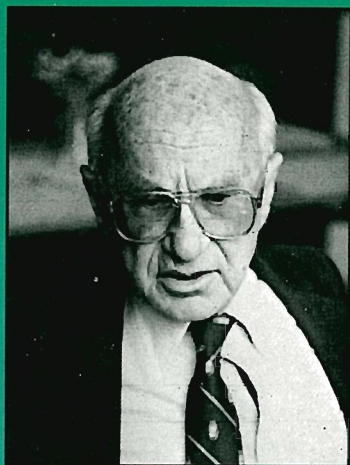


KAPITALISMUS A SVOBODA

**MILTON
FRIEDMAN**



FINANČNÍ PROSTŘEDKY NA VYDÁNÍ TÉTO KNIHY
POSKYTLA ČESKÁ POJIŠŤOVNA



Pomoc při získání vydavatelských práv poskytl Institute for Humane Studies, George Mason University, Fairfax, Virginia, USA

Milton Friedman

KAPITALISMUS A SVOBODA

Autorizovaný překlad z amerického vydání publikovaného
The University of Chicago Press, Ltd.
Copyright © 1962, 1982 by University of Chicago
Copyright © Liberální institut, 1993

Všechna práva jsou vyhrazena. Žádná část knihy nesmí být
reprodukována nebo dále šířena v žádné formě, žádnými prostředky,
elektronickými nebo mechanickými, bez písemného souhlasu Liberálního
institutu.

Translation © Jiří Jonáš, 1993
Vědecká redakce: Jiří Hlaváček, Jiří Schwarz
Jazyková redakce: Ivana Mergerová, Olga Janečková

ISBN 80 - 85787 - 33 - 4

Obsah

Předmluva k českému vydání		7
Předmluva k vydání v roce 1982		10
Předmluva k vydání v roce 1962		13
Úvod		15
Kapitola I	Vztah mezi ekonomickou a politickou svobodou	20
Kapitola II	Úloha vlády ve svobodné společnosti	32
	Vláda jako tvůrce pravidel a soudce	34
	Vládní kroky v případech technického monopolu a efektů sousedství	36
	Vládní zásahy z paternalistických důvodů	40
Závěr		42
Kapitola III	Kontrola peněz	44
	Komoditní standard	46
	Měnový úřad s volností rozhodování	49
	Pravidla místo úřadů	54
Kapitola IV	Mezinárodní finance a organizace obchodu	58
	Význam mezinárodního měnového řádu pro ekonomickou svobodu	58
	Úloha zlata v americkém měnovém systému	59
	Platby na běžném účtu a únik kapitálu	61
	Alternativní mechanismus dosažení rovnováhy zahraničních plateb	63
	Plovoucí měnové kurzy jako řešení svobodného trhu	66
	Politická opatření nezbytná pro svobodný trh zlata a deviz	68
	Odstranění omezení obchodu ze strany Spojených států	70
Kapitola V	Fiskální politika	73
Kapitola VI	Úloha vlády v procesu vzdělávání	81
	Obecné vzdělávání občanů	81
	Vysokoškolské a univerzitní školství	91
	Odborné školství	93

Kapitola VII	Kapitalismus a diskriminace	99
	Legislativní činnost v oblasti	
	“spravedlivé zaměstnanosti”	101
	Zákony o právu na práci	104
	Segregace ve školství	106
Kapitola VIII	Monopoly a společenská odpovědnost	
	podnikatelů a odborů	108
	Rozsah monopolu	109
	Zdroje monopolu	115
	Přiměřená vládní politika	118
	Společenská odpovědnost	
	podnikatelů a odborů	119
Kapitola IX	Poskytování licencí k vykonávání povolání	122
	Dvojnáčnost vládního omezování ekonomických	
	aktivit, do nichž se mohou lidé zapojovat	122
	Politické problémy z udělování licencí	127
	Udělování lékařských licencí	132
Kapitola X	Rozdělení příjmů	141
	Etika rozdělování	141
	Pomocná úloha rozdělování	
	podle vyrobené produkce	145
	Fakta o rozdělení příjmů	147
	Vládní opatření určená ke změně rozdělení příjmů	149
Kapitola XI	Opatření týkající se společenského blahobytu	154
	Různá opatření týkající se blahobytu	154
	Starobní a vdovské pojištění	158
Kapitola XII	Zmírnění chudoby	165
	Liberalismus a egalitářství	168
Závěr		170

Předmluva k českému vydání

Když byla před téměř 30 lety poprvé vydána tato kniha, byl na Západě rozšířen názor, že kapitalismus je nespravedlivý a nemorální a že je na nejlepší cestě být vystřídán centrálním plánováním a kolektivismem. Na Východě byly tyto názory rozšiřovány gigantickou propagandou a dezinformacemi a byrokracie ve stejné době oslavovala výsledky sovětského systému. Sovětský kolektivismus podle Chruščovových památných slov byl předurčen k tomu, aby nás "pohřbil".

Od té doby běžely události na Východě a Západě zcela odlišně, než předpovídala většina západních intelektuálů. Co se odehrálo na Východě, znáte lépe než já, proto se soustředím na Západ.

Kampaň za znárodnění průmyslu a detailní centrální plánování, odehrávající se po II. světové válce, na Západě ztratila dech, když socialisté poznali, že znárodnění je receptem na plýtvání, neefektivnost a byrokracii. Odstraněním ziskového motivu se nedosáhlo očekávané vyšší produktivity. Detailní centrální plánování bylo v rozporu s lidskými svobodami, které se lidem usadily v podvědomí a centrální plánování se stalo politicky neudržitelné. Proto socialisté přesunuli své úsilí od znárodnění výrobních prostředků ke znárodnění výsledků výroby, od detailního centrálního plánování k budování státu blahobytu, financovanému vysoce odstupňovanými daněmi.

Když tato kniha byla napsána, tento trend se už výrazně prosadil. Vládní výdaje ve Spojených státech už do 60. let přesáhly třetinu národního důchodu a tento podíl byl ještě vyšší v Británii a skandinávských zemích. Tato tendence zůstala zachována po několik desetiletí a byla pouze zpomalena, ne však odstraněna, volbou Ronalda Reagana ve Spojených státech a Margaret Thatcherové v Británii. Ve Spojených státech dnes vlády přímo utrácí částku rovnající se téměř 45% národního důchodu a žádají po soukromých osobách a podnicích dodatečné výdaje.

Vlády ve Spojených státech nepochybně ovládají celkově více než polovinu produktivních zdrojů společnosti. V tomto smyslu jsme dále než v půli cesty k dokonalému socialistickému státu. Nyní by však stěžejí nějaký občan Spojených států nazval svou zemi socialistickou, a to z jednoduchého prostého důvodu. Několika málo občanům je poskytována nezanedbatelná část jejich blahobytu prostřednictvím vládních programů. Tyto programy jsou však většinou sebezničující, neboť prostě někomu berou, aby mohly dát jiným. Například farmáři produkující mléko jsou

subvencování, aby se udržely vysoké ceny mléka, stejně jsou subvencovány školy a chudí a postižení, aby si mohli koupit drahé mléko.

Jak jsem napsal v této knize: "...větší část nových opatření podniknutých vládou v několika minulých desetiletích nedosáhla svých cílů...Tato opatření jsme si mohli dovolit a byli jsme schopni překonat pouze díky mimořádné životnosti trhu. Neviditelná ruka se ukázala být mocnější v pokroku než viditelná ruka v cestě zpět".

Dnes půjdu mnohem dále. Síla viditelné ruky na cestě zpět ohrožuje překonání síly neviditelné ruky prosadit pokrok. Hospodářství Spojených států je stále ještě nejproduktivnějším hospodářstvím světa. Nyní se však trápíme vážnými sociálními problémy, které vyplývají přímo z vládních opatření. Části New Yorku, které vypadají jako rozbombardované oblasti, jsou přímým důsledkem vládní kontroly nájemného, které vlastníci domů mohou žádat. Stejně žalostné podmínky bydlení v jiných městech jsou výsledkem státní výstavby a subvencování bydlení, restriktivních vládních nařízení o bydlení a předpisů o bydlení v různých oblastech. Vzdělání je v krizi. Současná generace ve Spojených státech je první v naší historii, která bude méně vzdělána než její rodiče, a to se týká zvláště chudých a postižených, díky žalostnému stavu škol v městských centrech. Důvod? Školy jsou převážně zcela státním monopolem. Právo a pořádek se hroutí, centra našich měst se stávají nevhodnými k životu, roste zločinnost, věznice jsou přeplněné, přestože se staví v rekordních termínech. Důvod? Tak zvaná drogová válka je vedena neúspěšně. Vytváří vlnu násilí a zločinu a v mnoha případech postihuje zcela nevinné oběti. Věznice jsou přeplněny lidmi zavřenými za obchodování s drogami, přesto však ilegální obchod s drogami přežívá. A tato litanie pokračuje.

To vše má přímý vztah k Československu. Přes problémy, s nimiž se Spojené státy potýkají, má velká část jejich obyvatel životní úroveň, kterou jim závidí většina obyvatel světa. Proto svádí považovat Spojené státy a jiné západní země za svůj vzor v domněnku, že zavedení moderního státu blahobytu by mělo být vlastním cílem. Tento cíl by mohl být uskutečnitelný, ať už je žádoucí či ne, v Československu 1939, kdy bylo jednou z nejproduktivnějších a nejbohatších zemí světa. Neviditelná ruka by snad mohla mít dostatek síly nést náklady spojené se zavedením státu blahobytu. Čtyři desetiletí socialismu však uvrhly Československo do stavu, v němž se nachází. Václav Klaus říká: "Třetí cesta je cestou do třetího světa".

Dnešní Spojené státy nejsou správný model pro Československo. Správným modelem je Československo třicátých let, Spojené státy před I. světovou válkou, Británie 19. století anebo snad nejnovější příklad -

Hong-kong v období před tím, než se Britové dohodli s Číňany o jeho převedení pod čínskou správu. To je model, který jsem se pokusil načrtnout v této knize - konkurenční kapitalistická společnost, pevně založená na soukromém vlastnictví a svobodném trhu. Tato slova jsou možná už tři desetiletí stará, ale tyto ideje platí neomezeně. Pocházejí z úvah mých předchůdců a zkušeností staletí.

Československo má velkou příležitost, ale čelí také velkému nebezpečí úpadku a stagnaci hospodářství. Věřím, že tato útlá kniha pomůže uskutečnit příležitost, která povede k cíli - svobodnému a prosperujícímu Československu.

3. května 1991

Milton Friedman
Hoover Institution
Stanford, California, USA

Předmluva k vydání v roce 1982

Přednášky, ze kterých mi moje žena pomohla sestavit tuto knihu, jsem přednesl před čtvrt stoletím. Rekonstruovat intelektuální klima té doby je obtížné i pro osoby tehdy činné, natož pak pro více než polovinu současného obyvatelstva, které bylo v té době mladší deseti let, či ještě vůbec nebylo na světě. Ti z nás, které v tehdejších letech hluboce znepokojovalo nebezpečí, jež znamenal pro svobodu a prosperitu růst vládních intervencí, triumf státu blahobytu a keynesiánských myšlenek, představovali nepatrnou izolovanou menšinu a většina našich kolegů-intelektuálů nás považovala za výstřední.

Dokonce ještě i sedm let po prvním vydání této knihy byly v ní vyjádřené názory natolik vzdálené hlavnímu proudu, že kniha nebyla recenzována v žádném významném národním periodiku - ani v New York Times či Herald Tribune (tehdy ještě vydávaném v New Yorku), v Chicago Tribune, v Time nebo Newsweek, a dokonce ani v Saturday Review - ačkoliv byla recenzována v londýnském Economist a v předních odborných časopisech. A to se jednalo o knihu určenou široké veřejnosti, napsanou profesorem na přední americké univerzitě, knihu, které se mělo v příštích osmnácti letech prodat více než 400 tisíc výtisků. Je nepředstavitelné, že by se podobného zacházení dostalo jiné publikaci, jejímž autorem by byl ekonom s podobným profesionálním postavením, která by však byla nakloněna státu blahobytu či socialismu nebo komunismu.

O tom, jak výrazně se změnilo za poslední čtvrtstoletí intelektuální klima, svědčí naprosto odlišné přijetí mé knihy "Free to Choose" v roce 1980, jejímž spoluautorem je moje žena. Obsahuje stejnou základní filosofii jako kniha "Capitalism and Freedom" a dá se říci, že je jejím "přímým potomkem". Byla recenzována všemi hlavními periodiky, často mimořádně atraktivně a rozsáhle. Nejenže byla částečně přetištěna v Book Digest, ale rovněž byla inzerována na obalu. Za první rok se jí prodalo ve Spojených státech asi 400 tisíc výtisků, byla přeložena do dvanácti jazyků a počátkem roku 1981 byla vydána ve velkém nákladu pro širokou veřejnost v brožované podobě.

Jsme s manželkou přesvědčeni o tom, že v rozdílné kvalitě hledat rozdílné přijetí obou knih nemůžeme. První kniha je více filosofická a abstraktní, a má tudíž hlubší základ. "Free to Choose" má více konkrétních podrobností, méně teoretického rámce, a tak spíše doplňuje než nahrazuje "Capitalism and Freedom".

Na první pohled by se mohlo zdát, že rozdílnost přijetí lze připsat moci televize. Podle "Free to Choose" byl natočen stejnojmenný seriál televizní společnosti PBS, jehož úspěšné uvedení v době vydání knihy jí nepochybně zajistilo vynikající pozici. Jelikož už samotná existence a úspěch televizního programu je svědectvím změn intelektuálního klimatu, bylo by to vysvětlení povrchní. V 60. letech nás nikdy nenapadlo vytvořit podobný televizní seriál jako "Free to Choose". Pokud by se vůbec pro takový program našli sponzoři, nebylo by jich mnoho, a pokud by nějakou náhodou takový pořad byl natočen, prezentované názory by nenalezly mnoho vnímavého publika. Odlišné přijetí druhé knihy a úspěch televizního seriálu jsou společnými důsledky změny názorového klimatu. Myšlenky v obou knihách mají stále daleko k hlavnímu názorovému proudu, ale nyní jsou intelektuálním společenstvím alespoň respektované a s vysokou pravděpodobností téměř běžné mezi širokou veřejností.

Změna názorového klimatu nebyla vyvolána touto ani mnoha jinými knihami se stejnou filosofickou tradicí, jako jsou Hayekova "Road to Serfdom" a "Constitution of Liberty". Na důkaz postačí uvést příspěvky přednesené na sympoziu k publikaci "Capitalism, Socialism and Democracy", vydané v roce 1978 vydavatelem Commentary, v níž se mimo jiné uvádí: "V poslední době začala být myšlenka, že mezi kapitalismem a demokracií může být nutné spojení, přijatelná pro řadu intelektuálů, kteří kdysi takový názor pokládali nejen za nesprávný, ale za politicky nebezpečný." Můj příspěvek se skládal z rozsáhlé citace "Capitalism and Freedom", ze stručnější citace Adama Smitha a ze závěrečného pozvání: "Vítejte na palubě."¹ Nepočítám-li tento můj příspěvek, ještě v roce 1987 vyjadřovalo pouze 9 z 25 příspěvků na sympoziu názory, které mohly být klasifikovány jako sympatizující s hlavním poselstvím "Capitalism and Freedom".

Změnu názorového klimatu nepřivodila teorie či filosofie, ale zkušenost. Rusko a Čína, které kdysi představovaly pro třídy intelektuálů velké naděje, jasně selhaly. Velká Británie, jejíž fabiánský socialismus tak výrazně ovlivňoval americké intelektuály, se nacházela v hlubokých potížích. Ve Spojených státech byli intelektuálové, kteří vždy představovali stoupence velké vlády a značnou většinou podporovali národní demokratickou stranu, rozčarováni válkou ve Vietnamu a především úlohou, kterou sehráli prezidenti Kennedy a Johnson. Mnohé z rozsáhlých reformních programů - takové vlajkoslávky minulosti jako blahobyť, veřejná bytová výstavba, podpora odborů, spojování škol, federální pomoc vzdělávání, dobročinné akce - se obrátily v popel. Jejich kapsy byly zasaženy, podobně jako u ostatního obyvatelstva, inflací a vysokými daněmi. Nikoliv přesvědčivost

myšlenek vyjádřených v knihách zabývajících se principy, nýbrž tyto jevy vysvětlují přechod od zdrcující porážky Barry Goldwatera v roce 1964 k přesvědčivému vítězství Ronalda Reagana v roce 1980, což byli dva muži se stejným programem a poselstvím.

Co je potom úlohou knihy jako je tato? Podle mého názoru má dvojí poslání: Za prvé, poskytnout námět k diskusi. Jak jsme napsali v předmluvě k "Free to Choose": "Jediná osoba, která vás může plně přesvědčit, jste vy sám. Musíte o problému ve volných chvílích přemýšlet, zvažovat četné argumenty, nechat je zvolna vykvasit a po určitém čase přeměnit své preference v přesvědčení". Za druhé, a to je důležitější, ponechat možnost volby, dokud si okolnosti nevytvoří změnu. V soukromých a především ve vládních ujednáních existuje obrovská netečnost - tyranie statu quo. Pouze skutečná nebo očekávaná krize vede ke skutečné změně. Když taková krize nastane, závisí další podniknuté akce na myšlenkách, které jsou k dispozici. Jsem přesvědčen, že to je náš hlavní úkol: rozvíjet alternativy existující politiky, udržovat je živoucí a dostupné, dokud se politicky nemožné nestane politicky nevyhnutelným.

Můj osobní příběh může ilustrovat, co mám na mysli. Někdy koncem šedesátých let jsem se dostal na univerzitu ve Wisconsinu do debaty s nenapravitelným kolektivistou Leonem Keyserlingem. Domníval se, že mi zasadí zdrcující úder zesměšňováním mých názorů jako krajně reakčních, a rozhodl se učinit tak předčítáním ze závěru druhé kapitoly této knihy, kde je uveden seznam bodů, o kterých jsem prohlásil, že "nemohou být, jak se domnívám, na základě výše uvedených principů ospravedlněny". S publikem studentů si dobře rozuměl, když procházel moji ostrou kritikou cenových podpor, tarifů atd., až se dostal k bodu 11: "Branná povinnost mužů v mírové době". Můj nesouhlas s návrhem vyvolal bouřlivý potlesk a on ztratil publikum i debatu.

Shodou okolností je tento návrh na mém seznamu čtrnácti neospravedlnitelných vládních aktivit jediný, který byl dosud přijat, avšak ani zde není vítězství v žádném případě definitivní. Pokud jde o řadu ostatních položek, stále více jsme se vzdalovali od principů v této knize obhajovaných, což byl na jedné straně důvod, proč se změnilo názorové klima, a na druhé straně je to důkaz toho, že tato změna měla doposud malý praktický dopad. Svědčí rovněž o tom, že základní kritika, kterou tato kniha předkládá, je v roce 1981 stejně aktuální jako v roce 1962, i když některé podrobnosti a příklady mohou být zastaralé.

Předmluva k vydání v roce 1962

Tato kniha představuje dlouho zpožděný výsledek přednášek, které jsem měl v červnu 1956 na konferenci řízené Johnem Van Sicklem a Benjaminem Roggem ve Wabasch College a sponzorované Volkerovou nadací. V následujících letech jsem vystoupil s podobnými přednáškami na Volkerových konferencích, řízených Arthurem Kempem na Claremont College, Clarence Philbrookem na univerzitě North Carolina a Richardem Leftwichem na Oklahoma State University. V každém případě pokrývaly obsah prvních dvou kapitol této knihy, kde jsou vyloženy principy, jež pak byly aplikovány na různé soubory speciálních problémů.

Jsem zavázán ředitelům jmenovaných konferencí nejen za to, že mě pozvali přednášet, ale ještě více za jejich kritiku a poznámky k nim a za přátelské naléhání zaznamenat je pokusně v písemné formě. Děkuji i Richardu Cornuellovi, Kennethu Templetonovi a Ivanu Bierlymu z Volkerovy nadace, kteří zodpovídali za uspořádání konferencí. Rovněž jsem zavázán účastníkům, kteří mě přinutili svým pronikavým zkoumáním, hlubokým zájmem o problémy a neuhasitelným intelektuálním nadšením znova promyslet mnohé body a opravit četné chyby.

Tato série konferencí vystupuje jako jedna z nejvíce stimulujících intelektuálních zkušeností mého života. Je zbytečné připomínat, že pravděpodobně neexistuje ani jeden ředitel konference či její účastník, který by souhlasil v této knize se vším. Jsem však přesvědčen, že neodmítnou převzít za ni určitou odpovědnost.

Za filosofii obsaženou v této knize a za její četné podrobnosti vděčím mnoha učitelům, kolegům a přátelům, především vynikající skupině, k níž jsem měl tu čest se připojit na univerzitě v Chicagu: Franku H. Knightovi, Henry C. Simondsovi, Lloyd W. Mintsovi, Aaronu Directorovi, Friedrichu A. Hayekovi, George J. Stiglerovi. Prosím za prominutí, že jsem nemohl jmenovitě poděkovat za všechny jejich myšlenky, které najdou v knize vyjádření. Naučil jsem se od nich tolik, a to, co jsem se naučil, se stalo natolik součástí mého vlastního uvažování, že bych nevěděl, jak jednotlivé body k poznámkám pod čarou vybrat.

Neodvážuji se sestavit seznam mnohých ostatních, jimž jsem zavázán, abych se nedopustil nespravedlnosti tím, že z nepozornosti nějaké jméno vynechám. Nemohu však nezmínit své děti, Janet a Davida, které nebyly ochotny přijmout nic jako samozřejmé, a přinutily mě tak vyjádřit technické záležitosti srozumitelným jazykem, čímž se zlepšilo mé chápání problémů

a doufám, že i můj výklad. Současně dodávám, že rovněž ony přijímají odpovědnost pouze za prezentaci názorů, aniž by se s nimi ztotožňovaly.

Čerpal jsem volně z dříve publikovaných materiálů. První kapitolu tvoří přepracovaný materiál, publikovaný dříve pod názvem užitým pro tuto knihu v Felix Morley (ed.), "Essays in Individuality" (University of Pennsylvania Press, 1958), a v opět jiné podobě se stejným názvem v The New Individualist Review, Sv. 1, č. 1 (duben 1961). Kapitola 6 je přepracovaným článkem, publikovaným poprvé pod stejným názvem v Robert A. Dolo (ed.), "Economics and the Public Interest" (Rutgers University Press, 1955). Části ostatních kapitol byly převzaty z mých různých článků a knih.

Refrén "Nebýt mé ženy, nebyla by tato kniha napsána" se stal v akademických předmluvách běžný. V tomto případě to platí doslova. Shromáždila útržky různých přednášek, sladila různé verze, přeložila přednášky do něčeho, co se více podobalo spisovné angličtině, a byla hlavní hnací silou při dokončování knihy. Uznání na titulní stránce je nedostatečné.

Moje sekretářka Muriel A. Porterová představovala v dobách nouze účinného a spolehlivého pomocníka a jsem jí velmi zavázán. Napsala na stroji většinu rukopisu, podobně jako mnohé dřívější verze či jejich části.

Úvod

Prezident Kennedy v často citované pasáži svého nástupního projevu uvedl: "Neptej se, co pro tebe tvoje země může udělat - ptej se, co můžeš udělat ty pro svoji zemi". Výrazným rysem nálad naší doby je, že se kontroverze ohledně této pasáže soustřeďují nikoliv na její obsah, ale na její původ. Ani jedna polovina tohoto prohlášení nevyjadřuje vztah mezi občanem a jeho vládou, který by byl hoden ideálů svobodného člověka ve svobodné společnosti. Z paternalistického "co může pro tebe udělat tvoje země" plyne, že vláda je ochránce a občan chráněncem, což je názor, který se neslučuje s vírou svobodného člověka ve vlastní odpovědnost a vlastní osud. Z organismického "co můžeš udělat pro svoji zemi" plyne, že vláda je pán nebo božstvo a občan jeho sluha nebo věřící. Pro svobodného člověka představuje "země" soubor lidí, ze kterých se skládá, a nikoliv něco, co je nad nimi. Je hrdý na společný odkaz a společné tradice. Vládu však považuje za prostředek, za nástroj, a nikoliv za zdroj přízně a darů, za pána či boha, který má být slepě uctíván a poslouchán. Neuznává žádný národní cíl vyjma konsensu, pokud jde o cíle, které občané individuálně sledují. Neuznává žádný národní motiv vyjma shody individuálních motivů občanů.

Svobodný člověk se nebude ptát ani na to, co může jeho země udělat pro něho, ani na to, co může udělat on pro svoji zemi. Spíše se bude tázat: "Co mohu já a moji spoluobčané udělat prostřednictvím vlády, abychom lépe dostáli našim individuálním povinnostem, abychom se mohli přiblížit našim cílům a především abychom chránili naši svobodu?" A k této otázce připojí další: "Jak můžeme zajistit, aby se vláda, kterou jsme vytvořili, nestala Frankensteinem, který zničí právě tu svobodu, k jejíž ochraně vznikla?" Svoboda je vzácná a křehká rostlina. Náš rozum nám říká a historie to potvrzuje, že velkou hrozbou pro svobodu představuje koncentrace moci. Vláda je pro zachování naší svobody nezbytná, je nástrojem, s jehož prostřednictvím ji můžeme uskutečňovat; při koncentraci moci v rukou politiků je však i hrozbou pro svobodu. I když lidé, kteří touto mocí disponují, mají zpočátku dobrou vůli a i kdyby nebyli zkorumpováni mocí, kterou vykonávají, tato moc přiláká a zformuje lidi jiného ražení.

Jak můžeme z příslibu vlády těžit a zároveň se vyhnout ohrožení svobody? Dva široké principy zakotvené v naší ústavě dávají odpověď na to, proč byla naše svoboda dosud zachována navzdory tomu, že - i když tyto principy byly hlášány jako poučky - v praxi byly často opakovaně porušovány.

Za prvé, rozsah vlády musí být omezen. Jejím hlavním úkolem musí být chránit naši svobodu jak před vnějším nepřitelem, tak před našimi spoluobčany; udržovat zákon a pořádek; vynucovat plnění soukromých smluv a podporovat konkurenční trh. Vedle této hlavní funkce nám může vláda občas umožňovat dosažení i toho, co bychom individuálně dosahovali obtížněji a nákladněji. Avšak každé takové "použití vlády" je zatíženo nebezpečím. Neměli bychom se mu vyhýbat - a ani to není možné - ale než k tomu přistoupíme, měly by jasně převažovat výhody. Spolehne-li se především na dobrovolnou spolupráci a soukromé podnikání, a to jak v ekonomických, tak v jiných činnostech, můžeme zajistit, aby soukromý sektor fungoval jako kontrola moci vládního sektoru a jako účinná ochrana svobody projevu, náboženství a myšlení.

Druhý široký princip říká, že moc vlády musí být rozptýlená. Pokud má vláda vykonávat moc, je lépe, činí-li tak na místní úrovni než na úrovni států, resp. na úrovni států než ve Washingtonu. Pokud nejsem spokojen s tím, co moje místní společenství dělá, ať už se jedná o odvoz odpadků, otázky urbanistického členění města či o školy, mohu se přestěhovat do jiného místního společenství, a i když se k tomuto kroku odhodlá málokdo, samotná možnost učinit ho působí jako kontrola. Pokud nejsem spokojen s tím, co dělá můj stát, mohu se přestěhovat do jiného. Nejsem-li spokojen s tím, co na mě uvaluje Washington, mám v tomto světě žárlivých národů málo alternativ.

Obtížnost vyhnout se nařízením federální vlády činí centralizaci pro její stoupence samozřejmě značně atraktivnější. Jsou přesvědčeni, že jim umožní účinněji uzákonňovat programy, které jsou podle jejich názoru v zájmu veřejnosti, ať už se jedná o přesun prostředků od bohatých k chudým či ze soukromých pro vládní účely. V jistém slova smyslu mají pravdu. Tato mince má však dvě strany. Mít "moc dělat dobro" znamená rovněž mít "moc škodit". Ti, kdo dnes mají moc, nemusí ji mít zítra; a co je ještě důležitější: co jeden člověk považuje za dobro, jiný může považovat za zlo. Velkou tragédií úsilí o centralizaci podobně jako úsilí o zvýšení rozsahu vládních zásahů obecně je, že za ním stojí většinou lidé dobré vůle, kteří budou jako první litovat jeho důsledků.

Zachování svobody je ochranným argumentem pro omezování a decentralizaci vládní moci. Existuje ale rovněž konstruktivní argument: velké pokroky civilizace, ať už v architektuře, malířství, vědě, literatuře, průmyslu či zemědělství, nebyly dosaženy centralizovanou vládou. Kolumbus se nevydal na hledání nové cesty do Číny na základě rozhodnutí parlamentní většiny, ačkoliv ho částečně financoval absolutistický monarcha. Newton a Leibnitz; Einstein a Bohr; Shakespeare, Milton

a Pasternak; Whitney, Mc Cormick, Edison a Ford; Jane Addamsová, Florence Nightingaleová a Albert Schweitzer; nikdo z nich neposunul hranice v oblasti lidského poznání a porozumění, v literatuře, v technických možnostech či ve zmírnění lidské bídy na základě vládních nařízení. To, čeho dosáhli, bylo produktem individuálního génia, pevného zastávání menšinových názorů a společenského klimatu připouštějícího rozmanitost a různorodost.

Vláda nemůže nikdy napodobit rozmanitost a různorodost individuálního jednání. Nepochybně může kdykoliv zlepšit životní úroveň mnoha jednotlivců zavedením jednotných standardů bydlení, výživy nebo odívání; zavedením jednotných standardů ve školství, při výstavbě silnic nebo ve zdravotnictví může centrální vláda bezpochyby zlepšit výkonnost v mnoha místních oblastech a možná i v průměru za celé společenství. V dynamickém pohledu však vláda nahradí pokrok stagnací, různorodost, důležitou pro experimentování, jež může vyzdvihnout budoucí zaostávající nad dnešní průměr, uniformní průměrností.

Tato kniha diskutuje o některých z těchto velkých problémů. Jejím hlavním tématem je úloha konkurenčního kapitalismu (organizace podstatné části hospodářské aktivity prostřednictvím soukromých podniků fungujících na svobodném trhu) jako systému ekonomické svobody a nezbytné podmínky svobody politické. Vedlejším tématem, kterým se zabývá, je úloha, jakou by měla hrát vláda ve společnosti oddané svobodě a spoléhající se při organizování hospodářské činnosti především na trh.

První dvě kapitoly se zabývají tímto problémem na abstraktní úrovni spíše z hlediska principů než konkrétních aplikací. Následující kapitoly aplikují tyto principy na řadu konkrétních problémů.

Lze si představit, že abstraktní výklad může být úplný a vyčerpávající, ale dvě uvedené kapitoly jsou od tohoto ideálu určitě daleko vzdáleny. Aplikace principů nemůže být vyčerpávající ani teoreticky. Každý den přináší nové problémy a nové okolnosti. To je důvod, proč úloha státu nemůže být formulována v podobě specifických funkcí jednou provždy. Je to také důvod, proč čas od času musíme znovu přezkoumat principy řešení každodenních problémů, v jejichž neměnnost doufáme. Vedlejším produktem je nutně opětovné testování principů a jejich vytříbenější chápání.

Pro politické a ekonomické názory rozvíjené v této knize je velice vhodné mít nálepku. Oprávněná a patřičná nálepka je liberalismus. Bohužel, nepřátelé systému soukromého podnikání považovali za vhodné si jeho nálepku přivlastnit, čímž se mu dostalo nejvyššího, byť nezamýšleného uznání²⁾, takže ve Spojených státech začal mít liberalismus

značně odlišný význam, než jaký měl v devatenáctém století, či jaký má dnes v převážné části Evropy.

Intelektuální hnutí, které se rozvinulo v osmnáctém a na počátku devatenáctého století a které se zařadilo pod název liberalismus, zdůrazňovalo svobodu jako konečný cíl a jednotlivce jako nejvyšší entitu ve společnosti. Ve svých zemích podporovalo "laissez faire" jako prostředek omezení role státu v hospodářských záležitostech, a tudíž zvýšení úlohy jednotlivce; ve vztahu k zahraničí podporovalo svobodný obchod jako prostředek mírového a demokratického vzájemného spojení národů světa a v oblasti politiky podporovalo vytváření zastupitelské vlády a parlamentních institucí, omezování arbitrární moci státu a ochranu občanských svobod jednotlivců.

Pojem liberalismus začal být ve Spojených státech koncem devatenáctého století a především po roce 1930 spojován se zdůrazňováním něčeho zcela odlišného, především v oblasti hospodářské politiky. Začal být ztotožňován s ochotou spoléhat se při dosahování žádoucích cílů spíše na stát než na soukromé dobrovolné smlouvy. Hesly se místo svobod staly spíše blahobyt a rovnost. Liberál devatenáctého století považoval prohlubování svobody za nejúčinnější způsob, jak podporovat blahobyt a rovnost; liberál dvacátého století považuje blahobyt a rovnost za předběžný požadavek nebo za alternativu svobody. Liberál dvacátého století začal ve jménu blahobytu a rovnosti podporovat ožívování právě té politiky státních intervencí a paternalismu, proti které klasický liberalismus bojoval. Samotným aktem otočení hodin zpět k merkantilismu sedmnáctého století cejchuje rád skutečné liberály jako reakcionáře!

Změna významu v chápání pojmu liberalismus je výraznější v oblasti ekonomické než politické. Liberál devatenáctého století stejně jako liberál dvacátého století schvaluje parlamentní instituce, zastupitelskou vládu, občanská práva apod. Avšak i v politické oblasti jsou značné rozdíly. Liberál devatenáctého století byl žárlivý na svobodu, obával se tudíž centralizované moci, ať už v rukou vlády či v soukromých rukou, a podporoval politickou decentralizaci. Liberál dvacátého století podporoval činy a centralizovanou vládu schvaloval jen do té míry, pokud měl důvěru v prospěšnost moci, jež se nachází v rukou vlády viditelně kontrolované voliči. Každé spory ohledně toho, kde má být moc alokována, rozhodne ve prospěch státu na úkor města, ve prospěch federální vlády na úkor státu a ve prospěch světové organizace na úkor národní vlády.

Díky zkromolení pojmu liberalismus začaly být často názory, které byly dříve jako liberální nazývány, označovány za konzervatismus. Tato

alternativa ale není uspokojivá. Liberál devatenáctiletého století byl radikál jak v etymologickém smyslu tím, že šel věci hned na kořen, tak v politickém smyslu schvalováním podstatných změn společenských institucí. To přísluší i jejich moderním dědicům. Nepřejeme si zachovat státní intervence, které natolik zasáhly do naší svobody, i když chceme samozřejmě ušetřit ty, kdo je podporovali. Navíc začal pojem konzervatismus pokrývat v praxi tak široké spektrum názorů a názorů navzájem natolik neslučitelných, že budeme bezpochyby svědky bujení takových označení s pomlčkou, jako je libertariánsko-konzervativní a aristokraticko-konzervativní.

Částečně díky mé neochotě popustit tento výraz stoupencům opatření, která by zničila svobodu, částečně díky tomu, že nemohu nalézt lepší alternativu, řeším tento problém používáním slova liberalismus v jeho původním smyslu - ve smyslu doktríny náležející svobodnému člověku.

Kapitola I

Vztah mezi ekonomickou a politickou svobodou

Mnoho lidí je přesvědčeno, že ekonomie a politika jsou oddělené a do značné míry mezi nimi neexistuje žádné spojení; že svoboda jednotlivce je politický problém a materiální blahobyt problém ekonomický; že libovolné politické uspořádání může být kombinováno s libovolným ekonomickým uspořádáním. Hlavním projevem této myšlenky je v současné době obhajoba "demokratického socialismu" mnohými z těch, kteří bez rozmyšlení odsuzují omezování individuální svobody, zavedené v Rusku "totalitářským socialismem", a kteří se domnívají, že je možné, aby nějaká země přijala základní rysy ekonomického uspořádání Ruska a přitom zajistila prostřednictvím politického uspořádání svobodu jednotlivce. Tezí této kapitoly je, že tento názor je iluze, že existuje blízké spojení mezi ekonomikou a politikou, že je možná pouze určitá kombinace politického a ekonomického uspořádání a především že společnost, která je socialistická, nemůže být zároveň demokratická ve smyslu záruky svobod jednotlivce.

Ekonomické uspořádání hraje při podpoře svobodné společnosti dvojí úlohu: na jedné straně tvoří sama svoboda ekonomického uspořádání součást široce chápané svobody, takže ekonomická svoboda je cíl sám o sobě; na straně druhé ekonomická svoboda je nepostradatelným prostředkem k dosažení svobody politické.

Vzhledem k tomu, že intelektuálové jsou silně zaujati proti uznání důležitosti především tohoto aspektu svobody, je nutné první z uvedených funkcí ekonomické svobody obzvláště zdůraznit. Intelektuálové mají sklon pohrdat tím, co považují za materiální aspekty života, a své vlastní sledování domněle vyšších hodnot vidět jakoby v jiné rovině významnosti a jako hodné zvláštní pozornosti. Přímý význam ekonomické svobody je však pro většinu občanů země co do důležitosti přinejmenším srovnatelný s nepřímým významem ekonomické svobody jako prostředkem svobody politické.

Občan Velké Británie, kterému nebylo z důvodů devizových omezení umožněno strávit dovolenou po druhé světové válce ve Spojených státech, byl zbaven základní svobody stejně jako občan Spojených států, kterému byla odepřena příležitost strávit svoji dovolenou v Rusku vzhledem k jeho politickým názorům. Jednou šlo o zjevné ekonomické omezení svobody, podruhé o politické, ale není mezi nimi žádný zásadní rozdíl.

Občan Spojených států, který je zákonem donucen věnovat zhruba 10% svých příjmů na zakoupení určitého důchodového pojištění spravovaného vládou, je zbaven odpovídající části své osobní svobody. Epizoda se skupinou farmářů Amishovy sekty dramaticky ukázala, jak silně může být toto omezení svobody pocítováno a jak se přibližuje omezení svobody náboženské, kterou by všichni považovali spíše za "občanskou" či "politickou" svobodu než za "ekonomickou". Tato skupina z principiálních důvodů považovala povinné federální starobní pojištění za porušení svých občanských individuálních svobod a odmítala platit daně či přijímat dávky. Aby byly nároky na poplatky sociálního zabezpečení uspokojeny, byla prodána na aukcích část jejich dobytka. Je pravda, že občanů, kteří považují povinné penzijní pojištění za omezování svobody, může být málo, ale stoupenec svobody nikdy hlavy nepočítal.

Podobně je zbaven základní části své svobody občan Spojených států, kterému zákony různých států zakazují zvolit si povolání podle vlastního výběru, pokud k jeho výkonu nedostane licenci. Stejně tak je zbaven své svobody člověk, který by chtěl např. směnit část svého zboží se Švýcarskem za hodinky, ale zabraňuje mu v tom nějaká kvantitativní kvóta. Platí to i pro Kaliforniána, uvězněného za prodej Alka Seltzer za cenu, která je nižší než cena stanovená výrobcem na základě tzv. zákona o "slušném obchodu", stejně jako pro farmáře, který nemůže pěstovat tolik pšenice, kolik by chtěl, a tak dále. Je jasné, že ekonomická svoboda je mimořádně důležitou součástí svobody celkové.

Ekonomické uspořádání považované za prostředek dosažení cíle politické svobody je důležité kvůli vlivu, který má na koncentraci či rozptýlení moci. Ten druh ekonomického uspořádání, jež poskytuje ekonomickou svobodu přímo - totiž konkurenční kapitalismus, podporuje rovněž svobodu politickou, neboť odděluje ekonomickou moc od moci politické, a tímto způsobem umožňuje, aby jedna vyvažovala druhou.

Historické důkazy hovoří o vztahu mezi politickou svobodou a volným trhem jednoznačně. Nevím o žádném případě, že by se někdy někde vyskytovala společnost, která by se vyznačovala značnou mírou politické svobody a která by pro organizaci převážné části své hospodářské aktivity nepoužívala něco, co je srovnatelné se svobodným trhem.

Protože žijeme v převážně svobodné ekonomice, máme tendenci zapomínat, jak je časově a prostorově omezena existence něčeho, co se podobalo politické svobodě; typickým stavem lidstva je tyranie, poddanství a bída. Západní svět devatenáctého století na počátku dvacátého století vystupuje v obecném trendu historického vývoje jako nápadná výjimka. Politická svoboda přišla v tomto případě jasně jako doprovod svobodného

trhu a rozvoje kapitalistických institucí. Tak tomu bylo s politickou svobodou i ve zlatém věku Řecka a v počátečních dnech Římské říše.

Historie pouze naznačuje, že kapitalismus je nezbytnou podmínkou politické svobody. Je zřejmé, že není podmínkou postačující. Fašistická Itálie a fašistické Španělsko, Německo v různých obdobích během posledních sedmdesáti let, Japonsko před první světovou válkou, carské Rusko v letech před první světovou válkou - to vše jsou společnosti, které nelze konec konců označit jako politicky svobodné.

V každé však byl soukromý podnik dominantní formou ekonomické organizace. Je tudíž zjevně možné, aby existovalo ekonomické uspořádání, které je ve svých základech kapitalistické, a politické uspořádání, které není svobodné.

I v těchto společnostech však měli občané mnohem více svobody než občané v moderních totalitních státech, jako je Rusko nebo nacistické Německo, kde je ekonomický totalismus spojen s totalismem politickým. I v Rusku za cara měli někteří občané za určitých okolností možnost změnit práci bez svolení politického úřadu, protože kapitalismus a existence soukromého vlastnictví v jisté míře centralizovanou moc státu kontrolovaly.

Vztah mezi ekonomickou a politickou svobodou je složitý a v žádném případě není jednostranný. Bentham a filosofičtí radikálové byli počátkem devatenáctého století nakloněni považovat politickou svobodu za prostředek k dosažení ekonomické svobody. Byli přesvědčeni, že masy lidí jsou omezovány na ně uvalenými restrikcemi a pokud by politická svoboda dala většině lidí hlas, učinili by to, co je pro ně dobré, čili hlasovali by pro "laissez faire". Retrospektivně nelze prohlásit, že by se mylili. Značná míra politické svobody, která existovala, byla doprovázena ekonomickými reformami ve směru rozsáhlého zavádění "laissez faire". Po této změně v ekonomickém uspořádání následovalo značné zvýšení blahobytu širokých vrstev.

Po triumfu benthamovského liberalismu v Anglii devatenáctého století následovala reakce v podobě zvýšení zásahů vlády do ekonomických záležitostí. V Anglii i v ostatních zemích byla tato tendence značně urychlena oběma světovými válkami. V demokratických zemích se místo svobody stal převládajícím heslem spíše blahobyt. Intelektuální potomkové filosofických radikálů - mimo jiné Dicey, Mises, Hayek a Simons - si uvědomovali tuto implicitní hrozbu individualismu a obávali se, že pokračující pohyb směrem k centralizované kontrole hospodářské aktivity prokáže správnost myšlenek z knihy "Cesta do otroctví", jak svoji pronikavou analýzu tohoto procesu Hayek nazval. Zdůrazňovali ekonomickou svobodu jako prostředek dosažení svobody politické.

Události od konce druhé světové války ukazují zase na jiný vztah mezi ekonomickou a politickou svobodou. Kolektivistické ekonomické plánování se skutečně střetlo s ekonomickou svobodou. Přinejmenším v několika zemích ale nebylo výsledkem potlačení svobody, ale obrácení hospodářské politiky. Nejvýraznější příklad představovala opět Anglie. Bodem zvratu bylo pravděpodobně nařízení o "kontrole zaměstnání", které labouristická strana přes velké obavy považovala za nutné zavést, aby mohla uskutečňovat svoji hospodářskou politiku. Pokud by byl tento zákon v plné míře přijat a realizován, znamenal by centralizovanou alokaci jednotlivců mezi různá povolání. Toto opatření bylo v tak ostrém protikladu s osobní svobodou, že bylo zavedeno pouze v zanedbatelném počtu případů a po krátké době bylo zrušeno. Zrušení účinnosti tohoto nařízení bylo předzvěstí pro rozhodující posun hospodářské politiky, který se vyznačoval omezeným spoléháním se na centralizované "plány" a "programy", zrušením četných kontrolních opatření a zvýšeným důrazem na soukromý trh. K podobným posunům politiky došlo i ve většině ostatních demokratických zemí.

