buchanan.qxd 7.8.2002 10:06 StrÆnka 1

Josef Šíma (ed.)

JAMES M. BUCHANAN
Politika očima ekonoma
Praha 2002

Překlad z anglického originálu
The Limits of Liberty, The University of Chicago, Chicago, 1975, (kap. 4 a 9),
Cost and Choice, Markham Publishing Company, Chicago, 1969, (kap. 3),
„Positive Economics, Welfare Economics, and Political Economy“,
Journal of Law and Economics, sv. II, 1959, str. 124–138.

Vydal:
Liberální institut
Spálená 51, 110 00 Praha 1

Editor: Josef Šíma
Český překlad: Daniela Kratochvílová (oddíl 1–3),
Mojmír Hampl (oddíl 4)
Česká předmluva: Jiří Schwarz
Odborná korektura: Dan Šťastný
Jazyková korektura: Ivana Mergerová
Sazba a grafická úprava: Proxima Studio s. r. o.,
Velehradská 19, 130 00 Praha 3
Obálka: Daniel Purmann

ISBN 80-86389-21-9

buchanan.qxd 7.8.2002 10:06 StrÆnka 2

PŘEDMLUVA

Jiří Schwarz

ODDÍL I

NÁKLADY A VOLBA

buchanan.qxd 7.8.2002 10:06 StrÆnka 4

Cost and Choice, Markham Publishing Company,
Chicago, 1969, 3. kapitola

Od revoluce subjektivní hodnoty v ekonomické teorii uběhlo jedno století, ale teorie subjektivní hodnoty ještě nebyla uvedena v soulad s klasicky odvozenou teorií objektivní. Jak naznačují poznámky o rozvoji pojetí nákladů příležitosti, ekonomové pozorně nenačrtli dělící čáru mezi prediktivní či vědeckou teorií a logickou teorií ekonomické interakce. Jak ukáží následující kapitoly, tento metodologický zmatek je zdrojem všudypřítomné chyby v aplikované ekonomii. Přístup k nákladům a diskuse o nich, zvláště ve vztahu k volbě, poskytují užitečný, specifický kontext, v jehož rámci mohou být prozkoumány všeobecnější metodologické otázky.

Prediktivní ekonomická věda

Od svých klasických počátků si ekonomie činila nárok být klasifikována jako prediktivní věda. To znamená, že obsahuje pojmově vyvratitelné hypotézy a vyvrácení těchto hypotéz může vzbudit nejvyšší uznání kvalifikovaných profesionálních vědců. Aby vyhověla tomuto omezení, musí mít věda objektivní, empirický obsah. Něco musí být měřitelné – alespoň pojmově – což umožní buď potvrzení, nebo vyvrácení hlavních výroků. Základním prvkem ekonomické teorie je, samozřejmě, jednání lidských bytostí. Věda spočívá v úsilí předpovědět účinky specifických změn

buchanan.qxd 7.8.2002 10:06 StrÆnka 6

v prostředí na lidské jednání. Její uplatnitelnost vyžaduje, aby reakce týkající se chování byly objektivně měřitelné.

Uvažujme základní tvrzení, že relativní ceny rostou, když se za jinak stejných podmínek zvýší relativní náklady. Tento výrok je odvozen z předpokladu, že jedinci jednají „ekonomicky“, že se snaží minimalizovat „náklady“ a maximalizovat „přínosy“ či „výnosy“. Ale tento postulát zůstává empiricky prázdný, dokud není dán nějaký určitý popisný obsah „nákladům“ a „přínosům“ či „výnosům“. Předpokladem, týkajícím se chování, je *ekonomický* člověk. Pokud ten opustíme, předpovědi nebudou mít žádnou sílu.

Je stejně tak důležité upozornit na omezení této prediktivní teorie jako na její sílu. Žádný implicitní předpoklad nenaznačuje, že by lidé měli jednat ekonomicky. Správně interpretováno, tvrzení této teorie je omezeno na tvorbu předpovědí za předpokladu „jako kdyby“, tj. že lidé se tak chovají v nějakém průměrném či reprezentativním smyslu. Rozhodující je při tom motivační předpoklad, neboť umožňuje vědci užívat objektivně pozorovatelný rozsah toků peněžních nákladů a peněžních příjmů ve vzorcích chování jedince jako příklady subjektivně hodnocených alternativ volby. Jak praxe ukázala, bylo dosaženo značného úspěchu v této opravdu vědecké teorii ekonomického chování. Jedinci se chovají ekonomicky v dostatečné míře, což umožnilo potvrdit mnoho předpovědí. Ale přehlédnutí základních omezení prediktivní teorie vedlo k zásadní chybě v normativní aplikaci.

V ortodoxním neoklasickém modelu tržního procesu se jednající jednotky chovají ekonomicky. Model přibližuje realitu do té míry, že objektivně pozorovatelné toky nákladů a příjmů přesně představují dimenzionálně odlišné a subjektivně hodnocené alternativy, mezi nimiž jednotlivci volí. Do stejné míry a pouze do této míry mohou být specifické vztahy mezi náklady, jak jsou objektivně měřeny, a cenami, jak jsou objektivně měřeny, určeny k popisu rovnováhy, k níž celý proces konverguje. Zvláště si všimněme, že tyto vztahy, tyto podmínky rovnováhy, jsou samy odvozenými předpověďmi, založenými na motivačních předpo-

kladech modelu. Například rovnosti mezi cenami a mezními náklady, jako objektivně pozorovatelnými množstvími v plně konkurenční rovnováze, jsou odvozené předpovědi, které závisí na předpokladech týkajících se chování, na nichž je celá teorie založena. Tyto rovnosti nemají žádný normativní význam a nemají žádný přímý vztah k alokační efektivnosti. Metodologický zmatek v moderní ekonomii je možná nejjasněji odhalen neopodstatněným překročením mostu mezi deduktivními předpověďmi opravdu vědecké teorie a normativními závěry o efektivnosti, k nimž se tak často dospívá.

Toto může být ilustrováno, podobně jako tak učinil Knight v dříve zmíněných statích, úpravou nejjednoduššího z modelů, modelu lovce jelenů a bobrů pocházejícího od Adama Smithe. Objektivní podmínky modelu zůstávají stejné. Jeden den práce je potřeba k zabití jelena a dva dny k zabití bobra. Objektivně měřitelné náklady jsou v poměru jedna ku dvěma. Je předpovězeno, že směnné hodnoty se ustálí v poměru dva ku jedné, v poměru, který bude popsán rovnostmi mezi mezními náklady a cenami. Nicméně předpokládejme, že poměr relativních cen nevykazuje žádnou tendenci pohybovat se k rovnovážné úrovni, která je předpovězena; ceny netíhnou k rovnosti s mezními náklady. Jen ten nejnaivnější ze societálních ekonomů by z tohoto odvodil, že alokace zdrojů je neefektivní. Místo toho by pravděpodobně uvedl možnost, jako to udělal Knight, že lovci všeobecně mohou mít ve svých užitkových funkcích nějaké nepeněžní či neekonomické nezávislé proměnné. Mezní náklady, jelikož ty ovlivňují chování týkající se volby, nemusí být stejné jako jednoduše pozorované poměry pracovních časů. Societální ekonom, předpokládaje jen, že trh je konkurenčně organizován, pak vyvozuje, že rovnosti cen a mezních nákladů jsou splněny v rovnováze, kterou pozoruje, a to i přes změny objektivně založených předpovědí.

Avšak při uchýlení se k neekonomickým proměnným ve funkci užitku, za účelem korekce svých vyvrácených předpovědí, posunul ekonom celou analýzu od prediktivní k neprediktivní a čistě logické teorii. Objektivně pozorovatelné nákladovo-příjmové toky

buchanan.qxd 7.8.2002 10:06 StrÆnka 8

nemohou sloužit jako náhražky subjektivně hodnocených alternativ, ve kterých mají vliv neekonomické prvky. Je prokázána nesprávnost vyvozených předpovědí o vztazích, které charakterizují rovnovážné body. Nelze hovořit o žádných potenciálních výhodách z obchodu, jestliže tyto předpovědi nejsou naplněny. Žádné zvýšení blahobytu by tedy nemohlo být očekáváno ze změn, ke kterým došlo proto, aby bylo zajištěno, že vzniknou předpovězené vztahy.

Implikace z toho všeho pro moderní ekonomii blahobytu by mohly být jen těžko podceněny. Má polemika naznačuje, že téměř celá tato poddisciplína byla založena na prostém metodologickém omylu. Převedla prediktivní tvrzení na alokační normy, které pak byly užity k vytvoření návrhů politiky. Některé specifičtější příklady tohoto nedorozumění budou probrány v následujících kapitolách.

V určitém smyslu lze říci, že neoklasický ekonom podlehl pokušení učinit celou svou teorii obecnější, než její metodologie opravňuje. Toto pokušení bylo zvýšeno souběžnou a stejně zmatenou, logickou teorií ekonomické volby, která je sama zcela všeobecná, ale které chybí prediktivní obsah. Tato čistě logická teorie, ostře oddělená ve svých prediktivních závěrech od klasické, nachází svůj původ u teoretiků subjektivní hodnoty, ale jejími explicitnějšími zdroji jsou Wicksteed, rakouská škola a ekonomové spojení s *London School of Economics*. To je „subjektivní" ekonomie zastávaná Hayekem a Misesem v plném květu, na kterou jsem se dříve odkazoval. Je nutno uvést do určitého souladu opravdu vědeckou teorii ekonomického *chování* s čistou logikou *volby*. Dosažení tohoto souladu je jedním z hlavních důvodů této výzkumné studie, ve které se koncept nákladů příležitosti stane analytickým spojujícím nástrojem.

Náklady v prediktivní teorii

Pokud zůstaneme striktně v rámci prediktivní ekonomické vědy, náklady mohou být považovány za řádně definované ve většině

moderních učebnic a není příliš nutné rozebírat tyto standardní definice. To je cena za známé učebnicové diagramy; objektivně identifikovatelná veličina, která je minimalizována. Je to tržní hodnota jiného produktu, který mohl být vyroben racionálním přesunutím vstupujících zdrojů do jiných užití než pozorovaných. Tato tržní hodnota se odráží v tržních cenách jednotek zdrojů; tak jsou náklady měřeny přímo potenciálními peněžními výlohami.

Pro koho jsou tyto náklady relevantní? To se stává kriticky důležitou otázkou. Nákladům, jak byly právě definovány, čelí v přesném slova smyslu jen robot, ryze ekonomický jedinec, který žije ve vědcově modelu. Je to prvek omezující chování, který je zapojen do čistě mechanického modelu trhu. Konverze objektivních dat, odrážejících potenciální peněžní výdaje, na subjektivní hodnocení činěná člověkem, rozhodujícím se v reálném světě, prediktivního teoretika nezajímá. Přísně vzato, tato teorie není vůbec teorií *volby*. Jedinci si nevybírají; chovají se předpověditelně v reakci na objektivně měřitelné změny v jejich prostředí.

Náklady v teorii volby

Rozdíl mezi konceptem nákladů v prediktivním kontextu, jak byl nastíněn výše, a konceptem nákladů ve všeobecnější teorii volby může být nejlépe zdůrazněn na tomto místě rozebráním tohoto druhého konceptu. Základním prvkem tohoto konceptu je přímá vazba mezi náklady a aktem volby, vazba, která neexistuje v neoklasické prediktivní teorii. Naproti tomu v londýnsko-rakouském pojetí se náklady stávají negativní stránkou jakéhokoli rozhodnutí, překážkou, která musí být překonána dříve, než je jedna alternativa vybrána. Náklad je to, co rozhodující se člověk obětuje nebo čeho se vzdává, když volí. V jeho vlastním ohodnocení sestává z potěšení či užitku, které bude muset podle svého očekávání obětovat jako výsledek výběru mezi alternativními postupy.

buchanan.qxd 7.8.2002 10:06 StrÆnka 10

Následující specifické implikace se vynořují z této volbou omezené koncepce nákladů:

(1) Nejdůležitější je, že náklady musí nést výlučně rozhodující se člověk; není možné, aby náklady byly přesunuty nebo uloženy na jiné.

(2) Náklady jsou subjektivní; existují v mysli člověka, který se rozhoduje a nikde jinde.

(3) Náklady jsou založeny na očekáváních; je to nutně kupředu hledící či *ex ante* koncept.

(4) Náklady nikdy nemohou být realizovány již kvůli samotnému faktu volby: to, čeho se vzdáváme, si nemůžeme užít.

(5) Náklady nemohou být měřeny nikým jiným než člověkem, který se rozhoduje, protože není možné přímo pozorovat subjektivní zkušenost.

(6) Nakonec, náklady je možné časově vztáhnout (datovat) k **okamžiku rozhodnutí** či volby.

V teorii volby musí být náklady nahlíženy v *užitkové dimenzi*. V ortodoxní prediktivní teorii jsou náklady nicméně nahlíženy v *komoditní dimenzi*. Toto vymezení může být aplikováno na každou ze šesti vlastností vypsaných výše. V teorii volby náklady reprezentují očekávanou ztrátu užitku z obětování odmítnuté alternativy. Protože funkce užitku jsou nutně osobní, náklady jsou vázány přímo na vybírajícího a nemohou existovat nezávisle na něm. V prediktivní teorii ekonomického chování jsou náklady výroby jednoho „statku“ dány množstvím jiného, který by mohl být místo něj vyroben. Náklady jako takové existují nezávisle na procesu volby a neexistuje zde žádná přímá vazba mezi volbou a nesením nákladů.

Náklady jsou pak čistě subjektivní v jakékoli teorii volby, zatímco jsou objektivní v jakékoli teorii, která obsahuje skutečnou předpověď. Pokud náklady ovlivňují volbu, pak musí být založeny na očekáváních; nemohou být založeny na získané zkušenosti – přinejmenším ne přímo. Na druhé straně, jsou-li jednou náklady odděleny od volby, je to hmotný koncept; stává se irelevantním, zda jsou náklady měřeny před, v okamžiku či po vlastním úkonu. Ve Smithově modelu jsou nákladem bobra dva jeleni a to platí tak dlouho, dokud se udrží postulovaná hmotná vazba; nemá smysl rozlišovat *ex ante* a *ex post* měření. Vzhledem k technologické či hmotné povaze nákladů odvozené z transformační funkce v komoditním prostoru, mohou být alternativám, jimž aktér čelí, nákladay přiřazeny i externím pozorovatelem. Není nutné, aby pozorovatel psychoanalyzoval lovce ve Smithově modelu. A problém datování **(vzniku nákladů)** v objektivní definici předpokládané v prediktivní teorii nevyvstává. Na druhé straně náklady musí být přesně datovány v jakékoli teorii skutečné volby, protože jsou vázány k samotnému momentu volby. Před volbou náklady existují jako subjektivní zkušenost. Po volbě se náklady v tomto smyslu ztrácí. Co se stane člověku provádějícímu volbu, je třeba zvažovat.

Volbu ovlivňující a volbou ovlivněné náklady

Šest vlastností nákladů vypsaných výše je relevantních pro jakoukoli konkrétní volbu. Jestliže náklady budou působit při ovlivňování *této* volby, musí být definovány ve smyslu těchto vlastností. Nicméně musíme rovněž přiznat, že volba má důsledky: věci se dějí jako výsledek rozhodnutí. Zavazuje se k určitému postupu spíše než k nějakému jinému a patrně čině racionální odhady nákladů, které tento postup přinese, jedinec nese „následky“. Nemusí litovat svého předcházejícího rozhodnutí, ale současně může být vystaven „bolesti“ či „oběti“, když je po něm žádáno, aby snížil své hladiny užitku. Zda byla učiněna správná či špatná rozhodnutí, má jen malý význam pro existenci těchto volbou ovlivněných „nákladů“.

Právě tyto „náklady“ následující po volbě pomáhají vytvořit část onoho zmatku mezi náklady v prediktivní teorii a náklady v logice volby. Ty, které vyvstanou po provedení volby, se zdají být tím, o čem ekonomové mluví, když kreslí na tabule nákladové

buchanan.qxd 7.8.2002 10:06 StrÆnka 12

křivky, a čím se zabývají účetní. Podívejme se nyní podrobněji na tyto volbou ovlivněné „náklady“.

Pokud z lingvistického hlediska přimhouříme oči, abychom zde vyhověli ortodoxním jazykovým zvyklostem, zdá se, že nejlepší je dovolit užívat slovo „náklady“ v těchto dvou zcela odlišných smyslech v rámci jakékoli teorie volby, ale zde je dále budeme užívat pouze v prediktivní teorii ekonomického chování. Tak máme jak „volbu ovlivňující náklady“, tak „volbou ovlivněné náklady“ v rámci teorie volby a definované v *užitkovém prostředí* spolu s „objektivními náklady“, definovanými výlučně v komoditním prostředí prediktivní teorie. Dovolme si nyní zanedbat objektivní náklady prediktivní vědy a soustřeďme se na volbu ovlivňující a volbou ovlivněné náklady. Každá volba obsahuje obé. Za prvé je zde ona skutečná překážka volbě, náklady příležitosti, které byly ústřední myšlenkou těch ekonomů, jejichž přínos byl popsán výše. Za druhé zde máme ztráty užitku, které vždy následují po provedení volby, ať už jimi trpí vybírající nebo třetí strana a ať už zde jsou či nejsou objektivně měřitelné náhrady těchto ztrát. Tyto ztráty jsou výsledkem rozhodnutí, a nikdy jeho důvodem. V jednom případě náklady omezují volbu, ve druhém náklady vyplývají z volby. Tato pojetí nákladů budou diskutována později ve spojení s několika známými, ovšem ve své podstatě zavádějícími nuancemi.

Náklady příležitosti a skutečné náklady

Přesně řečeno, pouze náklady ovlivňující volbu odráží ocenění obětovaných „příležitostí“. Může být proto užitečné omezit termín *náklady příležitosti* na toto pojetí a vymyslet jiné popisné pojmenování vztahující se jak na volbou ovlivněné náklady v logice volby, tak na objektivní náklady prediktivní teorie. Nicméně, v obecnějším smyslu, kterákoli z těchto tří koncepcí může být pojata ve smyslu nákladů příležitosti. V ortodoxní koncepci teorie ceny, kde jsou náklady měřeny objektivně peněžními výdaji, je

užitečné pro účely vysvětlení položit rovnítko mezi tyto výdaje a hodnoty, které členové společnosti přiřazují alternativním produktům, jež by mohly být vyrobeny stejnými, ale jinak umístěnými výdaji. Tak zde náklady do značné míry nejasně odráží „ztrátu příležitostí“. Ale stojí za pozornost, že „ztráta příležitostí“ v tomto kontextu přesněji odráží hodnotu potenciálních alternativ tak, jak jsou hodnoceny jinými spíše než tím, kdo volbu uskutečnil.

Pojem „ztráta příležitosti“ může být rovněž užit na výsledky volby či na volbou ovlivněné náklady. Zde je tento pojem vázán na volbu a příležitosti představující ty věci, které „mohly být“, jelikož ty jsou nahlíženy po provedení rozhodnutí. Máme-li tento zpětný pohled, alternativy mohou být nahlíženy odlišně, než jak byly nahlíženy před učiněním rozhodnutí. V rámci volbu předcházejícího či volbu ovlivňujícího kontextu jsou ztráty příležitostí ty, které „mohou být“, tak jak jsou zvažovány a hodnoceny v samotném momentu volby a jak se odráží v současnosti v předpokládané hodnotě ztrát užitku, o nichž se očekává, že budou utrpěny. V porovnání s tím jsou ztracené příležitosti v rámci povolebního či volbou ovlivněného kontextu ty, z nichž bychom se mohli těšit, jelikož ty se odráží v utrpených ztrátách či obětování užitku. Ve ztrátách užitku zahrnutých do volbu ovlivňujících a volbou ovlivněných nákladů může být důležitý psychologický rozdíl. V samotném okamžiku volby jsou náklady oceněním předpokládaných požitků volícího, kterých se musí vzdát, jakmile se jednou k něčemu zaváže; jsou rovněž tím, čemu se může vyhnout výběrem jiné alternativy. V tomto pojetí náklady musí být a musí také zůstat čistě duševním jevem. Užitek volícího je snížen pouze v tom smyslu, že je funkčně závislý na *očekávaném* užitku v časových obdobích po rozhodnutí. Poté, co je provedena volba, mohou náklady stále odrážet ocenění požitků, které byly obětovány, a zůstat duševním jevem, ale je v tom něco víc než jen toto. Mezi zkušenostmi, jimž se dalo vyhnout, mohou být zkušenosti vyžadující vyložené podrobení se bolesti, utrpení, strádání v jakémsi fyzicky relevantním smyslu těchto slov. Zaváže-li se kupu-

buchanan.qxd 7.8.2002 10:06 StrÆnka 14

jící k úhradě, musí zaplatit své účty, když nabudou splatnosti. Přes možná racionální očekávání těchto nákladů v momentě volby stále trpí, když mají být tyto účty zaplaceny. Toto čistě fyzické vystavení se negativním, volbou určeným vlivům vstupuje do jeho čistě subjektivního hodnocení alternativy, která mohla být. Proto je v určitém smyslu podstata nákladů ve volbu ovlivňujícím a volbou ovlivněném kontextu odlišná, přestože oba zůstávají v prostředí užitku.

Dokud přistupujeme k nákladům buď ve volbu ovlivňujícím nebo volbou ovlivněném smyslu, tak říkajíc, dokud zůstaneme u samotné teorie volby, jsme blíže klasickému pojetí skutečných nákladů, než je neoklasická koncepce. Buď jako překážka volbě nebo jako nežádoucí důsledek volby, náklady představují ztrátu užitku. Naproti tomu, když jsou náklady odděleny od procesu volby jako v neoklasickém prediktivním pojetí, není na nich nic „skutečného“. Nezahrnují žádnou bolest, utrpení či ztrátu užitku. Zdá se, že toto bylo základem pro Knightovo pojmové rozlišení mezi náklady příležitosti a skutečnými náklady, a dovedlo jej k tomu, aby řekl: „... všechny odkazy na „obětování“ (by měly být) jednoduše vynechány.“[1]

Subjektivita utopených nákladů

Odvolával jsem se na náklady v jakékoli logice volby jako na „subjektivní“ a na náklady v jakékoli prediktivní vědě jako na „objektivní“. V úvodní diskusi jiného díla[2] jsem použil subjektivně-objektivní terminologii nejasně, protože v té době jsem neoddělil odlišné dimenze nákladů v těchto souvisejících, ale dosti odlišných pojetích. Náklady v prediktivních modelech ekonomie musí být objektivní. Nicméně jestliže jsou náklady uvedeny v logice volby, jsou zjevně subjektivní. Toto bylo opakovaně zdůrazňováno některými lidmi z LSE, jejichž práce byly zmíněny dříve, a zvláště pak G. F. Thirlbym.

[1] F. H. Knight, „A Suggestion for Simplifying the Statement of the General Theory of Price“, *Journal of Political Economy*, XXXVI (June 1928), str. 355.

[2] Podívejte se na mou „Public Debt, Cost Theory, and the Fiscal Illusion“, v *Public Debt and Future Generations*, James M. Ferguson (ed.) (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1964), str. 150-62.

Důsledky volby, výsledky rozhodnutí, vstupují do zkušeností jednotlivce jako subjektivně hodnocené události, přestože, jak bylo poznamenáno, mohou existovat hmotné odezvy rozhodnutí. Pokud je přijat závazek a věci se stanou, takovéto události ovlivní užitek jednotlivce – zcela nezávisle na skutečnosti, že se jim nelze vyhnout. Jedinec utrpí ztrátu užitku jako důsledek předchozího rozhodnutí, i kdyby samotné rozhodnutí bylo při bližší úvaze zcela racionální. Toto utrpení je subjektivní jev, ať už jde o lítost nad tím, co mohlo být, nebo bolest z toho, co je. Přesně řečeno, pouze tyto subjektivní, volbou určené náklady se plně rovnají ekonomovu pojetí „utopených nákladů“ nebo Jevonsovým „**bygones**“. Jelikož volba byla provedena, tyto náklady jsou irelevantní s výjimkou toho, že zkušenost může pozměnit očekávání o alternativách volby v budoucnosti.

V tomto volbou ovlivněném smyslu jsou náklady k volbě vztaženy *ex post*, ale nejsou osobně spjaty s volícím nebo rozhodujícím se jedincem. Toto je podstatná odlišnost, která přispěla svým dílem ke zmatku všeobecné teorie nákladů. Jak jsme poznamenali dříve, v souvislosti s prve zmíněnou vlastností nákladů ovlivňujících volbu, náklady příležitosti musí být neseny samotnou rozhodující se osobou, pokud má být volba vůbec ovlivněna. Právě v tomto kontextu náklady mohou být neseny *pouze* volícím; jinak se celá teorie stane nesmyslnou. Naopak, důsledky volby – utrpené ztráty užitku jako výsledek rozhodnutí – nemusí být neseny pouze volícím. Protože tyto důsledky jsou vždy zjištěny až *po* volbě, sám volící, jakmile jsou důsledky volby zjištěny, může již být považován za jiného člověka. Nicméně dokonce i když toto zanedbáme, nezbude žádné formální spojení mezi osobou přijímající rozhodnutí a osobou nebo osobami, které jako výsledek utrpí ztrátu užitku. Ti, kteří „nesou břemeno“ – přestože nesení tohoto břemene je subjektivní zkušenost – nemusí být těmi, kdo podstupují „strast rozhodování“.

buchanan.qxd 7.8.2002 10:06 StrÆnka 16

Náklady a rovnováha

Jsou-li dána údajně objektivní data odvozená z neužitkového **prostoru/pojetí**, neoklasická ekonomie činí předpovědi o vlastnostech rovnovážných vztahů, které budou mít tendenci být ustaveny behaviorálně účastníky vzájemně působícího tržního procesu. Do jaké míry počítá zdůraznění rovnováhy s nějakým uvedením těchto dvou koncepcí nákladů, objektivních nákladů prediktivní vědy a čistě subjektivních nákladů v logice volby, do souladu? Odráží objektivně měřitelné výdaje vzdané příležitosti pouze za podmínek plné rovnováhy?

