

Očima ekonomů

Dvě lekce z ekonomie vládnutí: Co, jak a pro koho?*

FRANTIŠEK SVOBODA

Nejrozšířenější definice ekonomie hovoří o ekonomii jako o vědě, která zkoumá, jak lidé a společnost rozhodují o využití vzácných zdrojů, které mají alternativní využití, za účelem výroby různých statků a služeb, a jak jsou tyto komodity rozdělovány pro současnou i budoucí spotřebu mezi jednotlivé osoby a skupiny ve společnosti.

Zjednodušeně řečeno, ekonomie hledá odpověď na otázku, co produkovat, jak a pro koho. Tuto otázku lze považovat za univerzální i pro podobory ekonomie, a není tedy nikterak nemožné položit ji i v oblasti zájmu oboru veřejné ekonomie, řešící otázku, jaká je role vlády. Protože však v sobě tato otázka skrývá hned tři podotázky, liší se odpovědi podle toho, na kterou její část je položen silnější důraz.

Pohledy na úkol vlády se v různých dobách významně proměňovaly. Hlavní dělicí linie různých názorových proudů v dnešní době prochází obvykle mezi krajními názory na to, v jaké míře by měla být vláda aktivní při zasahování do chodu společnosti a do chodu ekonomiky. Zkoumá se tedy především, co a jak by měla vláda poskytovat. Starší, méně reflektovanou, avšak o to zajímavější dělicí linií je rozdílnost názorů na to, v zájmu koho je vláda poskytována, komu v konečném důsledku slouží statky vládou poskytované. V tomto případě je klíčovou otázkou: „Cui bono?“¹

Na jedné straně se tedy můžeme setkat s tvrzením, že úkoly vlády vyplývají jen z ekonomických zákonitostí, jež lze objektivně stanovit, a že vladař (resp. vládnoucí aparát) je ve skutečnosti výslednicí působení objektivních ekonomických tlaků. Vlastní zájem je v tomto pojetí opomíjen, důraz je kladen na poznání charakteru a rozsahu těch statků, které je ekonomické poskytovat prostřednictvím centrální vlády.

Tento přístup k ekonomice vládnutí se odvíjí od předpokladu, že statky a služby jsou poskytovány státem z důvodu větší efektivnosti, ať už z hlediska smluvních nákladů či z hlediska skrytých preferencí. Počátky tohoto přístupu můžeme nalézt u Davida Humea, který upozornil na skutečnost, že dva sousedé se mohou dohodnout na odvodnění louky, avšak shoda nebude možná mezi tisíci osobami, protože každá se bude snažit přesunout náklady na druhé.

* Článek byl v upravené podobě publikován v Ekonomickém časopise.

1) V textech institucionální ekonomie můžeme tyto dva přístupy poznávat pod pojmy *efficiency-driven/interest-based approach*. Například [17].

Adam Smith, který se soustředil spíše na otázku zisku jako hlavního motivačního faktoru lidského jednání, ukládal panovníkovi vedle povinnosti zajistit obranu území a výkon spravedlnosti také povinnost „vybudovat a udržovat takové veřejné instituce a takové veřejné stavby, které jsou sice společnosti jako celku nejvyšší prospěšné, ale jsou takové povahy, že užitek z nich by jednotlivci nebo malé skupině lidí nikdy nemohl vynahradit výdaje na ně vynaložené.“ [16, s. 641].² Soukromé poskytování některých statků by tedy nemohlo fungovat, neboť by nepřinášelo zisk. John Stuart Mill se vrátil k Humeově myšlence, když zaznamenal, že individuální preference se za určitých podmínek nemohou setkávat bez obecné shody a zákonných sankcí (srovnej [2, s. 1055]). Zde se poprvé objevil příklad pouličního osvětlení jako statku, u nějž by bylo obtížné vybírat poplatky za užití jeho služeb, a poprvé byl naznačen problém vylučitelnosti ze spotřeby.

Knut Wicksell v roce 1896 precizně zformuloval problém černého pasažéra v reakci na teorie, které fiskální proces nahlíželi jako analogii dobrovolné tržní směny. Konstatoval, že míra dostupných veřejných služeb pro jednotlivce nebude nikdy významněji ovlivněna jeho vlastním příspěvkem. Proto bude jednatel skrývat své preference vůči veřejným službám, na rozdíl od soukromých statků.

Další rozvoj teorie nastal s pigouovskou analýzou externalit a završen byl Samuelsonem a jeho teorií veřejných výdajů, která dosud tvoří rámec standardních učebnicových přístupů k ekonomii vládnutí a na kterou navazují další protagonisté *welfare economics*.

Oproti tomuto dominantnímu přístupu k ekonomii vládnutí lze však sledovat i přístup odlišný. Vychází z předpokladu, že na místě vládce stojí člověk sledující své vlastní zájmy, který činí to, co vidí jako prospěšné (přímo či nepřímě) pro sebe. Výkon vlády není pro občany země, jak a priori předpokládá první přístup, ale slouží vládci, jenž ve svém vlastním zájmu hledá odpověď na otázku, co a jak poskytovat, aby si vládu udržel.

Počátky tohoto přístupu můžeme nalézt v období humanismu, kdy rozvoj politické teorie i praxe s sebou přinesl větší důraz na osobnost panovníka. Ten již nebyl pouze jednou z nedokonalých částí dokonalého celku Bohem ustanoveného společenského řádu, ale stává se představitelem svrchovaného státu, nepodléhajícího vnější autoritě církve. Takovému člověku radí Machiavelli svými pragmatickými radami nejen jak vládnout, ale také jak vládnout dobře, ke spokojenosti všech. O totéž se později mohou pokoušet merkantilisté a fyziokraté, skupiny, jejichž ideálem byl osvícený panovník, respektující pro dobro své i dobro druhých přirozený řád. Rady merkantilistů směřovaly k panovníkovi jako tvůrci hospodářské politiky a sledovaly jeho zájmy. Zároveň však v oblasti společenských věd posilovala myšlenka smluvního charakteru vlády,

2) Svoji myšlenku v *Knize V.* dále rozvíjí a zpřesňuje případ od případu, kde je a kde není možné ponechat určité služby v soukromých rukách, kde je lepší ponechat je v rukou obce nebo regionu.

kteřá odvedla diskusi směrem k praktickým otázkám vlády a možnostem svrhnutí panovníka, který se společenské smlouvě zpronevěřil.