Bezprostřední vysvětlení uvedených změn politiky spočívá v omezeném úspěchu centrálního plánování či v jeho přímém selhání při dosahování vytyčených cílů. Tento nezdar sám však alespoň v jisté míře připadá na vrub politickým důsledkům centrálního plánování a neochotě dodržovat jeho logiku v případech, kdy by to znamenalo hrubě potlačovat uctívaná soukromá práva. Může se docela dobře stát, že tento posun znamená pouze dočasné přerušení kolektivistického trendu dvacátého století. I kdyby tomu tak bylo, ilustruje těsný vztah mezi politickou svobodou a ekonomickým uspořádáním.

Historické důkazy nemohou být nikdy samy o sobě přesvědčující. Možná to byla pouhá náhoda, že k expanzi svobody došlo zároveň s rozvojem kapitalismu a tržních institucí. Proč by zde mělo existovat spojení? Jaké jsou logické vazby mezi ekonomickou a politickou svobodou? Při diskusi o těchto otázkách budeme nejprve uvažovat o trhu jako o přímé součásti svobody a potom o nepřímém vztahu mezi tržním uspořádáním a politickou svobodou. Vedlejším produktem bude náčrt ideálního ekonomického uspořádání pro svobodnou společnost.

Při posuzování společenského uspořádání považujeme jako liberálové svobodu jednotlivce či rodiny za konečný cíl. Svoboda jako hodnota je v tomto smyslu spojená se vztahy mezi lidmi. Pro Robinsona Crusoa nemá na opuštěném ostrově (bez jeho společníka Pátka) naprosto žádný význam. Platí pro něj na jeho ostrově určitá "omezení", má omezenou "moc" a pouze konečný počet alternativ, ale žádný problém svobody ve smyslu

relevantním pro naši diskusi neexistuje. Podobně jako ve společnosti nemůže svoboda nic říci o tom, co jednatel se svojí svobodou dělá; nepředstavuje všezahrnující etiku. "Skutečně" důležité jsou ty etické problémy, před kterými stojí jednatel ve svobodné společnosti - problémy, jak se svojí svobodou nakládat. Existují tudíž dva soubory hodnot, které bude liberál zdůrazňovat - hodnoty, které mají význam pro vztahy mezi lidmi, což je souvislost, kdy považuje za hlavní prioritu svobodu; a hodnoty, které mají pro jednotlivce význam při naplňování svobody, což je oblast individuální etiky a filosofie.

Liberál považuje člověka za nedokonalého tvora. Problém společenské organizace považuje za negativní problém, jak zabránit "špatným" lidem konat zlo, a stejně tak za problém, jak umožnit "dobrým" lidem konat dobro; přičemž samozřejmě "špatní" a "dobří" lidé mohou být titíž, v závislosti na tom, kdo je posuzuje.

Základní problém organizace společnosti spočívá v tom, jak koordinovat hospodářskou činnost velkého počtu lidí. Aby dostupné zdroje mohly být efektivně využívány, je i v relativně zastalých společnostech nezbytná rozsáhlá dělba práce a specializace funkcí. Rozsah koordinace, potřebné k zajištění možnosti plného využití příležitostí nabízených moderní vědou a technologií, je ve vyspělých společnostech výrazně větší. Doslova miliony lidí jsou zapojeny do procesu vyrábět každý den chléb, nemluvě už o procesu vyrábět každý rok automobily. Sladit tuto rozsáhlou vzájemnou závislost se svobodou jednotlivce představuje výzvu zastáncům svobody.

V podstatě existují pouze dva způsoby koordinování hospodářské činnosti milionů lidí. Jedním z nich je centrální nařízení zahrnující použití donucení, což je technika armády a moderního totalitářského státu. Druhý způsob je dobrovolná spolupráce jednotlivců, tedy technika trhu.

Možnost koordinace prostřednictvím dobrovolné spolupráce se zakládá na základním, a přesto často popíraném tvrzení, že z ekonomické transakce mají prospěch obě strany za předpokladu, že se jedná o vzájemně dobrovolnou transakci a že obě strany jsou informovány.

Ve své nejjednodušší podobě se taková společnost skládá z řady nezávislých domácností - jakoby ze souboru Robinsonů Crusů. Každá domácnost používá zdroje, které kontroluje, pro výrobu zboží a služeb, a ty pak směňuje za podmínek vzájemně výhodných pro obě smluvní strany a za zboží a služby vyrobené jinými domácnostmi. Svoje potřeby může tudíž uspokojovat spíše než přímo (tj. výrobou zboží pro vlastní bezprostřední spotřebu) nepřímo (tj. výrobou zboží a služeb pro jiné). Pro přijetí této nepřímé cesty samozřejmě hovoří vyšší objem produkce, umožněný dělbou práce a specializací funkcí. Protože domácnost má vždy

možnost vyrábět sama pro sebe, nemusí do žádné směny vstupovat, pokud z ní nemá prospěch. Pokud z ní tedy nebudou mít prospěch obě strany, k žádné směně nedojde. Spolupráce je tedy dosaženo bez donucení.

Pokud by byly konečnými výrobními jednotkami domácnosti, specializace funkcí a dělba práce by daleko nedospěla. V moderním světě jsme se dostali mnohem dále. Vytvořili jsme podniky, které fungují jako prostředníci mezi jednotlivci v úloze dodavatelů služeb a odběratelů zboží. Podobně by nemohla specializace funkcí a dělba práce příliš pokročit, kdybychom se nadále spoléhali na naturální směnu výrobku za výrobek. Jako prostředek usnadnění směny a oddělení aktů koupě a prodeje na dvě části byly tudíž zavedeny peníze.

Určující charakteristika tržních technik dosažení spolupráce se plně ukazuje v ekonomice prosté směny, ve které nefungují podniky ani peníze, a to navzdory důležité úloze podniků a peněz v naší skutečné ekonomice a navzdory četným a složitým problémům, které přinášejí. Podobně jako v jednoduchém modelu, i ve složité ekonomice s existencí podniků a peněžní směny je spolupráce přesně individuální a dobrovolná za předpokladu, že: a) podniky jsou soukromé, takže konečnými smluvními stranami jsou jednotlivci; b) jednotlivci se mohou skutečně svobodně rozhodnout, zda vstoupí či nevstoupí do jakékoliv konkrétní směny, takže každá transakce je striktně dobrovolná.

Mnohem snadnější je uvést tyto podmínky obecně, než formulovat je podrobně či specifikovat přesně institucionální uspořádání, které nejvíce napomáhá jejich zachování. Velká část technické ekonomické literatury se ve skutečnosti zabývá přesně těmito otázkami. Základním požadavkem je zachování zákona o pořádku, aby bylo zabráněno fyzickému donucení jednoho jednotlivce druhým, aby se zajistilo plnění dobrovolně uzavřených smluv a aby tudíž přívlastek "soukromý" dostal smysl. Mimo to vznikají pravděpodobně nejobtížnější problémy s monopoly, které omezují skutečnou svobodu tím, že jednotlivcům odepírají alternativy dostupné k příslušné směně, a problémy z "efektů sousedství", tj. z dopadů na třetí strany, které nemohou být odškodněny nebo přinuceny odškodnění zaplatit. Podrobněji budou tyto problémy diskutovány v následujících kapitolách.

Pokud se podaří zachovat skutečnou svobodu směny, hlavním rysem tržní organizace hospodářské činnosti je to, že zabráňuje jedné osobě zasahovat do většiny aktivit jiné osoby. Spotřebitel je chráněn před donucením ze strany prodávajícího, neboť existují ostatní prodáváci, se kterými může jednat. Prodávající je chráněn před donucením ze strany

spotřebitele, neboť existují jiní spotřebitelé, kterým může prodat. Zaměstnanec je chráněn před donucením ze strany zaměstnavatele, neboť existují ostatní zaměstnavatelé, u kterých může pracovat, atd. A trh vše zajišťuje neosobně a bez centralizovaného úřadu.

Hlavní zdroj námitek proti svobodnému hospodářství spočívá opravdu právě v tom, že tento úkol plní tak dobře. Poskytuje lidem to, co si přejí, a nikoliv to, o čem si nějaká zvláštní skupina myslí, že by měli dostat. Za mnoha argumenty proti svobodnému trhu se skrývá nedostatek víry v samotnou svobodu.

Existence svobodného trhu samozřejmě neodstraňuje potřebu vlády. Naopak, vláda je nezbytná jednak jako fórum pro určení "pravidel hry", jednak jako soudce, který interpretuje a zajišťuje dodržování dohodnutých pravidel. Trh výrazně snižuje rozsah problémů, které musí být řešeny politickými prostředky, a tudíž minimalizuje rozsah, ve kterém se vláda musí hry přímo účastnit. Charakteristickým rysem jednání prostřednictvím politických kanálů je, že mají tendenci vyžadovat nebo vynucovat značný rozsah jednotnosti. Velkou předností trhu na druhé straně je, že umožňuje různorodost. Politicky vyjádřeno se jedná o systém poměrného zastoupení. Každý člověk může hlasovat pro tu barvu kravaty, kterou si přeje, a může ji dostat; nemusí se ohlížet na to, jakou barvu si přeje většina, a nemusí se podrobit, pokud se nachází v menšině.

Když říkáme, že trh poskytuje ekonomickou svobodu, odvoláváme se právě na tuto vlastnost trhu. Její důsledky však zároveň dalece přesahují ekonomickou oblast. Politická svoboda znamená, že neexistuje, aby byl člověk svými bližními k něčemu donucován. Moc donucení představuje pro svobodu největší hrozbu, ať už se nachází v rukou monarchy, diktátora, oligarchie či momentální většiny. Zachování svobody vyžaduje, aby takováto koncentrace moci byla odstraněna v nejvyšší možné míře a aby byla rozptýlena a rozdělena jakákoliv moc, která nemůže být eliminována - vyžaduje tedy systém kontroly a protiváhy. Odstraněním organizace hospodářské činnosti z působnosti politické autority trh tento zdroj donucovací moci eliminuje. Umožňuje, aby ekonomická síla představovala kontrolu politické moci spíše než její posílení.

Ekonomickou moc lze široce rozptýlit. Neexistuje žádný zákon zachování, který by znamenal, že by docházelo ke vzniku nových center ekonomické síly pouze na úkor existujících center. Decentralizovat na druhé straně politickou moc je obtížnější. Může existovat řada malých nezávislých vlád. Mnohem obtížnější je však zachovat v rámci jedné velké vlády početná, stejně silná malá centra politické moci, než zachovat ve velké ekonomice početná centra ekonomické síly. V jedné velké ekonomice

může existovat řada milionářů. Může však existovat více než jeden opravdu vynikající vůdce, jedna osoba, na kterou se soustředí veškerá energie a nadšení jejích spoluobčanů? Získá-li centrální vláda moc, bude to pravděpodobně na úkor místních vlád. Zdá se, že existuje něco jako "fixní objem politické moci", který je možné rozdělit. Je-li tudíž spojena s politickou mocí moc ekonomická, zdá se koncentrace téměř nevyhnutelná. Je-li na druhé straně ekonomická moc oddělována od moci politické, může sloužit jako její kontrola a protiváha.

Síla tohoto abstraktního argumentu může být nejlépe znázorněna příkladem. Ukažme nejprve hypotetický příklad, který nám může zmíněné principy objasnit, a potom některé skutečné příklady z poslední doby, jež ilustrují způsob, jak funguje trh při zachování politických svobod.

Jedním z rysů svobodné společnosti je dozajista svoboda jednotlivce otevřeně obhajovat a propagovat radikální změnu struktury společnosti, pokud je tato obhajoba zaměřena na přesvědčování a nezahrnuje sílu či ostatní formy donucení. Známkou politické svobody kapitalistické společnosti je, že člověk může otevřeně obhajovat a pracovat pro socialismus. Stejně tak by politická svoboda v socialistické společnosti vyžadovala, aby bylo člověku umožněno obhajovat zavedení kapitalismu. Jak by mohla být v socialistické společnosti svoboda obhajovat kapitalismus zachována a chráněna?

Abys lidé mohli něco obhajovat, musí být v první řadě schopni vydělat si na živobytí. Již to v socialistické společnosti znamená problém, neboť všechna pracovní místa jsou pod přímou kontrolou politických úřadů. Aby socialistická vláda umožnila svým zaměstnancům obhajovat zásady přesně opačné, než jaké vytyčuje oficiální doktrína, musela by učinit akt sebepopření, jehož obtížnost jasně ukazuje zkušenost ze Spojených států po druhé světové válce, kdy existoval problém "bezpečnosti" mezi federálními zaměstnanci.

Předpokládejme však, že tento akt sebepopření by byl uskutečněn. Aby měla obhajoba kapitalismu nějaký význam, musí být jeho stoupenci schopni svoji věc financovat - uskutečňovat veřejné mítinky, zveřejňovat prohlášení, platit vysílací čas v rozhlasu, vydávat noviny a časopisy atd. Jak mohou tyto prostředky získat? V socialistické společnosti mohou existovat a pravděpodobně existují lidé s vysokými příjmy, a možná dokonce s velkými obnosy kapitálu v podobě vládních obligací a podobně, ale to budou nezbytně veřejní úředníci. Je možné představit si drobného socialistického úředníka, který si přes otevřenou obhajobu kapitalismu udrží své místo. Těžko si však lze představit vysoce postaveného socialistického úředníka, který obhajuje takovéto "podvratné" akce.

Jediným zdrojem prostředků by mohly být malé částky od velkého počtu nižších úředníků. To však není reálné řešení. Aby totiž bylo možno tyto zdroje získat, muselo by být mnoho lidí již přesvědčeno. Naším problémem však je, jak zahájit a financovat kampaň, jež by měla tohoto přesvědčení dosáhnout. Radikální hnutí v kapitalistické společnosti nikdy takto financována nebyla. Obvykle byla podporována několika zámožnými jednotlivci, kteří se stali přesvědčenými - Frederickem Vanderbilt Fieldem či Anitou McCormick Balineovou nebo Corliss Lamontovou, chceme-li jmenovat alespoň některá prominentní jména z poslední doby, či Bedřichem Engelsem, jdeme-li dále do minulosti. To je málo zmiňovaná úloha nerovnosti bohatství při zachování politické svobody - úloha ochránce.

V kapitalistické společnosti stačí k realizaci jakkoliv podivné myšlenky přesvědčit pouze několik zámožných lidí, aby ji podpořili finančními prostředky, a takových lidí - nezávislých ohnisek podpory - existuje mnoho. A ve skutečnosti vlastně ani není nezbytné přesvědčovat lidi či finanční instituce s potřebnými finančními prostředky o zdravotní myšlenek, které mají být propagovány. Postačí pouze přesvědčit je, že propagace může být finančně úspěšná, že noviny, časopis, kniha či jiný podnik budou ziskové. Vydavatel pracující v konkurenčním prostředí si nemůže dovolit publikovat pouze rukopisy, se kterými osobně souhlasí; jeho prubířským kamenem musí být pravděpodobnost, že trh bude natolik velký, aby přinesl jeho investici dostatečný výnos.

Trh takto rozbíjí začarovaný kruh a umožňuje, aby byly takové podniky financovány malými částkami od nevelkého počtu lidí, aniž by bylo nutné tyto lidi nejprve přesvědčit. V socialistické společnosti takové možnosti neexistují; zde existuje pouze všemocný stát.

Posuňme dále naši představivost a předpokládejme, že si je socialistická vláda tohoto problému vědoma a že se skládá z lidí, kteří si přejí svobodu zachovat. Může poskytnout finanční prostředky? Je to sice možné, ale je obtížné představit si, jak. Může vytvořit úřad pro financování podvrtné propagandy. Jak ale vybrat, koho má podporovat? Kdyby poskytla prostředky všem, kdo o ně požádají, sama by se ocitla brzy bez peněz, protože socialismus nemůže potlačit základní ekonomický zákon, podle něhož dostatečně vysoká cena vyvolá vysokou nabídku. Stačí učinit obhajobu radikálních nápadů dostatečně výhodnou a nabídka obhájců bude neomezená.

Obhajoba nepopulárních případů navíc nutně neznamená, že je bez nákladů. Naopak, žádná společnost nemůže být stabilní, pokud obhajoba radikálních změn není nákladná, natož pokud je dotovaná. Je naprosto

přirozené, že lidé podstupují oběti při obhajobě věcí, ve které hluboce věří. Je důležité zachovat svobodu skutečně pouze pro lidi, kteří jsou ochotni podstoupit sebeodříkání, protože jinak se svoboda zvrhne v nevázanost a nezodpovědnost. Důležité je, aby náklady obhajování nepopulárních záležitostí nebyly prohibitivní a aby byly tolerované.

Nejsme však ještě u konce. Ve společnosti svobodného trhu postačuje mít finanční prostředky. Dodavatelé papíru jsou stejně tak ochotni prodávat ho novinářům Daily Worker jako deníku Wall Street Journal. V socialistické společnosti mít finanční prostředky postačovat nebude. Hypotetický podpůrce kapitalismu by musel přesvědčit vládou vlastněnou továrnu na výrobu papíru, aby mu papír prodala, vládní tiskárny, aby jeho prohlášení vytiskly, vládní poštu, aby ho distribuovala mezi lidi, vládní úřad, aby mu pronajal místo, kde by mohl řečnit, atd.

Možná existuje nějaký způsob, jak tyto potíže obejít a zachovat v socialistické společnosti svobodu. Nelze říci, že je to naprosto nemožné. Je však jasné, že zakládání institucí, které by účinně zachovávaly možnost vyjádření nesouhlasu, je spojeno se skutečnými problémy. Pokud je mi známo, nikdo z těch, kteří obhajovali zároveň socialismus a svobodu, před tímto problémem dosud reálně nestál a ani nezačal seriózně vytvářet institucionální uspořádání, které by za socialismu svobodu umožňovalo. Naopak, je zřejmé, jakým způsobem podporuje svobodu kapitalistická společnost svobodného trhu.

Dokumentujícím praktickým příkladem těchto abstraktních principů je zkušenost Winstona Churchilla. Nebylo mu dovoleno hovořit od roku 1933 až do vypuknutí druhé světové války v britském rozhlasu, který byl samozřejmě vládním monopolem, spravovaným British Broadcasting Corporation. Šlo o předního občana své země, člena parlamentu, dřívějšího kabinetního ministra, o muže, který se zoufale snažil každým možným způsobem přesvědčit své spoluobčany, aby podnikli kroky k odvrácení hrozby hitlerovského Německa. Nebylo mu umožněno hovořit v rozhlasu k britským občanům, neboť BBC byla vládním monopolem a Churchillovy názory byly příliš "kontroverzní".

Další výrazný příklad, který byl uveden ve vydání Time z 26. ledna 1959, byl spojen s "omezováním černé listiny".

Příběh v Time uvádí: Obřad udělování Oscara patří mezi nejprestižnější hollywoodské události, ale jeho prestiž před dvěma roky utrpěla. Když byl vyhlášen jako nejlepší autor jakýsi Robert Rich za knihu "The Brave One", nikdo nepředstoupil, aby ji převzal. Robert Rich byl pseudonym, který maskoval jednoho z přibližně 150 spisovatelů . . . vedených od roku 1947 v branži na černé listině jako podezřelí komunisty nebo s komunisty spolupracující. Trapnost případu zvyšovala

skutečnost, že Motion Picture Academy zakázala jakémukoliv komunistovi či obhájci pátého dodatku účast v soutěži o Oscara. Poslední týden tak vyšlo náhle najevo jak pravidlo o komunistech, tak záhada Richovy totožnosti.

Ukázalo se, že Rich je ve skutečnosti Dalton Trumbo (autor Johnny Got His Gun), jeden z původních spisovatelů "Hollywoodské desítky", kteří odmítli vypovídat při výslechu v roce 1947 ohledně komunismu v kinematografickém průmyslu.

Producent Frank King nebojálně trval na tom, že Robert Rich je "mladý vousatý Španěl", a řekl: "Máme vůči našim akcionářům závazek koupit nejlepší rukopis, který můžeme. Trumbo nám přinesl "The Brave One" a my jsme jej koupili . . . "

To fakticky znamenalo formální konec hollywoodské černé listiny. Pro zakázané spisovatele nastal její neformální konec mnohem dříve. Uvádí se, že přinejmenším 15% současných hollywoodských filmů bylo napsáno autory z černé listiny. Producent King uvedl, že v "Hollywoodu existuje více duchů než ve Forest Lawn. Každá společnost ve městě využívala služeb lidí z černé listiny. My jsme pouze první, kdo potvrzuje, co každý ví."

Někdo může věřit podobně jako já, že komunismus zničí veškerou naši svobodu, nebo se proti němu může stavět tak, jak jen to je možné, a přesto může být zároveň přesvědčen, že ve svobodné společnosti je nepřipustné, aby bylo lidem znemožňováno vstupovat do vzájemně výhodných dobrovolných dohod s jinými lidmi proto, že v komunismu věří, nebo se ho snaží podporovat. Mezi svobodu člověka patří i svoboda podporovat komunismus. Svoboda samozřejmě znamená rovněž svobodu ostatních lidí za těchto okolností s ním nejednat. Hollywoodská černá listina představovala nesvobodný počin narušující svobodu, protože se jednalo o tajně dohodnutou smlouvu, která používala donucovacích prostředků k zabránění dobrovolných směn. Nefungovala právě z toho důvodu, že trh učinil její dodržování pro lidi nákladné. Důraz na obchodní aspekt a skutečnost, že lidé, kteří vedou podniky, jsou stimulováni snahou vydělat maximální množství peněz, poskytovala těm, kteří se nacházeli na černé listině, možnost alternativní formy zaměstnání a zároveň stimulovala lidi, aby je zaměstnávali, a chránila tak jejich svobodu.

Pokud by byl Hollywood či kinematografický průmysl státním podnikem, nebo kdyby existovala v Anglii pouze možnost zaměstnání u British Broadcasting Corporation, potom by asi "Hollywoodská desítka", či její ekvivalent, stěžela zaměstnání. Stejně obtížné si lze představit, že by za těchto okolností byli schopni získat zaměstnání přesvědčení stoupenci individualismu či soukromého podnikání, nebo vlastně stoupenci jakéhokoliv stavu, vyjma stavu současného.

Další příklad úlohy trhu při zachování politické svobody ukázala naše zkušenost z maccarthismem. Upustíme-li naprosto od skutečných problémů, o které šlo, a od opodstatněnosti vznesených obvinění, jak byli vlastně jednotlivci - a především vládní zaměstnanci - chráněni před nezodpovědnými obviňováními a vyšetřováními v záležitostech, kde bylo proti jejich svědomí něco odhalovat? Pokud by neměly k vládnímu zaměstnání alternativu, znamenalo by jejich odvolání se k pátému dodatku pouhý výsměch.

Základní ochranou jim byla existence soukromé tržní ekonomiky, ve které si mohli vydělat prostředky na živobytí. Ani v tomto případě nešlo o ochranu absolutní. Mnozí potenciální soukromí zaměstnavatelé odmítali, ať už oprávněně či nikoliv, takto "poznamenané" najmout. Pro náklady, které museli nést mnozí lidé, jichž se věc týkala, může docela dobře existovat mnohem menší ospravedlnění než pro náklady, které museli obecně nést lidé, kteří obhajovali neoblíbené případy. Důležitou skutečností však je, že tyto náklady byly omezené a nebyly prohibitivní, jak tomu bylo v případě, kdy by jedinou možností bylo vládní zaměstnání.

Je zajímavé povšimnout si, že výrazná část postižených lidí odcházela do zdánlivě nejvíce konkurenčních sektorů ekonomiky - drobného podnikání, obchodu, zemědělství - kde se trh nejvíce přibližuje ideálu svobodného trhu. Nikdo, kdo kupuje chléb, neví, zda byla pšenice, ze které byl chléb vyroben, vypěstována komunistou či republikánem, konstitucionalistou nebo fašistou, či třeba černochem nebo bělochem. Ilustruje to, jak neosobní trh odděluje hospodářské aktivity od politických názorů a jak chrání člověka před tím, aby ve své hospodářské činnosti nebyl diskriminován z důvodů, které jsou pro její produktivitu nepodstatné, ať už se jedná o důvody spojené s názory či s barvou jeho pleti.

Jak tento příklad naznačuje, patří mezi ty skupiny společnosti, kterým jde o zachování a posilování konkurenčního kapitalismu nejvíce, menšinové skupiny, které se mohou nejsnáze stát objektem nedůvěry a nepřátelství - černoši, židé, přistěhovalci, abychom vyjmenovali alespoň ty nejzřejmější. Je však dostatečně paradoxní, že nepřátelé svobodného trhu - socialisté a komunisté - se v převážné míře rekrutují z těchto skupin. Místo aby si uvědomili, že je existence trhu chráněna před postoji jejich spoluobčanů, omylem připisovali trhu pozůstatky diskriminace.

Kapitola II

Úloha vlády ve svobodné společnosti

Společnou námitkou proti totalitářským společnostem je, že pro ně cíl ospravedlňuje prostředky. Doslovně vzato je tato námitka zjevně nelogická. Pokud neospravedlňuje prostředky cíl, co je potom ospravedlňuje? Tato snadná odpověď však námitku nevyvrací; ukazuje pouze, že byla špatně formulována. Popírat, že účel ospravedlňuje prostředky, znamená nepřímo tvrdit, že cíl, o který jde, není konečným cílem a že samotným konečným cílem je použití patřičných prostředků. Ať je cíl žádoucí nebo ne, pokud může být dosažen pouze s pomocí špatných prostředků, musí přenechat místo podstatnějšímu cíli za použití přijatelných prostředků.

Liberál považuje za přiměřené prostředky svobodnou diskusi a dobrovolnou spolupráci, z čehož plyne, že nepřiměřená je jakákoliv forma donucení. Ideálem je shoda mezi zodpovědnými jednotlivci, dosažená na základě svobodné a vyčerpávající diskuse. Je to jiný způsob vyjádření cíle svobody, zdůrazněného v předchozí kapitole.

Úlohou trhu z tohoto hlediska je, jak již bylo poznamenáno, umožňovat jednotnost bez konformity, efektivně jednat o systému poměrného zastoupení. Na druhé straně charakteristickým rysem jednání prostřednictvím explicitně politických kanálů je, že se projevuje tendence vynucovat či vyžadovat značnou konformitu. Typický problém musí být rozhodnut buď "ano", nebo "ne"; nanejvýš lze připustit omezené množství alternativ. Na tomto závěru nemění nic ani použití poměrného zastoupení v jeho explicitní politické podobě. Počet oddělených skupin, které mohou být ve skutečnosti zastupovány, je úzce omezen a ve srovnání s poměrným zastoupením trhu je toto omezení nesmírné. Ještě důležitější je skutečnost, že aniž by poměrné zastoupení ve své politické verzi umožňovalo jednotu bez konformity, má tendenci vést k neefektivnosti a ke štěpení. Vyplývá z toho, že konečným výsledkem musí obecně být spíše zákon aplikovatelný na všechny skupiny než oddělená zákonná ustanovení pro každou zastoupenou "stranu". Funguje tudíž tak, že ničí veškerý konsensus, o který se mohou jednota s konformitou opírat.

Určitě existují nějaké záležitosti, při nichž je účinné poměrné zastoupení nemožné. Nemůže mně být poskytnut takový rozsah národní obrany, jaký chci, aby přitom někomu jinému byl poskytnut rozsah odlišný. Pokud jde o takové nedělitelné záležitosti, můžeme diskutovat, agumentovat a hlasovat. Když jsme ale rozhodli, musíme se přizpůsobit. Právě tato

existence nedělitelných věcí, z nichž mezi nejzákladnější evidentně patří ochrana jednotlivce a národa před donucením, je to, co zabraňuje výlučnému spoléhání se na individuální jednání prostřednictvím trhu. Pokud máme použít některé naše zdroje na podobné nedělitelné položky, musíme použít ke sladění rozdílů politické kanály.

Ačkoliv je použití politických kanálů nevyhnutné, má tendenci narušovat společenskou soudržnost, která je pro stabilní společnost podstatná. Tento tlak na politickou soudržnost je nejmenší, pokud jde o dosažení souhlasu ohledně společného postupu pouze pro omezený rozsah problémů, na které mají lidé tak jako tak společné názory. Každé rozšiřování rozsahu problémů, pro něž se hledá explicitní souhlas, dále napíná jemné předitivo, držící společnost pohromadě. Dojde-li toto rozšiřování tak daleko, že se začne dotýkat problémů, které lidé pocítují hluboce a přitom rozdílně, může to vést k rozkladu společnosti. Podstatné rozdíly v základních hodnotách mohou být u volebních uren rozřešeny stěží, je-li to vůbec možné; v konečném důsledku mohou být rozhodnuty, ale nikoliv vyřešeny, pouze konfliktem. Krvavým dokladem tohoto názoru v historii jsou náboženské a občanské války.

Široké použití trhu činí konformitu s ohledem na všechny činnosti, které zahrnuje, zbytečnou, neboť snižuje tlak na uspořádání společnosti. Čím širší je rozsah činností pokrývaných trhem, tím nižší je počet problémů, u nichž je potřebné explicitní politické rozhodnutí, a u kterých je tudíž nezbytné dosáhnout dohody. Naopak čím je počet problémů k dosažení dohody menší, tím větší je pravděpodobnost, že se podaří dohody dosáhnout a zachovat přitom svobodnou společnost.

Jednota je samozřejmě ideál. V praxi si nemůžeme dovolit ani tolik času, ani tolik úsilí, které by bylo pro dosažení úplné shody ve všech problémech potřebné. Chtě nechtě musíme přijmout "něco méně"; jako východisko z nouze jsme tudíž nuceni přijmout v té či oné formě pravidlo většiny. To, že pravidlo většiny představuje spíše než základní princip východisko z nouze, je jasně demonstrováno skutečností, že naše ochota uchýlit se k pravidlu většiny - a rozsah většiny, který je požadován - závisí na vážnosti problému, o nějž jde. Pokud se jedná o záležitost menšího významu a pokud menšině příliš nevádí, že bude přehlasována, bude postačovat prostá většina. Pokud však je projednáváný problém pro menšinu důležitý, potom nebude postačovat ani prostá většina. Málokdo z nás by si např. přál, aby otázky svobody projevu byly rozhodovány prostou většinou. Naše právní struktura rozlišuje na mnoha místech různé druhy problémů, které vyžadují různé formy většiny. Na samém vrcholu stojí ty otázky, které jsou řešeny ústavou. Jedná se o natolik důležité

zásady, že jsme připraveni oportunismu ustupovat minimálně. Při jejich přijetí bylo dosaženo něco jako “počáteční konsensus” a pro jejich změnu vyžadujeme něco jako “zásadní konsensus”.

Samotné rozhodnutí parlamentu upustit od pravidla většiny, jde-li o různé problémy obsažené v ústavě a v jiných psaných či nepsaných uzákoněních, a specifické klauzule v těchto uzákoněních či jejich ekvivalentech zakazující donucení jednotlivce, je nutno chápat tak, že jich bylo dosaženo svobodnou diskusí a že odráží základní shodu ohledně prostředků.

Pustím se nyní do více specifických, ale stále dosti obecných úvah o tom, jaké oblasti nemohou být ponechány na trhu vůbec, resp. u kterých tak lze učinit pouze s tak vysokými náklady, že může být lepší dát přednost politickým kanálům.

Vláda jako tvůrce pravidel a soudce

Je důležité rozlišovat mezi každodenní činností lidí a všeobecným zvykovým a právním rámcem, ve kterém se tato činnost uskutečňuje. Každodenní činnost lze přirovnat k jednání účastníků hry v jejím průběhu; rámec představují pravidla hry, kterou hrají. A stejně tak, jako dobrá hra vyžaduje, aby se její účastníci dohodli jak na pravidlech, tak na rozhodčím, jenž je bude interpretovat, i dobrá společnost se musí dohodnout na pravidlech, která budou řídit vztahy mezi jejími členy, na určitých prostředcích rozhodování různých výkladů těchto podmínek, na určitých nástrojích, jež budou vynucovat dodržování všeobecně přijatých pravidel. Podobně jak ve hře, i ve společnosti je většina obecných podmínek nezamýšleným výsledkem zvyklostí a je přijata nevědomě. Explicitně uvažujeme nanejvýše o jejich mírných modifikacích, i když kumulativním výsledkem řady menších modifikací může být drastická změna v charakteru hry nebo společnosti. Jak ve hře, tak ve společnosti nemůže nějaký soubor pravidel převážit, pokud se mu většina účastníků po většinu času bez vnějšího donucení nepřizpůsobí; to znamená, pokud neexistuje široký společenský konsensus. Při interpretaci a vynucování těchto pravidel se však nemůžeme spoléhat pouze na zvyk či konsensus, potřebujeme soudce. To jsou základní úkoly vlády ve svobodné společnosti: poskytovat prostředky, s jejichž pomocí můžeme pozměňovat pravidla, zmírňovat rozdíly, které mezi námi existují ve výkladu pravidel, a vynucovat dodržování pravidel ze strany těch, kteří by jinak hráli “nefér” hru.

Potřeba existence vlády vzniká proto, že absolutní svoboda je nemožná. Jakkoliv anarchie jako filosofie může být přitažlivá, ve světě nedokonalých bytostí je neschůdná. Lidská svoboda se může navzájem dostat do konfliktu a pokud k tomu dojde, musí být svoboda jednoho člověka omezena, aby bylo možné zachovat svobodu druhého, neboli - jak jednou řekl soudce Nejvyššího soudu - "moje svoboda zvednout pěst musí být omezena blízkostí tvé brady".

Hlavním problémem při rozhodování o přiměřených činnostech vlády je, jak vyřešit tyto konflikty mezi svobodou jednání různých jednotlivců. V některých případech je odpověď snadná. Existuje málo problémů při dosažení téměř úplné shody v tom, že svoboda jednoho člověka zavraždit jeho souseda musí být obětována, aby byla zachována svoboda jiného člověka žít. V jiných případech je odpověď obtížná. V ekonomické oblasti vznikají hlavní problémy s ohledem na konflikt mezi svobodou spojovat se a svobodou soutěžit. Jaký smysl je připisován slovu "svobodný", které modifikuje význam slova "podnikání"? Ve Spojených státech se slovo "svobodný" chápalo tak, že každý může založit podnik, což znamená, že existující podniky nemohou vytlačovat konkurenty jinak, než prodejem lepšího výrobku za stejnou cenu či stejného výrobku za nižší cenu. V kontinentální tradici to naopak znamenalo, že podniky mohly dělat, co chtěly, včetně fixování cen, rozdělování trhů a přijímání jiných technik zabraňujících vstupu potenciální konkurence. Nejobtížnější konkrétní problém vzniká v této oblasti zřejmě při vytváření zájmových skupin mezi pracovníky, kde se projevuje problém svobody spojovat se a svobody soutěžit mimořádně naléhavě.

Ještě důležitější ekonomickou oblastí, ve které je odpověď stejně tak obtížná jako důležitá, je definice vlastnických práv. Pojem vlastnictví, jak se vyvinul v průběhu staletí a jak je ztělesněn v našich právních zákonech, se stal natolik naší součástí, že ho považujeme za automatický a neuvědomujeme si rozsah, ve kterém to, co opravdu vytváří vlastnictví a co propůjčuje majetku práva vlastnictví, jsou spíše než samozřejmá tvrzení složité společenské výtvoř. Umožňuje mi např. můj nárok na půdu a má svoboda užívat majetek, jak chci, popírat právo někoho jiného přelétat nad mým pozemkem v letadle? Nebo má přednost jeho právo používat letadlo? Nebo to záleží na tom, jak vysoko letí, či kolik nadělá hluku? Vyžaduje dobrovolná směna, aby mi za možnost létat nad mým pozemkem platil? Nebo mu musím platit já, aby nad ním nelétal? Pouhá zmínka o poplatcích, autorských právech, patentech, podílech na akciích korporací, právech rybolovu apod. snad postačí pro potvrzení významu obecně přijímaných společenských pravidel pro samotnou definici

vlastnictví. Může rovněž naznačovat, že v mnoha případech je existence dobře specifikované a obecně přijatelné definice vlastnictví mnohem důležitější než její samotný obsah.

Další ekonomickou oblastí, kde vyvstávají obzvláště složité problémy, je peněžní systém. Odpovědnost vlády za peněžní systém byla dlouho uznávána. Je uvedena explicitně v ústavním nařízení, které opravňuje Kongres "tisknout peníze a regulovat jak jejich hodnotu, tak hodnotu zahraničních deviz". Neexistuje pravděpodobně žádná jiná oblast ekonomické činnosti, v níž by byly vládní kroky tak jednoznačně přijaty. Takovéto běžné a doposud většinou bezmyšlenkovité přijímání vládní odpovědnosti činí důkladné pochopení důvodů pro takovou zodpovědnost ještě nezbytnějším, protože zvyšuje nebezpečí, že se rozsah vlády rozšíří z oblastí, které jsou pro svobodnou společnost přijatelné, do oblastí, které přijatelné nejsou - od zajišťování peněžního rámce až k určování alokace zdrojů mezi jednotlivci. Podrobně budeme diskutovat tento problém v kapitole III.

Shrme-li: Organizace hospodářské činnosti na základě dobrovolné směny předpokládá, že jsme prostřednictvím vlády zajistili zachování zákona a pořádku (s cílem zabránit, aby jeden jednotlivec donucoval druhého); plnění dobrovolně přijatých smluv; definici smyslu vlastnických práv; interpretaci a zabezpečení takových práv a poskytnutí peněžního rámce.

Vládní kroky v případech technického monopolu a efektů sousedství

Úlohou vlády, o níž jsme právě uvažovali, je dělat něco, co sám trh dělat nemůže - totiž určovat, rozsuzovat a vynucovat pravidla hry. Prostřednictvím vlády můžeme rovněž chtít dělat některé věci, které lze dělat i prostřednictvím trhu, ale kde je to z technických či jiných důvodů obtížné. Všechny tyto možnosti se omezují na případy, kdy je dobrovolná směna buď příliš nákladná nebo prakticky nemožná. Existují dvě obecné třídy takových případů: monopol a podobné tržní nedokonalosti, a efekty sousedství.

Směna je skutečně dobrovolná pouze tehdy, existují-li téměř stejné alternativy. Z monopolu vyplývá neexistence alternativy, tudíž představuje překážku opravdu dobrovolné směny. V praxi vzniká monopol často - i když ne výlučně - z vládní podpory tajných dohod mezi jednotlivci. S ohledem na tuto skutečnost jde buď o to, zabránit vládě v podpoře monopolu, nebo o stimulaci účinného vynucování takových pravidel, jaká

jsou např. zakotvena v našem protikartelovém zákonu. Monopol ale může rovněž vzniknout proto, že je technicky efektivní, aby existoval pouze jeden výrobce nebo podnik. Odvážím se tvrdit, že takové případy jsou vzácnější, než si myslíme, ale bezpochyby existují. Jednoduchým příkladem je např. poskytování telefonních služeb ve společnostech. Takové případy budu označovat jako "technický" monopol.

Pokud učiní technické podmínky monopol přirozeným výsledkem konkurenčních tržních sil, zdá se, že existují pouze tři alternativy: soukromý monopol, veřejný monopol a veřejná regulace. Všechny tři jsou špatné, a musíme tudíž volit mezi zly. Henry Simons, který zkoumal veřejnou regulaci monopolů ve Spojených státech, zjistil tak odstrašující výsledky, že ho vedly k závěru, že veřejný monopol by byl menším zlem. Významný německý liberál Walter Eucken studoval veřejný monopol německých železnic a dospěl na základě značně odstrašujících výsledků k závěru, že menším zlem by byla veřejná regulace. Když jsem se seznámil s těmito výsledky, váhavě připouštím, že pokud je vůbec soukromý monopol tolerovatelný, může být ze všech zel nejmenší.

Pokud by byla společnost statická, takže by bylo jisté, že podmínky, které vedly ke vzniku technického monopolu, přetrvávají, měl bych v toto řešení malou důvěru. V rychle se měnící společnosti se však podmínky, které k technickému monopolu vedou, často mění, a mám podezření, že jak veřejná regulace, tak veřejný monopol budou pravděpodobně na tyto změny podmínek reagovat méně a ve srovnání se soukromým monopolem budou hůře odstranitelné.

Vynikající příklad poskytují železnice ve Spojených státech. Je možné, že v devatenáctém století byl v železniční dopravě na základě technických podmínek značný stupeň monopolu nevyhnutelný. Tyto podmínky ospravedlňovaly existenci Federální obchodní komise. Podmínky se však změnily. Vznik silniční a letecké dopravy omezil monopolní prvek v železniční dopravě na minimum. Neodstranili jsme však zmíněnou komisi. Naopak, ačkoliv začala fungovat jako úřad pro ochranu veřejnosti před vykořisťováním ze strany železnic, stala se úřadem na ochranu železnic před konkurencí ze strany nákladní silniční a jiných druhů dopravy, a v poslední době dokonce úřadem chránícím dopravní společnosti před konkurencí ze strany nově příchozích. Podobně v Anglii, kde byly železnice znárodněny, byl z dopravy nákladními auty vytvořen státní monopol. Kdyby železnice ve Spojených státech nebyly nikdy regulovány, je téměř jisté, že nyní by doprava včetně železniční představovala vysoce konkurenční odvětví, ve kterém by zůstalo jen málo prvků monopolu nebo vůbec žádné.

Volba mezi zly soukromého monopolu, veřejného monopolu a veřejné regulace však nemůže být učiněna jednou provždy, nezávisle na skutečných okolnostech. Pokud se technický monopol týká služby či komodity, která je považována za důležitou, a pokud je rozsah monopolní moci značný, nemusí být tolerovány dokonce ani krátkodobé účinky soukromého neregulovaného monopolu a menší zlo může představovat buď veřejná regulace, nebo veřejné vlastnictví.

Technický monopol může příležitostně ospravedlnit de facto veřejný monopol. Sám o sobě nemůže ospravedlnit veřejný monopol, který byl dosažen tak, že jiným bylo právně zakázáno konkurovat. Neexistuje např. žádný způsob, jak ospravedlnit veřejný monopol poštovních služeb. Lze argumentovat, že roznášení pošty je technický monopol a že vládní monopol představuje nejmenší zlo. Takto lze snad ospravedlnit vládní poštovní úřad, ale nikoliv současný zákon, který komukoliv jinému roznášení pošty zakazuje. Pokud představuje doručování pošty technický monopol, nikdo by nebyl v konkurenci s vládou schopen uspět. Pokud tomu tak není, neexistuje žádný důvod, proč by se měla v této oblasti angažovat pouze vláda. Jediný způsob, jak to zjistit, je umožnit vstup do této oblasti jiným lidem.

Historický důvod existence poštovního monopolu v naší zemi tkví v tom, že Pony Express odváděl při přepravě pošty přes kontinent tak dobrou práci, že když vláda zaváděla transkontinentální služby, nemohla mu efektivně konkurovat a prodělávala. Výsledkem byl zákon, který zakazoval komukoliv jinému poštu rozvážet. To je také důvod, proč je dnes Adams Express Company místo provozní společností investičním trustem. Domnívám se, že kdyby mohli roznášet poštu všichni, fungovalo by zde více firem a toto zastaralé odvětví by prodělalo v krátké době revoluční změny.

Druhá obecná třída případů, kdy je striktně dobrovolná směna nemožná, vzniká, má-li jednání jednotlivců dopady na ostatní jednotlivce a za toto jednání je nelze ani penalizovat, ani kompenzovat. Jedná se o problém "efektů sousedství". Náznový příklad poskytuje znečištění vodního toku. Člověk, který tok znečišťuje, ve skutečnosti nutí ostatní směřovat dobrou vodu za znečištěnou. Ostatní mohou být ochotni tuto směnu realizovat pouze za určitou cenu. Pokud však jedná individuálně, není možné, aby se směně vyhnuli, či aby si vynutili příslušné odškodnění.

Méně zřejmý příklad je zajištění provozu dálnic. V tomto případě je technicky možné jednotlivce identifikovat a účtovat mu za použití silnice poplatek. Dálnice je tedy možno provozovat soukromě. U obecně přístupných silnic, které mají mnoho nájezdů a výjezdů, by však při

účtování prováděném za každé použití každým jednotlivcem byly náklady vybírání mimořádně vysoké, neboť by se musela vybudovat stanoviště na vybírání poplatků u všech výjezdů. Mnohem levnější metodou vybírání poplatků od jednotlivců, odpovídajících zhruba jejich používání silnic, je daň z benzínu. Jedná se však o metodu, která neumožňuje spojit jednotlivý akt placení s konkrétním použitím. Je tudíž možné, aby existoval soukromý podnik, který by poskytoval služby a vybíral poplatky, aniž by vznikl rozsáhlý soukromý monopol.

