jednat o ty oblasti, v nichž monopolní pozice umožňuje politikům (napříč politickými stranami) využívat a případně zvyšovat rentu.

Rozdílný zájem politiků a občanů lze např. očekávat ve věci výše odměn politiků za výkon jejich činnosti. Kartel politiků a politických stran usiluje o zachování či posílení vlastních příjmů z práce v politické oblasti, ať už se jedná o přímé finanční odměny či jiné funkční požitky. Občané naproti tomu většinou nesouhlasí s všemožnými požitky, které si pro sebe politici sami odhlasují.²²

Rovněž bývají ze strany kartelu etablovaných politiků systematicky preferovány diskréční nástroje regulace a přímé zásahy do hospodářství posilující politickou moc před využíváním vestavěných stabilizátorů a cenového mechanismu.

Členové politického kartelu také mohou realizovat rentu formou korupce – např. prostřednictvím přímých plateb za poskytnutí speciálních služeb pouze platcím u při eliminaci ostatních politicko-ekonomických subjektů (Frey, Stutzer, 2003).

V zájmu kartelu etablovaných politiků je uchování jeho výsadního postavení na politickém trhu. To se může projevat např. legislativou znesnadňující vstup do parlamentu malým stranám a „nezávislým kandidátům“, ale především neochotou k přijetí konstituční reformy, jež by posílila soutěž na politickém trhu, a tím snížila realizovatelnou rentu.

Podmínky čistě reprezentativní demokracie rovněž oslabují konkurenci na straně poptávky politiky, tzn. konkurenci mezi jednotlivými společenskými zájmovými skupinami.²³ Pro politicko-ekonomické procesy v reprezentativních demokraciích je charakteristická informační asymetrie, která přeje dobře organizovaným zájmovým skupinám

21 Znalost konkrétní užitkové funkce politiků není z hlediska komparativní institucionální analýzy podstatná. Důležitým východiskem je však otázka, zda institucionální podmínky čistě reprezentativní demokracie více stimuluje politické reprezentanty k vyhledávání renty (ať už ji konkrétně ztělesňuje cokoliv), než by tomu bylo v případě existence práv občanů na referenda a iniciativy.

22 Například ve Švýcarsku, kde lze instrumenty přímé demokracie považovat za nejrozvinutější na světě (i přesto se mluví o takzvané polopřímé demokracii), občané v referendu v roce 1992 neschválili podstatné zvýšení poslanceckých platů a počtu zaměstnanců parlamentu. V čistě reprezentativní demokracii by zřejmě byl tento poslancecký návrh ceteris paribus přijat.

23 Zájmové skupiny jsou subjektem hospodářské politiky založeným na poznání, že sice každý subjekt má svou specifickou strukturu zájmů, ale některé zájmy jsou společné větší či menší skupině lidí. Tyto společné zájmy vedou k vytváření zájmových skupin organizovaných i neorganizovaných (Žák, 1999, s. 781). Základy teorie zájmových skupin na půdě školy veřejné volby položil zejména M. Olson, který vyšel z předpokladu, že s rostoucím počtem členů skupiny se stává nákladnějším uzavření dohody o společné nabídce veřejného statku a vytvoření zábran proti černému pasažérství jednotlivých členů. Jednotlivé skupiny lidí, které spojuje stejný zájem, se odlišují v podmínkách pro efektivní organizaci těchto zájmů.

v jejich úsilí při vyhledávání renty. Výsledkem je další aspekt selhávání politického trhu, spočívající v odklonu od hospodářské politiky, kterou by zřejmě preferoval volič medián.

Jednotlivé zájmové skupiny se liší ve svých možnostech zprostředkovávat informace o potřebách svých klientů politikům a současně informace o činnosti politiků své klientele. Politici vynakládají *ceteris paribus* veřejné prostředky raději ve prospěch těch společenských skupin, o jejichž preferencích jsou lépe informováni a u kterých současně existují lepší předpoklady, že i tyto skupiny jsou naopak lépe informovány o jejich politických opatřeních. Dobře organizované zájmové skupiny jsou konečně také způsobilější lépe kontrolovat a sankcionovat případné nedodržení volebních slibů než hůře organizované zájmové skupiny, jakými jsou např. plátcí daní či spotřebitelé. Proto bývají volební sliby dobře organizovaným zájmovým skupinám důvěryhodnější a závaznější. Špatně organizovaným voličům jsou naopak věnována abstraktní volební hesla slibující „veřejné blaho“, jejichž prosazení nejenže nebývá dodrženo, ale navíc ani ze strany voličů očekáváno.

Monopolní postavení vybraných zájmových skupin na straně poptávky na politickém trhu je ještě umocněno nedostatkem konkurence na straně nabídky. Za této tržní situace pak není prostředkem vyhledávání renty v politickém procesu pouze lepší komunikace a informovanost, která připisuje rentu organizovanějším zájmovým skupinám, ale i rozmanité protislužby, které představují rentu pro politický kartel. Na politickém trhu v reprezentativních demokraciích existují pro chování subjektů strany nabídky i poptávky značné podněty k morálnímu hazardu.²⁴

3.3 Instituce k tlumení nedokonalosti politických trhů

Ve standardních reprezentativních demokraciích existuje řada institucí, které mají omezovat uvedené nedokonalosti politických trhů. V zásadě lze rozlišovat následující poměrně odlišné formy institucí (Frey, Stutzer, 2003).

