

Masarykova univerzita
Ekonomicko-správní fakulta
Studijní obor: Hospodářská politika



TEORIE VEŘEJNÉ VOLBY:
ANALÝZA A REVIZE

Theory of Public Choice: an Analysis and Revision

Diplomová práce

Vedoucí práce:
doc. JUDr. Ivan MALÝ, CSc.

Autor:
Zdeňka JASTRZEMBSKÁ

Brno, 2010

Masarykova univerzita
Ekonomicko-správní fakulta

Katedra veřejné ekonomie

Akademický rok 2008/2009

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

Pro: J A S T R Z E M B S K Á Zdeňka, Mgr., Ph.D.

Obor: Veřejná ekonomika a správa

Studijní směr: Veřejná ekonomika

Název tématu: TEORIE VEŘEJNÉ VOLBY: ANALÝZA A REVIZE
Public Choice Theory: an Analysis and Revision

Zásady pro vypracování

Problémová oblast:

Netržní rozhodování, politické trhy, poptávka po veřejných statcích, neefektivita veřejných financí

Cíl práce:

Práce se bude věnovat některým metodologickým problémům teorie veřejné volby. Jejím cílem je identifikovat základní východiska a předpoklady teorie veřejné volby, prozkoumat její strukturu a na tomto základě zhodnotit její explanační potenciál.

Postup práce a použité metody:

- Vymežit oblasti zájmu teorie veřejné volby, témata a otázky, na které se teorie veřejné volby pokouší dát odpověď.
- Identifikovat základní východiska a skryté předpoklady teorie veřejné volby.
- Prozkoumat logickou strukturu teorie veřejné volby a její argumentační přesvědčivost.
- Zhodnotit její explanační sílu.

Metody: analýza, analogie, dedukce, indukce

Rozsah grafických prací: Předpoklad cca 10 tabulek a grafů

Rozsah práce bez příloh: 60 – 70 stran

Seznam odborné literatury:

Politics as public choice. Edited by James M. Buchanan. Indianapolis : Liberty Fund, 2000. xiii, 497. ISBN 0865972370

CULLIS, John - JONES, Philip. *Public finance and public choice.* 2nd ed. Oxford : Oxford University Press, 1998. 422 s. Obsahuje bibliografii. - Indexy. CEZL. ISBN 0-19-877579-2

Public finance and public choice : two contrasting visions of the state. Edited by James M. Buchanan - Richard Abel Musgrave. Cambridge, Mass. : MIT Press, 1999. vii, 272 s. ISBN 0262024624

MUELLER, Dennis C. *Public choice. III.* 1st ed. Cambridge : Cambridge University Press, 2003. xix, 768 s. Bibliografie: s. 683-747. -- Jmenný rejstřík. -- Věcný rejstřík. CEZL. ISBN 0-521-89475-1

BUCHANAN, James M. - TULLOCK, Gordon. *The calculus of consent : logical foundations of constitutional democracy.* 17. ed. Michigan : University of Michigan Press, 2001. x, 364 s. Poznámky. CEZL. ISBN 0-472-06100-3

BUCHANAN, James M. *Veřejné finance v demokratickém systému.* Vyd. 1. Brno : Computer Press, 1998. xvi, 324 s. Poznámky. - Rejstřík autorů. - Rejstřík. ISBN 80-7226-116-9

Vedoucí diplomové práce: **Doc. JUDr. Ivan Malý, CSc.**

Datum zadání diplomové práce: **7. 3. 2008**

Termín odevzdání diplomové práce a vložení do IS je uveden v platném harmonogramu akademického roku.

.....
vedoucí katedry

.....
děkan

V Brně dne 7. 3. 2008

Bibliografická identifikace: JASTRZEMBSKÁ, Zdeňka. *Teorie veřejné volby: analýza a revize*. Diplomová práce. Brno : Masarykova univerzita, 2010. 59 s.

Anotace: Práce se věnuje některým metodologickým problémům teorie veřejné volby. Vymezuje a analyzuje její základní východiska a předpoklady, zkoumá její strukturu, zvažuje sílu a přesvědčivost argumentace, a na tomto základě pak hodnotí její explanační potenciál.

Klíčová slova: veřejné finance, netržní rozhodování, poptávka po veřejných statcích, efektivnost

Annotation: The thesis deals with some methodological problems of public choice theory. Identifies and analyzes the basic starting points and assumptions, explores the structure, considers the strength and persuasiveness of arguments, and on this basis, evaluates its explanatory potential.

Keywords: public finance, non-market decision making, demand for public goods, efficiency

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci *Teorie veřejné volby: analýza a revize* vypracovala samostatně pod vedením *doc. JUDr. Ivana Malého, CSc.* a uvedla v ní všechny použité literární a jiné odborné zdroje v souladu s právními předpisy, vnitřními předpisy Masarykovy univerzity a vnitřními akty řízení Masarykovy univerzity a Ekonomicko-správní fakulty MU.

Zdeňka Jastrzemska

Děkuji doc. JUDr. Ivanu Malému, CSc. za vstřícné vedení a za jeho trpělivost.

Obsah

Úvod	8
1. Veřejné finance z pohledu veřejné volby	10
2. Metodologická východiska teorie veřejné volby	19
3. Motivy veřejné volby	25
4. Neznalost, nejistota a iluze	34
5. Efektivita veřejné volby	40
6. Praktické implikace	48
Závěr	56
Seznam použitých zdrojů	57

Úvod

S jistou mírou zjednodušení lze problémy stojící v centru pozornosti teorie veřejné volby rozdělit do dvou skupin. Do první skupiny spadají problémy související s kolektivním jednáním, otázky týkající se zdůvodnění existence tohoto typu koordinace a alokace zdrojů. Do druhé skupiny spadají otázky týkající se vlastností a rysů volebních procedur, skládání preferencí a chování voličů. Předkládaná práce se zaměří především na aplikaci přístupu teorie veřejné volby na problémy veřejných financí. Pokud ponechám stranou potřebu blíže vymežit a specifikovat téma práce vzhledem k jejímu rozsahu, existuje přinejmenším ještě jeden další důvod, který je důležitý a který toto tematické zúžení ospravedlňuje. Aplikují-li teoretikové veřejné volby svoje analytické a vysvětlující schémata na chování byrokracie, zájmových skupin či politických stran, pak postihují fenomény, které tradičně patří spíše do zorného pole zájmu politologů či sociologů. Má-li však teorie veřejné volby prokázat svoji sílu a přesvědčivost jakožto ekonomická teorie, pak je potřeba prokázat její použitelnost také při vysvětlování ekonomických fenoménů. A právě to oblast veřejných financí umožňuje. Jde totiž o to, že zatímco v prvním případě jsou závěry, které teorie veřejné volby předkládá, přijímány a akceptovány bez závažnějších výhrad, ve druhém případě širší shoda nepanuje.

Cílem této práce je prozkoumat teorii veřejné volby jakožto teorii a věnovat se některým jejím metodologickým problémům. Mým cílem bude vymežit a analyzovat její základní východiska a předpoklady, prozkoumat její strukturu, zvážit sílu a přesvědčivost argumentace, a na tomto základě pak zhodnotit její explanační potenciál. Proč je důležité zabývat se právě těmito otázkami? Proč je důležité zkoumat předpoklady a výstavbu teorie? Pro každou teorii jsou předpoklady a východiska něco jako základní stavební kameny, na kterých celá její budova leží. Ukážou-li se tedy některé z nich jako neadekvátní nebo nedostatečně motivované, může to mít ničivé následky pro celou její konstrukci. Řečeno jinými slovy, neodůvodněnost předpokladů může vyvolat pochybnost ohledně závěrů, které teorie nabízí, pochybnost ohledně vysvětlení, která pro jednotlivé fenomény předkládá. Aby hned na začátku nedošlo k nějakému nedorozumění, je potřeba zdůraznit následující: Mým úmyslem není kritizovat předpoklady teorie veřejné volby jako špatné, mým úmyslem je pouze poukázat na to, že závěry, které teoretikové veřejné volby vyvozují, mohou být zavádějící a scestné, pokud předpoklady, na kterých tyto závěry stojí, nejsou dostatečně dobře zdůvodněné a motivované. Kromě tohoto teoreticko-metodologického zdůvodnění existuje také praktické zdůvodnění volby tématu. Pokud se nechceme vzdát představy, že teorie věnující se veřejným financím může poskytnout také určité rady či doporučení pro praxi, je potřeba obě její sféry prozkoumat a podrobit kritické analýze dohromady.

Formálně je práce rozčleněna do šesti kapitol. První kapitola (*Veřejné finance z pohledu veřejné volby*) se věnuje podrobnějšímu vymezení tématu a nastínění směru dalšího zkoumání. Naznačím zde, v jakých ohledech obohatila teorie veřejné volby oblast veřejných financí a v jakých rovinách se od tradičního pohledu liší. Pozornost bude věnována odvození individuální poptávky po veřejných statcích a službách a stanovení faktorů, které ovlivňují rozhodovací úvahu jednotlivce a způsobují odchylky od bodu rovnováhy. Nakonec se pokusím ukázat, že má-li být zodpovězena otázka, nakolik jsou nabízené analýzy a nabízená vysvětlení adekvátní, je potřeba prozkoumat předpoklady, na kterých teorie veřejné volby stojí a z nichž svoje tvrzení odvozuje. Druhá kapitola (*Metodologická východiska teorie veřejné volby*) tyto předpoklady a základní východiska vymezuje a identifikuje jejich podobnosti a odlišnosti ve vztahu ke klasické ekonomické teorii. V závěru je pak pozornost věnována otázce, jak je možné hypotézy teorie fiskální volby testovat a hodnotit. Při zvažování různých alternativ poukazují mimo jiné také na úskalí, která mohou být s jednotlivými možnostmi kritiky spojena. Třetí kapitola (*Motivy veřejné volby*) nabízí kritickou analýzu základních motivů, které z pohledu teorie veřejné volby stimulují chování jednotlivce v kolektivní volbě. Cílem této kapitoly je ukázat, že podmínky sebezájmu a maximalizace užítku nejsou pro vymezení racionality jednání nutné a že při rozhodování hrají důležitou roli také jiné faktory (jako je altruismus, představy a emoce), které teorie veřejné volby přehlíží, čímž postrádá jak prediktivní, tak explanační sílu. Ve čtvrté kapitole (*Neznalost, nejistota a iluze*) se věnuji třem otázkám, které se v rámci teorie fiskální volby objevují: Jakou funkci má v rámci teorie fiskální volby rozlišování mezi neznalostí a nejistotou na straně jedné, a iluzí na straně druhé? Proč hraje nejistota na úrovni konstitutivní volby odlišnou roli než na úrovni operativní volby? Jaký je rozdíl mezi volbami, které obsahují riziko zisku, a volbami, které obsahují riziko ztráty? Všechny tyto otázky jsou z hlediska struktury a výstavby teorie klíčové, teorie fiskální volby však na ně neodpovídá buď vůbec, anebo velmi neuspokojivě. V páté kapitole (*Efektivita veřejné volby*) se zabývám otázkou, jaká množina podmínek by musela být splněna, aby výsledky, kterých je dosahováno prostřednictvím veřejné volby jakožto formy netržního rozhodování, bylo možné označit za výsledky optimální či efektivní. Ukazují, že v rámci teorie fiskální volby dochází k posunu chápání efektivity. Efektivita zde není vymezována pomocí výsledku, ke kterému dané konkrétní volby vedou, ale pomocí procesu, v rámci kterého jsou alternativní varianty zvažovány a rozhodovány. Poslední kapitola (*Praktické implikace*) se pak věnuje konfrontaci názorů na společenskou úlohu ekonomů, které formuloval sám Buchanan, s návrhy na reformu fiskální soustavy, které jsou na základě analýzy faktorů ovlivňujících rozhodovací úvahu jednotlivce v kolektivní volbě předloženy.

1. Veřejné finance z pohledu veřejné volby

Fiskální instituce, jako je způsob zdanění, možnost rozpočtové nerovnováhy či forma financování deficitu, mohou být analyzovány jak z mikroekonomického, tak makroekonomického hlediska. V prvním případě nás zajímá, jak uvedené instituce ovlivňují rozhodování ekonomických subjektů (především jednotlivců a firem) v oblasti alokace zdrojů, popř. jaký dopad mají na distribuci příjmů ve společnosti. Ve druhém případě se pozornost zaměřuje na zkoumání vlivu fiskálních institucí na makroekonomické ukazatele, jako je zaměstnanost, cenová hladina či hrubý domácí produkt. V této práci se budu věnovat pouze mikroekonomickým aspektům problému a otázku stabilizační funkce veřejných příjmů a výdajů ponechám stranou. Toto zúžení vyplývá z orientace jak tradičních veřejných financí, tak teorie veřejné volby, která zde má být hlavním předmětem zkoumání. Veřejné finance ve své klasické podobě sledují, jaký dopad může mít například uložení daně na alokační efektivitu, jaký vliv může mít takové opatření na rozhodování jednotlivce, pokud jde o jeho volbu mezi prací a volným časem, o jeho ochotu pracovat. U firem se naopak sledují změny, které daňová opatření vyvolávají ve velikosti poptávky po práci. Teorie veřejné volby se na poli veřejných financí zaměřuje výhradně na rozhodovací úvahu jednotlivce, v centru její pozornosti však není jeho chování v soukromo-tržní oblasti, ale v oblasti kolektivní volby.

Ať už budeme kořeny teorie veřejné volby hledat v 18. století, v pracích francouzských matematiků (Jean-Charles de Borda, Marquis de Condorset), anebo standardněji na přelomu 40. a 50. letech 20. století (Duncan Black, Kenneth Arrow) dospějeme k jednomu hlavnímu tématu, a tím je zkoumání procesů, prostřednictvím kterých se individuální zájmy transformují do kolektivního rozhodnutí. Aplikace principů teorie veřejné volby na problematiku veřejných financí je spojena především s osobou Jamese Buchanana, který v roce 1986 dostal Nobelovu cenu za rozvoj smluvních a konstitučních základů teorie ekonomického a politického rozhodování. Tato oblast s naším tématem bezprostředně souvisí. Zajímat nás totiž bude nejenom podoba operativní volby v rámci dané fiskální instituce, ale také konstitutivní volba, tedy situace, kdy je rozhodováno o samotné fiskální struktuře. Práce Jamese Buchanana se pro naše zkoumání stanou základním výchozím bodem.

Hlavní těžiště zájmu teorie fiskální volby¹ představuje analýza vlivu fiskálních institucí na volební úvahu jednotlivce v netržním, kolektivním rozhodování. Pokud je teorie fiskální volby vymezena tímto způsobem, můžeme její základní přínos spatřovat především v rozšíření fenoménů, pro které jsou v dané oblasti nabízeny ekonomická vysvětlení. Teorie veřejné volby v tomto smyslu rozšiřuje a doplňuje témata, která jsou součástí tradičních

¹ Termínem teorie fiskální volby se označuje teorie veřejné volby aplikovaná na oblast veřejných financí. Ve své práci se budu zabývat primárně teorií fiskální volby. Protože jsou však její předpoklady společné s předpoklady teorie veřejné volby, budou se výsledky kritiky týkat i teorie veřejné volby jako takové.

veřejných financí. Při bližším pohledu však zjistíme, že mezi nimi existují také významné rozdíly, přičemž některé z nich jsou důležité pro téma naší práce. Odlišnost přístupu teorie veřejné volby od tradičních veřejných financí můžeme rozpoznat přinejmenším ve třech základních rovinách:

1) První rovina ukazuje, jak je teorie fiskální volby vůbec možná. Teorie veřejné volby staví na předpokladu, že hlavními aktéry kolektivní volby jsou jednotlivci. Člověk, který rozhoduje na trhu o použití soukromých zdrojů, je ten stejný člověk, který se podílí, ať už přímo nebo nepřímo, na kolektivním rozhodování o použití veřejných zdrojů. V tomto bodě se perspektiva veřejné volby ostře odlišuje od perspektivy tradičních veřejných financí. V tradičních modelech je předpokládán vševědoucí a benevolentní despota, jakási abstraktní entita, která disponuje nadstandardními informacemi, napravuje tržní selhání a při svém rozhodování je vedena snahou maximalizovat všeobecný blahobyt. V rozhodovacích modelech veřejné volby jsou to naopak konkrétní jednotlivci, kteří v rámci daných omezení sledují své vlastní zájmy a snaží se maximalizovat svůj vlastní užitek. Buchanan tento přístup označuje jako přístup katalaktický a při jeho obhajobě se explicitně odvolává na ideje Knuta Wicksella.²

2) Druhá rovina odlišností se týká způsobu hodnocení fiskálních opatření. Zatímco tradiční veřejné finance sledují odchylky od výsledku, který je alokačně efektivní, teorie fiskální volby posuzuje jednotlivé fiskální instituce podle toho, do jaké míry umožňují jednotlivci adekvátně posoudit jeho vlastní náklady a užitky. Přijmeme-li za hodnotící kritérium alokační efektivnost, dostaneme následující obrázek. Alokace zdrojů je považována za efektivní tehdy, jestliže se cena rovná nákladům na výrobu dodatečné jednotky statku a ty se zase rovnají užitekům, které spotřeba této dodatečné jednotky přináší. Problém nastává v okamžiku, když si uvědomíme, že fiskální opatření, jako je například zavedení daně, mění chování subjektů, a to z toho důvodu, že způsobují distorze cen, čímž vytváří nadměrné daňové břemeno. Z pohledu tradičních veřejných financí je tedy za lepší či optimálnější zdanění považováno takové zdanění, které produkuje nejmenší nadměrné břemeno. V teorii fiskální volby hraje marginalismus roli při utváření rovnováhy voliče v rámci jeho individuální poptávky po veřejných statcích a službách, jako alokační kritérium však žádný význam nemá. Na prvním stupni fiskální volby, ve kterém se rozhoduje o tom, jaké množství veřejných statků a služeb bude poskytováno, je fiskální opatření exogenní veličinou, která je hodnocena z hlediska toho, nakolik zkresluje informace nebo vytváří iluze o individuálních nákladech a užitcích. Za lepší či optimálnější fiskální opatření je pak tedy považováno takové opatření, které je schopno minimalizovat neznalost či nejistotu ohledně nákladů a užitků. Jak uvidíme dále v textu, v pozadí teorie fiskální volby není pouze odlišný pohled na alokační funkci veřejných financí,

² Viz BUCHANAN, James M. The public choice perspective. In *Politics as public choice*. Indianapolis : Liberty Fund, 2000, s. 15 – 24.

ale také na jejich funkci redistribuční. Pro tuto chvíli jen upozorním, že tento rozdíl má netriviální důsledky také pro normativní část uvažovaných teorií. Zatímco v rámci tradičních veřejných financí se normativních tvrzení týkají stavu, kterého by mělo být dosaženo, teorie fiskální volby se při odvozování norem orientuje na pravidla či procesy, které by měly být prostřednictvím konstitutivní volby vybrány.

3) Třetí rovina kontroverze souvisí s odlišným chápáním veřejných statků. Za čistý kolektivní statek se obvykle považuje takový statek, který je spotřebováván všemi členy společnosti stejně a u kterého je nemožné rozdělit užitek mezi jednotlivé členy tak, aby toto dělení odpovídalo jejich podílu na celkových nákladech.³ Existence kolektivních statků se tradičně uvádí jako jeden z příkladů tržního selhání, které zdůvodňuje či ospravedlňuje veřejný sektor a státní zásahy do ekonomiky. Trh v případě kolektivních statků selhává, protože jednotlivce nic nenutí, aby projevovali své preference (selhání z důvodu nevyhloučitelnosti je spojen s problémem černého pasažéra), a protože mezní náklady přístupu každého dalšího spotřebitele veřejného statku jsou nulové (selhání z důvodu nerivalitní spotřeby).⁴ Tyto skutečnosti znemožňují vytvoření efektivní poptávky. V teorii fiskální volby je naopak za kolektivní statek považován každý takový statek, o kterém se v rámci kolektivní volby rozhodne, že bude poskytován kolektivně, a poptávka po těchto statcích je výchozím bodem veškeré další analýzy.