Novou vzpruhu zájmově orientovaným teoriím dodal paradoxně Karel Marx, který na stát nahlížel jako na nástroj útlatku v rukou vládnoucích tříd, obrácený proti dělníkům. Tento stát byl v jeho pojetí odsouzen k zániku prostřednictvím revoluce, během níž se státu zmocní pracující třída a využije státu k transformaci společnosti. V komunistické společnosti měl stát zaniknout, neboť nebude vykořisťovaných ani vykořisťovatelů, tedy ani zájmů, a tím zmizí předpoklady pro existenci státu.

Návratem ke starším zájmově orientovaným pragmatickým úvahám o vládnutí jsou myšlenky představitelů školy veřejné volby či některých stoupců rakouské školy ekonomického myšlení. Ti nahlízejí na stát jako na organizaci, o jejichž aktivitách rozhoduje – tak jako jinde – soukromý zájem.

Oba pohledy na podstatu vlády budou v následujícím textu ilustrovány na příkladech dvou myslitelů (a jejich následovníků), jejichž odpovědi na otázku zmíněnou v úvodu jsou velmi vlivné i velmi známé. Výběr Machiavelliho a Samuelsona není náhodný, postavit je vedle sebe má svou logiku. Machiavelli stál na počátku pozitivního zkoumání chování člověka jako takového, kladl důraz na lidskou přirozenost a umožnil tak vstup kategorie zájmu do oblasti společenských věd (více viz [4]). Tím odstoupil od scholastického zabývání se ctností, od toho, co by mělo být, a předznamenal klasickou mikroekonomii s jejím zájmem o to, co je, o důsledky jednání jedince sledujícího vlastní zájem. Jeho rady *Vladaři* by bylo snadné transformovat do knihy rad *Obchodníkovi* a získat tak první učebnici tržního jednání, s jeho zisky i tvrdostmi.

Oproti tomu Samuelson stojí na opačném pólu vývoje. Samuelson, stejně jako řada dalších ekonomů navazujících na Keynesa, předpokládal motivaci obecným zájmem jako důležitou vlastnost systému; systém postavený jen na sebezájmu nevytváří (v jeho pojetí) správnou motivaci (více viz [5, s. 1466]). Selhání trhu, které je zároveň selháním osobních zájmů, musí být nahrazeno objektivně určenou ekonomickou úlohou vlády, vládou „vestavěných stabilizátorů“, vládou korigující tržní mechanismus. Samuelson hledá objektivní vlastnosti, které předurčují některé statky k tomu, aby byly poskytovány státem, a nalézá je v kategoriích nerivalit a nevyučitelnosti ze spotřeby. Kromě veřejných statků hovoří i o dalších ekonomicky zdůvodňovaných rolích vlády při odstraňování neefektivnosti a nestability trhů a zmiňuje se rovněž o otázce normativně určeného přerozdělování. O té však hovoří pouze jako o důsledku, který s sebou nese demokratické uspořádání společnosti, neboť „národ nemusí přijmout výsledek konkurenčních trhů jako předurčený a nezměnitelný; lidé mohou prozkoumat rozdělení důchodů a rozhodnout, že je nespravedlivé“ [13, s. 45]. V jeho pojetí ekonomické role vlády kategorií zájmu vladaře nenalézáme, zohledněny jsou (nepřímo) pouze zájmy občanů – spotřebitelů statků poskytovaných vládou.

Postavíme-li tedy vedle sebe oba uvedené přístupy, pak získaný kontrast ukáže na patřičném světle nejen silnou závislost obou myslitelů na institucio-

nálním prostředí, které je obklopovalo, ale také přednosti a nedostatky obou pohledů. Otázka „co, jak a pro koho“ je zodpovězena dvojným způsobem, který nám může reprezentovat dvojitý přístup k roli vlády. Jedna odpověď zkoumá to, co bývá nazýváno „selháním trhu“ a s tím spojeným problémem, jak napravit toto selhání a zlepšit výkon. Je to přístup hledající dobrou ekonomiku. Mimo to existuje přístup hledající shodu osobních zájmů ve věcech dotýkajících se všech, přístup hledající dobrou vládu.

Machiavelliho Vladař a principy dobré vlády

Niccolo Machiavelli se narodil 3. května 1469 ve starobylé florentské rodině do neklidných časů. Na jednu stranu žil v době velkého uměleckého rozmachu, kdy ve Florencii působili Sandro Boticelli, Leonardo da Vinci či Michelangelo Buonarroti, na stranu druhou byl rovněž svědkem slabosti a úpadku renesančních městských států, jejichž nejednotnost kontrastovala s jednoduše a silou francouzské monarchie. Během svého života zažil spiknutí Pazziů, Savonarolův režim, nástup Julia II. na papežský dvůr i vyplenění Říma v roce 1527. Neklid doby a z toho plynoucí hledání léku na neduhy státu ho inspirovaly k sepsání několika děl, v nichž se – přímo či nepřímo – věnuje otázce dobré vlády.³

K nejznámějším dílům tohoto typu patří *Vladař* a *Rozpravy o prvních deseti knihách Tita Livia*. Obě knihy jsou psány v dobovém duchu jako „knihy rad“, každá z nich si však zachovává odlišné vyznění. Rozdílné akcenty u obou knih jsou příčinou děletrvajících diskuse o tom, zda není rozpor mezi *Rozpravami* a *Vladařem*.