1. Právní normy mající zamezit politikům v realizaci rent. Standardně jsou tyto normy zaměřeny zejména proti korupci. Na tomto místě je však třeba upozornit, že existují minimálně dvě nutné podmínky efektivnosti těchto pravidel, které nemusí reálné právní systémy uspokojivě splňovat. Právní normy musí být jednak vymahatelné, jednak nesmí existovat možnosti k jejich obcházení. Navíc tyto instituce mohou omezit jen dílčí část vyhledávání renty v politicko-ekonomických procesech. Zásadní problém spočívající v systematickém odchylování hospodářské politiky od preferencí voliče mediána tyto instituce neřeší.
2. Jinou možností představuje ustanovení speciálních „nezávislých“ institucí (typu centrálních bank, soudů, ombudsmanů, komisí). Tyto instituce jsou obecně tím méně efektivní, čím více jsou závislé na politicích, které mají kontrolovat. Jsou-li tyto instituce např. voleny parlamentem, není možné v souvislosti s jejich

²⁴ Morální hazard lze definovat jako jednání někoho, kdo využije asymetrických informací k získání vlastního prospěchu na úkor jiných. Tento příspěvek předpokládá využívání lepší informovanosti politických reprezentantů při sledování jejich vlastních zájmů na úkor voličů a rovněž využívání lepší informovanosti dobře organizovaných zájmových skupin na úkor preferencí voliče mediána.

působením očekávat výraznější snížení rent politického kartelu, neboť tyto instituce se de facto stávají jeho součástí.

3. Zásadní nástroj, o který se opírají ústavy standardních reprezentativních demokracií při řešení hrozby systematického odchylování hospodářské politiky od preferencí řadových občanů, představuje soutěž politických stran. Ústavy přitom obsahují řadu prvků, které mají posílit soutěž a znesnadňovat tvorbu politického kartelu. Za hlavní prvky v tomto smyslu lze považovat rozdělení moci na exekutivní, legislativní a soudní, dvě komory parlamentu či federální princip uspořádání státu.

Vzhledem k tomu, že uvedené formy institucí v reprezentativních demokraciích zřejmě nezabezpečují dostatečné tlumení uvedených nedokonalostí politického trhu, nabízí se prozkoumat možnosti obohacení stávajících standardních reprezentativně demokratických systémů o další instituce a provést příslušnou komparativní analýzu.

4. Mechanismy působení nástrojů přímé demokracie na kvalitu politické konkurence

V následujícím bude věnována pozornost analýze mechanismu působení referend a iniciativ na oslabení monopolního postavení etablovaných politiků a dobře organizovaných zájmových skupin na lokálních i národních reprezentativně demokratických politických trzích.

Asymetrii ve prospěch etablovaných politiků a dobře organizovaných zájmových skupin, která odchyluje hospodářskou politiku v čistě reprezentativních demokraciích od preferencí voliče mediána, lze oslabit, pokud je politický systém obohacen o nástroje přímé demokracie. Účinnost nástrojů přímé demokracie se opírá zejména o následující mechanismy (Eichenberger, 1999).

1. Polopřímá demokracie²⁵ umožňuje vstup novým politikům na politický trh. Zatímco v čistě reprezentativních demokraciích je zastupitelům příznáno výsadní postavení při určování politické agendy, mohou občané a nově vzniklá hnutí formou iniciativy bezprostředně ovlivnit předmět a pořadí politického rozhodování.²⁶ Hrozba využití iniciativy nutí etablované politické strany reagovat rychleji na nové politické potřeby a ve větší míře zohledňovat zájmy slabě organizovaných zájmových skupin. V opačném případě totiž riskují, že nová politická uskupení přijdou s úspěšnou iniciativou (vyvolají referendum, v němž bude jejich návrh schválen) a sama se tak etablují na politickém trhu.
2. Polopřímá demokracie usnadňuje občanům (principálům) řešení problému kontroly politiků (agentů). Pomocí iniciativ a referend mohou voliči zasáhnout do politického procesu i v období mezi volbami a korigovat hospodářsko-politická rozhodnutí politické reprezentace jak na národní, tak na lokální úrovni. Za pozornost stojí i preventivní funkce nástrojů přímé demokracie, kterou přispívají k řešení problému principála a agenta. Samotná možnost iniciovat referendum, jak bylo již

25 Polopřímou demokracií se rozumí representativní demokracie obohacená o prvky přímé demokracie.

26 Jak bylo ukázáno na půdě nové politické ekonomie, získávají právě ty politické skupiny zásadní výhodu, které mohou rozhodovat o pořadí jednávání jednotlivých politických návrhů (Frey a Bohnet, 2001).

naznačeno v předchozím bodě, totiž odrazuje politiky od uzavírání dohod, které by směřovaly proti preferencím občanů.