Poptávka po veřejných statcích a službách⁵

Představení základních tezí teorie fiskální volby je vhodné začít odvozením individuální poptávky. Jak už bylo řečeno, teorie veřejné volby staví na předpokladu, že ten stejný člověk, který vystupuje v tržních vztazích, vystupuje také v netržních vztazích, v politických procesech, v rozhodování o použití veřejných zdrojů. Individuální poptávka po veřejných statcích a službách je tedy do značné míry obdobná s poptávkou po soukromých statcích a službách. Poptávka po veřejném statku je vztahem mezi daňovou cenou, která je pro jednotlivce dostupná za jednotku veřejného statku, a množstvím tohoto statku. Buchanan je přesvědčen, že u poptávky po jakémkoli statku můžeme v principu vymezit její dělitelné a nedělitelné složky. Dělitelné složky představují takové užítky, které jsou spotřebovávány soukromě, nedělitelné složky jsou naopak užítky spotřebovávány kolektivně. Když teoretikové fiskální volby mluví o poptávce po veřejných statcích a službách, mají na mysli poptávku právě po těchto nedělitelných složkách. Daňová cena, která je jednotlivci dostupná za jednotku, představuje v navrhovaném modelu křivku nabídky. V nejjednodušším modelu

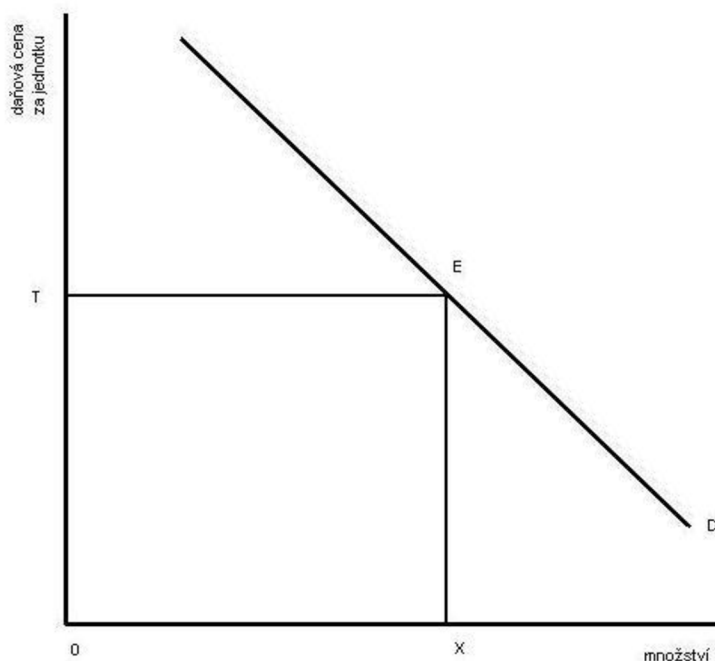
³ Srov. SAMUELSON, Paul A. The pure theory of public expenditure. *The Review of Economics and Statistics*. 1954, vol. 36, no. 4, s. 387 – 389.

⁴ Srov. MUSGRAVE, Richard A. – MUSGRAVE, Peggy B. *Veřejné finance v teorii a praxi*. Praha : Management Press, 1994, s. 39-41.

⁵ Srov. BUCHANAN, James M. *Veřejné finance v demokratickém systému*. Brno : Computer Press, 1998, s. 11 – 21.

se předpokládá, že mezní cena se rovná ceně průměrné, tedy že křivka nabídky má horizontální tvar.⁶

Obrázek č. 1: Individuální poptávka po veřejných statcích a službách



Pramen: Buchanan, James M. *Veřejné finance v demokratickém systému*, s. 12.

Při zvažování faktorů, které mají vliv na výsledek individuální volby, je potřeba rozlišit mezi těmi faktory, které ovlivňují velikost poptávaného množství (projeví se posunem po křivce), a těmi, které ovlivňují samotnou poptávku (projeví se posunem křivky).

Změna poptávaného množství:

Změnu poptávaného množství veřejného statku či služby může způsobit jednak změna daňové ceny, které jednotlivec čelí, jednak také způsob, jakým musí poplatník svůj daňový závazek uhradit.

1) změna daňové ceny

Zvýšení daňové ceny za jednotku veřejného statku posune nabídkovou křivku nahoru, čímž dojde (při zachování dané úrovně poptávky) ke snížení poptávané množství. A naopak, snížení daňové ceny povede ceteris paribus ke zvýšení poptávaného množství.

Změnu daňové ceny mohou vyvolat v zásadě dvě věci:

⁶ Na podporu tvrzení, že tato rovnost platí také ve všeobecném modelu, viz BUCHANAN, James M. A public choice approach to public utility pricing. *Public Choice*. 1968, vol. 5, no. 1, s. 1-17.

a) způsob zdanění

Možnost ovlivnit velikost poptávaného množství veřejného statku nebo služby zvolenou fiskální institucí vyplývá ze skutečnosti, že některé způsoby zdanění umožňují jednotlivci optimalizovat jeho daňovou povinnost a snížit tak daňovou cenu, kterou musí za jednotku veřejného statku platit. Uvedená změna poptávaného množství může pramenit jak z individuálního chování v soukromé volbě, tak z individuálního chování v kolektivní volbě. Příkladem prvního typu možnosti je progresivní forma zdanění, při které může jednotlivec ovlivňovat svoji daňovou povinnost jednoduše tím, že nebude dosahovat potřebné výše zdanitelného příjmu. Podobnou situaci představují nepřímé formy zdanění, především selektivní spotřební daň, kdy jednotlivec může ovlivnit svoji daňovou cenu tím, že nebude spotřebovávat zboží, na které je uvalena daň. Ovlivnění daňové ceny chováním v kolektivní volbě ilustrují případy, kdy je o sazbách daní rozhodováno nezávisle na rozhodování o velikosti výdajových programů.

b) zpoplatnění daného statku nebo služby

Možnost ovlivnit výši daňové ceny veřejného statku nebo služby tím, že daný statek nebo služba bude zpoplatněna, vyplývá z faktu, že v rámci fiskální volby lze rozhodnout, že se kolektivně budou poskytovat i statky, které nemají čistě kolektivní povahu. U takových statků lze stanovit jejich dělitelné složky a ty při poskytování zpoplatnit. Zavedení poplatku pak volič interpretuje jako snížení daňové ceny statku za jeho nedělitelné složky. Je třeba zdůraznit, že účinek, který bude mít zpoplatnění na velikost poptávaného množství, není úplně jasný a jednoznačný. Zpoplatnění kolektivního statku nebo služby totiž kromě toho, že posouvá nabídkovou křivku, posouvá také křivku poptávky. Výsledek změny, zda se poptávané množství zvýší, nebo sníží, závisí tedy na tom, zda se zároveň zvýší, nebo sníží ocenění daného kolektivního statku.

2) způsob platby daně

Při vyrovnávání závazků, které jednotlivcům plynou z výsledku kolektivní volby, si nelze zvolit způsob, prostřednictvím něhož by mohli jednotlivci svoji daňovou povinnost uhradit. Způsoby platby jsou dané, přesto jednotlivec může některý způsob preferovat před jiným. Buchanan tvrdí, že změna způsobu platby daně vyvolá ty stejné posuny jako změna daňové ceny, tedy že pokud je určitý způsob platby jednotlivcem hodnocen jako příjemnější, dojde ke snížení křivky nabídky a zvýšení poptávaného množství veřejného statku nebo služby.⁷

Změna poptávky:

Zvýšení, nebo snížení poptávky, které se projeví posunem poptávkové křivky, může být vyvoláno jednak změnou preferencí, jednak změnou daňové ceny substitutu.

⁷ Srov. BUCHANAN, James M. *Veřejné finance v demokratickém systému*. Brno : Computer Press, 1998, s. 15.

1) změna preferencí

Jestliže dojde k posunu poptávkové křivky, je potřeba tuto změnu interpretovat v první řadě jako změnu ocenění daného statku nebo služby. Jestliže se u jednotlivce změní preference v tom smyslu, že daný veřejný statek začne oceňovat více, dojde k posunu poptávkové křivky nahoru a při stejné daňové ceně za jednotku ke zvýšení poptávaného množství. A naopak, snížení mezního ocenění veřejného statku povede ceteris paribus ke snížení jeho poptávaného množství.

Změnu individuálních preferencí mohou vyvolat v zásadě dvě věci:

a) časový horizont užitků

Pokud se při volbě rozhoduje o poskytování statku na více časových obdobích, jednatel bude oceňovat budoucí užitky méně než užitky plynoucí z toho stejného statku, pokud by byl spotřebováván výhradně v běžném období. Nižší mezní ocenění posune poptávkovou křivku dolů, čímž dojde při konstantní daňové ceně ke snížení poptávaného množství. A naopak, vyšší mezní ocenění povede ceteris paribus ke zvýšení poptávky a zvýšení poptávaného množství.

b) zpoplatnění daného statku nebo služby

Jak již bylo řečeno, změna poptávky může nastat také tím, že se za daný veřejný statek nebo službu začne vybírat uživatelský poplatek. Pokud je zavedení poplatku spojeno se zvýšením preferencí, dojde ke zvýšení poptávaného množství. Pokud je však zavedení poplatku spojeno se snížením preferencí, není výsledek individuální volby dopředu jasný, protože zavedený poplatek zároveň snižuje daňovou cenu. Účinek, který bude mít zpoplatnění statku na individuální ocenění tohoto statku, závisí především na riziku přetížení, které je spojeno s variantou, kdy je daný statek poskytován zadarmo.

2) změna daňové ceny substitutu⁸

Změnu preferencí a posun poptávkové křivky po určitém statku může vyvolat také změna daňové ceny jiného statku, který je k uvažovanému statku substitutem. Pokud se daňová cena substitutu B sníží, dojde ke snížení poptávky po statku A. Zvýší-li se naopak daňová cena statku B, zvýší se také poptávka po statku A. Uvedené změny je samozřejmě možné uvažovat pouze v rámci účelového financování, tedy tehdy, jestliže je daňový výnos určen na financování zcela konkrétního statku nebo služby.

Bod rovnováhy

Jednotlivec bude při své rozhodovací úvaze zvažovat užitky, které jsou s danou daňovou cenou a daným množstvím veřejného statku spojeny. Volič je v tomto modelu totiž nejen ten,

⁸ Tato možnost se sice nikde explicitně neuvádí, domnívám se však, že ji lze zcela konzistentně v rámci teorie fiskální volby uvažovat.

kdo užitky spotřebovává, ale také ten, kdo náklady v podobě daní platí. Rovnováha voliče je na obrázku č. 1. vyznačena bodem E, ve kterém se křivka nabídky protíná s křivkou mezního ocenění. Je-li dána daňová cena OT , jednotlivce bude hlasovat ve prospěch jakéhokoli návrhu až do bodu X. Každý návrh, ve kterém se bude hlasovat o množství větším než OX , zamítne. Je důležité upozornit, že množství veřejného statku nebo služby, které je optimální pro jednotlivce, nemusí být to stejné množství, které se nakonec bude v daném společenství poskytovat. Přechod z individuální poptávky k agregované poptávce není úplně triviální. Výsledek kolektivní volby totiž závisí:

- a) na podobě a průběhu preferencí všech voličů, kteří se budou dané kolektivní volby účastnit;
- b) na pravidlech hlasování a metodách sčítání hlasů;
- c) na fiskální instituci.

Mezi faktory, které vychylují voliče z bodu rovnováhy, je možné zařadit všechny takové faktory, které mají vliv na informovanost jednotlivce, ty, které mohou zvyšovat jeho neznalost a nejistotu, nebo také ty, které mohou vytvářet iluze. Míra ovlivnění se zkoumá jak na straně nákladů, tak na straně užitků. Některé instituce ovlivňují rozhodovací úvahu jednotlivce tím, že vytváření neúnosně vysoké náklady na získávání informací, které by voliči umožnily posoudit všechny dostupné alternativy. Jiné instituce mu zase neumožňují určit jeho vlastní podíl na celkovém daňovém závazku. Nakonec je potřeba zvážit i takové instituce, které vytvářejí, ať už úmyslně nebo neúmyslně, o individuálních nákladech a užitcích nepravdivá přesvědčení či iluze.

Mezi takové faktory patří:⁹

- 1) míra vázanosti daňové volby na volbu výdajovou – výsledky budou neoptimální, jestliže se rozhodování o sazbách daní oddělí od rozhodování o velikosti výdajového programu.
- 2) míra vázanosti daňového výnosu na financování konkrétních statků a služeb – rozdílných výsledků bude dosahováno v rámci účelového nebo globálního (rozpočtového) financování. Čím méně bude daňový výnos vázán na financování nákupu konkrétního statku a čím méně bude skladba rozpočtového balíku vázána na individuální preference, tím méně optimálního výsledku bude v kolektivní volbě dosahováno.
- 3) časový horizont zdanění (stará daň X nová daň) – odchylka od optima nastane ve chvíli, kdy se při kolektivní volbě rozhoduje o pokračování již zavedeného zdanění. Nejistota ohledně nákladů obětované příležitosti a jejich subjektivní nižší vnímání způsobuje, že jednotlivce volí vyšší množství veřejného statku než to, které je pro něj optimální.

⁹ Uvedený seznam si nečiní nárok na úplnost. Jistě by bylo možné doplnit například faktor obecnosti či specifičnosti daní a užitků. V tomto bodě mi šlo pouze o minimální reprezentativní výčet, který je možný vyvodit z Buchananovy práce *Veřejné finance v demokratickém systému*.

4) časový horizont nákladů a užitků – vychýlení z individuální rovnováhy nastává také v případech, kdy se rozhodování týká více časových období, a kdy je tedy potřeba budoucí náklady a užitky převést na jejich současnou hodnotu.

5) možnost deficitu a forma jeho financování – možnost nést náklady až v budoucnu za užitky, které jednotlivec spotřebovává již nyní, vede k hlasování ve prospěch množství, které je větší než optimální. Další odchylky od rovnováhy vznikají v důsledku nejistoty ohledně skutečných nákladů, kterým volič čelí, ať už je deficit financován formou výpůjčky, anebo tvorbou oběživa.

6) závislost individuálního daňového závazku na chování ostatních lidí v tržní nebo kolektivní volbě – odchylka od optimálního bodu v tomto případě nastává jednoduše proto, že jednotlivec není schopen adekvátně předvídat chování ostatních lidí, čímž se dostává do stavu značné nejistoty ohledně výše daňové ceny, kterou bude muset zaplatit za jednotku veřejného statku.

7) závislost individuálního daňového závazku na množství, které se nakonec společenství rozhodne poskytovat – neznalost či nejistota, která se týká výsledku kolektivní volby, znamená také neznalost či nejistotu ohledně vlastního daňového závazku a odchylku od bodu rovnováhy.

Ekonomové rádi rozlišují (a zdůrazňují užitečnost této distinkce) mezi pozitivní a normativní ekonomii. Zatímco pozitivní ekonomie popisuje mechanismy, aniž by hodnotila stavy, které jsou prostřednictvím těchto mechanismů dosahovány, normativní ekonomie má ambici poskytnout představu stavu ideálního či žádoucího, tedy takového, kterého být dosaženo má. Jak tradiční veřejné finance, tak teorie fiskální volby se objevují v obou těchto podobách. Teorie fiskální volby ve své pozitivní podobě formuluje tvrzení o tom, jak rozdílná fiskální opatření ovlivňují volební úvahu jednotlivce, jak nedostatečná kapitalizace budoucích užitků vede ke snížení poptávaného množství veřejného statku, jak nejistota ohledně výše daňové ceny zapříčiňuje individuálně neoptimální výsledky. Teorie fiskální volby ve své normativní podobě naopak stanovuje, jaká struktura fiskálních institucí by měla být v rámci konstitutivní volby zvolena. Osobně se domnívám, že rozdělování teorie na její pozitivní a normativní části není ani příliš šťastné, ani příliš užitečné a že takové rozdělování mnohé problémy spíše vytváří, než aby je řešilo. Pokusím se stručně naznačit, co tím mám na mysli. Ekonomie jakožto čistě pozitivní či deskriptivní věda v podstatě neexistuje. Cílem ekonomických teorií totiž není fenomény popsat, ale nabídnout nějaké jejich vysvětlení. Teorie veřejné volby se nesnaží popsat, jak lidé volí. Naopak, teorie veřejné volby usiluje předložit nějakou úvahu o tom, proč se lidé v kolektivní volbě chovají určitým způsobem. Skutečnost, že takových úvah může být v principu několik, vyplývá ze samotné povahy vědecké práce. V každé oblasti lidského bádání vedle sebe může existovat několik hypotéz, které se budou týkat naprosto stejného fenoménu, přestože každá z nich nabídne jeho zcela odlišné vysvětlení. Adekvátnější interpretace teorie fiskální volby by tedy měla znít: teorie fiskální volby není popisem toho,

jak lidé ve skutečnosti volí, ale jak by volili, kdyby byly splněny určité podmínky. Tyto podmínky představují základní východiska a předpoklady, na kterých teorie fiskální volby stojí. Smysl uvedeného tvrzení může být zřejmější také tehdy, když si uvědomíme, jakou roli hraje při potvrzování teorií negativní empirická evidence. Objeví-li se výsledek, který nebyl očekáván nebo předvídan, pak to ještě neznamená, že tento výsledek danou teorii vyvrací. Pokud je teorie schopna uspokojivě vysvětlit, proč v daném případě k souladu s predikovaným výsledkem nedošlo, je rozumné i nadále danou teorii přijímat. Úvahu, že se takové vysvětlení bude s největší pravděpodobností odvolávat na podmínky, které v daném případě nebyly splněny, snad není třeba dále rozvíjet.

Teorie fiskální volby se pokouší nabídnout model racionálního chování jednotlivce v podmínkách kolektivní volby, model takového chování, které je předvídatelné a očekávatelné, protože se řídí určitými pravidly a sleduje určitý cíl. Teorie fiskální volby chce ukázat, jak by se jednotlivec rozhodoval, pokud by byly splněny určité podmínky, pokud by sledoval svůj vlastní zájem, pokud by se snažil maximalizovat užitek. Chceme-li tedy odpovědět na otázku, zda teorie fiskální volby nabízí adekvátní vysvětlení, nezbyvá nám než prozkoumat předpoklady, které uvedené podmínky modelu vymezují.

Výše předložená úvaha nemá za cíl zpochybňovat rozdíl mezi tvrzením „jak by se člověk choval“ a tvrzením „jak by se člověk chovat měl“. Výše předložená úvaha chce pouze upozornit na to, že, ať už spočívá jejich odlišnost v čemkoli, obě tvrzení mají podmínkovou podobu, a že je proto zcela smysluplné požadovat, aby byly kriticky přezkoumány předpoklady, na jejichž základě je teorií modelované chování interpretováno jako chování možné (potenciálně reálné). Pro naši další práci bude klíčové rozlišení dvojí normativnosti. Teorie může být normativní ve dvojím smyslu: jednak v tom smyslu, že formuluje hodnoty či normy pro praktické jednání, jednak také v tom smyslu, že zdůvodňuje tvrzení, která předkládá (epistemická normativnost). Každá teorie (tedy i ekonomická) musí zdůvodňovat svá tvrzení jednoduše proto, že žádné znalosti nám nejsou dostupné ve formě nějaké danosti. Žádná znalost nemá ne-normativní podobu, proto i ekonomické teorie musí zdůvodňovat to, co tvrdí. Čím jsou předpoklady teorie veřejné volby motivovány? Zdůvodňuje teorie veřejné volby předpoklady, na kterých stojí? A pokud ano, jakým způsobem? Odpovědi na tyto otázky se budu pokoušet najít v podstatné části následujícího textu. Na závěr se však stručně zmíním také o normativnosti v prvním slova smyslu.

2. Metodologická východiska teorie veřejné volby

Předcházející kapitola skončila s tím, že má-li být zodpovězena otázka, zda hypotézy, které teorie fiskální volby předkládá, disponují nějakou explanační silou, je potřeba prozkoumat předpoklady, na jejichž základě jsou dané hypotézy vyvozovány. Cílem této kapitoly je tyto předpoklady identifikovat a vymezit. Podobnost poptávky po veřejných statcích s poptávkou po soukromých statcích naznačuje, že určitá analogie mezi kolektivní a soukromou volbou může existovat také v rovině samotných jejich předpokladů. Pokusím se proto naznačit, jaké podobnosti a odlišnosti lze v základních východiscích teorie veřejné volby na straně jedné a klasické ekonomické teorie na straně druhé najít. V závěru se pak budu věnovat otázce, jak je možné ekonomické hypotézy testovat. Při zvažování různých alternativ ukážu zároveň i na úskalí, která jsou s jednotlivými možnostmi kritiky spojena.

Na nejobecnější rovině lze teorii veřejné volby chápat jako určitý výzkumný program. Teorie veřejné volby bývá definována jako aplikace ekonomických metod v politice. Při obhajobě expanze ekonomické metodologie za její vlastní hranice se obvykle zdůrazňuje síla analytických nástrojů, které má ekonomie k dispozici. Přestože se domnívám, že tyto nástroje samy o sobě nejsou nekontroverzní, zabývat se jimi nebudu a zaměřím se pouze na předpoklady, které se týkají chování jednotlivců.¹⁰ Předpoklady teorie veřejné volby jsou do značné míry podobné předpokladům klasické ekonomické teorie. Při srovnání kolektivní a tržní volby si však nelze nevšimnout, že zde existují i určité významné rozdíly. Netržní kolektivní volba se od volby soukromé a tržní liší přinejmenším ve třech aspektech:

- aspekt dobrovolnosti – tržní volba je povinná v tom smyslu, že se na ní jednotlivec musí podílet, protože prostřednictvím ní uspokojuje svoje základní potřeby. Veřejná volba je naopak dobrovolná. Jednotlivce nic nenutí, aby se kolektivního rozhodování účastnil.
- aspekt závaznosti – přestože je účast na kolektivní volbě dobrovolná, výsledné rozhodnutí je závazné i pro ty, kteří se na něm žádným způsobem nepodíleli. Rozhodne-li se například v rámci fiskální volby o určitém množství veřejného statku, je tento výsledek určující a závazný nejen pro ty, kteří hlasovali v jeho neprospěch, ale také pro ty, kteří se hlasování vůbec nezúčastnili.
- aspekt moci – stát disponuje nástroji, pomocí nichž může každého jednotlivce donutit ke splnění povinností, které mu z výsledku kolektivního rozhodnutí vyplývají. Nesplní-li jednotlivec například své daňové závazky, o kterých bylo rozhodnuto v kolektivní volbě, je vystaven riziku sankcí, které jsou s nesplněním dané povinnosti spojeny a které jsou obvykle dopředu známy.