Tyto úvahy se netýkají dlouhých dálnic s vysokou hustotou dopravy a omezeným přístupem. Pro ně jsou náklady vybírání nízké. Existuje řada případů, kdy se tyto poplatky vybírají, a často se nabízí řada alternativ, takže zde žádný vážný problém monopolu nevzniká. Existuje tudíž řada důvodů, proč by měly být v soukromém vlastnictví a soukromě provozovány. Pokud by byly soukromě vlastněny a provozovány, měl by příslušný podnik provozující dálnici dostávat výnosy daně z benzínu, vybírané za její používání.

Zajímavý příklad představují parky, protože jednak ilustrují rozdíl mezi případy, které mohou či nemohou být efekty sousedství ospravedlněny a jednak téměř každý považuje provozování parku na první pohled za zřejmou a legitimní funkci vlády. Efekty sousedství mohou ve skutečnosti ospravedlnit městský park, neospravedlňují však národní park i jako je Yellowstone National Park nebo Grand Canyon. Jaký je mezi nimi základní rozdíl? U městského parku je velice obtížné identifikovat lidi, kteří ho využívají, a účtovat jim poplatek za prospěch, který jim park vynáší. Pokud existuje park uprostřed města, získávají prospěch majitelé domů po jeho stranách v podobě volného prostoru a rovněž lidé, kteří jím procházejí, nebo kteří ho míjejí. Udržovat výběrčí poplatků u vchodů či účtovat roční poplatky za okna vedoucí do parku by bylo velmi drahé a obtížné. Přístupů do národního parku Yellowstone je na druhé straně pouze několik; většina lidí, kteří do něj přicházejí, zůstává zde delší dobu a je bez problémů možné vybudovat mytní závory a vybírat vstupné. To se nyní také děje, ačkoliv poplatky nehradí celé náklady. Pokud bude veřejnost toužit po této činnosti natolik, že je za ni ochotna platit, budou soukromé podniky značně stimulovány, aby takové parky udržovaly. A v současnosti samozřejmě spousta podobných podniků existuje. Nenapadá mě žádný efekt sousedství či významný monopolní efekt, který by vládní činnost v této oblasti ospravedlňoval.

Podobné úvahy, jakými jsem se zabýval v souvislosti s efekty sousedství, se často používaly k ospravedlnění téměř každé myslitelné intervence. Efekty sousedství představují dvousečný argument: mohou

sloužit jako důvod pro omezení aktivit vlády, stejně jako pro jejich rozšíření. Efekty sousedství brání dobrovolné směně, protože je obtížné identifikovat dopady na třetí strany a měřit jejich velikost; tato potíž se však vztahuje i na vládní činnost. Stěží lze zjistit, kdy jsou efekty sousedství dostatečně vysoké, aby ospravedlnily příslušné náklady na jejich eliminaci, a ještě obtížnější je tyto náklady přiměřeným způsobem rozdělit. Pokud se tudíž vláda zapojí do aktivit zaměřených na jejich překonání, vytvoří ve skutečnosti částečně dodatečný soubor efektů sousedství, protože se jí nepodaří jednotlivce přiměřeně zdanit nebo kompenzovat. Pouze fakta o jednotlivých případech mohou rozhodnout, a to pouze přibližně, zda vážnější jsou nové nebo původní efekty sousedství. Použití vládních zásahů má navíc samo o sobě krajně důležitý efekt sousedství, který se ke konkrétnímu vládnímu zásahu vůbec nevztahuje. Každý vládní akt intervence omezuje přímo oblast individuální svobody a nepřímo ohrožuje zachování svobody z důvodů, které byly diskutovány v první kapitole.

Naše principy neposkytují pevnou a stálou hranici, která by určovala, jak dalece je přiměřené použití vlády ke společnému dosažení toho, co je nemožné či obtížné dosáhnout odděleně pomocí zcela dobrovolné směny. Pro každý případ navrhované intervence musíme sestavit rozvalu a oddělené seznamy výhod a nevýhod. Naše zásady nám říkají, na kterou stranu co umístit, a poskytují nám určitý základ pro přisouzení důležitosti jednotlivým položkám. Na stranu pasiv každé navrhované vládní intervence bychom měli především vždy zanést její vedlejší účinky na ohrožování svobody a připsat jim značnou váhu. Jakou konkrétní váhu těmto efektům a jiným položkám dát, to závisí na okolnostech. Pokud jsou např. existující vládní intervence nepatrné, měli bychom negativním účinkům těchto vládních intervencí připsat menší váhu. To je podstatný důvod, proč mnozí dřívější liberálové jako Henry Simons, píšící v době, kdy byla vláda ve srovnání s dnešními standardy malá, chtěli, aby vláda podnikala činnosti, které by dnes - kdy vláda se stala tak přebujelou - liberál nepřijal.

Vládní zásahy z paternalistických důvodů

Svoboda představuje obhajitelný cíl pouze pro odpovědné jednotlivce. Nevěříme ve svobodu pro bláznů nebo děti. Nutnost načrtnout dělící čáru mezi odpovědnými jednotlivci a ostatními je nevyhnutelná, avšak znamená, že náš konečný cíl svobody je ve značné míře dvojznačný. Pro ty, které označíme jako nezodpovědné, je nezbytný paternalismus.

Nejjasnější je asi případ bláznů: Nechceme jim ani ponechat svobodu, ani je nechceme zastřelit. Bylo by krásné, kdybychom se mohli spolehnout

na dobrovolné aktivity jednotlivců, kteří by bláznům poskytovali přístřeší a starali se o ně. Myslím si však, že nelze vyloučit možnost nedostatečnosti takových charitativních služeb, a to už třeba jen z důvodu efektu sousedství, vyplývajícího ze skutečnosti, že pokud někdo jiný přispívá na péči o blázny, mám z toho já prospěch. Z tohoto důvodu můžeme požadovat organizování péče o ně prostřednictvím vlády.

Děti představují obtížnější případ. Konečnou fungující entitou naší společnosti není jednatel, ale rodina. To se však zakládá ve značné míře spíše na výhodnosti než na principu. Jsme přesvědčeni, že rodiče jsou obecně lépe schopni chránit své děti a umožnit jejich vývoj v odpovědné jednatelce, pro které je svoboda přiměřená. Nejsme však přesvědčeni, že by si rodiče mohli dělat, co chtějí, s jinými lidmi. Děti představují zodpovědné jednatelce v zárodku a stoupenec svobody je přesvědčen o nutnosti ochrany jejich konečných práv.

Pokud to vyjádříme jinak a možná poněkud necitelně, děti představují zároveň spotřební zboží i potenciálně zodpovědné členy společnosti. Svoboda jednotlivců používat své ekonomické zdroje dle vlastní vůle zahrnuje rovněž svobodu pořídit si děti, čili koupit si služby dětí jakoby zvláštní formu spotřeby. Jakmile je však tato volba uskutečněna, mají děti hodnotu samy o sobě a z jejich vlastní svobody nevyplývá rozšíření svobody rodičů.

Paternalistický základ vládní aktivity je pro liberála v mnoha ohledech nejproblematictější; zahrnuje totiž v sobě přijetí zásady (že někteří mají rozhodovat za ostatní), o níž si myslí, že proti jejímu použití lze ve většině případů namítat, a kterou právem považuje za charakteristický znak svých hlavních intelektuálních oponentů - stoupenců kolektivismu v tom či onom přestrojení, ať už jde o komunismus, socialismus či stát blahobytu. Nemá však žádný význam předstírat, že problémy jsou jednodušší, než tomu ve skutečnosti je. Neexistuje způsob, jak se určitým opatřením paternalismu vyhnout. V roce 1914 Dicey napsal na adresu zákona na ochranu mentálně postižených: "Zákon na ochranu mentálně postižených představuje první krok na cestě, kterou neodmítne žádný rozumný člověk, ale která, půjde-li se po ní příliš daleko, bude stavět politiky před potíže, které bude obtížné překonat bez vážného zasahování do svobody jednatelce"³. Neexistuje žádný vzorec, který by nám řekl, kdy se máme zastavit. Musíme se spolehnout na náš úsudek nevylučující omyl, a když jsme k němu dospěli, na naši schopnost přesvědčit spolubližní, že jde o úsudek správný, anebo se musíme spolehnout na jejich schopnost přesvědčit nás, abychom my změnili svůj úsudek. Stejně jako jinde, i zde musíme důvěřovat konsensu

dosaženému nedokonalými a neobjektivními lidmi prostřednictvím pokusů a omylů ve svobodné diskusi.

Závěr

Vláda, která zachovává zákon a pořádek, vymezuje vlastnická práva; slouží jako prostředek, s jehož pomocí můžeme vlastnická práva a ostatní pravidla ekonomické hry modifikovat; rozsuzuje spory ohledně interpretace ekonomických pravidel; vynucuje plnění smluv; podporuje konkurenci; poskytuje měnový rámec; angažuje se v činnostech, aby čelila technickým monopolům a překonávala efekty sousedství, všeobecně považované za dostatečně důležité, aby vládní intervenci ospravedlnily; která podporuje soukromou charitu a soukromou rodinu při ochraně nezodpovědných, ať už jde o blázny nebo děti - taková vláda bude muset vykonávat řadu důležitých funkcí. Konzistentní liberál není anarchista.

Je však rovněž pravda, že taková vláda by měla mít zřetelně omezené funkce a měla by se zdržovat řady činností, které nyní federální a státní vlády ve Spojených státech (a jejich protějšky v západních zemích) vykonávají. Následující kapitoly se budou některými těmito činnostmi zabývat podrobněji, některé již byly diskutovány výše, ale abychom získali určitou představu o tom, jakou úlohu by liberál vládě přisoudil, může nám na závěr této kapitoly pomoci uvedení seznamu některých činností, které v současné době uskutečňuje vláda Spojených států, ale o kterých si - pokud mohu dohlédnout - myslím, že nejsou na základě výše uvedených principů ospravedlnitelné.

1. Program na podporu paritních cen v zemědělství.
2. Tarify na dovozy či omezení vývozů, jako jsou např. současné kvóty na dovoz ropy, cukru apod.
3. Vládní regulace výstupu, např. prostřednictvím zemědělských programů či úměrným rozdělováním ropy, jak je to praktikováno Komisí pro železnice v Texasu.
4. Kontrola nájemného praktikovaná v New Yorku či obecnější kontrola mezd a cen, jaká byla zavedena během druhé světové války a těsně po ní.
5. Legální minimální mzdové sazby či legální maximální ceny, jako je např. legální maximální nulová úroková míra, již mohou platit obchodní banky⁴⁾ z vkladů na viděnou, či právně fixované maximální úrokové míry, které mohou být placeny z úsporových a termínových vkladů.
6. Podrobná regulace odvětví, jako např. regulace dopravy Federální obchodní komisí. Tato regulace měla určitě opodstatnění na základě technického monopolu v době jejího zavádění pro železnice: dnes nemá

oprávnění pro žádný druh dopravy. Dalším příkladem je podrobná regulace bankovníctví.

7. Kontrola rozhlasu a televize Federální komisí spojů je případ, který si zaslouží zvláštní pozornost, protože představuje implicitní cenzuru a porušování svobody projevu.

8. Současné programy sociálního zabezpečení, především programy pro důchodce a staré lidi, protože je ve skutečnosti nutí a) vydávat specifikovanou část jejich příjmu na nákup důchodového pojištění, b) kupovat toto pojištění od veřejně provozovaného podniku.

9. Udělování licencí v různých městech a státech, které omezuje určité podniky, profese či povolání pouze na lidi mající licenci, přičemž licence představuje více než stvrzenku za daň, kterou může např. platit každý, kdo chce vstoupit do příslušného oboru činnosti.

10. Tzv. "veřejná bytová výstavba" a řada dalších dotovaných programů zaměřených na podporu bytové výstavby, jako jsou např. záruky na hypotéky poskytované organizacemi Federal Home Administration a Veteran Administration.

11. Odvod mužů do vojenské služby v době míru. Přiměřeným uspořádáním odpovídajícím svobodnému trhu by byla dobrovolná armáda, což v praxi znamená najímat muže do služby. Není žádný důvod, proč by neměla být placena libovolně vysoká cena, která by na získání požadovaného množství mužů byla potřebná. Současné uspořádání je nespravedlivé a arbitrární, vážně zasahuje do svobody mladých mužů utvářet si svůj život a pravděpodobně je i nákladnější než tržní alternativa. (Univerzitní vojenský výcvik zaměřený na přípravu rezerv pro případ války je jiný problém a lze ho na liberálním základě odůvodnit).

12. Výše uvedené národní parky.

13. Právní zákaz roznášení pošty za účelem zisku.

14. Veřejně vlastněné a provozované silnice s vybíráním poplatků (viz výše). Tento seznam není zdaleka všezahrnující.

Kapitola III

Kontrola peněz

“Plná zaměstnanost” a “ekonomický růst” se v posledních několika desetiletích staly hlavním zdůvodněním rozšiřování rozsahu vládních intervencí do ekonomických záležitostí. Říká se, že soukromé hospodářství založené na svobodném podnikání je vnitřně nestabilní. Pokud je ponecháno samo sobě, bude produkovat stále se vracející cykly vzestupů a úpadků. Vláda tudíž musí zasahovat, aby udržela věci v pořádku. Tyto argumenty byly obzvláště silné během “Velké deprese” třicátých let a po ní a představovaly hlavní prvek, který vedl ke vzniku programu New Deal v této zemi a ke srovnatelnému rozšíření vládních intervencí v zemích ostatních. Později se stal populárnějším heslem “ekonomický růst”. Podle tohoto hesla se vláda musí starat o to, aby ekonomika rostla, poskytovala finanční prostředky pro studenou válku a demonstrovala neangažovaným zemím světa, že demokratický stát může růst rychleji než komunistický.

Tyto argumenty jsou zcela zcestné. Skutečností je, že “Velká deprese”, podobně jako většina ostatních období vážné nezaměstnanosti, byla způsobena spíše chybným řízením než jakoukoliv vnitřní nestabilitou soukromé ekonomiky. Vládou založenému úřadu - Federálnímu rezervnímu systému - byla svěřena odpovědnost za monetární politiku. V letech 1930 a 1931 vykonával tuto zodpovědnost tak nešikovně, že přeměnil to, co by jinak znamenalo jenom mírný pokles, ve vážnou katastrofu (viz diskusi na dalších stranách). Podobně vytváří vládní opatření hlavní překážku ekonomického růstu ve Spojených státech dnes. Tarify a ostatní omezení mezinárodního obchodu, vysoké daňové břemeno a složitá a nespravedlivá daňová struktura, regulační komise, vládní fixování cen a mezd a řada ostatních opatření stimuluje jednotlivce k nesprávnému používání a zaměřování zdrojů a narušuje investování nových úspor. To, co naléhavě potřebujeme jak pro ekonomickou stabilitu, tak pro ekonomický růst, je omezování vládních intervencí, a nikoliv jejich zvyšování.

I přes toto omezení si stále vláda ponechává řadu důležitých úloh v následujících oblastech. Je žádoucí, abychom používali vládu k vytváření stabilního měnového rámce pro svobodnou ekonomiku - což představuje součást funkce poskytování stabilního právního rámce. Je rovněž žádoucí, abychom používali vládu k vytváření obecného právního a ekonomického rámce, umožňujícího jednotlivcům (pokud je v souladu s jejich hodnotami), aby v ekonomice vytvářeli růst.

Hlavními oblastmi vládní politiky, podstatnými pro ekonomickou stabilitu, jsou monetární politika a fiskální nebo rozpočtová politika. Tato kapitola diskutuje o monetární politice zaměřené na ekonomiku, kapitola čtvrtá o mezinárodním měnovém uspořádání a kapitola pátá o fiskální či rozpočtové politice.

Naším úkolem v této a následující kapitole je udržovat směr mezi dvěma názory, z nichž žádný není přijatelný, ačkoliv na obou je něco přitažlivého. Scyllu představuje názor, že čistě automatický zlatý standard je nejen možný, ale i žádoucí a že vyřeší všechny problémy podpory hospodářské spolupráce mezi jednotlivci a národy ve stabilním prostředí. Charybdou je přesvědčení, že potřeba přizpůsobování se nepředvídatelným okolnostem vyžaduje udělení široké rozhodovací pravomoci skupině techniků, nacházejících se v "nezávislé" centrální bance či v nějakém byrokratickém orgánu. Ani jedno řešení se neukázalo uspokojivým v minulosti a není pravděpodobné, že by některé z nich bylo uspokojivé v budoucnu.

Liberál má před koncentrovanou mocí zásadní obavy. Jeho cílem je zachování maximálního stupně svobody pro každého jednotlivce, která je slučitelná se svobodou jednoho člověka nezasahovat do záležitostí jiného. Je přesvědčen, že tento cíl vyžaduje rozptýlení moci. Sleduje s podezřením, je-li vládě přidělována jakákoliv funkce, která by mohla být vykonávána prostřednictvím trhu, a to ať z toho důvodu, že je tím v dané oblasti dobrovolná spolupráce nahrazována donucováním, tak z důvodu, že je vládě přiřazována zvýšená úloha, ohrožující svobodu v ostatních oblastech.

Potřeba rozptýlení moci vyvolává obzvláště vážné problémy v oblasti peněz. Panuje všeobecná shoda, že vláda musí mít za měnové záležitosti určitou zodpovědnost. Rovněž je široce uznáváno, že kontrola peněz může být účinným nástrojem kontroly a utváření ekonomiky. Její účinnost je dramatizována v Leninově slavném výroku, že nejúčinnějším způsobem zničení společnosti je zničení peněz. Prozaičtější způsobem je to prokazováno rozsahem, v jakém od nepaměti kontrola peněz umožňovala panovníkům vybírat od celého obyvatelstva vysoké daně, a to velmi často i bez explicitního souhlasu zákonodárného orgánu, pokud nějaký existoval. To platilo dříve, kdy monarchové snižovali váhu mincí a používali jiné podobné prostředky, a platí to i dnes, kdy máme k dispozici sofistikovanější moderní techniky, spočívající ve spuštění tiskařského lisu či v jednoduché změně účetních zápisů. Problémem je vytvoření institucionálního uspořádání, které by vládě umožňovalo nést za oblast peněz odpovědnost, ale zároveň by omezilo moc takto vládě poskytovanou a zabránilo, aby byla používána způsobem svobodnou společnost spíše oslabujícím než posilujícím.

Komoditní standard

Nástroj, který vznikl na různých místech a v průběhu staletí nejčastěji, je komoditní standard, tj. používání různých hmotných komodit, jako je zlato či stříbro, mosaz či cín, cigarety či koňak nebo jiné, místo peněz. Pokud by peníze měly podobu pouze těchto hmotných komodit, nebyla by v zásadě vládní kontrola vůbec potřebná. Množství peněz ve společnosti by záviselo spíše na nákladech produkování peněžní komodity než na čem jiném. Změny množství peněz by závisely na změnách technických podmínek výroby peněžní komodity a na změnách poptávky po penězích. To je ideál, uvádějící v nadšení mnohé z těch, kteří věří v automatický zlatý standard.

Skutečné komoditní standardy se od této jednoduché struktury, nevyžadující žádné vládní zásahy, výrazně odchylovaly. Historicky byl komoditní standard (jako zlatý či stříbrný) doprovázen rozvojem neplnohodnotných peněz v té či oné podobě, jež bylo zdánlivě možné podle fixního poměru převést na peněžní komoditu. Tento vývoj měl dobrý důvod. Základní vadou komoditního standardu z hlediska společnosti jako celku je, že zvýšení peněžní zásoby vyžaduje použití reálných zdrojů společnosti. Lidé musí tvrdě pracovat při dolování zlata v dolech v Jihoafrické republice, aby ho zase pohřbili ve Fort Knox či na jiných podobných místech. Nezbytnost používání reálných zdrojů při provozování komoditního standardu vytváří pro lidi silný stimul v podobě těchto zdrojů. Přijmou-li lidé coby peníze kousky papíru, na kterých je vytištěno "Slibuji zaplatit . . . jednotek komoditního standardu", mohou tyto kousky papíru vykonávat stejnou funkci jako hmotné zlato či stříbro, a k jejich výrobě je potřeba mnohem méně zdrojů. Tato skutečnost, o které jsem diskutoval poněkud podrobněji na jiném místě⁹⁾, představuje podle mě základní nedostatek komoditního standardu.

Kdyby byl možný automatický komoditní standard, představoval by vynikající řešení liberálova dilematu: stabilní měnový rámec bez nebezpečí nezodpovědného vykonávání moci v této oblasti. Kdyby byl např. nefalšovaný zlatý standard, kde 100% peněz v zemi sestává ze zlata, široce podporován celou veřejností, kdyby byl zabarven mytologií zlatého standardu a přesvědčením, že je nemorální a nepatřičné, aby vláda zasahovala do jeho fungování, poskytoval by účinnou záruku proti tomu, aby vláda neodborně fušovala do oběživa a podnikala neodborné měnové kroky. Při takovém standardu bude mít každá měnová pravomoc vlády omezený rozsah. Jak však bylo poznamenáno, takový automatický systém se nikdy neprokázal historicky jako možný. Vždy měl tendenci vyvíjet se

směrem ke smíšenému systému, kde vedle peněžní komodity existovaly rovněž neplnohodnotné peníze jako bankovky a bankovní depozita či státopvky. Jakmile byly jednou neplnohodnotné peníze zavedeny, ukázalo se, že je obtížné zamezit, aby je vláda kontrolovala, i když zpočátku byly emitovány soukromými jednotlivci. Příčina tkví v obtížnosti, jak zamezit padělání i jeho ekonomického ekvivalentu. Neplnohodnotné peníze představují dohodu zaplatit standardní peníze. Dochází k tomu, že mezi uzavřením takové smlouvy a jejím uskutečněním bývá dlouhá doba. To zvyšuje problém dodržení smlouvy, a tudíž i pokušení emitovat falešné smlouvy. Navíc, jakmile jednou byly neplnohodnotné peníze zavedeny, je pro vládu téměř neodolatelným pokušením, aby sama peníze emitovala. V praxi tudíž měly komoditní standardy tendenci přeměňovat se ve smíšené standardy, obsahující rozsáhlé státní intervence.

Je třeba poznamenat, že ačkoliv nyní ve prospěch zlatého standardu lidé hodně mluví, téměř nikdo si dnes nefalšovaný, plný zlatý standard nepřeje. Ti, kteří říkají, že chtějí zlatý standard, hovoří téměř bez výjimky o současné podobě standardu, či o zlatém standardu fungujícím ve 30. letech: o zlatém standardu řízeném centrální bankou nebo vládním úřadem, který drží malé množství zlata jako "krytí" - použijeme-li tento velmi zavádějící výraz - neplnohodnotných peněz. Někteří jdou tak daleko, že se vyslovují ve prospěch zlatého standardu udržovaného ve 20. letech, kdy existoval doslovný oběh zlata a zlatých certifikátů jako oběživa pro hotovostní platby (standard zlaté mince), ale i tito stoupenci schvalují, aby vedle zlata existovaly vládní neplnohodnotné peníze plus depozita přijímaná bankami, držícími částečně rezervy buď ve zlatě, nebo v neplnohodnotném oběživu. Dokonce i v tzv. velkých dnech zlatého standardu v devatenáctém století, kdy údajně Bank of England řídila zlatý standard velice zručně, byl měnový systém plně automatickému zlatému standardu daleko vzdálen. I tehdy se jednalo o značně regulovaný standard. A v důsledku toho, že jedna země za druhou přijímala názor o odpovědnosti vlády za "plnou zaměstnanost", je dnes situace určitě mnohem extrémnější.

Můj závěr je, že automatický komoditní standard nepředstavuje ani schůdné, ani žádoucí řešení problému vytvoření měnového uspořádání ve svobodné společnosti. Žádoucí není z toho důvodu, že zahrnuje značné náklady v podobě zdrojů používaných při produkci peněžní komodity. Schůdný není proto, že neexistuje mytologie a přesvědčení, které jsou pro jeho účinnost nezbytné.

Tento závěr nepodporuje jen výše zmíněná obecná historická zkušenost, ale rovněž specifická zkušenost Spojených států. Od roku

1879, kdy Spojené státy po občanské válce obnovily platby ve zlatě, až do roku 1913 existoval ve Spojených státech zlatý standard. Ačkoliv byl dokonalému automatickému zlatému standardu blíže než jakýkoliv jiný systém, který jsme měli od konce první světové války, byl stále ještě velmi vzdálený stoprocentnímu zlatému standardu. Existovala vládní emise papírových peněz a soukromé banky produkovaly v podobě depozit většinu skutečného oběživa v zemi; banky byly ve své činnosti regulovány vládními úřady - národní banky Úřadem kontrolora měny a státní banky státními bankovními úřady. Ať už bylo zlato drženo ministerstvem financí, bankami či přímo jednotlivci v podobě mincí nebo zlatých certifikátů, tvořilo 10 až 20% peněžní zásoby, přičemž přesné množství se mezi jednotlivými lety měnilo. Zbýlých 80 až 90% připadalo na stříbro, neplnohodnotné oběživo a bankovní depozita nekrytá zlatými rezervami.

Retrospektivně se nám může zdát, že tento systém fungoval poměrně dobře. Američané v té době tento pocit rozhodně neměli. Jednou ze známek nespokojenosti byly v 80. letech debaty o stříbru, které vyvrcholily v Bryanově projevu "Zlatá křižovatka", jenž určil tón kampaně do voleb v roce 1896. Tyto diskuse byly zase zodpovědné za vážné krizové roky počátkem 90. let. Vedly k rozšířeným obavám, že Spojené státy od zlatého standardu upustí, a že tudíž bude dolar ve vztahu k ostatním měnám ztrácet svoji hodnotu. To vedlo k útěku od dolaru a k úniku kapitálu, který přivodil doma deflaci.

Finanční krize následující po sobě v letech 1873, 1884, 1890 a 1893 vedly ze strany podnikatelských a bankovních kruhů ke zvýšení tlaku na uskutečnění bankovní reformy.

V průběhu paniky v roce 1907, kdy banky společně odmítly převádět na požádání depozita na hotovost, konečně vykrystalizoval pocit nespokojenosti s finančním systémem v naléhavou žádost o vládní zásah. Kongres založil Národní měnovou komisi a její doporučení, zveřejněná v roce 1910, byla zpředmětněna v zákonu o Federálním rezervním systému, přijatém v roce 1913. Reformy v duchu tohoto zákona se těšily podpoře všech vrstev společnosti, od dělníků až po bankéře a obě politické strany. Předseda Národní měnové komise byl republikán Nelson W. Aldrich; senátor, který byl zodpovědný především za zákon o Federálním rezervním systému, byl demokrat Carter W. Glass.

Změna měnového uspořádání zavedená zákonem o Federálním rezervním systému se ukázala v praxi jako mnohem drastičtější, než bylo autory s jejich zastánci původně zamýšleno. V době, kdy byl zákon přijat, převažoval po celém světě zlatý standard - nikoliv plně automatický zlatý standard, ale rozhodně bližší ideálu než jakýkoliv jiný systém, který jsme od

té doby zažili. Považovalo se za samozřejmé, že bude existovat i nadále a že tudíž velice úzce omezí pravomoci Federálního rezervního systému. Jakmile však byl zákon přijat, vypukla první světová válka. V širokém měřítku došlo k opuštění zlatého standardu. Na konci války nepředstavoval již Federální rezervní systém drobný přívěšek zlatého standardu, který měl zabezpečovat směnitelnost různých forem peněz a vykonávat regulační a dohlížecí činnost nad bankami, ale stal se mocným úřadem s volností rozhodování, schopným určovat množství peněz ve Spojených státech a ovlivňovat mezinárodní finanční podmínky na celém světě.

Měnový úřad s volností rozhodování

Vytvoření Federálního rezervního systému představovalo nejvýznamnější změnu měnových institucí minimálně od občanské války, kdy byl přijat zákon o národním bankovníctví. Poprvé od vypršení výsadního práva Second Bank of United States v roce 1836 byl vytvořen oddělený oficiální orgán s explicitní zodpovědností za měnové podmínky, vybavený teoreticky přiměřenou mocí k dosažení měnové stability, či alespoň k zabránění výrazné nestability. Je tudíž poučné porovnat celkovou zkušenost před jeho založením a po založení - např. od konce občanské války do roku 1914 a od roku 1914 dodnes, abychom hodnotili stejně dlouhá období.

Z hospodářského hlediska bylo druhé období zjevně nestabilnější, ať už je tato nestabilita měřena kolísáním peněžní zásoby, cen nebo výstupu. Částečně odráží vliv dvou světových válek během druhého období, jež by byly zdrojem nestability v jakémkoliv měnovém systému. Avšak i když válečná a bezprostředně poválečná léta vynecháme a budeme srovnávat pouze mírová období - např. od roku 1920 do roku 1939 a od roku 1947 dodnes - výsledek je stejný. Peněžní zásoba, ceny a výstup byly po založení Federálního rezervního systému výrazně nestabilnější než předtím. Nejdrastičtějšími obdobími nestability výstupu bylo samozřejmě období mezi dvěma světovými válkami, které zahrnuje vážné poklesy v letech 1920-1921, 1929-1933 a 1937-1938. Žádné jiné dvacetileté období americké historie se tolika vážnými poklesy nevyznačuje.

Toto hrubé srovnání samozřejmě nedokazuje, že se Federálnímu rezervnímu systému nepodařilo přispět k měnové stabilitě. Je možné, že problémy, se kterými se musel systém potýkat, byly vážnější, než ty, s nimiž se potýkala předchozí měnová struktura. Je možné, že by tyto problémy vedly při dřívějším měnovém uspořádání k ještě vyššímu stupni měnové nestability. Hrubé srovnání by ale mělo alespoň přinutit čtenáře

k zamyšlení, než začne považovat za zaručené - jak se tomu často děje - že úřad s tak dlouhou tradicí, tak mocný a všezahrnující, jako je Federální rezervní systém, vykonává nezbytné a žádoucí funkce a přispívá k dosažení cílů, kvůli nimž byl založen.

Já sám jsem na základě rozsáhlého studia historických důkazů přesvědčen, že rozdíl mezi hospodářskou stabilitou, který hrubé srovnání ukázalo, je možné ve skutečnosti připsat rozdílu v měnových institucích. Tento důkaz mě přesvědčuje, že alespoň třetinu růstu cen v průběhu první světové války a těsně po ní je možné připsat na vrub založení Federálního rezervního systému, a kdyby byl zachován dřívější bankovní systém, tak by k němu nedošlo; dále mě přesvědčuje, že vážnost každého jednotlivého poklesu v letech 1920-1921, 1929-1933 a 1937-1938 jde přímo na vrub činnosti a nečinnosti úřadů Federálního rezervního systému a v dřívějším bankovním a měnovém uspořádání by nenastaly. Při těchto či jiných příležitostech mohlo samozřejmě k recesím dojít, ale je vysoce nepravděpodobné, že by se jakákoliv z nich přeměnila ve vážný pokles.

Tento důkaz zde nemohu samozřejmě prezentovat.⁸ Vzhledem k tomu, jak důležitou roli hrála "Velká deprese" 1929-1933 při formování (či podle mě spíše deformování) obecných postojů k úloze vlády v ekonomických záležitostech, může být užitečné ukázat podrobněji, jaká interpretace tohoto období z důkazů vyplývá.

Krach na burze v říjnu 1929, který ukončil spekulativní vývoj trhu cenných papírů v roce 1928 a 1929, je často s ohledem na jeho dramatický charakter považován jak za počátek, tak za hlavní bezprostřední příčinu "Velké deprese". Ani jedno není správné. Vrchol hospodářského cyklu byl dosažen uprostřed roku 1929, několik měsíců před krachem. To, že k tomuto vrcholu došlo tak brzo, mohlo být docela dobře částečně výsledkem relativně pevných měnových podmínek, které Federální rezervní systém zavedl při pokusu omezit "spekulaci" - úlohu tak mohl hrát nepřímo při vyvolání poklesu trh akcií. Krach na trhu akcií měl zase bezpochyby určité nepřímé dopady na důvěru podnikatelů a na ochotu jednotlivců utrácet, což nepříznivě působilo na vývoj podnikání. Tyto jevy však samy o sobě zhroutení hospodářské aktivity přivodit nemohly. Nanejvýše mohly způsobit, že pokles byl poněkud delší a vážnější než v průběhu jiných obvykle mírných recesí, které v Americe v průběhu historie přerušovaly ekonomický růst; neučinily by z ní však katastrofu, která nastala.

Zhruba v prvním roce nevykazoval tento pokles žádné ze zvláštních rysů, které měly dominovat v jeho dalším průběhu. Byl vážnější než v prvním roce většiny poklesů, což byla možná reakce na krach na burze a na velmi restriktivní měnové podmínky, které od poloviny roku 1928

převládaly, ale nevykazoval žádné kvalitativně odlišné charakteristiky, žádnou známku degenerace ve vážnou katastrofu. V hospodářské situaci, tak jak vypadala např. v září či říjnu 1930, neexistuje kromě naivního zdůvodnění "post hoc ergo propter hoc" nic, co by činilo pokračující pokles v následujících letech nevyhnutelný či dokonce vysoce pravděpodobný. Ve zpětném pohledu je jasné, že Federální rezervní systém se měl již tehdy chovat jinak, než se choval, že neměl připustit, aby klesala peněžní zásoba mezi srpnem 1929 a říjnem 1930 téměř o 3% - což je větší pokles než během většiny předchozích krizí, vyjma těch nejvážnějších. Ačkoliv to byla chyba, byla omluvitelná a určitě ne rozhodující.

Charakter poklesu se výrazně změnil v listopadu 1930, kdy řada selhání bank vedla ke značnému náporu na banky, neboť majitelé depozit se pokoušeli o jejich přeměnu na hotovost. Nákaza se šířila od jedné části země ke druhé a vyvrcholení dosáhla 11. prosince, kdy zkrachovala Bank of United States. Tento krach byl rozhodující nejen proto, že Bank of United States patřila s vklady ve výši více než 200 milionů USD k největším bankám v zemi, ale rovněž z toho důvodu, že ačkoliv se jednalo o normální obchodní banku, její název vedl mnohé doma a ještě více v zahraničí k tomu, aby ji považovali za něco jako oficiální banku.

Před říjnem 1930 se žádné známky krize, likvidity ani žádná ztráta důvěry v banky neprojevovaly. Od té doby však byla ekonomika sužována neustále se opakujícími krizemi likvidity. Vlna bankovních selhání na chvíli opadla, obnovila se však opět, když několik dramatických úpadků či jiné události vedly ke ztrátě důvěry v bankovní systém a k nové řadě náporů na banky. Význam těchto náporů nespočíval výlučně, a dokonce ani především, v selhání bank, ale v jejich účinku na peněžní zásobu.

Banka samozřejmě nemá v bankovním systému a částečnými rezervami krytý každý dolar depozit dolarem oběživa (či jeho ekvivalentem). Z tohoto důvodu "depozita" představují tak zavádějící pojem. Uložíte-li v bance dolar hotovosti, může banka zvýšit svoji hotovost o patnáct či dvacet centů, zbytek jiným okénkem rozpůjčí. Vypůjčovatel může tyto peníze opět uložit, a to v jiné bance, a proces se opakuje. Výsledkem je, že na každý dolar hotovosti, který banky vlastní, zároveň dluží několik dolarů v podobě depozit. Celková peněžní zásoba (oběživo plus depozita) je pro dané množství oběživa tudíž tím vyšší, čím vyšší část svých peněz chce veřejnost držet v podobě depozit. Pokud neexistuje nějaký způsob, jak vytvořit dodatečnou hotovost a jak ji bankám dodat, musí jakýkoliv rozšířený pokus ze strany majitelů depozit "dostat své peníze" vést k poklesu množství peněz, jinak bude jedna banka při snaze uspokojit své věřitele rušením půjček, prodejem investic či stahováním svých vkladů

tlačit na ostatní banky a tyto budou zase tlačit na další. Vznikne-li tento začarovaný kruh, roste sám o sobě tím, jak pokusy bank získat hotovost tlačí dolů ceny cenných papírů, jak způsobují insolventnost bank, které by jinak byly zcela zdravé, jak otřásá důvěrou majitelů depozit a neustále tento cyklus obnovuje.

To je přesně situace, která vedla k bankovní panice v bankovním systému před existencí Federálního rezervního systému a k soustředěnému zastavování konvertibility vkladů na hotovost, jako např. v roce 1907. Takové zastavení představovalo drastický krok a na krátkou dobu situaci zhoršilo. Zároveň však znamenalo léčivý zákrok. Zamezením možnosti rozšíření nákazy přerušilo začarovaný kruh. Znemožnilo, aby selhání několika bank vedlo k tlaku na ostatní banky a aby způsobilo selhání dalších jiných zdravých bank. Když se během několika týdnů či měsíců situace stabilizovala, mohlo být toto zastavení zrušeno a zotavení mohlo začít bez poklesu peněžní zásoby.

Jak jsme viděli, jedním z hlavních důvodů založení Federálního rezervního systému bylo řešení takovýchto situací. Pokud by měla na straně veřejnosti vzniknout vyšší poptávka po hotovosti než po depozitech, byla systému dána pravomoc vytvářet více oběživa a rovněž mu byly poskytnuty prostředky, jak učinit tuto hotovost pro banky dostupnou, a to zárukou za bankovní aktiva. Předpokládalo se, že takto lze zabránit jakékoliv bankovní panice, že nebude potřebné konvertibilitu depozit za hotovost přerušit a že negativním účinkům peněžní krize se lze zcela vyhnout.

Poprvé vyvstala potřeba uplatnit tyto pravomoci (a tudíž provést první test jejich efektivnosti) v důsledku výše popsaného zavření řady bank v listopadu a prosinci 1930. Federální rezervní systém obstál v tomto testu velmi špatně. Zřejmě nepovažoval za nutné nějak speciálně reagovat na uzavírání bank a učinil málo, či vůbec nic pro to, aby bankovnímu systému poskytl likviditu. Je však nutné zdůraznit, že se nejednalo o selhání moci, ale o selhání vůle. Při této, stejně jako při ostatních příležitostech, měl Federální rezervní systém dostatečnou pravomoc, aby hotovost, požadovanou majiteli depozit, bankám poskytl. Pokud by tak býval učinil, mohlo být uzavírání bank zastaveno a peněžní pohromě zabráněno.

První vlna bankovních selhání odezněla a počátkem roku 1931 se začaly objevovat známky vracející se důvěry. Federální rezervní systém využil této příležitosti k omezení celkového objemu jím poskytovaných úvěrů - čili mírně deflačním krokem vyvážil přirozeně expanzivní síly. Navzdory tomu existovaly nejen v peněžním sektoru, ale i v ostatních oblastech hospodářské aktivity jasné signály zlepšení. Pokud

prozkoumáme údaje za první čtyři či pět měsíců roku 1931 ve světle toho, co skutečně následovalo, ukazovaly všechny charakteristiky na to, že hospodářský cyklus je na dně a začíná oživení.

Nevýrazné oživení však bylo krátkodobé. Obnovená selhání bank zahájila další sérii náporů na vklady a opět uvedla v pohyb pokles peněžní zásoby. Federální rezervní systém opět pouze nečinně přihlížel. Navzdory bezprecedentní likvidaci obchodních bank vykazovaly knihy "věřitele poslední instance" pokles úvěrů, které svým členským bankám zpřístupňoval.

V září 1931 opustila Velká Británie zlatý standard. Tomuto kroku předcházelo stahování zlata ze Spojených států, které pokračovalo i později. Ačkoliv v předchozích dvou letech docházelo k přílivu zlata do Spojených států a americké zlaté zásoby i míra zlatých rezerv Federálního rezervního systému byly po celou dobu vysoké, reagoval Federální rezervní systém na odliv tak silně a bezprostředně, jako by předchozí příliv neexistoval. Učinil tak způsobem, který musel vnitřní finanční potíže zhoršit. Po více než dvou letech vážného hospodářského poklesu zvýšil Federální rezervní systém diskontní úrokovou míru (tj. úrokovou míru, za kterou byl ochoten půjčovat ostatním bankám) více než kdykoliv předtím ve své krátké historii. Toto opatření odliv zlata zastavilo. Rovněž bylo doprovázeno výrazným zvýšením počtu bankovních selhání a náporů na vklady v bankách. Během šesti měsíců od srpna 1931 do ledna 1932 zastavila své operace každá desátá banka a celková výše depozit v obchodních bankách poklesla o 15%.

Tempo poklesu zpomalil částečný obrat politiky v roce 1932, zahrnující nákup vládních obligací za 1 miliardu USD. Kdyby toto opatření bylo přijato v roce 1931, bylo by téměř jistě postačovalo k zabránění výše popsané katastrofy. V roce 1932 však již bylo příliš pozdě na to, aby bylo něčím více než pouze uklidňujícím opatřením. Federální rezervní systém upadl opět do pasivity a po dočasném zlepšení následoval obnovený kolaps, zakončený bankovními prázdninami v roce 1933, kdy každá banka ve Spojených státech byla oficiálně na jeden týden zavřena. Systém, který byl založen především proto, aby zabránil dočasnému zastavení konvertibility depozit v hotovost - což je opatření, které dříve zabraňovalo selhání bank - nechal nejprve zkrachovat třetinu bank v zemi a potom přijal zastavení konvertibility, které bylo nesrovnatelně drastičtější a vážnější než jakékoliv předchozí podobné kroky. Schopnost sebeospravedlňování je však tak velká, že Federální rezervní systém mohl ve své roční zprávě v roce 1933 uvést, že "schopnost Federálního rezervního systému uspokojit značnou poptávku po hotovosti během krize demonstrovala efektivnost systému

oběživa v zemi na základě zákona o Federálním rezervním systému . . . Je těžké říci, jaký by měla krize průběh, kdyby Federální rezervní systém sledoval politiku liberálních nákupů na volném trhu”.

Celkem od července 1929 do března 1933 poklesla peněžní zásoba ve Spojených státech o jednu třetinu, přičemž dvě třetiny tohoto poklesu nastaly poté, co Anglie opustila zlatý standard. Pokud by tomuto poklesu peněžní zásoby bylo zabráněno - což mohlo a mělo být učiněno - byl by kratší i mírnější. Z historického hlediska by i tak mohl být vážný, avšak je vysloveně nepředstavitelné, že by se v průběhu čtyř let mohly nominální příjmy snížit o více než polovinu a ceny o více než třetinu, pokud by nedošlo k žádnému poklesu peněžní zásoby. Nevím, že by někdy v nějaké zemi došlo k vážné depresi, která by nebyla doprovázena poklesem peněžní zásoby, a stejně tak nevím o vážném poklesu peněžní zásoby, který by nebyl doprovázen vážnou depresí.

Aniž by “Velká deprese” ve Spojených státech představovala známku inherentní nestability systému soukromého podnikání, je dokladem toho, jak velká škoda může být napáchána chybami na straně několika lidí, pokud mají nad měnovým systémem státu obrovskou moc.

Je možné, že tyto chyby jsou ve světle tehdy dostupných znalostí omluvitelné - i když já si to nemyslím. O to však ve skutečnosti nejde. Každý systém, který poskytuje tolik moci a volnosti v rozhodování několika málo lidem, jejichž chyby - ať omluvitelné či neomluvitelné - mohou mít takové dalekosáhlé důsledky, je špatný. Pro ty, kteří věří ve svobodu, je špatný právě z toho důvodu, že několika málo lidem poskytuje obrovskou moc bez jakékoliv účinné kontroly politickým orgánem, což je hlavní politický argument proti “nezávislé” centrální bance. Je však špatným systémem i pro ty, kteří staví bezpečnost výše než svobodu. V systému, kde je zodpovědnost rozptýlena, ale kde přesto několik málo lidí má velkou moc, a tudíž důležité politické kroky závisí ve značné míře na náhodné charakteristice osobnosti, tam se nelze chybám vyhnout, ať už jsou omluvitelné či nikoliv. To je hlavní technický argument proti “nezávislé” bance. Abychom parafrázovali Clemenceaua, peníze jsou příliš vážná záležitost, než aby mohly být ponechány centrálním bankéřům.