3. Polopřímá demokracie zvyšuje závaznost a věrohodnost volebních slibů. V referendech se rozhoduje o jasně formulovaných právních normách. Konkrétní předlohy jsou jednoznačné a věcně zaměřeny, a proto i závaznější než mlhavé a ideologické stranické programy. Tím umožňuje přímá demokracie všem politickým uskupením předkládat věrohodné politické návrhy. Tato skutečnost souvisí s výše uvedeným mechanismem, kdy bylo argumentováno, že referenda a iniciativy otevírají politický trh novým subjektům. Nová politická strana, která je málo známá a která ještě neměla příležitost vybudovat si reputaci, se může v rámci polopřímé demokracie etablovat na věcných iniciativách. Naopak v čisté reprezentativní demokracii existují vzhledem k relativně nižší věrohodnosti převážně ideologických volebních slibů mnohem účinnější bariéry vstupu na politický trh.
4. Polopřímá demokracie zvyšuje informovanost²⁷ a snižuje informační asymetrii subjektů politicko-ekonomického systému. Široká veřejná (i soukromá) diskuse, která předchází referendům, je mnohem intenzivnější než debata, která předchází politickým rozhodnutím v čisté reprezentativních demokraciích. Jakmile rozhodují nositelé hospodářské politiky bez jakékoliv možnosti participace občanů, nemá pro občany smysl se informovat o alternativních řešeních daného hospodářsko-politického problému. Instituce přímé demokracie naopak pro občany vytvářejí silnější podněty k získávání konkrétních informací o politických otázkách jak pro jejich vlastní orientaci, tak za účelem přesvědčování druhých.

Důležitým aspektem diskuse mezi občany v polopřímé demokracii je její jasné, věcné ohraničení. Pokud se možnost rozhodování občanů omezuje na účast v parlamentních volbách, existují podstatně horší předpoklady pro podnícení věcné veřejné diskuse, neboť v tomto případě se občané koncentrují na příliš odlišné politické otázky a jejich ideologické dimenze. Instituce přímé demokracie rovněž ve větší míře motivují jednotlivé nositele hospodářské politiky a politické strany ke konstruktivnější účasti na veřejné diskusi. V případě parlamentních voleb soustředí politici svou volební kampaň výhradně na ta témata, v nichž se považují relativně k ostatním politickým subjektům za kompetentnější. Různé politické strany potom nutně tematizují odlišné hospodářsko-politické otázky. Díky referendům jsou naproti tomu nuceni zaujímat stanoviska k předkládaným návrhům na řešení konkrétních hospodářsko-politických problémů a věcně argumentovat proti ostatním politickým subjektům.

Nárůst informovanosti občanů přispívá k snižování asymetrického postavení jednotlivých zájmových skupin ve společnosti. Politici získávají informace o preferencích a problémech i špatně organizovaných zájmových skupin a občané mohou lépe posoudit postoje a výsledky jednotlivých politických zastupitelů.

Uvedené mechanismy tak nejen zvyšují motivační podněty pro nositele hospodářské politiky k respektu preferencí občanů, ale současně vytvářejí *ceteris paribus* i lepší předpoklady, aby zvolení zastupitelé měli vůbec možnost jednat v zájmu svých voličů.

27 K empirické evidenci viz Benz a Stutzer (2004).

Analýza mechanismů, kterými nástroje přímé demokracie zkvalitňují konkurenci na politickém trhu, implikuje jejich možnosti při tlumení motivací k produkci politicko-ekonomických cyklů a realizaci renty na úkor „spotřebitelského přebytku“ voliče mediána.

5. Efekty nástrojů přímé demokracie na tlumení základních projevů selhávání politického trhu

V této kapitole bude nastíněn vliv nástrojů přímé demokracie na omezování podnětů k zneužívání výsadního postavení

- vlády vůči opozici, odrážející se zejména v produkci politicko-ekonomických cyklů,
- kartelu etablovaných politických reprezentantů vůči voliči mediánovi, projevující se dobýváním renty v politicko-ekonomických procesech.

Prostřednictvím iniciativ lze ovlivnit politickou agendu a přijít s prosazováním takových zájmů, které jsou protichůdné zájmům vlády, resp. politického kartelu. Referenda naproti tomu plní spíše kontrolní funkci, neboť umožňují korigovat hospodářsko-politická rozhodnutí přijatá exekutivou či legislativou.

5.1 Působení nástrojů přímé demokracie na stabilizaci politicko-ekonomického cyklu

V souvislosti s otázkou stabilizace politicko-ekonomických cyklů byla doposud institucím přímé demokracie, na rozdíl od instituce nezávislosti centrální banky či jiných konstitučních návrhů týkajících se převážně volebních pravidel (viz např. Mueller, 1996), věnována jen malá pozornost.

Posouzení efektu nástrojů přímé demokracie v souvislosti s politicko-ekonomickými cykly záleží zejména na předpokladech, které přijmeme ohledně kvality formování očekávání voličů a délce jejich paměti.