¹⁰ Zajímavou diskusi o přednostech a slabinách analytických nástrojů ekonomie, ale nejen jich, nabízí například sborník MCKIM, Vaughn R. – TURNER, Stephen P. *Causality in crisis?: statistical methods and the search for causal knowledge in the social sciences*. Notre Dame (Indiana): University of Notre Dame Press, 1997.

Při dalším zkoumání bude pracovat s následujícími předpoklady:

- Metodologický subjektivismus – základem analýzy jak klasické ekonomické teorie, tak teorie veřejné volby je subjekt, ten rozhoduje a volí. Jednotlivec v kolektivní volbě přitom vystupuje v několika rozdílných pozicích. Subjekt, a nikoli podnik, skupina nebo stát, vystupuje v kolektivní volbě nejen jako ten, kdo za dané veřejné statky platí, ale také jako ten, kdo užítky z kolektivních statků užívá. Dvojrole poplatník-beneficient v netržním prostředí je analogická dvojroli kupující-spotřebitel v prostředí tržním. V rámci fiskální volby však na voliče připadá ještě jedna důležitá role, a tou je role potenciálního „výrobce“. Celkové daňové výnosy, které se za poskytování určitého množství veřejného statku získají, musí pokrýt celkové náklady, které jsou s výrobou tohoto množství spojeny. Mezní daňová cena se tedy musí rovnat průměrné daňové ceně a ta se zase musí rovnat mezním a průměrným nákladům.
- Racionalita – racionalita je vlastnost, která se nevztahuje k cílům, ale k prostředkům. Jednotlivec je považován za racionálního tehdy, jestliže jeho chování není nahodilé, jestliže při svém rozhodování sleduje určitý cíl, jestliže můžeme při pozorování jeho jednotlivých voleb vysledovat určitá pravidla, kterými se řídí a na základě kterých lze jeho další volby předvídat. Jednotlivec ve veřejné volbě ale, na rozdíl od klasické představy, není vševědoucí. Teorie veřejné volby uznává, že vyhledávání informací je spojeno s jistými náklady a že tyto náklady nejsou ani nulové, ani nízké, ale spíše vysoké. Teorie veřejné volby také uznává, že v principu není možné znát a vybírat ze všech dostupných alternativ, protože důsledky jednání jsou v mnohých případech nejisté.
- Sebezájem – předpoklad sebezájmu je další z těch, na kterém se teorie veřejné volby shoduje s klasickou ekonomikou, ale naopak rozchází s tradičními veřejnými financemi. Zájem o sebe sama v kolektivní volbě je klíčovým faktorem rozhodování. Jednotlivec, přestože čelí neznalosti a nejistotě, se snaží vždy z množiny alternativ vybrat tu nejoptimálnější, a to je ta, která je nejoptimálnější pro něj samotného.
- Maximalizace užítku – snaha maximalizovat (očekávaný) užitek je z pohledu teorie veřejné volby základním motivem, cílem nebo jednoduše příčinou individuálního jednání. Užitek je maximalizován tehdy, jestliže se náklady na zakoupení dodatečné jednotky statku nebo služby rovnají užítku, které jsou se spotřebou této jednotky statku nebo služby spojeny. Jak jsme již upozornila, marginalistické představy jsou využívány při utváření rovnováhy poplatníka-beneficienta, nikoli však výsledku kolektivní volby jako takové. Dále v textu ukážu, že také na úrovni konstitutivní volby je „efektivita“ vymezována způsobem, který není v ekonomické teorii příliš obvyklý.
- Oportunistické chování – předpoklad chování, které se snaží flexibilně přizpůsobovat z vnějšku daným okolnostem a využívat výhod aktuálně obsazené pozice, hraje v teorii fiskální volby dvojakou roli. Na úrovni operativní volby jednotlivci nejednají podle principů a norem, ale podle očekávaných výhod. Poplatník-beneficient se při

svém rozhodování o množství veřejného statku snaží optimalizovat vlastní daňovou cenu, získat současné užítky na úkor budoucích nákladů, volit takové sazby daní, které jsou nejvýhodnější z hlediska odhadu či predikce jeho vlastních budoucích příjmů. Na úrovni konstitutivní volby se však setkáváme s jakoby úplně jiným jedincem. V rovině konstitutivní volby důvody pro oportunistické chování mizí. Při volbě fiskálních institucí sebezájem podporuje všeobecný zájem a nejistota ohledně budoucích nákladů a užiteků už dosahuje takové míry, že již chování založené na této nejistotě není považováno za racionální.

Kromě výše uvedených předpokladů by jistě bylo možné odhalit a vymezit ještě některé další předpoklady. Z našeho hlediska je zajímavý například předpoklad demokratické volby, který stanoví, že se na rozhodování o výdajových programech, daňových sazbách či celé fiskální struktuře může podílet v podstatě kdokoli, kdo disponuje volebním právem. Tento předpoklad byl často zpochybňován a kritizován, především z důvodu jeho nereálnosti. Buchanan na jeho obhajobu na několika místech zdůrazňuje, že mu jde pouze o potencialitu takové volby, že jeho demokratický model fiskální volby vysvětluje chování jednotlivce v tom smyslu, že modeluje, jaké vlivy by se při jeho rozhodování (například o množství veřejných statků) projevily, pokud by se takové volby zúčastnil. Předpoklad demokratické volby tak můžeme chápat jako zjednodušení, které má napomoci objasnit základní souvislosti a vztahy, jako užitečnou idealizaci, která vymezuje hranice a podmínky modelu. Z hlediska cílů této práce předpoklad demokratické volby příliš významnou roli nehraje. V následujícím textu se pokusím ukázat, že to jsou spíše výše uvedené behaviorální předpoklady, které jsou nepřijatelné a které vedou k problematickým závěrům.

Podívejme se nyní na jednu konkrétní hypotézu, kterou je možné v rámci teorie fiskální volby odvodit:¹¹

- Pokud se veřejné statky budou financovat formou majetkových daní, budou jednotlivci s vyšším majetkem hlasovat ve prospěch nižšího objemu statků, než by hlasovali, pokud by se tyto statky financovaly například formou proporcionálního zdanění příjmů nebo nepřímých daní.

Zásadní otázka, kterou je potřeba si v tuto chvíli položit, zní: jak lze takovou hypotézu testovat? Bylo řečeno, že předpoklad demokratické volby nehraje v našem zkoumání příliš významnou roli, pokud jej však přijmeme, budeme se muset vyrovnat s poněkud nepřijemnými metodologickými problémy. Jestliže teorie modeluje situace, které nejsou skutečně reálné, ale pouze potenciálně reálné, jak můžeme takové situace testovat? Je zřejmé, že pokud teorie fiskální volby nabízí analýzu hypotetických vlivů na rozhodovací úvahu

¹¹ Srov. BUCHANAN, James M. *Veřejné finance v demokratickém systému*. Brno : Computer Press, 1998, s. 28 – 59.

jednotlivce, nemůže se při podpoře svých hypotéz na empirickou evidenci příliš spoléhat. Ať už bychom zvolili jakoukoli metodu, neexistence observačních dat neumožňuje dané hypotézy ani ověřovat, ani potvrzovat, ale ani vyvracet.

Jak tedy teorii fiskální volby hodnotit? Domnívám se, že v daném případě přicházejí v úvahu v podstatě tři základní možnosti, které se mohou navzájem doplňovat a podporovat: experimentální ekonomie, neuroekonomie a zkoumání motivace či opodstatněnosti předpokladů, na základě kterých jsou jednotlivé hypotézy odvozovány. Proberme si postupně každou z nich.

1) První možnost hodnocení či kritiky nabízí experimentální ekonomie, disciplína, která leží na pomezí ekonomie a psychologie a která se na studium ekonomických problémů snaží aplikovat metodologii klasického laboratorního experimentu. Za jeden z prvních dokladů využití experimentu za účelem prokázání určitých ekonomických hypotéz je považován pokus provedený na konci 40. let 20. století Eduardem Chamberlinem, který se na jeho základě pokusil demonstrovat, že není dosahováno výsledků, které předpokládá model dokonalé konkurence. Rozšíření experimentální ekonomie, ke kterému dochází od 70. let 20. století, je spojeno především s osobou Vernona Smithe, který dostal v roce 2002 Nobelovu cenu právě za prosazení laboratorních experimentů jako nástroje empirické ekonomické analýzy. Podstata experimentů prováděných v ekonomických laboratořích spočívá ve zkoumání účinků nějakého mechanismu či instituce na lidské chování. Kulisy experimentu se rozdělují na dvě části: hodnotového prostředí, které vymezuje zisky ze směny, a pravidla, která specifikují hranice rozhodovacího mechanismu, ve kterých se jednotlivci mohou pohybovat. Experimenty umožňují hodnotit hypotézy tím, že ukazují, jak se provedená změna na straně vstupních podmínek (modifikace pravidel nebo hodnotového prostředí) projeví na straně pozorovaných výsledků. Experimentální ekonomové se při svém výzkumu zaměřili především na tržní a aukční mechanismy, určité pokusy však již byly provedeny také na poli veřejné volby. Zde se pozornost věnuje zejména zkoumání faktorů ovlivňujících výsledek kolektivní volby, strategického chování, účinků rent-seeking aktivit či chování černého pasažéra.¹²

Na první pohled se může zdát, že možnost experimentu řeší problém, na který jsme narazili v souvislosti s předpokladem demokratičnosti fiskální volby. Bylo řečeno, že přijetí tohoto předpokladu neumožňuje hypotézy teorie fiskální volby testovat, protože empirická evidence, která by mohla mluvit v jejich prospěch, anebo naopak v jejich neprospěch, je téměř nulová. Nyní se ukazuje, že i když sice nemáme k dispozici data observační, můžeme si obstarat data

¹² Základní přehled o experimentech v oblasti veřejné volby nabízí například SCHRAM, A. *Experimental public choice*. In ROWLEY, Charles K. – SCHNEIDER, Friedrich. *The Encyclopedia of public choice*. New York : Kluwer Academic Publishers, 2004.

experimentální. Předtím než propadneme nekritickému nadšení, je třeba upozornit, že ani metoda experimentální ekonomie není bezproblémová. Jedno z hlavních úskalí využití experimentů pro testování hypotéz souvisí s tím, že ta stejná experimentální data mohou podporovat v zásadě několik různých, či dokonce navzájem protikladných hypotéz. Pokud určitá evidence mluví jak ve prospěch jedné množiny předpokladů, tak ve prospěch jiné množiny předpokladů, jak mezi nimi rozhodnout? Kterou z nich si vybrat? Jednoduchá metodologická úvaha nám napovídá, že aby mohly experimentální výsledky plnit svoji funkci, je potřeba na jejich základě zvažovat vždy minimálně dvě soupeřící teorie.

2) Druhou možností testování hypotéz teorie fiskální volby nabízí neuroekonomie, disciplína, která staví kromě poznatků z psychologie také na poznatcích neurověd. Metody zkoumání neuroekonomů jsou do značné míry obdobné metodám experimentální ekonomie, je zde ale jeden důležitý rozdíl, který neuroekonomům umožňuje hodnotit samotné předpoklady zkoumané teorie. Tato odlišnost a zároveň výhoda je dána nástroji, které mají neurovědy k dispozici a které dovolují sledovat, jaké funkční části mozku jsou při rozhodování aktivovány, a na tomto základě pak přisuzovat jednotlivým aspektům volby specifické neuronální koreláty.¹³ Řečeno jinými slovy, při použití metod, které zobrazují činnost mozku, bychom mohli přímo „vidět“, nakolik je mechanismus rozhodování o soukromých statcích podobný a nakolik odlišný od mechanismu rozhodování o kolektivních statcích. Výsledky výzkumů naznačují, že předpoklady, na kterých je teorie veřejné volby i ekonomie jako taková postavena, neodpovídají tomu, jak se lidé ve skutečnosti chovají a na základě čeho se ve skutečnosti rozhodují. Požadavek revidovat ideál „homo economicus“, jak se množina behaviorálních předpokladů někdy označuje, a postavit ekonomii na realističtější základy ovšem naráží na jednu zásadní námitku, zda má vůbec smysl teoretické předpoklady empiricky testovat. Každý předpoklad totiž můžeme chápat jako zjednodušení, které je užitečné pro cíle modelování, protože umožňuje pochopit základní vztahy a souvislosti, a pokud budeme na tento fakt brát zřetel při interpretaci výsledků, můžeme se uvedenému konfliktu mezi realitou a modelem vyhnout. Domnívám se, že tuto námitku je možné akceptovat, ovšem pouze do té chvíle, dokud se neukáže, že lze z těch stejných předpokladů odvodit dva protikladné závěry nebo že jsme nuceni na základě určité teorie hodnotit běžně se vyskytující chování jako nerozumné či chybné.

3) Na závěr je potřeba zvážit variantu, která navrhuje testovat teorii fiskální volby tím, že bude zkoumat, zda jsou její předpoklady dostatečně zdůvodněné a motivované. Tato možnost

¹³ Těmito nástroji se míní především zobrazovací metody, jako je funkční magnetická rezonance nebo pozitronová emisní tomografie. Základní informace o neuroekonomii, mapu relevantních neuronálních korelátů a odkazy na další literaturu nabízí příslušné heslo Palgravova slovníku ekonomie. Viz DICKHAUT, J. – RUSTICHINI, A. Neuroeconomics. In DURLAUF, Steven N. – BLUME, Lawrence E. *The new Palgrave dictionary of economics*. Volume 6. Houndmills : Palgrave Macmillan, 2008, s. 1-5. Diskusím o neuroekonomii bylo věnováno v roce 2008 také speciální číslo časopisu *Economics and Philosophy*. Viz *Economics and Philosophy*. 2008, vol. 24, no. 3, s. 301 – 547.

je založena na následující úvaze: V situaci, kdy teoretik nemůže prokázat pravdivost svých hypotéz, může pořád ještě ukázat, že víra v pravdivost jeho hypotéz, je opodstatněná, protože je položena na odůvodněných a relativně stabilních základech. Zkoumání motivace či zdůvodněnosti předpokladů doplňuje a vyvažuje úskalí obou dvou výše uvedených možností. Zásadní problematičnost využití experimentů při potvrzování hypotéz totiž spočívá v tom, že různá tvrzení mohou být podporována různými experimenty. Uveďme si jeden konkrétní příklad. Když Chamberlin prováděl své pokusy, jeho cílem bylo ověřit domněnku, že model dokonalé konkurence není užitečný, protože neodpovídá tomu, jak trhy ve skutečnosti fungují. Smith podmínky těchto experimentů pozměnil a potvrdil jimi naopak to, že model dokonalé konkurence je užitečný, protože mechanismy produkují výsledky, které k rovnovážné ceně konvergují. Sestaví-li se experiment tak, aby ukázal, že křivka cen je nestabilní, nepochybuji o tom, že tento experiment nakonec skutečně prokáže, že křivka cen je nestabilní.¹⁴ Jakou to má však hodnotu? Neměli bychom pesimisticky přiznat, že experimentálně lze podpořit v podstatě libovolnou hypotézu, podaří-li se najít ten správný experiment? Třetí možnost kritiky naznačuje, že ani v tomto bodě úplně svázané ruce nemáme. Právě v takových situacích se totiž můžeme ptát, čím jsou jednotlivé předpoklady motivovány, a pokusit se ukázat, že je rozumné na určitých předpokladech trvat zatímco jiné odmítat.

Nepochybuji o tom, že experimentální ekonomie poskytuje užitečné testovací nástroje. Mým úmyslem je pouze poukázat na to, že něco jiného je pomocí experimentu odvozovat nová tvrzení a nové znalosti ohledně fungování nějakého tržního nebo volebního mechanismu, a něco úplně jiného pokoušet se na tomto základě ověřovat hypotézy, které stojí na určitých teoretických předpokladech. Zatímco první možnost je v zásadě nekontroverzní, druhá možnost už tak bezproblémová a samozřejmá není. Zadržím, nepopírám, že teoretické předpoklady lze volit v principu libovolně. Mým záměrem je pouze poukázat na to, že to není zadarmo, že to má zcela konkrétní důsledky a že se tyto důsledky projeví především ve chvílích, kdy budeme chtít danou teorii využít pro praktické účely.

¹⁴ K metodologickým problémům experimentů viz GALISON, P. *How experiments end*. Chicago : University of Chicago Press, 1987.

3. Motivy veřejné volby

Teorie veřejné volby předpokládá, že motivy, které stimulují chování jednotlivce v kolektivní volbě, jsou stejné jako motivy, které stimulují jeho chování ve volbě soukromé. Hlavním motivem, cílem či jednoduše příčinou volby mezi dostupnými alternativami je snaha maximalizovat vlastní užitek. Sebezájem a maximalizace užitku představují podmínky jednotlivě nutné a ve svém souhrnu dostatečné pro vymezení racionality. Jestliže je chování poplatníka-beneficienta ve fiskální volbě orientováno na sebezájem a zároveň na maximalizaci užitku, pak je možné charakterizovat jej jako chování racionální. Cílem této kapitoly je ukázat, že při rozhodování hrají důležitou roli také jiné faktory (jako je altruismus, představy a emoce), které teorie veřejné volby přehlíží, čímž postrádá jak prediktivní, tak explanační sílu.

Klasický problém veřejných financí v rovině alokace zdrojů je spojen s chováním, které bývá označováno jako chování černého pasažéra. Pokud by se jednotlivci při rozhodování o veřejných statcích snažili maximalizovat užitek a sledovali by při tom jen svůj vlastní zájem, nebylo by možné efektivní poptávku vůbec vytvořit, protože nedělitelnost užitků veřejných statků jednotlivce nenutí, aby při volbě projevovali své skutečné preference. Výchozím bodem teorie fiskální volby je proto snaha vypořádat se s problémem černého pasažéra, najít taková omezení, která zaručí, že jednotlivci své preference skrývat nebudou. K tomuto účelu na úrovni operativní volby slouží exogenní charakter fiskálních opatření. To, že není možné měnit daňovou cenu za jednotku veřejného statku, umožňuje každému potenciálnímu voliči porovnávat alternativy na základě posouzení jejich nákladů a užitků a vybrat takové množství, které bude z jeho pohledu co nejlepší.

Sebezájem

Předpoklad sebezájmu je součástí ekonomických úvah o chování lidí od samých jejich klasických počátků. Adam Smith v Pojednání o podstatě a původu bohatství národů píše: „...*Že se můžeme naobědvat, to není z dobré vůle řezníka, sládky nebo pekaře, nýbrž proto, že dbají svých vlastních zájmů. Nedovoláváme se jejich lidskosti, nýbrž jejich sobectví, a nikdy jim nevykládáme o svých potřebách, nýbrž o výhodách, které z toho budou mít.*“¹⁵ Předpoklad, že člověk při svém rozhodování nebere v úvahu zájmy druhých, se stal přibližně od 70. let 20. století předmětem intenzivní kritiky. Některé argumenty proti němu jsou přesvědčivé a dobré, jiné méně. Osobně za jeden z nejpřesvědčivějších dokladů o tom, že lidé ani v ekonomických rozhodnutích nesledují čistě svůj vlastní užitek, považuji výsledky, které poskytuje jednoduchý experiment, který se označuje jako Konec smlouvání (Ultimatum

¹⁵ SMITH, Adam. *Pojednání o podstatě a původu bohatství národů*. Praha : Liberální institut, 2001, s. 16.

bargaining nebo Ultimatum game).¹⁶ Podstata hry spočívá v rozdělení předem dané sumy peněz. Hru hrají dva hráči, jeden vystupuje v roli navrhovatele, jehož úkolem je navrhnout poměr rozdělení, druhý hráč pak danou nabídku může buď přijmout, nebo nepřijmout. Pokud nabídku přijme, každý hráč dostane navrženou část peněz a hra končí. Pokud nabídku nepřijme, nikdo nedostane nic a hra končí. Experimenty ukázaly, že nehledě na kulturní rozdíly mají lidé tendenci trestat nabídku, kterou pocítují jako nespravedlivou tím, že ji nepřijmou. Pravděpodobnost odmítnutí nabídky, která rozděluje celkovou sumu v poměru 8:2 ve prospěch navrhovatele, je velmi vysoká. Takové výsledky ovšem odporují předpokladu sebezájmu, protože sledovat pouze svůj vlastní užitek by znamenalo přijmout jakoukoli nenulovou nabídku. Jsou tyto příklady pro odmítnutí sebezájmu dostatečné? Můžeme na jejich základě vyvodit závěr, že zájem o sebe sama není nutnou podmínkou racionálního chování? Při sledování výše uvedeného typu ekonomického rozhodování pomocí zobrazovacích metod přišli neurovědci na ještě jeden zajímavý poznatek, který by mohli zastánci sebezájmu využít ve svůj prospěch. Bylo totiž zjištěno, že u jedinců, kteří odmítají nespravedlivě pocíťovanou nabídku, se aktivují oblasti mozku, které zprostředkovávají pocit odměny. Zastánci teorie veřejné volby by proto mohli argumentovat, že těmto jedincům jejich chování jistý užitek přináší, a že je tedy možné zahrnout jej do individuálních preferencí a pohlížet na něj jako na součást strategie sledování svého vlastního zájmu.