Pravidla místo úřadů

Pokud nemůžeme dosáhnout našich cílů ani tak, že se spolehneme na úplný automatický zlatý standard, ani tak, že poskytneme širokou volnost rozhodování nezávislým úřadům, jak tedy vytvořit stabilní měnový systém zbavený nezodpovědného vládního zasahování, systém, který poskytne

nezbytný měnový rámec pro ekonomiku svobodného podnikání a který přesto nebude možné použít jako zdroj moci, jež by ohrozila naše ekonomické a politické svobody?

Jediná dosud navržená slibná cesta spočívá ve snaze dosáhnout provádění monetární politiky uzákoňováním pravidel, která budou veřejnosti umožňovat kontrolu prostřednictvím politických úřadů - místo vlády lidí nastolit vládu zákona. Tato pravidla budou zároveň zabráňovat, aby monetární politika nebyla vystavována každodenním vrtochům politických úřadů.

Problém uzákoňování pravidel monetární politiky má mnoho společného s předmětem, který se zdá být na první pohled zcela odlišný - totiž s argumentem ve prospěch prvního dodatku ústavy. Kdykoliv někdo navrhuje potřebu legislativního pravidla pro kontrolu peněz, stereotypní odpovědí je, že svázat měnovému úřadu tímto způsobem ruce nedává mnoho smyslu, neboť úřad vždy - bude-li chtít - může provádět to, co po něm chce měnové pravidlo, podle vlastní vůle, a navíc má k dispozici i jiné alternativy - tudíž si prý "jistě" povede lépe než pravidlo. Alternativní verze tohoto argumentu se týká zákonodárných orgánů. Říká se, že chce-li zákonodárný orgán přijmout pravidlo, bude chtít určitě rovněž uzákonit "správnou" politiku pro každý specifický případ. Jak může potom přijetí pravidla poskytovat ochranu před nezodpovědným politickým jednáním?

Stejný argument lze s menší slovní obměnou použít pro první dodatek k ústavě a stejně tak i pro všech prvních deset doplňků americké ústavy. Cožpak není možné říci, že je absurdní mít přijatý standardní zákaz zasahování do svobody projevu? Proč neposuzovat jednotlivé případy odděleně podle jejich podstaty? Není to protějšek obvyklého argumentu o monetární politice, podle kterého není žádoucí svazovat ruce měnového úřadu předem, ale měl by mít volnost zacházet s každým případem podle jeho podstaty, když se objeví? Proč neplatí tento argument stejně pro svobodu projevu? Jeden člověk chce stát na rohu ulice a obhajovat kontrolu porodnosti, jiný komunismus, třetí vegetariánství a tak dál do nekonečna. Proč nepřijmout zákon, který by umožnil, či zakázal každému projevit jeho konkrétní názory? Či naopak, proč nedat pravomoc rozhodnout daný problém správnímu úřadu? Je téměř okamžitě jasné, že kdybychom měli brát každý případ tak, jak se objeví, byla by hlasováním o každém jednotlivém případě posuzovaném odděleně popřena svoboda projevu ve většině případů, a možná dokonce ve všech. Pokud by se hlasovalo o tom, zda může pan X propagovat kontrolu porodnosti, většina by určitě byla proti; totéž platí pro komunismus; vegetariánovi by to možná prošlo, ale ani to není jisté.

Nyní ale předpokládejme, že by všechny tyto případy byly shrnuty do jednoho celku a obyvatelstvo by bylo požádáno, aby o nich hlasovalo najednou: buď svobodu projevu povolit ve všech případech, nebo ji ve všech případech zakázat. Lze si dobře představit, a já to považuji za vysoce pravděpodobné, že převážná většina by hlasovala pro svobodu projevu; budou-li lidé rozhodovat o celém balíku, budou se chovat odlišně, než kdyby rozhodovali o jednotlivých případech. Proč tomu tak je? Jedním z důvodů je, že každá osoba pocituje zbavení práva svobody projevu jinak, je-li v menšině, než když zbavuje někoho práva svobody projevu jako člen většiny. Rozhoduje-li tudíž o celém balíku a je-li v menšině, připisuje mnohem větší váhu vzácnému případu popření svobody projevu, týkajícímu se jeho osoby, než častějším případům popření svobody projevu ostatních.

Dalším a pro monetární politiku relevantnějším důvodem je, že posuzujeme-li balík případů jako celek, stává se zřejmé, že uskutečňovaná politika má kumulativní účinky, které nebývají při odděleném hlasování o jednotlivých případech ani rozpoznávány, ani brány v úvahu. Hlasuje-li se o tom, může-li pan Jones řečnit na rohu, nelze brát v úvahu příznivé účinky vyhlášení obecné politiky svobody projevu. Nelze brát v úvahu skutečnost, že společnost, ve které nemohou lidé na rohu svobodně řečnit, aniž by k tomu museli mít speciální povolení, je společností, v níž vývoj nových myšlenek, experimentování, změny apod. jsou brzděny řadou způsobů, které jsou zřejmé nám všem díky našemu štěstí, že jsme žili ve společnosti, jež přijala sebeomezující příkázání nezvažovat každý případ svobody projevu odděleně.

Přesně tytéž úvahy platí pro měnovou oblast. Je-li posuzován každý případ podle své podstaty, je pravděpodobné, že v řadě případů bude přijato chybné rozhodnutí, protože rozhodovatelé zkoumají pouze omezenou oblast a neberou v úvahu kumulativní účinky politiky jako celku. Je-li na druhé straně přijato pro skupinu případů jako celek obecné pravidlo, má existence tohoto pravidla příznivé účinky na postoje lidí, přesvědčení a očekávání, která by se nevytvořila, ani kdyby se stejná politika přijala na základě volného posuzování řady oddělených záležitostí.

Má-li být uzákoněno pravidlo, jaké by mělo být? Lidé obecně liberálního přesvědčení nejčastěji navrhnou pravidlo, týkající se cenové hladiny; to znamená zákonné nařízení měnovému úřadu zachovávat stabilní cenovou hladinu. Myslím si, že je to typ pravidla špatného. Pravidlo je špatné z toho důvodu, že je formulováno v podobě cílů, avšak měnové úřady nemají jasnou a přímou moc jich svým samotným jednáním dosáhnout. Vzniká tak problém rozptýlení odpovědnosti a ponechání příliš velké volnosti úřadům.

Mezi cenovou hladinou a měnovými opatřeními existuje bezpochyby blízké spojení. Není však natolik blízké, neměnné či přímé, aby cíl dosažení stabilní cenové hladiny představoval přiměřený návod pro každodenní činnost úřadů.

Problémem, které pravidlo přijmout, jsem se zabýval podrobněji jinde.⁷ Omezím se proto pouze na své závěry. Ve světle současných znalostí se mi jeví jako žádoucí formulovat pravidlo v podobě chování peněžní zásoby. V tomto okamžiku bych se rozhodl pro uzákonění pravidla, které by měnové úřady instruovalo, aby dosáhly specifického tempa růstu peněžní zásoby. Pro tyto účely bych definoval peněžní zásobu jako hotovost mimo obchodní banky plus všechna depozita obchodních bank. Navrhoval bych, aby Federální rezervní systém měl na starosti, že takto definovaná peněžní zásoba má růst každý měsíc (a nejlépe každý den, je-li to možné) ročním tempem x procent, kde x představuje nějaké číslo mezi 3 a 5. Přesná definice peněz, která byla přijata, či přesně zvolené tempo růstu hrají mnohem menší roli než konečná volba konkrétní definice a konkrétního tempa růstu.

Ve světle dnešních skutečností by sice toto pravidlo drasticky omezilo rozhodovací moc měnových úřadů, avšak stále by ponechávalo Federálnímu rezervnímu systému a ministerstvu financí nežádoucí volnost rozhodování ohledně toho, jak spravovat dluh, jak provádět bankovní dohled apod. Je žádoucí a schůdné uskutečnit další bankovní a fiskální reformy, které jsem formuloval jinde. Měly by za následek odstranění současných vládních intervencí do oblasti úvěrování a investiční aktivity a přeměnu vládních finančních operací z věčného zdroje nestability a nejistoty na dostatečně pravidelné a předvídatelné aktivity. Přestože tyto další reformy jsou důležité, nejsou tak klíčové jako přijetí pravidla omezujícího moc volného rozhodování měnových úřadů s ohledem na peněžní zásobu.

Rád bych zdůraznil, že svůj konkrétní návrh nepovažuji za jediný možný a konečný způsob měnového uspořádání, za pravidlo, které by mělo být vytesáno do kamene a uchováno pro budoucí generace. Zdá se mi, že je to pravidlo, jež je největším příslibem dosažení rozumného stupně měnové stability ve světle našich dnešních znalostí. Doufám, že když s ním budeme pracovat a až poznáme více o měnových záležitostech, můžeme být schopni vymyslet ještě lepší pravidla, která nám umožní dosáhnout ještě lepších výsledků. Takové pravidlo se mi jeví jako jediný v současnosti dostupný nástroj přeměny monetární politiky z hrozby základů svobodné společnosti na její pilíř.

Kapitola IV

Mezinárodní finance a organizace obchodu

Problém mezinárodního měnového uspořádání se týká vztahu mezi různými národními měnami: poměru a podmínek, za kterých mohou jednotlivci převést americký dolar na libru šterlinků, kanadské dolary na americké dolary atd. Tento problém je úzce spojen s kontrolou peněz, diskutovanou v předchozí kapitole. Souvisí rovněž s vládní politikou v oblasti mezinárodního obchodu, neboť kontrola mezinárodního obchodu představuje jednu z technik ovlivňování mezinárodních plateb.

Význam mezinárodního měnového řádu pro ekonomickou svobodu

Oblast mezinárodního měnového řádu si přes jeho technický charakter a odstrašující složitost nemůže liberál dovolit zanedbat. Nepřeháníme, pokud řekneme, že největší krátkodobou hrozbou pro Spojené státy představuje dnes - samozřejmě vedle možnosti vypuknutí třetí světové války - možnost, že budeme vedeni k přijetí dalekosáhlé ekonomické kontroly, abychom "vyřešili" problémy platební bilance. Zasahování do mezinárodního obchodu vypadá nevinně; může se mu dostat podpory od lidí, kteří se jinak vládních zásahů do ekonomických záležitostí obávají; mnozí podnikatelé je dokonce považují za součást "amerického způsobu života". Je však jen málo zásahů, které se mohou natolik rozšířit a které nakonec mohou být pro svobodné podnikání tak ničivé. Existuje spousta zkušeností naznačujících, že nejúčinnější způsob, jak převést tržní ekonomiku na autoritářskou ekonomickou společnost, je začít zavádět přímou devizovou kontrolu. Tento jediný krok nutně vede k přidělování zdrojů z dovozu, ke kontrole té domácí produkce, která používá dovážené vstupy či která vyrábí substituty pro dovoz, a tak dále v nikdy nekončící spirále. Dokonce i tak neochvějný obhájce svobodného podnikání jako je senátor Barry Goldwater byl jednou při diskusi o tzv. "odlivu zlata" sveden k návrhům, že restrikce devizových transakcí může být jako "léčba" nezbytná. Tato "léčba" by však byla mnohem horší než nemoc.

V hospodářské politice se zřídka objevuje něco skutečně nového. Ukazuje se, že zdánlivě nové je obvykle něco odloženého z předchozího století v chatrném převleku. Pokud se však nemýlím, úplná devizová kontrola a tzv. "nekonvertibilita měny" představují výjimku a jejich původ

odhaluje autoritářskou naději, která do nich byla vkládána. Pokud vím, byly výplodem Hjalmara Schachta v prvních letech nacistického režimu. Různé měny byly samozřejmě při mnohých příležitostech v minulosti označovány jako nekonvertibilní. Tehdy však toto slovo znamenalo, že tehdejší vláda nebyla schopna nebo ochotna převést papírové peníze ve zlato nebo stříbro či na jinou peněžní komoditu za legálně určený kurz. Zřídka kdy to znamenalo, že země zakazovala svým občanům nebo rezidentům obchodovat kousky papíru, které slibovaly zaplatit specifikovanou sumu v peněžních jednotkách dané země, za odpovídající kousky papíru vyjádřené v peněžních jednotkách jiné země - nebo za mince či mincovní kov. Např. ve Spojených státech během občanské války a jeden a půl dekády poté byla americká měna nekonvertibilní v tom smyslu, že držitel zelené bankovky ji nemohl vyměnit ve státní pokladně za dané množství zlata. Během celého období však mohl za tržní ceny kupovat zlato a mohl kupovat a prodávat za americké bankovky britské libry za cenu, přijatelnou pro obě strany.

Ve starém smyslu byl dolar ve Spojených státech nekonvertibilní nepřetržitě od roku 1933. Bylo nezákonné, aby američtí občané drželi, nakupovali nebo prodávali zlato. Dolar však nebyl nekonvertibilní v novém smyslu. Naneštěstí se ale zdá, že přijímáme taková opatření, která nás s největší pravděpodobností dříve či později tímto směrem povedou.

Úloha zlata v americkém měnovém systému

Pouze kulturní zaostávání nás stále vede k tomu, uvažovat o zlatu jako o ústředním prvku našeho měnového systému. Přesnější charakteristikou úlohy zlata v americké politice je, že představuje komoditu, jejíž cena je, podobně jako u pšenice či jiných zemědělských výrobků, subvencována. Naš program cenové subvence zlata se liší od programu cenové subvence pšenice ve třech důležitých aspektech: za prvé, subvencovanou cenu platíme jak domácím, tak zahraničním výrobcům; za druhé, volně za subvencovanou cenu prodáváme pouze zahraničním, nikoliv domácím kupcům; za třetí - jako důležitý pozůstatek měnové úlohy zlata - ministerstvo financí je oprávněno "vytvářet" peníze, aby zaplatilo za kupované zlato (čili je oprávněno tisknout papírové peníze), takže výdaje na nákup zlata se neobjevují v rozpočtu a požadované sumy nemusí být explicitně schvalovány Kongresem; podobně platí, že pokud ministerstvo financí zlato prodává, knihy vykazují pouze snížení zlatých certifikátů, a nikoliv rozpočtový příjem.

Když byla poprvé v roce 1934 stanovena cena zlata na své současné úrovni 34 USD za trojskou uncii, byla značně vyšší než cena zlata na volném trhu. V důsledku toho plynulo zlato do Spojených států, během šesti let se naše zlaté zásoby ztrojnásobily a my jsme drželi více než polovinu světové zásoby zlata. Nahromadili jsme "přebytek" zlata ze stejných důvodů, z jakých jsme nahromadili "přebytek" pšenice - protože vláda nabízela, že zaplatí vyšší cenu, než byla cena tržní. V poslední době se situace změnila. Zatímco zákonně fixovaná cena zlata zůstala 35 USD za trojskou uncii, ceny ostatních komodit se zdvojnásobily nebo ztrojnásobily. Nyní představuje 35 USD méně, než kolik by činila tržní cena.⁹⁾ V důsledku toho stojíme nyní spíše před "nedostatkem" než "přebytkem" přesně ze stejných důvodů, ze kterých limity nájemného vedou k "nedostatku" bytů - neboť vláda se snaží držet cenu zlata pod úrovní tržní ceny.

Nebýt toho, že hlavními producenty zlata (a tudíž těmi, kdo by měli ze zvýšení jeho ceny hlavní prospěch) jsou Sovětský svaz a Jihoafrická republika, dvě země, vůči nimž chovají Spojené státy nejmenší politické sympatie, byla by zákonem fixovaná cena zlata již dávno zvýšena, podobně jako byla čas od času zvýšena cena pšenice.

Vládní kontrola ceny zlata, podobně jako kontrola kterékoliv jiné ceny, je se svobodnou ekonomikou neslučitelná. Takovýto pseudozlatý standard musí být ostře odlišován od použití zlata jako peněz v podmínkách reálného zlatého standardu, který je se svobodnou ekonomikou zcela slučitelný, i když nemusí být schůdný. Základní odklon od liberálních principů a zavedení praktik, které pak opakovaně sužovaly svobodný svět, představovala ještě více než samotné fixování cen doprovodná opatření, přijatá v letech 1933 a 1934 Rooseveltovou administrativou, jež vedla ke zvýšení ceny zlata. Mám na mysli znárodnění zásoby zlata, zákaz soukromého vlastnictví zlata pro měnové účely a zrušení zlatých doložek u veřejných a soukromých smluv.

V roce 1933 a počátkem roku 1934 byli soukromí držitelé zlata zákonem požádáni, aby předali své zlato federální vládě. Byli odškodněni za předchozí zákonem fixovanou cenu, která v té době byla mnohem nižší než cena tržní. Aby byla zajištěna účinnost tohoto požadavku, bylo prohlášeno soukromé vlastnictví zlata ve Spojených státech, vyjma zlata pro umělecké účely, za nezákonné. Stěží si lze představit opatření, které by bylo principům soukromého vlastnictví, na němž se zakládá společnost svobodného podnikání, škodlivější. V principu není rozdíl mezi tímto znárodněním zlata za uměle nízkou cenu a znárodněním půdy a továren za uměle nízkou cenu, které provedl Fidel Castro. Jak mohou Spojené státy vznášet námitky proti jednomu znárodnění, založenému na principiálních

základech, když samy uskutečnily jiné? Tak velká však byla slepota některých zastánců volného podnikání ohledně všeho, co se týkalo zlata, že v roce 1960 navrhl Henry Alexander, šéf Morgan Guaranty Trust Company, nástupce J. P. Morgana a spol., aby byl zákaz vlastnění zlata soukromými americkými osobami rozšířen i na zlato držené v zahraničí. A jeho návrh byl prezidentem Eisenhowerem přijat prakticky bez námitek bankovní komunity.

Ačkoliv zákaz soukromého vlastnictví zlata byl zdůvodňován nutností "zachování" zlata pro měnové účely, žádný takový účel, ať sám dobrý nebo špatný, uzákoněn nebyl. Znárodnění zlata bylo uzákoněno proto, aby umožnilo vládě zmocnit se celého "papírového" zisku v důsledku růstu ceny zlata, nebo možná proto, aby bylo znemožněno dosahovat tohoto zisku jednotlivci.

Zrušení zlaté doložky mělo podobný účel. A rovněž se jednalo o opatření, které bylo škodlivé základním principům svobodného podnikání. Kontrakty, které byly uzavřeny v dobré víře a s plnými informacemi na obou stranách, byly prohlášeny za neplatné ve prospěch jedné ze stran!

Platby na běžném účtu a únik kapitálu

Při diskusi o mezinárodních měnových vztazích na obecnější úrovni je nezbytné rozlišovat dva značně odlišné problémy: problém platební bilance a nebezpečí náporu na zlato. Nejjednodušeji lze rozdíl mezi nimi ilustrovat pomocí analogie s běžnou obchodní bankou. Banka si musí svoje záležitosti uspořádat tak, aby její příjmy v podobě poplatků za služby, úroků z půjček atd., představovaly natolik velkou sumu, která jí umožní platit její výdaje - mzdy a platy, úroky z vypůjčených peněžních prostředků, náklady poskytovaných služeb, výnosy akcionářům apod. Musí tudíž usilovat o zdravý účet příjmů. Banka, která má v pořádku účet příjmů, se však přesto může ocitnout ve vážných potížích, pokud z nějakého důvodu v ni ztratí její vkladatelé důvěru a náhle hromadně požadují svá depozita. Mnohé zdravé banky byly přinuceny zavřít dveře právě v důsledku takového náporu v průběhu krize likvidity, jaká byla popsána v předchozí kapitole.

Mezi těmito dvěma problémy existuje samozřejmě určitý vztah. Jeden důležitý důvod, proč mohou ztratit majitelé depozit v banku důvěru je, že banka zaznamenává ztráty na svém účtu příjmů. Oba problémy se ale zároveň odlišují. Problémy na účtu příjmů především vznikají obecně pomaleji a k jejich vyřešení je zapotřebí značná doba. Zřídka kdy přicházejí

překvapivě. Nápor na banku může na druhé straně přijít náhle a neočekávaně.

Situace ve Spojených státech je naprosto analogická. Aby mohli nakupovat zboží a služby, investovat do zahraničních podniků, platit úroky z půjček a splácet půjčky či poskytovat soukromé nebo veřejné dary, snaží se rezidenti ve Spojených státech i samotná americká vláda nakupovat za dolary zahraniční měnu. Pro obdobné účely se zároveň snaží cizinci získat pomocí cizích měn dolary. Po uskutečnění všech transakcí se bude množství dolarů vynaložených na nákup cizích měn přesně rovnat množství dolarů zakoupených za cizí měnu - podobně jako se rovná počet bot prodaných počtu bot koupených. Aritmetika je aritmetika a co představuje pro jednoho koupi, je pro druhého prodej. Nic nám však negarantuje, že se bude při jakékoliv dané ceně deviz vyjádřené v dolarech rovnat množství dolarů, které chce někdo utratit, množství dolarů, které chce někdo jiný koupit, stejně tak jako nic nezajišťuje, že se bude při jakékoliv dané ceně bot rovnat počet párů, které chtějí lidé koupit, počtu párů, které chtějí jiní lidé prodat. Rovnost ex post odráží určitý mechanismus, který odstraňuje jakékoliv rozdíly ex ante. Problém dosažení mechanismu přiměřeného pro tento účel představuje obdobu bankovního problému s účtem příjmů.

Když se snaží vyhnout náporu na depozita, stojí Spojené státy před podobným problémem jako banky. Spojené státy se zavázaly prodávat zlato zahraničním centrálním bankám za 35 USD za trojskou uncii. Zahraniční centrální banky, vlády a rezidenti drží velké peněžní prostředky ve Spojených státech v podobě vkladových účtů nebo amerických cenných papírů, které mohou rychle prodat za dolary. Držitelé těchto prostředků mohou kdykoliv zahájit nápor na americké ministerstvo financí, budou-li se snažit převést dolary, které drží, na zlato. To je přesně to, k čemu došlo na sklonku šedesátých let a co se s velkou pravděpodobností stane někdy v budoucnu opět (možná dříve, než se dostane tato kniha do tisku).

Oba problémy jsou navzájem spojeny dvěma způsoby. Za prvé, pokud jde o banky, problémy na účtu příjmů představují hlavní příčinu ztráty důvěry ve schopnost Spojených států dostát svému slibu a prodávat zlato za 35 USD za trojskou uncii. Skutečnost, že si musely Spojené státy vypůjčovat v zahraničí, aby dosáhly vyrovnanosti běžného účtu, je hlavním důvodem, proč mají držitelé dolarů zájem na jejich převedení na zlato či jiné měny. Za druhé, fixní cena zlata je nástrojem, který jsme přijali pro vázání jiného souboru cen - ceny dolaru vyjádřené v devizách - a pohyby zlata představují nástroj, který jsme přijali pro řešení nesrovnalostí ex ante v platební bilanci.

Alternativní mechanismus dosažení rovnováhy zahraničních plateb

Oba tyto problémy si můžeme lépe objasnit, budeme-li uvažovat, jaký alternativní mechanismus je dostupný pro dosažení rovnováhy plateb, což je z obou problémů ten důležitější a závažnější.

Předpokládáme, že Spojené státy dosahují ve svých mezinárodních platbách zhruba rovnováhy a že se přihodí něco, co situaci změní; že například poklesne počet dolarů, které chtějí cizinci koupit, ve srovnání s tím, co chtějí američtí rezidenti prodat; nebo se podívejme na záležitost z druhé strany a předpokládáme, že se zvýší množství deviz, které chtějí držitelé dolarů koupit, ve srovnání s tím, kolik chtějí držitelé deviz za dolary prodat. Vzniká tedy určitá hrozba, že dojde k "deficitu" amerických plateb. To může být důsledkem zvýšené produktivity v zahraničí nebo snížené domácí produktivity, zvýšení výdajů na americkou pomoc do zahraničí nebo omezení pomoci poskytované ostatními zeměmi, či důsledkem milionů dalších změn, ke kterým stále dochází.

Existují čtyři - a pouze čtyři - způsoby, jak se země může těmto poruchám přizpůsobit, a jejich určitá kombinace musí být vždy použita.

1. Lze snížit americké devizové rezervy či zvýšit zahraniční rezervy držené v dolarech. V praxi to znamená, že americká vláda může nechat klesnout své zlaté zásoby, protože zlato je směnitelné za devizy; nebo si může devizy vypůjčit a učinit je přístupné za dolary při oficiálním měnovém kurzu; nebo zahraniční vlády mohou prodejem deviz americkým rezidentům za oficiální měnový kurz nahromadit dolary. Spolehnout se na rezervy je přinejlepším dočasné východisko. Velký zájem o platební bilanci vysvětluje právě široké používání tohoto prostředku ve Spojených státech.

2. Domácí ceny ve Spojených státech lze relativně vůči zahraničním cenám stlačit dolů. To je hlavní přizpůsobovací mechanismus při úplném zlatém standardu. Počáteční deficit by vedl k odlivu zlata (výše popsaný mechanismus 1); odliv zlata by způsobil pokles peněžní zásoby; pokles peněžní zásoby by způsobil pokles domácích cen a příjmů. Opačné účinky by se zároveň projevovaly v zahraničí: příliv zlata by zvýšil peněžní zásobu, a tudíž i ceny a příjmy; nižší ceny ve Spojených státech a vyšší zahraniční ceny by učinily americké zboží pro cizince atraktivnější, a tudíž by zvýšily množství dolarů, které chtějí koupit; cenové změny by zároveň učinily zahraniční zboží méně atraktivní pro americké rezidenty a snížily tak počet dolarů, které chtějí prodat. Oba efekty by působily na omezení deficitu a na obnovení rovnováhy bez toho, aby byly nutné nějaké další přesuny zlata.

V moderním řízeném standardu nejsou tyto efekty automatické. V prvním kroku může stále dojít k přesunům zlata, ale ani v zemi, která zlato získává, ani v zemi, která ho ztrácí, neovlivní peněžní zásobu, pokud měnové úřady v jednotlivých zemích nerozhodnou, že by tomu tak mělo být. Centrální banka nebo ministerstvo financí má dnes v každé zemi možnost vykompenzovat vliv pohybů zlata nebo změnit peněžní zásobu bez těchto pohybů. Tento mechanismus bude tudíž použit pouze tehdy, pokud chtějí úřady v zemi postižené deficitem vyvolat při řešení problému platební bilance deflaci (a tak vyvolat nezaměstnanost), nebo pokud chtějí úřady v zemi postižené přebytkem vyvolat inflaci.

3. Přesně stejných účinků, jakých lze dosáhnout změnami domácích cen, je možno dosáhnout změnou měnových kurzů. Předpokládejme např., že při fungování mechanismu č. 2 poklesla cena jednotlivého auta ve Spojených státech o 10% - z 2800 USD na 2520 USD. Je-li cena libry stále 2,80 USD, znamená to, že by cena auta ve Velké Británii (odhlédneme-li od dopravních nákladů a jiných poplatků) poklesla z 1000 na 900 liber. Přesně ke stejnému poklesu britské ceny bez jakékoliv změny ve Spojených státech by došlo, kdyby se cena libry zvýšila ze 2,80 na 3,11 USD. Dříve musel Angličan vynaložit na získání 2800 USD 1000 liber. Nyní může dostat totéž množství za pouhých 900 liber. Rozdíl mezi tímto snížením nákladů a odpovídajícím poklesem v důsledku snížení amerických cen bez změny měnového kurzu nepozná.

V praxi existuje několik způsobů, jak může ke změně měnového kurzu dojít. Při režimech vázaných měnových kurzů, které dnes v mnoha zemích existují, k tomu může dojít prostřednictvím devalvace či zhodnocení, což znamená vládní prohlášení, že vláda mění cenu, na kterou navrhuje svoji měnu vázat. Alternativní možností je, že měnový kurz nemusí být vůbec vázán. Může fungovat jako tržní kurz, který se mění denně, jako tomu bylo v případě kanadského dolaru mezi roky 1950 a 1962. Pokud měnový kurz funguje jako tržní, může jít o skutečně volný tržní kurz určený převážně soukromými transakcemi (jak byl zřejmě určen kurz kanadského dolaru v letech 1952-1961), nebo může být manipulován vládními spekulacemi (jako tomu bylo ve Velké Británii od roku 1931 do roku 1939 a v Kanadě od roku 1950 do roku 1952 a opět v letech 1961 a 1962).

Ze všech těchto různých technik je pouze volně plovoucí měnový kurz plně automaticky a nepodřízený vládní kontrole.

4. Přízpůsobení na základě mechanismů 2 a 3 spočívá ve změně toků komodit a služeb, vyvolaných změnami buď tuzemských cen, nebo měnových kurzů. K omezení vysokých amerických výdajů dolarů a k zvýšení amerických příjmů lze místo toho použít přímou vládní kontrolu

či zásahy do obchodu. Aby bylo dosaženo snížení dovozu, lze zvýšit celní tarify, pro stimulaci vývozu lze použít dotací, na různé druhy zboží lze uvalit dovozní kvóty, lze kontrolovat zahraniční investice amerických občanů a firem a celý tento arzenál devizové kontroly je možno dále rozvíjet. Do této kategorie musí být zahrnuta nejen kontrola soukromých aktivit, ale rovněž změny vládních programů, jejichž účelem je ovlivnění platební bilance. Příjemci zahraniční pomoci mohou být žádáni, aby ji utratili ve Spojených státech; armáda si může obstarávat zboží pro svou potřebu ve Spojených státech za vyšší cenu než v zahraničí, aby "ušetřila" dolary (použijeme-li vnitřně rozpornou terminologii) atd. v celé škále zarážejících opatření.

Je důležité upozornit, že některý z těchto čtyř způsobů musí být a bude použit. Účetní knihy musejí být v pořádku. Platby se musejí rovnat příjmům. Zůstává pouze otázkou, jak toho dosáhnout.

Naší vyhlášenou národní politikou bylo a nadále je, že bychom neměli provádět žádné z těchto opatření. Prezident Kennedy ve svém projevu v prosinci 1961 k Národnímu sdružení výrobců prohlásil: "Tato administrativa nemá během svého funkčního období - což opakuji a zdůrazňuji - žádné záměry zavést devizovou kontrolu, devalvovat dolar, zvýšit obchodní bariéry či omezit naše hospodářské zotavení". Logicky vzato zůstávají po tomto prohlášení pouze dvě možnosti: přinutit i ostatní země, aby přijaly odpovídající opatření (čímž si nemůžeme být jisti), nebo snížit rezervy (a o této možnosti prezident i ostatní úředníci opakovaně prohlašovali, že nesmí být dále připouštěna). Časopis Time však uvádí, že se prezidentovi dostalo od shromážděných podnikatelů "za jeho slib bouřlivého potlesku". Pokud se naší vyhlášené politiky týče, jsme v postavení člověka, který si žije nad poměry svého příjmu a trvá na tom, že nemůže vydělávat více, utrácet méně, vypůjčit si nebo financovat přebytek ze svých aktiv!

Protože jsme nechtěli přijmout žádnou koherentní politiku, museli jsme se chtě nechtě uchýlit k přijímání všech čtyř mechanismů, stejně jako naši obchodní partneři, kteří činili podobná pštroší prohlášení. V prvních poválečných letech americké rezervy rostly; v poslední době klesaly. Přijali jsme inflaci mnohem ochotněji, než by tomu bylo tehdy, kdyby rezervy rostly, a od roku 1958 jsme prováděli kvůli odlivu zlata více deflační politiku, než by tomu bylo za jiných okolností. Ačkoliv jsme naši oficiální cenu zlata nezměnili, změnili ji naši obchodní partneři, a tak změnili měnový kurz mezi jejich měnami a dolarem, přičemž při provádění těchto úprav nechyběl tlak z americké strany. Konečně, naši obchodní partneři rozsáhle používali přímou kontrolu, a protože místo nich jsme stáli před deficitem my, uchýlili

jsme se rovněž k široké škále přímých zásahů v devizové oblasti, od omezení množství zahraničního zboží, které mohou turisté bez proclení dovézt (což je sice maličkost, ale příznačná), k požadavku, aby byly výdaje na zahraniční pomoc utraceny ve Spojených státech, k zákazu, aby se připojovali rodinní příslušníci k těm, kteří slouží v zahraničí, k přísnějším dovozním kvótám na ropu. Byli jsme rovněž přinuceni k ponižujícímu kroku požádat zahraniční vlády, aby přijaly speciální opatření na posílení americké platební bilance.

Z uvedených čtyř mechanismů je použití přímé kontroly zřetelně nejhorší téměř ze všech hledisek a pro svobodnou společnost je určitě nejškodlivější. Při absenci jakékoliv jasné politiky jsme však byli stále více nuceni spoléhat na ten či onen druh kontroly. Veřejně oslavujeme ctnosti svobodného obchodu, ale neúprosným tlakem ze strany platební bilance jsme byli nuceni pohybovat se opačným směrem a existuje velké nebezpečí, že se tímto směrem budeme pohybovat i nadále. Můžeme schválit všechny možné zákony na omezení tarifů, administrativa může dohodnout libovolný počet snížení tarifů, pokud však nepřijmeme alternativní mechanismus pro řešení problémů deficitů platební bilance, budeme nuceni jeden soubor překážek obchodu nahrazovat jiným a vlastně nahrazovat lepší soubor horším. Zatímco tarify jsou špatné, kvóty a jiné přímé zásahy jsou ještě horší. Tarif je stejně jako tržní cena neosobní a neznamena přímé vládní zasahování do podnikatelských záležitostí; kvóta bude pravděpodobně obsahovat alokaci a jiné administrativní zásahy a navíc poskytuje úředníkům výhodné místo, kde mohou těžit z ustupování soukromým zájmům. Ještě horší než tarify nebo kvóty jsou možná mimoprávní dohody jako např. "dobrovolný" souhlas Japonska omezit svůj textilní vývoz.

Plovoucí měnové kurzy jako řešení svobodného trhu

Existují pouze dva mechanismy, které jsou konzistentní se svobodným trhem a svobodným obchodem. Jedním z nich je plně automatický mezinárodní zlatý standard. Jak jsme viděli v předchozí kapitole, není ani možný, ani žádoucí. V každém případě ho nemůžeme přijmout sám o sobě. Druhý mechanismus představuje systém volně plovoucích měnových kurzů, určených volně na trhu soukromými transakcemi bez vládních zásahů. Jedná se o odpovídající volnotržní protějšek měnového pravidla, obhajovaného v předchozí kapitole. Pokud ho nepřijmeme, pak se nám zcela určitě nepodaří oblast volného obchodu rozšiřovat a dříve či později budeme přinuceni zavést širokou přímou kontrolu obchodu. V této oblasti,

stejně jako v jiných, se podmínky mohou neočekávaně měnit a také se tak děje. Docela dobře se může stát, že se budeme "protloukat" problémy, které před námi stojí v době, kdy jsou tyto řádky psány (duben 1962), a můžeme se reálně nacházet spíše než v pozici deficitu ve stavu přebytku, kdy se rezervy hromadí, a nikoliv ztrácejí. Pokud k tomu dojde, potom to bude pouze znamenat, že ostatní země budou stát před nutností zavést kontrolu dovozu. Když jsem napsal v roce 1950 článek navrhuující systém plovoucích měnových kurzů, bylo to v souvislosti s problémy Evropské platební unie, jež doprovázely tehdy údajný "nedostatek dolarů". Takový obrat je vždy možný. Základním argumentem ve prospěch svobodného trhu je právě obtížnost předpovídat, kdy a jak k takovým změnám dojde. Nejde nám o to, řešit "nějak" problém platební bilance. Jde nám o řešení problému platební bilance přijetím mechanismu, který umožní silám svobodného trhu, aby rychle, účinně a automaticky reagovaly na podmínky ovlivňující mezinárodní obchod.

Ačkoliv systém volně plovoucích měnových kurzů se zdá být přiměřeným mechanismem odpovídajícím svobodnému trhu, je silně podporován jen dosti malým počtem liberálů, především profesionálních ekonomů, a odmítán je řadou liberálů, kteří jsou jinak proti vládním zásahům a vládnímu fixování cen téměř v jakékoliv jiné oblasti. Proč tomu tak je? Jedním důvodem je jednoduše tyranie statu quo. Druhým je "zmatení" mezi reálným zlatým standardem a pseudozlatým standardem.

V podmínkách reálného zlatého standardu by byly ceny různých národních měn, vyjádřených jedna v druhé, téměř zcela rigidní, protože by jednoduše představovaly různé názvy pro různá množství zlata. Lze snadno udělat chybu a předpokládat, že je možné dosáhnout podstaty reálného zlatého standardu pouhým přijetím nominální poslušnosti zlata - přijetím pseudozlatého standardu, kdy jsou ceny jednotlivých národních měn (vyjádřených jedna v druhé) rigidní pouze proto, že představují vázané ceny na manipulovaných trzích. Třetím důvodem je nevyhnutelná tendence každého schvalovat svobodný trh pro kohokoliv jiného, ale sebe sama považovat za někoho, kdo si zaslouží zvláštní zacházení. Vzhledem k měnovým kurzům se to týká především bankéřů. Mají rádi zaručené ceny. Nejsou navíc obeznámeni s tržními nástroji, které by vznikly, aby se vypořádaly s kolísáním měnových kurzů. To je jeden způsob, jak je vynucována tyranie statu quo. V Kanadě byli např. někteří bankéři po deseti letech existence volného kurzu, který jim přinesl odlišné postavení, v čele těch, kdo schvalovali jeho další existenci a odmítali jak vázaný měnový kurz, tak vládní manipulaci kurzem.

Jsem však přesvědčen, že mnohem důležitější než jakýkoliv z těchto důvodů je chybná interpretace zkušeností s plovoucími kurzy, vznikající ze statistického omylu, který si lze snadno ukázat na standardním příkladu. Arizona je jistě nejhorším místem ve Spojených státech, kam se může osoba s tuberkulózou uchýlit, protože míra úmrtnosti na tuberkulózu je tam ze všech států nejvyšší. O jaký omyl se v tomto příkladě jedná, je jasné. Méně jasné je to ve spojení s měnovými kurzy. Pokud se dostaly země v důsledku špatného řízení domácích měnových záležitostí nebo z nějakého jiného důvodu do vážných finančních potíží, musely se nakonec uchýlit k pružným měnovým kurzům. Žádný rozsah devizové kontroly nebo přímého obchodu jim neumožňoval vázat měnový kurz, který se značně odchyloval od domácí ekonomické reality.

V důsledku toho je bezpochyby pravda, že plovoucí měnové kurzy byly často spojovány s finanční a hospodářskou nestabilitou - jako např. při hyperinflacích či při méně vážných inflacích, které se často vyskytovaly v mnohých latinskoamerických zemích. Je snadné dospět k závěru - jak to i mnozí učinili - že tuto nestabilitu produkují plovoucí měnové kurzy.

Schvalování plovoucích měnových kurzů neznamena schvalování nestabilních měnových kurzů. Podporujeme-li v domácí ekonomice systém volných cen, neznamena to, že jsme nakloněni systému, ve kterém ceny divoce rostou a klesají. Přejeme si systém, ve kterém se mohou ceny volně pohybovat, ale ve kterém jsou síly, jež ovlivňují, dostatečně stabilní, takže ceny se ve skutečnosti pohybují pouze v poměrně úzkém intervalu. Zrovna tak to platí pro systém plovoucích měnových kurzů. Konečným cílem je svět, ve kterém jsou měnové kurzy - ačkoliv mohou volně kolísat - ve skutečnosti vysoce stabilní, protože jsou stabilní jak hospodářská politika, tak hospodářské podmínky. Nestabilita měnových kurzů je příznakem nestability základní ekonomické struktury. Odstranění tohoto příznaku administrativním zmrazením měnových kurzů nevyřeší žádný ze základních problémů a pouze učiní přizpůsobení bolestivějším.

Politická opatření nezbytná pro svobodný trh zlata a deviz

Při podrobné specifikaci opatření, o kterých jsem přesvědčen, že by je Spojené státy měly podniknout, aby podporovaly skutečně volný trh zlata i deviz, může být užitečné uvést konkrétní implikace předcházející diskuse.

1. Spojené státy by měly oznámit, že se již nadále nezavazují nakupovat či prodávat zlato za jakoukoliv fixovanou cenu.

2. Současné zákony, které činí pro jednotlivce ilegálním vlastnit, prodávat či kupovat zlato, by měly být zrušeny, aby neexistovala žádná

omezení ceny vyjádřené v podobě jakékoliv jiné komodity či finanční listiny včetně národních měn, za kterou lze zlato kupovat.

3. Měl by být zrušen současný zákon, podle kterého Federální rezervní systém musí držet zlaté certifikáty v hodnotě 25% svých pasiv.

4. Hlavním problémem spojeným s úplným zrušením programu podpory ceny zlata, podobně jako s programem podpory ceny pšenice, je přechodný problém, co udělat s nahromaděnými vládními zásobami. Podle mého vlastního názoru by měla vláda v obou případech okamžitě zavedením kroků 1 a 2 obnovit svobodný trh a měla by se definitivně všech zásob zbavit. Pro vládu by však bylo pravděpodobně přijatelné zbavit se svých zásob pouze postupně. Pro pšenici mi připadalo pět let jako dostatečně dlouhá doba, takže bych navrhoval, aby se vláda zavázala zbavit se každý rok jedné pětiny svých zásob. Tato doba se zdá stejně vyhovující i pro zlato. Navrhuji tudíž, aby vláda prodala své zlaté zásoby během pětiletého období na aukcích svobodného trhu. Při svobodném trhu zlata mohou jednotlivci považovat certifikáty o uskladnění zlata za užitečnější než skutečné zlato. Je-li však tomu tak, mohou soukromé podniky zcela jistě poskytovat službu skladování zlata a vydávání certifikátů. Proč by mělo být skladování zlata a vydávání skladových certifikátů znárodněným odvětvím?

5. Spojené státy by rovněž měly oznámit, že nebudou vyhlašovat žádný oficiální měnový kurz dolaru a ostatních měn a navíc, že nebudou podnikat žádné spekulativní či jiné aktivity zaměřené na ovlivnění měnových kurzů. Ty by měly být určovány svobodným trhem.

6. Tato opatření by byla v rozporu s naším formálním závazkem, vyplývajícím z členství v Mezinárodním měnovém fondu, specifikovat oficiální paritu dolaru. V případě Kanady však Fond dospěl k tomu, že je možné sladit nezdar Kanady při specifikaci parity s jeho ustanoveními a plovoucí měnový kurz Kanadě schválil. Neexistuje žádný důvod, proč by tak nemohl učinit i v případě Spojených států.

7. Ostatní národy se mohou rozhodnout vázat své měny na dolar. To je jejich záležitost a my nemáme žádný důvod proti tomu něco namítat, pokud nepřijmeme žádný závazek kupovat či prodávat jejich měny za pevnou cenu. Vázání své měny na naši budou moci dosáhnout pouze s použitím jednoho či více uvedených opatření - odprodejem či hromaděním rezerv, koordinováním své domácí politiky s politikou Spojených států, upevňováním nebo uvolňováním přímé kontroly obchodu.

Odstranění omezení obchodu ze strany Spojených států

Takový systém, jaký jsme právě načrtli, by vyřešil problémy platební bilance jednou provždy. Není v něm možný vznik žádného deficitu vyžadujícího, aby vládní úředníci prosili cizí země a centrální banky o pomoc, aby se americký prezident choval jako bankéř zpuštěné země, snažící se obnovit důvěru ve svou banku, aby přinutil administrativu nakloněnou svobodnému obchodu zavést omezení, či aby obětoval důležité národní a osobní zájmy triviální otázce názvu měny, ve které jsou platby prováděny. Platby budou vždy v rovnováze, neboť cena - zahraniční měnový kurz - bude moci rovnováhu vytvářet. Nikdo nebude moci prodat dolary, pokud nenajde někoho, kdo je koupí, a naopak.

Systém plovoucích měnových kurzů by nám tudíž umožnil postupovat rychle a účinně směrem k úplně svobodnému obchodu zboží a služeb a připouštěl by pouze takové dobře uvážené zásahy, které by bylo možné ospravedlnit na základě striktně politických nebo vojenských důvodů (např. zákaz vývozu strategických komodit do komunistických zemí). Dokud musíme zachovávat svěrací kazajku fixních měnových kurzů, nemůžeme zavést s konečnou platností svobodný obchod. Pro případ nutnosti musí být jako úniková cesta zachována možnost použít tarify nebo přímou kontrolu.