V současnosti převládá názor, že Machiavelli, jako stoupenec velikosti a jednoty Římské říše jakožto slavného období Itálie, usiloval svými radami ve *Vladaři* o uskutečnění prvního kroku k vytvoření jednotného italského státu vznikem autokratického vladaře, který využije získaných znalostí k dosažení toho, co se podařilo Ferdinandovi II. ve Španělsku. Obě knihy je nutné číst v historickém kontextu. Itálie byla rozdělená a slabá, byla kořistí armád z okolních států a žoldáků, které si italské státy najímaly pro vedení vzájemných válek. Trpěla nestabilitou – v Neapoli se vystřídalo pět králů během tří let, rod Sforzů v Miláně byl sesazen z trůnu, Benátky byly v úpadku a Pisa poničena [10, s. 38]. Machiavelli si přál obnovení Římské republiky v její modernizované formě a hledal způsob, jak dosáhnout ustavení silného a trvalého státu. Nahlížíme-li na jeho dílo tímto způsobem, pak vidíme v obou knihách jistý soulad: Poté, co vladař uskuteční morální a praktický program nastíněný ve *Vladaři*, tj. poté, co získá kontrolu nad malými městskými státy, ustaví silnou armádu a vyžene z Itálie „barbarské síly“ a rozšíří tak svou kontrolu nad celou zemí, pak by se mohl obrátit k *Rozpravám*, pravděpodobně na konci své

3) *Vladař, Vlády a státy, Florentské letopisy, Rozpravy o prvních deseti knihách Tita Livie, Úvahy o umění válečném.*

kariéry a pod osobním Machiavelliho vedením. Novému politickému zřízení by dal republikánské instituce a kulturu, která by tento stát učinila stabilním, trvalým a lidským. Machiavelli si přál, aby se realizace jeho plánu chopil Lorenzo Medici, kterému *Vladaře* dedikoval a který by si ho možná najal jako poradce při realizaci tohoto projektu. Machiavelliho projekt sjednocení a politického obrození Itálie nebyl nikterak naivní, naopak, lze ho označit za velmi předvídatý (srovnej [6, s. 1277 – 1283]). Neboť pokud si uvědomíme politický vývoj Evropy v období nadcházejícím po jeho smrti, nacházíme tam fázi posilování absolutismu, upevňující a sjednocující větší územní celky, která sloužila jako předpoklad vzniku moderního národního státu, který následně umožnil nástup skutečně veřejné politiky.

Machiavelli je neprávem považován za propagátora myšlenky, že *účel světi prostředky a v politice, že je dovoleno vše*. Pokud však čteme pozorně jeho díla, věnovaná otázkám vládnutí a výkonu moci, nemůžeme si nevšimnout, že jeho argumentace je subtilnější. „Morální odpovědnost sice spočívá v cíli, nikoliv v prostředcích, avšak i cíle mohou být odsouzeny, pokud se jejich volba řídí libidem, vášní či fanatismem.“ [8, s. 13] Jeho programem je vláda zákona ve společnosti, v níž vztah vlády a občana není antagonistický, ale kooperativní, „takže se obě strany vzájemně doplňují, ovlivňují a chrání. Toto se děje, uvědomují-li si obě strany tento zákon, tudíž jsou-li náležitě poučeny o své úloze, o svých právech a povinnostech.“ [8, s. 7] „Jestliže se přihodí – což je řídký případ – že stát má štěstí na moudrého, vlivného a dobrého občana, který vydá zákony, jimiž se zmíněné vášně šlechty i měšťanstva utiší nebo udržují v takových mezích, že nemohou tropit zlo, pak věru možno takové město nazvat svobodným a považovat stát za trvalý a pevný. Neboť, jsa založen na pevných zákonech a pořádku, není odkázán na zdatnost jediného muže, který ho drží, jak tomu je v jiných případech.“ [7, s. 179] „Za šťastný národ považujeme ten, jehož zákony vytvořil legendární jednotlivec, a ty se pak ukázaly být trvale platnými na dlouhou dobu.“⁴ [8, s. 16]

Potud je tedy Machiavelliho dílo v jistém smyslu předzvěstí ideálů, kterými se řídí i dnešní demokratické společnosti. Je také prvním, kdo explicitně poznamenal, že svoboda a blaho jednotlivce není v rozporu s veřejným zájmem, právě naopak. „Všude tam, kde panuje svoboda, postupují lidská společenství úměrně k jejímu rozsahu tu pomaleji, tu rychleji kupředu, lidem nechybějí základní životní a občanské jistoty i perspektivy, proto počet jejich obyvatel roste a člověk k užítku svému – a tudíž i ku prospěchu celku – bez přinucení svou prací rozhojňuje statky materiální i duchovní.“ [8, s. 245] Svou myšlenkou tak předběhl Bernarda de Mandeville o více než dvě století a důvodem, proč tato skutečnost není více známa, je to, že v období středověku i renesance (na rozdíl od období merkantilismu raného novověku) nebyl tento

4) Důležitost zákonů zdůrazňuje i ve vztahu k původci zákona, který, pokud své zákony nedodrží, činí tak ke své škodě a podlamuje tak svou pozici.

přístup ničím výjimečný.⁵ S Machiavellim bývá spojován také vstup *axioma nenasycenosti* (jinak řečeno chamtivosti) do společenských věd. Zatímco pro Řeky byla chamtivost iracionální a škodlivou zálibou, pro Židy vlastností zakázanou Jahvem a u křesťanů jedním z hlavních hříchů, v renesanci se postoj začaly proměňovat. Tato proměna nebyla dána rozvojem nového etického systému, ale novým nazíráním na lidskou povahu, který vedl k přehodnocení lidské touhy po osobním zisku. Útok na filozofy, kteří uvažovali o lidech nikoliv, jací jsou, ale jací by měli být, započal právě Machiavelli, který zdůrazňoval realističnost v úvahách, neboť je velký rozdíl mezi tím, jaký život je a jaký by měl být [15, s. 460]. „Ten, kdo si nevšimá reality a nechce vidět, jací lidé jsou, a staví spíše na svých přáních a představách, jak by svět vypadat měl, nedopadne dobře.“ Viz [8, s. 52].

Čtení jeho díla tak může čtenáři nabídnout i jiný, svěžší způsob uvažování o výkonu vlády, která se nese v podobném duchu a v Machiavelliho pojetí je vždy vykonávána v osobní odpovědnosti jednotlivce.⁶ Jeho rady jak získat vládu, jak vládnout, resp. jak vládnout dobře, jsou vždy směřovány člověku, který vládne, či vládnout chce. Tato skutečnost opravňuje jeho čtenáře k tomu, aby se zamyslel nad podstatou služeb a statků, které vlády nabízejí, a nad účelem, za kterým jsou tyto statky poskytovány.