K stabilizaci klasických politicko-ekonomických cyklů na národní úrovni

Vyjdeme-li v souladu se školou racionálních očekávání z předpokladu, že voliči formují svá očekávání racionálně, zneužívání monopolního postavení vlády je značně omezeno. Politicko-ekonomické subjekty přizpůsobují své chování (racionálně) očekávaným hospodářsko-politickým opatřením vlády, a tím je za předpokladu dokonale pružných cen plně neutralizují. Hospodářská politika je prakticky neúčinná, ekonomika se pohybuje na úrovni potenciálního produktu.²⁸ Pouze informační asymetrie mezi vládou a ostatními politicko-ekonomickými subjekty umožňují vládě krátkodobě vychýlit ekonomiku z její dlouhodobě rovnovážné úrovně.

Jak již bylo argumentováno v předchozí kapitole, vyvolávají referenda a iniciativy mezi politicko-ekonomickými subjekty rozsáhlou diskusi hospodářsko-politických důsledků jednotlivých opatření, při níž dochází jak k celkově vyšší informovanosti voličů, tak ke stírání informačních asymetrií mezi politicko-ekonomickými subjekty.

28 V dalším je abstrahováno od existence nabídkových šoků na ekonomiku.

Tímto efektem tak referenda a iniciativy napomáhají voličům a opozici při stabilizaci politicko-ekonomických cyklů.

Význam nástrojů přímé demokracie se naplno projeví v případě klasických modelů politicko-ekonomického cyklu (Nordhausova oportunistického a Hibbsova ideologického), které vycházejí z omezené paměti voličů a adaptivního způsobu formování jejich očekávání, a předpokládají tak vyšší účinnost hospodářské politiky vlády. Prostor k zneužívání monopolního postavení vlády ve vztahu k opozici se díky institucím přímé demokracie značně oslabuje, neboť opozice má jejich prostřednictvím možnost provádět účinnější kontrolu, a dokonce iniciovat korekce vládní hospodářské politiky.

V čistě reprezentativní demokracii se sice opoziční politici pokoušejí poukazovat na negativní důsledky vládních hospodářsko-politických opatření – v případě oportunistických politicko-ekonomických cyklů na důsledky předvolebních deficitů – fakticky však nedisponují rozhodovací pravomocí, která by mohla uvedeným deficitům zabránit. Vzhledem k omezené paměti voličů a jejich adaptivním očekáváním navíc nemohou ve volební kampani počítat s úspěšnou kritikou vládní hospodářské politiky.

V případě, že opoziční strany mají možnost iniciovat veřejnou diskusi a obrátit se tak na voliče přímo v okamžiku, kdy se rozhoduje o příslušném hospodářsko-politickém opatření, jsou podněty produkovat politicko-ekonomické cykly výrazně tlumeny.

K stabilizaci politicko-ekonomických cyklů na lokální úrovni

Rozsah a charakter politicko-ekonomických cyklů na lokálním politickém trhu stejně jako účinky přímé demokracie na jejich stabilizaci jsou zásadně determinovány mírou fiskální autonomie příslušných samosprávných celků.

Možnost iniciovat místní referendum o komunálním rozpočtu (zejména ve věci zadlužování obce) analogicky jako na národohospodářské úrovni z kvalitňuje konkurenci i mezi politickými reprezentanty na lokálním politickém trhu. Politicko-ekonomické subjekty, které nedisponují v zastupitelstvu potřebnou většinou k zabránění zvýšeným výdajům v souvislosti s termínem voleb, mají možnost využívat pozitivních účinků nástrojů přímé demokracie zejména na zvyšování informovanosti občanů a snižování informačních asymetrií. Tím se vytváří účinná bariéra proti eventuálnímu zneužívání monopolního postavení vládnoucí koalice.

5.2 Působení nástrojů přímé demokracie na tlumení podnětů pro vznik politického kartelu

Referenda a iniciativy představují zásadní pojistku proti realizaci renty politickým kartelem jak na národní, tak na lokální úrovni. Klíčová je v tomto smyslu vlastnost nástrojů přímé demokracie dávající rozhodovací pravomoc politicko-ekonomickým subjektům nepatřícím do politického kartelu. Řadoví voliči na rozdíl od nejrůznějších „nezávislých“ komisí nejsou integrováni do „classe politique“ a vymykají se kontrole politiků.

K tlumení podnětů pro vznik politického kartelu na národní úrovni

Působení nástrojů přímé demokracie proti vzniku politického kartelu lze nastínit na již zmíněné tendenci k centralizaci fiskální politiky, jak ji odhalil Charles B. Blankart (1999) ve své "kartelové hypotéze". Zvolený případ současně ukáže místní přesah lokálních referend, resp. jejich národní dimenzi.

Podněty komunálních politiků k vytvoření politického kartelu za účelem vyvarování se daňové konkurence ovšem nemají (jak sám autor zdůrazňuje) obecnou platnost. Podněty k centralizaci fiskální politiky jsou endogenní součástí pouze těch systémů, kde bylo možné přenést kompetence k fiskálnímu zákonodárství na centrální úroveň jako garanta stability kartelu místních zastupitelů, který je schopen sankcionovat dodržování závazných pravidel.