Systém plovoucích měnových kurzů má ještě vedlejší výhodu, činí omyl obsažený v nejpopulárnějším argumentu proti svobodnému obchodu - totiž, že "nízké" mzdy jinde činí tarify jaksi nezbytné k ochraně "vysokých" domácích mezd - téměř naprosto průhledným a zřejmým. Je mzda 100 jenů za hodinu pro japonského pracovníka vyšší nebo nižší při porovnání s hodinovou mzdou amerického pracovníka 4 USD? To vše závisí na měnovém kurzu. Co určuje měnový kurz? Nutnost zajistit platební rovnováhu: vyrovnat zhruba množství, které chceme Japoncům prodat, s množstvím, které mohou oni prodat nám.

Předpokládáme pro jednoduchost, že Japonsko a Spojené státy jsou jediné dvě země zapojené do obchodu a že při určitém měnovém kurzu (např. 1000 jenů za 1 dolar) mohou Japonci vyrobit jakoukoliv jednotlivou položku, jež se může stát předmětem zahraničního obchodu, levněji než Američané. Při tomto měnovém kurzu nám mohou Japonci prodat hodně, my jim nic. Předpokládáme, že jim platíme papírovými dolary. Co budou japonští vývozci s dolary dělat? Nemohou je jist, nosit na sobě ani v nich bydlet. Kdyby je chtěli jednoduše "držet", potom by byl tiskárenský průmysl - tištění dolarových bankovek - skvělým vývozním odvětvím. Jeho produkce by nám všem umožňovala těšit se ze všech věcí života, které by nám poskytovali Japonci téměř zdarma.

Japonští vývozci však samozřejmě nebudou chtít dolary "držet". Budou je chtít prodat za jeny. Podle předpokladu neexistuje nic, co by mohli koupit za dolar a nemohli koupit za méně než 1000 jenů, za které bude dolar podle předpokladu směněn. To platí stejně pro všechny Japonce. Proč by jakýkoliv držitel jenu měl dát 1000 jenů za 1 dolar, který mu umožní koupit méně zboží než původních 1000 jenů? To nikdo neučiní. Aby japonský vývozce mohl směnít své dolary za jeny, musel by nabídnout, že přijme méně jenů - cena dolaru v jenech by musela být nižší než 1000, nebo cena jenu v dolarech vyšší než jedna tisícina. Při kurzu 500 jenů za 1 dolar jsou však pro Američany japonské výrobky dvakrát tak drahé než předtím a americké zboží je pro Japonce o polovinu levnější. Japonci již dále nebudou schopni prodávat všechno levněji než američtí výrobci.

Kde se cena jenu vyjádřená v dolarech ustálí? Na jakékoliv úrovni, která je nezbytná pro to, aby všichni japonští vývozci, kteří chtějí prodat dolary, jež získali za svůj vývoz do Ameriky, je prodali dovozcům, kteří dolary použijí na nákup zboží ve Spojených státech. Volně řečeno na jakékoliv úrovni, která je nezbytná pro zajištění rovnosti hodnoty amerického vývozu (v dolarech) a hodnoty amerického dovozu (opět v dolarech). Volně proto, že přesnější tvrzení by muselo vzít do úvahy kapitálové transakce, dary apod. To však nemění hlavní princip.

Tato diskuse neřekla doposud nic o životní úrovni amerických nebo japonských dělníků. Ta není podstatná. Je-li životní úroveň japonského dělníka nižší než amerického, je tomu tak proto, že v průměru je jeho produktivita nižší - při daném výcviku, který má, při daném množství kapitálu a půdy, se kterými může pracovat, atd. Pokud je např. americký dělník v průměru čtyřikrát více produktivní než japonský, je ztrátové používat ho při výrobě jakéhokoliv zboží, při níž je méně než čtyřikrát produktivnější. Výhodnější je vyrábět to zboží, při němž je více produktivní, a směňovat ho za zboží, při jehož výrobě je produktivní méně. Tarify nepomohou japonskému dělníkovi zvýšit jeho životní úroveň a ochránit ji pro amerického dělníka. Naopak, tarify japonskou životní úroveň snižují a znemožňují, aby americká životní úroveň byla tak vysoká, jak by jinak mohla být.

Za předpokladu, že bychom měli dospět k svobodnému obchodu, jak to máme učinit? Metoda, kterou jsme se pokoušeli použít, spočívala ve vzájemných dohodách s ostatními zeměmi o snížení tarifů. Tento postup mi připadá chybný. Za prvé, umožňuje pouze pomalý postup; nejrychleji se pohybuje ten, kdo se pohybuje sám. Za druhé, podporuje vytváření špatného názoru na základní problém. Vzbuzuje zdání, jako by tarify pomáhaly zemi, která je zavádí, a škodily ostatním zemím; jako bychom

snížením tarifů opouštěli něco dobré a měli bychom za to na oplátku dostat něco v podobě snížení tarifů, zavedených druhými zeměmi. Ve skutečnosti je situace zcela odlišná. Naše tarify nám škodí stejně jako ostatním zemím. Pokud bychom odstranili naše tarify, tak nám by to prospělo, i kdyby tak ostatní země neučinily.⁹⁾ Mohli bychom mít samozřejmě ještě větší prospěch z toho, kdyby tak ostatní země učinily, ale k dosažení prospěchu pro nás není potřebné, aby jiné země své tarify snížily. Vlastní zájmy jsou v souladu, a nikoliv v konfliktu.

Jsem přesvědčen, že by pro nás bylo mnohem lepší, kdybychom se vydali směrem ke svobodnému obchodu jednostranně, jak to učinila v devatenáctém století Velká Británie, když zamítla obilní zákony. Podobně jako Británie, i my bychom byli svědky značného vzestupu politické a hospodářské moci. Jsme velký národ a nesluší se, abychom požadovali reciproční výhody ze strany Lucemburska dříve, než snížíme tarify na lucemburské výrobky, nebo abychom náhle vyhodili tisíce čínských uprchlíků z práce tím, že uvalíme dovozní kvóty na textilní výrobky z Hong Kongu. Řídíme se svým osudem a udávejme krok, abychom nebyli váhaví následovníci.

Pro jednoduchost jsem hovořil o tarifech, ale jak jsem již uvedl, netarifní omezení mohou v současné době představovat pro obchod vážnější překážku než tarify. Měli bychom odstranit obě. Měl by být přijat rychlý, byt' postupný program, podle kterého by měly být zvýšeny dovozní kvóty a ostatní kvantitativní omezení, ať jsou zavedena námi, nebo přijata "dobrovolně" jinými zeměmi, každý rok o 20%, dokud by nebyly natolik vysoké, že by se staly nepodstatnými a mohly by být opuštěny, a podle kterého by měly být všechny tarify omezeny v každém z příštích deseti let o 10% ve srovnání se současnou úrovní.

Existuje málo opatření, která bychom mohli přijmout a která by více podporovala myšlenku svobody doma i v zahraničí. Místo toho, abychom poskytovali ve jménu hospodářské pomoci zahraničním vládám dary - a podporovali tak socialismus - a zároveň uvalovali na výrobky, které jiné země vyrobily, omezení, a tak bránili svobodnému podnikání, měli bychom zaujmout konzistentní a zásadový postoj. Mohli bychom zbytku světa říci: Věříme ve svobodu a chceme ji naplňovat. Nikdo vás nemůže přinutit, abyste byli svobodní, to je vaše záležitost. Můžeme vám ale nabídnout plnou spolupráci při stejných podmínkách pro všechny. Náš trh je vám otevřen. Prodávějte na něm, co můžete a chcete. Výnosy použijte na nákup toho, co chcete. Takto může probíhat spolupráce mezi jednotlivci v celosvětovém měřítku, a přesto svobodně.

Kapitola V

Fiskální politika

Údajná nezbytnost odstranění nezaměstnanosti pomocí vládních výdajů byla od "Nového údělu" vždy hlavní výmluvou pro rozšíření vládní činnosti na federální úrovni. Tato výmluva prošla několika etapami. Nejprve byly vládní výdaje potřebné jako "finanční injekce". Dočasné výdaje by uvedly ekonomiku do pohybu a vláda by potom mohla ze scény ustoupit.

Když se nepodařilo pomocí prvotních výdajů nezaměstnanost odstranit a když po nich následoval v letech 1937-1938 prudký hospodářský pokles, byla na obratu stále vysoké úrovně vládních výdajů rozvinuta teorie "sekulární stagnace". Argumentovalo se tím, že ekonomika "vyzrála"; investiční příležitosti byly většinou již využity a nebylo pravděpodobné, že by nějaké podstatné nové příležitosti vznikly. Jednotlivci však budou chtít stále spořit, tudíž je nezbytné, aby vláda utrácela a udržovala stálý rozpočtový schodek. Cenné papíry emitované za účelem financování schodku měly poskytnout jednotlivcům způsob, jak hromadit úspory, zatímco vládní výdaje by zajistily zaměstnanost. Tento názor byl naprosto zdiskreditován teoretickou analýzou a ještě více praktickými zkušenostmi, včetně vzniku naprosto nových možností soukromého investování, o kterých teoretikové sekulární stagnace vůbec nesnili. Zanechal však své dědictví. Samotná myšlenka nemusí být přijímána nikým, ale vládní výdaje uskutečňované v jejím jménu, podobně jako některé z dalších výdajů, které mají fungovat jako finanční injekce, stále existují a ve skutečnosti jsou za stálý růst vládních výdajů zodpovědné.

V poslední době nebyl v souvislosti s vládními výdaji kladen důraz ani na finanční injekce, ani na potřebu kontrolovat strašidlo sekulární stagnace, ale na jejich úlohu jako protizávaží. Pokud z nějakého důvodu poklesnou soukromé výdaje, měly by se zvýšit vládní výdaje, aby výdaje celkové zůstaly nezměněny; naopak, pokud soukromé výdaje vzrostou, vládní by měly poklesnout. Toto protizávaží však není bohužel vyrovnané. Každá, byť sebemenší recese postraší politicky citlivé zákonodárce a organizátory, kteří se stále obávají, že by to mohl být příznak další krize, jako byla v letech 1929 - 1933. Snaží se rychle uzákonit ten či onen federální výdajový program. Mnohé z těchto programů ve skutečnosti nezačnou působit před skončením recese. V té míře, v jaké tudíž ovlivňují celkové výdaje (o nich budu podrobněji hovořit později), mají spíš tendenci aktivovat následující expanzi, než mírnit recesi. Spěchu, se kterým jsou výdajové programy

schvalovány, neodpovídá stejný spěch při jejich rušení či při odstraňování ostatních programů, když recese skončila a když nastává expanze.

Naopak se používá argumentu, že "zdravý" rozmach nesmí být škrtý ve vládních výdajích "ohrožen". Hlavní škoda, kterou napáchala teorie protizávaží, nespočívá tudíž v jejím nezdaru vyrovnat recese (čehož nedosáhla), ani v tom, že zavedla do vládní politiky inflační prvky (čehož dosáhla), ale v tom, že neustále podporovala rozšiřování rozsahu vládních aktivit na federální úrovni a že zabránila omezování břemena federálních daní.

Ve světle důrazu na použití federálního rozpočtu jako protizávaží je ironické, že v poválečném období federální výdaje představovaly nejméně stabilní složku národního důchodu a že tato nestabilita nepůsobila zdaleka v tom směru, aby vyrovnávala pohyby ostatních výdajových položek. Federální rozpočet měl daleko k tomu, aby fungoval jako protizávaží k vyrovnání ostatních sil způsobujících kolísání, a pokud ho lze nějak charakterizovat, tak jako hlavní zdroj poruch a nestability.

Protože v současné době představují výdaje federálního rozpočtu tak výraznou část celkových hospodářských výdajů, nemůže se federální vláda vyhnout výraznému ovlivňování ekonomiky. Prvním požadavkem tudíž je, aby si vláda dala do pořádku svoje vlastní záležitosti, aby přijala postupy vedoucí k dosažení rozumné stability svých výdajových toků. Pokud by tak učinila, jednoznačně by přispěla k omezení rozsahu přizpůsobovacích procesů, které jsou nutné ve zbývajících částech ekonomiky. Dokud tak neučiní, je fraškou, používají-li vládní úředníci licoměrné tóny školníka, který drží na uzdě neposlušné žáky. Není samozřejmě překvapující, že tak činí. Svalování odpovědnosti a obviňování ostatních za vlastní nezdary nejsou neřesti, na které mají vládní úředníci monopol.

I kdybychom měli přijmout názor, že federální rozpočet by měl a mohl být používán jako protizávaží - což je názor, o kterém budu podrobněji diskutovat níže - není nezbytné používat pro tyto účely výdajovou stránku rozpočtu. Stejně dostupná je stránka daňová. Pokles národního důchodu automaticky více než proporcionálně sníží daňové příjmy federální vlády a posune tudíž rozpočet ve směru deficitu a naopak v době rozmachu. Chceme-li dosáhnout větších účinků, mohou být daně sníženy během recese a zvýšeny během rozmachu. Politika může samozřejmě i zde vnutit asymetrii tím, že učiní snížení politicky přijatelnější než zvýšení.

Byla-li v praxi použita teorie protizávaží pro výdajovou stránku, bylo tomu tak z důvodu existence jiných tlaků na zvýšení vládních výdajů; především z důvodu širokého přesvědčení intelektuálů, že vláda by měla v hospodářských a soukromých záležitostech hrát větší úlohu; to znamená

triumf filosofie státu blahobytu. V teorii protizávaží našla tato filosofie užitečného spojence a umožnila mnohem rychlejší postup vládních intervencí, než by tomu bylo jinak.

Jak by nyní mohly být věci odlišné, kdyby teorie protizávaží byla použita pro příjmovou místo na výdajovou stránku. Předpokládejme, že by při každé recesi došlo ke snížení daní a že by při následné expanzi vedla politická neoblíbenost zvyšování daní k odporu vůči nově navrhovaným vládním programům a ke zkrácení programů existujících. Dnes bychom se mohli nacházet v situaci, kdy by federální výdaje absorbovaly mnohem menší část národního důchodu, který by byl z důvodu omezení škodlivých a potlačujících účinků daní vyšší.

Spěchám dodat, že cílem tohoto přemítání není naznačit podporu teorii protizávaží. I kdyby účinky působily tím směrem, který tato teorie očekává, vykazovaly by v praxi časové zpoždění a rozložení. Aby mohly účinně vyrovnávat ostatní síly způsobující kolísání, museli bychom být schopni předpovídat tyto výkyvy ve značném předstihu. Pomineme-li veškeré politické úvahy, nevíme toho ve fiskální ani monetární politice jednoduše dost na to, abychom byli schopni používat jako citlivý stabilizační mechanismus záměrné změny zdanění či výdajů. Budeme-li se o to pokoušet, je téměř jisté, že situaci pouze zhoršíme. Nezhoršíme ji tím, že bychom všechno stále dělali špatně (to by se dalo jednoduše spravit tím, že bychom začali dělat všechno přesně opačně, než jsme původně zamýšleli), ale tím, že zavádíme do značné míry náhodné poruchy, které se jednoduše připojují k ostatním poruchám. Jak se zdá, právě to jsme činili v minulosti - samozřejmě navíc vedle jiných závažných chyb, které měly značně škodlivé důsledky. Co jsem na jiném místě napsal o monetární politice, platí stejně tak i o fiskální politice: "Nepotřebujeme zručného monetárního řidiče hospodářského vozidla, který stále otáčí volantem, aby se přizpůsobil neočekávaným zatačkám na cestě, ale potřebujeme takové prostředky, které by udržely monetárního pasažéra na zadním sedadle, aby se nenahýbal dopředu a netrhal volantem tak, že by se vozidlo mohlo dostat mimo vozovku".¹⁰⁾

Adekvátní protějšek monetárního pravidla by pro fiskální politiku představovalo pravidlo plánování výdajových programů výlučně v podobě toho, co si společnost přeje podnikat spíše prostřednictvím vlády než soukromě, bez ohledu na problémy každoroční ekonomické stability; pravidlo plánovat daňové sazby tak, aby poskytl dostatečné příjmy k pokrytí plánovaných výdajů v průměru za řadu roků, opět bez ohledu na každoroční změny ekonomické stability; a pravidlo vyhnout se chaotickým změnám ve vládních výdajích nebo daních. Některé změny mohou být

samozřejmě nevyhnutelné. Náhlá změna mezinárodní situace si může vynutit velké zvýšení vojenských výdajů nebo umožnit vítané snížení. Takové změny vysvětlují některé náhlé posuny federálních výdajů v poválečném období. Zdaleka však nevysvětlují všechny.

Než opustíme téma fiskální politiky, rád bych se věnoval nyní široce zastávanému názoru, že zvýšení vládních výdajů ve vztahu k daňovým příjmům působí nezbytně expanzivně a snížení naopak. Tento názor, představující jádro přesvědčení, že fiskální politika může sloužit jako protizávaží, považují nyní téměř za zaručený stejně tak podnikatelé, profesionální ekonomové i laikové. Jeho pravdivost však nelze demonstrovat samotnými logickými úvahami, nebyl nikdy doložen empirickými důkazy, a s relevantními empirickými důkazy, o kterých vím, je ve skutečnosti nekonzistentní.

Uvedené přesvědčení pochází z povrchní keynesiánské analýzy. Předpokládáme, že se zvýší vládní výdaje o 100 USD a daně se nezmění. Potom budou mít podle této jednoduché analýzy v prvním kole lidé, kteří získali těchto sto dolarů navíc, o toto množství vyšší příjem. Něco z toho ušetří, např. jednu třetinu, a zbývající dvě třetiny utratí. To ale znamená, že v druhém kole někdo jiný získá další příjem 66 USD, opět něco ušetří a něco utratí, a tak to jde do nekonečna. Pokud je v každém kole jedna třetina uspořena a dvě třetiny utráceny, potom v konečném důsledku zvýší podle této analýzy dodatečných 100 USD vládních výdajů příjmy o 300 USD. To je jednoduchá keynesiánská analýza multiplikátoru s multiplikátorem rovným číslu tři. Dojde-li k počáteční injekci, její účinky budou samozřejmě odumírat, počáteční vzrůst příjmů o 100 USD bude následován postupně menšími nárůsty blížícími se k původní úrovni. Jsou-li však vládní výdaje zvýšené o 100 USD udržovány po určitou jednotku času, např. po jeden rok, potom zůstanou příjmy vyšší o 300 USD po celý rok.

Tato jednoduchá analýza je mimořádně působivá. Její působivost je však pochybná a vzniká ze zanedbání ostatních relevantních účinků uvažované změny. Pokud tyto účinky vezmeme v úvahu, je konečný výsledek mnohem pochybnější; může být jakýkoliv, od úplné absence změny příjmů (v tomto případě poklesnou soukromé výdaje o 100 USD, o něž se zvýší vládní výdaje) až k výše uvedenému plnému zvýšení příjmů. Avšak i když se nominální příjmy zvýší, mohou vzrůst i ceny, takže zvýšení reálných příjmů může být menší nebo vůbec žádné. Prozkoumejme některé z těchto případů.

Za prvé, uvedený jednoduchý příklad nám nic neříká o tom, na co vláda vynaloží 100 USD. Předpokládáme, že je utratí za něco, co by jinak získali jednotlivci sami pro sebe. Jednotlivci např. platili poplatky 100 USD za

návštěvu parku, čímž byly hrazeny náklady na udržování jeho čistoty. Předpokládáme, že nyní hradí tyto náklady vláda a umožňuje lidem, aby vstupovali do parku "volně". Návštěvníci dostávají stále tentýž příjem, ale lidé, kteří platili poplatky, mají nyní k dispozici 100 USD. Vládní výdaje ani v počátečním stadiu nezpůsobí nikomu zvýšení příjmů o 100 USD. Způsobí to, že někteří lidé budou mít dodatečných 100 USD, které mohou vynaložit na něco jiného než na návštěvu parku, a použijí je pravděpodobně na účely, kterých si cení méně. Lze očekávat, že na spotřební zboží vynaloží menší část svého celkového příjmu než dříve, neboť jsou jim nyní poskytovány služby parku zdarma. O kolik méně, to není snadné říci. I kdybychom stejně jako v jednoduché analýze usoudili, že lidé ušetří jednu třetinu dodatečného příjmu, nevyplývá z toho, že bude-li jim poskytnut určitý soubor spotřebního zboží "zdarma", dvě třetiny uvolněných peněz utratí za jiné spotřební zboží. Jedna extrémní možnost samozřejmě existuje - že budou nadále kupovat tentýž soubor spotřebního zboží jako předtím - a uvolněných 100 USD přidají ke svým úsporám. V tomto případě je dokonce i v rámci jednoduché keynesiánské analýzy účinek vládních výdajů plně vykompenzován: vládní výdaje se zvýší o 100 USD, soukromé o 100 USD poklesnou.

Nebo vezměme jiný příklad: oněch 100 USD je vynaloženo na výstavbu silnice, kterou by jinak postavil soukromý podnik, resp. jejíž existence činí opravy nákladních vozů dopravní společnosti zbytečnými. Peněžní prostředky firmy jsou tak uvolněny, ale lze předpokládat, že je všechny neutratí na méně atraktivní investiční příležitosti. V těchto případech vládní výdaje jednoduše vytlačují výdaje soukromé a pouze čistý přebytek vládních výdajů je na počátku dostupný pro to, aby mohl multiplikátor fungovat. Z tohoto pohledu je paradoxní, že jediný způsob, jak zabránit tomuto vytlačování, je zajistit, aby vláda utrácela peníze za něco zcela neužitečného - v tom spočívá omezený intelektuální obsah nouzových prací typu "zaplňování jam". To samo však samozřejmě ukazuje, že něco není v pořádku s vlastní analýzou.

Za druhé, v tomto jednoduchém příkladu se nic neříká o tom, kde vláda vezme oněch 100 USD, které má utratit. Pokud jde o samotnou analýzu, výsledky jsou stejné bez ohledu na to, zda vláda peníze natiskne, nebo si je vypůjčí od veřejnosti. Způsob, jakým to však učiní, hraje svou roli. Abychom oddělili fiskální politiku od monetární, předpokládáme, že si vláda 100 USD vypůjčí, takže peněžní zásoba je stejná jako při neexistenci vládních výdajů. To je vhodný předpoklad, protože pokud to požadujeme, může být peněžní zásoba zvýšena bez dodatečných vládních výdajů jednoduchým natištěním peněz, které se pak použijí na zakoupení existujících vládních obligací.

Musíme si nyní ale položit otázku, jaký bude efekt vypůjčování. Abychom tento problém analyzovali, předpokládejme, že vytlačování nenastane, takže zprvu nedojde k žádnému přímému vyvážení 100 USD vládních výdajů odpovídajícím poklesem výdajů soukromých. Pověsim si, že vládní půjčka za účelem zvýšení výdajů nezvýší množství peněz v soukromých rukou. Vláda si pravou rukou od nějakých jednotlivců 100 USD vypůjčí a levou rukou dá peníze těm jednotlivcům, pro které jsou určeny vládní výdaje. Peníze změnily malitele, ale jejich celkové množství zůstalo stejné.

Jednoduchá keynesiánská analýza implicitně předpokládá, že vypůjčování peněz nemá žádný vliv na ostatní výdaje. To může platit za dvou extrémních okolností. Za prvé, předpokládejme, že lidem je naprosto jedno, zda drží peníze nebo obligace, takže lze prodat obligace potřebné k získání 100 USD bez nutnosti nabízet vyšší obnos, než jaký měly předchozí obligace. (100 USD je samozřejmě natolik malé množství, že by mělo v praxi na požadovanou výnosovou míru zanedbatelný vliv, ale problém spočívá v principu a jeho praktický účinek můžeme sledovat, nahradíme-li 100 USD miliony USD či 100 desetimiliony USD). V keynesiánském žargonu zde existuje "past likvidity", takže lidé kupují obligace se "zahálajícími penězi". Pokud tomu tak není - a je jasné, že donekonečna tomu tak být nemůže - potom může vláda prodat obligace pouze tak, že za ně nabídne vyšší výnosnou míru. Vyšší výnos pak bude muset být placen rovněž ostatními dlužníky. Obecně tato vyšší míra povede k destimulaci soukromých výdajů ze strany těch, kteří by si rádi půjčili. Zde se objevuje druhá extrémní okolnost, za které může tato jednoduchá keynesiánská analýza platit: buď jsou potenciální dlužníci tak tvrdohlaví ohledně svých výdajů, že k jejich snížení nepovede jakkoliv prudký nárůst úrokové míry, nebo je v keynesiánském žargonu "mezní efektivnost investic" s ohledem na úrokovou míru naprosto neelastická.

Nevím o žádném uznávaném ekonomovi (nehledě na to, jak moc se sám může považovat za keynesiánce), který by považoval nějaký z těchto dvou předpokladů v současné době za platný, nebo který by připouštěl jeho platnost pro nějaký výrazný rozsah nárůstu úvěru či růstu úrokových měr, nebo který by uznával, že platil až na některé zvláštní okolnosti v minulosti. Mnozí ekonomové, natož pak neekonomové, ať už se považují za keynesiánce či nikoliv, však uznávají jako oprávněné přesvědčení, že růst vládních výdajů vzhledem k daňovým příjmům, i když je financován vypůjčováním, je nezbytně expanzionistický, přestože toto přesvědčení implicitně vyžaduje platnost jedné z těchto uvedených extrémních okolností.

Pokud neplatí ani jeden předpoklad, bude růst vládních výdajů vykompenzován poklesem soukromých výdajů buď ze strany těch, kteří půjčují peněžní prostředky vládě, nebo ze strany těch, kteří by si sami jinak peněžní prostředky vypůjčili. Jaká část zvýšených výdajů bude vykompenzována? To záleží na držitelích peněz. V rigidní kvantitativní teorii peněz je implicitně skrytý extrémní předpoklad, že množství peněz, které budou lidé chtít držet, v průměru závisí pouze na jejich příjmech, a nikoliv na výnosové míře, kterou mohou získat z obligací anebo z jiných cenných papírů. Protože se v tomto případě celková peněžní zásoba nemění, bude muset zůstat nezměněný i celkový nominální příjem, aby lidé s držbou této peněžní zásoby byli stejně spokojeni. To znamená, že úrokové míry budou muset vzrůst dostatečně vysoko, aby odradily soukromé výdaje v takové výši, která se přesně rovná zvýšeným veřejným výdajům. V tomto extrémním případě nemohou působit vládní výdaje v žádném smyslu expanzivně.

Nezvýší se ani nominální příjmy, natož pak reálné. Jediné, co se stane, je, že se zvýší vládní výdaje a poklesnou výdaje soukromé.

Varuji čtenáře, že se jedná o velice zjednodušenou analýzu. Podrobná analýza by si vyžadovala dlouhou učebnici. Avšak i tato zjednodušená analýza postačuje, aby ukázala, že je možný jakýkoliv výsledek mezi růstem příjmu o 300 USD a růstem nulovým. Čím více jsou spotřebitelé tvrdohlaví s ohledem na to, kolik utratí z daného příjmu na spotřebu, a čím tvrdohlavější jsou kupující kapitálových statků s ohledem na to, kolik za tyto statky utratí bez přihlídnutí k nákladům, tím více se výsledek bude blížit keynesiánskému extrémnímu růstu o 300 USD. Čím více jsou na druhé straně tvrdohlaví držitelé peněz s ohledem na poměr, který chtějí zachovat mezi svým objemem hotovosti a příjmy, tím více se bude výsledek blížit extrémnímu rigidní kvantitativní teorie, podle níž se příjem nezmění. V jakém ohledu je veřejnost tvrdohlavější, to je empirická otázka, která musí být posuzována podle skutečných důkazů a kterou nelze rozhodnout s pomocí samotného rozumu.

Před "Velkou depresí" 30. let by značné množství ekonomů bezesporu dospělo k názoru, že by se výsledek blížil více nulovému růstu příjmů než růstu o 300 USD. Od té doby by většina ekonomů dospěla bezesporu k závěru opačnému. V poslední době však došlo k určitému posunu směrem k původnímu stanovisku. Je smutné, že nelze o žádném z těchto posunů říci, že byl založen na uspokojivých důkazech. Byly spíše založeny na intuitivním usuzování z povrchní zkušenosti.

Ve spolupráci s některými svými studenty jsem uskutečnil poměrně rozsáhlý empirický výzkum, týkající se Spojených států a ostatních zemí,

abych získal některé uspokojivější důkazy.¹¹⁾ Výsledky jsou překvapující. Silně naznačují, že skutečné výsledky budou mnohem blíže extrému kvantitativní teorie než teorie keynesiánské. Na základě tohoto důkazu se zdá být oprávněným úsudek, že od předpokládaného zvýšení vládních výdajů o 100 USD lze v průměru očekávat, že zvýší zhruba o 100 USD příjmy - někdy méně, někdy více. To znamená, že růst vládních výdajů vzhledem k příjmům není v žádném relevantním smyslu expanzivní. Může zvýšit nominální příjmy, ale veškeré toto zvýšení je absorbováno vládními výdaji. Soukromé výdaje zůstávají nezměněny. Protože lze očekávat, že se ceny v průběhu tohoto procesu zvýší, nebo že poklesnou méně, než by tomu bylo jinak, výsledkem jsou v reálném vyjádření nižší soukromé výdaje. Pro pokles vládních výdajů platí obrácené tvrzení.

Tyto závěry nelze samozřejmě považovat za definitivní. Jsou založeny na nejširším a nejúplnějším souboru důkazů, jaký znám, ale i tyto důkazy nechávají stále mnoho nevyřešeného.

Jedna věc je však jasná. Ať jsou široce přijímané názory o účincích fiskální politiky správné či nesprávné, jsou v rozporu s alespoň jedním rozsáhlým souborem důkazů. Nevím o žádném jiném souvislém či organizovaném souboru důkazů, který by je ospravedlňoval. Představují součást ekonomické mytologie, a nikoliv demonstraci závěrů ekonomické analýzy či kvantitativních studií. Měly však nesmírný vliv na zajišťování široké podpory veřejnosti pro dalekosáhlé vládní zásahy do hospodářského života.

Kapitola VI

Úloha vlády v procesu vzdělávání

Formální školní výchova je dnes téměř výlučně financována a spravována vládními úřady a neziskovými organizacemi. Tato situace se vyvinula postupně a je dnes brána natolik za samozřejmou, že se věnuje málo explicitní pozornosti speciálnímu postavení školní výchovy dokonce i v zemích, které jinak svojí organizací a filosofií podporují svobodné podnikání. Výsledkem bylo nekritické rozšiřování vládní zodpovědnosti.

Vládní zásahy do oblasti vzdělávání lze odůvodnit pomocí dvou argumentů vycházejících ze zásad rozebraných v II. kapitole. Prvním je existence výrazných "efektů sousedství", tj. okolností, při nichž jednání jednoho individua způsobuje buď výrazné náklady ostatním jednotlivcům, kteří si od něho nemohou vynutit odškodnění, anebo znamená pro ostatní jednotlivce výrazné zisky, přičemž je nelze přinutit, aby ho za ně kompenzovali - což jsou okolnosti, které činí dobrovolnou směnu nemožnou. Druhým základem je paternalistický zájem o děti a ostatní nezodpovědné jednotlivce. Efekty sousedství a paternalismus mají značně odlišné důsledky jednak pro všeobecné vzdělání obyvatelstva a jednak pro speciální vzdělání související s přípravou na povolání. V těchto dvou oblastech jsou důvody pro vládní intervence značně odlišné a ospravedlňují velmi odlišné druhy činností.

Ještě jedna předběžná poznámka: je nezbytné rozlišovat mezi "školní výchovou" a "vzděláním". Ne všechna školní výchova představuje vzdělávání a ne všechno vzdělávání představuje školní výchovu. Patříčným předmětem zájmu je vzdělávání. Aktivita vlády se omezují hlavně na školní výchovu.

Obecné vzdělávání občanů

Stabilní a demokratická společnost nemůže existovat bez minimálního stupně vzdělanosti a gramotnosti většiny obyvatelstva a bez širokého přijímání určitého společného souboru hodnot. Vzdělání může napomoci v obou směrech. Ve svém důsledku plynou zisky ze vzdělání dítěte nejen jemu samotnému či jeho rodičům, ale i ostatním členům společnosti. Tím, že podporuje stabilní a demokratickou společnost, přispívá vzdělávání mého dítěte k blahobytu jiných. Není možné identifikovat konkrétní jednotlivce nebo rodiny, které z toho mají prospěch, a naučovat jim

poplatky za poskytnuté služby. Existuje zde tudíž výrazný "efekt sousedství".

Jaký druh vládního zásahu je tímto konkrétním efektem sousedství ospravedlněn? Nejzřejmější zásah představuje požadavek, aby se každému dítěti dostal minimální rozsah specifikované školní výchovy. Takový požadavek může být na rodičích vyžadován bez dalších vládních zásahů, podobně jako je požadováno na vlastních budov - a často na vlastních automobilech - aby dodržovali jisté specifikované standardy k ochraně bezpečnosti ostatních. Mezi těmito dvěma případy však existuje rozdíl. Jednotlivci, kteří nemohou platit náklady potřebné na dodržení standardů stanovených pro budovy nebo automobily, se obecně mohou vlastnictvím prodejem zbavit. Zajištění tohoto požadavku je tudíž možné bez vládních dotací. Oddělení dítěte od rodičů, kteří nemohou zaplatit minimální požadované školní vzdělání, se určitě neslučuje s naším spoleháním se na rodinu jako na základní společenskou jednotku a s naší vírou ve svobodu jednotlivce. Navíc by s vysokou pravděpodobností vedlo k odklonu výchovy dítěte v občana svobodné společnosti.

Pokud může nést finanční břemeno tohoto požadavku na školní výchovu velká většina rodin ve společnosti, může být stále možné a žádoucí požadovat na rodičích, aby tyto náklady hradili přímo. Extrémní případy lze řešit poskytováním speciálních dotací těm rodinám, které je potřebují. Dnes existuje ve Spojených státech mnoho podobných oblastí, kde jsou tyto podmínky splněny, a bylo by vysoce žádoucí, aby náklady byly přeneseny přímo na rodiče. To by vedlo k odstranění vládní mašinérie, potřebné nyní k vybírání daní od všech obyvatel po celou délku jejich života a k jejich vyplácení obvykle tímž lidem v době, kdy chodí jejich děti do školy. Omezilo by to rovněž pravděpodobnost, že vláda bude školy řídit, což je problém diskutovaný níže. Zvýšilo by to pravděpodobnost, že s tím, jak by poklesla s růstem celkové úrovně příjmů potřeba takových dotací, část výdajů na školství reprezentovaná dotacemi by poklesla. Pokud vláda hradí většinu nákladů na školství (jako je tomu nyní), vede růst příjmů jednoduše k ještě většímu rozsahu oběhu peněžních prostředků prostřednictvím daňového mechanismu a k rozšíření úlohy vlády. V neposlední řadě by přenesení nákladů na rodiče napomáhalo vyrovnávat společenské a soukromé náklady rodičovství, a tím podporovalo lepší rozdělení rodin podle velikosti.¹²⁾

Rozdíly mezi rodinami, pokud jde o zdroje a o počet dětí, a zavedení takového standardu školní výchovy, který s sebou nese vysoké náklady, činí tuto politiku v mnoha oblastech Spojených států stěží uskutečnitelnou. V těchto oblastech, ale i v oblastech, kde by byla uskutečnitelná, vzala na

sebe finanční náklady poskytování školní výchovy vláda. Hradila nejen náklady spojené s poskytováním minimálního rozsahu školní výchovy potřebné pro všechny, ale i náklady další školní výchovy na vyšších úrovních, která byla mladým lidem dostupná, ale nebyla na nich požadována. Jedním argumentem podporujícím oba kroky je výše diskutovaný "efekt sousedství". Náklady jsou hrazeny z toho důvodu, že je to jediná schůdná cesta, jak zajistit požadované minimum. Vyšší školní výchova je financovaná z toho důvodu, že lidé mají prospěch z toho, dostane-li se této výchovy těm, kdo mají větší schopnosti a zájem, neboť tímto způsobem lze dosáhnout lepšího společenského a politického vedení. Zisky z těchto opatření musí být poměřovány s náklady a může existovat mnoho nepředstíraných rozdílů v názorech na to, jaký rozsah dotací je ospravedlnitelný. Většina z nás ale bude pravděpodobně toho názoru, že zisky jsou dostatečně důležité na to, aby určité vládní dotace ospravedlnily.

Tyto důvody však ospravedlňují vládní dotace pouze v určitých druzích školní výchovy. Pokud předběhnu, neospravedlňují dotace týkající se výlučně přípravy na zaměstnání, která sice zvyšuje ekonomickou produktivitu studenta, ale nepřipravuje ho ani k občanství, ani na nějakou vedoucí funkci. Je velice obtížné vést dělicí čáru mezi oběma druhy výchovy. Většina základní školní výchovy zvyšuje ekonomickou hodnotu studenta a vlastně teprve v poslední době přestala mít v několika zemích gramotnost na trhu zpeněžitelnou hodnotu. A příprava na povolání většinou rozšiřuje rozhled studenta. Rozlišování však má svůj smysl. Dotace určené na výchovu veterinářů, kosmetiček, zubařů a řady dalších odborníků, které jsou ve Spojených státech hojně poskytovány prostřednictvím vládou podporovaných vzdělávacích institucí, nelze ospravedlnit na stejných základech jako poskytování dotací základní školní výchově či na vyšší úrovni univerzitám humanitního zaměření. Později bude v této kapitole diskutováno, zda existuje možnost ospravedlnění na základě zcela jiných důvodů.

Kvalitativní argument v podobě "efektů sousedství" samozřejmě neurčuje specifické druhy školní výchovy, které by měly být dotovány, ani neříká nic o rozsahu těchto dotací. Společenský zisk je pravděpodobně největší u nejnižší úrovně školní výchovy, kde se více blížíme jednohlasnosti co do obsahu, a s růstem úrovně školní výchovy plynule klesá. Ale ani toto tvrzení nelze brát za zcela zaručené. Mnohé vlády dotovaly univerzity dříve, než začaly dotovat nižší školy. Rozhodnutí, jaké formy vzdělání představují největší společenský přínos a kolik z omezených zdrojů společnosti by mělo být na ně vynaloženo, musí být učiněno společností na základě

úsudku vyjádřeného prostřednictvím politických kanálů, které společnost přijala. Cílem této analýzy není rozhodnout za společnost tyto otázky, ale spíše objasnit problémy, které jsou v rozhodování obsaženy, především zda je vhodné provádět tuto volbu na úrovni místního společenství či jednotlivě.

Jak jsme viděli, může být ospravedlněno jak zavedení minimální požadované úrovně školní výchovy, tak její financování státem na základě "efektů sousedství", které s sebou tato výchova nese. Pokud mohu posoudit, třetí krok - totiž skutečné spravování vzdělávacích institucí vládou, jakési "znárodnění" podstatné části "odvětví vzdělávání" - je na základě těchto či jakýchkoliv jiných důvodů mnohem obtížněji ospravedlnitelný. Před potřebou takového znárodnění jsme explicitně stáli málokdy. Vlády většinou financovaly školní výchovu tak, že hradily přímo náklady vzdělávacích institucí. Zdá se, že potřeba tohoto kroku vyplývá z rozhodnutí školní výchovu dotovat. Tyto dva kroky však lze snadno oddělit. Vláda může vyžadovat minimální úroveň školní výchovy a financovat ji tak, že mezi rodiče rozdělí kupóny, odkupitelné za specifikovanou maximální částku na rok a dítě, pokud tato částka je vynaložená na "schválené" služby v oblasti vzdělání. Rodiče tak budou mít možnost hradit tento a jakýkoliv dodatečný obnos na nákup vzdělávacích služeb od té "schválené" instituce, kterou si sami vyberou, ze svých vlastních zdrojů. Vzdělávací služby mohou být poskytovány soukromými podniky, usilujícími o dosažení zisku, nebo neziskovými institucemi. Úloha vlády by byla omezena na zajišťování toho, aby školy splňovaly určité minimální požadavky, jako např. zahrnutí jistého minimálního společného obsahu do svých programů. Podobně např. nyní vláda kontroluje restaurace, zda dodržují určité minimální hygienické požadavky. Vynikající příklad tohoto druhu programů představuje americký vzdělávací program pro veterány druhé světové války. Každý veterán, který získal oprávnění, obdržel určitou maximální roční sumu, kterou mohl utratit v jakékoliv instituci podle své volby za podmínky, že tato instituce splňovala jisté minimální požadavky. Omezenější příklad představuje opatření britské vlády, podle kterého místní úřady poskytují příspěvky některým studentům navštěvujícím nestátní školy. Obdobným příkladem je francouzské uspořádání, kde stát hradí část nákladů studentům navštěvujícím nestátní školy.

Jeden argument ve prospěch znárodnění školství, zakládající se na "efektech sousedství", zní, že jinak by nemuselo být možné poskytovat soubor základních hodnot, které jsou považovány za nezbytné pro společenskou stabilitu. Zavedení minimálních požadavků na soukromě

provozované školy, jak bylo navrženo výše, nemusí k dosažení tohoto výsledku postačovat. Tento problém můžeme ilustrovat konkrétně na příkladu škol spravovaných různými náboženskými skupinami. Lze argumentovat, že takové školy budou vstěpovat navzájem nekonzistentní soubory hodnot a tyto hodnoty budou nekonzistentní i s hodnotami vstěpovanými ve školách, které nepatří žádné náboženské skupině; tak či onak převedou vzdělávání na "štěpící" místo na "jednotící" sílu.

Pokud by byl tento argument doveden do extrému, vyžadoval by nejen vládou spravované školy, ale rovněž povinnou školní docházku do těchto škol. Současné uspořádání ve Spojených státech a ve většině ostatních západních zemí představuje jistý kompromis. Existují vládou spravované školy, ale docházka do nich není povinná. Vazba mezi financováním školství a jeho spravováním však staví ostatní školy do nevýhodné pozice: z vládního financování školství získávají malý, nebo nezískávají žádný prospěch, což je situace, která byla zdrojem četných politických sporů (především ve Francii a v současné době ve Spojených státech). Existují obavy, že by odstranění této nevýhody mohlo značně posílit církevní školy a problém dosažení společného jádra hodnot učinit tak ještě obtížnější.

Jakkoliv je tento argument přesvědčivý, není zdaleka jasné, že je platný, nebo že by odstátnění školství mělo naznačované důsledky. Dostává se do rozporu se samotným principem zachování svobody. Vyznačit dělicí čáru mezi poskytováním společných sociálních hodnot potřebných pro stabilní společnost na jedné straně a indoktrinací bránící svobodě myšlení na straně druhé, znamená zavést další vágní hranici, o které je mnohem jednodušší hovořit, než ji definovat.

Pokud jde o účinky, odstátnění školství by rozšířilo rozsah možností, které mají rodiče k dispozici. Mohou-li rodiče posílat děti do veřejných škol bez nutnosti krytí speciálních poplatků, jako je tomu dnes, velmi málo z nich bude moci nebo chtít posílat děti do jiných škol, pokud nebudou rovněž dotované. Církevní školy jsou v nevýhodě, protože nedostávají žádné veřejné prostředky určené na školství, ale zase mají výhodu v tom, že jsou spravovány institucemi, které je chtějí dotovat a mají možnost na tento účel získat prostředky. Existuje několik málo dalších zdrojů dotací soukromým školám. Kdyby byly současné veřejné výdaje na školství přístupné rodičům bez ohledu na to, kam své děti posílají, objevila by se široká škála různých škol k uspokojení poptávky. Rodiče by svůj názor na školu mohli vyjádřit přímo tím, že by odvolali své dítě z jedné školy a poslali ho do školy jiné, a to v mnohem větší míře, než je tomu nyní. Dnes tento krok mohou učinit obecně pouze s velkými náklady tak, že pošlou dítě do soukromé školy, nebo že změní bydliště. Jinak mohou své názory vyjádřit

pouze těžkopádnými politickými kanály. Je možné, že ve vládou spravovaném systému by existovala poněkud větší svoboda volby školy, ale vzhledem k závazku poskytnout každému dítěti místo by bylo velice obtížné dostat této svobodě v potřebné míře. Podobně jako v ostatních oblastech, i v této pravděpodobně daleko efektivněji uspokojí spotřebitelskou poptávku podnik fungující v konkurenčním prostředí spíše než znárodněné podniky nebo podniky, které jsou spravovány s jinými účely. Konečným výsledkem může tudíž pravděpodobněji být pokles významu církevních škol než růst jejich důležitosti.