V knize *Vladař* začíná Machiavelli příznačně od různých forem vlády a různých způsobů jak vládu získat. Pokud se tak stane, třeba i zločinem, radí, jak získanou moc udržet.⁷ „Podmínkou panovníkovi bezpečnosti je dobře opevněné město a oddané obyvatelstvo.“ [8, s. 42] „Hlavními základy všech států jsou dobré zákony a dobré vojsko.“ [8, s. 45] Dobrým vojskem se rozumí vojsko vlastní, tedy z poddaných, občanů anebo lidí na vládcu zcela závislých, nikoliv žoldnéřské, které „na bojiště vede jen ta trocha peněz, a ta nestačí na to, aby přiměla vojáka s láskou umírat pro zájmy pána“. Zákonost a národní obrana jsou tedy v Machiavelliho pojetí statky, které slouží k udržení moci jednotlivce, jak vzhledem k vnějšímu nebezpečí, tak i k případným vnitřním nepokojům či spiknutím.⁸ Zdrojem bohatství vlády jsou občané, avšak i o tento

- 5) Kromě toho bylo jeho dílo dáno v roce 1559 na Index zakázaných knih, proto není Machiavelli příliš citovaný a v dílech svých sympatizantů lze ohlasy jeho díla najít necitované. Srovnej [14, s. 371].
- 6) Machiavelli nepodléhá (dnes velmi obvyklé) iluzi o existenci tzv. odpovědnosti korporací či jiných společenských jednotek, neboť si správně uvědomuje, že odpovědnost je vlastnost spojená s lidskou individualitou a nelze hovořit o odpovědnosti v souvislosti jiné než osobní. Oproti tomu práva či povinnosti už mohou být spojovány i s korporacemi, a proto je možné hovořit o právech a povinnostech korporací.
- 7) Jeho nestranné rady se staly pravděpodobně hlavní příčinou špatné pověsti Machiavelliho spisů. Na druhou stranu však můžeme nalézt podobné rady například i u Aristotela, který v páté knize své *Politiky* radí tyranovi, jak si vládu udržet. „...tyran se má svým poddaným jevit ne jako tyran, ale jako hospodář a král, ne jako uchvatitel, ale jako správce jeho majetku, jako muž, který se v životě řídí mírností, nikoli výstředností.“
- 8) K podobným závěrům dospívají i dnešní ekonomové. Tvzení, že národní obrana chrání především suverenity vlády a pouze jako druhotný důsledek slouží i obyvatelům dané země, obsahuje například [19].

zdroj mohou usilovat konkurenti. Vladař je tedy pobízen k ochraně obyvatelstva ve svém vlastním zájmu.⁹

Poddané a spojence má vladař „držet tak, aby mu nemohli nebo nesměli uškodit. Toho účelu lze dosáhnout tím, že si je dokonale zajistí, tj. odejme jim veškeré možnosti škodit, nebo jim prokáže tolik dobrodiní, že nemají příčiny, aby toužili po změně dosavadního stavu“ [9, s. 337]. Vladař, pokud se chce udržet, musí se ve vlastním zájmu naučit „zachovat se někdy třeba i ne zrovna ušlechtilé a přesně vědět, kdy si může dovolit dobrotu... Bylo by jistě žádoucí, aby každý panovník byl obdarován jen těmi nejkrásnějšími vlastnostmi, které se obecně za dobré považují. Víme však, že je proti lidské přirozenosti, aby měl všechny a vždycky se jimi řídil. Proto, chce-li být někdo dobrým a úspěšným vladařem, musí se především vyhýbat těm vlastnostem, které jeho moc ohrožují... Vždyť šlechtnost by ho mohla v určité situaci uvrhnout do záhuby a naopak, co na první pohled vypadá jako špatnost, může znamenat úspěch a bezpečnost pro celou zemi.“ [8, s. 52 – 53]

Co se týče výdajů na obranu, hovoří se o nich v kapitole o štědrosti panovníka, kde Machiavelli doporučuje hospodárnost. „Až lidé poznají, že díky své hospodárnosti [panovník] vystačí s vlastními příjmy a ještě z nich dokáže v případě potřeby, a bez zatěžování lidu, zajistit obranu své země, ... [přestanou považovat panovníka za skrblika] a začnou ho považovat za štědrého. Štědrost je ctností jen potud, dokud jde z vlastní kapsy a je na pravém místě.“ [8, s. 53] Naopak přepychový život panovníka financovaný novými daněmi a novými poplatky na úkor poddaných vede k nenávisti.¹⁰

Co se týče financování výkonu vlády, doporučuje ve shodě s dobovou praxí především financování z vlastních prostředků vladaře, v případě potřeby podpořené vypsáním daní, na které má panovník nárok. Zvláštním případem, Machiavellim zvláště kladně kvitovaným, je janovská banka San Giorgio, která představuje jeden z prvních významných příkladů úzké spolupráce veřejného a soukromého sektoru.¹¹ Skutečnost, že v Janově vedle sebe existovala nestabilní politická moc, ohrožovaná častými převraty, a stabilní ekonomická

9) Ke stejnému závěru se kloní i někteří současní autoři, například [18, s. 14], přičemž rozvíjí myšlenky o ústavních omezeních panovníka či o formě tohoto typu konkurence v demokracii.

10) Na jiném místě Machiavelli uvádí příklad, kdy hrabě Guido Novello uloží občanům Florencie nové daně, nedokáže je však vymáhat a je z Florencie vyhnán [7, s. 78].

11) Po válkách s Benátkami ve druhé polovině 14. století neměla janovská republika dost peněz, aby mohla vyplatit občany, jimž dlužila, a proto jim propůjčila příjmy celního úřadu s určením, aby každý dostal z těchto příjmů svůj podíl, dokud nebude jeho dluh zcela splacen. Věřitelé rozdělili své pohledávky na akcie, zvolili si radu o stu členech a za patrona si zvolili sv. Jiřího. Když město potřebovalo v budoucnu nový kapitál, dalo do zástavy daně a pozemky, takže San Giorgio spravovalo také většinu janovských obcí, vládlo jim a chránilo je. Správce dosazovala každoročně po veřejném hlasování. Každému, kdo se dostane k moci v Janově, pak janovská banka dává přísahat, že bude dbát jejich zákonů, tj. nebude zasahovat do nezávislosti banky. Vzhledem k častým převratům bylo zachování nezávislosti San Giorgia pozoruhodným počinem, který dal vzniknout nejsilnější evropské finanční instituci 16. století.

korporace, sdružující věřitele městského státu a fungující podle zákonů, které každý nastupující vladař musel přijmout, vedla Machiavelliho k ocenění tohoto uspořádání, neboť nestabilní vláda janovská byla vyvažována stabilitou banky San Giorgio.