Pokud celá ekonomika neoperuje v plně konkurenční rovnováze, může dojít ke ztrátám zisků, a tak nelze říci, že pozorované výdaje odrážejí ušlé příležitosti skutečných rozhodujících se jedinců v jakémkoli všeobecném pojetí. Na druhou stranu v plné rovnováze pozorované výdaje přímo představují maximální příspěvek zdrojů v různých užitích. Proto, do té míry, že se rozhodující se jedinci chovají ekonomicky, odráží pozorované výdaje opravdové „náklady příležitosti“, přestože jaksi nepřímo. Nicméně tento soulad zde hraničí s tautologií, jelikož skutečným cílem ekonomické teorie, v níž jsou náklady relevantní, je ukázat, jak rozhodnutí učiněná v nerovnovážném stavu vyvolají posuny směrem k rovnováze. A náklady příležitosti při volbách činěných mimo rovnováhu proto nelze, ani nepřímo, odhadovat pomocí změřených výdajů. Mimo rovnováhu musí náklady příležitosti, podílející se na přijetí „chybného“ rozhodnutí, při odmítnutí alternativního postupu zahrnovat obětované zisky.

Marginalismus zde poskytuje záchranu jen částečně. Jestliže se jedinec chová ekonomicky a jestliže *jinde* v celém systému neexistují žádné ziskové příležitosti a jestliže všechna rozhodnutí mohou a musí být činěna marginálně, můžeme užít odvození mezních nákladů ortodoxní teorie, aby reprezentovalo skutečné „náklady příležitosti“ rozhodnutí o výstupu. To znamená, že všechny volby jsou činěny v rovnováze v krátkodobém plánovacím kontextu, kde rozhodnutí o výstupu v rámci firmy jsou koncepčně oddělena

od zbytku ekonomiky. Nicméně je podstatné, aby byly splněny všechny definiční podmínky, pokud mají být použity měřené mezní náklady jako objektivní vzorek subjektivního prvku, který ve skutečnosti vstupuje do zvažování volby jednotlivce.

Jestliže na druhou stranu jednotlivec zahrne do svých rozhodnutí nepeněžní či neekonomické úvahy, jestliže existují zisky, které lze získat jinde než při dané činnosti, jestliže jsou možné diskrétní spíše než marginální úpravy, pak objektivně změřený mezní výdaj není opravdovým vyjádřením skutečných nákladů příležitosti, protože tato „jestliže“ mohou představovat překážky volby, které nejsou přístupné objektivnímu měření.

Pro teorii volby nutně existuje úzká korelace mezi relevantností objektivně měřených nákladů buď v dlouhodobé nebo krátkodobé rovnováze a přítomností či absencí nejistoty. Vzhledem k nejistotě se hodnocení alternativ rozhodujícím se jedincem může lišit od hodnocení kteréhokoli vnějšího pozorovatele, i když definiční podmínky budou splněny. Inherentní subjektivita nákladů v jakékoli teorii volby se zde tak opět vynořuje.

Rovnovážná pojetí doposud zkoumaná v této části jsou součástí prediktivní neoklasické teorie. Z toho vyplývá, že popisy rovnováhy berou podobu objektivně definovaných vztahů mezi proměnnými v neužitkových dimenzích. Ceny musí být ve specifických vztazích k nákladům. Pokud jsme spokojeni a zůstaneme v rámci obecnější, ale v samé podstatě neprediktivní a čistě logické teorie ekonomické volby, koncept rovnováhy může být pozměněn. Rovnováha „subjektivní ekonomie“ zastávaná Hayekem je popsána behaviorálně. Je dosažena, když jsou plány účastníků procesu ekonomické interakce vzájemně uspokojeny. Ačkoli ceny i nadále v této rovnováze mají nějaký vztah k nákladům, tyto náklady nemají žádný objektivní význam, a nemohou být tedy použity jako kritérium pro určení cen ve smyslu blahobytu či efektivnosti.

buchanan.qxd 7.8.2002 10:06 StrÆnka 18

ODDÍL II

KONSTITUČNÍ SMLOUVA

buchanan.qxd 7.8.2002 10:06 StrÆnka 20

The Limits of Liberty, The University of Chicago, Chicago, 1975, 4. kapitola

Teorie práva

Prvořadým zájmem ekonomů byla po celé období existence ekonomie jako nezávislé disciplíny postkonstituční smlouva. Přes soustředění jejich úsilí na proces směny zůstávají hlavní analytické problémy nevyřešeny. Co tedy můžeme očekávat, když se pokoušíme vytvořit koncept konstituční smlouvy, vzájemné lidské interakce, ve které mohou být jednotlivá práva zpočátku definována, kde mohou být ustavena pravidla mezilidského chování, kde „společnost“ téměř doslova nahrazuje „anarchii“? Když už jednou otevřeme tuto oblast kritickému zkoumání, může nás překvapit tendence profesionálních ekonomů vycházet od tvrzení, že vlastnická práva jsou dobře definována? Můžeme se pak divit, že skutečná ekonomická teorie práva zůstává nerozvinuta?[3]

Kritické poznámky by se nicméně neměly týkat pouze ekonomů. Ti mohou do určité míry legitimně tvrdit, že se jich netýkají; jejich tradiční doména totiž je – nebo by měla být – analýza smluvní-

[3] Pozoruhodným jevem byl v šedesátých a sedmdesátých letech zrod „ekonomie vlastnických práv“ jako oblasti soustředěného zájmu vědců, spolu se současným větším zavedením ekonomické teorie a více ekonomů do učebních osnov právnických škol. Stěžejním bodem tohoto jevu byl však vliv institucionálního či právního prostředí na chování jednotlivce, v jehož rámci se jeho chování odehrává. Tento bod je sám o sobě chvályhodným a poskytl a nadále nám bude poskytovat užitečné vědecké výsledky. Ale na rozdíl od toho byla relativně málo zdůrazňována možnost vysvětlit nejprve vznik těchto pozorovaných institucí.

buchanan.qxd 7.8.2002 10:06 StrÆnka 22

ho chování. Adekvátnější by možná bylo směrovat kritiku na ty, kteří se profesionálně zaměřují na mocenské vztahy mezi jednotlivci a skupinami. Ovšem vědci zabývající se politikou se zdráhali následovat příklad Thomase Hobbese. Věnovali mnoho pozornosti politickým závazkům jednotlivců, vůdců a jejich stoupenců, ale již relativně méně pozornosti věnovali výchozím postojům, ze kterých závazky ohledně chování musí být hodnoceny. Na svou obranu však může politická věda tvrdit, že má vyvinutější a jemnější smysl pro historii než ekonomie. Jakmile jednou uznáme, že pozorované instituce právně-politického pořádku existují pouze v historickém zasazení, lákadlo pokusu analyzovat jejich vznik teoreticky, nezávisle na historickém vývoji, se značně oslabí. Zesílí pokušení tvrdit – což je v podstatě pozitivistický postoj – že existuje struktura práva, právní systém, řada majetkových práv a že nemá příliš smysl pokoušet se porozumět nebo rozvinout smluvní metaforu jejího vzniku, která by napomohla při hledání kritérií pro společenskou změnu. Tento přístup má svou hodnotu pod podmínkou, když připustíme, že analýza bude zahrnovat i další oblasti.

Nicméně abychom prodiskutovali nebo analyzovali možná kritéria pro pozměnění struktury práv, může být užitečné alespoň částečně porozumět teoretickým základům. Jak jsem již naznačil, problém souvisí s úsilím vysvětlit a pochopit vztahy mezi jednotlivci a mezi jednotlivci a vládou. A pro tento účel budou zřejmě potřeba různé teoretické modely, bez ohledu na fakta popsaná v historických záznamech.[4] Měli bychom klást důraz na „vysvětlení“ a „pochopení“, protože na této úrovni je pokušení normativní výpovědi

[4] Viz S. I. Benn and R. S. Peters, *The Principles of Political Thought* (New York: The Free Press, 1959), str. 377.
Maine podporoval představu, že jazyk a terminologie vhodná k diskusi vztahu vládce a ovládaných v postfeudální společnosti se nacházela pouze v interpretacích římského práva. Tak „smluvní“ teorie státu vznikly částečně díky lingvistické historii. V této souvislosti je užitečná Mainova diskuse „kvazismluv“ a možná by to byl i vhodnější termín, který by měl být používán při všech debatách o „společenské smlouvě“. V „kvazismlouvě“ není žádný náznak explicitní dohody, ale sám tento vztah je definován tak, že smluvní rámec se stává pro analýzu užitečným. Viz Henry Maine, *Ancient Law,* str. 333–35.

mimořádně silné. Právě proto, že teoreticky se původ analyzuje nezávisle od daných historických faktů, je těžké odhalit rozdíl mezi pozitivní analýzou a normativním předpokladem.

Musíme postulovat základní rovnost lidí v nějaké prvotní situaci, abychom mohli odvodit strukturu svobodné společnosti z racionálního, na vlastní zájem orientovaného chování? Částečně jsme na tuto otázku odpověděli kladně, i když někdy implicitně. S postupem času se celá naše „teorie“ konstitučních základů stala velmi lehko vyvratitelnou z pozitivistických pozic. V této knize se pokouším vysvětlit, jak „zákon“, „vlastnická práva“, „pravidla chování“ mohou vzniknout z neidealistického, na vlastní zájem orientovaného lidského jednání, přičemž nepředpokládám žádnou rovnost v nějaké výchozí situaci – ani aktuálně, ani ve smyslu očekávání.[5] Netvrdím, že jsem se v tomto svém úsilí vyhnul všem vlivům normativismu. Ovšem řekl bych, že tento můj přístup je méně normativní než známý přístup, podle kterého by v důsledku každá logická analýza *měla být* založena na hypotetickém předpokladu osobní rovnosti. Pokud se nám podaří prokázat, že i u lidí, kteří si nejsou rovni, lze očekávat vznik systému práv, tj. systému, který si zachovává charakteristické prvky spojené se zásadami individualismu, můžeme podstatně přispět k posílení základů svobody. Teprve potom můžeme začít s konstruktivní kritikou velkých nedorozumění v otázce konstitučního pořádku, která se objevují v diskusích základních problémů.

Osobní nerovnost

Aby naše analýza konstituční smlouvy byla co nejvšeobecnější, měli bychom uznat, že v původní teoretické konstelaci existují mezi lidmi podstatné rozdíly. To není totéž jako postulovat nerovnost ja-

[5] Právě ve smyslu očekávání se tento přístup ostře liší od toho v *The Calculus of Consent*. V té knize se předpokládalo, že jednotlivci si nejsou dostatečně jisti svou pozicí v podmínkách rozhodovacích pravidel, což způsobovalo, že alespoň v tomto ohledu vstupovali do stádia vyjednávání jako sobě rovni.

buchanan.qxd 7.8.2002 10:06 StrÆnka 24

ko fakt. Naše analýza by měla být dostatečně všeobecná, aby se dala aplikovat tehdy, jestliže se ve skutečnosti prokáže, že lidé jsou si v podstatě rovni. Je ovšem potřeba se vyhnout závislosti výsledků na nějakém nepodloženém předpokladu přirozené rovnosti. Stupeň nebo míra nerovnosti ovlivní samozřejmě popis prvotního postavení a strukturu práv, která může na základě smlouvy vzniknout.

Představme si tedy nějakou původní situaci, ve které si lidé nejsou rovni. Sledujíce praxi ekonomů, můžeme nerovnost zkoumat z hlediska dvou rozdílných znaků: zálib či preferencí a schopností.[6] Je nutné se explicitně vyhnout tendenci sklouznutí k pouhé známé klasifikaci lidí podle osobní vybavenosti „statky“, které obyčejně hodnotíme jako zboží. Tento postup vede k ignorování právě těch problémů, které jsou probírány v této kapitole, k předpokladu, že individuální práva na zboží, na statky, již byla definována.

V základním smyslu, který si zde naše analýza žádá, jednotlivec nevlastní žádné „statky“ či „zdroje“. Původně může být jedinec definován preferenční či užitkovou funkcí na jedné straně a produkční funkcí na straně druhé.[7] Preferenční či užitková funkce popisuje míru, ve které je člověk subjektivně ochoten vzájemně směňovat statky (*goods*) a stejně tak nežádoucí statky (*bads*). Méně známá je produkční funkce jednotlivce. Ve spojení se svou tělesnou konstitucí bude mít množinu schopností (dovedností, talentu). Tyto vlastnosti, pokud se uplatní v rámci určitého prostředí, definují pro jednotlivce potenciální vztah mezi vstupy (negativními statky či nežádoucími statky) a produktem (pozitivními statky). Tento vztah je jeho „produkční funkcí“.

Jak bylo poznamenáno, lidé se od sebe mohou lišit zálibami, vlastnostmi nebo obojím. Nebo se lidé, shodní jak v zálibách, tak ve vlastnostech mohou ocitnout právě vzhledem ke svým vlastnostem v situacích lišících se prostředím. Člověku s průměrnými vlohami se může dostat bohatých příležitostí k zabezpečení kladně

[6] Analýzu různých důsledků nerovnosti v těchto odlišných znacích najdete v „Equality as Fact and Norm“, *Ethics* 81 (Duben 1971), str. 228–240

[7] Všimněme si, že odstraňujeme omezení daná modelem bez výroby, stručně analyzované výše (v předcházejících kapitolách, zde neotištěných, kapitolách – pozn. překl.).

hodnocených statků, kdežto člověku s nadprůměrnými vlohami se může dostat méně příznivých příležitostí. Postavení, kterého člověk dosáhne, závisí na třech základních prvcích: jeho preferencích, jeho schopnostech a prostředí, ve kterém se nachází. Bylo by zcela svévolné předpokládat, že všichni jednotlivci čelí stejnému prostředí; byl by to stejně neudržitelný předpoklad jako ten, který postuluje osobní rovnost v preferencích či v schopnostech.

Anarchistická interakce

Představme si dva jednotlivce, kteří jsou od sebe zcela izolováni; každého na svém zvláštním ostrově bez jakéhokoli sociálního kontaktu. Každý z nich by dosáhl ve svém osobním chování rovnováhy, determinované vzájemným působením mezi jeho funkcí užitku, jeho základními či vnitřními schopnostmi přeměnit vstupy na výstupy a přirozeným prostředím, kterému je vystaven. Nebylo by lehké posoudit, který z těchto Robinsonů je v lepším postavení nebo který z nich si zajistí větší „blahobyt“. Tento svět dvou Robinsonů je samozřejmě zcela anarchistický. Neexistuje tu žádné právo a není zde žádná potřeba definovat práva jednotlivce – ať už vlastnická nebo lidská práva. Není zde žádná společnost jako taková. Tento svět dvou Robinsonů však přesto poskytuje vhodné východisko pro úvahy o světě, kde mohou vzniknout osobní konflikty. Předpokládejme, že naše dvě osoby, které nazveme A a B, již dále nežijí v absolutní izolaci, ale že se nyní ocitnou v určité prostorově ohraničené oblasti na jednom ostrově. Sama tato změna nemusí modifikovat preference ani jednoho z nich, ačkoli ani takový výsledek bychom neměli vyloučit. Nicméně struktura prostředí každého z nich se téměř jistě změní. Při neexistenci práva bude každý z nich považovat toho druhého za součást prostředí, ve kterém se ocitl. Vliv této skutečnosti na poměr, v němž se nežádoucí statky mohou změnit na statky žádoucí, může mít několik podob.

Ve světě vzácnosti společné využívání přírodního prostředí způsobuje, že každý jednotlivec má v porovnání s podmínkami

buchanan.qxd 7.8.2002 10:06 StrÆnka 26

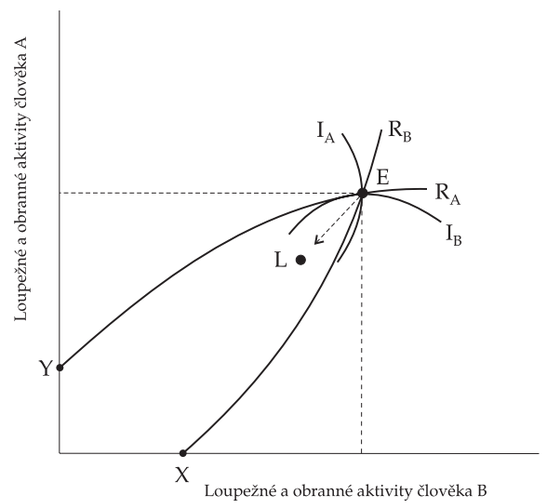
izolovaného života, kde tomuto prostředí čelí jen jeden člověk, ve vztahu ke svému prostředí zhoršené směnné relace. V konečném důsledku se přírodní prostředí stává „společným majetkem" a vznikají známé reciproční vztahy externalit. Většina ekonomů by měla asi sklon ukončit analýzu v tomto bodě – s málem nebo žádnými úvahami o zbývajících možnostech. Ovšem může zde působit druhý, velmi odlišný vliv. Jestliže výroba neprobíhá současně s vlastní spotřebou statků, jednotlivci mohou tvořit zásoby statků pro budoucí použití. V této situaci může přítomnost B nutit A věnovat úsilí utajení svých zásob a jejich obraně a ochraně před ukořistěním ze strany B. Jelikož toto úsilí by jinak mohlo být využito k přímé výrobě statků, čistá míra transformace A je touto nutností obrany nepříznivě ovlivněna.

Nicméně druhým směrem může působit určitý vyrovnávací efekt. Přítomnost B poskytuje A nyní novou možnost. Může si zabezpečit statky, které mu byly v přísně robinsonovských podmínkách nedostupné. Jestliže je známo, že B produkuje a skladuje statky, A se může domnívat, že jejich nalezení a ukradení je produktivnější, než kdyby podobné statky produkoval sám. Tento efekt, pokud by měl převládnout, má tendenci příznivě posunout produkční funkci A. Jak už si jednotlivci jednou uvědomí možnosti obrany a kořistění, je jasné, že se mohou vlohami pro tyto aktivity lišit a že takovéto rozdíly nemusí přímo odpovídat jejich relativním schopnostem, které mají jako přímí výrobci. Navíc se jednotlivci mohou lišit v tom, zda dávají přednost obraně či krádeži ve srovnání s přímou výrobou.

Je samozřejmě nemožné zvažovat vliv přítomnosti B na A bez toho, abychom současně nezvažovali vliv přítomnosti A na B. Tyto dvě osoby jsou nutně v reciproční interakci; jejich chování je vzájemně závislé, dokonce i v případě, že neexistuje žádná společenská struktura, v jejímž rámci se tato vzájemná závislost realizuje. Jak jsme naznačili výše, tento druh vzájemného působení může být analyzován ve smyslu externalit, i když pracujeme s modelem bez práva a vlastnických práv. Bude užitečné vzít si na pomoc model vzájemných negativních externalit (reciprocal external

diseconomy model), ve kterém chování každého jednotlivce poškozuje jiného. Nejprve si představme chování A při výrobě statků ve sdíleném prostředí, kde ale nikdo nikomu v ničem nebrání. Vycházíme tedy nejprve z toho, že A a B si vzájemně umožňují, aby se každý z nich přizpůsobil prostředí po svém, přičemž si navzájem nepřekáží. Každý z nich využívá svoje vlohy, jak nejlépe umí, aby maximalizoval užitek, za předpokladu, že ten druhý mu zásoby neukradne a že ani on na oplátku neukradne zásoby tomu druhému. Toto je vysloveně arbitrární výchozí situace a nebude v procesu interakce představovat konečnou rovnováhu. Na obr. 1 je tato bezkonfliktní situace umístěna do počátku. Všimněme si, že v tomto bodě A a B nemusí mít stejné množství statků, ani nemusí akceptovat stejné množství nežádoucích statků, aby si zajistili vyznačenou pozici. Pro ilustraci, zdůrazněme, že v počátku A vynakládá šest jednotek úsilí (nežádoucí statek), aby získal čistých deset jednotek banánů (statek), zatímco B vynakládá pět jednotek úsilí výměnou za dvanáct jednotek statků.

Obr. 1



buchanan.qxd 7.8.2002 10:06 StrÆnka 28

Tato vysloveně arbitrární výchozí situace neznamená rovnováhu v chování, protože v této pozici má každá osoba nějakou tendenci vyvolat konflikt, začít s loupežnými aktivitami vůči skupině lidí. Obr. 1 ukazuje, že pokud A soudí, že B zůstane v počáteční pozici, začne s loupeživou aktivitou, aby se dostal blíže k pozici Y. Opačně, B bude motivován pokusit se dosáhnout pozice X. Reakci A na každou úroveň obranné či loupežné aktivity B znázorňuje křivka R_A. Podobně reakce B na každou úroveň obranné či loupežné aktivity A znázorňuje křivka R_B . Rovnováhy se v těchto čistě anarchistických podmínkách dosáhne v bodě E. Tehdy nemá ani jeden z jednotlivců tendenci sám od sebe pozměnit svoje chování. V této rovnováze může každý jednotlivec vynakládat jistou část svého úsilí na obranu svých zásob před tím druhým, část na to, aby tomu druhému nějaké zásoby vzal a další část na přímou výrobu statků. Tato pozice rovnováhy na základě nezávislého přizpůsobení ukazuje výsledek, jaký je možné předpokládat při skutečně anarchistickém uspořádání. Toto rozdělení bylo Winstonem Bushem nazváno „přirozeným rozdělením“, přičemž tento model se dvěma lidmi může být samozřejmě rozšířen a aplikován na situaci s mnoha lidmi.[8]

Na více místech jsem již zdůraznil, že v tomto nezávislém přizpůsobení či přirozené rovnováze není žádný předpoklad rovnosti mezi lidmi. Druhým důležitým principem je, že sama tato pozice nemůže být smluvně dosažena. Dokud se nedosáhne této přirozené rovnováhy, není zde žádný základ, na kterém by lidé mohli uzavírat smlouvy jeden s druhým. Vznik této rovnováhy založené na nezávislém přizpůsobení je proto předsmluvním stadiem společenského řádu, pokud tu vůbec můžeme slovo „společenský“ použít.

V takto popsané rovnováze neexistují, v přesném slova smyslu, žádná vlastnická práva. Nicméně tato pozice má určité znaky stability týkající se jak „společnosti“, tak i jednotlivce. Při neexistenci exogenních šoků žádnou osobu nic nepodněcuje k tomu, aby pozměnila své chování. Proto v této rovnováze každá osoba ví s určitým stupněm jistoty, jakým množstvím konečných spotřebních statků bude nakonec disponovat. Každý bude, jak již bylo poznamenáno, vynakládat zdroje na obranu získaných zásob a zajištění zásob původně získaných jinými. Ale jeho pozice týkající se čistých aktiv, jeho konečné disponování statky, bude předvídatelné v rámci relativně úzkých hranic. Chaos se nezdá být tím správným popisným termínem, který by měl být užit na tuto skutečně anarchistickou rovnováhu, pokud jeho význam obsahuje nepředpověditelnost. Proto z boje, jehož základem není žádná smlouva, vzniká v podmínkách anarchie něco, co se podobá „vlastnictví“. Jednotlivci dosahují identifikovatelných výchozích podmínek, na jejichž základě je možné uzavírat smlouvy.

[8] Více na Winston Bush, „Income Distribution in Anarchy“. A rovněž Winston Bush a Lawrence Mayer, „Some Implications of Anarchy for the Distribution of Property“, cyklostylováno (Center for Study of Public Choice, Virginia Polytechnic Institute and State University, Blacksburg, Virginia, 1973).

Odzbrojení a vznik vlastnických práv

V přirozené rovnováze každý užívá zdroje k obraně před jinými a k útokům na ně. Každý člověk by na tom byl lépe, kdyby se něco z těchto zdrojů mohlo věnovat na přímou výrobu statků. Proto by tou nejzákladnější smluvní dohodou mezi lidmi mělo být vzájemné akceptování jistého odzbrojení. Vzájemný zisk by měly vidět všechny strany.[9]

Můžeme to ilustrovat interakcí znázorněnou na obr. 1. Z definice křivek optima víme, že indiferenční křivky A jsou vertikální po-

[9] Toto odvození teoretických základů vlastnictví bylo podporováno několika societálními filosofy. Rozvinul je ve třináctém století Aegidius Romanus a bylo s překvapující rafinovaností rozpracováno Hugem Grotiusem v roce 1625. Na tyto příspěvky se podívejte na Schlatter, *Private Property*, str. 57, 128~132.
Toto odvození je také dosti podobné tomu, které předložil David Hume. Podívejte se na jeho *A Treatise of Human Nature*, sv. 3.
Smluvní vznik vlastnických práv z nějakého anarchistického stavu prostředí je v protikladu k pohledu, který zaujímají mnozí vědci, že jsou nutná pravidla „přirozeného práva“.

buchanan.qxd 7.8.2002 10:06 StrÆnka 30

dél R_A, zatímco ty pro B jsou horizontální podél R_B. Tak víme, že v bodě E se indiferenční křivky protínají v pravých úhlech způsobem, který naznačují I_A a I_B. Dále víme, že indiferenční křivky pro A jsou konkávní doleva, zatímco ty pro B jsou konkávní směrem dolů. Tak je tomu proto, že ideální pozice pro A je v bodě Y, kde B nevynakládá žádné úsilí na obranu zásob nebo ukradení zásob A, a ideální pozice pro B je obdobná, znázorněná bodem X. Z tohoto zadání vyplývá, že oblast paretovského zlepšení, která zahrnuje pozice odrážející vzájemné zisky ve srovnání s E, leží na jihozápad a v obr. 1 je označená šipkou. Pozice představující vzájemné zisky musí zahrnovat nižší výdaje na obranu i krádež pro obě strany. Předpokládejme, že je dosaženo dohody o posunu do pozice L. Dobře si všimněme, co tato dohoda znamená. Smlouva se týká dvoustranné změny chování. Jednotlivec A souhlasí, že se vzdá určité části svého vlastního úsilí věnovaného na obranu a krádež výměnou za to, že i B takto změní své chování. Ani jeden z nich nemá tendenci změnit takto své chování jednostranně a v původní dohodě jako takové není nic, co by od jednoho z nich vyžadovalo nebo co by ho dokonce nutilo akceptovat fakt, že statky bude disponovat ten druhý – a to ani ve stadiu před dohodou, ani ve stadiu po jejím uzavření. Vzájemné akceptování „vlastnických práv“ není součástí této dohody o předběžném odzbrojení. Na druhé straně tu při vyjednávání takovéto prvotní dohody o omezení obrany a krádeže vznikl jistý druh „práva“. Naši dva jednotlivci akceptují hranice svého vlastního svobodného jednání, své vlastní svobody. První krok z anarchistické džungle byl učiněn.