Příbuzným faktorem, působícím stejným směrem, je pochopitelná váhavost rodičů, posílajících své děti do církevních škol, zvyšovat daně, aby bylo možno financovat vyšší výdaje na veřejné školství. Výsledkem je, že v oblastech s vysokým počtem církevních škol bývá obtížné získat prostředky na školy veřejné. Pokud existuje vztah mezi kvalitou a výší výdajů, a do určité míry tomu tak určitě je, potom v takových oblastech mají veřejné školy sklon k nižší kvalitě a církevní školy jsou tudíž relativně atraktivnější.

Další speciální argument, podle kterého jsou vládou řízené školy nezbytné, má-li být vzdělání sjednocující silou, je, že soukromé školy mají sklon zvyšovat třídní rozdíly. Pokud bude existovat větší svoboda v tom, kam posílat děti do školy, budou se shromažďovat rodiče stejného postavení, a zabraňovat tak zdravému promíchávání dětí se zcela odlišným zázemím. Ať je tento argument ve svém principu platný či nikoliv, není zdaleka jasné, zda by předpokládané výsledky následovaly. Stratifikace obývaných oblastí za současného uspořádání účinně zabraňuje promíchávání dětí s naprosto odlišným zázemím. Navíc se rodičům nebrání, aby své děti do soukromých škol posílali. Může si to ale dovolit (nebo tak činí) pouze velice omezená skupina, což vede, pomineme-li církevní školy, k další stratifikaci.

Připadá mi, že tento argument míří vlastně opačným směrem - směrem k odstátění škol. Položte si otázku, v jakém ohledu je znevýhodněn obyvatel oblasti, kde žijí lidé s nízkými příjmy, natož pak obyvatel oblasti ve velkém městě, obývaném černochoy. Příkladá-li např. dostatečný význam novému automobilu, může nahromadit pomocí úspor dostatek peněz, aby si mohl koupit stejné auto, jaké má obyvatel předměstí, kde žijí lidé s vysokými příjmy. Aby tak mohl učinit, nemusí se do tohoto předměstí stěhovat. Naopak, určité peníze může uspořít za levnější bydlení. To se týká stejně tak oděvů, nábytku, knih či čehokoliv jiného. Předpokládejme však, že nějaká rodina v chudinské čtvrti má nadané dítě a že jeho vzdělání připisuje vysokou hodnotu, že je pro tento účel ochotna odtrhovat si od úst

a spořit. Pokud se takové rodině nedostane zvláštního zacházení nebo pokud nedostane na jedné z mála soukromých škol pomoc v podobě stipendia, nachází se ve velmi obtížné situaci. "Dobré" veřejné školy jsou v oblastech, kde žijí lidé s vysokými příjmy. Tato rodina může být ochotna vydávat o něco více než to, co platí na daních, aby dostala pro své dítě lepší školní vzdělání. Stěží si ale může zároveň dovolit přestěhovat se do dražší oblasti.

Jsem přesvědčen, že našim názorům v této sféře stále dominují malá města, kde existuje jedna škola pro chudé i pro bohaté. Za těchto okolností mohly docela dobře veřejné školy příležitosti vyrovnávat. S růstem městských a příměstských oblastí se situace drasticky měnila. Náš současný školský systém má daleko k tomu, aby vyrovnával příležitosti, a s největší pravděpodobností působí opačně. Pro těch málo výjimečných - a jsou to ti, kdož představují naději do budoucnosti - výrazně ztěžuje možnost dostat se z počáteční chudoby.

Dalším argumentem ve prospěch znárodnění školství je "technický monopol". V malých společenstvích a ve venkovských oblastech může být počet dětí příliš malý na to, aby ospravedlňoval existenci více než jedné přiměřeně velké školy, takže se při ochraně zájmů rodičů a dětí nelze spolehnout na konkurenci. Podobně, jako v ostatních případech technického monopolu, alternativou jsou neomezený soukromý monopol, státem kontrolovaný soukromý monopol a veřejné provozování školství. Je zde nutné volit mezi zly. Ačkoliv je tento argument jasně platný a významný, byl v posledních desetiletích značně oslaben zlepšeními v dopravě a zvýšenou koncentrací obyvatelstva v městských společenstvích.

Uspořádání, které by bylo nejvíce ospravedlnitelné na základě těchto úvah, alespoň pro základní a střední vzdělání, by spočívalo v kombinaci veřejných a soukromých škol. Rodičům, kteří by se rozhodli poslat své děti do soukromé školy, by byla vyplacena částka, jež by se rovnala odhadnutým nákladům na vzdělání dítěte ve veřejné škole, a to za předpokladu, že minimálně tato částka byla na vzdělání ve schválené škole vynaložena. Takové uspořádání by vyšlo vstříc platným rysům argumentu o "technickém monopolu". Vyhovělo by oprávněným stížnostem rodičů, že pokud posílají své děti do soukromých škol, nedostávajících dotace, musí platit za vzdělání dvakrát - jednou v podobě obecných daní a jednou přímo. Navrhované uspořádání by umožnilo rozvinutí konkurence, tudíž by byl stimulován rozvoj a zlepšování všech druhů škol. Zavedení konkurence by bylo významné pro podporu zdravé rozmanitosti škol. Hodně by učinilo rovněž pro zavedení pružnosti do školského systému. V neposlední řadě by způsobilo, že platy učitelů by více reagovaly na tržní síly. Veřejné úřady by

tak získaly nezávislý standard, podle kterého by posuzovaly platovou stupnici, a tak by docházelo k rychlejšímu přizpůsobení měnícím se podmínkám nabídky a poptávky.

Všeobecně se tvrdí, že školství nutně potřebuje více peněz, aby bylo možno vystavět další zařízení a přilákat lepší učitele tím, že se jim zvýší platy. Tato diagnóza se zdá chybná. Celkový objem peněz vynaložených na školství rostl značně vysokými tempy, mnohem rychleji než náš celkový důchod. Platy učitelů stoupaly mnohem rychleji než příjmy ve srovnatelných povoláních. Problém nespočívá zásadně v tom, že vydáváme málo peněz (i když to může být pravda), ale že za vynaložený dolar dostáváme tak málo. Je možné připustit, že jako výdaje na školství jsou klasifikovány částky peněz vynaložené v mnohých školách na nádherné budovy a luxusní pozemky. Je však obtížné přijmout je za výdaje na vzdělání. To se týká stejně kurzů pletení košů, společenského tance a řady ostatních speciálních předmětů, které dělají takovou čest důmyslnosti výchovných pracovníků. Zároveň musíme dodat, že samozřejmě nelze nic proti tomu namítat, rodiče utrácejí své vlastní peníze za takové vrtochy, pokud si to přejí. Je to jejich věc. Námitka se však týká užívání peněz získaných daněmi, uvalenými za stejným účelem jak na ty, kteří děti mají, tak i na ostatní. Kde jsou "efekty sousedství", které takové použití peněz daňových poplatníků ospravedlňují?

Hlavní důvod takového používání peněz spočívá v současném systému, v němž spravování školství je spojeno s jeho financováním. Rodič, který by dával přednost použití peněz na zaplacení lepších učitelů a učebnic před zaplacením instruktorů či reprezentativních školních chodeb, nemá pro vyjádření svých preferencí žádnou možnost kromě toho, že přesvědčí většinu, aby pak dosáhla změny pro všechny. To je speciální případ obecného principu, že trh umožňuje každému, aby vyhověl svému vlastnímu vkusu - představuje účinné poměrné zastoupení; politický proces na druhé straně vede k "podrobení se". Navíc rodič, který by chtěl vynaložit na vzdělání svého dítěte nějaké další peníze, je značně omezen. Nemůže přidat něco k částce, která je nyní na školní výchovu jeho dítěte vynakládána, a převést své dítě do příslušné dražší školy. Pokud chce své dítě převést, musí platit celé, a nikoliv pouze dodatečné náklady. Dodatečné peníze může vynaložit pouze na činnosti mimo základní osnovy - na hodiny tance, hudby atd. Jelikož jsou soukromé možnosti ohledně vynaložení většího množství peněz na školní výchovu takto blokovány, projevuje se tlak vydávat stále větší veřejné výdaje na položky, které mají k základním příčinám ospravedlňujícím vládní zásahy do školní výchovy čím dál více mlhavější vztah.

Jak tato analýza naznačuje, přijetí navrhovaného uspořádání by mohlo znamenat menší vládní výdaje na školství, ale zvýšení celkových výdajů. Umožnilo by, aby si rodiče koupili to, co chtějí, mnohem efektivněji, což by je vedlo k tomu, že by vydávali více, než kolik vydávají dnes přímo a nepřímo prostřednictvím daní. Zamezilo by se tomu, aby rodičům byly kladeny do cesty překážky, bránící jim dávat více peněz na školní výchovu, a to jak v podobě současné potřeby konformity co do způsobu utrácení peněz, tak v podobě pochopitelné váhavosti ze strany osob, nemajících v současné době děti ve škole (a především těch, kteří je tam nebudou mít v budoucnu), uvalovat na sebe vyšší daně pro účely, které jsou často od vzdělání v jejich pojetí dalece vzdáleny.¹³⁾

Pokud jde o platy učitelů, problém není v tom, že by v průměru byly příliš nízké (v průměru mohou být příliš vysoké), ale v jejich přílišné uniformitě a strnulosti: špatní učitelé dostávají plat příliš vysoký a dobří příliš nízký. Platy mají sklon být uniformní a určované senioritou, získanou hodnostmi a osvědčeními místo zásluhami. I to je ve značné míře výsledkem současného systému vládního spravování škol a se zvětšováním velikosti jednotek, nad kterými vláda vykonává správu, narůstá i tento problém. Tato skutečnost je vlastně hlavním důvodem, proč profesionální vzdělávací organizace tak silně podporují rozšiřování jednotek: z místního školního obvodu na státní úroveň, z úrovně států na federální vládu. Standardní platová stupnice je v každé byrokratické organizaci, poskytující převážně služby civilního charakteru, téměř nevyhnutelná; stimulovat konkurenci, která by byla schopna vést k širokým platovým rozdílům na základě zásluh, je téměř nemožné. Základní kontrolu vykonávají sami výchovní pracovníci, čili učitelé. Kontrola ze strany rodičů nebo místního společenství je nepatrná. Většina pracovníků v jakékoliv oblasti, ať už jde o tesaře, instalatéry či učitele, podporuje standardní platové stupnice a ze zřejmé příčiny - že skutečně talentovaných je vždy málo - se staví proti rozdílům na základě zásluh. Jedná se o speciální případ obecné tendence lidí snažit se dohodnout na fixování cen, ať prostřednictvím odborů nebo odvětvových monopolů. Pokud však vláda nebude takové dohody vynucovat, nebo pokud jim alespoň nebude poskytovat značnou podporu, povede obecně konkurence k jejich rozpadu.

Kdyby se někdo pokoušel záměrně vymyslet takový systém náboru a placení učitelů, který by měl odpuzovat ty s představitostí, odvahou a sebedůvěrou a přitahovat hloupé, průměrné a bez fantazie, stěží by vymyslel něco lepšího než současný systém vyžadování učitelských osvědčení a vynucování standardních platových struktur, vytvořených

v systémech velkých měst a jednotlivých států. Je možná překvapující, že úroveň schopnosti vyučovat na základních a středních školách za těchto okolností je taková, jaká je. Alternativní systém by tyto problémy vyřešil a umožnil by, aby konkurence účinně odměňovala zásluhy a přitahovala ty, kteří schopnost učit mají.

Proč se vývoj vládních zásahů do oblasti školství ve Spojených státech ubíral tímto směrem? Nemám podrobné znalosti z historie vzdělání, které by byly k zodpovězení této otázky zapotřebí. Abychom však naznačili úvahy, jež by mohly vést ke změně přiměřené sociální politiky, může být nicméně několik dohadů užitečných. Nejsem si zdaleka jistý, zda by bylo takové uspořádání, které nyní navrhuji, žádoucí v minulém století. Před výrazným rozmachem dopravy byl argument "technického monopolu" mnohem silnější. Stejně důležité je to, že v devatenáctém a na počátku dvacátého století nepředstavovala hlavní problém ve Spojených státech nutnost podpory různorodosti, ale vytváření jádra společných hodnot, potřebných pro stabilní společnost. Do Spojených států proudily značné davy přistěhovalců z celého světa, hovořících různými jazyky a dodržujících různé zvyky. Tento "tavicí hrnec" musel přijmout určitá opatření k poslušnosti a věrnosti společným hodnotám. Veřejné školy měly při plnění tohoto úkolu důležitou funkci, v neposlední řadě zaváděním angličtiny jako společného jazyka. Při alternativním kupónovém systému by minimální požadavky na školy, které se ucházely o schválení, mohly zahrnovat používání angličtiny. Je však docela možné, že by bylo mnohem obtížnější tyto požadavky zavést a dodržovat v systému soukromých škol. Nechci dospět k závěru, že měla být dáována s konečnou platností přednost systému veřejných škol před ostatními alternativami, ale tvrdím, že dříve pro jeho existenci byly mnohem silnější důvody než nyní. Naším problémem dnes není vynucení konformity, ale spíš naše ohrožení jejím nadbytkem. Náš problém spočívá v tom, jak docílit podpory různorodosti. Mnohem účinněji než systém znárodněného školství by tohoto cíle dosáhl systém alternativní.

Další faktor, který mohl být před sto lety důležitý, byla kombinace obecně špatné pověsti peněžních darů jednotlivcům ("almužny") a nepřítomnosti efektivní správní mašinérie, která by měla na starost distribuci kupónů a kontrolu jejich používání. Takováto mašinérie je jev moderní doby, který dosáhl plného rozkvětu zároveň se značným rozšířením osobního zdanění a programů sociálního zabezpečení. Při její nepřítomnosti mohlo být považováno spravování škol za jediný možný způsob financování vzdělání.

Jak některé výše citované příklady (Anglie, Francie) naznačují, jsou v některých existujících vzdělávacích systémech určité rysy navrhovaného uspořádání přítomny. A jsem přesvědčen, že ve většině západních zemí silný a rostoucí tlak na takovéto uspořádání existoval. Částečně je to možná vysvětlováno současným vývojem v oblasti mašinérie státní správy, která takové uspořádání ulehčuje.

Ačkoliv by při přeměně současného systému na systém navrhovaný a při jeho spravování vznikaly četné administrativní problémy, nezdají se být ani jedinečné, ani nepřekonatelné. (Podobně jako při odstátnění ostatních činností by mohly být prodány existující budovy a zařízení soukromým podnikům, které chtějí do dané oblasti vstoupit. Při přechodu by tudíž nedošlo k žádným ztrátám kapitálu. Protože by vládní orgány alespoň v některých oblastech nadále školy spravovaly, byl by přechod postupný a snadný. Podobně by přispěla k usnadnění přechodu místní správa školství ve Spojených státech a v některých ostatních zemích, neboť by podporovala experimentování v malém rozsahu. Bezpochyby by vznikaly problémy při určování nároků na dotace ze strany konkrétních vládních jednotek, což je ale totožné s existujícím problémem určování, která jednotka je povinna poskytovat tomu kterému dítěti školní zařízení. Rozdíly ve výši dotací by učinily jednu oblast atraktivnější než jinou. Stejně účinky mají nyní rozdíly v kvalitě školní výchovy. Jedinou dodatečnou komplikací může být možnost větší příležitosti zneužití z důvodu větší svobody rozhodovat o tom, kde vychovávat děti. Předpokládané potíže administrativního charakteru představují standardní obranu statu quo proti každé navrhované změně; v tomto konkrétním případě se jedná o ještě slabší obranu než obvykle, protože existující uspořádání musí zvládnout nejen hlavní problémy vznikající z navrhovaného uspořádání, ale rovněž dodatečné problémy vyvolané spravováním školství jako funkcí vlády.

Vysokoškolské a univerzitní školství

Předcházející diskuse se zabývala hlavně základním a středním školstvím. U vyšší úrovně školství je argument ve prospěch znárodnění na základě efektů sousedství či technického monopolu ještě slabší. Pro nejnižší úroveň školství existuje značná shoda (blížíci se jednomyslnosti) o přiměřeném obsahu výchovného procesu občanů v demokracii - tři "R" (psaní, čtení, počítání - pozn. překl.) vyčerpají většinu tématu. Na vyšších úrovních postupně ubývá konsensu. Je jisté, že daleko pod úrovní vyšších amerických škol existuje nedostatek shody, která by ospravedlnila vnucení názorů většiny všem a zavedení mnohem menšího stupně plurality.

Nedostatek shody může dojít ve skutečnosti až tak daleko, že může vrhnout pochyby dokonce na přiměřenost dotování školství na této úrovni, každopádně jde tak daleko, aby podkopal jakýkoliv argument pro znárodnění na základě poskytování společného jádra hodnot. Vzhledem ke vzdálenostem, které jednotlivci mohou překonávat a překonávají při navštěvování institucí vyššího vzdělání, může být stěžl na této úrovni řeč o "technickém monopolu".

Ve Spojených státech hrají v oblasti vyššího vzdělávání vládní instituce menší úlohu než na úrovni základního a středního vzdělání. Od 20. let však získaly zcela jistě na důležitosti a nyní zahrnují více než polovinu studentů navštěvujících vyšší školy a univerzity.¹⁴⁾ Jedním z hlavních důvodů jejich růstu byla jejich relativně nízká cena: mnohé státní a místní vyšší školy a univerzity účtují mnohem nižší školné, než jaké si mohou dovolit účtovat soukromé univerzity. Ty se proto dostávaly do vážných finančních potíží a zcela oprávněně si stěžovaly na "nekalou" konkurenci. Chtěly si zachovat svoji nezávislost na vládě, ale na druhé straně byly chtě nechtě v důsledku finančních tlaků nuceny vyhledávat vládní pomoc.

Předchozí analýza naznačuje směr, ve kterém lze hledat uspokojivé řešení. Veřejné výdaje na vyšší školství mohou být ospravedlněny coby prostředky výchovy mládeže k občanství a přípravy na vedoucí funkce ve společnosti - ale je nutné ihned dodat, že značná část současných výdajů, které jdou výlučně na účely přípravy na zaměstnání, nemůže být tímto (a jak uvidíme, ani žádným jiným) způsobem ospravedlněna. Omezení dotací pouze na školní výchovu ve státem spravovaných institucích nelze nijak ospravedlnit. Každý jednatel by měl rozhodovat sám o tom, kde poskytnuté dotace použije, pouze s tou výhradou, že se jedná o takovou školní výchovu, kterou je žádoucí dotovat. Veškeré vládou udržované školy by měly účtovat poplatky, z nichž by bylo možno hradit vzdělávací náklady a soutěžit tak na stejné úrovni se školami, které vládou podporované nejsou.¹⁵⁾ Výsledný systém by se tak ve svých hlavních rysech podobal uspořádání, které bylo ve Spojených státech přijato po 2. světové válce k financování válečných veteránů, pouze s tou výjimkou, že peněžní prostředky by byly poskytovány spíše jednotlivými státy než federální vládou.

Přijetí tohoto uspořádání by přispělo k efektivnější konkurenci mezi různými typy škol a k efektivnějšímu využití jejich zdrojů. Odstranilo by tlak na přímou vládní finanční pomoc soukromým vyšším školám a univerzitám a zatímco by v porovnání se státními institucemi umožnilo jejich růst, zachovalo by zároveň i jejich plnou nezávislost a různorodost. Vedlejší výhodou tohoto uspořádání by rovněž mohlo být zajištění dohledu nad

účely, pro které jsou dotace udělovány. Poskytování dotací institucím namísto jednotlivcům vedlo k neselektivnímu dotování všech činností, které jsou přiměřené pro takové instituce a nikoliv jen těch činností, u nichž je přiměřené, aby je stát dotoval. I povrchní prozkoumání naznačuje, že zatímco se tyto dvě oblasti činností překrývají, nejsou zdaleka totožné.

Vzhledem k existenci velkého počtu a druhů soukromých škol je na úrovni vyšších škol a univerzit ve prospěch alternativního uspořádání obzvláště jasný argument rovnosti. Stát Ohio např. řekne svým občanům: "Chce-li vaše dítě studovat na vyšší škole, automaticky mu poskytneme přiměřené čtyřleté stipendium, pokud vyhoví určitým minimálním požadavkům na vzdělání, ale to za předpokladu, že je natolik chytré a rozhodne se pro univerzitu v Ohio. Pokud chcete, aby vaše dítě studovalo v Oberlin College či Western Reserve University, natož pak v Yale, Harvardu, Northwestern University, Beloitu, či na univerzitě v Chicagu, nebo pokud tam chce studovat samo, potom nedostane ani penny". Jak lze takový program obhájit? Nepodporovalo by vyšší rovnost a vyšší úroveň vzdělanosti, kdyby bylo možné tyto peníze, jež chce stát Ohio věnovat na vyšší vzdělání, uplatnit na jakékoliv vyšší škole či univerzitě a kdyby univerzita v Ohio byla nucena soutěžit za stejných podmínek s ostatními univerzitami a vyššími školami?¹⁶⁾

Odborné školství

Odborné školství žádné takové efekty sousedství, jaké jsou výše připisovány všeobecnému vzdělávání, nemá. Představuje formu investování do lidského kapitálu a je přesnou analogií investování do strojů, budov a ostatních forem jiného než lidského kapitálu. Jeho účelem je zvýšit ekonomickou produktivitu lidských bytostí. Je-li tomu tak, dostane se jednotlivci ve společnosti svobodného podnikání za jeho služby vyššího výnosu než jakého by byl schopen docílit.¹⁷⁾ Tento rozdíl ve výnosech představuje ekonomický stimul pro investování kapitálu ať už do strojů nebo do lidských bytostí. V obou případech musí být porovnávány dodatečné výnosy s náklady na jejich dosažení. V odborném školství mají hlavní náklady podobu důchodu ušlého během období přípravy, úroků ušlých z důvodů posunutí výdělečného období a zvláštních nákladů spojených s touto přípravou (např. školné a výdaje za knihy a pomůcky). Pokud jde o fyzický kapitál, hlavní náklady představují výdaje na výstavbu kapitálového zařízení a úrok ušlý během doby výstavby. Lze předpokládat, že v obou případech bude jednotlivec považovat investici za žádoucí, pokud pro něho budou dodatečné výnosy převyšovat dodatečné

náklady.¹⁸⁾ Pokud v obou případech jednotlivec investici podnikne a pokud stát ani neposkytuje dotace, ani nezdaňuje výnosy, obecně nese jednotlivec (nebo jeho partneři či sponzoři) všechny dodatečné náklady a dostává všechny dodatečné výnosy. Neexistují žádné zjevné nikým nehrazené náklady či nepřiměřené výnosy, které mají sklon systematicky odchylovat soukromé stimuly od těch, které jsou společensky žádoucí.

Kdyby byl kapitál pro investování do lidských bytostí k dispozici tak pohotově jako pro investování do fyzických aktiv - ať už prostřednictvím trhu nebo přímými investicemi zainteresovaných jednotlivců, jejich rodičů nebo sponzorů - výnosová míra by měla v obou těchto oblastech tendenci vyrovnávat se. Kdyby byla vyšší u neživého kapitálu, byli by rodiče stimulováni pořizovat takový kapitál pro svoje děti a nikoliv investovat odpovídající obnos do jejich odborné výchovy a naopak. Ve skutečnosti však existuje značné množství empirických důkazů, že výnosová míra investic do vzdělání je mnohem vyšší než výnosová míra investic do fyzického kapitálu. Tento rozdíl naznačuje existenci nedostatečného investování do lidského kapitálu.¹⁹⁾

Toto nedostatečné investování do lidského kapitálu pravděpodobně odráží nedokonalost trhu kapitálu. Investice do lidských bytostí nemohou být financovány za stejných podmínek či se stejnou lehkostí jako investice do fyzického kapitálu. Je snadné vidět proč. Pokud je poskytnut určitý finanční obnos jako půjčka na financování investice do fyzického kapitálu, věřitel může na svoji půjčku dostat určitou záruku v podobě hypotéky či zůstatkového nároku na samotná fyzická aktiva a může doufat, že se mu v případě krachu dlužníka podaří realizovat alespoň část své investice prodejem fyzických aktiv. Poskytne-li podobnou půjčku na to, aby zvýšil výdělečnou schopnost nějakého člověka, je jasné, že žádnou srovnatelnou záruku dostat nemůže. V neotrockém státě nemůže být jednotlivec jako zpředmětnění investice kupován a prodáván. Záruka by nebyla srovnatelná i kdyby to možné bylo. Produktivita fyzického kapitálu nezávisí obecně na ochotě původního dlužníka spolupracovat. V případě produktivity lidského kapitálu tomu tak zcela určitě je. Půjčka na financování přípravy jednotlivce, který nemůže nabídnout žádnou jinou záruku než své budoucí příjmy, představuje tudíž mnohem méně atraktivní návrh než půjčka na financování výstavby budovy. Záruka je menší a náklady na pozdější vybírání úroků a jistiny mnohem vyšší.

Další komplikaci představuje nevhodnost fixních peněžních půjček pro financování investic do vzdělání. Taková investice nutně obsahuje značné riziko. Průměrný očekávaný výnos může být vysoký, ale může existovat i široké kolísání okolo průměru. Jedním z možných zdrojů kolísání může být

úmrtí či zdravotní neschopnost, ale to je pravděpodobně méně důležité než rozdíly ve schopnostech, energičnosti či štěstí. Pokud by tudíž byly fixní peněžní půjčky poskytnuty a pokud by byly zajištěny pouze očekávanými budoucími výdělky, jejich značná část nebude nikdy splacena. Aby byla zvýšena atraktivnost takových půjček pro věřitele, musely by účtované nominální úrokové míry ze všech těchto půjček být podstatně vyšší, aby kompenzovaly kapitálové zisky z nesplacených půjček. Vysoké nominální úrokové míry by se jednak dostávaly do konfliktu se zákony o lichvě, jednak by učinily půjčky pro dlužníky nepřitažlivé.²⁰⁾ Způsob, jak se s tímto problémem vypořádat u jiných rizikových investic, spočívá v investování do akcií a v omezeném ručení ze strany akcionářů. Odpovídající postup v oblasti vzdělání by představovalo "zakoupení" podílu na budoucích výdělcích, tzn. poskytnout žadateli prostředky nezbytné na financování jeho vzdělání s podmínkou, že bude souhlasit s vyplácením jisté dohodnuté části svých budoucích výdělků věřiteli. Věřitel by takto dostal od relativně úspěšných jednotlivců více než činila jeho počáteční investice a tím by byl odškodněn za ty původní investice, které by se mu nepodařilo získat zpět od neúspěšných dlužníků.

Zdá se, že pro takové soukromé smlouvy neexistují žádné právní překážky, ačkoliv se ekonomicky rovnají zakoupení podílu na schopnosti jednotlivce vydělávat a tudíž částečnému otroctví. Jeden z důvodů, proč se navzdory jejich potenciální ziskovosti pro věřitele i pro dlužníky nestaly takové smlouvy běžné, jsou zřejmě vysoké náklady spojené s příslušnou administrací vzhledem ke svobodě jednotlivců pohybovat se z místa na místo, potřeba přesných důchodových přiznání a dlouhá doba platnosti takové smlouvy. Tyto náklady byly pravděpodobně obzvláště vysoké pro investování v malém rozsahu se značně zeměpisně rozptýlenými "financovanými" jednotlivci. Je docela dobře možné, že tyto náklady jsou důvodem, proč se díky soukromé iniciativě takový druh investování nikdy nerozvinul.

Zdá se však vysoce pravděpodobné, že hlavní úlohu sehrály spojené efekty novosti myšlenky, váhavost pomýšlet na investování do lidských bytostí jako na investování striktně porovnatelné s investováním do fyzických aktiv, z toho plynoucí pravděpodobnost odsouzení takových smluv ze strany iracionální veřejnosti (i kdyby byly uzavřeny dobrovolně) a právní a konvenční omezení investic, jež mohou být poskytovány finančními zprostředkovateli nejlépe uzpůsobenými angažovat se v takových investicích - totiž společnostmi poskytujícími životní pojištění. Potenciální zisky (hlavně pro ty, kteří přijdou první) jsou tak velké, že by stálo za to podstoupit i značně vysoké administrativní náklady.²¹⁾

Ať jsou důvody jakékoliv, nedokonalost trhu vedla k podinvestování do lidského kapitálu. Vládní intervence mohly tudíž být zdůvodňovány jak na základě “technického monopolu”, pokud překážky rozvoje takových investic představovaly administrativní náklady, tak na základě zlepšování fungování trhu, pokud se jednalo o pouhé tržní frikce a strnulosti.

Jestliže vláda intervnuje, jak by si měla počínat? Jedna zřejmá forma - jediná, která byla dosud používána - spočívá v přímé vládní dotaci odborného školství, financované z obecných příjmů. Tato forma se jeví zjevně jako nevhodná. Investice by měly být prováděny až do rozsahu, kdy dodatečné výnosy uhradí jejich náklady a poskytnou z nich tržní úrokovou míru. Pokud se jedná o investici do člověka, představují dodatečné výnosy vyšší platby za služby tohoto jednotlivce než jaké by mohl jinak požadovat. V soukromé tržní ekonomice by dostal jednatel tento výnos v podobě svého osobního příjmu. Pokud by byly investice dotovány, nenesl by žádné náklady. Kdyby tudíž byly dotace poskytnuty všem, kteří chtějí dosáhnout vzdělání, a kdyby mohli vyhovět minimálním požadavkům na kvalitu, existovala by tendence k přeinvestování do lidských bytostí. Jednotlivci by totiž byli stimulováni získávat vzdělání tak dlouho, dokud by přinášelo nějaký dodatečný výnos vyšší než soukromé náklady, a to i kdyby tento výnos nepostačoval ke splacení investovaného kapitálu, natož aby ještě nesl nějaké úroky. Aby bylo takovému přeinvestování zamezeno, bude muset vláda dotace omezit. I když abstrahujeme od problémů výpočtů “správného” objemu investice, znamenalo by to, že by byl určitým v podstatě arbitrárním způsobem přidělován omezený objem investic mezi menší počet žadatelů než kolik by mohlo být financováno. Ti z nich, kteří by měli dostatek štěstí a dostali by dotace na vzdělání, získali by všechny výnosy z investice, zatímco náklady by obecně nesli daňoví poplatníci. Takové přerozdělování příjmů je zcela arbitrární a téměř určitě nepřírozené.

Žádoucím cílem není přerozdělovat příjmy, ale dosáhnout toho, aby byl kapitál přístupný za srovnatelných podmínek pro investice do lidského i fyzického kapitálu. Jednotlivci sami by měli nést náklady investování a dostávat odměnu. Tržní nedokonalosti by jim neměly překážet v investování, pokud jsou ochotni nést náklady. Jeden ze způsobů, jak může vláda tohoto výsledku dosáhnout, spočívá v investování do podílů na základním kapitálu člověka. Vládní orgán by mohl nabídnout financování či pomoc při financování vzdělání jakéhokoliv jednotlivce, který by splňoval určité minimální požadavky na kvalitu. Mohl by poskytnout určitý omezený roční obnos pro omezený počet let za předpokladu, že by tyto prostředky byly použity na zajištění výchovy uznávanou institucí. Jednatel by zase souhlasil s tím, že zaplatí vládě každý rok v budoucnu za každých

1000 USD, které od ní dostal, určité procento svých výdělků převyšujících vymezený obnos. Tyto platby by mohly být snadno spojeny s platbami důchodové daně a představovaly by tak minimální dodatečné náklady. Základní obnos by měl být stanoven na úrovni odhadovaných průměrných výdělků bez odborné přípravy, zlomek splácených výdělků by měl být určen tak, aby se projekt financoval sám. Takto by ve skutečnosti nesli jednotlivci, kterým by se vzdělání dostalo, celé náklady sami. Investovaný obnos by mohl být potom určen individuální volbou. Za předpokladu, že by to byl jediný způsob, jak by vláda odbornou přípravu financovala, a za předpokladu, že by vypočtené výděvky odrážely všechny podstatné výnosy a náklady, měla by svobodná volba jednotlivců tendenci produkovat optimální objem investic.

Druhý požadavek bohužel nebude pravděpodobně možné plně uspokojit, protože není možné započítat výše zmíněné nepeněžní výnosy. V praxi by tudíž byly takto plánované investice stále poněkud nízké a nebyly by optimálně rozděleny.²²⁾

Z několika důvodů by bylo výhodnější, aby se tohoto úkolu chopily soukromé finanční instituce a takové neziskové instituce, jako jsou nadace a univerzity. Vzhledem k potížím, které jsou spojeny s odhadem základních výdělků a podílu z výdělků převyšujících tento základ, jenž má být placen vládě, existuje značné nebezpečí, že by se toto schéma změnilo v politický fotbal. Informace o existujících výdělcích v jednotlivých povoláních by poskytovaly pouze hrubé přiblížení hodnot, které by učinily program finančně samostatný. Navíc by měly základní výděvky a příslušný zlomek kolísat od jednotlivce k jednotlivci podle rozdílů v očekávané schopnosti vydělávat, pokud by tato schopnost mohla být predikována předem, podobně jako kolísá životní pojistka mezi různými skupinami podle střední délky života.

Do té míry, do jaké představují administrativní náklady překážku rozvoje tohoto plánu na soukromém základě, představuje přiměřenou vládní entitu, jež by měla finanční prostředky zpřístupňovat, spíše federální vláda než menší jednotky. Každý stát by měl např. s udržováním přehledu o osobách, které financoval, stejné náklady jako pojišťovna. Na úrovni federální vlády by sice nebyly odstraněny, ale byly by minimalizovány. Jednotlivec, který by se např. vystěhoval do jiné země, by byl stále právně nebo morálně zavázán splácet dohodnutý podíl ze svých výdělků, i když vynucení takového závazku by mohlo být dosti obtížné a nákladné. Vysoce úspěšní lidé by tudíž byli stimulováni vystěhovat se. Podobné problémy a v mnohém větším rozsahu vznikají samozřejmě s důchodovou daní. Ačkoliv mohou být v detailech obtížné, nezadí se tyto a ostatní

administrativní problémy uskutečňování uvedeného schématu na federální úrovni vážné. Vážný je problém politický, o kterém již byla řeč. To jest, jak zabránit, aby se z tohoto schématu nestal politický fotbal a z finančně samostatného projektu prostředek dotování odborného školství.

Pokud je ale reálné nebezpečí, je reálná i příležitost. Existující nedokonalosti na trhu kapitálu mají sklon omezovat rozsáhlejší odbornou výchovu pouze na jednotlivce, jejichž rodiče či sponzoři mohou požadované vzdělání financovat. Činí z takovýchto jednotlivců "nekonkurenční" skupinu chráněnou před konkurencí nedostupností nezbytného kapitálu pro mnoho schopných lidí. Výsledkem je petrifikace nerovnosti v příjmech a postavení. Zavedení takového uspořádání, jaké bylo naznačeno výše, by kapitál více zpřístupnilo a učinilo by tak hodně pro to, aby se rovnost příležitostí stala skutečností, aby se nerovnost příjmů a bohatství snížila a aby naše lidské zdroje byly plně využity. A neučinilo by tak kladením překážek konkurenci, narušováním stimulace a s příznaky, které by s sebou neslo přímé přerozdělování příjmů, ale posílením konkurence, zefektivněním stimulů a odstraněním příčin nerovnosti.

Kapitola VII

Kapitalismus a diskriminace

Nápadnou historickou zkušeností je, že rozvoj kapitalismu byl doprovázen významným snížením rozsahu, v jakém byly znevýhodňovány vzhledem ke svým hospodářským aktivitám jednotlivé náboženské, rasové a společenské skupiny; nakolik byly, jak se říká, diskriminovány. Prvním krokem osvobození středověkých nevolníků bylo nahrazení statutárního uspořádání smluvním. Přežití židů v průběhu středověku bylo možné z důvodů existence tržního sektoru, ve kterém mohli fungovat a kde mohli navzdory oficiálnímu pronásledování zachovat svůj život. Puritáni a kvakeři byli schopni odstěhovat se do Nového světa, protože navzdory znevýhodnění v ostatních aspektech života byli schopni na trzích nahromadit nezbytné finanční prostředky. Jižní státy přijaly po občanské válce mnoho opatření, aby uvalily právní omezení na černochoy. Jedním z opatření, které nikdy nebylo v žádném rozsahu zavedeno, bylo omezení vlastnictví nemovitostí či osobního majetku. Nezdár při zavádění takových omezení není jistě odrazem žádné zvláštní snahy vyhnout se omezování černochoů. Spíše odráží základní víru v soukromé vlastnictví, která byla natolik silná, že překonala i touhu diskriminovat černochoy. Zachování obecných pravidel soukromého vlastnictví a kapitalismu představovalo pro černochoy hlavní zdroj příležitostí a umožnilo jim dosáhnout většího pokroku, než jaký by byl jinak možný. Abychom vzali obecnější příklad, v jakékoliv společnosti se diskriminace zachovává v oblastech, které mají nejvíce monopolitický charakter, zatímco nejmenší je diskriminace proti skupině určité barvy či náboženství v těch oblastech, kde existuje největší svoboda konkurence.

Jak bylo zdůrazněno v kapitole I, jedním z paradoxů zkušenosti je, že to byly navzdory historickým důkazům právě menšinové skupiny, ze kterých se často rekrutovali nejhlasitější a nejpočetnější obhájci základních změn v kapitalistické společnosti. Místo aby si uvědomili, že svobodný trh byl hlavním faktorem, který umožňoval, že omezení byla tak malá, jaká byla, měli sklon kapitalismu připisovat zbývající omezení, se kterými se setkávali.

Viděli jsme již, jak svobodný trh odděluje ekonomickou efektivnost od nepodstatných charakteristik. Jak bylo poznamenáno v kapitole I, kupec chleba neví, zda byl vyroben z pšenice vypěstované bělochem nebo černochem, křesťanem nebo židem. Výrobce pšenice může tudíž používat zdroje natolik efektivně, nakolik je schopen - bez ohledu na postoje

společnosti vůči barvě pleti, náboženství či ostatním charakteristikám lidí, které zaměstnává. Ještě důležitější možná je, že tam, kde existuje svobodný trh, tam se prosazuje ekonomický zájem oddělovat ekonomickou charakteristiku od ostatních charakteristik jednotlivce. Obchodník či podnikatel, který poskytuje ve své oblasti podnikání preference nevztahující se k výrobní efektivnosti, je ve srovnání s ostatními jednotlivci, jež tak nečiní, v nevýhodě. Takový jednatel ve skutečnosti v porovnání s jinými lidmi, kteří tak nečiní, zvyšuje své náklady. V systému fungování svobodného trhu ho budou tudíž vytlačovat.

Tentýž jev má mnohem větší rozsah. Občas bývá považováno za zaručené, že osoba diskriminující ostatní z důvodu rasy, náboženství, barvy pleti či čehokoliv jiného, takovýmto postupem sobě nezpůsobuje žádné náklady, ale jednoduše náklady přesunuje na jiné. Takový názor se značně podobá velmi obdobnému omylu, že když uvaluje země tarify na výrobky jiných zemí, nepůsobí si žádnou škodu.²³⁾ Oba názory jsou stejně chybné. Člověk, který např. odmítá nakupovat u černocho, nebo s ním odmítá pracovat, omezuje tím rozsah možností své volby. Obecně bude muset za to, co kupuje, platit vyšší cenu, nebo dostávat za svoji práci nižší výdělek. Jinak řečeno, ti z nás, kteří považují barvu pleti či náboženství za nepodstatné, mohou proto kupovat některé věci levněji.

Jak možná tyto poznámky naznačují, při definici a výkladu diskriminace existují reálné problémy. Ten, kdo diskriminuje, platí za to cenu. Jakoby "kupuje" to, co považuje za "produkt". Je těžké představit si, že by diskriminace měla ještě jiný význam než jako "vkus" ostatních, který člověk nesdílí. Pokud je jednatel ochoten platit vyšší cenu za to, že poslouchá spíše toho než onoho zpěváka, nepovažujeme to za "diskriminaci" (alespoň nikoliv ve stejném nevoli vzbuzujícím smyslu), ačkoliv tak činíme, chce-li tento jednatel platit vyšší cenu za to, že mu bude poskytnuta služba osobou jedné, a ne druhé barvy pleti. Rozdíl mezi oběma případy je v tom, že v jednom sdílíme stejný vkus a v druhém nikoli. Existuje nějaký základní rozdíl mezi vkusem, který vede majitele domu k tomu, že dává přednost hezkému sluhovi před ošklivým, a vkusem, který jiné vede k tomu, že dávají přednost černochoům před bělochy či bělochoům před černocho - vyjma toho, že sympatizujeme a souhlasíme s jedním vkusem a nemusíme tak činit s jiným? Nechci říci, že každý vkus je stejně dobrý. Naopak, jsem silně přesvědčen, že barva pleti člověka nebo náboženství jeho rodičů nepředstavuje samo o sobě žádný důvod, proč by s ním mělo být zacházeno odlišně; jsem přesvědčen, že člověk by měl být posuzován podle toho, jaký je a co dělá a nikoliv podle těchto vnějších charakteristik. Lituji této předpojatosti a úzkostnosti názoru lidí, jejichž vkus se liší v tomto

ohledu od mého, a mám o nich z tohoto důvodu horší mínění. Ve společnosti založené na svobodné diskusi je však pro mě nejpřiměřenějším postupem snažit se je přesvědčit, že jejich vkus je špatný a že by měli své názory a chování změnit, a nikoliv používat donucovací moc, abych vnutil svůj vkus a postoje ostatním.

Legislativní činnost v oblasti “spravedlivé zaměstnanosti”

V řadě států byly založeny komise pro zajištění spravedlnosti při zaměstnávání, které měly za úkol při zaměstnávání zabránit “diskriminaci” z důvodu rasy, barvy pleti či náboženství. Takové zákonodárství zcela určitě zasahuje do svobody jednotlivců dobrovolně navzájem uzavírat kontrakty. Každý takový kontrakt je podrobován schválení či neschválení ze strany státu. Představuje tudíž takový přímý zásah do svobody, proti němuž bychom se ve většině jiných souvislostí postavili. Navíc může dojít k tomu, k čemu dochází u většiny ostatních zásahů do svobody, totiž že zákon nemusí vůbec postihovat ty jednotlivce, jejichž jednání chtěli navrhovatelé zákona kontrolovat.

Uvažujme např. o takové situaci, kdy obchod potravinami zásobuje okolí obývané lidmi, kteří mají silný odpor proti tomu, aby byli obsluhováni černochoy. Předpokládáme, že v jednom z takových obchodů se uvolní místo a první uchazeč, který jinak vyhovuje všem požadavkům, je černocho. Dále předpokládáme, že ho obchod musí v důsledku existujících zákonů přijmout. Výsledkem bude, že tento obchod přijde o zákazníky a utrpí ztrátu. Pokud budou preference lidí v okolí značně vyhraněné, může být obchod dokonce uzavřen. Nebude-li takový zákon existovat a majitel obchodu dá přednost bělochům před černochoy, nemusí tak vyjadřovat žádný vlastní vkus či preference. Může jednoduše přenášet preference veřejnosti. Jako by poskytoval zákazníkům služby, za které jsou ti ochotni platit. Přesto však je poškozován a může být jediný, kdo je zákonem zakazujícím provozovat mu příslušnou činnost (tj. zakazujícím mu uspokojovat záliby společnosti a najímat spíše bělochy než černochoy) poškozován výrazně. Spotřebitel, jehož preference zákon zamýšlí omezit, bude výrazně ovlivněn jen v té míře, v jaké je omezen počet obchodů a v jaké míře musí tudíž platit vyšší cenu, protože byl jeden obchod zavřen. Tato analýza může být zobecněna. Když uplatňují zaměstnavatelé takovou politiku přijímání pracovníků, která zachází s faktory nepodstatnými pro technickou fyzickou produktivitu jako s faktory podstatnými pro zaměstnávání, ve značné většině případů přenášejí preference svých zákazníků či svých zaměstnanců. Jak bylo poznamenáno dříve,

zaměstnavatelé jsou ve skutečnosti často stimulováni k tomu, aby nacházeli cesty, jak obcházet preference svých zákazníků nebo zaměstnanců, pokud pro ně představují takové preference vyšší náklady.