Vyvažování moci však doporučoval i prostřednictvím obvyklejších institucí. Za dobré uspořádání považoval to, v němž jsou obsaženy všechny tři typy dobrých vlád – monarchie, demokracie a aristokracie –, neboť spojeny v jednom státě na sebe dohlížejí a snižují rizika zvrhnutí se v tyranii, anarchii či oligarchii. Zdůrazňoval také význam nezávislých soudů, u nichž by bylo možno žalovat občany, kteří se dopustí útoku proti dosavadnímu řádu. Dává tak občanům zákonný prostředek, jak svoji nenávisť proti jiným neškodně vybit. Pokud se jim nedostane zákonných prostředků, uchýlí se k nezákonným (srovnej [9, s. 46 – 47]. „Odměny za dobré a tresty za zlé skutky pomáhají udržet řád ve městě a zakládají tak jeho dlouhé trvání.“ [9, s. 112])

První mezi institucemi vyvažujícími různé zájmy ve společnosti byl pro Machiavelliho parlament, na který nahlíží jako na třetí stranu mezi panovníkem a šlechtou (resp. zámožnými občany). Kromě toho, „[parlament] je zatím nejlepším opatřením, jak sejmout z panovníkových beder povinnosti nepopulární a ponechat mu jen ty libivé“ [8, s. 59]. Důležitý byl rovněž výběr ministrů, kteří měli být moudří, nebo alespoň ochotní nechat si poradit. Ministr má myslet na prospěch země, nikoliv na prospěch svůj, na druhé straně si vladař musí dobrého ministra vážít, vyznamenávat ho a patřičně odměňovat, aby si ho zavázal [8, s. 68].

Úctu poddaných si lze získávat rovněž péčí o umění a vědu, neboť „úspěch v kterémkoliv oboru lidského konání slouží k rozkvětu a posílení státní moci vůbec... Pro spokojenost obyvatel jsou také důležité ve vhodných ročních obdobích různé slavnosti a zábavy.“ [8, s. 67]¹² I zdánlivě neužitečné výdaje tedy mohou přinášet užitek vladaři v podobě smíru ve společnosti.

Paul A. Samuelson a ekonomická úloha vlády

O Samuelsonovi můžeme rovněž hovořit jako o renesančním člověku, byť v odlišném slova smyslu. Jeho široce rozprostřený zájem o nejrůznější oblasti ekonomie, od lineárního programování přes teorii mezinárodního obchodu po sociální stát, ho činí jedním z posledních v řadě takto široce rozkročených ekonomů. Dlouhodobý zájem o *welfare economics* lze snad připsat i tomu, že na univerzitu nastupuje v době, kdy vrcholí Velká krize. Jeho nejlivnějším a dodnes vydávaným dílem je učebnice *Ekonomie* s 15 vydáními a více než 4 miliony prodaných výtisků v 41 jazycích. Jeho životní kariéra neobnáší pouze dlouholeté působení na M.I.T., ale také účast v řadě veřejných institucí, počí-

12) Při hodnocení dobré vlády Lorenze Medicejského ve Florencii Machiavelli pozitivně hodnotil právě jeho vztah k uměním a vědám, které podporoval. Hovoří také o mnohých slavnostech, turnajích a předvádění „starých rekovných činů“. Viz [7, s. 427 – 428].

naje National Resources Planning Board (1941-1943), přes War Production Board and Office of War Mobilization and Reconstruction (1945) až k FED. V roce 1970 získal jako první Američan (a možná jako poslední všestranný ekonom v éře specializace) Nobelovu cenu „za vědecký příspěvek k rozvoji statické a dynamické ekonomické teorie a aktivní přispění ke zvýšení analytické úrovně ekonomické vědy“. Jednou z oblastí jeho mnohostranného zájmu byla i problematika ekonomické úlohy vlády a otázka veřejných výdajů.

Když Paul Samuelson rozvíjel svou teorii veřejných statků [12, s. 87-89], položil si tři základní otázky:

1. Jak můžeme analyticky vymezit (definovat) statky, jež jsou spotřebovávány kolektivně, tj. pro které není žádný významný rozdíl mezi spotřebou individuální a celkovou?
2. Jak můžeme určit optimální alokaci zdrojů na výrobu těchto statků?
3. Co můžeme říci o nastavení systému efektivního a spravedlivého zdanění, který financuje výdaje veřejného sektoru? [2, s. 1061]

Samuelson vytvořil model, ve kterém chtěl odvodit podmínky pro optimální alokaci zdrojů v ekonomice, v níž jsou dva typy statků, soukromé a veřejné, přičemž soukromé mohou být rozděleny mezi jednotlivce, zatímco veřejné „mohou užívat všichni v tom smyslu, že spotřeba tohoto statku jednotlivcem nevede ke snížení spotřeby u kohokoliv jiného“ [12, s. 387]. U soukromých statků je celkové spotřebovávané množství statku rovno součtu množství statku spotřebovávaného jednotlivci. U veřejných statků platí, že množství spotřebovávané jednotlivcem a celkové množství statku jsou si rovny. Toto definiční rozlišení dvou druhů statků pak využívá jako východisko k vytvoření své teorie veřejných výdajů.¹³

Tato definice samozřejmě vedla k diskusi, zda skutečně existuje takový statek a pokud ano, zda nás opravňuje k závěrům, ke kterým Samuelson dochází, tj. že veřejné statky jsou ekonomické aktivity, které není možné efektivně ponechat soukromému podnikání.¹⁴ Debata o silných a slabých stránkách Samuelsonovi teorie sice stále ještě probíhá, odpůrcům této teorie se však daří shromažďovat velmi pádné argumenty (např. [3, s. 111-125] nebo [18, s. 1-22]).

Pokud definujeme veřejný statek jako „komoditu, jejíž užítky mohou být poskytovány všem lidem, aniž by to přinášelo vyšší náklady, než jsou spojeny s jejím poskytováním jedné osobě“, a zároveň komoditu, z jejíž spotřeby „je

13) V Samuelsonově pojetí jsou explicitně spojeny veřejné statky a veřejné poskytování těchto statků, neboť definování tohoto typu statků slouží Samuelsonovi jako nutná podmínka jeho modelu veřejných výdajů [10, s. 387]. Tato skutečnost poněkud snižuje obvyklý argument zastánců veřejných statků, že veřejný statek jako takový je výsledkem pozitivní analýzy a nemá žádnou vazbu k zdůvodňování zásahu veřejného sektoru do fungování tržního mechanismu.