Široké definice základních pojmů mohou být plodné na začátku zkoumání, pro analytické účely jsou však naprosto nevhodné a nepoužitelné. Důvody, proč by se altruistické chování nemělo stát součástí funkce vlastního užitku, si můžeme objasnit na jednoduchém příkladu. Teorie fiskální volby tvrdí, že na rozhodovací úvahu jednotlivce při fiskální volbě má vliv instituce, v rámci které se daná volba provádí, že fiskální opatření ovlivňují znalosti o nákladech a užitech i to, zda jednotlivci budou mít možnost svým chováním ovlivnit daňovou cenu, za kterou jim bude dostupná jednotka veřejného statku. Představme si tedy dva jednotlivce, kteří mají stejný majetek a kteří se rozhodují, jaké množství sociální péče podpoří v situaci, kdy je známo, že daný výdajový program bude financován z výnosu daně z majetku. Podobně můžeme uvažovat o dvou jednotlivcích, kteří mají stejný příjem a rozhodují mezi stejnými alternativami v rámci progresivního zdanění. Teorie veřejné volby předpokládá, že volba obou jednotlivců bude stejná, a že pokud bude rozdílná, může to být způsobeno v zásadě dvěma rozdílnými věcmi: Bude-li jeden jedinec hlasovat ve prospěch jiného množství než jedinec druhý, pak je volba jednoho z nich buď iracionální, anebo mají rozdílné preference a jiným způsobem oceňují užítky, které jsou se spotřebou daného kolektivního statku spojeny. Zásadní problém, na který teorie fiskální volby naráží, spočívá v tom, že pokud přijmeme předpoklad, že jediným motivem či cílem rozhodování je maximalizace

¹⁶ Viz GÜTH, W. – SCHMITTBERGER, R. – SCHWARZE, B. An experimental analysis of ultimatum bargaining. *Journal of Economic Behavior and Organization*. 1982, vol. 3, no. 4, s. 367 – 388.

vlastního užitku, pak nejsme schopni rozlišit, zda je určitá volba iracionální, anebo byla provedena na základě rozdílných preferencí.

Identifikovat jádro výše uvedeného problému není příliš složité. Neschopnost pozorovatele rozhodnout, které chování je racionální a které není, má svůj původ v chápání preferencí, které je teorií fiskální volby implicitní. Individuální preference jsou něco jako černá skříňka a že dokud není provedena volba, ve které se preference projeví, jsou jakékoli hypotézy o jejich podobě empiricky nezdůvodnitelné a prázdné. Právě takové chápání preferencí je však příčinou toho, že teorie fiskální volby neumožňuje individuální rozhodnutí predikovat, ale ani vysvětlit.

Komplexní kritiku teorie preferencí, o které je tedy řeč, provedl Amartya Sen.¹⁷ Nás bude zajímat především ta její část, která odhaluje kruhovost definice mezi chováním a preferencemi. Sen upozornil právě na to, že v rámci teorie projevených preferencí neexistuje žádný způsob, jak pochopit něčí postoj k alternativám, než prozkoumat jeho volby. Takovému vymezení preferencí je podle Sena potřeba se vyhnout, protože říká příliš málo a současně příliš mnoho. Sen je přesvědčen, že uvedený problém by bylo možné řešit jemnější strukturou preferencí a zavedením hierarchie v jejich seřazení.¹⁸

Je zřejmé, že pokud se preference mohou projevit až v okamžiku volby, je v podstatě nemožné využít teorii fiskální volby pro prediktivní účely. Co už však tak zřejmé být nemusí, je to, že jakákoli teorie, která bude uvedené chápání preferencí obsahovat, nebude mít ani žádnou explanační sílu. Námítka, že chování založené na projevených preferencích nic nevysvětluje, zazněla již mnohokrát, přesto není úplně jasné, v čem podstata této výhrady vlastně spočívá. V jakém smyslu teorie fiskální volby nic nevysvětluje? Jaké podmínky musí být splněny, abychom mohli mluvit o adekvátním vysvětlení? Na jiném místě a při jiné příležitosti jsem navrhla metodu, jak by bylo možné jednotlivá vysvětlení posuzovat a hodnotit.¹⁹ Tato metoda navazuje na analýzu Bas van Fraassena, který rozvíjí jednoduchou myšlenku, totiž že vztah mezi tím, co má být vysvětleno, a tím, pomocí čeho se vysvětluje, je možné modelovat jako vztah mezi otázkou a odpovědí.²⁰

Mějme otázku: *Proč B_k ?*

Kontrastní třídu: $X = \{B_1, B_2, \dots, B_k, \dots, B_n\}$

Odpověď: *Protože A.*

¹⁷ SEN, Amartya K. Behaviour and the concept of preference. *Economica*. 1973, vol. 40, no. 153, s. 241 – 259.

¹⁸ Viz SEN, Amartya K. Rational fools: a critique of the behavioral foundations of economic theory. *Philosophy and Public Affairs*. 1977, vol. 6, no. 4, s. 317 – 344.

¹⁹ JASTRZEMBSKÁ, Zdeňka. *Aspekty vysvětlení: hledání explanačních znalostí*. Olomouc : Nakladatelství Olomouc, 2009.

²⁰ VAN FRAASSEN, Bas C. *The scientific image*. Oxford : Clarendon Press, 1980.

Background znalosti: K

B_k označuje předmět otázky, tedy to, co má být s pomocí dalších skutečností vysvětleno. Kontrastní třída X je množina propozic, jejíž součástí je také B_k . Každá propozice v kontrastní třídě označuje jednu z možností, která mohla za daných okolností nastat. Background znalosti pak tvoří informace a fakta, která jsou nezávislému pozorovateli v danou chvíli k dispozici. Aby mohla být určitá odpověď považována za adekvátní, přijatelnou nebo jednoduše dobrou, musí ukazovat, jakým způsobem byla z dané kontrastní třídy vybrána právě varianta B_k a ne jiná. K tomuto účelu slouží sledování pravděpodobností, které jsou jednotlivým členům kontrastní třídy přiřazovány na základě navrhované odpovědi. Každému případu, které jsou popsány jednotlivými propozicemi, můžeme na základě background znalostí přiřadit určitou pravděpodobnost, s jakou daný případ nastane [$P(B_n|K)$]. Vezmeme-li v úvahu určitou odpověď [$P(B_n|K.A)$], můžeme sledovat, jak se dané pravděpodobnosti v souvislosti s navrhovanou odpovědí přerozdělí. V zásadě mohou nastat tři odlišné případy, jakým hodnocená odpověď A změní pravděpodobnost daného předmětu otázky B_k : přisuzovaná pravděpodobnost se může zvýšit, zůstat stejná, anebo se může snížit. Ve všech třech případech je pak potřeba zkoumat, co se děje s pravděpodobnostmi ostatních členů kontrastní třídy. Jestliže nabízená odpověď pravděpodobnost předmětu otázky zvýší, můžeme ji považovat za dobrou odpověď tehdy, jestliže se zároveň sníží pravděpodobnosti ostatních členů kontrastní třídy. Jestliže nabízená odpověď pravděpodobnost předmětu otázky nezmění, můžeme ji považovat za dobrou odpověď tehdy, jestliže zároveň sníží pravděpodobnost ostatních členů kontrastní třídy. V posledním případě může nabídnutá odpověď pravděpodobnost předmětu otázky snížit. V takovém případě bude za dobrou odpověď považována tehdy, jestliže na jejím základě přisoudíme předmětu otázky největší pravděpodobnost v porovnání s pravděpodobnostmi, které byly na jejím základě přisouzeny ostatním členům kontrastní třídy.²¹

Uveďme si jednoduchý příklad. Představme si, že na stole leží mísa s ovocem: s citrónem, pomerančem, banánem a kiwi. Pavel si z ní vybere banán a sní ho. Jaká odpověď na otázku „Proč si Pavel vybral a snědl banán?“ bude přijatelná? Jak bylo řečeno, odpověď musí ukazovat, proč nastala z dané množiny variant, která obsahuje propozice {Pavel si vybral a snědl citrón. Pavel si vybral a snědl pomeranč. Pavel si vybral a snědl banán. Pavel si vybral a snědl kiwi.} právě tato a ne jiná. Takovou podmínku splňuje například odpověď „Protože Pavel je alergický na citrusy.“ Nabídnutá odpověď zvýší pravděpodobnost výskytu varianty, která je předmětem otázky, a zároveň sníží pravděpodobnost výskytu všech ostatních členů kontrastní třídy. Nabídnutá odpověď je tedy dobrá, protože splňuje první ze tří výše uvedených podmínek. Protože takových odpovědí může být v zásadě několik, měli bychom se

²¹ Pro formálnější vymezení viz JASTRZEMBSKÁ, Zdeňka. *Aspekty vysvětlení: hledání explanačních znalostí*. Olomouc : Nakladatelství Olomouc, 2009, s. 85 – 86.

v dalším kroku ptát, jak mezi různými dobrými odpověďmi vybírat, tedy, která z nabízených odpovědí je lepší a která horší. Problém je však v tom, že vysvětlení, které nabízí teorie fiskální volby, nesplňuje ani základní podmínky na přijatelné a dobré vysvětlení.

Představme si, že se Pavel tentokrát bude rozhodovat o tom, jaký rozsah sociální péče, která má být zajištěna například formou výstavby domu s pečovatelskou službou, podpoří, je-li dáno, že daný statek bude financován výnosem daně z příjmu fyzických osob, která má progresivní strukturu. Background znalosti (K) budou v tomto případě představovat informace o daňové ceně, tedy o tom, kolik stojí vybudování jednoho lůžka, dále informace o tom, jaké jsou sazby daně a jaké jsou hranice mezi jednotlivými daňovými pásmy, o tom, jaké výše zdanitelného příjmu Pavel dosahuje, a v neposlední řadě také informace o příjmech ostatních potenciálních voličů. Kontrastní třídu budou tvořit všechny varianty, mezi kterými se Pavel rozhoduje, zjednodušeně $X = \{Q_1, Q_2, Q_3, \dots, Q_k, \dots, Q_n\}$. Představme si, že Pavel zvolí množství Q_k . „Proč Pavel zvolil množství Q_k ?“ Teorie fiskální volby nabízí odpověď (A): „Protože Pavlovým cílem je maximalizovat svůj vlastní užitek.“ Toto vysvětlení není přijatelné jednoduše proto, že pravděpodobnosti, které můžeme přiřadit na základě této odpovědi jednotlivým členům kontrastní třídy, jsou naprosto stejné. Tedy: $P(Q_1|K.A) = P(Q_2|K.A) = P(Q_3|K.A), \dots, = P(Q_k|K.A), \dots = P(Q_n|K.A)$. Řečeno jinými slovy, nabídnutá odpověď neukazuje, jakým způsobem byla z dostupných variant vybrána právě varianta Q_k .

Kritika předpokladu sebezájmu, která je součástí představy homo economicus, může být a také byla vedena z nejrůznějších stran. Pokud bychom chtěli celou diskusi nějak jednoduše shrnout, mohli bychom říci, že oponenti proponentům sebezájmu vytýkají, že nezahrnuli do své analýzy faktory, které jsou pro rozhodování významné. Mezi takové nejdůležitější faktory patří:

1) altruismus

Kritikové sebezájmu namítají, že lidé při hodnocení alternativ neberou v úvahu pouze své vlastní zájmy, ale také zájmy těch, kterých se může rozhodnutí potenciálně dotknout, a že je takové uvažování charakteristické pro jakékoli rozhodování, včetně ekonomického. Altruistické chování lze pozorovat nejen napříč rozdílnými kulturami, ale také u většiny živočišných druhů. Tento fakt vedl vědce k domněnce, že altruismus má biologický původ a že je možné na něj pohlížet jako na adaptivní chování, které vzniklo přirozeným výběrem. Za altruistické se považuje takové chování jedince, které snižuje jeho vlastní užitek a zároveň zvyšuje užitek jinému jedinci. Náklady na straně agenta a zisk na straně druhé osoby se na nejobecnější rovině vymezují v termínech reprodukční zdatnosti (fitness). Důležité je však to, že abychom mohli nějaké jednání hodnotit jako altruistické, musíme sledovat nikoli jeho

motivy nebo záměry, ale důsledky, ke kterým toto jednání vede.²² Dokážu si představit, že výše uvedené výsledky hry Konec smlouvání by mohly být oslabeny v tom smyslu, že se zpochybní hodnota nákladů, které hráči při odmítnutí nabídky vznikají. Lze namítnout, že odmítnutí nabídky nepředstavuje žádnou skutečnou ztrátu, protože jedinec se v daném případě vzdává užiteků, které stejně nerealizuje, a že ze subjektivního hlediska nemusí být taková oběť vůbec pocíťována jako nákladná. Výhradám tohoto typu se lze vyhnout jednoduchou úpravou experimentu. Fehr a Fischbacher²³ pozměnili kulisy experimentu tím způsobem, že do hry nechali vstoupit třetího hráče. Role prvního hráče zůstala nezměněná, jeho úkolem bylo i nadále navrhnout rozdělení určité sumy peněz mezi ním a druhým hráčem. Třetí hráč měl pak za úkol nabídnutou alokaci posoudit. Jestliže se mu rozdělení zdálo nespravedlivé, mohl prvního hráče finančně penalizovat, za takové potrestání však musel sám obětovat část svých vlastních prostředků. Výsledky výzkumu ukázaly, že více jak polovina lidí v roli třetího hráče potrestala návrh, ve kterém první hráč nabídl druhému hráči méně jak polovinu celkové sumy, a že čím menší tato poměrná část byla, tím větší byla výše pokuty. Chování, které se v takových experimentech objevuje, se označuje jako altruistické trestání a vedle altruistického odměňování představuje jeden ze základních pilířů kooperativního jednání. Lidé se od ostatních živočišných druhů liší mimo jiné také tím, že i ve velkých skupinách často spolupracují mezi geneticky nepříbuznými jedinci. Neurovědci jsou přesvědčeni, že při vysvětlování takového chování si s představami, které zahrnují prospěch druhých do funkce vlastního užitku (např. reciproční altruismus, kooperace založená na reputaci apod.), nevystačíme.²⁴

2) představy o tom, co je správné

Druhým faktorem, který byl v ekonomických modelech opomíjen a který hraje při zvažování alternativ důležitou úlohu, jsou představy či názory na to, co je správné. Představy o tom, která varianta je správná nebo jakého výsledku by mělo být volbou dosaženo, jsou utvářeny na základě přijímaných pravidel a norem a jsou většinou kulturně podmíněné. Jejich význam pro rozhodování o kolektivních statcích vyplývá ze samotného charakteru kolektivní volby. Kolektivní volba se od soukromé volby liší především tím, že její výsledky jsou závazné i pro ty, kteří se volby nemohou nebo nechtějí zúčastnit. Má se za to, že normy regulující lidské chování vznikají všude tam, kde rozhodnutí, ať už individuální nebo kolektivní, ovlivňuje druhé osoby. V rámci našeho zkoumání jsou názory na správnou variantu důležité v souvislosti s oportunistickým chováním, které se na úrovni operativní fiskální volby vyskytuje. Přestože jsou fiskální opatření při rozhodování o velikosti výdajových programů

²² Srov. OKASHA, S. *Biological altruism*. *Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Winter 2008 edition) [online]. 2008, last revision 28th October 2008 [cit. 2010-05-27]. Dostupné z: <<http://plato.stanford.edu/entries/altruism-biological/>>

²³ FEHR, Ernst – FISCHBACHER, Urs. Third-party punishment and social norms. *Evolution and Human Behaviour*. 2004, vol. 25, no. 2, s. 63 – 87.

²⁴ Viz FEHR, Ernst – FISCHBACHER, Urs. The nature of human altruism. *Nature*. 2003, vol. 425, s. 785 – 791.

vnější, můžeme na této úrovni volby pozorovat chování, které se podobá chování černého pasažéra. Jednotlivci přestože nemohou svým chováním ovlivnit daňovou cenu za jednotku, snaží se alespoň optimalizovat svoji vlastní daňovou povinnost, například tím, že nebudou dosahovat zdanitelného příjmu, nebo tím, že nebudou spotřebovávat zdaňované zboží. Pokud zahrneme do modelu chování pravidla a normy, nebude se oportunistické chování projevovat tak často, jak teorie fiskální volby předpokládá, což potvrzují i mnohé experimentální studie.²⁵ Normy jsou relativně stabilní a i kdyby jednotlivec chtěl získat svoji volbou nějakou výhodu, nemůže svoje představy a názory měnit tak snadno, jako může měnit svoje nákupní zvyky či ochotu pracovat.

3) emoce

Posledním faktorem, kterým by bylo potřeba analýzu doplnit, protože hraje při rozhodování neredukovatelnou úlohu, jsou emoce. Emoce jsou na rozdíl od pocitů neuvědomělé a na rozdíl od rozumu vývojově starší. Emoce na jednu stranu umožňují rychlé a automatické reakce, na druhou stranu jsou však špatně kontrolovatelné a ovladatelné. Řada výzkumů ukázala, že při rozhodování se v mozku zapojují jak automatické, tak kontrolované procesy a že výsledek volby může být různý i při naprosto stejných vstupech. Daniel Fessler rozlišuje osm různých způsobů, kterými emoce ovlivňují rozhodování.²⁶

- Emoce informují jedince o tom, v jakém vztahu s okolním světem se nachází.
- Emoce zesilují a prodlužují vnímání toho stimulu, který je pro daný typ události relevantní, pravděpodobně však na úkor vnímání jiných stimulů.
- Emoce umožňují snadnější vybavení si uložených informací, jako jsou například vzpomínky související s daným typem události.
- Emoce ovlivňují meta-rozhodování.
- Emoce pomáhají zúžit rozsah dostupných rozhodovacích variant.
- Emoce podporují robustnost rozhodnutí.
- Emoce ovlivňují, jakou váhu jedinci přikládají nákladům a užitkům.
- Emoce mohou vést k nerozhodnosti, pokud na jedince působí současně dvě protikladné emoce.

Obraz člověka jako chladně kalkulujícího tvora, který při rozhodování porovnává náklady a užitky a volí tu variantu, která je pro něj samotného nejvýhodnější, zpochybňují také

²⁵ Viz například FISCHBACHER, Urs – GÄCHTER, Simon – FEHR, Ernst. Are people conditionally cooperative? Evidence from a public goods experiment. *Working Paper Series*, Institute for Empirical Research in Economics, University of Zurich, Working Paper. 2000, no. 16. ISSN 1424-0459.

²⁶ Srov. FESSLER, Daniel, M. T. Emotions and cost-benefit assessment. The role of shame and self-esteem in risk taking. In SETLEN, Reinhard – GIGERENZER, Gerd. *Bounded rationality: The adaptive toolbox*. Cambridge, MA : The MIT Press, 2001, s. 192 – 193.

výzkumy, které byly provedeny na nemocných jedincích.²⁷ Ukázalo se, že lidé, kteří mají poškozeny oblasti mozku zprostředkovávající emoce, se nedokáží rozhodnout, přestože jednotlivé alternativy volby racionálně analyzovat a porovnat dokáží. Řečeno jinými slovy, volič bez emocí by nedokázal zvolit variantu, která maximalizuje jeho vlastní užitek, ani kdyby věděl, která varianta to je.