Dobývání, otroctví a smlouva

Až doteď jsem při své analýze anarchistické interakce implicitně předpokládal, že všichni lidé budou existovat jako nezávisle jednající obránci a dobyvatelé před dosažením přirozené rovnováhy i po něm. Pokud jsou však individuální rozdíly mezi nimi dostatečně velké, někteří mohou mít schopnost eliminovat své rodo-

vé druhy. V tom případě se rovnováhy dosáhne pouze tehdy, jestliže ti, kdo přežijí, budou jedinými pány ve svém prostředí.

Ale úplná eliminace druhých nemusí být právě nejpreferovanějším způsobem jednání těch, kteří mají největší schopnosti. Mnohem žádanější by mohla být situace, ve které se „slabým“ dovolí vyvíjet úsilí při produkci statků, kterých se poté zcela nebo zčásti zmocní pro vlastní potřebu „silní“. V takovéto konstelaci může být smlouva o odzbrojení, ke které mohou dospět, podobná smlouvě o otroctví, podle které „slabí“ souhlasí, že budou produkovat statky pro „silné“ výměnou za to, že si mohou ponechat něco víc než existenční minimum, což by si zřejmě v podmínkách anarchie nedokázali zabezpečit.[10] Smlouva o otroctví by, jako jiné smlouvy, definovala jednotlivá práva, a pokud bude toto určení vzájemně akceptováno, následné snížení obranného a dobyvatelského úsilí může zabezpečit oboustranný zisk. Může se to zdát jako trochu komplikovaná interpretace otroctví jako instituce, ale explicitně jsme ji formulovali takto, aby mohl být analytický rámec, který tu rozvíjíme, úplně všeobecný.[11]

Obchodní rovnováha a přímá produkce

Ekonomové, kterým je známa geometrická konstrukce obr. 1 a postuláty, ze kterých vychází, uznají, že minimální omezení určující umístění i tvar oblasti nezájmu nezajišťují, že konečná pozice po uskutečnění obchodů, kdy se už vyčerpaly všechny zisky, se bude shodovat s výchozí pozicí představující rozdělení nebo výsledek, k jakému by se dospělo při absenci veškerého obranného či dobyvatelského úsilí. Tato pozice přímé produkce, ve které si každý ponechává k vlastnímu užití statky, které sám při svých schopnos-

[10] Ve smyslu modelu na obr. 1, by přirozená rovnováha byla pro jednu ze dvou osob zjevně méně žádoucí nežli pozice v počátku, kde, dle předpokladu, jí je dovoleno si ponechat, co vyrobí.

[11] Odlišnou a všeobecnější diskusi vzniku otroctví lze najít v díle Mancura Olsona, „Some Historic Variations in Property Institutions“, strojopis (University of Maryland, 1967).

buchanan.qxd 7.8.2002 10:06 StrÆnka 32

tech, vlohách a v situaci dané prostředím vyprodukuje, může, ale nemusí být paretovským zlepšením vůči rovnováze v bodě E; a i kdyby jím pozice přímé produkce byla, nemusela by ležet blízko oblasti smlouvy, která by vznikla obchodováním mezi dvěma stranami.

Vztah mezi E, tj. stavem rovnováhy dosažené bez práva a počátkem, tj. stavem, kdy si každý ponechává všechno, co vyprodukuje, je důležitý, protože tomuto počátečnímu stavu se v historické analýze vlastnických práv připisuje dominantní úloha – zvláště při analýzách tradice přirozeného práva a při analýzách, které reprezentují teorie Johna Locka. V teorii původu smlouvy, kterou tu rozvíjím, není fundamentálního rozdílu mezi pozicí, která umožňuje ponechat si statky, které člověk sám vyprodukoval, a jakoukoli jinou pozicí. Jedinou odlišitelnou pozicí, která předchází smlouvě, je pozice reprezentovaná přirozenou rovnováhou v bodě E.[12]

Jestliže je pozice přímé produkce, v porovnání s E, paretovským zlepšením, čímž rozumíme pouze to, že obě strany si v původní pozici zajistí vyšší úroveň užitku než v té nové, potom bude dost možná velmi lákavé ukončit vyjednávání v tomto bodě, i když pozice přímé produkce nemusí splývat s přesně vymezenou oblastí smlouvy. Má to dvě spolu související příčiny. Především, počáteční dohody o omezení chování se zřejmě nebudou uzavírat v duchu jemně nastavených marginálních přizpůsobení. Naopak, mohlo by jít jednou provždy o velký krok vpřed bez únavného vyjednávání, nutného pro sofistikované přizpůsobení. V tomto smyslu bude každá pozice v oblasti ohraničené indiferenčními křivkami dobrou vyhlídkou na řešení. Z této velké množiny paretovsky lepších pozic budou mít ty, ve kterých jsou nejlepší vyhlídky dohody, znaky Schellingova bodu. Vhodné jsou ty pozice, které jsou jednoduché a známé všem stranám a které budou mít tendenci být vybrány při absenci informací a komunikace mezi vzájemně působícími stranami.[13] Dohoda eliminovat jakékoli dobyvatelské chování by mohla být za těchto podmínek přijatelným výsledkem; v takovém případě se produkce každého vyrábějícího jednotlivce, čerpající z jeho přirozeného prostředí, v jistém pozitivním smyslu stává jeho „majetkem“. Právo by mohlo začít nabývat pozitivních znaků způsobem podobným tomu, který popsal John Locke.

[12] Pokud je v přirozenosti člověka něco, co mu brání krást, pak bude na obr. 1 přirozená rovnováha a počátek splývat.

[13] Viz práce Thomase C. Schellinga, *The Strategy of Conflict* (Cambridge: Harvard University Press, 1960)

Dominantní role, která byla připsána pozici přímé produkce, se může zakládat na implicitním předpokladu přirozené rovnosti lidí. Ale jestliže připustíme existenci mezilidských rozdílů v přirozeném stavu, potom není jisté, že pozice, jaké se dosáhne při anarchistické rovnováze, znázorněné na obr. 1 bodem E, je pozicí, která je paretovským zhoršením vůči počáteční pozici přímé produkce. Ta se nemusí nacházet uvnitř oblasti vymezené indiferenčními křivkami procházejícími bodem E. Aspoň jeden ze zúčastněných na tom může být z hlediska užitku lépe ve stavu anarchistické rovnováhy, než by na tom byl, kdyby se chtěl spoléhat pouze na své vlastní produkční úsilí (jako ve zmíněném příkladu s otroctvím). Takovýto výsledek by mohl vzniknout i tehdy, kdyby si jeden člověk zachoval morální zábrany vůči loupeži a druhý nikoli, nebo dokonce i tehdy, když si někdo tak vysoce cení svobody jednání, že jí ochotně obětuje ochranu statků, které vyprodukoval.

Když pozice přímé produkce není paretovským zlepšením oproti E, pozitivní vlastnická práva k přímo vyrobeným statkům z teoretické smluvní dohody nevyplynou. V takovém případě si zásadní vykročení z hobbesovské džungle vyžaduje něco jiného než dohodu o vzájemném omezení chování. Takovouto dohodu musí doprovázet přesun statků či přidělených zdrojů dříve, než může dojít k smluvnímu ujednání a než je možné pozitivně stanovit vlastnická práva.

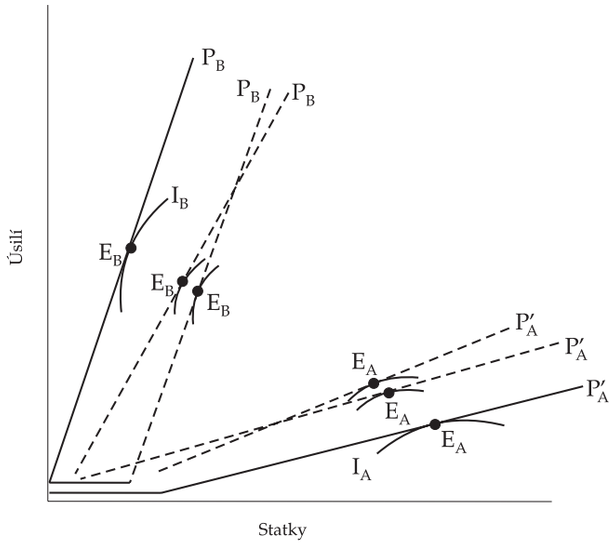
To lze znázornit jiným geometrickým postupem, i když stále ještě v rámci modelu se dvěma stranami. Na obr. 2 je úsilí měřeno na svislé ose a statky na horizontální ose. Jednotlivec A je buď v příznivější situaci nebo má větší schopnost produkovat statky než jednotlivec B. Funkce produkce A, pokud mu ji B nenarušuje, znázorňuje křivka P_A, která v počátečním stadiu probíhá paralelně s vodorovnou osou a ukazuje, že A si dokáže zabezpečit jisté

buchanan.qxd 7.8.2002 10:06 StrÆnka 34

statky bez vynaložení úsilí. Jednotlivec B má naopak mnohem nepříznivější vyhlídky, pokud jde o přímou produkci. Při absenci jakýchkoli zásahů ze strany A znázorňuje jeho produkční funkci křivka P_B. Pozice přímé produkce, kterou představuje počátek na předcházejícím obrázku 1, se dosáhne tehdy, když A dosáhne bod E'_A a B bod E'_B. V situaci, kdy nejsou stanovena žádná vlastnická práva, může B usoudit, že nejproduktivněji vynaloženým úsilím bude loupež, tj. krádež statků, jež produkuje A. Pokud A nepodnikne nic na jejich obranu či ochranu, produkční funkce B v podmínkách anarchie může být znázorněna křivkou $P'_{B'}$, po které se B bude pohybovat k pozici E_B . Tato aktivita ze strany B bude samozřejmě modifikovat situaci A. Pokud nepodnikne žádné odvetné kroky, křivku jeho funkce produkce bude znázorňovat P'_A. Abychom ilustrovali tyto vztahy grafem, jako je ten na obr. 2, budeme předpokládat, že A nepokládá za výhodné reagovat na loupež ze strany B. Novou pozici rovnováhy pro A znázorňuje E_A. Jelikož jsme vycházeli z toho, že A nepodnikne nic na obranu či ochranu, jeho aktuální funkce produkce se nemění, ale produkuje část svých statků pro B. Anarchistická rovnováha je pozicí znázorněnou na obr. 2. body E_B a E_A . Je jasné, že pro B je to příznivější situace, než ta jíž čelí, když jsou na přímo produkované statky stanovena vlastnická práva. B proto nikdy nebude souhlasit s pozicí přímé produkce. Smluvní ujednání musí zahrnovat něco víc než omezení chování. Za těchto podmínek může A dosáhnout od B souhlasu respektovat stanovená práva na samostatně či nezávisle produkované statky, pokud na něj převede určité počáteční množství statků či zdrojů. Jeden takovýto převod můžeme na obr. 2 znázornit množstvím T. Pokud se toto množství převede na B, jeho funkce přímé produkce se posune na P''_B a dosažitelná soukromá rovnováha jeho produkce na E''_B , což je z hlediska užitku vyšší úroveň než E_B. Funkce produkce A se tímto počátečním převodem posune doleva, na úroveň P''_A, ale rovnováha, které při ní může dosáhnout v bodě E''_A , je z hlediska užitku zlepšením vůči E_A jako výsledku anarchistického uspořádání. Na základě tohoto převodu bude B souhlasit s respektováním produktu přiděleného

A a A zase s respektováním produktu přiděleného B. Pokud se již uskutečnil tento počáteční převod, kterým se obě strany mají dostat do situace, kdy je přidělení přímé produkce vlastně paretovským zlepšením vůči anarchistické rovnováze, je možné stanovit pozitivní práva.

Obr. 2



Přes nadměrnou jednoduchost a abstraktnost prezentovaných geometrických modelů z nich vyplývají významné závěry pro chápání možného vzniku individuálních práv. Naše analýza ukazuje, že není nutný žádný základ pro jakoukoli počáteční dohodu, která by jednoduše uznávala, že lidé mají právo ponechat si zásoby či statky, které získají z přírodního prostředí svou vlastní prací. Abychom poskytli vysvětlující zdůvodnění struktury vlastnických práv, která činí legitimními nároky jednotlivců (rodin) na zásoby ve skutečnosti vyrobené jejich vlastními silami a nezávisle na zásazích ze strany druhých, musíme zavést něco jiného než funkci užitku používanou v klasické ekonomické teorii. Ve své analýze nikde nepopírám, že mohou existovat interní omezení

buchanan.qxd 7.8.2002 10:06 StrÆnka 36

chování bránící člověku ukořistit zásoby či statky vyprodukované jinými nebo napadnout území původně obývané jinými. K těmto stejně jako k mnohým dalším aspektům lidské povahy se stavím agnosticky. Chci zde zdůraznit, že takováto omezení, pokud existují, jsou nad a mimo omezení, která se většinou zavádějí v ekonomických modelech chování. Za tohoto předpokladu se výsledek, ke kterému jsme dospěli, stává důležitým. Zabezpečení počáteční dohody o pozitivních nárocích na statky či vybavenost zdroji může vyžadovat jistý převod těchto statků a zdrojů. To znamená, že před tím, než se bude moci vytvořit dostatečně přijatelná báze pro vlastnické nároky, dojde zřejmě k jisté „redistribuci" statků či vybavenosti zdroji. Jak ukazuje jednoduchý model se dvěma osobami, takovýchto redistribucí, kterými se splní tyto minimální požadavky, může být mnoho. Pokud se již uskuteční kterýkoli z těchto převodů – pokud je žádaný nebo omezení chování jsou vzájemně přijímána – je možné u lidí schopných produkovat statky stanovit pozitivní práva na zásoby statků či na vybavenost zdroji. Na tomto základě lze v postkonstitučním stádiu, o kterém jsme již hovořili, uskutečňovat obchody a směnu. Díky těmto obchodům se mohou všichni z hlediska užitku dostat do pozice, která absolutně převyšuje přirozenou rovnováhu v podmínkách anarchie nebo distribuci statků či zdrojů dohodnutou podle původně stanovených pozitivních individuálních práv.

Nedodržení smlouvy a donucení

Až doposud jsme se soustředili na teoretickou bázi vytváření původní společenské smlouvy. Cílem naší analýzy bylo identifikovat a vyčlenit oboustranný zisk, který má vyplynout z prvotní dohody o odzbrojení (pokud je potřebná) při jistém jednostranném převodu statků či přidělených zdrojů. V rámci této všeobecné smlouvy získávají z potenciální eliminace společensky zbytečné obrany a loupeže všechny strany. V bezprostředně následujícím postkonstitučním stadiu uplatňují lidé své nároky pozitivních práv na statky, na vybavenost zdroji a specifické oblasti činnosti. Až dosud jsme implicitně předpokládali, že dohodnutou množinu práv budou respektovat všichni zúčastnění.

Tento předpoklad se samozřejmě nedá zdůvodnit. I na této nejzákladnější úrovni zkoumání musíme věnovat pozornost problému vynucování smluvních ujednání. Jednoduchá přímá maximalizace užitku bude vést každého k vyhýbání se jeho smluvním závazkům, pokud se bude domnívat, že to dokáže jednostranně. Můžeme si to ukázat na obr. 3, který znázorňuje příklad dvou osob pomocí čtvercové matice dva krát dva. Zajímají nás jen čisté zisky každé ze dvou stran A a B v každé ze dvou možných pozic. Každá strana má dvě možnosti chování. Může dodržovat dohodu, z čehož vyplývá, že bude respektovat definovaná práva jiných. To je chování znázorněné v matici řádkem a sloupcem O. Nebo naopak ani jedna ze stran nebude dodržovat dohodu a může jednat nekompromisně na základě úzkého osobního zájmu. Tato možnost je zaznamenána v řádku a sloupci V. Pokud obě osoby zvolí možnost V a odmítnou dodržovat uzavřenou smlouvu, výsledek se rovná tomu, co jsme již dříve označili jako přirozenou anarchistickou rovnováhu. Pokud obě osoby respektují podmínky smlouvy, jsou na tom obě lépe a výsledek OO na obr. 3 reprezentuje smluvně dohodnutou množinu práv, o které jsme hovořili.

Obrazek 3

		B	
		Respektovat práva O	Nerespektovat žádná práva V
A	Respektovat práva O	Buňka I 19; 7	Buňka II 3; 11
	Nerespektovat žádná práva V	Buňka III 22; 1	Buňka II 9; 2

buchanan.qxd 7.8.2002 10:06 StrÆnka 38

Čísla v buňkách označují velikost užitku našich dvou osob, přičemž čísla nalevo ukazují úrovně užitku, kterého může dosáhnout A, a čísla napravo úrovně užitku, kterého může dosáhnout B. Jak ukazují tato čísla, každý z nich má tendenci nedodržovat dohodu, pokud se domnívá, že tak může učinit jednostranně. Pokud A dohodu nedodržuje, zatímco B respektuje práva A, výsledek znázorňuje buňka III, která je pro A nejvýhodnější pozicí. Podobně, pokud B nedodržuje dohodu a A respektuje jeho práva, výsledek je znázorněn v buňce II, která je nejvýhodnější pozicí pro B. Situace je analogická klasickému vězňovu dilematu v teorii her.[14] Každý pozitivní systém práv je tedy nanejvýš náchylný k selhání, pokud je trvalé dodržování smlouvy závislé na dobrovolném a nezávislém „dodržování práva". V našem příkladě může A dosáhnout tři jednotky užitku, pokud jednostranně nedodrží výsledek buňky I; jednotlivec B může dosáhnout čtyři jednotky užitku, pokud jednostranně nedodrží smlouvu a pokud si zabezpečí výsledek v buňce II. Pokud nedodrží smlouvu oba, systém se propadává zpět do buňky IV a později do stavu anarchistické rovnováhy, o které jsme již hovořili.

Ve zjednodušeném příkladu dvou osob můžeme však nepochybně oprávněně předpokládat, že zásady racionality budou každého z nich vést k tomu, aby se přidržoval původních podmínek smlouvy. Každý z nich si uvědomí, že při jednostranném nedodržení smlouvy nemůže uspět a že každý pokus o to by uvrhl celý systém zpět do pozice, která je v porovnání s pozicí dosaženou při dodržování smlouvy pro oba méně žádoucí. Jak ukazují velikosti užitku na obr. 3, ani A ani B by tomu druhému nedovolili smlouvu nedodržet nebo ji zrušit. Ale pokud již k nedodržení došlo, druhá strana si může svou pozici vylepšit tím, že přivede celý systém zpět na pozici v buňce IV.

Je důležité si výslovně uvědomit motivaci chování, která dává smluvnímu řešení v situaci se dvěma osobami stabilitu. Každý jednotlivec může respektovat dohodnuté určení práv, protože předpokládá, že jeho nedodržení smlouvy by vedlo k podobnému chování u druhé strany. Každý z nich si uvědomuje, že jeho vlastní chování bezprostředně ovlivňuje následné chování druhého člověka.

[14] Všeobecnou analýzu, která rozšiřuje dilema na mnoho společenských interakcí, lze najít v práci Gordona Tullocka, *The Social Dilemma*.

Právě tento aspekt interakce se jistým způsobem modifikuje, pokud se přesuneme od pojetí se dvěma osobami k pojetí s více osobami. Tím, jak se k původnímu smluvnímu ujednání, kterým se určují práva, přidává více stran, vliv chování kohokoli na chování jiných stále slábne. Pokud skupina dosáhne určité kritické velikosti, tento moment zabraňující individuálnímu nedodržování původní smlouvy zpravidla zcela mizí. Ve skupinách s velkým počtem členů jedná každý jednotlivec racionálně tak, jako by jeho chování neovlivňovalo chování jiných. Chování druhých považuje za součást svého přirozeného prostředí a tomu přizpůsobuje své jednání. V takovémto pojetí s velkým počtem zúčastněných člověk přestává být „společenským tvorem" – alespoň ve smyslu chování. Tato konstelace stále zůstává analogickou vězňovu dilematu s n-zúčastněnými, ale už v ní nelze předpokládat zcela dobrovolné dodržování smlouvy či práva v jakékoli podobě. Každý zde má racionální tendenci smlouvu nedodržet; proto je možné předpokládat, že ji mnozí lidé nebudou dodržovat, a pokud se podmínky individuální volby jistým způsobem nepozmění, celý systém ztrácí svůj účel.[15]

Tento vztah mezi dobrovolným dodržováním vzájemně akceptovaných pravidel společenské interakce, ať už jsou to etické principy nebo stanovená vlastnická práva, a velikostí jednající skupiny je známý, ale pro naši analýzu má zvláštní význam.[16] Problém prosazování původní smlouvy se totiž komplikuje právě ve velkých skupinách. Ve velkých skupinách je na rozdíl od skupin malých každá množina práv, každý právní systém o mnoho náchylnější

[15] Odchylka mezi maximalizací užitku jednotlivce a zájmem skupiny je charakteristická kromě situace, která předpokládá dodržování práva v úzkém smyslu slova, i pro mnoho jiných situací.

[16] Všeobecnou analýzu lze najít v mé práci „Ethical Rules, Expected Values, and Large Numbers", *Ethics* 76 (říjen 1965): 1–13.

buchanan.qxd 7.8.2002 10:06 StrÆnka 40

k porušení, a proto si vyžaduje cosi víc než běžné výdaje na své vynucení. Vzhledem k teoretickým základům práva a smlouvy už sám tento vztah naznačuje, že smluvní či kvazismluvní systémy začínají u jednotlivců (rodin) v podmínkách poměrně malého počtu zúčastněných směřovat k všeobecnějšímu smluvnímu systému, přičemž nabývají formy uspořádání malých skupin. Tyto složité momenty jsou důležité, ale zde jim nemusíme věnovat pozornost.

Pokud jednotlivé strany původní smlouvy, v níž se stanoví rozdělení vlastnictví, vzájemně uznají, že každý zúčastněný má sklon ji nedodržovat, tedy pokud si uvědomí neschůdnost jakéhokoli uspořádání závislého na dobrovolném podvolení se smlouvě, potom se při tvorbě smlouvy rozhodnou přijmout jistý donucovací mechanismus. Současně budou nároky jednotlivců na zásobování statky a zdroji doprovázeny donucovacími institucemi na zabezpečení těchto nároků.[17] Povahu této smlouvy o donucení či povahu donucovací instituce musíme pečlivě prozkoumat. Každému bude ku prospěchu jistota, že jím stanovené nároky budou ostatní ve společenství respektovat. A všechny strany získají, pokud se zapojí do jisté formy společného či kolektivního donucování. Prosazování vlastnických nároků či práv jednotlivců vykonávat určité činnosti je jistou formou „veřejných statků“, v moderním smyslu těchto slov.

Donucování se však od známějších příkladů veřejných statků odlišuje ve více podstatných aspektech. Aby bylo donucování efektivní, musí zahrnovat fyzické omezování těch, kdo porušují nebo se pokoušejí porušit systém práv, tj. porušovatelů práva. Problémy však způsobuje právě toto vymezení. Neexistuje žádný jasný a efektivní prostředek, kterým by se dalo omezit jednání samotné donucovací instituce či donucovatele. A proto, jak bystře

[17] Nutnost zahrnout donucovací opatření v původní smlouvě odlišuje společenskou smlouvu od jiných smluv, které jsou tvořeny v rámci právního řádu. John C. Hall zdůrazňuje, že uznání tohoto znaku společenské smlouvy je zásadní pro myšlenky jak Hobbese, tak Rousseaua. Podívejte se na práci Johna C. Halla, *Rousseau: An Introduction to His Political Philosophy* (London: Macmillan, 1973), str. 86–92.

poznamenal Hobbes již před více než třemi sty lety, jednotlivci, kteří uzavírají smlouvu o službách donucovacích institucí, se nevyhnutelně zříkají své vlastní nezávislosti.

Představme si, řekněme, společenství stovky osob. Řekněme, že tu nefunguje donucování a že B porušuje smlouvu, která zakládá všechny vlastnické nároky – krade statky A nebo porušuje jeho určité osobní svobody. A bude mít samozřejmě jistou tendenci reagovat samostatně, protiútokem vůči B. Ale pokud se takovýto postup stane všeobecnou formou jednání, systém bude rapidně degenerovat k předsmluvnímu stavu anarchistické rovnováhy.[18] Jednotlivci C, D, E,... však nemají bezprostřední zájem potrestat B za to, že kradl A nebo že zasahoval do jeho svobod. Jejich zájem je pouze nepřímý – pokud takovéto potrestání poskytne větší jistotu jejich nárokům; ale pokud tato souvislost v jejich představě o donucování chybí, mohou se zdráhat schválit konkrétní potrestání. Tento problém se dá vyřešit všeobecnou dohodou o koupi služeb nějakého externího donucovatele či donucovací instituce, která v konkrétních případech vykoná potřebný donucovací trest. „Společenským dobrem“ je tu všeobecná jistota práv či nároků, a nikoli konkrétní donucovací akt, který k němu vede.