Právě na základě kompetence centrálních orgánů rozhodovat o fiskálním zákonodárství Blankart vysvětluje diametrální rozdíl vývoje centralizace fiskálního rozhodování ve Švýcarsku a Spolkové republice Německo od druhé světové války.²⁹ Zatímco v Německu, kde byly kompetence k fiskálnímu zákonodárství přeneseny na centrální úroveň, došlo během sledovaného období k výrazné centralizaci rozhodování o veřejných příjmech a výdajích, ve Švýcarsku, kde podléhá přenos fiskálních kompetencí obligatorním referendům, byl pozorován přesně opačný vývoj. Řada návrhů na centralizaci fiskální politiky byla švýcarskými voliči v referendech odmítnuta. Významnější daňové kompetence přitom byly přenášeny vždy jen na časově omezené období. Nástroje přímé demokracie tím prokázaly schopnost úspěšně destabilizovat bázi pro vznik kartelu.

Prostřednictvím institucí přímé demokracie tak mohou občané tlumit podněty etablovaných politiků k omezování politické soutěže (v uvedeném případě v oblasti fiskální politiky) a naopak vytvářet předpoklady, aby byli političtí reprezentanti jak na národní, tak na lokální úrovni více nuceni sledovat preference voliče mediána. V této perspektivě se nabízí přenést pozornost i na nadnárodní rovinu a posoudit roli nástrojů přímé demokracie, kterou sehrávají, resp. mohou sehrát například v rámci evropského integračního procesu.

K tlumení podnětů pro vznik politického kartelu na místní úrovni

Stejně jako v případě politicko-ekonomických cyklů jsou efekty nástrojů přímé demokracie na tlumení podnětů pro vznik politického kartelu na místní úrovni zásadně determinovány mírou fiskální autonomie samosprávných jednotek.

Efekty působení nástrojů přímé demokracie proti systematickému odchylování hospodářské politiky od preferencí voličů na lokálním politickém trhu lze demonstrovat na příkladu omezování zadluženosti veřejných rozpočtů.

29 V roce 1950 byl stupeň centralizace u daní v obou zemích přibližně stejný – podíl daní vybíraných na základě spolkových zákonů představoval přibližně 60 % celkových daňových výnosů. V roce 1995 stoupl tento podíl v případě Německa na 93 %, zatímco ve Švýcarsku naopak poklesl na 47 % (Charles B. Blankart, 1999). V souvislosti s tímto vývojem a v souladu s kartelovou hypotézou lze pozorovat i korelaci rostoucí centralizace s růstem daňové zátěže a státního dluhu.

Vliv nástrojů přímé demokracie na tlumení zadlužování veřejných rozpočtů již byl ukázán přes stabilizaci politicko-ekonomických cyklů. Zatímco v případě politicko-ekonomických cyklů jde o zneužívání monopolního postavení vlády vůči opozici, lze na případu zadlužování veřejných rozpočtů nastínit přínos přímých participačních práv pro tlumení projevů ještě závažnější formy nedokonalé konkurence na politickém trhu, která předpokládá dohodu, resp. společný zájem vládnoucích politiků s etablovanými opozičními politickými reprezentanty.

V této souvislosti si lze představit nejrůznější “investiční rozvojové” výdaje, které nutně nemusí mít bezprostřední souvislost s krátkodobým volebním cyklem a jsou primárně zaměřeny na uspokojení preferencí dobře organizovaných zájmových skupin. Vztah těchto politicko-ekonomických subjektů strany poptávky na politickém trhu s etablovanými politickými reprezentanty (vládními i opozičními) je přitom charakteristický tím, že je dlouhodobě pěstován nezávisle na hlasování těchto dobře organizovaných zájmových skupin ve volbách. Tím je dána zásadní odlišnost od podniků vládních a opozičních politických reprezentantů, které determinují politicko-ekonomický cyklus, kdy jsou fiskální výdaje, realizované v souvislosti s termínem voleb, směřovány primárně na kupování volebních hlasů.

Zatímco v souvislosti se stabilizací politicko-ekonomických cyklů byly zdůrazněny účinky referend a iniciativ na posílení pozice hlavních opozičních sil, lze v případě tlumení podniků k dobývání renty považovat za hlavní mechanismus vedoucí ke zkvalitnění konkurence na politickém trhu oslabení bariér vstupu pro nové subjekty.

Fiskální restrikce omezuje příležitosti k vyhledávání renty v politicko-ekonomických procesech. V čistě reprezentativní demokracii se proto místní vlády standardně vyhýbají úsporným opatřením, přestože tato bývají součástí předvolebních slibů. Postoj jednotlivých opozičních politických stran³⁰ bude přitom zřejmě záviset na jejich možnostech podílet se na rentě, jejíž realizaci by fiskální restrikce mohla ohrožovat.