Maximalizace užitku

Druhým předpokladem a nutnou podmínkou, která v rámci teorie veřejné volby vymezuje racionalitu chování, je maximalizace užitku. Stejně jako u sebezájmu i v tomto případě platí, že výhrady vůči představě člověka, který v ekonomických rozhodnutích volí z dostupných alternativ tu, která přináší největší užitek, mohou být (a také byly) vzneseny v nejrůznějších souvislostech a že každá z námitek může zpochybňovat pouze některý z jejích aspektů. V této práci se zaměřím na kritiku, kterou předložil Herbert Simon a která vedla k formulování konceptu omezené racionality.²⁸ Hlavním záměrem Simonovy práce bylo poukázat na to, že předpoklad maximalizace užitku, který v ekonomických modelech chování lidí převládá, není v souladu s poznatky, které o procesu volby, ale také o učení, nabízí současná psychologie, tj. psychologie 50. letech 20. století. Jádrem problému plyne podle Simona z některých specifických předpokladů, které v pozadí představy maximalizace užitku leží a které se považují za dané. Mezi tyto předpoklady patří například množina alternativ, ze které jednotlivci při rozhodování volí, nebo také úplné a jednoznačné seřazení preferencí mezi jednotlivými výstupy. Vedle veličin, které se v daném modelu považují za dané a které se obvykle připisují prostředí, v němž rozhodování probíhá, existují také veličiny, které náleží agentovi a u kterých se předpokládá, že mohou být kontrolovány, a tedy optimalizovány. Simon ukazuje, že takové rozlišování je neodůvodněné a že například kognitivní limity, přestože charakterizují samotného agenta, jsou dané a nemohou být ovlivňovány ani kontrolovány. Člověk tím, že je při svém rozhodování omezen časem a výpočetní kapacitou mozku, nepoužívá strategii maximalizace, ale postupy, které jsou mnohem jednodušší a které nabízí pouze přibližné, spíše než optimální výstupy. Podle Simona klasické koncepty racionality dostatečně nerozlišují mezi alternativami, které jsou objektivně dostupné, a alternativami, které si volič uvědomuje a zná a mezi kterými skutečně volí. Maximalizace užitku je tak nedosažitelná už z toho důvodu, že nikdy v principu nemůžeme vědět, zda neuvědomovaná alternativa není lepší než ty, které jednotlivec při rozhodování bere v úvahu. Další problém souvisí s tím, že jednotlivci nemusí být známy všechny dostupné varianty v jediném okamžiku, ale může se je dozvídat postupně. V takovém případě nebude splněn

²⁷ Těmto výzkumům se systematicky věnuje například Antonio Damasio. V českém překladu je k dispozici práce, která shrnuje výsledky jeho bádání populárnější formou. Viz DAMASIO, Antonio R. *Descartesův omyl. Emoce, rozum a lidský mozek*. Praha : Mladá fronta, 2000.

²⁸ V následujícím textu se budu opírat o Simonův článek A behavioral model of rational choice z roku 1955, ve kterém poprvé představí základní body své kritiky. Viz SIMON, Herbert A. A behavioral model of rational choice. *The Quarterly Journal of Economics*. 1955, vol. 69, no. 1, s. 99 – 118.

požadavek, aby seřazení preferencí bylo tranzitivní a aby pro každé dva výstupy platilo, že jednotlivec hodnotí jeden z nich buď jako lepší, tedy že mu přináší větší užitek, anebo je mezi nimi indiferentní, protože mu oba přinášejí stejný užitek. V neposlední řadě se můžeme setkat také s případy, kdy pro danou rozhodovací úlohu existuje hned několik optimálních řešení, anebo na druhou stranu žádné optimální řešení neexistuje. V obou případech by bylo rozhodnutí teoreticky nemožné, přesto můžeme při nejrůznějších příležitostech pozorovat, že lidé i v těchto případech nějakou konkrétní variantu volí. Simona všechny tyto problémy vedou k závěru, že požadavky, které na rozhodování kladou klasické koncepty racionality jsou příliš silné a že ve skutečnosti člověk nehledá řešení, které by maximalizovalo jeho užitek, ale takové, které je v určitém smyslu přiměřené nebo uspokojivé. K tomuto účelu mu pak slouží nejrůznější heuristické metody a zjednodušují aproximace.

Při bližším pohledu na teorii fiskální volby zjistíme, že Simonova kritika není v tomto konkrétním případě použitelná, resp. že teorie fiskální volby dokáže výše uvedeným výhradám velice efektivně vzdorovat. Pro pochopení základních rozdílů je potřeba především pečlivě rozlišovat mezi teoriemi, které nabízejí kritéria hodnocení rozhodnutí, a teoriemi, které nabízejí kritéria volby. Simon namítá, že ideál maximalizace užítku je principiálně nedosažitelný z důvodu výpočetních limitů, neúplné znalosti všech dostupných variant a dalších omezeních, které vyplývají z charakteru prostředí, v němž se volba provádí. Z toho je patrné, že maximalizace užítku je v Simonově argumentaci chápána jako kritérium, na základě kterého jsou hodnoceny výsledky, ke kterým jednotlivé rozhodovací varianty vedou, tedy jako kritérium hodnocení rozhodnutí. Teorie fiskální volby však o takový ideál neusiluje. Její ambicí není poskytnout návod, jak dosáhnout toho nejlepšího výsledku, ale popsat cíle, které jednotlivec při rozhodovací úvaze sleduje, tedy poskytnout kritéria, podle jakých jednotlivec volí. Teorie fiskální volby nehodnotí fiskální instituce z hlediska stavu, kterého v jejich rámci můžeme dosáhnout, ale z hlediska toho, nakolik dokáže v rozhodovací úvahu jednotlivce minimalizovat neznalost, nejistotu a iluze. Kromě toho se zde nepředpokládá, že by voliči disponovali dokonalými znalostmi nebo že by byli ochotni investovat do vyhledávání informací neomezeně velké zdroje. Jednotlivci ve fiskální volbě nejsou vševědoucí a jejich rozhodování není zaměřeno na užitky, které mu spotřeba daných veřejných statků nebo služeb skutečně přinese. Rozhodování poplatníka-beneficienta je motivováno očekávanými užitky, které se může snažit zcela bezrozporně maximalizovat.

4. Neznalost, nejistota a iluze

Omezení, v rámci kterých jedinec provádí volbu, je možné rozdělit do dvou skupin. První skupinu tvoří omezení, která mají kognitivní charakter a souvisí s nedokonalostí našeho poznávacího aparátu. Sem patří například schopnost formalizace či algoritmizace daného rozhodovacího problému, správná aplikace postupu řešení, přiměřený odhad pravděpodobností v situacích nejistoty apod. Druhou skupinu tvoří omezení, která mají informační charakter a souvisí s existencí nákladů, které jsou potřebné pro vyhledávání alternativ a získávání informací relevantních pro jejich adekvátní srovnání. Teorie fiskální volby sice explicitně s konceptem omezené racionality nepracuje, na druhou stranu však nikde netvrdí, že by jednotlivci byli vševědoucí nebo že by byli schopni optimálně vyřešit každou rozhodovací úlohu, nehledě na její složitost a komplexnost. Jedinec je ve fiskální volbě racionální nikoli tím, že volí výsledek, který mu přinese největší užitek, ale tím, že se rozhoduje pro tu variantu, o které se při existujících omezeních domnívá, že k takovému výsledku povede. Hlavním cílem této kapitoly bude ukázat, že v rámci teorie fiskální volby se objevuje spousta otázek, které jsou z hlediska její struktury a výstavby klíčové, nicméně na které neodpovídá buď vůbec, anebo velmi neuspokojivě.

1) Jakou funkci má v rámci teorie fiskální volby rozlišování mezi neznalostí a nejistotou na straně jedné, a iluzí na straně druhé?

Při rozhodování čelí každý volič několika typům nejistoty. Jednotlivec v prvé řadě nezná preference ostatních voličů. Jednotlivec nemůže vědět, jakým způsobem oceňují ostatní voliči užitky, které jim plynou ze spotřeby statků, o nichž se v daných volbách rozhoduje, ani to, jakým podílem se bude každý z nich podílet na celkových nákladech. Kromě nejistoty ohledně volebního chování, čelí jednotlivec také nejistotě ohledně chování ostatních voličů v soukromé volbě. Jednotlivec nemůže vědět, jak ostatní jedinci na určité fiskální opatření zareagují, zda začnou upřednostňovat práci před volným časem anebo zda pozmění svoje spotřebitelské chování. Pokud poplatník-beneficiet tyto znalosti nemá, nemůže určit výši své vlastní daňové povinnosti (s výjimkou daně z hlavy). Vztahuje-li se rozhodování na více časových obdobích, nemůže s určitostí předvídat ani své vlastní preference v budoucnu. Rozhodovací úvaha při fiskální volbě je složitá nejen tím, že jednotlivec hodnoty uvedených veličin nezná s jistotou, ale také tím, že velice často nezná ani jejich pravděpodobnostní rozložení. Především při posuzování nákladů se tak musí spoléhat pouze na hrubé odhady a subjektivní pravděpodobnosti. Nutností řešit rozhodovací úlohu v podmínkách nejistoty ovšem výčet problémů nekončí. Situace nejistoty a subjektivních odhadů je násobena také existencí nákladů, které jsou spojeny s vyhledáváním alternativ a získáváním relevantních údajů. I v případech, kdy je nahrazení nejistoty rizikem v principu možné, obvykle k tomuto nahrazení nedojde, protože informace představují příliš nákladné zboží. Ve chvíli, kdy

náklady na získání informací převáží užítky, které jsou s danou volbou spojeny, se jedinci spokojují s omezenou množinou alternativ, popř. nevolí vůbec. Teoretikové veřejné volby v této souvislosti mluví o tzv. racionální nevědomosti.²⁹ Rozhodovací úvahu a dosažení optimálního bodu komplikují v neposlední řadě také iluze, které mají některé fiskální instituce tendenci vytvářet. Iluze zkreslují náklady a užítky v tom smyslu, že vytváření mylná přesvědčení o jejich hodnotě, která může být ve skutečnosti jak vyšší, tak nižší.

Přestože odhady pravděpodobnosti hrají v situacích neznalosti či nejistoty důležitější roli než v situacích iluzí, výsledný efekt působení všech tří faktorů může být v podstatě nerozlišitelný. Jak neznalost a nejistota, tak také iluze, vytvářející zkreslenou představu například o výši nákladů, může způsobit, že poplatník-beneficient bude volit ve prospěch stejného množství, které ovšem bude z hlediska individuální rovnováhy neoptimální. Je zajímavé, že Buchanan v této souvislosti předkládá jisté hodnotící tvrzení. Buchanan píše: *„Rozdíly mezi chováním v podmínkách nevědomosti či nejistoty a chováním pod vlivem iluzí jsou velmi jemné. V obou případech by chování za nepřítomnosti daného jevu bylo odlišné. Pokud nemá voliči jednotlivec dostatek informací o alternativách anebo nemá dostatek jistoty, jeho posuzování alternativ je nedokonalé. Pokud je však ovlivňován iluzí, jeho posuzování alternativ je chybné, falešné.“*³⁰ Interpretovat poslední citovanou větu jako hodnotící soud umožňuje fakt, že zatímco nedokonalost je v zásadě neodstranitelná, chybné rozhodnutí odstranit a napravit lze. Jedinec, který by si uvědomil, že volí na základě falešných představ, by se mohl rozhodnout pro variantu, která bude blíže jeho rovnováhy. Jakou má však toto odlišné hodnocení nejistoty a neznalosti na straně jedné a iluzí na straně druhé funkci? Ve prospěch, anebo v neprospěch čeho to lze využít? Hraje uvedené hodnocení nějakou roli v nějaké další argumentaci? Jakou hypotézu může podpořit? Anebo ještě jinak: můžeme na základě tohoto hodnotícího soudu odvodit nějaké normativní tvrzení?

Základní funkcí hodnotících soudů je odvozovat s jejich pomocí normativní tvrzení. Přisuzuje-li se v rámci teorie nějakému „X“ určitá hodnota, pak je součástí této teorie obvykle také tvrzení, které říká, že *„X by mělo být preferováno.“* Jestliže jsou nějaké varianty hodnoceny jako lepší než jiné, zdá se být rozumné, požaduje-li se, aby tyto varianty byly v našich rozhodnutích upřednostňovány. A naopak, jestliže jsou nějaké varianty hodnoceny jako horší, zdá se být rozumné, budeme-li se jim při volbě snažit vyvarovat. V teorii fiskální volby však uvedená „logika“ neplatí. Jestliže analýza na úrovni operativních voleb ukazuje, že určité fiskální opatření má tendenci vést k chybnému či falešnému posouzení alternativ, pak to ještě neznamená, že bychom měli tuto instituci na druhé úrovni volby, kdy se rozhoduje o samotných institucích, odmítnout a dát přednost těm, které iluze nepodporují.

²⁹ Srov. například CAPLAN, Bryan. Rational ignorance. In ROWLEY, Charles K. – SCHNEIDER, Friedrich. *The Encyclopedia of public choice*. New York : Kluwer Academic Publishers, 2004.

³⁰ BUCHANAN, James M. *Veřejné finance v demokratickém systému*. Brno : Computer Press, 1998, s. 131.

Buchanan výsledky analýzy z první úrovně na úrovni konstitutivní volby nevyužívá. Rozhodovací úvahu jednotlivců na této rovině ovlivňují zcela jiné faktory, než je porovnávání nákladů a užitků v rovině operativní volby.

2) Proč hraje nejistota na úrovni konstitutivní volby odlišnou roli než na úrovni operativní volby?

Základním pojmem, který je klíčový pro pochopení rozdělení fiskální volby na dvě roviny, jsou náklady rozhodování. Náklady rozhodování je potřeba pečlivě odlišovat od nákladů na informace, které sice hrají při procesu volby také důležitou roli, nicméně jejich uznání slouží v rámci teorie fiskální volby pro zcela jinou argumentaci. Náklady rozhodování nesouvisí s náklady, které voličům vznikají v souvislosti s vyhledáváním a získáváním informací relevantních pro zhodnocení alternativ, ale s náklady, které voličům vznikají při nutnosti dohodnout se na určitém kolektivním rozhodnutí. Buchanan tvrdí, že právě snaha minimalizovat tyto náklady, vede k oddělení rozhodování o velikosti a skladbě výdajových programů od rozhodování o podobě fiskální soustavy. „...*ustanovení institucionální struktury v rámci jakéhosi nezávislého „konstitutivního“ procesu bude výrazně snižovat náklady na dosažení běžných rozpočtových rozhodnutí, která se týkají poskytovaných množství veřejných statků a služeb.*“³¹ Tento způsob argumentace je poněkud zarážející, pokud uvažíme, že pravidla volby, která stanovují způsob skládání individuálních preferencí do výsledného rozhodnutí a která by tedy mohla potenciálně ovlivnit náklady na dosažení shody jednotlivých voličů, obvykle součástí jednotlivých fiskálních institucí nejsou. Kromě toho je tento pohled do určité míry v rozporu s tím, v jakých souvislostech Buchanan pravidla volby diskutuje na jiném místě. Buchanan při hodnocení Wicksellových návrhů na reformu fiskální soustavy zdůrazňuje, že jeho požadavek na jednomyslný souhlas při kolektivních rozhodnutích poskytuje efektivní metodu, jak se vyhnout problému černého pasažéra.³² Mají-li být tedy fiskální instituce voleny nezávisle na konkrétních výdajových rozhodnutích, není to spíš proto, aby minimalizovaly náklady na informace, a nikoli náklady na shodu? Ponechme tuto otázku prozatím otevřenou a podívejme se na to, jakou roli hraje nejistota právě při volbě fiskální soustavy.

Buchanan přirovnává volbu fiskálních institucí k volbě pravidel hry. Tvrdí, že dohoda hráčů na pravidlech hry by byla nemožná, pokud by hráč mohl předvídat, jaké konkrétní postavení bude v následujících kolech hry mít nebo do jaké konkrétní situace se v následujících kolech dostane. Pokud by jedinci byli schopni takové predikce, ustanovení soustavy pravidel by bylo nemožné, protože každý hráč by se pokoušel prosadit pouze taková pravidla, která by byla z hlediska jeho anticipace výhodná. Volit na úrovni konstitutivní volby na základě

³¹ Tamtéž, s. 224.

³² Srov. BUCHANAN, James M. *Veřejné finance v demokratickém systému*. Brno : Computer Press, 1998, s. 120.

předpokladů a odhadů již není považováno za racionální. Naopak, snaha maximalizovat svůj vlastní užitek při konstitutivní volbě znamená pro jednotlivce volit taková fiskální opatření, která jsou z hlediska budoucích individuálních nákladů a užitků neutrální. Co to znamená? To znamená, že zatímco na úrovni operativních voleb je proporcionální zdanění příjmu „efektivnější“ než progresivní forma tohoto zdanění, protože ve větší míře minimalizuje individuální nejistotu ohledně nákladů, na úrovni konstitutivní volby je progresivní zdanění „efektivnější“ než proporcionální, protože jednotlivci nemohou předvídat své budoucí příjmy a preference. Zatímco z pohledu operativních voleb je selektivní spotřební daň hodnocena jako „neefektivní“ proto, že zahrnuje velkou nejistotu ohledně budoucího chování voličů v soukromé volbě, na úrovni konstitutivní je selektivní spotřební daň ze stejného důvodu hodnocena jako „efektivní“.³³ Zkreslení a odchyly, které selektivní daň přináší, tedy činí tuto daň jednou „neefektivní“ a podruhé „efektivní“. Jak si tento paradox vysvětlit? Proč je racionální brát v úvahu při rozhodování o výdajových programech subjektivní odhady a při rozhodování o fiskálních institucích to racionální není? V jaké chvíli se nejistota stává nerozumnou? Existuje nějaká hranice, za kterou se již chování za podmínek nejistoty stává iracionální? A pokud ano, kde tato hranice leží? Teorie fiskální volby odpovědi na tyto otázky nenabízí. Aby však mohla udržet svoje rozlišování mezi operativní a konstitutivní volbou, je takových odpovědí potřeba. Teprve ve chvíli, kdy budou uvedeny důvody, které iracionální nejistotu ospravedlňují, se mohou stát tyto důvody předmětem další kritické diskuse.

3) Jaký je rozdíl mezi volbami, které obsahují riziko zisku, a volbami, které obsahují riziko ztráty?

Empirické výzkumy ukázaly, že v situacích, ve kterých se zdůrazňují zisky, ke kterým určité jednání může vést, mají lidé k riziku averzi, a že naopak v situacích, kdy se zdůrazňují ztráty, lidé riziko upřednostňují.³⁴ Obdobný vztah lze pozorovat také mezi volbami obsahujícími nejistotu zisku a volbami obsahujícími nejistotu ztráty. Uvažme následující příklad.³⁵ Představme si, že jedinci mají hlasovat o realizaci určitých protipovodňových opatření v celkové výši 3 mil. Kč, které budou financovány vydáním dluhopisů se splatností na dobu 5 let. Předpokládejme, že uvedená suma postačuje na výstavbu 300 metrů dlouhé hráze, která může přímo ovlivnit domy 600 rodin. Představme si, že jednotlivce rozdělíme na dvě skupiny. První skupině budou prezentovány dvě varianty volby v následujícím pořadí:

- Jestliže budete hlasovat ve prospěch výstavby 300 metrů dlouhé hráze, domy 200 rodin budou před zatopením chráněny.

³³ Srov. tamtéž, s. 233 – 263.

³⁴ Viz TVERSKY, Amos – KAHNEMAN, Daniel. The framing of decisions and the psychology of choice. *Science*. 1981, vol. 211, no. 4481, s. 453 – 458.

³⁵ Uvedený příklad, avšak v trochu jiných kulisách, uvádí Tversky a Kahneman (1981).

- Jestliže budete hlasovat v neprospěch výstavby 300 metrů dlouhé hráze, existuje 1/3 pravděpodobnost, že domy 600 rodin budou před zatopením chráněny, a 2/3 pravděpodobnost, že žádný dům ochráněn nebude.

Druhé skupině budou prezentovány také dvě varianty volby, nicméně v jiném zarámování:

- Jestliže budete hlasovat ve prospěch výstavby 300 metrů dlouhé hráze, domy 400 rodin nebudou před zatopením chráněny.
- Jestliže budete hlasovat v neprospěch výstavby 300 metrů dlouhé hráze, existuje 1/3 pravděpodobnost, že domy všech rodin budou před zatopením chráněny, a 2/3 pravděpodobnost, že domy 600 rodin ochráněny nebudou.

Lze předpokládat, že většina lidí z první skupiny by zvolila první variantu a hlasovala by pro přijetí návrhu, zatímco většina lidí z druhé skupiny by zvolila druhou variantu a hlasovala by proti němu.³⁶ Jak tento rozdíl vysvětlit? Jaká úvaha vede jedince k hlasování ve prospěch návrhu, je-li součástí první skupiny, a jaká k hlasování v jeho neprospěch, je-li součástí skupiny druhé? Pokud jsou v obou případech nabízené varianty svým účinkem identické, na čem je odlišné volební chování založeno?

Pokusme si porovnat dvě teorie, které proces volby popisují rozdílným způsobem, a zvažít, zda dokáží uspokojivým způsobem na tyto otázky odpovědět. Začneme teorií fiskální volby. Pro voliče, kterého předpokládá teorie fiskální volby, představuje výše uvedený příklad poměrně složitou rozhodovací úlohu. Poplatník-beneficiet musí nejdříve na základě porovnání nákladů a užitek zjistit, kde leží bod jeho individuální rovnováhy a ten porovnat s množstvím, které je předmětem hlasování. Protože se v našem příkladu předpokládá, že se jak náklady, tak užitky budou vztahovat k delšímu časovému období, bude muset také převést jejich budoucí hodnoty na hodnoty současné. Na otázku, proč většina lidí z první skupiny volí první variantu a většina lidí z druhé skupiny druhou variantu, by zastánce teorie fiskální volby odpověděl nejspíše odkazem na odlišné preference. Zastánce teorie fiskální volby by mohl argumentovat, že zatímco v první skupině se vyskytla většina lidí takových, jejichž individuální rovnovážné množství je nalevo od množství, o kterém se hlasuje, ve druhé skupině lidí se vyskytla většina takových, jejichž rovnováha je od zvažovaného množství napravo. Přestože takovou náhodu ve složení skupin vyloučit nemůžeme, náš problém to ve skutečnosti neřeší. Budeme-li totiž tomu stejnému jedinci prezentovat varianty volby oběma uvedenými způsoby, je velice pravděpodobné, že v prvním případě bude hlasovat ve prospěch návrhu, zatímco v druhém případě v jeho neprospěch.