Stoupenci zákonů spravedlivé zaměstnanosti tvrdí, že zasahování do svobody jednotlivců, pokud jde o vzájemné uzavírání smluvních vztahů v oblasti zaměstnanosti, je ospravedlnitelné, protože jestliže jednotlivec odmítne najmout místo bělocha černocha - jsou-li na tom oba ohledně fyzické schopnosti stejně - škodí ostatním, totiž skupině obyvatelstva dané barvy pleti nebo náboženství, kteří mají v důsledku tohoto postupu omezené možnosti zaměstnání. V tomto argumentu dochází ke zmatení mezi dvěma značně odlišnými druhy škod. Jedním druhem je pozitivní škoda, kterou způsobí jeden člověk druhému fyzickou silou nebo tím, že ho přinutí přistoupit bez jeho souhlasu na určitou smlouvu. Zřejmý příklad představuje člověk, který udeřil jiného obuškem přes hlavu; méně zřejmým příkladem je znečištění toku řeky, diskutované v kapitole II. Druhý druh představuje negativní škoda, ke které dochází, nejsou-li dva jednotlivci schopni uzavřít vzájemně přijatelnou smlouvu (např. když odmítám koupit něco, co mi chce jiný prodat, a tak způsobuji, že je na tom hůře, než kdybych koupil provedl). Dává-li společnost jako celek přednost spíše bluesovým než operním zpěvákům, určitě zvyšuje ekonomický blahobyt první skupiny v porovnání s druhou. Pokud potenciální bluesový zpěvák zaměstnání nalézt může a operní nikoliv, jednoduše to znamená, že bluesový zpěvák poskytuje služby, za něž je společnost ochotna zaplatit, zatímco operní zpěvák takové služby neposkytuje. Potenciální operní zpěvák je zálibami společnosti "poškozován". Pokud by byly preference obrácené, byl by na tom lépe a "poškozován" by byl zpěvák blues. Je jasné, že s tímto druhem škody není spojena žádná nedobrovolná směna, uvalení nákladů či poskytnutí prospěchu třetím stranám. Existuje silný argument ve prospěch použití vlády, aby bylo zabráněno donucování. Neexistuje však žádný argument, proč by vláda měla být použita k zamezení vzniku negativního druhu "škody". Naopak, takový vládní zásah omezuje svobodu a dobrovolnou spolupráci.

Zákonodárství o spravedlivé zaměstnanosti zahrnuje přijetí zásady, kterou by jeho stoupenci považovali v každé jiné oblasti aplikace za nepoužitelnou. Pokud je přiměřené, aby stát řekl, že jednotlivci nesmějí činit při zaměstnávání rozdíly z důvodu barvy pleti, rasy nebo náboženství, potom je pro stát stejně přípustné říci - za předpokladu, že získá při hlasování většinu - že jednotlivci tyto rozdíly z důvodu barvy pleti, rasy nebo náboženství při zaměstnávání činit musí. Příklady zákonů, které jsou principiálně podobné zákonům o spravedlivé zaměstnanosti, představují

Hitlerovy "norimberské zákony" či zákony jižních států, zavádějících jistě znevýhodnění pro černochy. Jejich odpůrci, kteří přitom schvalují zákony o spravedlivé zaměstnanosti, nemohou tvrdit, že je na nich něco principiálně špatného, že je s nimi spojen takový druh státních zásad, který by neměl být připuštěn. Mohou pouze tvrdit, že používaná konkrétní kritéria jsou nepodstatná. Mohou se pouze snažit přesvědčit ostatní lidi, že by se místo těchto kritérií měla použít kritéria jiná.

Vezmeme-li širší historický záběr a podíváme-li se na to, o jakých věcech by byla většina přesvědčena, pokud by byl každý jednotlivý případ posuzován ne jako součást obecného principu, ale na základě vlastní podstaty, málokdo bude pochybovat, že by byl účinek obecného připuštění vhodnosti vládního zasahování v této oblasti krajně nežádoucí, a to dokonce i z pohledu těch, kteří nyní zákon o spravedlivé zaměstnanosti podporují. Pokud by stoupenci zákonů o spravedlivé zaměstnanosti měli na chvíli možnost své názory prosadit, bylo by to jen díky specifickému ústavnímu a federálnímu uspořádání, kdy by většina v jedné části země byla schopna vnutit své názory většině v jiné části země. Obecně platí, že každá menšina počítající při obraně svých zájmů se specifickými kroky většiny je krajně krátkozraká. Přijetí obecného sebeomezení týkajícího se určité třídy případů může bránit určitým většinám, aby vykořisťovaly některé menšiny. V případě neexistence takového sebeomezení lze jistě počítat s tím, že většiny využijí své moci, aby prosadily své preference, či chcete-li předsudky, a nikoliv aby chránily menšiny před předsudky většiny.

Abychom vyjádřili celou věc jinak a možná jasněji, vezměme jednotlivce, který je přesvědčen, že současná struktura zálib je žádoucí a že černoši mají méně příležitostí než kolik by chtěl pro ně on. Předpokládejme, že by realizoval své přesvědčení tak, že by volil mezi uchazeči o práci, kteří by jinak měli víceméně stejné kvality, vždy černocha. Mělo by mu v tom být za současných okolností bráněno? Logika zákonů o spravedlivém zaměstnání jasně říká, že ano.

Obdobou spravedlivé zaměstnanosti v oblasti, ve které byly tyto principy možná rozpracovány více než v kterékoliv jiné, totiž v oblasti projevu, je "spravedlivý projev" namísto volného projevu. V tomto ohledu se zdá postoj amerického sdružení občanských svobod krajně rozporný. Schvaluje jak svobodný projev, tak zákony o spravedlivé zaměstnanosti. Jeden ze způsobů vyjádření ospravedlnění svobodného projevu je, že nevěříme v žádoucnost toho, aby současná většina rozhodovala v daném okamžiku o tom, co má být přiměřený projev. Chceme volný trh myšlenek, takže myšlenky musí dostat šanci získat většinové či téměř jednoznačné přijetí, i když jsou zpočátku zastávány jen menšinou. Přesně tytéž úvahy

platí pro zaměstnanost - nebo obecněji - pro trh zboží a služeb. Je více žádoucí, aby momentální většina rozhodovala o tom, které charakteristiky jsou podstatné pro zaměstnanost, než o tom, který projev je přiměřený? Může být vlastně zachován delší dobu volný trh myšlenek, je-li zničen volný trh zboží a služeb? Americké sdružení občanských svobod bude bojovat do konce života, aby chránilo svobodu rasisty hlásat na rohu ulice doktrínu rasové segregace. Schvalovala by však jeho uvěznění, kdyby na základě svých principů odmítal najmout pro příslušnou práci černocho.

Jak již bylo zdůrazněno, pro ty z nás, kteří jsou přesvědčeni, že jednotlivé kritérium - např. barva pleti - je nepodstatné, spočívá nejlepší postup v přesvědčování našich bližních, aby sdíleli stejné názory, a nikoliv aby se uchýlovali k používání donucovací moci státu k přinucení ostatních jednat ve shodě s našimi principy. Americké sdružení občanských svobod by mělo být první ze všech skupin, která by si měla tuto skutečnost uvědomit a přihlásit se k ní.

Zákony o právu na práci

Některé státy přijaly tzv. zákony "o právu na práci", které činí požadavek členství v odborech jako podmínku zaměstnání nezákonným.

Principy, které jsou obsaženy v zákonech o právu na práci, jsou shodné s principy obsaženými v zákonu o spravedlivé zaměstnanosti. Oba zasahují do svobody uzavírat pracovní smlouvy: v jednom případě vymezením, že podmínkou zaměstnání nemůže být konkrétní barva pleti nebo náboženství, a v druhém případě tím, že to nemůže být členství v odborech. Nehledě na totožnost principů, názory na tyto dva zákony se téměř sto procentně rozcházejí. Téměř všichni, kdo schvalují zákony o spravedlivé zaměstnanosti, se stavějí proti právu na práci, a naopak téměř všichni, kteří schvalují právo na práci, se staví proti zákonům o spravedlivé zaměstnanosti. Jako liberál nesouhlasím ani s jedním, stejně tak jako nesouhlasím se zákony činiteli nezákonnými tzv. "žluťácké" pracovní smlouvy (což jsou smlouvy, které činí nečlenství v odborech podmínkou zaměstnání).

Pokud existuje mezi zaměstnanci a zaměstnavateli konkurence, zdá se mi, že není žádný důvod, proč by nemohli zaměstnavatelé nabízet svým zaměstnancům takové podmínky, jaké chtějí. Zaměstnavatelé zjistí, že zaměstnanci považují v některých případech za výhodnější, dostávají-li část své odměny spíše než v hotovosti v takových vymoženostech, jako je baseballové či jiné hřiště nebo lepší zařízení pro odpočinek. Zaměstnavatelé potom poznají, že je více ziskové nabízet jako součást pracovní smlouvy tato zařízení než nabízet vyšší peněžní mzdy. Podobně

mohou zaměstnavatelé nabízet penzijní plány nebo vyžadovat účast na nich a podobně. Nic z toho nepředstavuje zásah do svobody jednotlivce nalézt zaměstnání. Odráží to jednoduše snahu zaměstnavatelů učinit povahu práce pro zaměstnance vhodnou a přitažlivou. Dokud existuje velký počet zaměstnavatelů, budou všichni zaměstnanci schopni uspokojit své konkrétní druhy potřeb tím, že si naleznou zaměstnání u příslušného zaměstnavatele. V podmínkách konkurence platí totéž ohledně zaměstnávání pracovníků, kteří jsou členy odborové organizace. Pokud budou dávat někteří zaměstnanci přednost práci ve firmách, které zaměstnávají pouze členy odborové organizace, a jiní ve firmách, kde pracují ve stejných podmínkách členové i nečlenové odborů, vytvoří se různé formy pracovních smluv, z nichž některé budou splňovat první a některé druhou podmínku.

V praktické rovině samozřejmě existují mezi zákony o spravedlivé zaměstnanosti a právem na práci některé důležité rozdíly. Tyto rozdíly spočívají v přítomnosti monopolu (v podobě odborových organizací) na straně zaměstnanců a v existenci federálního zákonodárství týkajícího se odborů. Lze pochybovat, že by bylo ve skutečnosti někdy na konkurenčním trhu práce pro zaměstnavatele ziskové nabídnout jako podmínku zaměstnání existenci členství v odborech. Zatímco poměrně často se lze setkat s odbory bez monopolní moci na straně práce, u podniků zaměstnávajících pouze členy odborové organizace tomu tak není. Zde jde téměř jistě o znak monopolní síly.

Shoda mezi výskytem podniků zaměstnávajících pouze členy odborové organizace a existencí monopolu práce není argumentem ve prospěch zákona o právu na práci. Je to argument pro podniknutí kroků k odstranění monopolní moci bez ohledu na její konkrétní formy a projevy. Je to argument pro účinnější a širší antitrustové kroky v oblasti trhu práce.

Dalším zvláštním a v praxi důležitým rysem je konflikt mezi federálními a státními zákony a nynější existence federálního zákona, který má platnost ve všech státech a který státům ponechává možnost obejít ho pouze přijetím zákona o právu na práci. Optimálním řešením by byla revize federálního zákona. Potíž je v tom, že žádný jednotlivý stát toho není schopen dosáhnout, přestože by si mohli lidé v těchto státech změnu v zákonech určujících jim způsob organizace odborů přát. Zákon o právu na práci může být jediným účinným způsobem, jak toho dosáhnout, a tudíž může být menším zlem. Protože nejsem nakloněn přesvědčení, že zákon o právu na práci bude mít sám o sobě nějaký značný vliv na monopolní sílu odborů, mám k tomuto ospravedlnění jisté výhrady. Praktické argumenty se mi zdají příliš slabé na to, aby převážily námitky principiální.

Segregace ve školství

Problémy, ke kterým vede segregace v oblasti školství, nebyly výše diskutovány z jednoho jediného důvodu: spočívá v tom, že školství je v současných podmínkách provozováno a spravováno především vládou. To znamená, že vláda musí učinit explicitní rozhodnutí. Musí buď zajišťovat segregaci, nebo slučování. Ani jedno řešení se mi nezdá dobré. Ti z nás, kdož jsou přesvědčeni, že barva kůže je nepodstatná charakteristika a že je žádoucí, aby si to všichni uvědomovali, kteří ale zároveň věří ve svobodu jednotlivců, jsou tudíž postaveni před dilema. Pokud by bylo nutné zvolit mezi zlem vynucené segregace a zlem vynuceného slučování, já sám považuji za nemožné nezvolit slučování.

Předchozí kapitola, která byla původně napsána bez jakéhokoliv ohledu na problém segregace či slučování, poskytuje přibližné řešení, umožňující vyhnout se oběma zlům, a představuje krásnou ukázkou toho, jak uspořádání určené k podpoře svobody řeší obecně konkrétní problémy svobody. Přiměřené stanovisko spočívá v odstranění vládního spravování škol a v umožnění rodičům, aby si zvolili školu, do které chtějí svoje děti posílat. Navíc bychom se měli samozřejmě všichni podle našich schopností snažit svým chováním a projevem podporovat vytváření postojů a názorů, které by vedly k tomu, že by se smíšené školy staly pravidlem a segregované školy řídkou výjimkou.

Kdyby byl takový návrh, jaký byl rozvinut v předchozí kapitole, přijat, umožnil by vznik řady různých škol: některé by byly pouze pro bílé, jiné pouze pro černé, některé by byly smíšené. Umožnil by, aby přechod z jednoho druhu škol do jiného - doufejme, že ke smíšeným školám - byl postupný podle toho, jak se mění postoje společnosti. Umožnil by vyhnout se ostrým politickým konfliktům, které tolik přispěly ke zvýšení společenského napětí a k narušování společnosti. Podobně jako trh by umožnil v této oblasti spolupráci bez podrobení.²⁴⁾

Stát Virginie přijal plán, který měl s programem načrtnutým v předchozí kapitole mnoho společného. Ačkoliv byl přijat za účelem zamezení povinného slučování, předpovídám, že konečné účinky zákona budou značně odlišné. Rozdíl mezi záměry a výsledky je koneckonců jedním z hlavních oprávnění svobodné společnosti; je žádoucí nechat lidi, aby sledovali své vlastní zájmy, protože neexistuje žádný způsob předpovědět, jak se projeví. Překvapení existovala ve skutečnosti i dříve. Bylo mi řečeno, že jeden z prvních požadavků na financování změny školy pomocí kupónů byl vznesen rodičem, který převáděl své dítě ze segregované do sloučené školy. Převod nebyl požadován z tohoto důvodu ale jednoduše proto, že

sloučené školy měly náhodou vyšší vzdělávací úroveň. Podíváme-li se dále do budoucnosti, bude Virginie za podmínky, že nebude kupónový systém zrušen, představovat experiment pro testování závěrů předchozí kapitoly. Pokud jsou uvedené závěry správné, měli bychom být svědky rozkvětu škol, přístupných ve Virginii, růstu jejich rozmanitosti, podstatného, ne-li dramatického, růstu kvality předních škol a později i růstu kvality ostatních škol stimulovaných předními školami.

Na druhé straně bychom neměli být natolik naivní a předpokládat, že mohou být v krátké době vykořeněny hluboce zapuštěné hodnoty a přesvědčení opatřením zákona. Žil jsem v Chicagu. Chicago žádný zákon, který by vynucoval segregaci, nemělo. Ve skutečnosti však jsou veřejné školy v Chicagu pravděpodobně stejně důkladně segregované jako školy ve většině jižních měst. Není téměř žádných pochyb, že pokud by byl zaveden v Chicagu systém, jaký je ve Virginii, výsledkem by byl značný pokles segregace a výrazné rozšíření příležitostí, které jsou přístupné těm nejschopnějším a nejambicióznějším mladým černochům.

Kapitola VIII

Monopoly a společenská odpovědnost podnikatelů a odborů

Konkurence má dva velmi odlišné významy. V běžné řeči konkurence znamená osobní soupeření, kdy se jeden jednotlivec snaží překonat svého soupeře. V ekonomickém světě znamená konkurence téměř opak. Na konkurenčním trhu neexistuje žádná osobní rivalita, neexistuje žádné osobní handrkování. Farmář pěstující pšenici necítí na svobodném trhu ze strany svého souseda, který ve skutečnosti představuje jeho konkurenta, žádnou osobní rivalitu nebo hrozbu. Podstatou konkurenčního trhu je jeho neosobní charakter. Žádný z účastníků nemůže určovat podmínky, za kterých by ostatní měli mít přístup ke zboží nebo pracovním místům. Všichni berou ceny jako dané trhem a žádný jednotlivec nemůže sám na cenu vykonávat větší než zanedbatelný vliv, ačkoliv spojeným vlivem svých oddělených kroků všichni účastníci dohromady cenu určují.

Monopol existuje tehdy, když má konkrétní jednotlivec nebo podnik tak dostatečnou kontrolu nad konkrétním výrobkem či službou, aby v podstatné míře určoval podmínky, za kterých k nim mají mít ostatní přístup. Monopol se v jistém smyslu blíží běžnějšímu významu konkurence, protože obsahuje osobní rivalitu.

Pro svobodnou společnost představuje monopol dva okruhy problémů. Za prvé, existence monopolu znamená omezení dobrovolné směny v důsledku omezení alternativ, které má jednotlivec k dispozici. Za druhé, existence monopolu otevírá problém toho, co bylo monopolisty nazváno "společenská odpovědnost". Účastník konkurenčního trhu nemá žádnou výraznou moc změnit podmínky směny; jako oddělená bytost je sotva viditelný. Je tudíž velice obtížné tvrdit, že má nějakou "společenskou zodpovědnost", vyjma té, kterou mají všichni občané - totiž dodržovat zákony země a žít podle svých schopností. Monopolista je viditelný a má moc. Je snadné tvrdit, že by se měl své moci zbavit, a to nejen proto, aby podporoval výlučně své cíle, ale proto, aby podporoval společensky žádoucí cíle. Rozšířené použití takovéto doktríny by však svobodnou společnost zničilo.

Konkurence samozřejmě představuje podobně jako euklidovská přímka nebo bod určitý ideální typ. Nikdo nikdy neviděl euklidovskou přímku, která má nulovou šířku a hloubku, ale všichni shledáváme užitečným považovat euklidovské objemy, jako např. měřicí strunu, za euklidovskou přímku.

Podobně neexistuje něco jako "čistá" konkurence. Každý výrobce má určitý, byť sebemenší, vliv na cenu vyráběného výrobku. Důležitým problémem pro pochopení a pro hospodářskou politiku je, zda se jedná o vliv významný či zanedbatelný, podobně jako je pro měřiče zanedbatelná tloušťka toho, co nazývá "přímkou". Odpověď musí samozřejmě záviset na tom, o jaký problém se jedná. Když jsem však zkoumal hospodářskou činnost ve Spojených státech, byl jsem stále více překvapován rozsahem okruhu problémů a odvětví, pro které je přiměřené uvažovat, jako kdyby byla ekonomika konkurenční.

Problémy vyvolané monopolem jsou technického rázu a pokrývají oblast, pro kterou nejsem zvlášť kompetentní. Tato kapitola se tudíž omezuje na dosti zběžný přehled některých širších problémů: rozsah a zdroje monopolu, přiměřená vládní politika a společenská odpovědnost podnikatelů a odborů.

Rozsah monopolu

Existují tři důležité oblasti monopolu, o kterých je třeba uvažovat odděleně: monopol v odvětví, monopol odborů a vládou vytvořený monopol.

1. Monopol v odvětví. Nejdůležitější skutečností ohledně monopolního postavení podniku je jeho relativně malá důležitost z pohledu ekonomiky jako celku. Ve Spojených státech existují zhruba čtyři miliony samostatně fungujících podniků; každý rok vznikne zhruba dalších čtyři sta tisíc nových; o něco menší počet každý rok zanikne. Asi jedna pětina obyvatelstva je na volné noze. V téměř každém odvětví, na které si lze jen vzpomenout, existují vedle sebe obři a trpaslíci.

Vedle těchto obecných pojmů je obtížné uvést dostatečně objektivní měření rozsahu monopolu a konkurence. O hlavním důvodu jsme již hovořili: tyto pojmy tak, jak jsou používány v ekonomické teorii, jsou ideální nástroje, určené spíše k analýze konkrétních problémů než k popisu existujících situací. Výsledkem je, že nelze jasně určit, zda lze považovat konkrétní podnik či odvětví za monopolní nebo konkurenční. Obtížnost přidělení přesných významů těmto pojmům vede k mnohému nedorozumění. V závislosti na pozadí zkušenosti, v jejímž světle je stav konkurence posuzován, je totéž slovo používáno pro označování různých věcí. Nejzřetelnější příklad představuje možná rozsah, v jakém by američtí pozorovatelé považovali za monopolistické uspořádání, která by evropský pozorovatel považoval za vysoce konkurenční. Výsledkem toho je, že když Evropané interpretují americkou literaturu a diskuse ohledně významu připisovaného pojmům konkurence a monopol v Evropě, mají sklon věřit,

že ve Spojených státech existuje mnohem vyšší stupeň monopolu než tomu je ve skutečnosti.

V řadě studií, především od G. Warrena Nuttera a George J. Stiglera, byl učiněn pokus klasifikovat odvětví jako odvětví monopolistická, odvětví s fungující konkurencí a odvětví provozovaná vládou či ta, kde vláda vykonává dohled - a vysledovat změny mezi nimi v průběhu času.²⁵⁾ Závěr zní, že v roce 1939 bylo možné považovat zhruba jednu čtvrtinu ekonomiky za provozovanou vládou, resp. za ekonomiku, kde vláda vykonává dohled. Ze zbývajících tří čtvrtin může být považována za monopolistickou nanejvýš jedna čtvrtina (a možná pouze 15%) a minimálně tři čtvrtiny (a možná 85%) za konkurenční. Počet odvětví, která jsou provozována vládou či kde vláda vykonává dohled, samozřejmě během posledního půl století značně vzrostl. Zdá se však, že v rámci soukromého sektoru neexistuje žádná tendence ke zvýšení rozsahu monopolu, a je docela dobře možné, že se zmenšil.

Mám takové podezření, že existuje rozšířený dojem, že monopol je jednak mnohem důležitější než tyto odhady naznačují, a jednak že se jeho rozsah v průběhu času stále zvětšoval. Jedním z důvodů tohoto chybného dojmu je sklon k zaměňování absolutních a relativních velikostí. S tím, jak ekonomika roste, zvětšovala se absolutní velikost podniků. To bylo chápáno tak, jako by to zároveň znamenalo vyšší podíl velkých podniků na trhu, přičemž samotný trh mohl růst ještě rychleji. Druhým důvodem je, že monopol stojí více za zprávou v novinách a dostává se mu více pozornosti než konkurenci. Kdyby byli jednotlivci požádáni, aby vypracovali seznam nejdůležitějších odvětví ve Spojených státech, téměř všichni by do něho určitě zahrnuli automobilový průmysl a málo z nich by uvedlo velkoobchod. Velkoobchod je však dvakrát důležitější než automobilový průmysl. Velkoobchod je značně konkurenční a sám tudíž přitahuje nevelkou pozornost. Málo lidí by bylo schopno vyjmenovat některé přední velkoobchodní podniky, ačkoliv existují některé, jejichž absolutní velikost je značná. Zatímco výroba automobilů je v některých oblastech značně konkurenční, existuje v tomto odvětví málo firem a rozhodně má blíže monopolu. Každý může jmenovat přední firmy vyrábějící automobily. Abychom uvedli ještě jeden překvapující příklad: domácí služby představují mnohem důležitější odvětví než telegrafní a telefonní odvětví. Třetím důvodem je obecná záliba a sklon nadměrně zdůrazňovat důležitost velkého vůči malému, čehož je předchozí příklad pouze konkrétním projevem. Konečně za hlavní charakteristiku naší společnosti bývá považován její průmyslový charakter. To vede k nadměrnému důrazu na zpracovatelský sektor ekonomiky, který přitom produkuje pouze zhruba

jednu čtvrtinu výstupu v hospodářství a zaměstnává přibližně jednu čtvrtinu pracovních sil. Ve zpracovatelských odvětvích převládá monopol mnohem více než v ostatních odvětvích ekonomiky.

Přeceňování významu monopolu je většinou ze stejných důvodů doprovázeno přeceňováním významu těch technologických změn, které podporují monopoly, ve srovnání se změnami vedoucími k rozšiřování konkurence. Např. bylo značně zdůrazňováno rozšíření masové výroby. Mnohem menší pozornosti se dostalo rozvoji v oblasti dopravy a spojů, který vedl k podpoře konkurence omezením důležitosti místních oblastních trhů a rozšířením rozsahu, v němž se mohla konkurence projevit. Rostoucí koncentrace v automobilovém průmyslu je běžnou věcí, růst odvětví výroby nákladních vozů, který omezuje závislost na velkých železnicích, probíhá bez větší pozornosti a podobně je to s klesající koncentrací v hutnictví.

2. Monopol odborů. Podobná tendence k přeceňování důležitosti monopolu existuje i na straně odborů. Pracovní odbory zahrnují zhruba jednu čtvrtinu pracujícího obyvatelstva a význam odborů při určování struktury mezd je tudíž značně přeceňován. Mnohé odbory jsou značně neefektivní. Dokonce i velké a mocné odbory mají na strukturu mezd jen omezený vliv. Ve srovnání s odvětvovými monopoly je v případě odborů ještě zřejmější, proč se projevuje tendence významu monopolu přeceňovat. Existuje-li odborová organizace, uskuteční se každé zvýšení mezd jejím prostřednictvím, ačkoliv se nemusí jednat o výsledek plynoucí z existence této odborové organizace. V posledních letech značně vzrostly mzdy domácího služebnictva. Kdyby existovala odborová organizace domácího služebnictva, uskutečnilo by se zvýšení mezd jejím prostřednictvím a bylo by připsáno na její účet.

To neznamená, že by nebyly odbory důležité. Podobně jako podnikové monopoly plní významnou a cílevědomou úlohu v tom smyslu, že činí mnohé mzdové sazby odlišné od čistě tržních. Bylo by stejně chybné podceňovat jejich význam, jako ho přeceňovat. Provedl jsem jednou hrubý odhad, že díky odborům zvýšilo zhruba 10 až 15% pracujícího obyvatelstva své mzdy o 10 až 15%. To znamená, že mzdy zhruba 85 až 90% obyvatelstva byly sníženy asi o 4%.²⁶⁾ Od té doby, co jsem uskutečnil tyto odhady, vypracovali jiní podrobnější studie. Mám dojem, že jejich výsledky jsou řádově stejné.

Pokud odbory v určitém povolání nebo odvětví zvýší mzdy, zákonitě způsobí, že počet pracovních míst v tomto povolání nebo odvětví je menší než by byl jinak - podobně jako vyšší cena sníží nakupované množství. Výsledkem je větší počet osob hledajících jinou práci, což snižuje mzdy

v ostatních povoláních. Protože obecně odbory byly nejsilnější mezi skupinami, které by byly stejně dobře placeny, výsledkem bylo, že dobře placení pracovníci dostávali ještě vyšší mzdy na úkor málo placených. Tudíž odbory nejen že narušováním alokace práce škodily společnosti a pracovníkům jako celku, ale omezením příležitostí dostupných nejvíce znevýhodněným pracovníkům rovněž způsobily mnohem nerovnější rozdělení příjmů pracujících.

V jednom ohledu existuje mezi odborovými a podnikovými monopoly důležitý rozdíl. Zatímco u podnikových monopolů se nezdá, že by existoval během posledního půl století trend růstu jejich důležitosti, význam pracovních odborů vzrostl výrazně během první světové války, poklesl během dvacátých a na počátku třicátých let a potom v období "Nového údělu" značně vzrostl. Odbory upevnilly pozice dobyté v letech druhé světové války a po ní. V poslední době je udržovaly nebo mírně ztrácely. Pokles neodráží snižování jejich významu v jednotlivých odvětvích nebo povoláních, ale odráží spíše pokles významu těch odvětví a povolání, kde byly odbory silné, ve srovnání s těmi odvětvími a povoláními, v nichž byly slabé.

Rozlišování, které jsem dělal mezi odborovými a podnikovými monopoly, je v jednom ohledu příliš vyostřené. Pracovní odbory v jistém rozsahu sloužily jako prostředek zajišťování monopolu při prodeji výrobku. Nejzřejmější příklad představuje uhlí. Uhlenný Guffeyův zákon představoval pokus poskytnout legální podporu kartelu podnikatelů na fixování cen v oblasti těžby uhlí. Když byl v polovině třicátých let tento zákon prohlášen za odporující ústavě, vypomohl John L. Lewis a pracovníci United Mine. Lewis kontroloval výstup - a tudíž ceny - díky implicitní spolupráci odvětví tím, že vyzval ke stávce či zastavení těžby vždy, když dosáhlo množství vytěženého uhlí na povrchu takového rozsahu, že hrozilo snížení ceny. Zisky z tohoto kartelu byly rozděleny mezi majitele dolů a pracovníky. Zisk horníků měl podobu vyšších mezd, což samozřejmě znamenalo menší počet zaměstnaných horníků. Na zisku kartelu se tudíž podíleli jenom ti pracovníci, kteří si zachovali místo, a i pro ně měla značná část zisku podobu většího volného času. Odbory měly možnost hrát tuto roli proto, že byly vyňaty ze Shermanova antitrustového zákona. Výhody plynoucí z této výjimky se chopily četné jiné odborové svazy a je přesnější chápat je jako podniky, které prodávají služby kartelizace odvětví, a nikoliv jako odborové organizace. Nejvýznačnější příklad zřejmě představuje Teamsterův odborový svaz.

3. Vládní a vládou podporované monopoly. Ve Spojených státech není přímý vládní monopol na výrobu zboží na prodej příliš rozsáhlý. Hlavní

příklady představují poštovní úřady, výroba elektrické energie (jako např. TVA či jinými veřejně vlastněnými elektrárnami), poskytování dálničních služeb (prodáváných nepřímo prostřednictvím zdanění benzínu či přímo prostřednictvím silničních poplatků) a dále místní zásobování vodou a podobné podniky. Navíc se stala federální vláda vzhledem k našemu velkému rozpočtu na obranu, kosmické lety a výzkum v podstatě jediným kupujícím výrobků mnoha podniků i celých odvětví. To vytváří velmi vážný problém pro zachování svobodné společnosti, avšak nikoliv toho druhu, jaký je obvykle pod označením "monopol" uvažován.

Využívání vlády k vytváření, podpoře a zajišťování kartelových a monopolních uspořádání mezi soukromými výrobci se rozšiřovalo mnohem rychleji než přímý vládní monopol a v současné době hraje mnohem důležitější úlohu. Příklad z dřívější doby představuje Mezinárodní obchodní komise, která svoji působnost rozšířila ze železniční na nákladní a ostatní druhy dopravy. Nejvíce notoricky známý je bezpochyby zemědělský program. Představuje v podstatě vládou zajištěný kartel. Jako další příklady lze uvést Federální komisi spojů, která kontroluje rádio a televizi; Státní navigační výbor, který kontroluje leteckou dopravu; dodržování maximálních úrokových měr, jež mohou banky platit z termínových vkladů, a legální zákaz platby úroků z vkladů na viděnou, které kontroluje Federální rezervní systém.

To jsou příklady na federální úrovni. Navíc došlo ke značnému růstu podobných případů i na státní a místní úrovni. Texaská železniční komise, která nemá se železnicemi - pokud je mi známo - nic společného, vynucuje omezení produkce z ropných vrtů, a to tak, že určuje počet dní, po které mohou vrty pracovat. Činí tak ve jménu zachování zásob, ale ve skutečnosti je účelem kontrola cen. V poslední době jí značně pomáhaly federální dovozní kvóty. Udržování ropných vrtů po většinu času v nečinnosti z důvodů udržování vysokých cen mi připadá stejně zbytečné jako platit topiče v dieselových lokomotivách za to, že nic nedělají. Někteří zástupci podnikatelů, kteří se projevují nejhlasitěji při odsuzování zaměstnávání přebytných pracovníků vynuceného odbory jako porušování svobodného podnikání (a především se jedná o zástupce samotného ropného průmyslu) jsou naprosto němí, jde-li o podobnou praxi z jejich strany.

Poskytování licencí, které bude diskutováno v příští kapitole, představuje další příklad vládou vytvořeného a podporovaného monopolu na úrovni jednotlivých států. Omezení počtu taxiků, které mohou být provozovány, svědčí o podobných omezeních i na místní úrovni. V New Yorku se platí za taxikářskou licenci umožňující provozovat nezávisle taxi

20 - 25 tis. USD. Dalším příkladem na místní úrovni je uzákonění stavebních předpisů určených údajně k ochraně bezpečnosti veřejnosti, ve skutečnosti ale obecně kontrolovaných místními stavebními odbory či sdruženími soukromých smluvních stran. Podobných omezení je řada a týkají se nejrozličnějších činností na úrovních měst i států. Všechny představují arbitrární omezení schopnosti jednotlivců uskutečňovat mezi sebou dobrovolnou směnu. Zároveň omezují svobodu a podporují plýtvání zdroji.

Udělování patentů vynálezci a vydavatelských práv autorům je druhem vládně vytvořeného monopolu, který se ve své podstatě od dosud diskutovaných příkladů liší. Odlišný je z toho důvodu, že udělování patentů a vydavatelských práv lze stejně tak považovat za vymezení vlastnických práv. Pokud bych měl vlastnické právo na určitý kus země, lze doslova říci, že mám na něj monopol a ten je definován a zajišťován vládou. Pokud jde o vynálezy a publikace, otázkou je, zda je vytváření analogických vlastnických práv žádoucí. Tento problém představuje součást obecné potřeby používat vládu k určení, co by mělo být považováno za vlastnictví a co nikoliv.

U patentů a autorských práv na první pohled existuje výrazný argument ve prospěch vytvoření vlastnických práv. Pokud tak nebude učiněno, bude pro vynálezce obtížné či nemožné vybrat platby za to, čím přispěl jeho vynález ke zvýšení výstupu. Prospěch se tak bude přenášet na druhé a on za to nebude moci být odškodněn. Nebude mít tedy žádný stimul věnovat na vynález potřebný čas a energii. Podobné úvahy platí pro spisovatele.

Zároveň jsou ve hře určité náklady. Především existuje spousta "vynálezů", které není možné patentovat. "Vynálezce" supermarketu např. přinesl svým spolublížním značný prospěch, za který jim nemohl účtovat náhradu. Dokud je vyžadován pro ten či onen druh vynálezu stejný druh schopnosti, má existence patentů sklon odvádět činnost směrem k těm vynálezům, které je možné patentovat. Jiné patenty, jež jsou triviální či jejichž právní legalita by byla při soudních sporech pochybná, jsou často používány jako nástroj pro zachování soukromých tajných dohod, které by jinak bylo obtížné či nemožné dodržet.

Tyto poznámky týkající se obtížného a důležitého problému jsou velmi povrchní. Nesledují jako svůj cíl naznačit určitou konkrétní odpověď, ale pouze ukázat, proč jsou patenty a autorská práva v jiné třídě vládou podporovaných monopolů, a ilustrovat problém sociální politiky, který vytvářejí. Jedna věc je jasná. Specifické podmínky uplatňované pro patenty a autorská práva - např. udělení ochrany patentu na sedmáct let spíše než na jiné období - nejsou záležitostí principu. Jsou záležitostí vhodnosti určované praktickými úvahami. Já sám mám sklon věřit, že by byla

vhodnější mnohem kratší doba ochrany patentu. To je však neurčitý úsudek o tématu, o kterém bylo napsáno mnoho podrobných studií a které mnoho dalších studií ještě vyžaduje, nelze mu tudíž příliš důvěřovat.

Zdroje monopolu

Existují tři hlavní zdroje monopolu: "technické" okolnosti, přímá či nepřímá vládní pomoc a soukromá tajná dohoda.

1. Technické okolnosti. Jak bylo poznamenáno v kapitole II, monopol vzniká v určitém rozsahu z toho důvodu, že technické okolnosti činí efektivnější mít místo mnoha podniků jeden. Nejzřejmější příklad představuje telefonní systém, systém zásobování vodou apod. v jednotlivé zemi. Pro technický monopol bohužel neexistuje žádné dobré řešení. Existuje pouze volba mezi třemi zly: 1) soukromým neregulovaným monopolem, 2) soukromým státem regulovaným monopolem a 3) vládním monopolem.

Zřejmě nelze obecně prohlašovat, že je možné jednomu z těchto zel vždy dávat přednost před jinými. Jak bylo řečeno v kapitole II, velkou nevýhodou jak státem regulovaného tak státem provozovaného monopolu je, že je značně obtížné ho odstranit. V důsledku toho jsem nakloněn tvrdit, že nejmenším z těchto tří zel je soukromý neregulovaný monopol, a to všude tam, kde je tolerovaný. Je velice pravděpodobné, že dynamické změny podkopou jeho moc a že existuje alespoň nějaká možnost, aby se mohly projevit. A dokonce i v krátkém období existuje obecně větší počet substitutů, než se zdá na první pohled, takže soukromé podniky jsou dosti úzce omezeny v rozsahu, ve kterém je pro ně ziskové udržovat ceny nad úrovní nákladů. Jak jsme navíc viděli, regulační úřady mají často tendenci samy spadat pod kontrolu výrobců a ceny při regulaci nemusí být o nic nižší než bez ní.

Naštěstí jsou oblasti, ve kterých by technické okolnosti pravděpodobně vedly k monopolu, dosti omezené. Nebyly by žádnou vážnou hrozbou zachování svobodné ekonomiky, kdyby neexistovala tendence rozšiřovat z tohoto důvodu regulaci na situace, kde přitom takto oprávněná není.

2. Přímá a nepřímá vládní pomoc. Nejdůležitějším zdrojem monopolní moci byla pravděpodobně přímá a nepřímá vládní pomoc. Výše byly uváděny četné příklady dostatečně přímé vládní pomoci. Nepřímá pomoc monopolům spočívá v opatřeních přijímaných za jinými účely, jejichž z velké části nezamýšleným účinkem je zavedení omezení pro potenciální konkurenty existujících firem. Tři nejzřejmější příklady představují tarify, daňové zákonodárství a uplatňování zákona a zákonodárství v oblasti pracovních sporů.

Tarify byly samozřejmě zavedeny především proto, aby "chránily" domácí odvětví - znamenaly tedy znevýhodnění pro potenciální konkurenci. Představují vždy zásah do svobody jednotlivců uskutečňovat dobrovolnou směnu. Liberál koneckonců považuje za svoji entitu jednotlivce a nikoliv národ či občany určité národnosti. Pokud je občanům Spojených států a Švýcarska zabráněno uskutečnit směnu, která by byla vzájemně výhodná, považuje to za stejné porušení svobody, jako kdyby v tom bylo bráněno dvěma občanům Spojených států. Tarify ovšem nemusí vést k monopolu. Pokud je trh výrobků chráněného odvětví dostatečně velký a technické podmínky připouštějí mnoho firem, může z domácího hlediska existovat efektivní konkurence v chráněném odvětví jako je tomu ve Spojených státech v odvětví textilní výroby. Tarify však zjevně monopol podporují. Na fixování cen se tajně snáze dohodne menší počet firem než větší a obecně je snazší, aby tajnou dohodu uzavřely podniky z jedné než z více zemí. Británie byla navzdory relativně malé velikosti svého domácího trhu a značné velikosti mnohých firem chráněna během devatenáctého a na počátku dvacátého století před rozsáhlou monopolizací díky svobodnému obchodu. Monopol se v Británii stal podstatně vážnějším problémem až po opuštění svobodného obchodu, což bylo poprvé po první světové válce a poté ve větším měřítku ve třicátých letech.

Účinky daňového zákonodárství byly sice ještě více nepřímé, ale neméně důležité. Hlavní prvek představovalo spojení osobní důchodové daně s daní z příjmů korporací kombinované se speciálním zacházením s kapitálovými zisky při existenci osobní důchodové daně. Předpokládáme, že korporace vydělá po zdanění 1 milion USD. Pokud by vyplatila celý milion svým akcionářům v podobě dividend, ti by je museli uvést jako součást svých zdanitelných příjmů. Dále předpokládáme, že by museli v podobě důchodové daně platit ze svého dodatečného důchodu (z každého dolaru) 50 centů. Pro spotřebu nebo pro úspory a investování by jim pak zůstalo pouze 500 000 USD. Kdyby místo toho nevyplácela korporace akcionářům žádnou hotovost v podobě dividend, mohla by celý milion vnitřně investovat. Taková reinvestice by měla tendenci zvyšovat kapitálovou hodnotu jejích akcií. Akcionáři, kteří by bývali ušetřili prostředky, pokud by byly rozděleny, mohou akcie jednoduše držet a odložit veškeré placení daní až do doby, kdy je prodají. Podobně jako ti, kteří prodali akcie dříve, aby získali příjem na spotřebu, by zaplatili daň určenou pro kapitálové zisky, jež je nižší než míra zdanění běžného příjmu.

Tato daňová struktura podporuje zadržování výdělků korporace. Dokonce i když je výnos, který lze získat vnitřně, značně nižší než výnos, kterého může sám akcionář dosáhnout vnějším investováním peněžních

prostředků, vzhledem k úsporám na daních se může vyplatit investovat vnitřně. To vede k plýtvání kapitálem a k jeho používání méně efektivním způsobem. Tato skutečnost byla hlavní příčinou tendence po druhé světové válce směrem k horizontální diverzifikaci, kdy firmy hledaly možnosti uplatnění pro své výtěžky. Představuje rovněž značný zdroj síly pro zabydlené korporace ve srovnání s novými podniky. Zavedené korporace mohou být méně produktivní než nové podniky, ale jejich akcionáři mají stimul investovat spíše do nich než dostávat vyplácený příjem, který by pak mohli investovat do nových podniků prostřednictvím trhů kapitálu.

Hlavním zdrojem odborových monopolů byla vládní moc. Jedním ze zdrojů jsou výše diskutovaná poskytování licencí, stavební předpisy apod. Druhý zdroj představují zákony udělující zvláštní imunitu odborům jako např. vyjmutí z antitrustového zákona, omezení odpovědnosti odborů, právo být povolován před zvláštní tribunály apod. Stejně či možná ještě důležitější než oba tyto zdroje je obecné názorové klima a takové naplňování zákonů, kdy jsou pro pracovní spory používány odlišné standardy než pro jiné záležitosti. Pokud někdo převrátí auto na střechu, nebo ničí majetek z pouhé zlomyslnosti nebo jako akt soukromé pomsty, nikdo nehne ani prstem, aby ho chránil před právními důsledky. Pokud se ale někdo dopustí stejného činu v průběhu pracovního sporu, může se dostat docela dobře ven na kauci. Nebýt tichého souhlasu úřadů, mohlo by k takovému jednání odborů, zahrnujícímu potenciální nebo skutečné fyzické donucení či násilí, stěží dojít.

3. Soukromé tajné dohody. Posledním zdrojem monopolu jsou soukromé tajné dohody. Jak říká Adam Smith, "zřídka kdy se sejdou příslušníci téhož druhu podnikání, i když je to jen k zábavě a rozptýlení, aby se nakonec jejich rozhovor nestočil na nějaké punktování proti společnosti nebo na vymyšlení nějakého způsobu, jak zvýšit ceny".²⁷⁾ Takové tajné dohody či soukromá kartelová sdružení tudíž vznikají stále. Pokud jim však nemůže vláda pomoci, obecně mají tendenci být nestabilní a přetrvávat jen krátce. Vytvoření kartelu zvýšením cen učiní vstup do odvětví pro ostatní ziskovější. Protože lze navíc dosáhnout vyšší ceny pouze tak, že účastníci kartelu omezí produkci na nižší úroveň než na jakou by jinak při fixní ceně chtěli vyrábět, má každý z nich zájem na snižování ceny, aby produkci rozšířil. Každý jednotlivý z nich přitom samozřejmě doufá, že ostatní dohodu dodrží. K tomu, aby se kartel rozpadl, stačí pak jeden nebo nanejvýš několik málo "podfukářů", kteří vlastně prokazují společnosti prospěch. Pokud vláda kartel nepodporuje, je téměř jisté, že uspějí dosti rychle.