14) Tato formulace je v učebnicích běžná, viz například [13, s. 44-45].

velmi obtížné až nemožné vyloučit jednotlivce“, pak nutně musíme narazit na několik úskalí.

Za prvé je problematický závěr, že statky s touto charakteristikou nebudou soukromým sektorem dodávány v dostatečném množství nebo nebudou dodávány vůbec, a navazující tvrzení, že veřejné statky by měly být produkovány v rámci veřejného sektoru z důvodu efektivnosti. Především není zřejmé, že v situaci, kdy trh selhává v dosažení paretoovsky efektivního řešení, dosáhne takového řešení vláda. Jak uvádí Buchanan, pokud je paretoovská efektivita použita jako kritérium úspěšnosti, pak vláda může při alokaci zdrojů selhat stejným způsobem jako trhy [20]. S tím souvisí otázka projevených preferencí, neboť pokud trhy nemohou získat informaci o skutečných preferencích spotřebitelů, jak toto měřítko, potřebné pro stanovení optimálního množství a kvality poskytovaných veřejných statků, získá vláda?

V reálném světě, jak upozorňuje Holcombe, produkuje trh mnoho veřejných statků. Kromě obvyklého příkladu televizního a rozhlasového vysílání můžeme nově přidat jako příklad i počítačový software.¹⁵ I příklady zmiňované Samuelsonem – základní lékařský výzkum, maják a národní obrana – jsou zpochybněny. Velkou část základního výzkumu v oblasti lékařství a medicíny financují soukromé farmaceutické firmy či nemocnice, majáky byly v minulosti stavěny ze soukromých zdrojů. U národní obrany je problémem již definice nevylučitelnosti, neboť často kvůli taktickým hlediskům jsou z užitků národní obrany vyloučeni i ti, kteří na ni přispívali.¹⁶

Druhým problémem je, že mnoho statků a služeb poskytovaných vládou definicí veřejného statku neodpovídá, a tedy nám koncept veřejných statků nemůže bezzbytku posloužit jako teorie veřejných výdajů, objasňující roli vlády v ekonomice.

Důvodem, proč je Samuelsonův koncept trvale diskutován, je pravděpodobně podcenění role a důležitosti institucí. Samuelson při tvorbě svého modelu veřejných statků usiloval o to, aby vyšel z předpokladů, které byly čisté, osvobozené od jakéhokoliv vlivu institucí. Jeho cílem (alespoň zpočátku) bylo uvést pojmy *veřejný* a *soukromý statek* jako neutrální, bez vazby k pojmům *veřejný* a *soukromý sektor*. Avšak povedlo se mu to skutečně? Prozkoumáme-li podrobněji jeho charakteristiku veřejného statku, zjistíme, že je explicitně demokratická, a tedy není institucionálně neutrální. Veřejné statky, které zmiňuje a které se v jeho pojetí blíží svojí charakteristikou čistým veřejným stat-

15) Holcombe vtipně poznamenává, že Bill Gates se stal nejbohatším mužem světa díky prodeji veřejného statku, tj. softwaru Windows. Prudký rozvoj informatiky v 90. letech 20. století skutečně proběhl za pozoruhodných okolností. Jakmile byl v těch letech program jednou napsán, mohl být kopírován neomezeně. Protože bylo nákladné tomuto kopírování zamezit, zůstal tento statek svou povahou nevylučitelný a nerivalitní. Málokdo by se však odvážil tvrdit, že software byl poskytován v nedostatečném množství a že by byl efektivněji poskytován vládou.

16) Machiavelli radí vládaři stáhnout se do opevněného města a okolní vesnice nechat nepříteli napospas. Hampel [3] upozorňuje na vyklizení Sudet v roce 1938 jako na typický příklad vylučitelnosti ze systému národní obrany.

kům (maják, národní obrana, zákonnost a pořádek v zemi, výstavba dálniční sítě, podpora základního výzkumu a veřejného zdraví¹⁷), mají v jeho pojetí sloužit stejně všem lidem, k jejichž prospěchu jsou tyto statky zaváděny.

Samuelson si, ve snaze udržet si odstup od existujících institucí veřejného i soukromého sektoru, položil otázku, jak je možné definovat statky, jež jsou spotřebovávány kolektivně. Avšak již tato otázka vnesla do jeho analýzy institucionální prvek demokracie, když jako spotřebitele těchto statků určil běžného občana. Avšak pro ekonomu, který zná dějiny svého oboru, není nikterak vzdálená Machiavelliho představa takového poskytovatele tzv. veřejných statků, který výše jmenované statky nabízí s ohledem na prospěch vlastní, a činí tak z veřejných a veřejně poskytovaných statků statky soukromé, sloužící jeho zájmům. Toto tvrzení je možné vložit i do kategorií Samuelsonovy analýzy, tj. do kategorií *rivality ve spotřebě* a *nevyučitelnosti ze spotřeby*.

Co se týče rivality ve spotřebě, můžeme jednoduše říci, že i Samuelsonem zmiňované příklady čistých veřejných statků mohou být podle jím nastavených kritérií považovány za rivalitní, pokud změníme úhel pohledu na to, komu slouží, kdo je jejich spotřebitelem. Aby si držitel moci svoji moc udržel, musí udržet integritu ovládaného území, prosazovat své zákony a činit další kroky, které považuje za nezbytné k udržení moci. Z Machiavelliho pohledu je tedy hlavním spotřebitelem těchto statků vladař či vláda. Vláda drží monopol moci, ovládá území a zajišťuje zákonnost ve vlastním zájmu a pro sebe; pokud tak nečiní, záhy ji vystřídá vláda jiná. Vojsko zajišťující obranu území pro jednu vládu nemůže obranu téhož území zajišťovat pro vládu jinou. V dnešní době můžeme spatřovat analogii s operacemi žoldáků, resp. bezpečnostních agentur pracujících pro toho, kdo zaplatí.