³⁶ Pro konkrétní výsledky volby je klíčové, jaký problém se v dané rozhodovací úloze zarámuje. V původní verzi případu, který uvádí Tversky a Kahneman, se jednotlivci rozhodují mezi dvěma alternativními léčbami, které vedou k uzdravení, nebo ke smrti dotčených lidí. Přestože uznávám, že smrti lidí by voliči mohli přikládat při rozhodování větší váhu než zatopeným domům, domnívám se, že pokud by se experiment uskutečnil, jeho výsledky by se od výsledků, které zjistili Tversky a Kahneman, příliš nelišily.

Odlišný popis rozhodovací úvahy jedinců nabízí Amos Tversky a Daniel Kahneman, a to pomocí prospektové teorie, která představuje jednu z hlavních alternativ vůči konceptu maximalizace očekávaného užitku, která je, jak jsme viděli, implicitní i teorii fiskální volby. Prospektová teorie³⁷ popisuje volbu jako dvoufázový proces. V první fázi dochází k uspořádání variant, ve druhé fázi k jejich ohodnocení. Podle Tverského a Kahnemana neprobíhá seřazení rozhodovacích alternativ podle výsledků, ke kterým tyto alternativy vedou, ale podle určitého referenčního bodu. Referenční bod odpovídá často současnému stavu, aktuálně získávanému nebo placenému množství, jeho hodnota však může být ovlivněna formulací nabízených vyhlídek (prospects). V našem případě jsou vyhlídky hlasování ve prospěch i v neprospěch výstavby protipovodňové hráze formulovány pro každou skupinu jiným způsobem. Podle prospektové teorie platí, že jestliže jedinci budou čelit odlišným vyhlídkám, budou odlišně poměřovat také zisky a ztráty jednotlivých variant. Klíčovou roli ve druhé fázi volby hrají tzv. rozhodovací váhy, které vyjadřují, jaký dopad bude mít pravděpodobnost rozhodovacích variant na celkové ohodnocení vyhlídky. V rámci prospektové teorie volí jedinec takovou variantu, která vede k vyhlídce s nejvyšší hodnotou.

Vidíme tedy, že z pohledu teorie fiskální volby je volba první alternativy v první skupině nekoherentní s volbou druhé varianty ve druhé skupině a že zastánci této teorie jsou schopni jednotného pohledu dosáhnout jen za cenu přijetí dalších ad hoc hypotéz (změnou preferencí, odlišným subjektivním hodnocením apod.). Prospektová teorie naopak dokáže proces volby v obou případech popsat jediným obecným schématem. Jedinci v první skupině hlasují ve prospěch návrhu jednoduše proto, že hodnotí jistotu vyhlídky nezatopených domů 200 rodin jako přijatelnější než riskantní vyhlídku se stejnou očekávanou hodnotou. Jedinci ve druhé skupině hlasují naopak v jeho neprospěch, protože jistotu vyhlídky zatopených domů 400 rodin hodnotí jako méně přijatelnou než riskantní vyhlídku se stejnou očekávanou hodnotou. Právě nabídka obecnějšího výkladového schématu je to, co činí prospektovou teorii v porovnání s teorií fiskální volby přijatelnější a adekvátnější.

³⁷ TVERSKY, Amos – KAHNEMAN, Daniel. Prospect theory: an analysis of decision under risk. *Econometrica*. 1979, vol. 47, no. 2, s. 263 – 291.

5. Efektivita veřejné volby

Výchozím bodem úvah o optimálním hospodářském systému je nesoulad mezi vzácností a omezeností zdrojů a neomezeností potřeb. I když budeme vědět, jakým způsobem a jaký soubor statků vyrábět, můžeme se ptát, jak dobře se to daří, a různé mechanismy koordinace a alokace zdrojů porovnávat co do jejich efektivity či optimality. Má se za to, že systém dokonale konkurenčních trhů v sobě zahrnuje síly, které umožňují dosáhnout výstupů, které jsou rovnovážné a které lze označit za efektivní. Mohou být považovány za efektivní také výsledky dosažené prostřednictvím netržního rozhodování? Teorie fiskální volby využívá při ustanovení bodu individuální rovnováhy marginalistickou argumentaci, nabízí se tedy otázka, zda-li je možné i pro případ fiskálního rozhodování formulovat nějakou množinu podmínek či kritérií, jejichž splnění povede k rovnovážné a optimální kolektivní volbě.

Jeden ze základních konceptů optimality, který je mezi ekonomy do značné míry akceptován a přijímán, je odvozen od představ, které na začátku 20. století formuloval Alfredo Pareto. Pojem Pareto-optimality či Pareto-efektivity označuje stav, ve kterém si žádný jedinec nemůže polepšit bez toho, aniž by si některý jiný jedinec nepohoršil. Ekonomika, která se v něm nachází, je jak na hranici produkčních možností, tak na hranici užitkových možností. Realokovat zdroje v takovém stavu by znamenalo buď všeobecné zhoršení, anebo zlepšení jedněch na úkor druhých. Kromě pojmu Pareto-optimality, který je statický, se používá také pojem Pareto-zlepšení, který je dynamický a vymezuje změnu. Za Pareto-zlepšení se označuje taková změna alokace zdrojů, při které dojde ke zvýšení užítku alespoň jednoho, aniž by se snížil užitek někoho druhého.

Všeobecná rovnováha ekonomiky se soukromými statky

Za jeden z příkladů výstupů, které jsou Pareto-optimální, se považují výstupy, které se ustanovují na dokonale konkurenčních trzích. V pozadí tržních vztahů fungují mechanismy, které vedou k rovnovážným výstupům jak na dílčí trzích, tak v ekonomickém systému jako celku. Pro ustavení všeobecné rovnováhy musí být splněny tři základní podmínky.³⁸

Podmínky č. 1 – Efektivita výroby

(P₁) Mezní míra technické substituce mezi jakýmkoli dvěma výrobními faktory musí být stejná pro výrobu každého statku, při níž se dané faktory využívají.

Budeme-li uvažovat faktor práce (L) a kapitálu (K), pak musí platit, že poměr jejich vzájemného nahrazení při výrobě například letadla (X) musí být stejný jako při výrobě například kytary (Y).

³⁸ Viz například STIGLITZ, Joseph E. *Ekonomie veřejného sektoru*. Praha : Grada Publishing 1997, s. 117 – 121. Nebo JACKSON, P. M. – BROWN, C.V. *Ekonomie veřejného sektoru*. Praha : Eurolex Bohemia 2003, s. 31 – 43.

Formálně: $MRTS_{KL}(X) = MRTS_{KL}(Y)$

Z rovnováhy, která se ustanovuje na jednotlivých trzích těchto faktorů, vyplývá, že mezní míra nahrazování práce a kapitálu při výrobě se musí rovnat poměru cen, za kterou jsou dané faktory nakupovány, a poměru jejich mezních produktů.

Tedy: $MRTS_{KL}(X) = r/w = MP_K/MP_L = MRTS_{KL}(Y)$

Podmínky č. 2 – Efektivita směny

(P₂) Mezní míra substituce mezi jakýmkoli dvěma statky musí být stejná pro každého spotřebitele, který dané statky spotřebovává.

Budeme-li uvažovat spotřebitele Adama (A) a Bedřicha (B), kteří spotřebovávají letadla (X) a kytary (Y), pak druhá podmínka stanovuje, že poměr, ve kterém Adam spotřebovává letadla a kytary musí být stejný jako poměr, ve kterém tyto dva statky spotřebovává Bedřich.

Formálně: $MRS_{XY}(A) = MRS_{XY}(B)$

Z rovnováh, které se ustanovují na dílčích trzích, v našem případě na trzích s letadly a kytarami, vyplývá, že mezní míra substituce ve spotřebě letadel a kytar se musí rovnat poměru cen, za které jsou tyto statky nakupovány, a mezních užiteků, které z jejich spotřeby plynou.

Tedy: $MRS_{XY}(A) = P_X/P_Y = MU_X/MU_Y = MRS_{XY}(B)$

Podmínky č. 3 – Efektivita výrobní struktury

(P₃) Mezní míra substituce mezi jakýmkoli dvěma statky pro jakéhokoli spotřebitele, který tyto statky spotřebovává, se musí rovnat mezní míře transformace mezi těmito statky ve výrobě.

Mezní míra transformace produktu je poměr, v němž je možno přetvořit statek X ve statek Y. Třetí podmínka, která je pro všeobecnou rovnováhu klíčová, tedy říká, že o tolik, o kolik Adam musí snížit spotřebu kytar, má-li si zvýšit spotřebu letadel o jednotku, o tolik také musí být snížena výroba kytar, má-li být zvýšena výroba letadel o jednotku.

Formálně: $MRS_{XY}(A) = MRS_{XY}(B) = MRT_{XY}$

Pokud je tato podmínka splněna, platí, že cena daného statku se rovná meznímu užtku, který je s jeho spotřebou spojen, a zároveň mezním nákladům, které jsou na jeho výrobu potřeba.

Tedy: $P_X/P_Y = MU_X/MU_Y = MC_X/MC_Y$

Splnění všech tří podmínek obvykle vede nikoli jen k jednomu, ale k celé množině bodů, které se považují za stejně optimální. Obecně platí, že podmínky všeobecné rovnováhy vytváří pro Pareto-optimální podmínku dostatečnou, nikoli však nutnou. Jsou-li tedy výše uvedené tři podmínky splněny, pak je výsledek Pareto-optimální. Avšak neplatí, že nejsou-li splněny, pak výsledek Pareto-optimální není. Pareto-optimálního výsledku může být v principu dosaženo i jinou organizací či jinou množinou podmínek. Podívejme se tedy nyní na to, jak se podmínky pozmění, zahrneme-li do analýzy veřejné statky.

Všeobecná rovnováha ekonomiky se soukromými a veřejnými statky

Má se za to, že pro systém, který bude obsahovat trhy jak se soukromými, tak s veřejnými statky, je nutné podmínky jeho rovnováhy pozměnit. Pokud budeme předpokládat, že v dané ekonomice se vyskytují také čistě veřejné statky (podle obvyklé definice, tedy statky s nedělitelnými užitky a nevyložitelnou spotřebou), budeme muset podmínky všeobecné rovnováhy modifikovat následujícím způsobem:

Podmínka P_1 se nezmění.

I v případě výroby veřejných statků musí platit, že mezní míra technické substituce mezi výrobními faktory při jejich výrobě bude stejná. Tedy že poměr vzájemného nahrazení faktorů při výrobě například protipovodňové hráze bude stejný jako při výrobě pojízdného vězení a ten zase bude stejný jako při výrobě letadel.³⁹

Podmínka P_2 neplatí.

Jelikož jsou čistě veřejné statky charakteristické nerivalitní povahou své spotřeby a jelikož každý spotřebitel může spotřebovávat jiné množství soukromých statků, mezní míry substituce při spotřebě veřejného a soukromého statku se mohou u každého individua lišit. Bude-li Adam občasný vegetarián, zatímco Bedřich si bude dopřávat masité pokrmy každý den, pak poměr, ve kterém Adam spotřebovává maso a protipovodňové hráze nebude stejný jako poměr, ve kterém tyto dva statky spotřebovává Bedřich, jednoduše proto, že užitky z hráze mezi ně nelze rozdělit.

Podmínka P_3 se modifikuje takto:⁴⁰

(P_3') Mezní míra transformace ve výrobě jakýchkoli dvou statků se musí rovnat sumě mezních měr substituce ve spotřebě každého ze spotřebitelů, kteří tyto dva statky spotřebovávají.

Budeme-li tedy znovu uvažovat Adama a Bedřicha, kteří spotřebovávají kytary (X) a protipovodňové hráze (Y), pak mezní míra transformace kytar v protipovodňovou hráz se musí rovnat součtu mezní míry substituce ve spotřebě kytar a hrází Adama a mezní míry substituce ve spotřebě kytar a hrází Bedřicha.

Formálně: $MRS_{XY}(A) + MRS_{XY}(B) = MRT_{XY}$

Důvod, proč podmínka P_2 neplatí a proč se podmínka P_3 mění, spočívá v odlišné tvorbě cen u soukromých a veřejných statků. Zatímco u soukromých statků se cena rovná užtku, který je se spotřebou dodatečně jednotky daného statku spojen, u veřejných statků je cena sumou tzv.

³⁹ Pro zachování této podmínky je potřeba předpokládat, že všechny výrobní faktory mají nějakého vlastníka, který se snaží maximalizovat svůj zisk.

⁴⁰ Srov. JACKSON, P. M. – BROWN, C. V. *Ekonomie veřejného sektoru*. Praha : Eurolex Bohemia, 2003, s. 91 – 96. Nebo MUSGRAVE, Richard A. – MUSGRAVE, Peggy B. *Veřejné finance v teorii a praxi*. Praha : Management Press, 1994, s. 60 – 67.

individuálních cen. Kdyby se měl při poskytování veřejných statků uplatnit tržní mechanismus, musel by jejich výrobce prodávat každému jednotlivci daný statek za různou cenu tak, aby se tato cena rovnala meznímu ocenění nabízeného výstupu daného jednotlivce. Existence černých pasažérů, kteří nebudou projevovat své skutečné preference, protože vědí, že veřejné statky mohou být spotřebovávány všemi členy společnosti stejně, však takový postup neumožňuje. Dílčí rovnováha trhů s veřejnými statky tedy bude nastávat tehdy, když se mezní náklady vyrovnají sumě cen, za kterou jsou jednotliví spotřebitelé ochotni za daný statek zaplatit. Zatímco v případě soukromých statků platí, že každý kupující je tzv. price-taker, přijímá cenu a volí množství, které odpovídá jeho meznímu užítku, u veřejných statků je každý jednatel tzv. quantity-taker, přijímá množství a volí cenu, kterou je za něj ochoten platit. Tyto jednotlivé ceny se pak ve svém součtu rovnají nákladům, které jsou na výrobu dodatečné jednotky veřejného statku potřeba, a tedy rovnovážné ceně.⁴¹

Připustíme-li, že existuje určitý soubor (jedné, dvou nebo více) podmínek, který vymezuje množinu optimálních výstupů, můžeme si položit dvě otázky:

(Q₁) Můžeme z množiny stejně optimálních výstupů vybrat určitou podmnožinu výstupů, které označíme za „lepší“, a v rámci systému pak realizovat změny, které k těmto „lepšími“ výstupům povedou? A pokud ano, na základě jakých kritérií tuto podmnožinu výstupů vybrat a jaké změny či kroky k nim vedou?

(Q₂) Má smysl pokoušet se o změnu v situaci, kdy se ekonomika nachází v nerovnováze a kdy nejsou produkovány optimální výstupy? A pokud ano, jaké postupy či metody sledovat, aby tato změna mohla být označena za „zlepšení“?

Odpovědi na tyto otázky nejsou vzájemně nezávislé, naopak existuje mezi nimi jistý vztah, ze kterého lze vyvodit, že druhá otázka je mnohem důležitější a fundamentálnější a že si zaslouží mnohem větší pozornost. Zatímco totiž negativní odpověď na první otázku ještě neznamená, že musí následovat negativní odpověď také na druhou otázku, negativní odpověď na druhou otázku většinou k negativní odpovědi na první otázku povede. Resp. záporná odpověď na druhou otázku naznačuje, že první otázka je v určitém smyslu bezvýznamná a prázdná.

Pozitivní odpověď na první otázku formulovali ekonomové v podobě nejrůznějších teorií, které se od sebe odlišují především v názoru na to, které z optimálních bodů jsou lepší než jiné a kterých opatření je k dosažení těch lepších potřeba. Některé teorie doporučují maximalizovat tzv. funkci společenského blahobytu, jiné se zase odvolávají na nejrůznější koncepce spravedlnosti. Pozice, ve které předložíme pozitivní odpověď na první otázku a současně negativní odpověď na druhou otázku, je pravděpodobně neudržitelná. Opačný postup však možný je. I když bude odpověď na první otázku negativní, je stále smysluplné se ptát, za jakých podmínek je změna ze stavu A do stavu B zlepšením, a hledat na tuto otázku pozitivní odpověď.

⁴¹ Srov. JACKSON, P. M. – BROWN, C. V. *Ekonomie veřejného sektoru*. Praha : Eurolex Bohemia, 2003, s. 85 – 91.

Teorie „second best“

Teorie druhého nejlepšího optima vychází z faktu, že podmínky, které byly formulovány pro dosažení všeobecné rovnováhy, jsou příliš přísné, že dokonale konkurenční trhy jsou pouhou teoretickou idealizací, která neodpovídá reálnému hospodářskému systému, a že je tedy stav Pareto-optima, stav „prvního nejlepšího“, nedosažitelný. Máme se pokoušet napravovat tržní selhání? Pokud se v určitém sektoru ekonomiky objeví přirozený monopol, má být na jeho produkci uvalena daň? Má být toto odvětví regulováno? Anebo se mají zavést administrativně podmínky monopolu i do všech ostatních sektorů? Uvedené otázky se staly, zejména po 2. světové válce, tématem četných diskusí a polemik. Jádrem sporu, které leží v jejich pozadí, lze formulovat následujícím způsobem: V podmínkách, kdy je stav prvního nejlepšího nedosažitelný, má smysl pokoušet se o dosažení druhého nejlepšího optima? A pokud ano, které výsledky tímto druhým nejlepším jsou? Skeptický pohled na dosažení všeobecné rovnováhy zobecnili a v podobě jakéhosi teorému předložili v roce 1956 Lipsey a Lancaster. Teorém druhého nejlepšího říká:⁴²

Jestliže existuje nějaké omezení, které zabraňuje dosažení jedné z podmínek efektivity, pak sledování ostatních podmínek není žádoucí, přestože tyto dosažitelné jsou.

Řečeno jinými slovy, jestliže jedna z podmínek všeobecné rovnováhy nemůže být splněna, pak (druhého nejlepšího) optimálního stavu lze dosáhnout pouze tím, že se odchýlíme od ostatních rovnovážných podmínek. Lipsey s Lancasterem nejenže předložili formální důkaz svého tvrzení, ale poukázali také na jeho dva významné negativní důsledky. Zaprvé, že mezi druhými nejlepšími optimy nelze apriori určit, který z nich je lepší a který horší. Zadruhé, že odstraněním nějakého existujícího omezení se může situace zlepšit, zhoršit, anebo také zůstat zcela beze změny. Nahradíme-li v otázce Q_1 „první nejlepší“ výstupy za „druhé nejlepší“ výstupy, vidíme, že Lipsey s Lancasterem na ni nabízejí negativní odpověď. Relevance závěru jejich zkoumání pro normativní analýzu, doporučení ekonomů, návrhy změn či reformy systémů je zřejmá. Pokud nemůžeme určit, které výstupy jsou lepší a které horší, ani to, které nápravy situaci skutečně zlepší, pak se zdá být jakákoli politika zbytečná.

Řešení, které nabízí teorie fiskální volby:

Podívejme se nyní na to, jak tyto problémy řeší teorie fiskální volby.⁴³ Na úvod je třeba zdůraznit, že teoretické fiskální volby neakceptují ani jednu ze dvou výše uvedených množin podmínek, tedy ani $\{P1, P2, P3\}$, ani $\{P1, P3'\}$. A tím hlavním důvodem je nejenom odlišná definice veřejných statků, ale také odlišné chápání nákladů. V rámci teorie fiskální volby jsou za veřejné statky považovány všechny takové statky, o kterých se kolektivní volbou rozhodne, že budou poskytovány kolektivně. U každého takového veřejného statku je pak možné

⁴² Viz LIPSEY, R. G. – LANCASTER, K. The general theory of second best. *The Review of Economic Studies*. 1956, vol. 24, no. 1, s. 11.