Donucovací instituce, na které se shodnou všechny strany, jež dosáhly dohody v původní smlouvě, bude teoreticky v ideálním případě nezúčastněnou stranou. Může nám tu pomoci analogie s jednoduchou hrou. Dva chlapci si vzájemně uznají jisté rozdělení kuliček a chtějí s nimi hrát určitou hru. Každý z chlapců ví, že jeho protihráč bude mít silnou tendenci podvádět, pokud na něj nebude dávat dobrý pozor. Dohodnou se na rozhodčím či soudci, obeznámí ho se zvláštnostmi pravidel, která dohodli pro svou hru, a požádají ho, aby prosazoval jejich dodržování. A to je přesně funkční úloha státu při prosazování práva. Stát se stává institucionálním ztělesněním rozhodčího či soudce a jeho jediným úkolem je zabezpečovat respektování podmínek smlouvy.

[18] Historicky vznikla všeobecnější role státu v trestním právu z jeho dřívější role prosazovatele procesu, v jehož rámci byly urovnávány soukromé spory fyzickým soubojem či jinak. Viz práce Henryho Maina, *Ancient Law.*

buchanan.qxd 7.8.2002 10:06 StrÆnka 42

Tato analogie odhaluje častý omyl v mnohých analýzách vlastnických práv a úlohy státu při jejich prosazování. Prosazování nároků se rozhodně liší od jejich předchozího definování. O nárocích se všechny strany teoreticky dohodnou ve smluvním stadiu společenského ujednání. Stát je potom povolán tyto nároky monitorovat, sloužit jako donucovací instituce a zabezpečovat dodržování smluvních závazků. Tvrdit, že stát definuje práva, znamená tvrdit, že o původním rozdělení kuliček a o pravidlech samotné hry nerozhodují hráči, ale rozhodčí.

Ochranářský stát a produktivní stát

Rozlišení mezi konstitučním a postkonstitučním stadiem společenské smlouvy nám umožňuje vysvětlit působení státu, tuto společenskou kolektivní agenturu, z hlediska jeho dvou odlišných úloh. Tam, kde se nepodařilo rozlišit tyto úlohy, ať už v teorii nebo v praxi, docházelo a stále dochází k velkým nedorozuměním. V konstitučním stadiu vzniká stát jako donucovací agentura nebo instituce, teoreticky externí vůči smluvním stranám, jejíž jedinou zodpovědností je prosazovat dohodnutá práva a nároky, stejně jako smlouvy, které zahrnují dobrovolně sjednané výměny těchto nároků. V této roli „ochránce“ se stát nezúčastňuje vytváření jiného „dobra“ nebo „spravedlnosti“ jako takových, mimo „dobra“ a „spravedlnosti“, které jsou do tohoto vytváření zahrnuty nepřímo, prostřednictvím mechanismu prosazování smlouvy. Explicitně vyjádřeno, tento stát není možné chápat jako nějaké společenské ztělesnění abstraktních ideálů, které se formují mimo úroveň znalostí jednotlivců a nad ní. Takováto koncepce je a musí být smluvní či individualistické představě či modelu společenského pořádku cizí. Ale i tak, jelikož každý jednotlivec má zájem na jistotě svých dohodnutých práv, musí se právní či ochranářský stát vyznačovat zásadami neutrality. Hráči by vědomě nepřijali rozhodčího, o kterém se ví, že neférově prosazoval pravidla hry, nebo by se v takových případech přinejmenším nedokázali dohodnout

na společném rozhodčím. „Férovost“ či „spravedlnost“ se může proto v úzkém smyslu zrodit z egoistických zájmů lidí, kteří uzavřou smlouvu o donucování. Nevznikne však na základě přijetí nějakých dominantních ideálů platných pro společnost jako celek.

Tento právní či ochranářský stát (přičemž „právo“ jako instituci zde interpretujeme v širším smyslu) *není* subjektem přijímajícím rozhodnutí. Nemá žádnou zákonodárnou funkci a vlastně ho nemohou reprezentovat zákonodárné instituce. Tento stát nezahrnuje proces, prostřednictvím kterého se lidé ve společenství rozhodují spíše kolektivně než samostatně a nezávisle. Posledně zmíněné je příznačné pro fungování koncepčně odlišného produktivního státu, tj. té agentury, skrze kterou se jednotlivci zabezpečují „veřejnými statky“ v postkonstituční smlouvě. V takovémto kontextu je nejvhodnější považovat kolektivní jednání za složitý proces výměny, na kterém se podílejí všichni členové společenství. Tento proces přiměřeně reprezentují zákonodárné instituce a proces přijímání rozhodnutí, proces volby, se tu oprávněně nazývá „zákonodárstvím“. Ochranářský stát, který plní donucovací úlohu přidělenou v konstituční smlouvě, se od produktivního státu ostře odlišuje, protože v pravém slova smyslu „nerozhoduje“. Teoreticky může být prosazování práva formálně naprogramováno už před tím, než se právo začne porušovat; zúčastněné strany se dohodnou na systému individuálních práv či nároků, které je třeba prosazovat, a porušení práva si pak bude vyžadovat jen zjištění faktu a automatické uložení sankcí. Smlouva či právo se buď porušuje, nebo neporušuje; to je to, co musí určit „zákon“. Takovéto určení není „volbou“ v klasickém smyslu, kdy se prospěch plynoucí z jedné alternativy zvažuje proti nákladům obětované příležitosti (ušlému prospěchu). „Zákon“ prosazovaný státem není nevyhnutelně tou množinou konečných výsledků, která nejlépe vyjadřuje vyrovnanost protikladných zájmů, jistý kompromis, jistý střední soud. Prosazovaný „zákon“ je vlastně zákon, který se má prosazovat podle původní smlouvy, nezávisle na její povaze.

buchanan.qxd 7.8.2002 10:06 StrÆnka 44

Netvrdím samozřejmě, že tu vůbec nejsou nejednoznačnosti nebo že skutečná donucovací role státu je čistě mechanická. Ale tyto momenty nemohou odvést naši pozornost od charakteristických a základních znaků smlouvy o donucování, která má odhalit porušení práv a potrestat porušovatele výslovně přijatých a dostatečně jasně definovaných práv a nároků. Jak jsme již řekli, pokud „zákon" chce, a to explicitně, redefinovat individuální práva, překračuje hranice své působnosti. Pokud se stát skutečně chápe v tomto smyslu, potom jde o skutečnou volbu, protože potom jsou již prospěch z různých způsobů tohoto redefinování i náklady s ním spojené relevantní.

Již i tato krátká úvodní analýza nám může pomoci při hodnocení současných nedorozumění. Je správné, že soudnictví jako součást donucovacího systému je nezávislé na tomto kolektivním orgánu, který přijímá rozhodnutí, tj. na zákonodárných orgánech. Ale pokud samotné soudnictví porušuje podmínky své vlastní smlouvy tím, že se explicitně zapojuje do zákonodárného procesu při skutečně „společenské volbě", jeho nezávislost na volbě pravidel rozhodování se opravdu zpochybní. Právní či ochranářský stát není demokratický v tom smyslu, že se v něm kolektivní rozhodnutí dosahují nějakým hlasovacím procesem – většinovým či jiným hlasováním. Při zjišťování toho, zda jde o smluvní ujednání, se raději odvolejme na **pluralitní** spíše než na individuální či unitární rozsudky, které mohou být kombinovány rozličnými způsoby. V mnoha typech soudnictví se všichni členové poroty musí shodnout před tím, než je možné vynést rozsudek. Odvolací soudy mohou vyžadovat jen prostou většinu. Ve všech těchto případech by však mělo být jasné, že pluralitní pravidla jsou jen prostředkem k dosažení větší přesnosti při konečném určování skutkové podstaty. Když jde o skutečné rozhodování, „přesnost" není tím správným slovem. Skutečná kolektivní volba může být buď racionální, nebo iracionální; přínosy a náklady mohou a nemusí být správně zvážené. Ale volby jako takové nemohou být přesné nebo nepřesné, protože tu nejde o fakta, ale o hodnoty.

Pravidla jako nepřímá práva

Až dosud jsme v naší diskusi o konstituční smlouvě předpokládali, že se dosáhla dohoda o omezeních chování člověka k ostatním lidem a o pozitivní množině nároků na vybavenost statky. Současně se s ochranářským státem uzavřela určitá smlouva o donucování. Ve světě, kde existují výlučně soukromé statky, by to znamenalo konec diskuse. V postkonstitučních stadiích by více či méně spontánně docházelo k obchodu a výměnám, jak jsme o tom hovořili výše. Ovšem pokud připustíme, že existují společné, kolektivní či veřejné statky a služby, musíme vzít v úvahu **kolektivitu** jako produktivní stát s jeho pravidly fungování. Politická smlouva, která je v našem kontextu jen jedním aspektem širšího smluvního ujednání, se tu stává důležitou a pravidla pro tvorbu kolektivních rozhodnutí, týkajících se poskytování a sdílení nákladů na veřejné statky, musí být sama ustanovena v základním konstitučním stadiu vyjednávání. Jak jsme již upozornili, nemělo by velký význam definovat nominální nároky jednotlivce na statky jen proto, aby se tyto nároky daly potom neomezeně využívat.

Dřívější práce, *The Calculus of Consent*, napsaná společně s Gordonem Tullockem, se ve velké míře věnovala analýze konstituční volby mezi pravidly pro tvorbu kolektivních rozhodnutí. V té analýze jsme společně s Tullockem implicitně předpokládali, že jednotliví účastníci smluvních vyjednávání o alternativních pravidlech čelí nejistotě ohledně svých vlastních zájmů v budoucích kolektivních rozhodnutích. Nicméně jsme nezpochybňovali (ať již lidské či nelidské) nezávislé ustavení jejich konečných práv a nároků na vlastnictví za hranicemi pravidel kolektivního rozhodování. Jak jsem uvedl, tento přístup byl rozšířením a uplatněním ortodoxní ekonomické metodologie, která měla tendenci zanedbávat klíčové problémy ustavení individuálních práv. Tato má kniha se v tomto důležitém ohledu od *The Calculus of Consent* liší; zde se pokouším analyzovat původní smlouvu, která určuje mezi lidmi práva a nároky. Tento rozdíl dovoluje interpretovat pravidla kolektivního rozhodování v určitém pozměněném pojetí jmenovitě,

[2] *V češtině*

buchanan.qxd 7.8.2002 10:06 StrÆnka 46

jako nedílnou část širší smlouvy spíše než jako striktně politickou smlouvu, která je nadstavbou nějakého dříve dohodnutého ujednání. Ve zmíněné knize jsme tvrdili, že kritérium přijatelnosti či efektivnosti spočívá v dohodě, v jednomyslnosti. Dále jsme tvrdili, že dokud jsou účastníci v nejistotě ohledně svých vlastních rolí v následujícím systému, fungujícím podle zvolených pravidel, budou se snažit dospět k dohodě na rozumně „férových" a „efektivních" pravidlech fungování.[19] Nepostulovali jsme počáteční rovnost vlastnických práv či schopností jednotlivců, ale náš předpoklad o nejistotě posloužil k vytvoření hodnověrného základu pro dohodu o pravidlech kolektivního jednání.

Na rozdíl od toho ve svém zde uvedeném modelu zcela výslovně připouštím osobní nerovnost v přirozené rovnováze, anarchistickém základu, ze kterého jsou teoreticky vyjednávány prvotní odzbrojovací smlouvy. Jak však analýza v předcházejících částech této kapitoly naznačila, ustavení pozitivních nároků na zásoby statků či **dotace** nemusí být možné, dokud a pokud nedojde k nějakým jednostranným transferům. Tato možnost transferu nám dovoluje uvést další dimenzi přizpůsobení, která možná může ulehčit dosažení dohody mezi smluvními stranami. Když uznáme, že pravidla pro kolektivní rozhodování v postkonstitučním stádiu musí být rovněž ustavena jako část původní smlouvy, pak tu máme ještě jednu dimenzi přizpůsobení.

Představme si kalkulaci jednotlivce, jehož pozice v anarchistické rovnováze není o moc horší než ta, kterou si, jak očekává zajistí na základě jednoduché dohody o odzbrojení. Pokud si rovněž uvědomí problémy s donucováním, včetně těch, které zahrnují omezení vynucovatele, tento jedinec se může dosti zdráhat vůbec vstoupit do základní společenské smlouvy. Nicméně předpokládejme, že jedna z mnoha klauzulí navrhovaného smluvního ujednání stanoví, že „veřejné statky" mají být financovány progresivními daněmi z příjmu a že náš jedinec má buď nadprůměrně větší předpokládané požadavky na veřejné statky nebo podprůměrná očekávání týkající se příjmu a z něho odvozeného bohatství. Tato navržená část širší společenské smlouvy nyní pro tuto osobu představuje pozitivní doplněk množiny nároků, které by si jinak mohla zajistit dohodou o odzbrojení bez doplňků. Pravidla kolektivního rozhodování mu poskytují cosi jako dodatečná „práva", cosi, čemu může přiřadit pozitivní hodnotu. Za těchto podmínek může být motivován k uzavření konstituční smlouvy i bez jednostranného transferu statků, i když by to byl alternativní způsob, jak ho získat pro tento návrh.

[19] Jak bylo výše uvedeno, v tomto ohledu má náš přístup poměrně blízko k přístupu Johna Rawlse, který se podobně pokoušel odvodit obecné principy spravedlnosti. Rawlsovy dřívější články se objevily v padesátých letech, ale jeho práce je detailně prezentována v jeho knize *A Theory of Justice*.

Konstituční mix

Všezahrnující konstituční smlouva obsahuje prvky, které se mohou vyskytovat v různých kombinacích či složeních. Podmínky smlouvy musí zahrnovat především omezení chování každého jednotlivce vzhledem k postavení jiných osob ve společenství. O této složce jsme v této kapitole již mluvili jako o smlouvě o odzbrojení. S přechodem od anarchie do skutečné společnosti lidé odkládají zbraně; akceptují pravidla řídící jejich vlastní chování výměnou za to, že stejně tak ostatní tato pravidla přijmou. Za druhé, základní smlouvy musí definovat pozitivní práva vlastnictví nebo disponování zásobami statků, či všeobecněji, práva na vybavenost zdroji schopnými vyrábět konečné statky. Tato vybavenost zahrnuje lidské schopnosti (práva člověka na svou vlastní osobu, která byla široce diskutována v teorii vlastnictví), stejně jako mimolidské faktory, včetně územního panství. Tato vlastnická práva či nároky mohou jednoduše odrážet formu vlastnění ustavenou přímo v okamžiku, kdy jsou eliminovány vzájemné mezilidské zásahy, které jsme nazvali zavedením přímé produkce; ale jak analýza ukázala, určité „směny" vybavení zdroji či statky a omezení chování mohou být nutné, než je možné jasně uznávané vymezení vlastnictví. Mimo omezení chování

buchanan.qxd 7.8.2002 10:06 StrÆnka 48

a vlastnických práv musí konstituční smlouva explicitně vyjadřovat podmínky donucování. Touto množinou podmínek se podrobně specifikuje fungování i hranice ochranářského státu ustanoveného jako donucovací síla. Nakonec, základní smlouvy musí definovat pravidla, podle kterých musí společenství fungovat při tvorbě a uplatňování rozhodnutí, týkajících se poskytování a financování „veřejných statků". Tato množina podmínek bude podrobně definovat fungování a hranice produktivního státu, legislativního aspektu kolektivní organizace. Pravidla a instituce tohoto produktivního státu v sobě samy mohou mít několik dimenzí. Smlouva by měla označovat přípustnou oblast pro uskutečňování kolektivního jednání. To znamená, že by měla zahrnovat jistá omezení, týkající se statků poskytovaných a financovaných kolektivně. Alespoň zhruba by měla být v základní smlouvě stanovena dělící čára mezi soukromým a veřejným či vládním sektorem ekonomiky. V rámci těchto omezení by měly být specifikovány přípustné odchylky od jednomyslnosti při dosahování kolektivního rozhodnutí. Tyto odchylky samozřejmě nemusí být stejné pro všechna rozhodnutí. Ve všeobecném konstitučním systému mohou být rovněž zahrnuty instituce pro sdílení nákladů, tedy daňové instituce.

Mým cílem zde není rozpracovat kritéria efektivnosti konstituční smlouvy v nějakém specifickém kontextu. Směs různých prvků tohoto všezahrnujícího uspořádání bude funkčně závislá na více indentifikovatelných vlastnostech společenství jedinců. To bude zahrnovat samu velikost členství stejně jako přirozené prostředí. Povaha anarchistické přirozené rovnováhy, ať již bude či nebude někdy realizována, ovlivní relativní postavení jednotlivců a skupin v konečném smluvním ujednání. Stupeň stejně jako rozdělení nerovností mezi lidmi budou v tomto směru důležité. Jednotlivci se mohou lišit a mohou být nahlíženi jako odlišní svými relativními schopnostmi vyrábět statky a zajišťovat si zisky okradením svých druhů. Tyto rozdíly, spolu s rozdíly v upřednostňování výrobních či loupeživých činností, budou mít předpověditelný vliv na původní ujednání. Očekávání ohledně požadavků na veřejně

poskytované statky a služby, spolu s očekáváními o relativních úrovních příjmu a bohatství, rovněž ovlivní vůli jednotlivce akceptovat pravidla pro kolektivní jednání.

Nejzávažnějším bodem vyplývajícím z této velmi obecné diskuse je vzájemná závislost několika prvků této konstituční kombinace. V protikladu k ortodoxní ekonomické metodologii se právy osob na vlastnictví, právy dělat věci soukromě a individuálně nakládat s fyzickými zdroji nemůžeme zabývat odděleně od těch práv, která jsou nepřímo reprezentována členstvím v kolektivu, jenž je smluvně oprávněný činit rozhodnutí podle předurčených pravidel. Předpokládejme například postavení osoby, která má formální vlastnická práva ke zdroji příjmů ze vzácného a vysoce ceněného zdroje (lidského nebo nelidského). Tento nárok soukromého vlastnictví může být oslaben členskými právy ve společenství, vládními institucemi komunity, která jsou držena jinými osobami, členskými právy, která mohou jiným osobám nabízet nějaké nepřímé nároky na značně vyšší tok příjmů, o nějž se jedná. Tím nechceme tvrdit, že určitý zvolený konstituční mix musí být tím nejefektivnějším. Jak jsme upozornili výše, všechny strany by mohly získat počátečním přerozdělením nároků. To by zajistilo mnohem větší stabilitu nominálních vlastnických nároků.

Tento přístup nám umožňuje se poněkud odlišně a zároveň pozitivním způsobem podívat na složitou otázku redistribuce příjmů a bohatství. V podmínkách určitého konstitučního systému ti lidé, kteří jsou relativně „chudí", si řádně, na základě převažujících etických norem, nenárokují podíl na ekonomických výnosech či aktivech těch, kteří jsou relativně „bohatší". V podmínkách určité konstituční smlouvy *mohou* nárokovat nějaký tento podíl nepřímo, na základě společného členství v kolektivně organizované komunitě. Ti relativně „bohatší", na oplátku, mohou legitimně očekávat, že jejich „soukromá práva" budou respektována a ctěna a jejich porušení bude vynucováno jen jako nedílná součást všezahrnujícího smluvního ujednání, které bude pravděpodobně vyžadovat, aby platili odlišně vysoké podíly statků a služeb poskytovaných

buchanan.qxd 7.8.2002 10:06 StrÆnka 50

společně pro celou komunitu.[20] V této širší a detailnější smlouvě by všichni jedinci a skupiny měli uznat výhodnost dodržování stanovených pravidel, respektování nároků jako umírněných a chování se takovým způsobem, aby v rámci omezení přijatelného pořádku dosáhli maximální individuální svobody.

[20] Detailnější analýzu lze nalézt v mé práci „The Political Economy of the Welfare State", Výzkumná práce č. 808231-1-8 (Center for Study of Public Choice, Virginia Polytechnic Institute and State University, červen 1972).
Viz rovněž na práci Earla Thompsona, „The Taxation of Wealth and the Wealthy" (UCLA Department of Economics Working Paper, únor 1972).

ODDÍL III

LEVIATANOVA HROZBA

buchanan.qxd 7.8.2002 10:06 StrÆnka 52

The Limits of Liberty, The University of Chicago, Chicago, 1975, kap. 9

Ve slovnících je Leviatan definován jako „mořská příšera ztělesňující zlo“. V roce 1651 použil tento termín Thomas Hobbes k označení suverénního státu. O tři a čtvrt století později tento termín používáme pouze, když hovoříme o vládních a politických procesech pejorativně a jen tehdy, když je naším cílem upozornit na nebezpečí spojená s rostoucím veřejným sektorem. O paradoxu podřizování se vládě jsem již pojednal. V demokracii se člověk považuje současně za účastníka vládnutí (občana) a objekt, který je nucen dodržovat standardy chování, které si možná nevybral, včetně neskrývaného souhlasu s konfiskací statků, se kterými nakládá jako „s vlastními“, a to prostřednictvím zdanění.

Pro člověka konce dvacátého století je toto rozdvojení jeho postoje k státu „přirozeným“ v tom smyslu, že se vynořuje přímo z jeho post-osvícenského, post-socialistického kulturního dědictví. Dnešníma očima je těžké docenit význam původní změny pohledu, která člověku poprvé umožnila vidět se jako nezávislou vůli. Nevydávám se za odborníka na antické texty, ale lze snad pochybovat o tom, že koncepce nezávislého člověka, zevšeobecněná na všechny lidi, byla řecké a římské filosofii do značné míry cizí? Středověké křesťanství přináší dvojakost v tom, že byla zdůrazňována individuální spása, ale téměř vždy pro větší slávu Boha.[21] Jedině při plném opuštění stře-

[21] Viz práce John Passmore, *The Perfectibility of Man* (London: Duckworth, 1970), str. 90 a násl.

buchanan.qxd 7.8.2002 10:06 StrÆnka 54

dověku, pouze s Hobbesem, Spinozou a jejich současníky, začíná mít člověk možnost být nezávislým na jiných lidech, Bohu, státu, městu. V hobbesovské džungli byl život nezávislého člověka vpravdě popsán jako ubohý, nebezpečný, surový a krátký. Ale kritický rozdíl mezi Hobbesem a předcházejícími filosofy spočívá právě ve schopnosti si vůbec představit a pojmově vyjádřit tuto existenci. Umíme si představit předhobbesovské anarchisty?

Když byl jednou proti státu postaven nezávislý člověk, i když to bylo v polemice, která naznačovala racionální základy poslušnosti, byla zajištěna možnost trvalé revoluce. Džin se již nedal zavřít zpět do láhve, bez ohledu na logické argumenty filosofa z Malmesbury. Člověk si nyní dokázal představit sám sebe v roli krále; ve svých představách člověk nyní mohl opustit svůj stav či řád a někteří lidé by jistě tyto sny uskutečnili. Althusius, Spinoza, Locke a ještě vášnivěji Rousseau začali a nepřestávali hovořit o společenské smlouvě mezi nezávislými lidmi, ne o Hobbesově otrokářské smlouvě mezi lidmi a suverénním pánem. Ze smlouvy mezi svobodnými lidmi se mohlo zrodit vše, včetně samotného základního práva. Poprvé se zdálo, že člověku byla dána možnost se vymanit z jeho evoluční historie. Člověk, v součinnosti se svými druhy, mohl změnit samotnou strukturu společenského řádu.

Tato představa byla stejně revoluční jako její důsledky, věk demokratických revolucí.[22] Potlačená revolta, úspěšná revoluce, revoluční teror, represivní reforma, kontrarevoluce – těmto různým stadiím naší nesmírně různorodé moderní historie se zde nemusíme do detailu věnovat. Víme, že člověku se nepodařilo žít podle příslibu jeho osvícenských snů. Jen co byli jedni tyrani svrženi a jedny privilegované vrstvy poraženy, objevily se nové. A když už člověku byl jednou politický a společenský řád dán do rukou a bylo vidět, že tomu tak je, jak mohl hospodářský základ tohoto řádu odolat útoku? Lockovo hrdinské úsilí vztyčit smluvní nadstavbu nad existujícími vlastnickými právy bylo předem odsouzeno k neúspěchu. Pokud lidé nejsou vázáni dohodnutou smlouvou, musí být

[22] Vynikající historický pohled lze najít v práci R. R. Palmera, *The Age of Democratic Revolution*, sv. 1, 2 (Princeton: Princeton University Press, 1959, 1969).

kolektivnímu jednání dány nějaké hranice? Proč má být hospodářský řád imunní vůči základním systémovým změnám, zvláště když je Karl Marx tak působivě popsal? Socialismus ve svých různých podobách začal formovat vědomí člověka začátku dvacátého století. Zdálo se, že kruh se téměř uzavřel; zdálo se, že nezávislý člověk byl znovu zaplaven všeobjímající kolektivní vůli.