Dle Eichenbergera (1999) racionální voliči ve standardních reprezentativních demokraciích postupně přizpůsobí této souvislosti svá očekávání. Výsledkem je pokles důvěryhodnosti těch volebních slibů, které nejsou v souladu s preferencemi kartelu etablovaných politiků. Nízká závaznost volebních slibů v čistě reprezentativních demokraciích nahrává výsadnímu postavení politického kartelu, neboť tak vytváří bariéru vstupu nových subjektů na politický trh.

V této souvislosti Eichenberger zdůrazňuje zcela jiné předpoklady opozičních, ještě neetablovaných, politických stran k prosazování hospodářsko-politických cílů v polopřímé demokracii. Neetablovaná (resp. nově založená) politická strana může sama iniciovat rozhodnutí občanů o snižování zadluženosti veřejných rozpočtů nebo zamítnutí chystaných „veřejných“ investic iniciovaných dobře organizovanými zájmovými skupinami. I nově začínající strana má tak příležitost etablovat se svými návrhy na konsolidaci veřejných financí. Míra důvěryhodnosti hospodářsko-politických koncepcí, které mohou být v rozporu se zájmy politického kartelu, je tak díky

30 Faktickou podporu vládnímu záměru obejít volební slib fiskální restrikce lze předpokládat zejména v případě menšinové vlády, která je nucena umožňovat vyšší participaci na realizaci rent i ostatním parlamentním stranám, na kterých je existenčně závislá.

nástrojům přímé demokracie značně posilována, neboť v případě schválení příslušného návrhu v referendu rozhodnutí nabude právní účinnosti.

Uvedený rozdíl v podmínkách k omezování zadluženosti veřejných rozpočtů je v souladu s výsledky empirického výzkumu za použití moderních statistických metod (pro přehled viz Kirchgässner, Feld, Savioz, 1999).

5.3 K motivacím politicko-ekonomických subjektů ve standardních reprezentativních demokraciích posilovat participační práva občanů

Nástroje přímé demokracie mohou rozvinout své pozitivní účinky ke stabilizaci politicko-ekonomických cyklů a tlumení tendencí k vyhledávání renty na úkor voliče mediána, nejsou-li blokovány ze strany politického kartelu. Politici jsou si dobře vědomi efektů, které hrozí spustit posílení participačních práv občanů. Proto standardně vystupují proti prvkům přímé demokracie, které představují značné restriktce pro sledování jejich vlastních zájmů.

Posílení participačních práv občanů je nevýhodné zejména pro vládní strany. Oproti čistě reprezentativní demokracii zaznamenají vládní strany značné zúžení prostoru pro sledování svých ideologických cílů a uspokojování potřeb dobře organizovaných zájmových skupin na úkor preferencí voliče mediána. Exekutivní činnost se stává náročnější a slibuje realizaci nižších rent.³¹

Nástroje přímé demokracie ovšem mohou narážet na odpor i u opozičních stran. Občané díky institucím přímé demokracie disponují efektivním opozičním instrumentem, což může oslabovat význam zejména etablovaných parlamentních politických stran, kterým může být v systému čistě reprezentativní demokracie umožněna participace na realizaci rent.³² Protože však iniciativy a referenda, jak bylo zmíněno v souvislosti s jejich úlohou při stabilizaci politicko-ekonomického cyklu, mohou efektivně sloužit opozičním stranám ke sledování jejich vlastních cílů, zejména k ochraně proti zneužití monopolního postavení vlády, bývají opoziční strany relativně nakloněnější zavedení nástrojů přímé demokracie než strany vládní. Významný faktor pro formování postoje k posilování participačních práv občanů tedy hraje skutečnost, zda se strana nachází ve vládě, či v opozici.³³ Postoj jednotlivých politických stran k institucím přímé demokracie přitom zřejmě nezávisí na jejich ideologickém zaměření.

31 Hospodářsko-politická opatření, která odporují preferencím voliče mediána, vláda z obavy z reakce voličů buď vůbec nenavrhuje, nebo jsou občany v referendech zamítna.

32 Lze předpokládat, že míra odporu té či oné opoziční politické strany k nástrojům přímé demokracie bude přímo úměrně závislá na jejím podílu na realizované rentě.

33 Na podporu této hypotézy shrnuje Echenberger (1999) s odkazem na Seipel a Meyer (1997) výsledky analýzy postojů německých politických stran a politiků k zavedení nástrojů přímé demokracie na komunální a zemské úrovni. Tam, kde tvoří vládu koalice CDU/CSU, vystupuje zásadně proti institucím přímé demokracie, zatímco v jurisdikcích, ve kterých se tyto strany nacházejí v opozici, se vyslovují ve prospěch posílení participačních práv občanů. Stejně zjištění lze přitom vysledovat i v případě SPD. V těch obcích a spolkových zemích, kde je SPD u moci, vystupuje proti přijetí iniciativ a referend a naopak tam, kde je tato strana v opozici, se posílení participačních práv občanů nebrání.