Pokud přistoupíme na argument, že veřejné statky jsou poskytovány jako prostředek udržení moci jednotlivce či skupiny jednotlivců, pak se můžeme vypořádat i s otázkou nevyučitelnosti ze spotřeby, která je úzce spojená s problémem černého pasažéra. Zde je však argumentace subtilnější. Princip nevyučitelnosti (ve vztahu k čistým veřejným statkům) říká, že ze spotřeby čistého veřejného statku nelze nikoho vyloučit, ať už dotyčný na produkci tohoto statku přispěl či nikoliv. Na to navazuje koncept černého pasažéra,¹⁸ který vychází z předpokladu, že jednatel sledující vlastní zájem postrádá motivaci přispět dobrovolně na poskytování čistých veřejných statků. Dominantní strategií černých pasažérů je tedy nepřispívat na produkci těchto statků a řešením

17) Co se týče majáků, vědeckého výzkumu, stavby dálniční sítě i zajišťování tzv. veřejného zdraví, lze najít dost dokladů o tom, že tyto statky mohou být (a také jsou) poskytovány soukromě.

18) Otázka černého pasažéra je v soudobé ekonomii shrnována pod obecnější pojem *kompatibilita pobídek*, resp. *vzájemně sladění pobídek jednotlivce (incentive compatibility)*. Pobídková kompatibilita je koncept, se kterým přišel Hurwicz, aby definoval takové mechanismy, v nichž účastníci nemají důvod porušovat daná pravidla. Samozřejmě, že pokud je takový mechanismus jednou nalezen, logicky se nabízí otázka, zda je takový mechanismus uskutečnitelný a zda je kompatibilní s „přirozenými“ motivacemi účastníků.

je nucený výběr těchto příspěvků, ať už formou vládní akce¹⁹ nebo formou společenských (neformálních) sankcí.²⁰ Z tohoto řešení problému černého pasažéra se rovněž odvozuje ekonomická racionalita existence státu.

Otázka, kterou si však může člověk v této souvislosti položit, je, zda logická souslednost, v níž je argumentace vedena, odpovídá světu kolem nás. Tvzení, že existují takové statky, z jejichž spotřeby nelze nikoho vyloučit, lze akceptovat, avšak má význam pouze v tom speciálním případě, kdy akceptujeme nevyslovený předpoklad, že poskytovatel statku chce někoho vylučovat. Pokud tento předpoklad přijmeme, můžeme pokračovat směrem k černému pasažérovi, jehož problém lze vyřešit (vládním) donucením.

Pokud však neakceptujeme, že poskytovatel tzv. čistého veřejného statku touží někoho vylučovat, dospějeme k překvapivému závěru, neboť v tom okamžiku se nám problém černého pasažéra plynule transformuje na problém pozitivní externality držby moci. Pokud tedy transformujeme problém černého pasažéra na problém pozitivních externalit vládnutí, můžeme zpětně vyložit i problém nevylučitelnosti ze spotřeby. Když nahlížíme na poskytování národní obrany a dodržování zákonnosti jako na statky soukromého a rivalitního charakteru, pak se můžeme poměrně snadno vypořádat i s problémem nevylučitelnosti, neboť poskytovateli zmíněných statků nevádí nerivalitní spotřeba u druhých, naopak ji vítá, neboť další spotřebitelé znamenají růst jeho moci.

Spíše než o externalitách je proto vhodnější hovořit obecněji o „vzájemné závislosti lidí ve společnosti, kde jednání jedné osoby ovlivňuje (záměrně či nezáměrně) blahobyt osoby druhé“ [11, s. 72].

Výhodou této definice je její otevřenost vůči benevolentním postojům jednotlivců, umožňujícím vysvětlení některých aspektů vlády. Žádný člověk nepřestane s určitou činností, která mu přináší užitek, pouze proto, že přináší užitek i někomu jinému.

Závěr

Smyslem tohoto článku je postavit vedle sebe dva přístupy k vládnutí, jejichž ostrý kontrast může být inspirací pro další debaty o ekonomii vládnutí. Významným východiskem pro další debatu může být pochopení skutečnosti, že oba přístupy jsou silně ovlivněny dobou a institucionálním rámcem, v němž vznikly. Odtud se odvíjí i odlišné odpovědi na onu základní otázku ekonomie

19) Různé způsoby překonávání problému černého pasažéra, jak byly zachyceny v pracích ekonomů, lze najít například v [11, s. 99]. Diskuse k problému černého pasažéra je zpracována například v [1, s. 33 – 38].

20) Příkladem fungování takovýchto sankcí mohou být tzv. *epidoseis*, dobrovolné dary, které byly v Athénách státem vypisovány v dobách nouze. Kdo se rozhodl přispět, jeho jméno a výše částky byly vyvěšeny na veřejném místě, kde zůstaly tak dlouho, dokud celou částku nesplatil. Zámožný občan byl tedy společenským tlakem nucen nejen zavázat se přispět, aby se jeho jméno na tabuli objevilo, ale byl také nucen přispět doopravdy, aby jeho jméno z tabule zmizelo.

vládnutí. Oba směry, jak bylo uvedeno, mají i dnes své vlivné následníky, kteří usilují o zúročení daných myšlenek, s jejich přednostmi i slabinami.

Zkoumání veřejného sektoru prostřednictvím kategorie zájmu, jak je zahájil Machiavelli a na které navázali představitelé školy veřejné volby či někteří stoupenci rakouské školy ekonomického myšlení, s sebou nese několik výhod. Jednak nám umožňuje najít společnou platformu pro zkoumání soukromého i veřejného sektoru, jednak je univerzálně použitelné ve všech mocenských uspořádáních společnosti, a nepředstavuje tedy úzce zaměřenou teorii utvářenou pouze pro demokratické podmínky.

Machiavelliho politické poznámky o ekonomii vlády se díky tomu zdají být přinejmenším stejně ekonomické jako Samuelsonova stať o ekonomické logice vládních výdajů. Důvodem, zdá se být skutečnost, že Machiavelliho myšlení s jeho důrazem na jednotlivce je stejně kompatibilní s ekonomickým, když o vládě hovoří jako o službě přinášející užitek (resp. ztrátu) jak vládci, tak druhým, čili jako o statku s pozitivní (resp. negativní) externalitou (obdobně [18, s. 15]). Tak jako dobrý vládce prospívá sobě i druhým, špatný vládce škodí všem. Machiavelliho analýza byla samozřejmě podmíněna institucemi jeho doby, to však lze říci i o analýze Samuelsonově. Samuelson usiloval o institucionálně neutrální analýzu, avšak ve skutečnosti jsou v jeho analýze implicitně obsaženy demokratické instituce. Konstatování, že statky národní obrany a zákonnosti potřebovává lid (a od toho odvíjená kritéria nerivalitní a nevylučitelnosti) v sobě skrývá demokratickou „vládu pro lid“,²¹ vládu jako instituci, která má sloužit obecným potřebám společnosti. Vláda však může sloužit i potřebám vladaře,²² jež chápe ochranu území rivalitně a preferuje zákony prosazené vlastní autoritou před zákony prosazené autoritou někoho jiného. Lze tedy říci, že Samuelson nevytvořil čistou teorii (*pure theory*) veřejných výdajů, jak předpokládal, ale spíše její specifickou, demokratickou verzi, která k veřejné formě vlády přidává navíc (způsobem často problematizovaným) ekonomicky zdůvodněné povinnosti.