Ale jednou uvolněný nezávislý člověk se již nedal tak lehce opět zničit. Sovětský svaz nebyl budoucností, jak tvrdili Webbsové ve svém ignorantském nadšení. Dokonce i v Rusku, kde člověk zřídka dosáhl individuální nezávislosti před komunistickou revolucí, jeho vrozená úpornost znemožnila efektivní kontrolu. Na Západě, kde lidé zažili svobodu, kde sama svoboda měla svou historii, byl demokratický socialismus předem odsouzen k neúspěchu. Ukázalo se, že vládní snahy činit více a více dosahovaly stále méně a méně. Člověk nachází sám sebe spoutaného v neosobní byrokratické síti, o níž ví, že je jeho vlastním výtvorem. Začíná užívat slovo „Leviatan“ v jeho moderním pojetí, ale osobně se cítí neschopen nabídnout efektivní alternativy.

Pokud má být doceněna ona posledně zmíněná nesnáz, musíme pochopit rozdíl mezi předrevolučním a moderním člověkem. Moderní člověk se nemůže postavit do opozice vůči vládě, kterou představuje a řídí nějaká vnější privilegovaná vrstva, příslušníci zcela odlišné vrstvy či stavu. Pro amerického vlastence to byl Jiří III. Pro příslušníka francouzské buržoazie zase *ancien régime*. Pro Leninovy přívržence to byla ruská aristokracie. Pro moderního člověka zamotaného do byrokratické sítě je tu jen on sám, nebo jiní stejného původu.

Tím samozřejmě nechceme tvrdit, že v demokratickém procesu nejsou nedostatky či že v moderním světě, zvláště v Americe, mají všichni lidé stejnou sílu ovlivnit vládní politiku. Tvrdím, že i kdyby mohly být všechny nedostatky odstraněny a i kdyby všechny osoby byly dány do postavení stejné politické moci, základní problémy moderního člověka by zůstaly. Když mluvíme o kontrole Leviatana, měli bychom mít na mysli kontrolu vládnutí námi samými, ne nějaký nástroj řízený rozhodnutími jiných lidí než nás.

buchanan.qxd 7.8.2002 10:06 StrÆnka 56

Široké uznání této jednoduché pravdy by mohlo dělat divy. Pokud by lidé umlkli, přestali hledat zlé lidi o nich mluvit a místo toho začali sledovat instituce řízené obyčejnými lidmi, možná by se objevily široké cesty vedoucí ke skutečné společenské reformě.

Wicksellovská jednomyslnost

Proč musí existovat konstituční omezení nebo kontrola rozsahu a dosahu vládní působnosti? Abychom tomuto porozuměli, můžeme se nejprve podívat na idealizovaný model, který dává jedinci neomezenou moc nad jeho osudem. Uvažujme komunitu, která činí veškerá rozhodnutí v souladu s wicksellovským pravidlem jednomyslného souhlasu. Dále předpokládejme, tentokrát dosti nerealisticky, že toto pravidlo je uplatňováno bez větších nákladů na dosažení dohody. V takovém modelu je každá osoba spoluúčastníkem všech kolektivních rozhodnutí, z nichž žádného nemůže být dosaženo bez jejího výslovného souhlasu. Jak by mohlo fungování takovéhoto rozhodovacího modelu přinášet výsledky, které by mohly být kýmkoli nebo všemi osobami v komunitě posuzovány jako nežádoucí či neefektivní?

Protože každá osoba musí souhlasit s každým přijatým rozhodnutím, chyba, pokud opravdu existuje, musí spočívat v individuálních pravidlech racionální volby, ne ve sloučení individuálních voleb při tvorbě kolektivních výsledků. Proto by se analýza měla soustředit na individuální rozhodování. Proč by jednotlivec souhlasil s každým ze sledu kolektivních rozhodnutí, přijímaných zvlášť, jen aby zjistil, že onen sled produkuje nežádoucí konečný výsledek? Položíme-li tuto otázku tímto způsobem, objeví se nám mnohé analogie z osobních zkušeností. Možná jedna z nejpřesvědčivějších je stravování. V moderním nadbytku individuální volba chování ohledně stravování, založená na principu od jídla k jídlu, vede často k obezitě, výsledku, který je hodnocen jako nežádoucí. Nicméně jednotlivec dospívá k tomuto výsledku v časovém sledu, během něhož se mu každé jedno rozhodnutí o jídle zdá

být racionální. Nemusí jít o žádnou vyslovenou rozežranost nebo o nějakou vadu. V okamžiku každé specifické volby konzumace jídla očekávané přínosy převažují nad očekávanými náklady.

Problém není zcela popsán jako jedna z krátkozrakostí individuálního volebního chování, jednoduše jako neschopnost vzít v úvahu budoucí důsledky současného chování. Takováto krátkozrakost je bezpochyby jedním ze základů zklamání či lítosti, když jsou nežádoucí situace rozpoznány jako výsledek série předchozích voleb. V tomto smyslu mohou být všechny časově související volby zdánlivě charakterizovány krátkozrakostí. Uvažujme spoření a tvorbu kapitálu. Z „nynějšího“ hlediska si osoba může vždy přát, aby v dřívější době byla spořila více a spotřebovávala méně, a tímto pohledem se může dívat na minulé chování jako na krátkozraké. Racionálnější uvažování nám však napovídá, že každé rozhodnutí, když bylo učiněno, bylo založeno na nějaké řádně zvážené kalkulaci nákladů a přínosů v „budoucnu“. Rozhodnutí jíst více, než je nutné k udržení nějakého dlouhodobého váhového standardu, je rovno neschopnosti ušetřit dostatečnou sumu k dosažení nějakého dlouhodobého cíle bohatství. Když si člověk uvědomí tuto vzájemnou závislost mezi rozhodnutími v různých časových obdobích, racionální volební chování na úrovni „vytváření pravidel“ může internalizovat onu vzájemnou závislost skrze výslovné přijetí omezení ohledně svobody chování v konkrétním časovém období. Když jednotlivec přijme pravidlo a zajistí jeho vynucení, užívá si své svobody v komplexnějším plánovacím stadiu volby jen skrze omezení své vlastní svobody v následných situacích potenciální volby.

Osoba, která si uvědomuje svou tendenci se přejídat, může přistoupit k přísné dietě. Záměrně na své vlastní možnosti volby ukládá sebou samým stanovená omezení. Omezí se na takový způsob stravování, o kterém předpokládá, že povede ke snížení užitku z chování v konkrétním období, výměnou za předpokládaný větší užitek v širší oblasti rozhodování. Dieta se stává jakousi „stravovací ústavou“, množinou vnitřně vybraných pravidel osoby, která mají zabránit přejídání se. Zdá se být zjevné, že jednotlivci mohou chtít

buchanan.qxd 7.8.2002 10:06 StrÆnka 58

uložit srovnatelná omezení na své chování v konkrétním období a při konkrétní volbě při provádění společných či kolektivních akcí, dokonce i v idealizovaném pojetí wicksellovské jednomyslnosti. To znamená, že jednotlivci si mohou racionálně vybrat působení v podmínkách souboru konstitučních pravidel kolektivního jednání, dokonce i když každá osoba ví, že má moc osobně vetovat jakýkoli jednotlivý návrh, který může být předložen. Měli bychom si povšimnout, že v těchto podmínkách se takovýto soubor pravidel může uplatnit volebním chováním jediného člena skupiny. Rozhodnutí jediné osoby v komunitě dodržet určitá interní omezení rozsahu kolektivního jednání by měla důsledky pro celou skupinu. Kolektivní jednání by bylo omezeno v tomto striktně wicksellovském pojetí pouhou přítomností jedné osoby, která by si přijala interní pravidla pro svou vlastní účast na kolektivních volbách.

Většinové hlasování při prospěchově-nákladových omezeních

Pokud se vzdáme předpokladu, že kolektivní jednání vyžaduje jednomyslný souhlas všech účastníků, přiblížíme se poněkud více realitě. Jak bylo konstatováno, při zachování pravidla skutečné jednomyslnosti mohou individuální rozhodnutí držet vládu pod efektivní kontrolou. Avšak situace se zcela změní, pokud zavedeme jakoukoli odchylku od jednomyslnosti. Uznáme-li náklady zajištění dohody, nevyhnutelně musí dojít k odchylkám od skutečné vlády založené na konsenzu, pokud má politická komunita fungovat jako společenství. V rámci teoretické smluvní dohody, kterou se toto společenství zakládá, je vybrána nějaká množina pravidel pro přijímání kolektivních či vládních rozhodnutí, a tato pravidla, jakmile jsou jednou uplatněna, jsou vynutitelná na všech členech, ať už patří nebo nepatří k rozhodující koalici, která podle nich skutečně provádí jednotlivé volby.

Nejznámějším rozhodovacím pravidlem, jak v analytických modelech politických procesů, tak v existujících historických strukturách, které jsou adekvátně klasifikovány jako „demokratické“, je pravidlo

většinového hlasování. Můžeme předpokládat, že existuje jistý konstituční systém, systém, který definuje individuální vlastnická práva a vynucuje smlouvy mezi lidmi a navíc, vyžaduje, aby všechna kolektivní či vládní rozhodnutí byla v nějakém legislativním shromáždění zaštítěna většinou zástupců občanů. Už v této formulaci jsme díky předpokladu obešli podstatnou část problému, který probíráme. Ve stadiu konstituční smlouvy, kdy jsou definována prvotní práva, by teoreticky souhlasilo se zcela neomezenými odchylkami od pravidla jednomyslnosti pro kolektivní rozhodování málo lidí. Důvodem je samozřejmě skutečnost, že jakmile není nutný souhlas jedince s rozhodnutím, které na něm bude vynucováno, jednotlivec nemá nic na obranu svých vlastních jmenovitě uznaných nároků, nemá žádné záruky, že jeho práva nebudou ve jménu vládních cílů zneužita ve prospěch jiných. Ve stejném okamžiku, kdy je pravidlo kolektivního rozhodování, řekněme většinového hlasování, přijato, mohou být do konstitučního dokumentu či výkladu zahrnuta procedurální omezení uplatnění tohoto pravidla. Nicméně zkušenosti ukazují, že procedurální omezení, zakomponovaná do smluvních struktur, historicky nebyla velmi efektivní při brzdění choutek většinových koalicí.

Ovšem pro naši analýzu bude užitečné, pokud argumentaci rozvineme ve dvou krocích. V prvním budeme předpokládat, že existuje ekonomicky odůvodněné omezení většinových rozhodnutí. Předpokládejme, že podle konstitučního nařízení musí všechny návrhy veřejných či vládních výdajů splňovat kritérium vztahu přínosů a nákladů; hrubé přínosy musí převýšit hrubé náklady akce, bez ohledu na poměr hlasů v legislativním shromáždění.

Chceme si povšimnout i návrhů, které se týkají veřejných statků, jež ovšem nepřináší prospěch všem členům skupiny v dostatečné míře tak, aby plně vyrovnaly daňové náklady, ale které nicméně splňují ono uložené kritérium přínosů a nákladů. Pokud by například v tříčlenné skupině měli být pouze dva profitující z projektu stojícího $ 100, a jestliže z těchto dvou profitujících by si každý chtěl zajistit hodnotu $ 51, návrh by splnil kritérium přínosů a nákladů bez ohledu na to, jak by byly rozděleny náklady. Pokud by náklady byly rozděleny rovnoměrně mezi všechny členy, řekněme for-

buchanan.qxd 7.8.2002 10:06 StrÆnka 60

mou všeobecné daně, návrh by si zajistil většinový souhlas. V důsledku toho by čisté ztráty nesla menšina. Avšak omezení spočívající v analýze přínosů a nákladů zajišťuje, že pokud by měla být vyžadována kompenzace, většina by si mohla zajistit souhlas menšiny odpovídajícími příplatky. Lze to vyjádřit i konstatováním, že přínosově-nákladové kritérium zajišťuje, že všechny výdajové projekty jsou v přísně ekonomickém smyslu slova „efektivní". Ještě jinak a s přihlédnutím k předcházející části musíme říci, že všechny projekty mohou teoreticky získat jednomyslný souhlas, pokud nebereme v úvahu náklady spojené s vedlejšími příplatky.

Pokud bude vyžadováno, aby každý jednotlivý návrh vládních výdajů splňoval kritérium efektivnosti, jak by se mohlo stát, že na celkové rozpočtové úrovni by tomu tak nebylo? Jak může být celkový rozpočet příliš velký nebo příliš malý? Jelikož každý jednotlivě hodnocený projekt musí plnit kritérium, zdálo by se, že kritérium by mohlo být rovněž splněno souhrnem všech projektů. Jak ale vyplynulo z naší předcházející diskuse, k tomuto výsledku nemusí dojít, pokud mezi jednotlivými rozhodnutími existuje vzájemná závislost.

Představme si jako příklad dva vzájemně závislé návrhy rozpočtových výdajů, Projekt I a Projekt II. Při neexistenci druhého projektu a nezávisle na něm, náklady na každý z návrhů jsou odhadnuty na $ 100, z čehož $ 90 jsou výdaje na nákup vstupních zdrojů a $ 10 je určeno na výdaje na výběr prostředků a donucení. Podobně, výnosy každého projektu jsou odhadnuty na $ 103. Bez ohledu na to, jak jsou přínosy rozděleny, každý návrh je ekonomicky efektivní. Předpokládejme, že Projekt I je nejprve za těchto podmínek schválen a je zahrnut do rozpočtových plánů. Projekt II je nyní hodnocen odděleně, ale následně po většinovém odsouhlasení Projektu I. Přímý výdaj na vstupy zdrojů je opět $ 90, jako u Projektu I. Ale nyní je vyžadováno větší množství celkových příjmů, protože náklady na výběr a donucení jsou nyní odhadnuty na $ 12, při celkových nákladech Projektu II $ 102. Přínosy jsou odhadnuty na $103; tak projekt zjevně ještě zůstává efektivním a předpokládáme, že bude také schválen většinou. Ovšem přidáním Projektu II do rozpočtu se náklady Projektu I na výběr a donucení mohly také

zvýšit z původně odhadovaných $ 10 na $ 12 odhadovaných pro Projekt II. Externí či přelévací se náklady, které přidání Projektu II vyvolalo pro Projekt I, jsou $ 2, ovšem ty vůbec nebyly, při námi uvedeném rozhodovacím procesu, vzaty v úvahu.

Povšimněme si, že v číselném příkladu, celkové přínosy těchto dvou projektů ($ 206) převýší celkové náklady ($ 204). Všimněme si však, že hrubý fiskální přebytek se sníží pod úroveň toho, který by byl dosažen odsouhlasením jen jednoho ze dvou projektů; přebytek přidáním Projektu II, který, pokud je hodnocen odděleně, je rovnocenný Projektu I, klesá ze $3 na $2. Číselný příklad je samozřejmě pouze ilustrativní a celkové sumy nemusí být brány jako směrodatné. Jazykem blízkým ekonomům můžeme říci, že existuje odchylka mezi přímými či oddělitelnými náklady jediného projektu a skutečnými společenskými náklady, které musí zahrnovat všechny externí či přelévací efekty na jiné projekty či složky rozpočtu. Když to takto vyjádříme, ekonomové mohou navrhnout „internalizaci" cestou současného zvážení všech vzájemně souvisejících rozpočtových položek. Nicméně se musíme pečlivě ujistit, že je vybrána odpovídající *maximanda*. V našem rozpočtovém příkladě by si oba projekty, chápané jako rozpočtový balík složený ze dvou částí, zajistily souhlas, i pokud by byly vybrány společně. Společné přínosy převyšují společné náklady.

Všeobecnější jev, který náš příklad odráží, má v reálném světě podstatný význam, ve smyslu široce přijímaných ekonomických efektů a pozorovaných politických institucí.[23] Náklady na výběr a donucení vždy existují a zvyšují se s rostoucí velikostí rozpočtu, pravděpodobně od určitého rozsahu neproporcionálně. Důležitější je, že zdanění nutně mění motivaci k vydělávání zdanitelných příjmů a k shromažďování zdanitelného bohatství v soukromém sektoru. Tyto efekty přímo souvisí s velikostí rozpočtu a představují skutečné společenské náklady, které mohou být do přírůstkově tvořeného rozpočtu jen stěží zahrnuty.

[23] Velmi všeobecné a již dřívější zpracování lze najít v práci James M. Buchanan and Alberto di Pierro, „Pragmatic Reform and Constitutional Revolution", *Ethics* 79 (leden 1969): str. 95–104.

buchanan.qxd 7.8.2002 10:06 StrÆnka 62

Z politického hlediska se rozpočty tvoří krok za krokem.[24] Různé legislativní komise zvažují rozpočtové složky odděleně a pravděpodobně se na podporu jednotlivých složek tvoří odlišné většinové koalice. Proč by se členové existujících koalicí měli zaobírat minulými, současnými či budoucími přelévacími náklady na jednotlivé složky, dokud přínosy převyšují náklady? Politický realismus naznačuje, že dosažení reforem na úrovni postupného rozhodování je nepravděpodobné. Jak jsme již poznamenali, pečlivá tvorba rozpočtu buď na úrovni výkonné či legislativní nebo na obou úrovních nemusí eliminovat zmíněnou neefektivnost. Představme si postavení ředitele rozpočtového odboru či předsedy legislativního výboru. Podle našeho omezujícího předpokladu musí každá složka splnit ono všeobecné přínosově-nákladové omezení. Ale jelikož je toto kritérium splněno (nebo splněno být může) také na úrovni celkového rozpočtu, jakou motivaci ke snížení či eliminaci určitých složek nebo položek tento úředník má, aby dosáhl zvýšení čistého fiskálního přebytku? I kdyby byl úředník ideálně vnímavý vůči požadavkům obyvatelstva, bude veden k tomu, aby do rozpočtového balíku zahrnul příliš mnoho položek. Představme si opět náš příklad dvou projektů. Ředitel rozpočtového odboru je zodpovědný za celkovou koordinaci; musí souhlasit s projektem před tím, než je postoupen hlasování. Pokud vyřadí jeden z oněch dvou projektů, vyvolá nespokojenost všech, kteří z tohoto projektu měli mít prospěch. Potěší daňové poplatníky, ale jak jsme zmínili a jak se ukazuje v reálném světě, daně jsou sdíleny v širším měřítku než přínosy. Nepřímé čisté náklady, které budou sníženy omezením rozpočtu, pravděpodobně nebudou obyvateli pocítěny a zvláště ne v souvislosti s určitými rozpočtovými rozhodnutími.[25]

Neefektivnost, ke které dochází při existenci vzájemné závislosti mezi oddělenými rozpočtovými složkami, může být snížena

[24] Viz práce C. E. Lindblom, „Policy Analysis“, *American Economic Review* 48 (červen 1958), str. 298–312.

[25] Není jednoznačné, že by nepřímé náklady měly ve skutečnosti být vázány na určité volby. Tyto náklady vyplývají z celkové velikosti rozpočtu a jsou vyvolávány všemi projekty společně. Problém imputace je zde stejný jako ve všech problémech společných nákladů.

pouze, pokud je předvídána již v některé plánovací fázi zvažování rozpočtu. Protože tvůrci rozpočtu a legislativní většiny mají sklon schvalovat rozpočty větších velikostí, než které by maximalizovaly fiskální přebytek, mohou být do fiskálních ustanovení zahrnuty výslovné hranice velikosti rozpočtu nebo jiná omezení příjmů nebo výdajů s tím, že takováto omezení budou právně vynucována.[26]

Většinové hlasování bez prospěchově-nákladových omezení

Pokud opustíme arbitrární požadavek, aby všechny návrhy na utrácení veřejně shromážděných příjmů splňovaly kritéria ekonomické efektivnosti, je zřejmé, že pravidla většinového hlasování pro dosažení kolektivních či skupinových rozhodnutí vytvoří přinejmenším několik složek rozpočtu, které budou celkově neefektivní. Některé projekty, které si zajistí většinový souhlas, vynesou z hlediska celkového prospěchu méně, než kolik budou stát. Menšina utrpí vinou těchto projektů čisté ztráty a tyto ztráty převýší výnosy zajištěné pro členy většiny. Uvažujeme-li možnost vedlejších plateb, se kterými nejsou spojeny žádné náklady, menšina by pak mohla podplatit většinu, aby zabránila schválení všech takovýchto projektů. Ovšem pokud uznáme, že tyto vedlejší platby neexistují, těžko můžeme zpochybnit existenci neefektivních výdajových projektů.

[26] V této části se naše diskuse omezila na ty vzájemné vazby mezi rozpočtovými složkami, které, pokud nejsou konstitučně uložena omezení, mají tendenci generovat příliš velké rozšíření celkové velikosti výdajů. Skutečnosti týkající se současných vládních výdajů by měly postačovat k přesvědčení i těch nejskeptičtějších pozorovatelů, že toto jsou ony důležité vzájemné závislosti. Analýza může být samozřejmě aplikována na vzájemné vztahy, které mají tendenci snížit celkové výdaje pod hranice efektivnosti z celého pohledu. K tomu může dojít, jestliže by na příklad oddělené rozpočtové složky měly být v individuálních funkcích užitku komplementární. Ovšem tvrzení, že tyto vzájemné závislosti snižující rozpočet převáží nad těmi, které rozpočet zvyšují, by jistě přesahovalo hranice hodnověrnosti.

buchanan.qxd 7.8.2002 10:06 StrÆnka 64

Vezměme si opět velice jednoduchý příklad, tříčlennou skupinu, která se zorganizovala na kolektivním základě. Daně jsou pro všechny stejné a všechna výdajová rozhodnutí jsou přijímána většinovým hlasováním. Předpokládejme, že máme tři potenciální projekty ke zvážení, z nichž každý stojí $ 99 hrazených zdaněním každé osoby ve výši $ 33. Předpokládáme, že každý z těchto projektů je zcela nezávislý a že externí efekty analyzované v předcházející části se neobjeví. Přínosy z každého projektu mají následující podobu:

Osoba	Přínosy		
	Projekt I	Projekt II	Projekt III
A	$ 35	$ 35	$ 0
B	$ 35	$ 0	$ 35
C	$ 0	$ 35	$ 35

Podle námi stanovených pravidel by byl každý z těchto projektů, pokud by byly zvažovány odděleně, přijat. Nicméně postupně by každá osoba musela na daních zaplatit celkem $ 99 a její výnos by představoval pouze $ 70. Každá osoba by na tom byla při rozpočtu se třemi projekty celkově hůře, než kdyby vůbec žádný rozpočet neexistoval. Z tohoto příkladu je jasné, že pokud jsou v legislativním orgánu složky rozpočtu zvažovány odděleně a pokud jsou přínosy koncentrovanější než daně, pak při hlasováních vyžadujících prostou většinu budou mít rozpočty tendenci nadměrně růst.

Nicméně mezi tímto a předcházejícím modelem, v němž jsme předpokládali vzájemnou souvislost projektů, je rozdíl. V tomto modelu, který můžeme označit za jeden z těch, kde prostá většina zneužívá menšinu, může „internalizace“ ve formě komplexního nebo balíkového zvažování celého rozpočtu část této nehospodárnosti omezit. Pokud by tříčlenná skupina v tomto příkladu měla být nucena institucionálně-konstitučním požadavkem k posuzování projektů v balíku spíše než izolovaně a pokud by členové skupiny přesně měřili náklady a přínosy, projekty, které v konečném důsledku všechny poškozují, by nebyly schváleny. Nebo by mohla být zavedena konstituční omezení, která by zajistila zvažování pouze těch výdajových návrhů, které slibují *všeobecné* přínosy všem členům společenství.[27] Z historického hlediska šlo o procedurální požadavky, které přinejmenším ve vztahu k širokým seskupením požadovaly daňovou jednotnost a všeobecnost. Ovšem na stranu přínosů nebyly aplikovány žádné zcela srovnatelné požadavky. Výsledkem je, že ve Spojených státech je relativně málo účinných omezení fiskálního vykořisťování menšin skrze řádné demokratické postupy.

Logrolling („jánabráchismus“ – obchodování s hlasy) a přínosy menšině

Výše zmíněný model většinového hlasování ukazuje, že neefektivní rozpočtové projekty, pokud jsou posuzovány odděleně, mohou být odsouhlaseny. Minimálně však musí očekávaná hodnota přínosů nějakého projektu pro členy většinové koalice převýšit daňové náklady, které tito členové nesou. Ani toto minimální omezení rozpočtové nehospodárnosti však nefunguje, pokud může mezi odlišnými menšinami docházet k logrollingu za účelem vytvoření efektivních většinových koalicí pro určitou podskupinu rozpočtových položek. V amerických podmínkách je tento postup dobře známý jako „pork barrel“ legislativa (tvorba legislativy založená na politickém uplácení z veřejných prostředků – pozn. překl.).[28]

Politický příjem, byrokratické renty a volební právo

Až doposud zkoumané modely kolektivního rozhodování nedovolovaly, aby politici, vládní zaměstnanci či byrokraté ovlivňo-

[27] Podrobný rozbor konstitučních požadavků na jednotnost daní a asymetrie mezi daňovou a výdajovou stranou fiskálního účtu ve Spojených státech v tomto smyslu lze najít v práci Turecka, „Constitutional Asymmetry“; a rovněž v „Uniformity in Taxation“.

[28] Rozšířený rozbor logrollingu, spolu s dalšími analýzami relevantními vzhledem k předcházející diskusi, lze najít v práci James M. Buchanan a Gordon Tullock, *The Calculus of Consent*.

buchanan.qxd 7.8.2002 10:06 StrÆnka 66

vali výsledky rozpočtu. Modely implicitně obsahovaly předpoklad, že voliči poptávají veřejně poskytované statky a služby, které (jakmile jsou jednou odsouhlasené) jsou poskytovány přímo konečným příjemcům či spotřebitelům. Není zde žádné zprostředkování přes zástupce v legislativních orgánech ani nedochází k žádné správě byrokratickými úřady. Takovéto modely jsou užitečné pro všeobecné účely a zvláště pak, pokud jsou rozpočty relativně malé. V moderních demokraciích je ovšem více než jedna třetina národního produktu spravována vládním sektorem. V těchto podmínkách může zanedbání vlivu politiků a byrokratů na výsledky rozpočtu výrazně oslabit relevantnost jakékoli analýzy.