Lze očekávat, že zavedení referend a iniciativ bude bránit i řada politicko-ekonomických subjektů na straně poptávky politického trhu. Zejména se bude jednat o dobře organizované zájmové skupiny, které mají v čistě reprezentativních systémech jednak cenné kontakty s etablovanými politiky a byrokracií, jednak bohaté zkušenosti s dobýváním renty v politicko-ekonomických procesech. Náklady na prosazení jejich partikulárních ekonomických zájmů jsou vyšší v polopřímé demokracii ve srovnání s demokracií čistě reprezentativní, neboť vzhledem k existenci iniciativ a referend je zapotřebí přesvědčit o opodstatněnosti těchto zájmů i řadové občany.

Podmínky rozvoje institucí přímé demokracie na lokální úrovni jsou z tohoto pohledu přece jen perspektivnější, než je tomu v případě těchto institucí na úrovni národních států, pokud o zavedení a rozvoji místních referend rozhodují právě političtí reprezentanti na národní úrovni, kteří místními referendy nejsou bezprostředně omezováni.

6. Závěr

Na základě analýzy forem konkurence na politickém trhu příspěvek nabízí originální pohled na politicko-ekonomické cykly a dobývání renty v politicko-ekonomických procesech jako na hlavní projevy nedokonalé politické konkurence.

Analýza hlavních mechanismů, kterými nástroje přímé demokracie působí na kvalitu politické soutěže, vyústila v závěr, že v polopřímé demokracii lze očekávat vyšší motivace politických reprezentantů ke sledování zájmů voličů než v demokracii čistě reprezentativní.

V rámci posouzení možností nástrojů přímé demokracie z hlediska omezování základních projevů selhávání politického trhu bylo v příspěvku nastíněno, jak referenda a iniciativy mohou přispívat k stabilizaci politicko-ekonomických cyklů a tlumit podněty etablovaných politiků k založení kartelu za účelem realizace rent na úkor spotřebitelského přebytku voliče mediána.

Přitom byla pozornost přenesena z roviny národních států na úroveň místních samospráv. Byly tak demonstrovány efekty nástrojů přímé demokracie na kvalitu konkurence i na lokálních politických trzích. Pole pro další analýzu efektů nástrojů přímé demokracie lze spatřovat v nadnárodní dimenzi problémů spojených s uvedenými formami nedokonalé konkurence.

Pozitivní účinky nástrojů přímé demokracie na kvalitu politické konkurence na straně nabídky politiky jsou ještě umocněny efektem přímých participačních práv na snižování informačních asymetrií politicko-ekonomických subjektů na straně poptávky po politice. Rovněž tento efekt si zasluhuje pozornost dalšího výzkumu při zohlednění lokálních, národních i nadnárodních specifik.

Doplnění reprezentativně demokratických systémů o prvky přímé demokracie slibuje přinést pozitivní účinky ve směru posílení politické konkurence. Vyšší kvalita konkurence na politickém trhu přitom vytváří lepší předpoklady pro prosazení preferencí voliče mediána v běžné hospodářské politice.