⁴³ Na navrženém způsobu řešení lze demonstrovat jednu z dalších odlišností mezi tradičními veřejnými financemi a přístupem veřejné volby. K tomuto tématu viz CULLIS, John - JONES, Philip. *Public finance and public choice*. Oxford : Oxford University Press, 1998.

vymezit jeho dělitelné a nedělitelné složky. Zatímco dělitelné složky reprezentují užitky, které mohou být zpoplatněny, protože mohou být spotřebovávány soukromně, nedělitelné složky reprezentují užitky, které jsou spotřebovávány kolektivně a jsou konfrontovány s danou daňovou cenou. Křivka individuální poptávky nezobrazuje ochotu platit za množství veřejného statku, ale mezní ocenění množství vzhledem k daňové ceně. V teorii fiskální volby se tedy cena, stejně jako cena u soukromých statků, rovná mezním nákladům a užitkům. Protože však v tomto případě konečné množství veřejného statku neurčuje trh, ale kolektivní volba, pro vymezení dílčí rovnováhy by bylo potřeba vědět, podle jakých pravidel jsou jednotlivá rozhodnutí agregována do kolektivního rozhodnutí. Jestliže budeme znát pravidla hlasování a metody sčítání hlasů, můžeme dílčí rovnováhu odvodit. Pokud by se například při rozhodování o veřejných statcích uplatňovalo pravidlo prosté většiny, rovnovážná cena by byla rovna individuální ceně voliče mediána. Problém je však v tom, že pro vymezení všeobecné rovnováhy si žádnými podobnými principy nepomůžeme. I kdybychom připustili, že rovnovážná cena je shodná s cenou voliče mediána, přenést tento princip do systému jako celku by bylo nekorektní. V teorii fiskální volby totiž podmínka P_2 neplatí. Subjektivní charakter užitků nebo přínosů, které jsou s danými veřejnými statky spojovány, žádné intersubjektivní srovnání neumožňuje. Na rozdíl od výše uvedeného systému se soukromými a veřejnými statky však ve fiskální volbě neplatí ani žádná modifikovaná podoba podmínky P_3 , a dokonce ani podmínka P_1 . Buchanan předkládá následující seznam vlastností či rysů nákladů, které jsou uvažovány ve volbě a které dosažení efektivity ve výrobě znemožňují.⁴⁴

- Náklady musí nést výlučně rozhodující se člověk; není možné, aby náklady byly přesunuty nebo uloženy na jiné.
- Náklady jsou subjektivní; existují v mysli člověka, který se rozhoduje a nikde jinde.
- Náklady jsou založeny na očekáváníích; je to nutně kupředu hledící či ex ante koncept.
- Náklady nikdy nemohou být realizovány již kvůli samotnému faktu volby: to, čeho se vzdáváme, si nemůžeme užít.
- Náklady nemohou být měřeny nikým jiným než člověkem, který se rozhoduje, protože není možné přímo pozorovat subjektivní zkušenost.
- Náklady je možné časově vztáhnout k okamžiku rozhodnutí či volby.

Z pohledu fiskální volby tedy náklady na výrobu jednoho veřejného statku nejsou dány množstvím jiného veřejného statku, který by mohl být vyroben místo něj. Mají-li náklady ovlivňovat rozhodovací úvahu jednotlivce, musí podle Buchanana reprezentovat očekávanou ztrátu užitku, který si každý jednotlivec spojuje s odmítnutím alternativní varianty.

Z výše řečeného vyplývá, že v rámci teorie fiskální volby je nemožné stanovit jakoukoli podmínku optimality. Znamená to však, že zde nelze uvažovat ani o žádném zlepšení? Jak

⁴⁴ BUCHANAN, James. Náklady a volba. In *Politika očima ekonoma*. Praha : Liberální institut, 2003, s. 22.

bylo řečeno, otázka hledání kritérií, na základě kterých bychom mohli srovnat stav A se stavem B, nemusí být na otázce možnosti kritérií všeobecné rovnováhy vůbec závislá. Přestože se Pareto-zlepšení obvykle vymezuje vzhledem k Pareto-optimalitě, není takový postup nutný. Zlepšení nemusí být definováno ve vztahu k cíli, ke kterému se má přiblížit. Zlepšení může být smysluplně definováno také pomocí srovnání dvou rozdílných stavů. Přijmeme-li takovou argumentaci a budeme-li se poohlížet po podmínkách, které by umožňovaly nějakou změnu hodnotit jako zlepšení, dostaneme se v rámci teorie volby velice rychle k principu jednomyslné shody. Jestliže bude nějaký návrh při kolektivní volbě přijat jednomyslně, lze se domnívat, že realizací takového návrhu si všichni oproti předcházejícímu stavu polepší.⁴⁵ Buchanan ovšem takovou argumentaci nepřijímá, a naopak nabízí zcela jinou definici optimality či efektivity.

Buchananovy úvahy o nemožnosti slučování individuálních poptávkových křivek a nereálnosti daňového schématu, ve kterém by každý jedinec platil jinou cenu podle vlastního mezního ocenění, vedou k poněkud netradičnímu chápání efektivity. Efektivita podle Buchanana není vymezitelná pomocí výsledku, ke kterému dané konkrétní volby vedou, ale pomocí procesu, v rámci kterého jsou alternativní varianty zvažovány a rozhodovány. Pro osvětlení svých myšlenek si pomáhá analogií. Buchanan píše: *„Můžeme říci, že čisté přední sklo je pro řízení automobilu „lepší“ než sklo špinavé, aniž bychom se zabývali tím, kam chce řidič jet. Na jakékoliv cestě bude řídit „efektivněji“, když bude lépe vidět, kam jede. Obdobně můžeme říci, že určité instituce jsou lepší než ostatní, a to zcela nezávisle na výsledných rozhodnutích. Ať budou tato rozhodnutí jakákoliv, budou dosažena efektivněji v rámci určitých institucí než v rámci jiných.“*⁴⁶

Co se tím přesně myslí? Jaké vlastnosti musí instituce mít, abychom ji mohli označit za efektivní? Buchanan bohužel na tyto otázky neodpovídá a nikde svoji představu dále neupřesňuje. Kromě toho se v jeho teorii objevuje zřejmý nesoulad mezi efektivitou volby na první úrovni, kde se rozhoduje o tom, jaké množství veřejného statku se bude poskytovat, a efektivitou volby na druhé úrovni, kde se volí samotná struktura fiskální soustavy. Přestože v obou případech jde nikoli o hodnocení výsledku, ale o hodnocení procesu, pravidel či institucí, na každé úrovni je toho hodnocení odlišné. Jeden z faktorů, které ovlivňují rozhodování voličů a způsobují odchylky od bodu jejich individuální rovnováhy, patří rozdělení daňové volby od volby výdajové. Pokud se rozhodování o sazbách daní oddělí od rozhodování o velikosti výdajových programů, bude proces volby neoptimální, protože jednotlivci neumožní adekvátně porovnat náklady a užítky. Nicméně právě oddělení rozhodování o prvcích fiskální soustavy od rozhodování o konkrétních programech je jedním

⁴⁵ Musíme zde samozřejmě předpokládat, že se volby zúčastní všichni, kterých se daný návrh potenciálně může dotknout, a že jednotlivci nebudou volit ve prospěch návrhu, jehož uskutečněním by si mohli pohoršit.

⁴⁶ BUCHANAN, James. *Veřejné finance v demokratickém systému*, s. 302.

z klíčových závěrů, ke kterým teorie fiskální volby dochází. Buchanan je přesvědčen, že bude-li se o pravidlech hry rozhodovat před tím, než se podle těchto pravidel začne hrát, může být ztráta efektivity, která je na úrovni první volby spojena s minimalizací neznalostí, nejistoty a iluzí, vyvážena jinou efektivitou. Mluví v této souvislosti o nákladech rozhodování, které jsou potřebné pro dosažení shody a které ustanovení institucionální struktury prostřednictvím nezávislé konstitutivní volby snižuje. Jak již bylo řečeno v předcházející kapitole, je velice obtížné najít vstřícnou interpretaci těchto tvrzení, která by Buchananovy závěry mohla podpořit.

6. Praktické implikace

Návrhy na reformu fiskální soustavy, které Buchanan na základě předvedené analýzy předkládá, jsou velice skromné. Poté, co jsou poměrně detailně prozkoumány faktory ovlivňující rozhodovací úvahu jednotlivce v kolektivní volbě, je formulováno v podstatě jen jedno jediné doporučení: aby nejdříve byla zvolena pravidla, a teprve pak se v rámci těchto pravidel rozhodovalo, resp. aby existoval určitý časový odstup mezi rozhodnutím o změně institucionální struktury a její implementací a aby na takovou změnu bylo nahlíženo jako na změnu dlouhodobou či kvazitrvalou.⁴⁷ Tento výsledek je poněkud zarážející, především pokud vezmeme v úvahu názory na společenskou úlohu ekonomů, které vyjádřil sám Buchanan. Přestože osobní angažovanost ekonomů při prosazování změn odmítá, jejich roli při formování praktické politiky považuje za v podstatě nezastupitelnou. Závěrečná kapitola se proto pokusí odpovědět na otázku, v čem tato zdrženlivost při formulování doporučení a rad pro fiskální politiku pramení a zda nemůže mít příčinu v samotné konstrukci teorie.

Hodnoty v ekonomii

Buchanan je velice kritický vůči ekonomům, kteří na podporu svých tvrzení využívají morální argumentaci. Tam, kde do analýzy vstoupí subjektivní hodnotící úsudky či vnější morální hodnoty, tam podle něj končí skutečná vědecká diskuse. Ekonom by měl být podle Buchanana eticky neutrální a v první řadě zkoumat pozitivní aspekty problému. K normativním soudům se může ekonom uchýlit až ve chvíli, kdy už všechny pokusy o objektivní analýzu budou vyčerpány a selžou.⁴⁸ V případě teorie fiskální volby to tedy znamená prozkoumat, zda lze dosáhnout efektivního či férového fiskálního systému i tehdy, pokud o jeho uspořádání bude rozhodováno v kolektivní volbě racionálními jedinci, kteří jsou motivováni pouze svým vlastním zájmem a maximalizací užitku.

Uvedený přístup je možné ilustrovat nejlépe na příkladu progresivní daně z příjmu. Ve prospěch progresivního zdanění se obvykle argumentuje buď na základě vertikálního pojetí spravedlnosti, které považuje za férové, aby lidé s vyšším příjmem platili vyšší daně, anebo odkazem na solidaritu těch, kteří dosahují relativně vyšších příjmů, s těmi, kteří mají příjmy nižší. Na rozdíl například od Samuelsona či Musgraveho, kteří se domnívají, že při řešení přerozdělovacích problémů musí hrát vnější normy zásadní roli a že se jim v podstatě nelze vyhnout, je Buchanan přesvědčen, že hlavní příčinou uchýlování se k normám, je nepřijatelné oddělování distribuční funkce fiskální soustavy od její funkce alokační. Buchanan je přesvědčen, že oba problémy je možné řešit jednou ranou, předpokladem jedinců maximalizujících svůj vlastní užitek. Teorie fiskální volby předpokládá, že pokud bude

⁴⁷ BUCHANAN, James M. *Veřejné finance v demokratickém systému*. Brno : Computer Press, 1998, s. 309.

⁴⁸ Srov. tamtéž, s. 233 – 235.

o struktuře fiskální soustavy rozhodováno nezávisle a před konkrétními výdajovými návrhy, jedinci budou upřednostňovat progresivní daň z příjmu jednoduše proto, protože je to pro ně z hlediska dlouhého časového horizontu nejvýhodnější. V situaci, kdy jednotlivec nemůže předvídat své budoucí příjmy, ani své budoucí potřeby a preference, je rozumné hlasovat ve prospěch progresivního zdanění, protože na rozdíl od ostatních způsobů zdanění mu tato instituce umožňuje minimalizovat nesoulad mezi budoucími potřebami a budoucími příjmy. V podmínkách nejistoty tedy bude racionální člověk distribuční elementy ve své volební úvaze opomíjet. Buchanan na tomto místě přejímá a aplikuje závěry, ke kterým došel společně s Gordonem Tullockem v práci *The Calculus of Consent*, ve které se věnovali analýze volby mezi pravidly pro tvorbu kolektivního rozhodnutí obecně.⁴⁹

V souvislosti s naším tématem je důležité zdůraznit dvě věci: zaprvé, že eliminace distribučních elementů v rozhodovací úvaze jednotlivce při volbě fiskálních institucí není dostatečně a řádně zdůvodněná; zadruhé, že v pozadí teorie fiskální volby ve skutečnosti jisté hodnotící úsudky jsou, přestože se snaží deklarovat opak. V předcházející kapitole jsem upozornila na to, že z hlediska struktury a výstavby teorie neexistují žádné důvody, kvůli kterým by se jednotlivci nemohli při rozhodování na druhé úrovni volby opírat o pravděpodobnosti či subjektivní odhady. Tvrzení, že lidé při rozhodování o fiskálních pravidlech neberou v úvahu svá očekávání ohledně budoucího vývoje, je ve skutečnosti ad hoc hypotéza, jejímž hlavním úkolem je řešit rozpor mezi alokační a distribuční funkcí fiskální soustavy, a to tím, že její distribuční elementy budou při rozhodovací úvaze eliminovány. Druhý problém souvisí s deklarovanou hodnotovou neutralitou a zcela konkrétním pojetím spravedlnosti, které v pozadí teorie fiskální volby stojí. Buchanan v této souvislosti explicitně odkazuje na práce Johna Rawlse, podle kterého jsou spravedlivé principy takové, které se mohou stát předmětem dohody za férových podmínek.⁵⁰ Přestože Rawls tvrdí, že jeho teorie není morální, ale politická, nelze nevidět, že jeho úvahy mají hodnotovou povahu. Podobně jako zastánce vertikálního pojetí spravedlnosti tvrdí, že fiskální instituce, v rámci které lidé s vyšším příjmem platí vyšší daně než lidé s nižším příjmem, je spravedlivá, zastánce teorie fiskální volby tvrdí, že spravedlivá je taková instituce, která byla zvolena za „závojem nevědomosti“. Žádný principiální rozdíl zde není.

Problém rovnosti

Jednotlivci si při rozhodování o fiskální konstituci nejsou dostatečně jisti svojí budoucí pozicí. Když se rozhodují o pravidlech, nemohou vědět, o jakých návrzích se v jejich rámci bude v budoucnu rozhodovat, a i kdyby to věděli, nemohli by znát své budoucí postoje k těmto

⁴⁹ Viz BUCHANAN, James M. – TULLOCK, Gordon. *The calculus of consent. Logical foundation of constitutional democracy*. Ann Arbor : The University of Michigan Press, 1962.

⁵⁰ Srov. BUCHANAN, James M. *Veřejné finance v demokratickém systému*. Brno : Computer Press, 1998, s. 304. Buchanan zde odkazuje na některé Rawlsovy články, ve kterých formuluje svůj koncept spravedlnosti jako férovosti. Pro detailnější vhléd viz RAWLS, John. *Spravedlivost jako férovost*. Bratislava : Kalligram, 2007.

návrhům. Možnost efektivního, spravedlivého či férového institucionálního uspořádání je tedy zaručena tím, že nikdo neví, jaké bude jeho postavení, jaké budou jeho příjmy, jaké budou jeho potřeby. Předpoklad, že ve stádiu vyjednávání jsou si všichni v určitém ohledu rovni, se stal terčem intenzivní kritiky. Je rovnost pro ustanovení optimálních pravidel skutečně nutná? A pokud ano, neměli bychom se, tváří v tvář existujícím nerovnostem, představy optimálního fiskálního systému vzdát? Není efektivní a spravedlivá fiskální soustava nedosažitelná iluze? Buchanan námitku poukazující na idealitu předpokladu rovnosti přijal a ve svém dalším zkoumání se pokusil ukázat, že jistá možnost ustanovení efektivních a spravedlivých pravidel existuje, i když předpoklad výchozí rovnosti opustíme. V práci *The Limits of Liberty* tvrdí, že optimální fiskální soustava může vzniknout jako výsledek sobeckého, na vlastní zájem orientovaného chování, pokud její prvky budou součástí konstituční, společenské smlouvy.⁵¹

Základní ambicí teorie společenské smlouvy, jejíž kořeny sahají k Thomasi Hobbesovi či Johnu Lockovi, je vysvětlit vznik lidské společnosti nikoli na základě dohody mezi lidmi a nějakým nadpřirozeným jsouncem (například Bohem), ale na základě dohody mezi jednotlivými lidmi samotnými. V rámci společenské smlouvy jsou ustanovena základní pozitivní práva, jako je například vlastnické právo, dále systém norem, které usměřňují lidské chování, a institucí, které zajišťují jejich dodržování. Buchanan tvrdí, že její součástí jsou i pravidla pro kolektivní rozhodování. Mohou být základní prvky fiskální soustavy součástí konstituční smlouvy? Jakou roli v procesu jejího vyjednávání hrají? Můžeme na pravidla upravující sdílení nákladů na financování veřejných statků skutečně pohlížet jako na nepřímá práva? Podívejme se podrobněji na to, jak podle Buchanana takový proces ustanovení společenské smlouvy vypadá a jaká jsou jeho možná úskalí.

Proces utváření konstituční smlouvy ilustruje Buchanan na příkladu společenství dvou jednotlivců, Robinsona A a Robinsona B, kteří jsou nuceni žít společně na jednom ostrově.⁵² Jejich počáteční nerovnost je možné rozdělit přinejmenším na dva druhy: oba jednotlivci se budou lišit jednak pokud jde o jejich schopnosti, jednak pokud jde o jejich preference. Základním předpokladem vzniku jakékoli pozdější společenské smlouvy je ustanovení přirozené rovnováhy v jejich anarchistickém soužití. Rovnováha anarchistického uspořádání je dosažena v bodě, ve kterém každý z Robinsonů využívá část zdrojů na produkci statků, část na jejich ochranu a část na pokusy ukrást zásoby toho druhého. Tato rovnováha nemůže být dosažena na základě nějaké smlouvy, je to zcela přirozený stav, jehož charakteristickou je určitá stabilita, a to jak pro každého jednotlivce, tak pro společnost jako celek. V bodě anarchistické rovnováhy nemá ani jeden z Robinsonů žádný vnitřní motiv měnit své chování.

⁵¹ *The limits of Liberty* (1975). Slovenský předklad in BUCHANAN, James M. *Hranice slobody. Medzi anarchiou a Leviatanom*. Preložila Ľubica Hábová. 1. vyd. Bratislava : Archa, 1996.

⁵² V následujícím textu se budu opírat o 4. kapitolu Buchanany práce *Hranice svobody*, ve které tento proces podrobně popisuje. Viz BUCHANAN, James M. *Hranice slobody. Medzi anarchiou a Leviatanom*. Bratislava : Archa, 1996, s. 66 – 91.

Jakákoli další změna může být způsobena pouze vnějšími vlivy. Pro možnost uzavření dalších dohod je dosažení toho přirozeného stavu nutnou podmínkou.

Prvním krokem ke vzájemné spolupráci může být uvědomění si faktu, že kdyby oba Robinsonové na sebe navzájem neútočili, mohli by zdroje používané na výrobu zbraní použít na výrobu jiných statků a tímto způsobem dosáhnout vyššího individuálního užitku. Uzavření dohody o odzbrojení tedy může být ve srovnání s anarchistickou rovnováhou Pareto-zlepšením, pokud si ani jeden z nich nepolepší na úkor druhého. Dohoda o uzavření míru musí být podle Buchanana oboustranná a dobrovolná a její součástí je i zárodek vzniku pozitivních práv, kdy každý jedinec uzná hranice svobody toho druhého. Dalším krokem ve spolupráci souvisí s užitky, které mohou oběma Robinsonům přinést vzájemné obchodování, vzájemná směna statků. Pokud z této směny získají oba, pak můžeme znovu říci, že ve srovnání s předcházející úmluvou jde o změnu, která má charakter Pareto-zlepšení. Na této úrovni dohody dochází také k definování vlastnických práv a vznikají základní pravidla pro směnu. Důležité je to, že jak smlouva o obchodu, tak smlouva o odzbrojení vyžaduje nejen vymezení určitých pravidel a práv, ale také jejich vzájemné respektování. Zatímco pro společenství dvou jednotlivců je dodržování smlouvy bezproblémové, pro větší společnosti je již třeba vymezit také určité nástroje donucení a tyto zahrnout do samotné konstituční dohody.

Pro společnosti skládající se ze dvou Robinsonů je dobrovolné dodržování pravidel a práv ustanovených v obou krocích bezproblémové. Pro každého jednotlivce, jehož cílem je maximalizovat vlastní užitek, je rozumné, aby dohodu dodržoval, protože jeho chování ovlivňuje chování toho druhého. Buchanan výhody a nevýhody spolupráce a nespolečné ilustruje pomocí analogie s klasickým věžňovým dilematem. Každý Robinson má na výběr dvě strategie, buď dohodnutá práva respektovat, anebo je nerespektovat. To, k jakým ziskům dané chování povede, zachycuje výplatní matice na obrázku č. 2. Pro Robinsona A je nejvýhodnější vyhybat se smluvním závazkům a práva nerespektovat právě tehdy, když Robinson B tyto závazky a práva respektovat bude. A naopak Robinson B bude maximalizovat svůj užitek právě tehdy, pokud bude porušovat práva, zatímco Robinson A je porušovat nebude. Protože však chování jednoho bezprostředně ovlivňuje chování druhého, budou oba Robinsonové motivováni k tomu, aby si svá práva vzájemně respektovali. Jejich rovnováha se tedy ustanoví v buňce I. Řečeno jinými slovy, konstituční smlouva pro společnost dvou jednotlivců nebude obsahovat donucovací pravidla, protože zásada racionality velí každému z nich spolupracovat bez dalších zvláštních podmínek.

Obrázek č. 2: Dilema anarchistů

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

Pramen: Buchanan, James M. *Hranice slobody*, s. 80.

Problém s dodržováním smlouvy a potřeba zahrnout do jejího rámce také nějaké nástroje donucení vzniká ve společenství s větším počtem členů. Ve velké společnosti se přímá vazba mezi vzájemným chováním vytrácí a pro každého jednotlivce je racionální dohodu dobrovolně nedodržovat. Součástí konstituční smlouvy tedy v takové společnosti budou nejen pozitivní práva a pravidla, ale také nástroje na jejich prosazování a sankce za jejich nedodržení.