Preference politiků a rozpočtové tendence

Kolektivní rozhodnutí jsou zřídka prováděna přímo voliči, těmi osobami, které platí daně a o kterých se předpokládá, že budou těžit z poskytování vládních statků a služeb. Fungující politická organizace vyžaduje, aby role voličů byly značně, ne-li docela, omezeny na výběr zástupců, lidí ze svých vlastních řad, kteří se pak budou podílet na legislativním a výkonném rozhodování. Tito politici jsou pak lidmi, kteří činí přímá a konečná rozhodnutí o množstvích veřejných statků a služeb a o velikosti celkového rozpočtu včetně jeho skladby a financování.

Je nerealistické se domnívat, že volení úředníci, kteří zaujímají výkonné a legislativní posty, nemají žádné osobní preference ohledně celkové velikosti veřejného sektoru, jeho zdrojů příjmů a dokonce ani preference týkající se určitých složek veřejných výdajů. Člověka, který je skutečně indiferentní ve všech těchto ohledech, by politika nelákala, ať již jako profese, nebo jako koníček. Politiky jsou většinou lidé, kteří mají osobní preference týkající se těchto záležitostí a které politika láká přesně proto, že si myslí, že skrze ni mohou mít nějaký vliv na kolektivní výsledky. Jakmile jednou uznáme tuto základní, třebaže jednoduchou, skutečnost, jasně vidíme, že rozpočtové výsledky nebudou plně odrážet preference voličů ani těch, kteří jsou členy efektivní koalice, jež pro svého kandidáta nebo stranu dosáhla vítězství.

Po svém zvolení má politik značnou volnost prosadit své vlastní preferované pozice v otázkách výdajů či daní. Je omezován voliči nepřímo, skrze vyhlídky na znovuzvolení, na dlouhodobou podporu strany, na všeobecné veřejné uznání. Ale i pro politika, který je vysoce citlivý na tato nepřímá omezení, zbývá značná svoboda volby ohledně podstatných oblastí politického spektra. V rámci toho, co považuje za uskutečnitelné, politik vybere tu alternativu nebo možnost, která maximalizuje jeho, a nikoli voličův užitek. Tato příležitost představuje pro politiky jednu z hlavních motivací. V jistém smyslu se jedná o „politický příjem“ a musí být nahlížen jako součást celkových odměn zastávaného postu.[29]

Skutečnost, že politici mají možnost maximalizovat osobní preference v rámci omezení, nemusí být podstatná vzhledem k předmětu zkoumání této kapitoly, pokud by se dalo předpokládat, že vlivy na tvorbu rozpočtu budou rovnoměrné a nestranné. Pokud by rozdíl mezi preferencemi voličů a výsledky vznikajícími z aktuálního rozpočtového procesu měl zahrnovat zhruba vyrovnávající se rozdíly na jedné i druhé straně, celková velikost rozpočtu by nebyla nijak ovlivněna. Bohužel se zdá, že rozpočty mají tendenci růst, ale tato tendence vyvolaná preferencemi politických vůdců zahrnuje několik odlišných prvků. Za prvé, lidé, kteří si relativně vysoko cení schopnost ovlivňovat kolektivní výsledky a kteří tak činí ve skutečně nezkorumpovatelném smyslu touhy „činit dobro“ pro celé společenství, budou pravděpodobně těmi, kteří usilují

[29] Tento „politický příjem“ může, ale nemusí být přímo převoditelný na peníze. Všeobecný model může zahrnovat chování jak nezkorumpovatelného, tak zkorumpovatelného politika. Atraktivita „politického příjmu“ bude částečně závislá na platech politiků. Při dostatečně vysokých platech úředníků mohou být do politiky přitahováni lidé, kteří složkám „politického příjmu“ přisuzují relativně malou hodnotu.
Obecnou analýzu „politického příjmu“ a jeho vlivu na rozpočty lze najít v práci Roberta J. Barro, „The Control of Politicians: An Economic Model“, *Public Choice* 14 (Jaro 1973): str. 19–42. Rovněž v práci Thomase R. Irelanda, „The Politician's Dilemma: What to Represent“, *Public Choice* 12 (jaro 1972): str. 35–42.

buchanan.qxd 7.8.2002 10:06 StrÆnka 68

o dosažení svých vlastních preferovaných společenských cílů kolektivní či vládní cestou. Naopak, ty osoby, které si ideologicky přejí, aby role vlády ve společnosti byla snížena na minimální úroveň, nebude politika lákat. Jen málo přirozených anarchistů či libertariánů se pohybuje ve politických kuloárech.

Pokud nebereme v úvahu politické nadšence, politika může přitahovat lidi, kteří vnitřně připisují moci činit rozhodnutí ovlivňující životy jiných velkou hodnotu. Tato charakteristika se liší od té první, kde moc ovlivňovat kolektivní rozhodnutí je účelově žádána pro dosažení společenských cílů. Někteří politici mohou mít definovány velmi pomýlené politické cíle a ty, které mají, se mohou zdát relativně nedůležité. Mohou ovšem usilovat o politický nebo volený úřad, protože se jim líbí pozice vedení a autority, pozice, které způsobují, že ostatní lidé je nutně musí vyhledávat a dožadovat se jejich pomoci. Tento druh politiků si zajišťuje užitek příměji než jeho ideologický protivník; jeho užitek se zvyšuje o výhody vyplývající z funkce, které se nutně objeví, jakmile se veřejnost dozví o vytvoření rozhodovací autority. Pokud by seznam toho, co politik může učinit, byl stanoven dopředu, chování politiků takovéhoto neideologického ražení by mohlo přinést výsledky, které jsou blíže skutečným preferencím voličů. Tato shoda by vzešla z přání splnit požadavky co možná největšího počtu voličů. V takovém případě by nutné odchylky od čisté demokracie nepřinesly žádné tendence k bujení rozpočtu. Ovšem když seznam možných rozhodnutí není předem určen, opět vznikají tendence k navýšení rozpočtů. Politik, který si zajišťuje užitek jen díky tomu, že hlasuje ve prospěch největšího počtu voličů a tím je uspokojuje, zjistí, že odsouhlasení odlišně prospěšných výdajových projektů přináší větší přínosy než odsouhlasení snížení celkových daňových výdajů. Tendence politiků je v tomto ohledu dalším institucionálním aspektem asymetrie mezi výdajovou a příjmovou stranou rozpočtu. Jelikož daně nemohou být snadno sníženy jednotlivě, vytváří se zde překážka mající povahu veřejného statku, která brání snaze nezávislého politika snížit daně. Naopak, protože přínosy vládních výdajů mohou být směrovány různým konkrétním podskupinám ve společnosti, jsou politici motivováni začít s vytvářením koalicí, které využijí těchto příležitostí latentní poptávky. Jelikož existuje jistý stupeň volnosti politiků při ovlivňování výsledků, chování neideologického politika bude připomínat silnější verzi dříve analyzovaného modelu nepolitika. Z důvodu asymetrie při tvorbě rozpočtů budou mít celkové výdaje tendenci být neefektivně velké, i kdyby se v konečných výsledcích přesně odrazily požadavky voličů-daňových poplatníků, kteří z nich těží. Pokud budeme politiky brát jako ty, kteří přímo rozhodují, důsledky budou ještě dalekosáhlejší.

Do této chvíle jsme implicitně předpokládali, že jak ideologičtí, tak neideologičtí politici jsou nezkorumpovatelní a nevyhledávají žádný peněžní zisk z politického úřadu za hranicí oficiálních odměn. K těmto dvěma typům představitelů je nyní třeba přidat třetí typ politiků, který usiluje o peněžitý zisk ze své funkce. Směr tendencí v rozpočtu je stejný jako předtím. Vyhlídky na výhodné úplatky, provize či smlouvy jako průvodní jev mají přímou souvislost s velikostí a komplexností celkových vládních rozpočtů a obecněji s celkovou činností vlády v ekonomice. S minimem vládních zásahů do ekonomiky, s minimálními a kvazi-permanentními výdajovými složkami bude mít chamtivý politik malou nebo žádnou příležitost k hrabivosti. V komplexním veřejném sektoru, který zahrnuje nové a rozšiřující se výdajové programy, však mohou existovat četné příležitosti. V nově přijatém programu, ve kterém nejsou stanoveny hlavní směry a postupy, mohou politici nalézt bohaté zdroje přímých i nepřímých úplatků od výrobců a výrobních firem, jejichž příjmy se díky tomuto programu zvyšují. Tito představitelé proto budou neustále usilovat o zvětšení rozpočtů a zvláště o zavádění nových programů. Na druhou stranu potenciálně zkorumpovatelný politik by jen zřídka tlačil na všeobecné snížení rozpočtu. Směr tendencí se zdá být zjevný, opět za institucionálního předpokladu, že daně jsou rozděleny rovnoměrněji než přínosy veřejných výdajů.[30]

[30] V míře, v jaké mohou být mezery v daňovém zákoně otevřeny ve prospěch určité podskupiny, se zde otevírají možnosti v oblasti daní pro potenciálně zkorumpovatelné úředníky. Jak bylo ovšem uvedeno výše, tyto úniky ze všeobecnosti na straně daní se zdají relativně malé ve srovnánís těmi přetrvávajícími na výdajové straně rozpočtu.

buchanan.qxd 7.8.2002 10:06 StrÆnka 70

Zvolení politici mohou spadat buď do jedné ze tří zmíněných kategorií, nebo jeden politik může představovat mix dvou až všech tří zmíněných typů. Tendence ohledně velikosti rozpočtu jsou shodné pro všechny typy. Přestože jejich důvody se mohou lišit, i **politik-ideolog**, ten, který usiluje o veřejné uznání, i **politik-šmelinář**, oba budou motivováni ke zvyšování velikosti a rozsahu vládního sektoru ekonomiky.

Byrokratické renty a volební právo

Ani poté, co zvolení politici učiní daňová a výdajová rozhodnutí, netečou veřejné statky a služby automaticky a přímo od konkurenčně organizovaných dodavatelů mimo ekonomiku ke konečným spotřebitelům uvnitř ekonomiky. Vlády, když jsou k tomu zmocněny, mohou nakupovat vstupy od nezávislých soukromých dodavatelů (jednotlivců nebo firem) a zkombinovat je, aby vyrobily výstupy. Nebo, alternativně, mohou vlády nakupovat konečné výstupy, poté co byly vyrobeny soukromými dodavateli, a distribuovat je příjemcům. V každém případě a v mnohem větším rozsahu v prvním než ve druhém případě musí být najmuti zaměstnanci, aby provedli celou fiskální transakci mezi konečným kupujícím – daňovým poplatníkem na jedné straně a konečným spotřebitelem – příjemcem na straně druhé, a to i když v konečném důsledku může jít o tytéž lidi. Jakmile zvolení představitelé, jako zástupci voličů, rozhodnou o množství a rozdělení daní, jiní představitelé (agenti) musí být zaměstnáni, aby shromáždili příjmy. Musí být najati účetní, aby vedli účetní knihy; musí se přidat auditoři, aby obě skupiny kontrolovali. Musí být k dispozici inspektoři, aby vyhledávali ty, kteří odmítají platit daně. Na výdajové straně jsou nutní rozpočtoví odborníci, aby zajišťovali a prezentovali detaily komplexních programů a prováděli srovnávací hodnocení. Kupující agenti musí realizovat nákupní úkoly v rámci postupů vypracovaných další vrstvou byrokratického aparátu. A personální odborníci jsou potřební pro získávání zaměstnanců.

Toto vše by bylo nutné, i kdyby se v rámci samotného vládního sektoru žádné statky a služby přímo neprodukovaly. Jakmile jednou dojde k pokusu státu o přímou produkci, vznikne potřeba masivního počtu dodatečných zaměstnanců. Pokud vláda poskytuje poštovní služby, musí být najati poštovní úředníci, pošťáci a vedoucí pošt. Pokud vláda poskytuje vzdělání, administrativní pracovníci, učitelé, inspektoři a školníci se stanou státními zaměstnanci spolu s jinými, kteří musí hodnotit kvalifikovanost těch, kteří poskytují ony služby. Seznam může být rozšiřován téměř donekonečna.

Pokud by si daňoví poplatníci-voliči, jednající skrze své zvolené politiky, byli schopni zajistit vládní zaměstnance externě na konkurencí určených úrovních mezd a platů, nutná existence byrokratické nadstavby nemusí sama představovat velké narušení rozpočtového procesu. Avšak stejně jako u problému vynucování, diskutovaného v předchozích kapitolách, problémy vyvstávají z nutnosti personálního obsazení vládních orgánů lidmi z daného politického společenství. Rozpočty mají tendenci stále narůstat, protože zaměstnanci vládních orgánů poskytují možnost získání renty a protože státní zaměstnanci jsou držiteli volebního práva. Kdyby úředníci nemohli volit, existence výrobní renty ze zaměstnání ve vládních orgánech by zvýšila náklady veřejně poskytovaných statků a služeb, ale to by ovšem samo o sobě výsledky významně neovlivnilo. Na druhou stranu i kdyby byrokraté měli volební právo, nemusel by nastat žádný problém, pokud by úrovně vládních platů a mezd spolu se zásadami přijímání do zaměstnání a povyšování byly určovány konkurenčně. Nicméně ve skutečnosti mají státní zaměstnanci plné volební právo *a* vládní platy a pracovní podmínky nejsou ustanovovány na konkurenčních trzích.

Bez ohledu na své zájmy jako poptávajícího – daňového poplatníka nebo konečného příjemce veřejně poskytovaného statku, člověk, který očekává, že bude nebo již je zaměstnán státním orgánem, který poskytuje tento statek, bude mít sklon upřednostňovat navýšení a bránit snížení rozpočtových výdajů. (Kolik lidí pracujících ve státním lékařském výzkumu by podpořilo snížení federálních vládních výdajů na lékařský výzkum?) Pokud možnému či skutečnému

buchanan.qxd 7.8.2002 10:06 StrÆnka 72

zaměstnanci náleží volební právo, stává se z něj automaticky zastánce zvýšení a odpůrce snížení rozpočtu nejen pro tu určitou složku, která se ho nyní týká, ale i pro jiné. Jak studenti politické ekonomie již dávno vědí, zájmy výrobců mají tendenci převýšit zájmy spotřebitelů a zájmy vládních zaměstnanců dodávat své služby se v ničem neodlišují od ostatních skupin ve společnosti, které nabízejí své služby. Vlivy volebního práva byrokracie na velikost rozpočtu prohlubují ještě další dva prvky. Stejně jako v případě volených politiků, také ti, které přitahují státní služby, budou pravděpodobně osobně preferovat kolektivní jednání státu, přinejmenším ve srovnání s lidmi zaměstnanými v soukromém sektoru. Ještě důležitější však je, že z důvodu specifických zájmů producentů, kterých si je pracující byrokrat vědom, je pravděpodobnější, že svého základního volebního práva užije. Empirické důkazy podporují tento závěr; podíl státních zaměstnanců, kteří volí, je značně vyšší než podíl zaměstnanců nestátních. Výsledkem je, že členové byrokratického aparátu mohou mít nepřiměřený vliv na volební výsledky.

Volební právo byrokratů nemusí znamenat velký tlak na zvýšení státního rozpočtu, pokud celkový počet státních zaměstnanců zůstává nízký. Ovšem s tím, jak pokračuje růst veřejného sektoru, volební síla a tím i politická síla volících byrokratů nemůže být přehlížena. V současné Americe, kde zhruba jeden z pěti zaměstnanců pracuje pro vládu, se byrokraté stali hlavním fiskálním voličstvem, které politici usilující o zvolení do úřadu uznávají a respektují.[31]

Tento vliv by byl přítomen i v dokonale fungující byrokracii, dokud by státní zaměstnanci dosahovali čisté renty. Avšak jak musíme uznat, žádný systém se nemůže přiblížit zastaralému učebnicovému ideálu, ve kterém byrokraté pouze provádějí či vykonávají nařízení, která pro ně vybraly legislativní autority.[32]

[31] Většina diskuse v této části je založena na souboru prací, týkajících se růstu vládního sektoru, připravených na Virginia Polytechnic Institute and State University v roce 1972 a 1973. Články vyjdou v práci Thomase Borcherdinga, vyd., *Bureaucrats and Budgets* (Duke University Press).

[32] Rozbor srovnávající starší pohled s modernějším lze najít v práci Vincenta Ostroma, *The Intellectual Crisis in American Public Administration* (University: University of Alabama Press, 1973).

Byrokraté mají stejně jako volení politici různou míru volnosti výběru mezi alternativami. Kolektivní rozhodnutí přijaté zákonodárným shromážděním nikdy není tak definitivní, aby administrativním pracovníkům pracujícím na daném programu neposkytovalo prostor pro uplatnění moci. Nevolený státní zaměstnanec rozhoduje v rámci jistých hranic o jednání vlády. Při pohledu z opačné strany bychom mohli říci, že zákonodárství ani zvolená exekutiva nemá nikdy úplnou kontrolu nad jednáním byrokratů v systémové hierarchii a že každý pokus o získání takové kontroly by znamenal závratné náklady.[33] V rámci omezení, kterým čelí, se byrokrat pokouší maximalizovat svůj užitek. V tomto ohledu se od nikoho neodlišuje. Může se od něho těžko očekávat, že bude prosazovat nějaký vágně definovaný „veřejný zájem“, pokud není v souladu s jeho vlastním.

Pokud uznáme tuto zjevnou skutečnost, lze předpokládat, že vliv byrokracie na rozpočtové výsledky může být jednosměrný. Jednotlivec, který se nachází v byrokratické hierarchii, který ví, že získává čistou rentu v porovnání s možnostmi, jež mu dává soukromý sektor, má přímý pohled na systém odměn a pokut v rámci hierarchie. Ví, že jeho kariérní vyhlídky, jeho šance na povýšení a udržení zaměstnání se zvyšují, jestliže se zvyšuje velikost určité rozpočtové složky, se kterou se spojuje. Bude proto vykonávat svá vlastní rozhodnutí, kdykoli to bude možné, tím způsobem, aby zvýšil spíše než snížil rozpočty projektu a úřadu. Státní zaměstnanec, který navrhne snížení nebo omezení svého vlastního úřadu či organizace, má malou nebo žádnou naději na odměnu. Z institucionálního hlediska je jednotlivý člen byrokratického aparátu motivován ke zvětšení svého vlastního úřadu.[34] A jelikož efektivními alternativami jsou pro většinu státních zaměstnanců jiné úřady a projekty, tato motivace k expanzi se rozšíří na vládu všeobecně.

[33] Tuto skutečnost dříve rozpoznal Gordon Tullock, *The Politics of Bureaucracy* (Washington, D.C.: Public Affairs Press, 1965).

[34] Analýzu, která rozvíjí tento aspekt byrokratického chování dopodrobna lzenajít v práci Williama A. Niskanena, *Bureaucracy and Representative Government* (Chicago: Aldine-Atherton, 1971).

buchanan.qxd 7.8.2002 10:06 StrÆnka 74

Nespoutaná demokracie

Účelem několika předcházejících částí bylo ukázat, že i za těch nejlepších podmínek může fungování demokratického procesu přinést rozpočtové excesy. Pokud nejsou zavedena a prosazována konstituční omezení, demokracie se může stát svým vlastním Leviatanem. Z historického hlediska rostly vlády takovými tempy, která nemohla být dlouhodobě udržena. V samotném tomto smyslu čelí moderní Amerika v posledních dekádách dvacátého století krizi obrovských rozměrů. V sedmi desetiletích od roku 1900 do roku 1970 se celkové vládní výdaje v reálném vyjádření zvýšily čtyřicetkrát a dosáhly tak výše jedné třetiny národního produktu. Tyto základní skutečnosti jsou známy a každý je může vidět. Je třeba zdůraznit, že tento růst téměř výlučně probíhal v rámci předpověditelného fungování řádných demokratických postupů.[35]

Autoři ústavy Spojených států, otcové-zakladatelé, nepředvídali nutnost nebo potřebu kontrolovat růst vlády sebe samých, aspoň ne výslovně, a zrovna tak nebyly tyto aspekty předmětem klasického politického diskursu. Hranice či omezení vládních orgánů a institucí byly poprvé diskutovány ve smyslu zachování demokratických postupů. Vládci byli podřízeni zákonům, protože se očekávalo, že budou mít sklon rozšiřovat své vlastní pravomoci za procedurální hranice, a to, jak se předpokládalo, na úkor občanů. Ovšem ve většině těchto diskusí byl přítomen předpoklad, že dokud bude demokratický proces fungovat, není třeba žádných hranic. Systém **vah a protivah**, v samé podstatě odvozený od Montesquieuho, byl zřídkakdy interpretován jako ten, který měl jako jeden ze svých cílů omezení růstu vlády. Nárůsty rozpočtu v 60. letech vyvolaly širokou veřejnou deziluzi o schopnosti vládnutí jako

[35] Velké války ovlivnily tuto míru růstu veřejného sektoru a přesuny jako důsledky těchto výjimečných stavů bez pochyby také přispěly k její akceleraci. Viz se na práci A. T. Peacocka a Jacka Wisemana, *Growth of Public Expenditures in the United Kingdom* (New York: National Bureau of Economic Research, 1961). Skutečná exploze závěru šedesátých a počátku sedmdesátých let nicméně nemůže být tak lehce vysvětlena Peacockovou-Wisemanovou tezí. Válka ve Vietnamu nebyla největší příčinou této exploze.

procesu uskutečnit specifické společenské cíle. Ovšem před šedesátými lety bylo mnohem pravděpodobnější, že systém **vah a protivah** přítomný v konstitučním systému Spojených států byl kritizován pro omezování rozsahu vládního jednání než pro svou neschopnost dosáhnout efektivního omezení tohoto jednání. V tomto ohledu sedmdesátá léta a léta po nich následující představují nový a odlišný úkol. Může současný člověk v západní demokratické společnosti vymyslet nebo získat dostatečnou kontrolu nad svým vlastním osudem, tak aby mohl ukládat omezení na svou vlastní vládu, omezení, která zamezí jeho přeměně v skutečného hobbesovského vládce?

Za konstitučními hranicemi

V předcházejících kapitolách jsme pokládali za užitečné výrazně pojmově odlišovat mezi produktivním státem a ochranářským státem a při tom jsme poukázali na dvojí fungování vlády v těchto dvou koncepčně odlišných rolích. Ideálně je produktivní stát ztělesněním postkonstituční smlouvy mezi občany, mající jako svůj cíl poskytování společně sdílených statků a služeb tak, jak požadují občané. Úvahy o Leviatanovi se v této kapitole zcela soustředily na tuto část či stránku vlády, adekvátně měřenou velikostí státního rozpočtu. Analýza ukázala, že tendence ke zvětšování rozpočtů se zrodí z demokratického procesu, i když se zamezí vyslovenému zneužívání. Moc státu začíná přesahovat jeho roli jako ochránce a většinové demokracie používají proces vládnutí k pozměnění základní struktury individuálních práv, o kterých se předpokládá, že jsou definována v právním systému. Dominantní koalice v zákonodárných orgánech tak berou do svých rukou změnu „práva“, základního konstitučního systému, definovaného v reálném, nikoli formálním smyslu. Pokud ochranářský stát tento konstituční exces toleruje, společenský systém se posouvá směrem ke „konstituční anarchii“, ve které jsou individuální práva předmětem rozmaru politiků.

buchanan.qxd 7.8.2002 10:06 StrÆnka 76

Je tu však ještě jedno stejně významné, pokud ne významnější, překročení konstitučních hranic, a to, když vládní instituce, které nutně musí být výlučnou součástí ochranářského státu, začnou využívat domnělé smluvní volnosti jak v konstitučním, tak v postkonstitučním stadiu. Současná interpretace Leviatana by byla značně neúplná, kdybychom nevěnovali pozornost těmto možným excesům. Základní a jediná role ochranářského státu spočívá v prosazování individuálních práv, jak jsou definována v konstituční smlouvě. Tento stát je ztělesněním práva a jeho úkolem je prosazování práv na vlastnictví, na výměnu vlastnických titulů a garance jednoduchých i složitých procesů směny mezi svobodnými lidmi uzavírajícími smlouvy. V analogii her, kterou jsme dříve již několikrát použili, je ochranářský stát sudím či rozhodčím, a proto je jeho úkol koncepčně omezen na prosazování dohodnutých pravidel.

Málokteří z těch, kteří vidí dalekosáhlou činnost exekutivních orgánů vlády Spojených států spolu s všudypřítomným federálním soudnictvím, by mohli interpretovat aktivity kterékoli z těchto institucí jako činnosti spadající do smysluplně definované sféry donucovatele. Ideálně by tyto instituce mohly být sudími ve společenské hře; ve skutečnosti tyto instituce modifikují a mění základní systém práv bez souhlasu občanů. Ti předpokládají, že autorita přepíše základní konstituční smlouvu, aby změnila „právo“ ze své vlastní vůle. A dále tyto instituce přebírají legislativní role a efektivně nahrazují při rozhodování o „veřejných statcích“ zastupitelská shromáždění – rozhodování, které v žádném případě nemůže být odvozeno od individuálního rozhodnutí v jakémsi kvazi-smluvním uspořádání. Demokracie může vyvolávat poměrně dost vlastních excesů, i když rozhodující se jedinci se budou striktně držet konstitučních norem chování. Když ti, kteří rozhodují a kteří nejsou zástupci občanů, svévolně a nepředvídatelně mění samotné tyto normy, nenasytnost státu se stává ještě hrozivější.