Literatura

- BENZ, M.; STUTZER, A. 2004. Are Voters Better Informed When They have a Larger Say in Politics? Evidence for the European Union and Switzerland. *Public Choice*. 2004, vol. 119, no. 1–2, s. 31–59.
- BLANKART, CH. B. 1999. Die schleichende Zentralisierung der Staatstätigkeit: Eine Fallstudie. *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*. 1999, Jg. 119, s. 331–350.
- BRENNAN, G.; HAMLIN, A. 2000. *Democratic Devices and Desires*. Cambridge : C.U.P., 2000.
- BUCHANAN, J. M. 2001. Direct Democracy, Classical Liberalism, and Constitutional Strategy. *Kyklos*. 2001, vol. 54, s. 235–242.
- DOWNS, A. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York : Harper and Row, 1957.
- EICHENBERGER, R. 2002. Starker Föderalismus: Drei Reformvorschläge für fruchtbaren politischen Wettbewerb. In WAGSCHAL, U.; HAND, R. (eds.). *Der Preis des Föderalismus*. Zürich : Orell Füssli, s. 177–199.
- EICHENBERGER, R. 1999. Mit direkter Demokratie zu besserer Wirtschafts- und Finanzpolitik: Theorie und Empirie. In ARNIM, H. H.von (ed.). *Adäquate Institutionen: Voraussetzung für „gute“ und bürgernahe Politik?* Berlin : Duncker&Humboldt, 1999, s. 259–288.
- FELD, L. S.; SAVIOZ, M. R. 1998. Vox Populi, Vox Bovi? Ökonomische Auswirkungen direkter Demokratie. In GRÖTZINGER, G.; PANTHER, S. (eds.). *Konstitutionelle Politische Ökonomie. Sind unsere gesellschaftlichen Regelsysteme in Form und guter Verfassung?* Marburg : Metropolis, 1998, s. 29–80.
- FREY, B. S. 1997. *Political Business Cycles*. New York : Edward Elgar Publishing, 1997.
- FREY, B. S.; BOHNET, I. 2001. Democracy by Competition: Referenda and Federalism in Switzerland. In ELAZAR, D. J. (ed.). *Commonwealth: The Other Road to Democracy. The Swiss Model of Democratic Self-Government*. Lanham (MD) : Lexington Books, s. 153–156.
- FREY, B. S.; SCHNEIDER, F. 1978. An Empirical Study of Politico-economic Interaction in the United States. *The Review of Economics and Statistics*. 1978, vol. 60, s. 174–183.
- FREY, B. S.; STUTZER, A. 2003. Direct Democracy: Designing a Living Constitution [Working Paper No. 167]. Zurich : Institute for Empirical Research in Economics, University of Zurich, 2003, s. 1–48.
- HIBBS, D. A. 1977. Political Parties in Macroeconomic Policy. *The American Political Science Review*. 1977, vol. 71, s. 1467–1487.
- KIRCHGÄSSNER, G.; FELD, L.; SAVIOZ, M. R. 1999. *Die direkte Demokratie: Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig*. Basel : Helbing und Lichtenhahn/Valen, 1999.
- MUELLER, D. C. 1996. *Constitutional Democracy*. New York : Oxford University Press, 1996.
- MUELLER, D. C. 1989. *Public Choice II*. New York : Cambridge University Press, 1989.
- NORDHAUS, W. D. 1975. The Political Business Cycle. *Review of Economic Studies*. 1975, no. 2, s. 169–190.
- PERSSON, T.; TABELLINI, G. 1993. Designing Institutions for Monetary Stability. *Carnegie-Rochester Series on Public Policy*. 1993, vol. 39, s. 53–84.
- POMMEREHNE, W. W. 1978. Institutional Approaches to Public Expenditure: Empirical Evidence from Swiss Municipalities. *Journal of Public Economics*. 1978, vol. 9, s. 255–280.
- SEIPEL, M.; MAYER, T. 1997. *Triumph der Bürger! Mehr Demokratie in Bayern – und wie es weiter geht*. München : Mehr Demokratie e. V., 1997.
- SCHNEIDER, F.; FREY, B. S. 1997. Politico- Economic Models of Macroeconomic Policy. In FREY, B. S. (ed.). *Political Business Cycles*. New York : Edward Elgar Publishing, s. 3–39.
- STUTZER, A.; FREY, B. S. 2000. Stärkere Volksrechte – Zufriedenere Bürger. *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft*. 2000, vol. 6, issue 3, Autumn.
- TOLLISON, R. D. 1982. Rent – Seeking: A Survey. *Kyklos*. 1982, vol. 35, s. 575–602.
- ŽÁK, M. aj. 1999. *Velká ekonomická encyklopedie*. Praha : Linde, 1999.
- ŽÁK, M. 1998. Politicko-ekonomický cyklus. *Polická ekonomie*. 1998, č. 4, s. 471–480.

THE IMPORTANCE OF DIRECT DEMOCRACY TOOLS FOR THE QUALITY OF POLITICAL COMPETITION AT THE NATIONAL AND LOCAL LEVELS

Abstract: Quality of political competition is the essential answer to the question of how people's wishes can be represented and coordinated in the public sphere in the most effective way. The paper defines the forms of political competition on political markets and shows referenda and initiatives as means to stabilize political business cycles and to break politicians' coalitions against the voters by destroying their monopoly on agenda setting and decision-making and by shrinking the informational advantage of the „classe politique” and well-organized interest groups. The mentioned positive effects on the quality of political competition can be demonstrated at both the national and local levels.

Keywords: Economic policy; direct democracy; Political-business cycle; Rent seeking behaviour

JEL Classification: H

HANZELKOVÁ, A.; KEŘKOVSKÝ, M.; ODEHNALOVÁ, D.; VYKYPĚL, O.
Strategický marketing – teorie pro praxi. Praha : C. H. Beck, 2009. 192 s.

Podnikatelský úspěch firmy v tržním hospodářství závisí hlavně na včasném předvídání tržních příležitostí a schopnosti řešit potenciální problémy strategického charakteru. Základem úspěšného marketingu je vytvoření vhodné marketingové strategie. V praxi však často strategické řízení marketingu v mnoha podnikatelských subjektech dostatečně efektivně nefunguje. Příčiny jsou různé, od velkého operativního vytížení manažerů a vlastníků firem až po roztržitost a složitou aplikovatelnost existujících marketingových teorií.

Cílem publikace je proto nabídnout prakticky aplikovatelnou metodologii, resp. koncept strategického řízení marketingu, který se vyznačuje specifickými vlastnostmi: má jasně stanovenou pozici v systému firemních strategií, jasně definovaný obsah, jsou vymezeny strategické analýzy nutné k formulování marketingové strategie a poskytuje praktický návod, jak postupovat i ve všech dalších fázích strategického řízení marketingu.

Text je rozdělen do čtyř kapitol (Strategické řízení marketingu, Koncept strategického řízení preferovaný autory publikace, Obsah marketingové strategie podrobně, Marketingová strategie v praxi); jako příloha je uvedena Doporučená struktura strategického plánu pro marketing. Součástí publikace je také přehled nejdůležitějších pojmů, aktuální literatura a rejstřík.

Koncept prezentovaný v publikaci je jasně strukturovaný, snadno přizpůsobitelný specifickým podmínkám firem, tedy i dobře prakticky aplikovatelný. –red–