V souvislosti s naším zkoumáním je důležité identifikovat důvody, které vedou Buchanana k tvrzení, že součástí této společenské smlouvy by měla být také pravidla týkající se kolektivního rozhodování. Ty souvisí s podmínkami spolupráce, resp. s přechodem od anarchistického uspořádání ke společnosti založené na právech a pravidlech. Jde totiž o to, že změna od anarchistické rovnováhy k dohodě o odzbrojení a posléze pak k dohodě o obchodu nemusí být nutně pareto-zlepšením, pokud je počáteční nerovnost mezi schopnostmi a preferencemi jednotlivých individuí příliš vysoká. Bude-li členem společnosti jednatel, kterého složení zbraní nevynese na vyšší indifferenční křivku, pak jeho ochota přistoupit na dohodu, může být podle Buchanana podmíněna buď nějakým jednostranným transferem, přerozdělením zdrojů, anebo nějakými dodatečnými pravidly, kterým daný jednatel bude přisuzovat pozitivní hodnotu. Buchanan uvažuje jedince, pro kterého není výhodné přistoupit na dohodu o odzbrojení, protože si touto změnou ve srovnání s pozicí, které dosahuje v anarchistickém uspořádání, moc nepolepší a protože si uvědomuje problémy, které lze očekávat s jejím respektováním. Pokud ale součástí dohody bude také ustanovení, že „veřejné statky“ (tj. především náklady na dodržování smlouvy a jejího vynucení) budou financovány

formou progresivního zdanění příjmu, pak uvažovaný jedinec, bude-li očekávat, že bude mít buď nadprůměrně větší požadavky na veřejné statky, nebo podprůměrné příjmy, může tomuto ustanovení přisoudit pozitivní hodnotu a na dohodu o odzbrojení nakonec přistoupit. V jiném případě by muselo dojít k redistribuci.⁵³ Obecně lze tedy říci, že zahrnutí pravidel kolektivního rozhodování do společenské smlouvy usnadňuje dosažení shody mezi smluvními stranami. Podle Buchanana se množina těchto pravidel může dotýkat několika 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 dělicí čára mezi soukromým a veřejným či vládním sektorem ekonomiky. V rámci těchto ustanovení 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.“⁵⁴ Konečnou podobu konstitučního mixu pak může ovlivnit jak velikost společenství, tak také stupeň a rozdělení původních nerovností. Čím větší společenství a čím větší nerovnosti mezi jejími členy, tím více pravidel a institucí týkajících se tvorby a uplatňování kolektivního rozhodnutí bude pro dosažení společenské smlouvy potřeba.

Koncepce, které chápe základní práva, pravidla a instituce jako výsledek smluvního vyjednávání, není sama o sobě bezproblémová a lze proti ní postavit koncepci alternativní, která pohlíží na práva, pravidla a instituce jako na prostředek koordinace, který má konvenční charakter. Přestože se na první pohled může zdát, že se tyto koncepce vzájemně nevylučují a že by je bylo možné lehce smířit, ve skutečnosti mezi nimi existuje významný rozpor, který se dotýká jak samotné povahy práv, pravidel a institucí, tak také procesu jejich ustanovení.⁵⁵ Klíčovým bodem výše naznačené Buchananovy pozice je tvrzení, že ke společenské smlouvě se musí připojit všichni členové společnosti, a to dobrovolně. Zahrnutí pravidel pro kolektivní rozhodování či financování nákladů veřejných statků pak představuje jeden z prostředků, jak jednotlivce k uzavření takové dohody motivovat. Podle Buchanana tedy i lidé, kteří kradou, souhlasí a dobrovolně přistupují na zákony, které krádeže trestají.⁵⁶ Tento pohled je velice kontroverzní a odporuje naší intuitivní představě, podle které podstata zákonů a pravidel spočívá v tom, že mohou být uplatňována i na ty, kteří s nimi nesouhlasí. Druhou věcí je, že z Buchananovy pozice dokážeme jen velmi těžko vysvětlit, jakým způsobem mohou lidé zjistit, že je pro ně spolupráce výhodná. David Hume, u něhož se hledají kořeny koncepce pohlížející na práva a pravidla jako na zvyky, v této souvislosti píše: „*Pro utvoření*

⁵³ Viz BUCHANAN, James M. *Hranice slobody. Medzi anarchiou a Leviatanom*. Bratislava : Archa, 1996, s. 87 – 88.

⁵⁴ Citováno podle českého překladu, s. 60.

⁵⁵ Srov. MUELLER, Dennis C. *Public choice. III*. Cambridge : Cambridge University Press, 2003, s. 634 – 639.

⁵⁶ Srov. také BUCHANAN, James M. *Pozitivní ekonomie, ekonomie blahobytu a hospodářská politika*. In *Politika očima ekonomů*. Praha : Liberální institut, 2002, s. 104.

*společnosti je však potřebné nejen to, aby byla výhodná, ale také to, aby si lidé byli těchto výhod vědomi, a není možné, aby toto poznání získali v jejich divokém, necivilizovaném stavu jen studiem a úvahou.*⁵⁷ Buchanan se na Huma odvolává při vysvětlování vzniku vlastnických práv, Humův pohled na tuto problematiku je však odlišný.⁵⁸ Podle Huma ustanovení vlastnických práv pojem spravedlnosti již předpokládá. Spravedlnost je ctnost, která plodí uspokojení a souhlas a která vyvstává z okolností a potřeb lidstva jako celku. Podle Hume jsou důležité dvě věci: jednak to, že spolupráce vede k vyššímu užitku, a jednak také to, že trestání porušování pravidel se líbí a je hodnoceno jako morálně dobré. Řečeno jinými slovy, všeobecný prospěch pro vznik vlastnických práv nestačí. Člověk respektuje vlastnická práva druhých nikoli proto, že existují pravidla donucení, ale proto, že je takové chování druhými schvalováno.

Návrhy ekonomů

Buchanan odmítá čistě pozitivní ekonomii, která nenechává žádný prostor pro praktickou politiku. Úkolem ekonomů je hledat přijatelné „společenské kompromisy“.⁵⁹ Ekonomové by podle jeho názoru měli předkládat návrhy změn, které budou založeny nikoli na představě o tom, jaké preference by lidé měli mít, ale na tom, jak věří, jaké preference lidé ve skutečnosti mají. Základem návrhu na reformu by tedy měl být odhad individuálních preferencí. Pojem domnělé efektivity, který Buchanan v této souvislosti používá, naznačuje, že předkládané návrhy mohou mít pouze provizorní povahu. Jsou to jen hypotézy, předpoklady o struktuře hodnot jednotlivců, které mohou být vyvráceny jednoduše tím, že nebudou přijaty. Úkolem ekonoma podle Buchanan není preferovat jednu alternativu před druhou, ale pouze poukazovat na jejich možné výhody a nevýhody. Teprve v případě, že je v nějakém návrhu dosaženo jednomyslného shody, lze změnu, který takový návrh předpokládá, označit za Pareto-zlepšení. Buchanan v souvislosti s otázkou pravidel kolektivního rozhodování apeluje na odpovědnost ekonomů, a to především v případech, kdy je jednomyslná shoda nahrazována prostým většinovým pravidlem. Pokud ponechám stranou sporné tvrzení, podle kterého ekonom může usilovat o shodu pouze mezi rozumnými lidmi a které je v rozporu s Buchananovou demokratickou rétorikou, nabízí se otázka, proč nejsou z teorie fiskální volby odvozovány žádné konkrétní návrhy na reformu fiskální soustavy?

⁵⁷ „But, in order to form society, it is requisite not only that it be advantageous, but also that men be sensible of these advantages; and it is impossible, in their wild uncultivated state, that by study and reflection alone they should ever be able to attain this knowledge.“ HUME, David. *Political writings*. Indianapolis/Cambridge : Hackett Publishing Company, 1994, s. 8.

⁵⁸ Srov. BUCHANAN, James M. *Hranice slobody. Medzi anarchiou a Leviatanom*. Bratislava : Archa, 1996, s. 73 a HUME, David. *Political writings*. Indianapolis/Cambridge : Hackett Publishing Company, 1994, s. 7 – 20.

⁵⁹ Buchanan svoje názory na roli ekonomů v praktické politice zformuloval ve svém článku *Pozitivní ekonomie, ekonomie blahobytu a hospodářská politika* (1959). Dále pak v textu *What should economists do?* a v některých dalších článcích, které jsou součástí stejnojmenného výběru. Viz BUCHANAN, James M. *Pozitivní ekonomie, ekonomie blahobytu a hospodářská politika*. In *Politika očima ekonoma*. Praha : Liberální institut, 2002, s. 93 – 113 a BUCHANAN, James M. *What should economists do?* Indianapolis : Liberty Press, 1979.

Jakým způsobem nebo čím by bylo potřeba analýzu rozhodovací úvahy jednotlivce ve fiskální volbě doplnit, aby bylo možné nějaké návrhy pro praktickou politiku formulovat?

Přijmeme-li Buchananovo tvrzení, že ekonom při formulaci návrhů musí vycházet z odhadů, jaké preference lidé ve skutečnosti mají, měli bychom předpoklady, na kterých teorie veřejné volby stojí, odmítnout. Ve třetí kapitole této práce jsem poukázala na výsledky četných experimentálních výzkumů, které prokázaly, že lidé ani v čistě ekonomických rozhodnutích nesledují jen svůj vlastní zájem a svůj vlastní užitek. Zakládat domnělou efektivitu na předpokladu sebezájmu a maximalizace užitku je chybné. Při výstavbě teorie fiskální volby se konstruují omezení, jejichž cílem je zabránit jednotlivci chovat se jako černý pasažér. Pokud však výsledky empirických zkoumání ukazují, že oportunistické chování se neprojevuje tak často, jak se obecně předpokládá, a že existují faktory, které mohou míru spolupráce ovlivnit, neměla by být teorie vystavěna spíše takovým způsobem, aby z ní bylo možné vyvodit návrhy, které kooperativní chování podporují a umocňují? Domnívám se, že hlavní důvod nemožnosti vyvodit z teorie fiskální volby doporučení pro reformu fiskální soustavy, je ve své podstatě metodologický. Teorie, která při přijímání předpokladů nehledí na důsledky, které z ní mohou vyplynout pro praxi, může jen stěží tyto svoje předpoklady zdůvodnit a obhájit. Výchozím bodem jakékoli teorie by měla být formulace problému. Na jakou otázku se pokouší dát teorie fiskální volby odpověď? Jaký problém se analýza vlivu fiskálních institucí na volební úvahu jednotlivce v kolektivním rozhodování snaží řešit? Ani na konci tohoto zkoumání nedokážu dát na tyto otázky smysluplnou odpověď. Buchanan v úvodu své práce píše, že jeho cílem je předložit model fiskálního procesu, který bude založen na zcela jiném systému hodnot, než jaký předpokládají zastánci tradičních veřejných financí.⁶⁰ Čím je však takový postup zdůvodněn? Nepopírám, že každá teorie si může zvolit svoje předpoklady a východiska zcela svobodně a libovolně. Domnívám se však, že nebudou-li brány v úvahu možné praktické implikace již v počáteční fázi konstrukce, může se stát, že jejím výsledkem nebude nic víc než pouhé formální cvičení.

⁶⁰ Srov. BUCHANAN, James M. *Veřejné finance v demokratickém systému*. Brno : Computer Press, 1998, s. xiii – xvi.

Závěr

Hlavní ambice této práce ležely především v teoretické rovině. Mým cílem bylo prozkoumat odůvodněnost předpokladů teorie veřejné volby, její strukturu a výstavbu, její prediktivní a explanační potenciál v oblasti veřejných financí. Výsledky zkoumání lze shrnout do několika základních tezí:

- Behaviorální předpoklady, na nichž teorie veřejné volby stojí, jsou v rozporu s výsledky, ke kterým dochází současná neuroekonomie a experimentální ekonomie.
- Strategie, která se snaží teoretické předpoklady obhajovat jako zjednodušení užitečná pro cíle modelování, není pro zastánce teorie veřejné volby dostupná, protože tyto předpoklady mají přímý vliv jak na prediktivní, tak na explanační sílu teorie.
- Podmínky, které teorie veřejné volby formuluje pro racionální chování, jsou příliš inklusivní. V rámci teorie fiskální volby nejsme schopni rozlišit, zda určitá volba byla provedena na základě změny preferencí, anebo byla iracionální.
- Empirická evidence, která je v souladu s předpověďmi teorie fiskální volby, může být v souladu také s předpověďmi alternativní teorie. A naopak evidence, která v souladu s teorií fiskální volby není, může být zcela konzistentně popsána pomocí obecnějšího výkladového schématu.
- Teorie fiskální volby neodpovídá uspokojivě na otázku, proč je racionální na úrovni operativní volby akceptovat neznalost či opírat se o pravděpodobnosti a subjektivní odhady, zatímco na úrovni konstitutivní volby nikoli.
- Teorie fiskální volby neříká, jakým způsobem mohou lidé zjistit výhody kooperativního jednání, přestože je uvědomění si těchto výhod popisováno jako nutná podmínka procesu ustanovení společenské smlouvy, jejíž součástí by měla být i pravidla kolektivního rozhodování.
- Nemožnost vyvodit z teorie fiskální volby konkrétní doporučení a rady pro reformu fiskálních soustav je dána pravděpodobně tím, že při volbě předpokladů nejsou brány v úvahu důsledky, které z nich mohou vyplývat pro praxi.

Seznam použitých zdrojů:

- BUCHANAN, James M. – MUSGRAVE, Richard A. *Public finance and public choice: two contrasting visions of the state*. Cambridge, Mass. : MIT Press, 1999. 272 s. ISBN 0262024624
- BUCHANAN, James M. – TULLOCK, Gordon. *The calculus of consent: logical foundations of constitutional democracy*. Ann Arbor : University of Michigan Press, 1962. 361 s. ISBN 0472061003
- BUCHANAN, James M. A public choice approach to public utility pricing. *Public Choice*. 1968, vol. 5, no. 1, s. 1-17.
- BUCHANAN, James M. *Hranice slobody. Medzi anarchiou a Leviatanom*. Přeložila Ľubica Hábová. 1. vyd. Bratislava : Archa, 1996, 236 s. ISBN 807115072X
- BUCHANAN, James M. *Politics as public choice*. Indianapolis : Liberty Fund, 2000. 497 s. ISBN 0865972389
- BUCHANAN, James M. *Politika očima ekonoma*. Přeložila Daniela Kratochvílová a Mojmir Hampl. Praha : Liberální institut, 2002, 136 s. ISBN 8086389219
- BUCHANAN, James M. *Veřejné finance v demokratickém systému*. Přeložila Eva Nevrlá. 1. vyd. Brno : Computer Press, 1998. 324 s. ISBN 8072261169
- BUCHANAN, James M. *What should economists do?* Indianapolis : Liberty Press, 1979. 292 s. ISBN 0913966657
- CAPLAN, Bryan. Rational ignorance. In ROWLEY, Charles K. – SCHNEIDER, Friedrich. *The Encyclopedia of public choice*. New York : Kluwer Academic Publishers, 2004. ISBN 0306478285
- CULLIS, John - JONES, Philip. *Public finance and public choice*. 2nd ed. Oxford : Oxford University Press, 1998. 422 s. ISBN 0198775792
- DAMASIO, Antonio R. *Descartesův omyl. Emoce, rozum a lidský mozek*. Přeložila Lucie Motlová a Alžběta Hesová. 1. vyd. Praha : Mladá fronta 2000. 259 s. ISBN 8020408444
- DICKHAUT, J. – RUSTICHINI, A. Neuroeconomics. In DURLAUF Steven N. – BLUME Lawrence E. *The new Palgrave dictionary of economics*. Volume 6. Houndmills : Palgrave Macmillan, 2008, s. 1 – 5. ISBN 9780230226425
- FEHR, Ernst – FISCHBACHER, Urs. The nature of human altruism. *Nature*. 2003, vol. 425, s. 785 – 791.
- FEHR, Ernst – FISCHBACHER, Urs. Third-party punishment and social norms. *Evolution and Human Behaviour*. 2004, vol. 25, no. 2, s. 63 – 87.
- FESSLER, Daniel, M. T. Emotions and cost-benefit assessment. The role of shame and self-esteem in risk taking. In SETLEN, Reinhard – GIGERENZER, Gerd. *Bounded rationality: The adaptive toolbox*. Cambridge, MA : The MIT Press, 2001, s. 191 – 214.

- FISCHBACHER, Urs – GÄCHTER, Simon – FEHR, Ernst. Are people conditionally cooperative? Evidence from a public goods experiment. *Working Paper Series*, Institute for Empirical Research in Economics, University of Zurich, Working Paper. 2000. no. 16. ISSN 1424-0459
- GALISON, Peter. *How experiments end*. Chicago : University of Chicago Press, 1987. 330 s. ISBN 0226279154
- GÜTH, W. – SCHMITTBERGER, R. – SCHWARZE, B. An experimental analysis of ultimatum bargaining. *Journal of Economic Behavior and Organization*. 1982, vol. 3, no. 4, s. 367 – 388.
- HUME, David. *Political writings*. Indianapolis/Cambridge : Hackett Publishing Company, 1994, 258 s. ISBN 0872201600
- JACKSON, Peter M. – BROWN, C. V. *Ekonomie veřejného sektoru*. Přeložil Václav Urbánek. 1. vyd. Praha : Eurolex Bohemia, 2003. 733 s. ISBN 8086432092
- JASTRZEMBSKÁ, Zdeňka. *Aspekty vysvětlení: hledání explanačních znalostí*. 1. vyd. Olomouc : Nakladatelství Olomouc, 2009. 120 s. ISBN 9788071822790
- MCKIM, Vaughn R. – TURNER, Stephen P. *Causality in crisis?: statistical methods and the search for causal knowledge in the social sciences*. Notre Dame, Ind. : University of Notre Dame, 1997. 410 s. ISBN 0268008132
- MCLEAN, Iain. *Public choice: an introduction*. Oxford : Blackwell, 1994. 222 s. ISBN 0631138390
- MUELLER, Dennis C. *Public choice. III*. 1st ed. Cambridge : Cambridge University Press, 2003. 768 s. ISBN 0521894751
- MUSGRAVE, Richard A. – MUSGRAVE, Peggy B. *Veřejné finance v teorii a praxi*. Přeložila Věra Kameníčková. 1. vyd. Praha : Management Press, 1994. 581 s. ISBN 8085603764
- OKASHA, S. *Biological altruism*. *Stanford Encyclopedia of Philosophy (Winter 2008 edition)* [online]. 2008, last revision 28th October 2008 [cit. 2010-05-27]. Dostupné z: <http://plato.stanford.edu/entries/altruism-biological/>
- RAWLS, John. *Spravodlivost' ako férovosť*. Přeložil Richard Cedzo. 1. vyd. Bratislava : Kalligram, 2007. 334 s. ISBN 8071499110
- ROWLEY, Charles K. – SCHNEIDER, Friedrich. *The Encyclopedia of public choice*. New York : Kluwer Academic Publishers, 2004. ISBN 0306478285
- SAMUELSON, Paul A. The pure theory of public expenditure. *The Review of Economics and Statistics*. 1954, vol. 36, no. 4, s. 387 – 389.
- SEN, Amartya K. Behaviour and the concept of preference. *Economica*. 1973, vol. 40, no. 153, s. 241 – 259.
- SEN, Amartya K. Rational fools: a critique of the behavioral foundations of economic theory. *Philosophy and Public Affairs*. 1977, vol. 6, no. 4, s. 317 – 344.

- SETLEN, Reinhard – GIGERENZER, Gerd. *Bounded rationality: The adaptive toolbox*. Cambridge, MA : The MIT Press, 2001. 377 s. ISBN 0262072149
- SCHRAM, A. Experimental public choice. In ROWLEY, Charles K. – SCHNEIDER, Friedrich. *The Encyclopedia of public choice*. New York : Kluwer Academic Publishers, 2004. ISBN 0306478285
- SIMON, Herbert A. A behavioral model of rational choice. *The Quarterly Journal of Economics*. 1955, vol. 69, no. 1, s. 99 – 118.
- SMITH, Adam. *Pojednání o podstatě a původu bohatství národů*. Přeložil Vladimír Irgl a kol. Nové, přepracované vyd. opatřené margináliemi. Praha : Liberální institut, 2001. 986 s. ISBN 8086389154
- STIGLITZ, Joseph E. *Ekonomie veřejného sektoru*. Přeložil Ondřej Schneider a Tomáš Jelínek. Praha : Grada Publishing, 1997. 661 s. ISBN 8071694541
- TVERSKY, Amos – KAHNEMAN, Daniel. Prospect theory: an analysis of decision under risk. *Econometrica*. 1979, vol. 47, no. 2, s. 263 – 291.
- TVERSKY, Amos – KAHNEMAN, Daniel. The framing of decisions and the psychology of choice. *Science*. 1981, vol. 211, no. 4481, s. 453 – 458.
- VAN FRAASSEN, Bastiaan C. *The scientific image*. 1st pub. Oxford : Clarendon Press, 1980. 235 s. ISBN 0198244274