Je těžší změřit růst Leviatana v těchto dimenzích než v kvantifikovatelných rozpočtových dimenzích produktivního státu. Existu-

je zde komplementární vztah, ale jeho růst v těchto dvou oblastech je koncepčně nezávislý. Zasahující federální soudnictví spolu s nezodpovědnou exekutivou by mohlo existovat, i kdyby velikost rozpočtu zůstala relativně malá. Naopak, jak bylo poznamenáno, relativně velké rozpočty by mohly být obhospodařovány odpovědně soudním systémem, který ztělesňuje nesvévolné rozhodování. Z historického hlediska pozorujeme spojení – relativně velkých a rostoucích rozpočtů spolu se stále více nezodpovědnými interpretacemi práva. V podstatě stejná filozofická orientace je zdrojem obou forem rozšiřování státní moci. Rozrůstající se rozpočty jsou výhonkem americké liberální (tj. v evropském slova smyslu sociálnědemokratické – pozn. překl.) tradice, která vládě připisuje základní úlohu při vytváření „dobré společnosti“. Arogance administrativní a zvláště soudní elity, s jakou mění základní právo, pramení ze stejného zdroje. Pokud může být „dobrá společnost“ nejprve definována a teprve jako druhý krok vytvořena jednáním vlády, pak lidé mající plnou moc, ať již v legislativních, exekutivních či soudních funkcích, jsou vystaveni jisté morální povinnosti posunout společnost směrem k určenému ideálu.

Lze zde ale najít základní filozofické nedorozumění, které musí být odstraněno, pokud má být Leviatan zkrocen. „Dobrá společnost“ definovaná nezávisle na volbách svých členů, *všech* členů, je protikladem k společenskému pořádku, odvozenému od individuálních hodnot. V postkonstitučním stadiu smlouvy jsou „dobré“ ty výsledky, které vznikají z voleb lidí jak ve veřejném, tak v soukromém sektoru. „Hodnota“ výsledku je posuzována na základě procedurálních kritérií uplatněných na způsoby, jimiž byl dosažen, a nikoli na základě důležitých kritérií vlastních takovému výsledku. Politik, který reprezentuje občany, se, jakkoli neuměle a nedokonale, snaží dosáhnout dohody, aby nalezl přijatelné kompromisy mezi konfliktními individuálními a skupinovými požadavky. Není vázán hledáním nějakého „pravdivého“ posudku a nechová se správně, pokud se pokouší uplatnit nějaký dobře definovaný ideál – výplod mozků jeho akademických učitelů. Soudce je ve značně odlišném postavení. On hledá „pravdu“, nikoli

buchanan.qxd 7.8.2002 10:06 StrÆnka 78

kompromis. Ovšem hledá pravdu pouze v rámci konstitučního systému. Hledá a nachází „právo“. Netvoří nová pravidla. Pokud se pokouší úmyslně měnit základní konstituční smlouvu, aby odpovídala jeho nezávisle definovaným ideálům, chybuje v celém svém chápání své společenské funkce ještě více než zvolený politik, který hledá liberální (tj. sociálnědemokratický – pozn. překl.) grál.

Nesprávné filozofické zásady, které jsou tak široce zakotveny, nemohou být lehce vyvráceny. Pokud má být náš Leviatan kontrolován, musí politici a soudci začít respektovat jisté hranice. Jejich přetrvávající snahy užívat přidělenou pravomoc k zavádění naivně formulovaných konstrukcí společenského řádu musí vyústit v pokles jejich vlastního postavení. Pokud vůdci nemají žádný smysl pro jisté hranice, co od nich můžeme očekávat? Pokud soudci ztratí respekt k právu, proč by měli občané respektovat soudce? Pokud může člověk svévolným působením státu přijít o svá osobní práva, proč by jednotlivci nemohli zpochybňovat legitimitu vlády?

Leviatan se sám může udržovat silou; hobbesovský suverénní vládce je možná jedinou budoucností. Ale můžeme si představovat i jiné budoucnosti a snít o nich. Pak ani vládě možná ještě nemusí být konec. Ze současného rozčarování může vzniknout konstruktivní konsenzus o novém systému **vah protivah**.

ODDÍL IV

POZITIVNÍ EKONOMIE, EKONOMIE BLAHOBYTU A HOSPODÁŘSKÁ POLITIKA

buchanan.qxd 7.8.2002 10:06 StrÆnka 80

„Positive Economics, Welfare Economics, and Political Economy“, *Journal of Law and Economics*, vol. II, 1959, str. 124–138

Ekonomická teorie, jak ji známe dnes, je do velké míry plodem utilitarismu. Připuštění měřitelnosti užitku a jeho srovnatelnosti mezi jednotlivými lidmi a také přijetí maximalizace užitku jako morálně ospravedlnitelného společenského cíle, to vše jsou principy, v nichž neoklasičtí ekonomové spojili své nadšení pro společenské reformy s touhou po vědecké poctivosti vlastní práce. Pozitivistická revoluce však tuto badatelskou rovnováhu znenadání narušila. Pokud totiž užitek nelze kardinálně měřit, ani jej porovnávat mezi jednotlivými lidmi, pak ti, kteří chtějí zůstat „čistými“ ekonomy, musejí v oblasti hospodářsko-politických otázek zůstat velmi opatrní. „Pozitivní“ ekonom by měl být pouze strůjcem ověřitelných hypotéz a v oblasti hospodářsko-politických návrhů je jeho role navýsost okrajová.

Milton Friedman zcela jasně vyjádřil podstatu pozitivistického[36] postoje, když se vyslovil pro zřetelné odlišení vědeckého a nevědeckého přístupu k ekonomii. Ale ekonomie jako vědní obor bude i v budoucnu přitahovat právě ty badatele, kteří se touží podílet na formování praktické politiky, a to dokonce profesionálně. Společenskou úlohou ekonomů proto i nadále zůstává zajištění lepší legislativy a postupná kumulace právě těch znalostí, které by pozitivistická ekonomie ráda vyřadila mimo rámec profesní kompetence ekonoma. Existuje tedy nějaká role pro ekonomy, kteří se

[36] Friedman M., Essays in Positive Economics 3–43 (1953), česky viz M. Friedman: *Metodologie pozitivní ekonomie*, Liberální institut, 1998.

buchanan.qxd 7.8.2002 10:06 StrÆnka 82

zabývají hospodářskou politikou? Uvedenou otázku zkoumá následující esej a pokouší se také nabídnout odpověď.[37]

I. Nová ekonomie blahobytu

„Nová" ekonomie blahobytu vznikla jako reakce na výzvu, kterou nastolila pozitivistická revoluce. Intelektuálním otcem této disciplíny je Pareto, jehož rané pokusy zavést vědeckou objektivitu do společenských věd vedly k formulaci dnes již proslulé definice optimality a efektivnosti. Podle této definice nastává optimální situace v okamžiku, kdy jakákoli odchylka od stávajícího stavu přináší byť jedné jediné osobě zhoršení jejích dosavadních podmínek. Tato definice by mohla být také přeložena do pravidla, podle nějž je jakákoliv společenská změna prospěšná, pokud (i) zlepšuje podmínky všem, nebo (ii) alespoň některým, aniž by však zároveň zhoršila podmínky ostatních. Toto Paretovo pravidlo je samo o sobě etickým postulátem, který vyžaduje minimum předpokladů, a zároveň je široce přijímáno. Uvedené pravidlo samo o sobě eliminuje nutnost interpersonálního srovnání užitku. Přesto v něm přetrvává zásadní dvojznačnost. Slovům „zhoršení" a „zlepšení" je totiž nutné dát objektivní obsah. To v konečném důsledku znamená dát rovnítko mezi termíny „zlepšení pozice" a „svobodně zvolená pozice". Jen individuální preference totiž mohou něco říci o osobním blahobytu jedince. O člověku lze prohlásit, že si „polepšil", pokud se dobrovolně posunul z bodu A do bodu B, přestože mohl nadále svobodně setrvat v bodě A.

Teoretické práce posledních dvaceti let se zabývají především zdokonalováním a rozvojem Paretovy podmínky optima. Mnoho pozornosti bylo věnováno pečlivé definici nezbytných a postačujících podmínek vzniku takového společenského stavu, který nazýváme Paretovým P-bodem, tedy maximální hladinou optimality. Praktické využití tohoto teoretického konceptu se ubírá dvěma směry. První, nazývaný občas termínem „nová ekonomie blahobytu", se pokouší navrhnout testy objasňující změny ve společenském postavení jedince. Tento směr výzkumu, který je spjat se jmény Kaldora, Hickse a Scitovského, obsahuje také diskusi tzv. „kompenzačního principu" a zkoumání rozdílu mezi skutečným a potenciálním růstem „blahobytu". Druhá linie výzkumu je v jistém smyslu kritikou přístupu Kaldora a Hickse. Zpochybňuje sice etickou čistotu kompenzačního principu, ale na druhé straně sama zavádí nové etické normy vytvořením konceptu „společenské funkce blahobytu". Jejím smyslem je seřadit do jedné křivky všechny myslitelné stavy, v nichž se může společnost nacházet. S její pomocí lze pak definovat výlučně jeden „nejlepší" stav, k němuž může společnost dospět, a problém ryzí volby mezi alternativami tak odpadá. Tato funkce může vypadat různě, avšak její uživatelé obecně považují paretovské podmínky za základní východisko pro jakoukoli definici společenského uspořádání. Tento druhý přístup, spojovaný často se jmény Bergsona, Samuelsona a Graaffa, má nyní, zdá se, širší akademickou podporu než výše zmíněná první linie výzkumu. Jeho stoupenci, a mezi nimi nejhlasitěji Samuelson, tvrdí, že úsilí Kaldora a Hickse je zcestné a pochybné[38], a že výlučně konstrukce „společenské funkce blahobytu" zůstává slibnou alternativou pro budoucí výzkum. Právě v ní je údajně „položen základ pro 'ekonomii správné společnosti'"[39].

II. Vševědoucnost a efektivita

Ekonomie blahobytu, ať už stará či nová, je obecně postavena na předpokladu vševědoucnosti vnějšího pozorovatele, ačkoliv to

[37] Přístup, který budeme prezentovat, je postaven na některých Wicksellových myšlenkách z oblasti fiskální teorie, objevujících se v moderní ekonomii blahobytu. Anglický překlad Wicksellovy fiskální teorie je možné najít například v textu „ A New Principle of Just Taxation", vydaném ve sborníku *Classics in the Theory of Public Finance* (Musgrave, and Peacock ed., 1958).

[38] Samuelson, P., Comment, *„A Survey of Contemporary Economics"*, sv. 37 (Haley ed., 1952).

[39] Samuelson, P., *„Social Indifference Curves"*, sv. 70, *„Quarterly Journal of Economics"*, č. 1, str. 22 (1956).

buchanan.qxd 7.8.2002 10:06 StrÆnka 84

zřídka otevřeně přiznává, a ještě neochotněji zkoumá důsledky tohoto předpokladu.[40] Stoupenci uvedeného myšlenkového směru jinými slovy předpokládají, že ekonom je schopen „číst“ preferenční funkce jednotlivců. Ačkoli je tedy „růst blahobytu“ definován jako „posun do preferovanější pozice“, ekonom může podle tohoto přístupu jednoznačně rozpoznat nárůst užitku u jednotlivce i bez ohledu na jeho skutečné jednání či přání. Dokáže totiž zcela přesně předpovědět, co by si jedinec ve skutečnosti „vybral“, kdyby měl volit z dané sady alternativ.

Předpoklad vševědoucnosti je však naprosto nepřijatelný. Měřit užitek, ať už ordinálně či kardinálně, může pouze ten, kdo sám mezi alternativami volí. Užitek je veličina výlučně *subjektivní*. Ačkoli ekonom může být schopen na základě pozorovaného chování lidí definovat jisté předpoklady „užitku“, musí ze zásady zamítnout hodnocení priorit u jiných lidí, pokud (a dokud) oni sami neprojeví zřetelně své preference vlastními činy.

Jestliže předpoklad *vševědoucnosti* nahradíme předpokladem *neznalosti individuálních preferencí*, pak musíme drasticky modifikovat způsob, jakým ekonomická schémata pracují s konceptem „efektivnosti“. Z preferencí jednotlivců nelze sestavit žádnou „společenskou“ stupnici hodnot, protože preference se projevují až prostřednictvím individuálního jednání. „Efektivnost“ proto nemůže být definována samostatně a nemůže sloužit jako kritérium pro společenské změny. Diskuse o „ideálním výsledku“ a „maximalizaci reálného příjmu“ se stávají nesmyslnými, pokud si uvědomíme, že data o hospodářském procesu jsou jen popisem již provedených rozhodnutí jednotlivců. Sociální skupiny nemají žádný *daný* cíl, který by byl jakkoli relevantní pro řešení problémů hospodářské politiky, a běžně akceptované ekonomické úvahy dělají vážnou chybu, když tento fakt neříkají zcela jasně.

„Efektivita“ ve smyslu maximalizace příjmů a výstupu při využívání omezených zdrojů je nicneříkajícím konceptem, pokud ne-

[40] J. de Graff ve své knize *Theoretical Welfare Economics* (1957) tento předpoklad sice explicitně zmiňuje, ale pouze v jednom kratičkém odstavci, načež se dále věnuje jen svým vlastním argumentům.

obsahuje společný jmenovatel, hodnotovou škálu, jejímž prostřednictvím by bylo možné poměřovat jednotlivé alternativy. V případě rozhodování jednotlivce je tedy koncept „kritéria efektivnosti“ užitečný, ale v případě nezávislého pozorovatele se musíme léčce vševědoucnosti pečlivě vyhnout. Nezávislý pozorovatel může vytvářet kritérium efektivity pouze prostřednictvím *odhadu subjektivních hodnotových měřítek* těch, které zkoumá. Kritérium maximalizace není pro ekonoma ničím jiným než odhadem hodnotových škál ostatních jedinců. Pouze tzv. *domnělá efektivita* tak má právo být relevantním hospodářsko-politickým konceptem.

Nyní musíme objasnit vztah mezi *domnělou efektivitou* a Paretovým optimem. Za předpokladu neznalosti individuálních preferencí nelze Paretovo kritérium „efektivnosti“ aplikovat na skupinu lidí, která vybírá mezi několika alternativami společenských změn. Navrhovaná společenská změna může být označena za Pareto-optimální nebo „efektivní“ až poté, co se k ní jednotlivci vyjádří. Nicméně dříve, než jsou odhaleny individuální preference, může ekonom využít koncept domnělé efektivity, který má jisté paretovské rysy. Při zkoumání jednotlivých návrhů posuzuje ekonom jejich „efektivnost“ na základě *svého vlastního* odhadu individuálních preferencí jednotlivců, jichž se návrhy týkají. Paretovské prvky jsou zachovány v tom smyslu, že pozorovatel se nesnaží o nic jiného, než „přeložit“ individuální preference do paretovského jazyka. Přijímá preference tak, jak věří, že ve skutečnosti vypadají, ne jak by měly vypadat.

Chování politického ekonoma by mělo být eticky neutrální. Jeho návrhy mohou být ovlivněny subjektivní hodnotovou škálou jen do té míry, do jaké odrážejí jeho vlastní postavení v rámci širší skupiny. Ze systémového hlediska může ekonom prezentovat společenskou změnu jako „domněle Pareto-optimální“ pouze tehdy, pokud se její výsledky nijak nedotýkají jeho samotného jako člena společnosti. Návrhy, které ekonomové předkládají, by měly mít pouze *provozní* povahu, v moderním významu toho slova. Návrh na společenskou změnu je vždy pouze hypotézou, předpokladem o struktuře hodnot jednotlivců a může být jednoduše vyvrácen.

buchanan.qxd 7.8.2002 10:06 StrÆnka 86

Neschopnost nedávných metodologických diskusí rozpoznat provozní povahu politické ekonomie je zřejmě založena na nepochopení role ekonoma v rozhodovacím procesu. O politické ekonomii se často soudí, že je schopna *upřednostnit* politiku A před B. Jestliže však, jak bylo řečeno výše, neexistuje žádné objektivní společenské kritérium, ekonom jakožto vědec není schopen cokoli doporučovat. Jakákoli politická diskuse tak nutně přejímá normativní doporučení. Ale pozitivní úloha ekonoma při hodnocení politiky přece jen existuje. Spočívá v diagnóze stavu společnosti a předkládání návrhů možných změn. Nejde tedy o upřednostnění politiky A před politikou B. Ekonom navrhuje alternativu A jako hypotézu vystavenou dalšímu testování. Výchozí hypotéza přitom samozřejmě je, že politika A či B se nakonec ukáží jako Pareto-optimální. Jediným testem pak zůstává *konsenzus* mezi členy skupiny, nikoli objektivní zlepšení jakéhokoli měřitelného agregátu.

Hospodářská politika je tedy „pozitivistická“, ale v jiném smyslu než úzce pojatá pozitivní ekonomie. Obě umožňují expertovi tvorbu předpovědí o reálném světě – a to dokonce předpovědí smysluplných. Avšak návrhy pozitivní ekonomie nacházejí svou empirickou podporu v pozorovaných ekonomických veličinách, případně v měřitelném chování jednotlivců na trzích, zatímco hospodářsko-politické návrhy nacházejí svou oporu v kolektivním jednání a rozhodování jednotlivců, jinými slovy v politice.

Návrhy rozvíjené politickým ekonomem musíme vždy považovat za pokusné hypotézy směřující k řešení společenských problémů. Subjektivní základ takových tvrzení by měl pouze umocnit fakt, že je musíme vnímat jako alternativy, které mohou, ale nemusejí být přijaty. To však neznamená, že každý návrh je stejně dobrý jako kterýkoli jiný. Stejně jako v pozitivní ekonomii, budou i v hospodářské politice podmiňovat úspěch expertových predikcí jeho zkušenosti a jeho schopnost čerpat z již dosaženého poznání.

Dokonalou analogii k úloze politického ekonoma nemáme k dispozici. Nejblíže se mu snad zdá být role lékaře. Pacient je

shledán nemocným a je mu předepsána léčba. Navržený způsob léčení není ničím jiným než lékařovou hypotézou. Pokud nemoc trvá, navrhne lékař alternativní léčbu a předchozí hypotézu opustí. Uvedený proces pokračuje do té doby, než se pacient buď uzdraví, nebo je označen za nevyléčitelně nemocného. Přestože tato analogie napomáhá k objasnění problému, může též mást. V hospodářské politice expert indikuje „nemoc“, nebo spíše to, co za „nemoc“ považuje, díky své znalosti celého systému. Pak navrhne možnou léčbu. Ta však může být považována za skutečnou léčbu jen tehdy, pokud je schválena konsensem. Měřítkem „uzdravení“ tak v hospodářské politice není zlepšení v jakési nezávisle pozorovatelné charakteristice systému, ale pouze shoda. Nikoli tržní výsledek, ale jedině politické chování jednotlivců může být kritériem pro testování hypotéz v hospodářské politice.

III. Kompenzace a externality

Výše definovaná „ekonomie blahobytu“ je jednodušší oproti té, která předpokládá vševědoucnost nezávislého pozorovatele. Mnoho diskusí v oblasti „ekonomie blahobytu“ bylo věnováno dvěma problémům, které námi navrhovaný přístup dokáže výrazně eliminovat. Prvním z nich je vhodnost či nevhodnosti kompenzací, spolu s diskusí o legitimnosti či nelegitimnost určitých kompenzačních testů. Pokud však předpokládáme, že politický ekonom ignoruje individuální preference, jeho předpovědi (vybudované na navržených společenských změnách) mohou být potvrzeny či vyvráceny pouze tehdy, pokud je všem placena plná kompenzace.[41] Potenciální argument kompenzace se tak vytrácí

[41] Existují dva různé významy slova „kompenzace“. Běžně je kompenzace pojímána jako objektivně měřitelná veličina, avšak tento koncept nemá pro ekonomii blahobytu žádný význam. Kompenzace musí být definována jedině v kontextu individuálního rozhodování a je měřitelná pouze prostřednictvím již realizovaných rozhodnutí jedinců. Plnou kompenzací myslíme takovou sumu plateb, která zajistí souhlas všech stran s navrženou změnou.

buchanan.qxd 7.8.2002 10:06 StrÆnka 88

a celá diskuse o vhodných kompenzačních testech je v naší diskusi naprosto bezpředmětná.

Mnoho učenců namítá vůči požadavku kompenzace jako takovému, že podobný princip v podstatě směřuje k zachování *statu quo* v rozdělení bohatství mezi členy společnosti. Tato kritika však míří špatným směrem a je nepoužitelná, pokud je smyslem kompenzace skutečně to, co jím má být. Plná kompenzace je nezbytná, ale nikoli proto, aby na etickém základě zajistila neměnnost původního rozdělení bohatství, ale pouze proto, aby se vůbec dalo určit, která ze všech navržených politických změn splňuje ryzí Paretovo kritérium. Kompenzace je jediný nástroj, který má v tomto ohledu politický ekonom v rukou.

Jestliže u ekonoma předpokládáme vševědoucnost, pak se kompenzační platby mohou jevit jako nadbytečné a požadavek na jejich zavedení skutečně může působit jako snaha udržet stávající rozdělení bohatství. V tomto případě totiž není třeba žádných dodatečných informací o preferencích jednotlivců a z jejich projeveného chování také žádnou informaci nemůžeme získat. Navrhovaná změna pak není hypotézou, která musí teprve projít testem, a zdánlivě hodnotově neutrální Paretovo pravidlo je tudíž příliš svazující. Pokud se expert neposune k funkci blahobytu navržené Bergsonem a Samuelsonem, může se skutečně pokoušet vytvořit testy potenciálních kompenzací. Tak ostatně vznikla celá diskuse o kritériích kompenzace z per Kaldora, Hickse a Scitovského. Tento přístup však deformuje Paretovo kritérium. Pokud připustíme, že sám expert má svá etická měřítka, pak pro Paretovo pravidlo nezůstává žádné místo. Toto kritérium je použitelné pouze v situacích, kdy bereme v úvahu individuální hodnotové škály, neboť pouze ty mohou poskytnout vodítko pro přijatelná kolektivní rozhodnutí.

Požadavek plné kompenzace nemusí nutně implikovat – a za standardních podmínek ani neimplikuje – udržení *statu quo* v rozdělení příjmu či bohatství. Pokud je společenská změna schválena všemi stranami, pak si všichni díky ní musejí absolutně polepšit. Neboli na té nejjednodušší úrovni diskuse můžeme říct, že „blahobyt“ je po změně rozdělen lépe než před ní. Je tudíž jasné, že relativní rozdělení „blahobytu“ může být modifikováno i za podmínky plné kompenzace. Je to logické, protože pořadí, v jakém jsou návrhy předkládány, ovlivní to, jaký výsledek z dané řady alternativ bude nakonec vybrán. Politický ekonom však nemůže říct nic o relativní výhodnosti či nevýhodnosti jednotlivých alternativ v daném vzorku. Úloha politického ekonoma končí v okamžiku, kdy zúčastněným stranám ukáže, jaké jsou výhody dané alternativy. Jeho rolí v žádném případě není preferovat jednu alternativu před druhou.

V souvislosti s kompenzacemi je ještě nutné zmínit jednu souvislost, která bývá často opomíjena. Požadavek plné kompenzace, tak jak jej zde interpretujeme, neznamená, že by příjmy jednotlivců či skupin nemohly být sníženy. „Blahobyt“ lze definovat jako skutečným chováním vyjádřené preference jednotlivců. A individuální preference jedinců mohou být zcela slučitelné s opatřeními, která snižují jejich osobní důchod či bohatství. Například politika spojující progresivní zdanění příjmů s veřejnými výdaji na sociální služby může být přijata jednohlasně, přestože znamená omezení reálných příjmů bohatých. Také existence dobrovolné charity ukazuje, že jednotlivci jsou ochotni omezit své vlastní příjmy, aby pomohli ostatním. A prapodivná podstata procesu skupinové volby vytváří dokonce ještě mnohem příznivější prostředí pro kolektivní či vládní aktivity. Mnoho jednotlivců si může říci: „Jsem ochoten podpořit tento návrh, ale jen pokud totéž učiní i lidé situovaní podobně jako já.“ Čili kolektivní aktivita si může zajistit relativně širokou podporu i tam, kde by bez její existence čistě dobrovolná aktivita nevznikla.[42]

Druhým důležitým problémem, který trápí teoretiky ekonomie blahobytu, je existence možných externích dopadů svobodných rozhodnutí jednotlivců, kterým jsme si zvykli říkat „externality“ či „efekty sousedství“. Ale i tato nepříjemná komplikace se v námi

[42] Tento postřeh zdůraznil W. J. Baumol ve své práci *Welfare Economics and the Theory of the State* (1952).

buchanan.qxd 7.8.2002 10:06 StrÆnka 90

navrhovaném přístupu k ekonomii blahobytu vytrácí. Pokud vedlejší důsledky skutečně existují, pak budou plně obsaženy ve svobodném rozhodnutí lidí o tom, zda přijmou či odmítnou jednotlivé kolektivní aktivity. Existence velkého počtu takových efektů samozřejmě roli ekonoma znesnadňuje. Jeho predikce pak musí pracovat s širším odhadem preferencí jednotlivců, než by za jiných okolností bylo nutné. Kompenzace obsažené v navrhovaných společenských reformách musí být mimoto vytvořeny mnohem pečlivěji a musí brát v úvahu jednotlivce, které by za jiných okolností bylo možné v úvahách pominout.[43]

Jak problém kompenzace, tak problém externalit můžeme ilustrovat na klasickém příkladu kouřícího komínu. Ekonom nejprve zjistí, jakou škodu páchá kouřící elektrárna mezi rodinami žijícími v jejím okolí. Za pomoci kritéria domnělé efektivnosti pak navrhne způsob, jakým může dotčená skupina obyvatel na danou újmu reagovat. Řešení takto postaveného problému by mělo na jedné straně obsahovat uvalení daně na ty, kteří byli dříve kouřem poškozeni a jejichž situace se případným omezením provozu elektrárny zlepší. Na druhé straně však musí navržená sada opatření obsahovat mimořádnou platbu vlastníkům elektrárny, která jim bude vynahrazovat kapitálové ztráty související s případným zavedením zákonného opatření, podle nějž elektrárna bere na svá bedra všechny společenské náklady související s jejím provozem a znečištění omezuje. Toto schéma, spojující kompenzační daň a nižší znečištění, může pak získat jednomyslnou podporu jak obyvatel žijících v okolí elektrárny, tak i vlastníků společnosti, která ji provozuje. Problémem pro ekonomatvůrce hospodářské politiky je pak vybrat ze sady všech myslitelných řešení takové, které bude přijatelné pro všechny zúčastněné strany. Pakliže není škoda pouze domnělá, pak musí alespoň jedna taková alternativa existovat. Nedojde-li ke shodě, může ekonom pouze konstatovat, že kritérium domnělé efektivnosti bylo špatně formulováno a hypotéza postavená na jejím základě je vyvrácena.[44]

[43] Diskuse v posledním odstavci předpokládá, že počet členů skupiny, která přijímá kolektivní rozhodnutí, je alespoň tak velký jako počet obyvatel „sousedství“ definovaného prostřednictvím externalit.