Slabým místem machiavelistického přístupu k otázce čistě veřejných statků jako statků rivalitních a vylučitelných je otázka jejich financování. Neboť zatímco Samuelson využil zmíněných charakteristik čistých veřejných statků ke zdůvodnění nutnosti financování těchto statků z veřejných rozpočtů, charakteristika statků poskytování národní obrany a dodržování zákonnosti jako statků soukromého a rivalitního charakteru tuto možnost nenabízí, alespoň ne přímo. Zatímco Samuelson vychází z jím stanovených specifických vlastností statku, aby ekonomicky zdůvodnil existenci veřejných výdajů, u Machiavelliho obdobně jednoduchou kauzalitu najít nemůžeme. Jeho způsob uvažování v kategoriích institucí, který je mu vlastní, totiž vytváří zvláštní amalgám motivace vládnout, práva zdaňovat a nutnosti činit určité výdaje. Zdanění je v jeho pojetí jednou z politických výsad. Machiavelliho logika se tedy ubírá od držby

21) Plná definice demokracie od Abrahama Lincolna zní: „Vláda lidu, lidem a pro lid.“

22) I jeho vláda může být pro lid, avšak v důsledku externích efektů.

vlády k statkům vedoucím k jejímu zajištění a následně k možnosti financovat je zčásti prostřednictvím daní, jejichž výběr patří k privilegiím vládců. Jako optimální Machiavelli sice uvádí stav, kdy zákonnost a obranu provádí vladař na své náklady, avšak sám cítí, že tato jeho rada nenalezne většího ohlasu.

Oba nastíněné přístupy s sebou nosou určitou užitečnou informaci o světě kolem nás, oba mohou být výchozím bodem při hledání odpovědi na otázky, jaká je role vlády, jak a zda vůbec definovat pojem veřejného zájmu, jak a zda hovořit o efektivitě ve veřejném sektoru. Uvědomění si rozdílů v obou přístupech nám může napomoci lépe a přesněji v této debatě pokračovat.

Literatura

- [1] Asch, P. – Gigliotti, G. A.: The Free-Rider Paradox: Theory, Evidence, and Teaching. *The Journal of Economic Education*, 22, 1991, č. 1, s. 33-38.
- [2] Eatwell, J. – Milgate, M. – Newman, P.: *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*. Díl 3. K – P. 1. vydání. Houndmills: Palgrave 2004.
- [3] Hampl, M.: Tři přístupy k veřejným statkům. *Finance a úvěr*, 51, 2001, č. 2, s. 111-125.
- [4] Hirschman, A. O.: *Lidské vášně a osobní zájmy: politická obhajoba kapitalismu v čase před jeho triumfem*. 1. vydání. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury 2000.
- [5] Hirschman, A. O.: *Journal of Economic Literature*, 20, 1982, č. 4, s. 1463-1484.
- [6] Langton, J. – Deitz, M. G.: Machiavelli's Paradox: Trapping or Teaching the Prince (Spor). *The American Political Science Review*, 81, 1987, č. 4, s. 1277-1288.
- [7] Machiavelli, N.: *Florentské letopisy*. 1. vydání. Praha: Odeon 1975.
- [8] Machiavelli, N.: *Úvahy o vládnutí a o vojenství – Vladař. Rozpravy o prvních deseti knihách Tita Livia. Úvahy o umění válečném*. Vyd. 1. Praha: Argo 2001. ISBN: 80-7203-391-3.
- [9] Machiavelli, N.: *Vlády a státy*. Vydání neuvedeno. Zlín: Tisk 1939.
- [10] Parkinson, G. H. R.: Ethics and Politics in Machiavelli. *The Philosophical Quarterly*, 5, 1955, č. 18, s. 37-44.
- [11] Schmid, A. A.: *Conflict and Cooperation. Institutional and Behavioral Economics*. 1. vydání. Cornwall: Blackwell Publishing 2004.
- [12] Samuelson, P. A.: The Pure Theory of Public Expenditure. *The Review of Economics and Statistics*, 36, 1954, č. 4, s. 387-389.
- [13] Samuelson, P. A. – Nordhaus, W. D.: *Ekonomie*. 2. vydání. Praha: Svoboda 1995.
- [14] Sumberg, T. – Serra, A.: A Neglected Herald of the Acquisitive System. *American Journal of Economics and Sociology*, 50, 1991, č. 3, s. 365-373.
- [15] Suttle, B. B.: The Passion of Self-Interest: The Development of the Idea and its Changing Status. *American Journal of Economics and Sociology*, 46, 1987, č. 4, s. 459-472.
- [16] Smith, A.: *Pojednání o podstatě a původu bohatství národů*. Vydání neuvedeno. Praha: Liberální institut 2001.
- [17] Chang, Ha-Joon – Evans, P.: The Role of Institutions in Economic Change. Third draft: Listopad 2000. [Online.] Dostupné z <<http://www.othersanon.org/papers/>>. [Cit. 17. 2. 2006].
- [18] Holcombe, R. G.: A Theory of the Theory of Public Goods. *The Review of Austrian Economics*, 10, 1997, č. 1, s. 1-22.
- [19] Hummel, J. R. – Lavoie, D.: National Defense and the Public Goods Problem. In: HIGGS, R. (ed.): *Arms, Politics and the Economy: Historical and Contemporary Perspectives*. New York: Holmes and Meier 1990, s. 37-60.
- [20] Buchanan, J. M.: Public Finance and Public Choice. *National Tax Journal*, 28, 1975, č. 4, s. 383-394.