IV. Prostor pro politickou ekonomii

Až dosud jsme se věnovali především chování samotného ekonoma. Argumentovali jsme, že politický ekonom nemůže sám o sobě ničím přispět do diskuse o nekompenzovaných společenských změnách. Řekli jsme nicméně, že lze definovat jakousi „pozitivní“ politickou ekonomii, která se zabývá plně kompenzovanými společenskými změnami. Z toho můžeme vyvodit závěr, že kompenzace je za všech okolností žádoucí, a její striktní vyžadování může zesměšnit mnohé, z dnešního pohledu tzv. „žádoucí“ politické návrhy.

Vhodnost či nevhodnost kompenzací musíme explicitně diskutovat mimo rámec metodologie politické ekonomie. Především je nutné zdůraznit, že kompenzační princip, a tím pádem i prostor pro politickou ekonomii, se omezuje pouze na ty společenské změny, které nazýváme „změnami v právním řádu“, tedy změnami ve struktuře pravidel, jimiž se jednotlivci řídí při svém rozhodování. Kompenzace je žádoucí, protože pouze jejím prostřednictvím lze nalézt kritéria pro „zlepšení“ stávajícího stavu. V podstatě jde pouze o vyjádření klasické liberální koncepce demokracie poněkud jiným jazykem.

[44] Jistě se objeví námitky proti námi navrhovanému řešení, protože jeho přijetí vytváří prostor pro vydírání jedné strany kontraktu stranou druhou. Vlastníci společnosti produkující kouř mohou odmítnout souhlas s jakýmkoliv návrhem kromě toho, který jim bude garantovat kompenzaci rovnající se nikoli jejich kapitálové ztrátě, ale celkovému užitku plynoucímu z navržené změny. Tato možnost opravdu existuje. Avšak v případě odmítnutí souhlasu s čestnou kompenzací utrpěných kapitálových ztrát se vlastníci musejí smířit s možností, že žádný podobný návrh se už nemusí opakovat. Za druhé platí, že prostor pro vyjednávání je tím nižší, čím významnější jsou důsledky navržené změny na stávající rozdělení důchodu. Přestože objektivně měřitelný „příjem“ dříve poškozované skupiny může při přijetí schématu kompenzační daně a nižšího znečištění vzrůst, tato skupina přesto nemusí s navrženým schématem souhlasit, zajistí-li si vlastníci elektrárny pro sebe větší díl dodatečného příjmu. Dříve poškození tak mohou tento plán vetovat a nabourat tak požadavek jednomyslné shody.

buchanan.qxd 7.8.2002 10:06 StrÆnka 92

Ve struktuře stávajícího práva neexistuje pro kompenzační platby žádná opora. Dokumentujme to odkazem na příklad krádeže, který při kritice nové ekonomie blahobytu užil Stigler.[45] Nevzrostl by náhodou „reálný příjem" společnosti, kdybychom místo najímání policistů upláceli potenciální zloděje, aby nekradli? Tato otázka je irelevantní, protože i ti, kteří kradou, pravděpodobně souhlasí se zákony, které trestají krádež. Krádež je vědomým porušením existujícího práva a jako taková si zaslouží trest bez jakékoli kompenzace. Jednoduše řečeno, nelze očekávat konsenzus s návrhem, který by se pokoušel uplácet všechny potenciální zloděje, aby nekradli. Představa, že takový návrh by mohl zvýšit „reálný příjem", předpokládá existenci jakési objektivní definice reálného příjmu, která je naprosto nezávislá na skutečném chování lidí.

Praktičtějším příkladem je snaha vlády stíhat monopolní chování. Kapitálové ztráty podniků obviněných z monopolního chování by správně neměly být kompenzovány. V principu totiž taková aktivita nevyžaduje vznik nových zákonů. Naopak odstranění dlouhodobé specifické právní výjimky by mělo být doprovázeno odpovídající kompenzací.

Je však samozřejmě obtížné odlišit změny v právu od vynucování existujícího práva. Ale tyto problémy se nijak neliší od každodenních komplikací spojených s definováním vlastnických práv. Celou problematiku můžeme samozřejmě nastínit pomocí vlastnických práv. V námi diskutovaném kontextu se politický ekonom zabývá právě společenskými nebo kolektivními akcemi, které modifikují strukturu legitimních vlastnických práv. Kompenzace vyžadují důvody naznačené výše. Na druhé straně vynucování práva může sice pozměnit strukturu současných vlastnických práv, ale v principu je nenaruší.

Politickou ekonomii lze proto aplikovat pouze na jeden typ společenských změn, konkrétně na ty, které si záměrně volí členové sociální skupiny, která jedná v jejich společném zájmu. Změny mohou vznikat z mnoha důvodů a badatelský prostor politické

[45] G. J. Stigler: „The New Welfare Economics", *American Economic Review*, sv. 33, str. 355, 356 (1943).

ekonomie se zabývá jen relativně malou částí z nich. Proto požadavek kompenzace nezbytné k zajištění konsensu či jednomyslné shody není otevřen obvyklým námitkám, že jakýkoli pokrok znamená společenské poruchy, z nichž někteří jedinci budou profitovat, zatímco jiní kvůli nim utrpí.

Změny mohou přicházet v důsledku posunu v preferencích lidí, díky technologickému pokroku nebo prostřednictvím růstu nabídky základních zdrojů. Všechny tyto faktory běžně označujeme za nástroje ekonomického „pokroku" či „růstu". Změny tohoto typu se však, viděno filozoficky, odlišují od změn vznikajících v důsledku záměrných kolektivních akcí. Toto rozlišení je klíčové. Tržní řád je založen na předpokladu, že změny se projevují především v exogenních veličinách. Do systému je zabudována nedokonalá znalost budoucího směru vývoje těchto veličin, která je zároveň spojena s odpovídajícími odměnami a pokutami pro podnikatele, kteří uvedené změny úspěšně či méně úspěšně odhadují. Jakýkoliv pokus zajistit kompenzaci všech ztrát spojených se změnami tohoto typu by nutně zahubil celý tržní systém. Ale společenské změny vznikající v důsledku kolektivních akcí jsou svou povahou odlišné a nejistota spojená s pokusy takové proměny predikovat nemůže být v běžných tržních strukturách nijak kompenzována či vyrovnávána.[46]

V. Společenská funkce blahobytu

Přístup k politické ekonomii navržený v této eseji můžeme porovnat s přístupem Bergsona a Samuelsona, kteří promyšleně sta-

[46] Některé myšlenky uvedené v předchozí části textu mohou být objasněny prostřednictvím analogie hry, což je přístup k politické ekonomii, který důkladně rozvíjel můj kolega Rutledge Vining. Politická ekonomie se zabývá výlučně úpravou pravidel hry a není v ní žádný prostor pro diskusi strategických rozhodnutí jednotlivých stran ve hře samé. Požadavek kompenzace pouze naznačuje, že všichni hráči se dohodnou na pravidlech před tím, než se hra rozběhne. Změny provedené v současném právu analogicky odpovídají vynucování již dohodnutých pravidel a změny vycházející ze strategické soutěže samotné plně odpovídají výše zmíněným změnám v exogenních veličinách ekonomického řádu.

buchanan.qxd 7.8.2002 10:06 StrÆnka 94

ví na etických soudech v podobě „společenské funkce blahobytu“. V obou přístupech je role ekonoma jako vědce mnohem širší než v úzce pojaté definici pozitivní ekonomie. Rozdíl mezi oběma přístupy pak spočívá v pojetí individuálních hodnot.

„Společenská funkce blahobytu“ je explicitním vyjádřením hodnotového kritéria. Plně inkorporuje všechny požadované informace týkající se váhy konfliktních cílů, včetně relativní významnosti jednotlivých lidí v rámci dané společenské skupiny. Tato funkce seřazuje všechny myslitelné společenské stavy od nejvíce po nejméně preferované a dovoluje „nezávislému pozorovateli“, aby z nich vybral jednu jako „nejlepší“. Uvedený přístup přitom předpokládá, že „nejlepší“ stav bude ležet na „hranici blahobytu“, která je sestavena z nekonečného množství takovýchto optimálních bodů. Avšak přesný význam „hranice blahobytu“ není zcela jasný. Mají-li být jednotlivé sociální situace seřazeny *zvnějšku* nezávislým pozorovatelem, pak do funkce musejí vstupovat „individuální funkce blahobytu“ těch, kteří spadají pod kritérium domnělé efektivity zmíněné výše. Individuální preference vstupující do konstrukce společenské křivky blahobytu jsou však nezbytně takové, jaké se *jeví* vnějšímu pozorovateli, nikoli takové, které by *byly odhaleny* prostřednictvím individuálního chování jednotlivců. Jinými slovy, i když společenská funkce počítá s preferencemi jednotlivců, jde o preference domnělé, nikoli skutečné, které by byly opřeny o rozhodování jedinců.

Můžeme vznést několik otázek. Pokud jsou všechna důležitá rozhodnutí prováděna jednotlivci, jaký je důvod konstruovat „společenskou“ hodnotovou škálu? Nezdá se, že by existoval jakýkoli důvod pro interpersonální srovnání „blahobytu“ založené na hypotetických individuálních preferencích vyjma toho, že taková činnost může dobře posloužit jako pomocný nástroj při snaze dosáhnout *definovaných cílů* určité skupiny či podskupiny. Uvedený přístup se proto zdá být v rozporu se základními předpoklady svobodné společnosti. Navržená funkce je užitečná snad jen jako nástroj pro rozhodování despoty, ať už shovívavého či krutého, pro organický stát či pro dogmatickou vládnoucí skupinu. Jakmile však toto omezení rozpoznáme, nemůžeme napříště vyžadovat, aby individuální preference vstupovaly do konstrukce „společenské křivky blahobytu“. Koncepce Paretova „optima“ tak z velké části pozbývá na významu.

Náš přístup je založen na myšlence, že žádné „společenské“ hodnoty neexistují. Existují pouze hodnoty individuální. Namísto arbitrárního výběru etických norem vstupujících do „společenské funkce blahobytu“ by politický ekonom měl raději hledat přijatelné „společenské kompromisy“ o jednotlivých otázkách. Jeho návrhy jsou hypotézami o individuálních hodnotách, které procházejí testem v procesu kolektivní volby. Skutečné preference jednotlivců lze zjistit pouze na základě jejich politických rozhodnutí a konsenzus mezi členy dané skupiny se tak stává jediným možným potvrzením „společenských“ hodnot. Pořadí jednotlivých společenských hodnot, pokud vůbec nějaké existuje, se projeví v samotném procesu volby mezi alternativami. Nikdy do něj nevstoupí zvenčí. Zatímco přístup „společenské funkce blahobytu“ hledá kritérium nezávislé na volbě samotné, a snad i touží volbu jako takovou ovlivnit, naše alternativa hodnotí výsledky pouze v kontextu samotného procesu volby.

VI. Konsenzus mezi rozumnými lidmi

Při psaní tohoto eseje jsem předpokládal, že společenská skupina je složena z rozumných lidí, schopných diskutovat a také schopných rozpoznat svůj zájem a jednat v jeho duchu. Vládní aktivita, která má význam spíše marginální, se dostává do hry až v okamžiku, kdy se jednotlivci shodnou, že některé otázky musí být řešeny kolektivně. V tomto smyslu spočívá má teorie na implicitním přijetí smluvní teorie státu. Díky tomu, že vzniká na základě všeobecné shody, je i kolektivní akce ve své podstatě akcí dobrovolnou. Státní nebo vládní donucení má své místo jen tehdy, pokud jedinci nejsou schopni jednat v rámci společně dohodnutých pravidel.

buchanan.qxd 7.8.2002 10:06 StrÆnka 96

Jsem si vědom omezení tohoto pohledu na společnost a jsem připraven na vodopád námitek, které díky tomu mohou kritici vůči mé koncepci vznést. Společnosti v reálném světě nejsou tvořeny pouze rozumnými jedinci a tato skutečnost nepříjemně komplikuje jakékoli pokusy diskutovat problematiku společenských změn.

Při načrtnutí struktury hodnotově neutrální politické ekonomie navrhuji, abychom se drželi podmínky *jako kdyby*. I když víme, že někteří lidé jednají zcela iracionálně, odhlédněme od tohoto faktu. Přesně totéž jsme přece učinili při vzniku celého demokratického rozhodovacího procesu. Pokud předpokládáme, že společenství obsahuje i „antisociální" či nerozumné jedince, pak konsenzus nemusí být vůbec dosažitelný, a to ani v případě, že by všem přinesl ryzí výhody. Je tedy nutné porušit pravidlo absolutní jednomyslnosti. Politický ekonom musí ze všech svých sil usilovat o jednomyslnou shodu, která by potvrdila (nikoli vyvrátila) jeho hypotézu. Jak ale tvrdil Wicksell, občas je možné požadavek jednomyslné shody nahradit méně striktním pravidlem.

Tato úprava nijak nesnižuje sílu prezentované teorie. Vytváří však na politického ekonoma dodatečný nárok. Při hledání konsenzu je nucen rozlišovat mezi rozumnými a nerozumnými lidmi. To nutně neznamená, že by do hry měly vstoupit subjektivní hodnoty ekonoma. Rozlišení rozumných a nerozumných lidí lze provádět na relativně objektivním základě. Každodenní praxe skupin, které využívají jednomyslnost jako obvyklý nástroj k dosažení shody, ukazuje, že zjevně nerozumné lidi lze snadno identifikovat. Redukování jednomyslnosti na „přibližnou jednomyslnost" neznamená, že bychom „nerozumnost" mohli rozpoznat na základě názoru na jednu jedinou spornou otázku. A měli bychom také zdůraznit, že nesouhlas s většinovým rozhodnutím v žádném případě nelze ztotožňovat s nerozumností.

VII. Pravidlo většiny, konsenzus a diskuse

Hypotézy, které politický ekonom předkládá, jsou testovány prostřednictvím pravidla přibližné jednomyslnosti, definovaného v předchozí kapitole. V této fázi se však potýkáme se dvěma základními obtížemi, které empirické testy znesnadňují, případně přímo znemožňují. Zaprvé, kolektivní rozhodnutí v demokratické společnosti mohou vznikat, a také vznikají na základě upraveného pravidla většiny spíše než prostřednictvím jednomyslné shody, přestože právě ta je schopna vyloučit „antisociální" názorové odchylky.

Ekonomové užívající kritérium předpokládané efektivity dávají ke zvážení návrh na společenskou změnu, která stojí na předpokladu, že její přijetí bude znamenat paretovské „zlepšení" či paretovský růst „blahobytu" pro celou skupinu. O tomto návrhu pak hlasují lidé v referendu nebo jejich volení zástupci v parlamentu. Pokud návrh odmítnou, je ekonomova hypotéza zamítnuta a je třeba hledat jiná řešení. Hypotéza je vyvrácena, i když se proti ní vysloví byť jen nepatrná menšina, nicméně často stačí pouze většinové rozhodnutí k tomu, aby návrh prošel. Takové rozhodnutí omezuje prezentaci jiných hypotéz, které by byly ve větším měřítku přijatelné pro minoritu. Pravidlo většiny, pokud je považujeme za konečný nástroj rozhodování, znamená ukončení diskuse, což drtivě omezuje možnosti politického ekonoma.

Výsledek většinové volby znamená pro politického ekonoma velké pokušení a zároveň velkou odpovědnost. Při vědomí toho, že kolektivní rozhodnutí jsou přijímána většinou hlasů, může se snažit navrhovat takové alternativy, které mají šanci získat většinovou, a nikoli jednomyslnou podporu. Může zapomínat na nutnost kompenzací pro poškozené minority, jen aby snadněji získal většinovou podporu. Záměrné pokusy tohoto typu znamenají porušení neutrální pozice, kterou jsme v tomto textu politickému ekonomovi vyhradili, ale vzhledem k inherentně subjektivnímu základu kritéria domnělé efektivnosti mohou jeho návrhy vycházet vstříc jisté většině i bez zjevného úmyslu. Toto nebezpečí uva-

buchanan.qxd 7.8.2002 10:06 StrÆnka 98

luje dodatečnou odpovědnost na ty, kteří návrhy uvádějí v život. Musejí se ujistit, že dané návrhy na jedné straně obsahují přiměřené kompenzace pro poškozené minority a na druhé straně nekompenzují minority příliš.

Pravděpodobnost, že rozhodnutí mohou být realizována i bez dosažení úplného souhlasu, znamená pro ekonoma dodatečnou odpovědnost. Mnohem více se musí věnovat konstrukci a aplikaci kritéria domnělé efektivnosti. Znovu nám může posloužit analogie lékaře. Princip většinového rozhodnutí staví ekonoma do pozice lékaře, který může lehce naordinovat smrtící dávku léku, pokud bude jeho hypotéza chybná. Musí být tudíž více než kdy jindy opatrný při navrhování způsobů léčby.

Praktické obtíže spojené s pravidlem většiny nemusejí být nijak velké, pokud existuje shoda na tom, že všechna kolektivní rozhodnutí mohou být revokována či změněna. Pokud na většinové pravidlo nepohlížíme jako na nástroj k tvorbě konečných rozhodnutí, ale spíše jako na prostředek k dosažení dočasného řešení v situaci, kdy diskuse bude nadále pokračovat, pak stále existuje prostor pro prezentaci alternativní hypotézy, a to i poté, co již bylo jisté rozhodnutí přijato. Většinové pravidlo nemusí znamenat žádnou bariéru pro další diskusi.

Pokud je však většinové pravidlo pouze krokem k finálnímu neměnnému rozhodnutí, vzniká druhý praktický problém. Celý proces diskuse, který charakterizuje demokratickou ideu jako takovou, znamená, že jednotlivci v rámci svého kolektivního chování nemají žádné explicitně definované instrumentální cíle. Pokud by měli, diskuse by byla zbytečná. Smyslem politické diskuse je právě její schopnost změnit preference. Politický ekonom proto musí při konstrukci kritéria domnělé efektivnosti pracovat s odhadovanými preferencemi jednotlivců nikoli v té podobě, v jaké se dnes nacházejí, ale v jaké se mohou nacházet po skončení diskuse. Jinými slovy, musí se snažit predikovat, co budou „rozumní lidé rozumně požadovat“ po skončení diskuse, nikoli, co „žádají nyní“, než diskuse začala, či co „by požadovali“, kdyby ve všem souhlasili s nezávislým pozorovatelem.

Rozpoznání skutečnosti, že jednotlivci nemají *dané cíle*, které by pozorovatel mohl v kterémkoli okamžiku shromáždit, může rozostřit linii mezi „pozitivní“ politickou ekonomií a ekonomií „normativní“, která by nezávislému pozorovateli dovolila zapojit do analýzy jeho vlastní hodnotové soudy. To zvýrazňuje důležitost faktu, aby byly předpoklady pro rozhodnutí testovány v podobě skutečně vyjádřených individuálních hodnot, a nikoli v podobě odhadů takových hodnot.

VIII. Závěr

Pozitivní věda se zabývá objevováním toho, „co je“, normativní pak tím, „co by mělo být“. Úzce pojatá pozitivní ekonomie je příliš posedlá kategorií „co je“. Politická ekonomie nemá normativní roli při odkrývání toho, „jaká je struktura individuálních hodnot“. Politický ekonom se může oprostit od svých subjektivních hodnocení, stejně jako pozitivní ekonom. V případě politického ekonoma je však jednak těžší zajistit, aby si uchoval objektivitu, a pro vnějšího pozorovatele bývá mimoto obtížnější odhalit, kdy se od kritéria objektivity odchyluje. Jeho hypotézy musejí mít podobu politických návrhů, a ty se mohou snadno jevit jako doporučení, nikoli jako hypotézy. Díky tomu, že uvedené hypotézy musejí pracovat s kritériem domnělé efektivity, je v nich nezbytně obsažen subjektivní prvek. Avšak existence subjektivního hodnocení vnějšího světa (zahrnujícího preferenční škály jiných jedinců) neznamená nutně vznik subjektivního soudu o tom, do jaké míry je daný návrh „dobrý“.

V tomto smyslu se politický ekonom zabývá hledáním toho, „co lidé chtějí“. Jeho úsilí můžeme shrnout do známého tvrzení: *existují vzájemné zisky z obchodu*. Jeho úkolem je najít defekty ve stávajícím systému a navrhnout možná „zlepšení“. Jeho specifickým předpokladem je, že *vzájemné* zisky jsou fakticky výslednicí možných změn (směny). Testem uvedené hypotézy je pak chování lidí v reakci na navrženou alternativu. Protože „žádné spole-

buchanan.qxd 7.8.2002 10:06 StrÆnka 100

čenské hodnoty“ kromě hodnot individuálních ve svobodné společnosti neexistují, je konsenzus nebo jednomyslná shoda jediným testem potvrzujícím, že daná změna byla prospěšná.

Při svých diagnózách a doporučeních se ekonom musí spoléhat na vlastní schopnosti a zdroje. Mezi ně sice patří i tradiční nástroje „efektivnosti“, ale při jejich využívání se ekonom musí vyhnout pasti vševědoucnosti. Individuální preference, se kterými pracuje, musí brát pouze jako předpoklady či domněnky. Změny, které jsou na těchto domněnkách postaveny, je nutné považovat za prozatímní hypotézy, které budou testovány až u volebních uren. Ekonom nikdy nemůže říci, že jedna společenská situace je „efektivnější“ než jiná. Takový soud překračuje rámec jeho kompetence. Ekonom pouze předkládá hypotézu, že daná situace by podle jeho předpokladu mohla být „Pareto-efektivní“, a čeká na jednomyslný test (případně modifikovaný většinový test), který by rozhodl, zdali je jeho predikce korektní, či ne. Z toho plyne, že všechny jeho návrhy musejí obsahovat odhad plné kompenzace.

Takto načrtnutá role politického ekonoma se zdá být poměrně omezená. Její použitelnost je nepřímo úměrná míře, v jaké systém demokratického majoritního rozhodování vytlačuje klasický liberální koncept. I ve světě, v němž zjevně dominuje koncepce majoritního rozhodování, však může náš koncept posloužit při stanovování norem vědecké objektivity. I mimo oblast „pozitivní“ ekonomie může existovat prostor pro jedince, kteří se chtějí svými normativními názory prezentovat jako obzvláště dobře informovaní občané. Zde ekonom může explicitně uplatnit své hodnotové postoje a využít je k sestavování libovolných funkcí blahobytu. Tuto jeho osobní úlohu je však nutné ostře odlišit od jeho profesionální role ať už „pozitivního“ či politického ekonoma.

Tento esej by se možná dal nejlépe shrnout na příkladu odstranění dlouhodobě uplatňovaného cla na jistou komoditu. Pozitivní ekonom může lehce předpovědět, že takové opatření zvýší import dané komodity, že ceny dané komodity na domácím trhu poklesnou, že se zvýší exporty, že zdroje budou přesměrovány od odvětví produkujících pro domácí trh k odvětvím produkujícím pro export atd. „Pozitivní“ politický ekonom, který staví na fundamentálních teorémech pozitivní ekonomie, se bude snažit navrhnout opatření, která budou směřovat k odstranění cla a která budou schválena převážnou většinou dané společenské skupiny. Navrhne proto zrušení cel, zároveň s kompenzací postižených odvětví financovanou z daní těch, kterým uvedené opatření prospěje. Tento návrh je opět jen hypotézou. Pokud je schválen celou skupinou, znamená to, že hypotéza nebyla zamítnuta. Je-li odmítnut, nebo schválen pouze většinově, musí ekonom hledat jiná řešení. V celém tomto procesu však ekonom zůstává eticky neutrální. Jeho vlastní názory na zvažované alternativy jeho chování neovlivňují a ani by neměly ovlivňovat jinak než prostě z toho titulu, že i on sám je členem dané skupiny.

Vzroste-li složitost kolektivního rozhodování natolik, že zabraňuje normálnímu testování hypotézy, pak ekonom může odložit svůj vědecký „plášť“. Může vnést do diskuse své vlastní etické soudy a jasně a otevřeně prohlásit, že zrušení cla by bylo pro celou společnost „prospěšné“.

Bylo by proto užitečné uvedené tři typy chování ekonomů pečlivě třídit a odlišovat, a to navzdory faktu, že praktická politika považuje druhý typ chování za relativně nedůležitý.