Hlavní úlohou našich antitrustových zákonů bylo takovým soukromým dohodám zabránit. V tomto ohledu spočíval jejich hlavní přínos spíše v jejich nepřímých účincích než v soudním stíhání. Vyloučily ze hry zřejmé nástroje tajných dohod (jako neformální veřejná setkání s tímto specifickým účelem) a učinily tak tajné dohody nákladnější. Důležitější je, že znovu potvrdily platnost doktríny zvykového práva - že spojování za účelem omezení obchodu jsou právně nepostižitelná. V různých evropských zemích budou soudy vynucovat plnění dohody, do níž vstoupila skupina podniků, ve které se tyto podniky zavázaly prodávat pouze prostřednictvím společné odbytové organizace a platit za porušování této dohody pokutu. Ve Spojených státech není možné před soudem plnění takové dohody vynutit. Tento rozdíl je jedním z hlavních důvodů, proč kartely byly v evropských zemích mnohem více rozšířené a stabilnější než ve Spojených státech.

Přiměřená vládní politika

První a nejnáléhavější potřebou v oblasti vládní politiky je odstranění těch opatření, která přímo podporují monopol, ať už se jedná o monopol odborů či monopol podnikový, a dále vynucování dodržování zákonů stejně tak podnikatelskými jako odborovými svazy. Oba by měly být podrobeny antitrustovému zákonodárství; pokud jde o zákony, které se týkají ničení majetku a zasahování do soukromých aktivit, s oběma by mělo být zacházeno stejně.

Vedle toho by nejdůležitější a neúčinnější krok směrem k omezení monopolní moci představovala rozsáhlá reforma daňových zákonů. Daň ze zisků společnosti by měla být zrušena. Ať je to učiněno či nikoliv, mělo by být na korporacích požadováno, aby přispívaly k výdělkům jednotlivých akcionářů, které nejsou vypláceny jako dividendy. To znamená, že když korporace zašle šek na výplatu dividendy, měla by rovněž zaslat prohlášení, ve kterém se uvádí: "Vedle této dividendy . . . centů na akcii vaše korporace rovněž vydělala . . . centů na akcie, které investovala". Na jednotlivém akcionáři by pak mělo být požadováno, aby do svého daňového přiznání vedle dividend zahrnul rovněž připsané ale nerozdělené výdivky. Korporace budou mít stále možnost reinvestovat tolik, kolik budou chtít, ale nebude je k tomu stimulovat nic jiného než jediná správná pobídka, totiž že budou moci vydělat vnitřně více, než by vydělal akcionář, kdyby investoval mimo společnost. Málo opatření by přispělo více k oživení trhu kapitálu, ke stimulaci podniků a k podpoře efektivní konkurence.

Pokud je osobní důchodové zdanění tak vysoce odstupňované, jako je tomu nyní, existuje samozřejmě značný tlak na hledání způsobů, jak se jeho dopadu vyhnout. Tímto způsobem i vysoce odstupňovaná daň přímo představuje vážnou překážku pro efektivní využití našich zdrojů. Přiměřené řešení spočívá ve výrazném snížení horních sazeb spolu s odstraněním nástrojů na daňové úniky, které byly obsaženy v našich zákonech.

Společenská odpovědnost podnikatelů a odborů

Široce se zakořenil názor, že úředníci korporací a odboroví předáci mají "společenskou zodpovědnost", která jde za pouhou službu zájmům jejich akcionářů nebo členů. Tento názor demonstruje zásadní neporozumění charakteru a podstatě svobodné ekonomiky. V takové ekonomice mají podnikatelé jednu a pouze jednu společenskou zodpovědnost - používat své zdroje a uskutečňovat činnosti směřující k dosažení zisku tak dlouho, dokud zůstávají v mezích pravidel hry - čili zapojovat se do otevřené a svobodné konkurence, aniž by se uchýlovali k podvodům a klamům. Podobně "společenská odpovědnost" odborových předáků spočívá v tom, že slouží zájmům členů svých odborů. Je odpovědností nás všech ostatních, abychom vytvořili takový zákonný rámec, ve kterém jednotlivce při sledování jeho vlastních zájmů - citujeme-li opět Adama Smitha - "vede jakási neviditelná ruka, aby napomáhal k dosažení cíle, o který mu vůbec nejde. A to, že jemu o nic takového nejde, nemusí být vždy společností nějak na újmu. Tím, že jde za svým vlastním zájmem, prospěje mnohdy zájmu společnosti vydatněji, než když mu chce opravdu prospět. Nikdy ještě, pokud vím, neudělali mnoho dobrého lidé, kteří předstírali, že provozují nějakou činnost pro dobro společnosti."²⁸⁾

Málo trendů by mohlo tak důkladně podkopat samotné základy naší svobodné společnosti jako přijetí názoru, že úředníci korporací mají jinou společenskou odpovědnost, než vydělat pro své akcionáře co nejvíce peněz. To je vysoce podvrtná doktrína. Pokud by měli mít podnikatelé jinou společenskou zodpovědnost, než dosahovat pro akcionáře maxima zisku, jak by věděli, o jakou odpovědnost se jedná? Může rozhodnout samozvolený soukromý jednatel, co to společenský zájem je? Mohou tito jednotlivci rozhodnout, jaké břemeno jsou oprávněni na sebe a na své akcionáře uvalit, aby sloužili společenským zájmům? Je přípustné, aby byly naplňovány veřejné funkce daní, vládních výdajů a kontroly lidmi, kteří jsou náhodou v daném okamžiku v čele jednotlivých podniků a kteří byli zvoleni na toto místo čistě soukromou skupinou? Pokud by byli podnikatelé místo zaměstnanců svých akcionářů spíše státními úředníky, potom by byli

v demokratickém systému veřejnými technikami volby či jmenování dřive nebo později stejně vybrání.

A mnohem dřive, než by k tomu došlo, byli by své rozhodovací moci zbaveni. Dramatickou ilustraci představuje zrušení ceny oceli U. S. Steel prezidentem Kennedym v dubnu 1962 následkem veřejných projevů nesouhlasu a hrozbami odvetných opatření sahajícími od antitrustových žalob k revizi daňových zpráv výkonných ředitelů oceláren. Jednalo se o výraznou epizodu, protože veřejně ukázala obrovskou moc, která je koncentrována ve Washingtonu. Bylo nám všem dáno najevo, kolik moci potřebné pro policejní stát již ve skutečnosti existuje. Příhoda rovněž ilustruje diskutovaný problém. Pokud představuje cena oceli veřejné rozhodnutí, jak to prohlašuje doktrína společenské odpovědnosti, potom nelze připustit, aby byla určována soukromě.

Jedním z konkrétních aspektů doktríny, kterou uvedený příklad ilustruje a který patřil v poslední době mezi nejdůležitější, je údajná společenská odpovědnost podnikatelů a odborů spočívající v tom, že budou zabráňovat růstu cen a mezd, a tak zamezovat inflaci. Předpokládejme, že v době, kdy existoval tlak na růst cen - což samozřejmě v konečném důsledku odráží zvýšení peněžní zásoby - by musel každý podnikatel a odborový předák přijmout svoji odpovědnost, a zároveň předpokládejme, že by se jim podařilo zabránit cenovému růstu, takže bychom měli dobrovolnou kontrolu mezd a cen bez otevřené inflace. Jaký by byl výsledek? Je jasné, že by jím byl nedostatek výrobků a práce a existence šedých a černých trhů. Pokud není povoleno cenám, aby prováděly alokaci zboží a pracovníků, potom to musí dělat jiný mechanismus. Mohou být tyto alternativní mechanismy soukromé? V nějaké bezvýznamné oblasti možná po určitou dobu ano. Pokud se to však týká mnoha a důležitých komodit, vznikne nezbytně tlak, aby vláda prováděla alokaci komodit, aby uskutečňovala mzdovou politiku a aby přijímala opatření pro alokaci a rozdělování práce, jemuž nebude pravděpodobně možné odolát.

Pokud je cenová kontrola účinně prosazována, nakonec povede bez ohledu na to, zda jde o kontrolu právní či dobrovolnou, ke zničení systému svobodného podnikání a k jeho nahrazení systémem centrální kontroly. Ten navíc bude při kontrole inflace stejně neúčinný. Historie nabízí dostatek důkazů, že to, co určuje průměrnou úroveň cen a mezd, je množství peněz v ekonomice a nikoliv chamtivost podnikatelů nebo pracovníků. Vlády požadují na podnikatelích a odborech sebeomezování proto, že samy nejsou schopny řídit své záležitosti (mezi které patří kontrola peněz) a také z důvodu přirozené lidské tendence svalovat vinu na druhé.

Jedním tématem z oblasti společenské odpovědnosti, o kterém považuji za nutné se zmínit, neboť ovlivňuje mé osobní zájmy, bylo tvrzení, že by podnikatelé měli přispívat k podpoře dobročinných aktivit, především k podpoře univerzit. Ve společnosti svobodného podnikání představuje takové rozdávání peněžních prostředků korporace pro ně nevhodné použití.

Korporace představuje nástroj akcionářů, kteří ji vlastní. Pokud korporace poskytne nějaký takový příspěvek, brání jednotlivému akcionáři, aby o použití peněžních prostředků rozhodl sám. Vzhledem k existenci zdanění korporací a k možnosti odečíst dary od zdaňovaného základu mohou samozřejmě akcionáři chtít, aby korporace poskytla dary jejich jménem, neboť by to umožnilo, aby byly tyto dary vyšší. Nejlepším řešením by bylo zdanění korporací zrušit. Pokud však existuje, není žádný důvod, proč by mělo být umožňováno odečítání příspěvků k dobročinným a vzdělávacím účelům ze zdaňovaného základu. Takové příspěvky by měly být poskytovány jednotlivcům, kteří jsou konečnými vlastníky majetku v naší společnosti.

Lidé, kteří naléhají na rozšíření odečitatelnosti takových příspěvků korporací ve jménu svobodného podnikání, ve skutečnosti jednají proti svým vlastním zájmům. Proti systému moderního podnikání je nejčastěji namítáno, že zahrnuje oddělení vlastnictví a řízení - že se korporace staly společenskými institucemi, které si jednají, jak se jim zachce, a jejichž nezodpovědní výkonní ředitelé neslouží zájmům svých akcionářů. Toto obvinění není pravdivé. Směr, kterým se politický vývoj ubírá - čili umožňování korporacím, aby přispívaly na dobročinné účely a aby tuto částku odečítaly ze základu zdaňovaného důchodovou daní - představuje krok směrem k vytvoření skutečného rozchodu mezi vlastnictvím a řízením a k podkopání základní podstaty a charakteru naší společnosti. Je to krok směrem od individualistické společnosti ke korporativnímu státu.

Kapitola IX

Poskytování licencí k vykonávání povolání

Odstranění středověkého cechovního systému představovalo nezbytný první krok k rozvoji svobody v západním světě. Bylo to znamení triumfu liberálních myšlenek. V polovině devatenáctého století bylo ve Velké Británii, Spojených státech a v menším rozsahu v kontinentální Evropě široce uznáváno, že lidé mohou provozovat takový obchod nebo povolání, jaké si přejí, aniž by jim k tomu vláda nebo polovládní úřady musely dávat svolení. V posledních desetiletích došlo k určitému ústupu od tohoto názoru projevujícím se ve zvýšené tendenci k omezování určitých povolání na jednotlivce, kteří dostali k jejich vykonávání licenci od státu.

Tato omezení svobody jednotlivců používat své zdroje podle svého přání jsou důležitá sama o sobě. Navíc představují další odlišnou třídu problémů, na něž můžeme aplikovat principy, které jsme rozvinuli v prvních dvou kapitolách.

Nejprve budu diskutovat problém obecně a potom jako konkrétní příklad při omezení vykonávání lékařského povolání. Lékařství jsem si vybral proto, že mi připadá žádoucí rozebírat ta omezení, která mohou být obhajována nejsilnějšími argumenty. Rozebíráním očividných případů se mnoho naučit nelze. Mám podezření, že většina lidí, a možná i většina liberálů, je přesvědčena, že je potřebné omezit vykonávání lékařského povolání na lidi, kteří dostali od státu licenci. Souhlasím s tím, že argument ve prospěch udělování licencí je v lékařství silnější než v ostatních oblastech. Závěr, ke kterému dospěji, však zní, že liberální principy neospravedlňují udělování licencí ani v lékařství a ve skutečnosti, že důsledky udělování licence státem v oblasti lékařství byly nežádoucí.

Dvojznačnost vládního omezování ekonomických aktivit, do nichž se mohou lidé zapojovat

Udělování licencí představuje speciální případ mnohem obecnějšího a rozšířenějšího jevu, totiž nařízení, že jednotlivci se nemohou zapojovat do určitých ekonomických aktivit, pokud nesplní podmínky předepsané ustanoveným vládním úřadem. Konkrétním příkladem explicitního systému specifikování, kterým jednotlivcům má být povoleno provozovat určité povolání, byly středověké cechy. Jiný příklad představuje indický kastovní systém. Tato omezení byla zavedena ve značném rozsahu v kastovním

systému a v menším rozsahu v systému cechu spíše v důsledku obecných společných zvyků než explicitně prostřednictvím vlády.

O kastovním systému je značně rozšířená představa, že povolání každé osoby je zcela určováno tím, ve které kastě se narodí. Ekonomovi je jasné, že jde o nemožný systém, protože předepisuje strnulé rozdělení osob mezi povolání určené pouze mírami porodnosti a nikoliv všemi podmínkami poptávky. Takto tento systém samozřejmě nefungoval. Platilo a do určité míry platí dodnes, že omezené množství pracovních míst v jistých povoláních bylo rezervováno pro členy určitých kast, ale tomuto povolání se nevěnovali všichni příslušníci kasty. Existovala některá obecná povolání (jako např. hrubé zemědělské práce), do kterých se mohli zapojovat členové různých kast. To umožňovalo, aby se nabídka lidí různých povolání přizpůsobovala poptávce po jejich službách.

Obdobou tohoto jevu v současné době jsou zákony o spravedlivém obchodu, dovozní kvóty, produkční kvóty, omezení zaměstnanosti ze strany odborů apod. Ve všech těchto případech určuje vládní úřad podmínky, za kterých se jednotlivci mohou věnovat určitým činnostem, čili podmínky, za kterých je jednotlivcům umožňováno uzavírat navzájem dohody. Společným rysem těchto příkladů, stejně jako udělování licencí, je, že zákonodárství působí ve prospěch skupin výrobců. U licencí tuto skupinu výrobců představuje obvykle cech. V jiných případech se může jednat o skupinu výrobců určité komodity, kteří žádají tarify, o skupinu maloobchodníků, usilujících o ochranu před konkurencí ze strany rozsáhlé sítě jiných obchodů, které je odírají, o skupiny producentů ropy, farmářů či pracovníků v ocelářském průmyslu.

Udělování licencí k provozování určitého povolání je nyní značně rozšířené. Podle Waltera Gellhorna, který je autorem nejlepšího stručného přehledu, jaký znám, "bylo v roce 1952 udělováno povolení na základě licencí prostřednictvím zákonů v jednotlivých státech ve více než 80 jednotlivých povoláních vyjma živností, jako např. v restauracích a společnostech provozujících taxislužbu. Vedle těchto státních zákonů existují četná místní nařízení, nemluvě o federálních předpisech, které vyžadují udělení licencí pro tak rozdílná povolání, jako je rozhlasový reportér či pracovník komise vyčleňující dobytek pro porážku. Již v roce 1938 rozšířil jeden stát, Severní Karolína, platnost svého zákona na 60 povolání. Nepřekvapuje, že státní zákony postihly stejně lékárníky, účetní a zubaře jako i zdravotníky a psychology, prubíře a architekty, veterináře a knihovníky. Nakolik však člověka potěší, když zjistí, že jsou licence udělovány operátorům mlátiček či prodávacům zlomkového tabáku? Třídičům vajec, cvičitelům slepeckých psů, hubitelům hmyzu

a prodavačům jachet, dřevorubcům a kopáčům. studní, pokrývačům a pěstitelům brambor? A co hypertrichologové (trichologie = nauka o vlasech, pozn. překl.), kteří dostávají licence v Connecticutu, kde odstraňují nadbytečné a neviditelné vlasy s důstojností přiměřenou jejich vznešeně znějícímu titulu?“²⁹). Ve snaze přesvědčit zákonodárce o nutnosti přijetí opatření na poskytování licencí se vždy jako ospravedlňující argument uvádí nutnost ochrany veřejných zájmů. Tlak na zákonodárce, aby přijali udělování licencí pro výkon jednotlivých povolání, však zřídka kdy přichází ze strany veřejnosti, která byla příslušníky jednotlivých povolání okradena nebo jinak zneužívána. Naopak, tento tlak přichází vždy ze strany samotných příslušníků povolání. Oni samozřejmě vědí mnohem lépe než kdo jiný, nakolik zákazníka vykořisťují, a proto si snad mohou činit nárok na odborné znalosti.

Podobně dohody o poskytování licencí zahrnují téměř vždy vykonávání kontroly ze strany příslušníků daného povolání. Opět je to jistým způsobem zcela přirozené. Má-li být omezen výkon instalatérského povolání na ty, kteří mají požadované schopnosti a zručnost poskytovat svým zákazníkům dobré služby, jsou zjevně pouze instalatéři schopni posoudit, kdo by měl licenci dostat. Výbor nebo jiný orgán, který licenci uděluje, se tudíž skládá téměř vždy především z instalatérů či z lékárníků, nebo z lékařů, nebo z příslušníků jakéhokoli jiného povolání, k jehož vykonávání má být licence udělena.

Gellhorn poukazuje, že “sedmdesát pět procent výborů pro udělování licencí, které v této zemi fungují, se skládá výlučně z těch, kterým byla pro výkon povolání v dané oblasti licence udělena. Tito lidé, z nichž většina pracuje v těchto výborech pouze na částečný úvazek, mohou mít v řadě rozhodnutí přijímaných ohledně požadavků na připuštění ostatních a na standardy, které musí majitele licencí dodržovat, přímý ekonomický zájem. Ještě důležitější je skutečnost, že zpravidla představují přímo zástupce organizovaných skupin v rámci těchto povolání. Jsou obvykle těmito skupinami jmenování a toto jmenování je krokem ke guvernéřskému či jinému jmenování, jež pak zůstává mnohdy pouhou formalitou. Často je tato formalita pomínuta úplně a jmenování je provedeno přímo sdružením v příslušném povolání, jako je tomu s balzamovači v Severní Karolině, se zubaři v Alabamě, s psychology ve Virginii, s lékaři v Marylandu a s advokáty ve Washingtonu“³⁰).

Udělování licencí vede tudíž často ke vzniku středověkého cechovního druhu regulace, kdy stát uděluje příslušníkům jisté profese moc. Pokud to může laik posoudit, často jsou při určování, kdo má licenci dostat a kdo nikoliv, zvažovány v praxi takové faktory, které nemají k odborné

schopnosti žádný vztah. To nepřekvapuje. Pokud má několik málo jednotlivců rozhodnout o tom, mohou-li jednotlivci provozovat povolání, je pravděpodobné, že vstoupí do hry řada nepodstatných úvah. Jaké tyto nepodstatné úvahy skutečně budou, to bude záviset na osobnostech členů výboru pro udělování licencí a na duchu dané doby. Gellhorn zaznamenává rozsah, v jakém byla pro různá povolání požadována přísaha věrnosti v době, kdy se zemí plížil strach z komunistické podvratné činnosti. Uvádí, že "texaský zákon z roku 1952 požaduje na každém uchazeči o licenci lékárníka přísahu, že není členem komunistické strany nebo že s ní není nikterak spojen, že nevěří v nutnost svržení vlády Spojených států silou či jinými nezákonnými nebo mimoústavními prostředky, že ani nepodporuje skupinu, která by o to usilovala, a není jejím členem. Vztah mezi jeho přísahou na jedné straně a na druhé straně zdravím veřejnosti, jejíž zájem je údajně udělováním licencí lékárníkům chráněn, je poněkud zastřený. O nic zjevnější není ospravedlnění požadavku přísahy profesionálních boxerů a zápasníků ve státě Indiana, že nejsou podvratnými živly . . . Mladý učitel na vyšší hudební škole poté, co byl přinucen po svém odhalení coby komunista rezignovat, měl problémy sehnat v distriktu Columbia práci jako ladič pian, protože byl, věru, poslušen komunistické disciplíny. Veterináři ve státě Washington nemohou ošetřit nemocnou krávu nebo kočku, pokud nepodepíšíou nejprve přísahu, že nejsou komunisté".³¹⁾

Ať je postoj člověka ke komunismu jakýkoliv, je vztah mezi zavedenými požadavky a kvalitou, kterou zamýšlí udělování licencí dosáhnout, dosti přitažen za vlasy. Rozsah, kam až tyto požadavky zacházejí, bývá občas směšný. Několik dalších citací z Gellhorna může sloužit pro zasmání.³²⁾

Jeden z nejzábavnějších souborů regulačních opatření je určený pro holiče, kteří musejí žádat o licenci v mnoha místech. Zde je ukázka ze zákona, který byl prohlášen soudem v Marylandu za neplatný, ale kdy lze nalézt jemu podobný jazyk v opatřeních mnoha států, která byla prohlášena za legální. "Na soud učinilo spíše hrozný než dobrý dojem právní nařízení, že noví holiči musejí obdržet formální instrukce v oblasti vědeckých základů holičství, hygieny, bakteriologie, histologie vlasů, kůže, nehtů, svalů a nervů, struktury hlavy, tváře a krku, základní chemie vztahující se ke sterilizaci a k dezinfekčním prostředkům, chorob kůže, vlasů, žláz a nehtů, stříhání, holení a úpravy, česání, barvení a děláním přelivů vlasů".³³⁾ A ještě jedna citace týkající se holičů: "Ani v jednom z osmnácti států zahrnutých do vzorku studie o regulaci v oblasti holičství v roce 1929 nebylo na uchazeči požadováno, aby absolvoval holičskou univerzitu, ačkoliv u všech bylo požadováno, aby se vyučili. Dnes je obvyklé, že státy trvají na absolvování školy pro holiče, která neposkytuje méně (a mnohdy je to

mnohem více) než tisíc hodin školení v teoretických předmětech jako je sterilizace nástrojů, a teprve poté musí následovat samotné vyučení³⁴⁾. Věřím, že tyto citace jasně ukazují, že udělování licencí je něčím více než triviální ilustrací problému státních zásahů, že již v této zemi představuje vážné ohrožení svobody jednotlivců věnovat se různým činnostem podle své vlastní volby a že s tím, jak pokračuje tlak na zákonodárce, aby udělování licencí dále rozšířili, hrozí přerůst v mnohem vážnější problém.

Než budeme diskutovat o výhodách a nevýhodách systému poskytování licencí stojí za to si povšimnout, proč u nás byl tento systém zaveden a o jakém obecném politickém problému tendence k přijímání takových speciálních zákonů svědčí. Prohlášení velkého počtu zákonodárců z různých států, že noví holiči musí být schvalováni výborem ostatních holičů, může stěžít sloužit jako přesvědčivý odkaz, že má veřejnost na existenci takového zákona zájem. Vysvětlení je určité jiné. Spočívá v tom, že skupina výrobců bývá obvykle více politicky organizovaná než spotřebitelé. Na tuto skutečnost je často poukazováno, ale důraz na ni nemůže být nikdy přehnaný.³⁵⁾ Každý z nás je zároveň výrobcem a spotřebitelem. Jsme však mnohem více specializováni a mnohem větší část pozornosti věnujeme naší činnosti coby výrobci než jako spotřebitelé. Spotřebováváme doslova tisíce, ne-li miliony výrobků. Výsledkem je, že všichni lidé stejného povolání - jako např. holiči nebo lékaři - mají nesmírný zájem o specifické problémy týkající se jejich činnosti a jsou ochotni věnovat značnou energii, aby se s nimi nějak vypořádali. Ti z nás, kteří na druhé straně vůbec služby holičů používají, se nechávají holit jenom zřídka a holičům platí pouze menší část svého příjmu. Naše zájmy jsou náhodné. Stěží by byl někdo z nás ochoten věnovat dostatek času a navštěvovat zákonodárce, aby svědčil proti zlotřilosti, jakou omezování možnosti provozovat holičství znamená. Totéž platí pro tarify. Skupiny, které se domnívají, že mají speciální zájem na určitých konkrétních tarifech, jsou koncentrované skupiny, pro které daný problém hodně znamená. Zájem veřejnosti je široce rozptýlen. Pokud tedy existuje nějaké obecné uspořádání, které by vyvažovalo tlaky speciálních zájmů, budou mít tudíž skupiny výrobců nevyhnutelně mnohem větší moc a vliv na jednání zákonodárců než jaký budou mít rozdílné a rozptýlené zájmy spotřebitelů. Z tohoto hlediska pak skutečně není ani tak záhadou, proč máme tak mnoho hloupých licenčních zákonů jako proč jich nemáme mnohem více. Záhadou je, jak se nám stále daří ochraňovat relativní svobodu výrobních aktivit jednotlivců, kterou jsme v této zemi, stejně jako v jiných, měli a máme, před vládní kontrolou.

Vidím jediný způsob, jak čelit speciálním skupinám výrobců, a ten spočívá v přijetí obecného předpokladu, podle kterého by se měl stát zdržet uskutečňování jistého druhu činností. Pouze tehdy, je-li široce uznávána nutnost omezit výrazně s ohledem na třídy případů vládní aktivity, může být důkazní břemeno dostatečně důrazně přeneseno na ty, kteří by se od tohoto obecného předpokladu odchylovali, a lze tak rozumně doufat, že bude omezeno rozšiřování speciálních opatření na další oblasti speciálních zájmů. Na tuto skutečnost jsme poukazovali stále a znovu. Je obdobou argumentů pro prvních deset doplňků americké ústavy a obdobou pravidel, kterými by se měla řídit monetární a fiskální politika.

Politické problémy z udělování licencí

Je důležité rozlišovat tři různé úrovně kontroly: za prvé - registrace, za druhé - osvědčení, za třetí - udělení licence.

Registrací rozumím uspořádání, kdy je na jednotlivcích požadováno, pokud chtějí provozovat určitý druh činnosti, aby zapsali své jméno v určitém oficiálním registru. Neexistuje žádné opatření, které by umožňovalo popřít právo provozovat tuto činnost každému, kdo je ochoten své jméno zaregistrovat. Může na něm být požadováno zaplacení poplatku, který slouží buď jako registrační poplatek nebo je součástí daňové soustavy.

Druhou úrovní je osvědčení. Vládní úřad může vydat osvědčení, že jednotlivec má určitou zručnost, ale nemůže žádným způsobem bránit využívání těchto schopností provozováním jakéhokoliv povolání lidem, kteří takové osvědčení nemají. Jedním příkladem je účetnictví. Ve většině států může být účetním kdokoli, ať má úřední osvědčení či nikoli, ale pouze ti lidé, kteří absolvovali určitý test, mohou za svým jménem uvádět titul CPA (Certified Public Accountant - účetní s úředním osvědčením-pozn.překl.), nebo mohou používat ve svých úřadech při podepisování označení účetní s úředním osvědčením. Osvědčení představuje často pouze mezistupeň. V mnoha státech byla tendence omezovat zvýšený počet činností, vyžadujících účetního s úředním osvědčením. S ohledem na tyto činnosti se však už jedná o udělování licencí a nikoli o udělování osvědčení. V některých státech je "architekt" titul, který může být používán pouze těmi, kdo absolvovali určitou zkoušku. To je příklad osvědčení. Nebrání komukoli jinému, aby vstoupil do podnikání a za poplatek radil lidem, jak mají své domy postavit.

Třetí úroveň představuje skutečné udělování licencí. Jedná se o uspořádání, kdy musí každý dostat od uznávaného úřadu licenci, aby

mohl danou činnost provozovat. Licence je více než formalita. Vyžaduje ukázkou jisté kompetence či splnění určitého testu, který je schválně sestaven tak, aby jeho splnění bylo zárukou kompetence. Nikdo, kdo nemá licenci, není oprávněn danou činnost provozovat, a pokud tak učiní, může být pokutován nebo uvězněn.

Chci uvažovat o následující otázce: za jakých okolností, pokud vůbec mohou nastat, lze jeden či druhý z těchto kroků ospravedlnit? Existují tři různé základy, proč by registrace mohla být obhájena konzistentně s liberálními principy.

Za prvé: Může napomáhat při sledování jiných cílů. Dovolte mi ilustraci. Policie se často setkává s akty násilí. Po spáchání trestného činu bývá žádoucí zjistit, kdo měl přístup ke střelným zbraním. Před provedením trestného činu je žádoucí zabránit, aby se zbraně dostaly do rukou lidí, u kterých je pravděpodobné, že je použijí pro trestné činy. Při sledování těchto cílů může napomoci registrace obchodů, kde se prodávají střelné zbraně. Pokud se mohu vrátit k myšlence, kterou jsem několikrát vyslovil v předchozích kapitolách, nikdy samozřejmě nestačí říci, že na základě těchto důvodů by ospravedlnění existovat mohlo, abychom dospěli k závěru, že ospravedlnění existuje. Je nezbytné sestavit ve světle liberálních principů rozvahu výhod a nevýhod. Jediné, co nyní tvrdím, je, že tyto úvahy mohou v některých případech ospravedlnit odsunutí obecného předpokladu, podle kterého by na lidech registrace neměla být vyžadována.

Za druhé: Registrace představuje někdy pouze nástroj k usnadnění zdanění a nic víc. Potom jde o otázku, zda je tato daň přiměřenou metodou získávání příjmů pro financování těch vládních služeb, které jsou považovány za nezbytné, a zda registrace vybírání daní usnadňuje. Může tak činit buď z toho důvodu, že daň je uvalena na osobu, která se registruje, nebo že je osoba provádějící registraci používána jako výběrčí daní. Při vybírání prodejních daní zavedených pro různé spotřební předměty je např. nezbytné mít registr nebo seznam všech míst, kde se zboží, na které byla uvalena daň, prodává.

Za třetí, a zde se jedná o jeden z důvodů ospravedlnění registrace, který je nejbližší našemu hlavnímu zájmu: Registrace může sloužit jako prostředek ochrany spotřebitele před podvodem. Liberální principy obecně přisuzují státu moc zajišťovat plnění smluv a podvod představuje porušení smlouvy. Existují samozřejmě pochybnosti, zda zacházet při ochraně před podvodem předem až tak daleko, protože to znamená zasahování do dobrovolných smluv. Nemyslím si však, že by bylo možné vyloučit na principiálních základech možnost existence určitých činností, u kterých je

natolik pravděpodobné, že povedou k podvodům, aby nebylo žádoucí mít předem seznam lidí, o nichž je známo, že tyto činnosti provozují. Jako jeden z příkladů může sloužit registrace řidičů taxi. Taxikář, který někde v noci někoho naloží, může mít obzvláště dobrou příležitost oloupit ho. Aby bylo takovým praktikám zabráněno, může být žádoucí mít seznam lidí, kteří fungují jako taxikáři, přidělit každému číslo a požádat ho, aby ho připevnil na vozidlo. Potom by stačilo každému, kdo by byl oloupen, pouze si toto číslo zapamatovat. To představuje pouze použití policejní síly k ochraně jednotlivců před násilím ze strany jiných osob a může se jednat o nejhodnější metodu, jak této ochrany dosáhnout.

Osvědčení lze ospravedlnit mnohem obtížněji. Důvodem je skutečnost, že se jedná o něco, co si může obecně trh obstarávat sám. Jedná se o stejný problém, ať už jde o výrobky či o lidmi poskytované služby. V mnoha oblastech existují soukromé osvědčovací úřady, které poskytují osvědčení kompetentnosti určité osoby nebo kvality určitého výrobku. Příkladem systému soukromého osvědčení je "potvrzení o dobrém vedení domácnosti". Pro průmyslové výrobky existují soukromé testovací laboratoře, které vydávají osvědčení o kvalitě konkrétního výrobku. Pro spotřební zboží existují spotřebitelské testovací úřady, z nichž nejznámější ve Spojených státech je Sdružení spotřebitelů a Spotřebitelský průzkum. Úřady vyšší kvality podnikání jsou dobrovolné organizace, které poskytují osvědčení kvality jednotlivým obchodníkům. Technické školy, vyšší školy a univerzity poskytují osvědčení kvality svých absolventů. Jednou z funkcí maloobchodníků a obchodních domů je poskytovat osvědčení kvality mnoha položek, které prodávají. U spotřebitele se vytvořila důvěra v obchod a obchod má na druhé straně zájem tuto důvěru zkoumáním kvality zboží, které prodává, získávat.

Lze však argumentovat, že v několika či dokonce v mnoha případech, nebude osvědčování prováděno natolik důkladně, jak by si jednotlivci přáli a za kolik by byli ochotni zaplatit, protože existuje potíž s udržení důvěrnosti osvědčení. Jde o stejný problém jako u patentů a autorských práv - totiž zda jsou jednotlivci schopni získat protihodnotu služeb, které poskytují ostatním. Vstoupím-li do podnikání v oblasti poskytování osvědčení lidem, nemusí existovat žádný účinný způsob, jak zajistit, abych za poskytnutí osvědčení dostal zaplacen. Když předám svoji informaci o osvědčení jedné osobě, jak jí mohu zabránit, aby ji nepředala ostatním? Při poskytování osvědčení se nemusí vůbec dosáhnout efektivní dobrovolné a účinné směny, a to i přesto, že jde o službu, za kterou by lidé byli ochotni zaplatit, pokud by museli. Jedním způsobem, jak tento,

podobně jako jiné problémy efektů sousedství obejít, je poskytovat osvědčení prostřednictvím vlády.

Dalším možným ospravedlněním poskytování osvědčení je technický monopol. U poskytování osvědčení se vyskytují jisté prvky technického monopolu, neboť náklady na poskytování osvědčení jsou ve značné míře nezávislé na počtu osob, jimž je tato informace předána. V žádném případě však není jasné, že by monopol byl nevyhnutelný.

Ještě obtížnější se mi zdá ospravedlnit poskytování licencí, které v zasahování do práv jednotlivců vstupovat do dobrovolných kontraktů jde ještě dále. Pro poskytování licencí však existují určitá ospravedlnění, o kterých bude muset liberál připustit, že spadají do jeho vlastních představ o přiměřeném jednání vlády, ačkoliv jako vždy musí být poměřovány výhody a nevýhody. Hlavní argument, který je pro liberála podstatný, spočívá v existenci efektů sousedství. Nejjednodušší a nejzřejmější příklad představuje "nekompetentní" lékař, který vyvolá epidemii. Dokud škodí pouze svému pacientu, je to jednoduše otázka dobrovolného kontraktu a směny mezi pacientem a jeho lékařem. V tomto ohledu není pro intervenci žádný důvod. Lze argumentovat, že pokud léčí lékař svého pacienta špatně, může rozpoutat epidemii, která bude způsobovat škodu třetím stranám, jež nejsou do transakce bezprostředně zapojeny. V takovém případě je představitelné, že každý, včetně potenciálního lékaře a pacienta, bude ochoten podrobit se omezení možnosti vykonávat lékařské povolání pouze "kompetentním" osobám, aby bylo zabráněno vzniku takových epidemií.

Zastánci licencí v praxi neargumentují nejčastěji v jejich prospěch tímto způsobem, jenž je v určité míře pro liberály přijatelný, ale spíše přísně paternalistickými argumenty, které na liberály činí malý, nebo nečiní žádný dojem. Říká se, že jednotlivci nejsou sami schopni vybrat si přiměřeně ty, kteří jim poskytují služby: své vlastní lékaře, instalatéry nebo holiče. Většina z nás je prý tudíž nekompetentní a musíme být proti své vlastní neznalosti chráněni. To vede k tvrzení, že jako voliči musíme chránit sebe jako spotřebitele před naší vlastní neznalostí, a to tak, že se budeme starat, aby lidé nebyli obsluhováni nekompetentními lékaři či instalatéry nebo holiči.

Doposud jsem uváděl argumenty ve prospěch registrace, udělování osvědčení a licencí. Je jasné, že u všech tří případů existují také výrazné společenské náklady, s nimiž musí být každá ze zmiňovaných výhod porovnávána. Některé z těchto společenských nákladů jsem již naznačil a podrobněji je budu ilustrovat na případě lékařství, ale může být prospěšné zaznamenat je na tomto místě v obecné podobě.

Nejvíce zřejmým společenským nákladem je, že každé z těchto opatření se stává, ať už se jedná o registraci, poskytování osvědčení nebo udělování licencí, nástrojem v rukou speciální skupiny výrobců, který slouží k získání monopolního postavení na úkor zbytku společnosti. Tomuto výsledku se nelze žádným způsobem vyhnout. Lze vymyslet ten či onen soubor procedurálních opatření, která mají takovému výsledku zamezit, ale žádný z nich patrně neodstraní problém, který vyvstává v souvislosti s vyšší koncentrací moci výrobců než spotřebitelů. Lidé, kteří mají na takovém uspořádání největší zájem, kteří budou nejvíce naléhat na jeho zavedení a kteří budou nejvíce zainteresováni na jeho spravování, budou lidé z příslušného povolání nebo oblasti, o niž se jedná. Budou nevyhnutelně tlačit na to, aby registrace byla rozšířena na udělování osvědčení a to, aby bylo rozšířeno na udělování licencí. Jakmile jednou budou licence zavedeny, lidé, kteří by mohli projevit zájem na odstranění regulačních opatření, budou svého vlivu zbaveni. Nedostanou licenci, budou tudíž muset přejít do jiného povolání a ztratí na celé věci zájem. Výsledkem tedy nevyhnutelně je kontrola vstupu ze strany příslušníků daného povolání, a tudíž vytvoření monopolní pozice.

V tomto ohledu je udělování osvědčení mnohem méně škodlivé. Dojde-li k tomu, že majitelé osvědčení "zneužijí", pokud při udělování osvědčení vyžadují na nově přichozích do dané oblasti podnikání splnění příliš přísných požadavků, a tak výrazně omezují počet těch, kteří danou činnost provozují, bude cenový rozdíl mezi majiteli osvědčení a těmi, kteří ho nemají, dostatečně velký, aby přinutil veřejnost využívat služeb podnikatelů, jež osvědčení nemají. Technicky řečeno to znamená, že pružnost poptávky po službách těch, kdož osvědčení mají, bude dostatečně velká a rozsah, ve kterém mohou využít svého speciálního postavení k vykořisťování veřejnosti, bude dosti omezený.

Udělování osvědčení bez udělování licencí je tudíž kompromisem, který zachovává značný rozsah ochrany před monopolizací. Má rovněž své nevýhody, ale stojí za poznamenání, že důvody uváděné ve prospěch udělování licencí, a především pak paternalistický důvod, jsou téměř úplně uspokojeny již samotným udělováním osvědčení. Pokud je argumentováno, že jsme příliš nevědomí na to, abychom rozpoznali, kdo je dobrý, tak jediné, co potřebujeme, je mít dostupné relevantní informace. Pokud je v dostatečné míře budeme mít, a přesto budeme chtít jít k někomu, kdo nemá osvědčení, pak je to naše záležitost a nemůžeme si stěžovat, že jsme nebyli informováni. Protože tak lze vyhovět plně argumentům ve prospěch licencí ze strany lidí, jež nejsou členy daných povolání, prostřednictvím poskytování osvědčení. Já sám mohu stěží přijít

na nějaký důvod, proč by mělo být ospravedlněno spíše udělování licencí než udělování osvědčení.

Dokonce i registrace s sebou nese výrazné společenské náklady. Představuje důležitý první krok směrem k systému, ve kterém každý jednotlivec musí nosit identifikační kartu a předtím než něco udělá, musí o svém záměru informovat úřady. Registrace má navíc sklon být, jak již bylo řečeno, prvním krokem směrem k udělování osvědčení a licencí.

Udělování lékařských licencí

Lékařské povolání patří mezi ty, jehož vykonávání bylo po dlouhou dobu omezováno pouze na lidi, kteří dostali licenci. Zdálo by se, že na otázku, zda "bychom měli nechat nekompetentní lékaře vykonávat praxi", existuje ihned záporná odpověď. Chci však upozornit, že delší uvažování může dát popud k zamyšlení.

Udělování licencí je především klíčem ke kontrole, kterou mohou vykonávat příslušníci tohoto povolání, pokud jde o počet lékařů. Abychom porozuměli, proč tomu tak je, je potřeba trochu prodiskutovat strukturu lékařské profese. Americká lékařská společnost představuje možná nejsilnější odborovou organizaci ve Spojených státech. Podstata síly monopolů spočívá v jejich moci omezovat počet členů, kteří mohou danou profesi provozovat. Toto omezení lze realizovat nepřímo schopností zajišťovat vyšší mzdu, než jaká by jinak převažovala. Pokud je možné takovou mzdu zaručit, omezí se počet členů, kteří budou moci dostat práci, a nepřímo tak i počet lidí provozujících dané povolání. Tato technika omezování má nevýhody. Existuje vždy nespokojená skupina lidí, kteří se budou snažit, aby dané povolání mohli vykonávat. Odbory jsou na tom mnohem lépe, když mohou počet lidí vstupujících do určitého povolání ovlivňovat přímo - ať se snaží dostat v něm místo. Rozladění a nespokojení jsou vyloučení na samém začátku a odbory se o ně nemusí zajímat.

V této pozici je Americká lékařská společnost. Patří mezi odborové organizace, které mají možnost omezit počet lidí, jež mohou do profese vstoupit. Jak lze toho dosáhnout? Základní kontrola je vykonávána v etapě přijímání studentů na lékařské školy. Rada pro lékařské vzdělávání a nemocnice při Americké lékařské společnosti (dále Rada) schvaluje přijímání studentů do lékařských škol. Aby se taková škola dostala na její seznam schválených škol a aby na něm zůstala, musí vyhovovat požadavkům Rady. Pravomoc Rady se projevovala v různých dobách, kdy existoval tlak na omezení počtu studentů. Během deprese ve 30. letech např. napsala Rada dopis na různé lékařské školy, v němž bylo uvedeno, že

přijímají více studentů, než kolika je možno poskytnout přiměřené vzdělání. Během příštího roku či dvou omezila každá škola počet přijímaných studentů, čímž byl poskytnut velmi silný předpokládaný důkaz, že doporučení určitým způsobem působilo.

Proč má schvalování Rady takovou váhu? Pokud Rada zneužívá svoji moc, proč nevznikají neschválené lékařské školy? Odpověď zní, že téměř ve všech státech Spojených států musí dostat člověk licenci, aby mohl lékařské povolání vykonávat, a aby licenci dostal, musí být absolventem schválené školy. V téměř každém státě je seznam schválených škol totožný se seznamem škol schválených Radou pro lékařské vzdělávání a nemocnice při Americké lékařské společnosti. To je důvod, proč poskytování licencí představuje účinnou kontrolu vstupu do povolání. Má dvojí účinek. Na jedné straně jsou členové komisí udělujících licence vždy lékaři a mají tudíž možnost určité kontroly v etapě, kdy uchazeč o licenci žádá. Účinek této kontroly je ve srovnání s kontrolou při vstupu na lékařské školy poněkud omezen. Téměř ve všech povoláních, která vyžadují licence, mohou lidé usilovat o připuštění více než jednou. Pokud o to někdo usiluje delší dobu a ve více jurisdikcích, je pravděpodobné, že se mu to dříve nebo později podaří. Protože již vynaloží na získání svého vzdělání peníze a čas, bude mít silný zájem na tom, aby se takto o připuštění pokoušel. Poskytování licencí, které začíná fungovat až tehdy, když už člověk absolvoval přípravu, ovlivňuje tudíž vstup do určitého povolání především tím, že zvyšuje náklady přístupu k němu, neboť jednak může trvat delší dobu než se to podaří, a jednak existuje vždy určitá nejistota, zda to vyjde. Toto zvýšení nákladů není ale zdaleka tak účinným prostředkem zamezení vstupu, jako je jím zabránění v přístupu zahájení lékařské kariéry vůbec. Pokud je zájemce eliminován již v počátečním stadiu vstupu do školy, nikdy se neobjeví jako kandidát u zkoušky. V této etapě potíže nikdy nemusí působit. Účinný způsob, jak získat kontrolu nad počtem osob v daném povolání, spočívá tudíž v získání kontroly nad počtem osob přijímaných do odborných škol.

Kontrola přístupu do lékařských škol a pozdější udělování licencí umožňuje omezit vstup do povolání dvěma způsoby. Méně zřejmý ale patrně mnohem důležitější způsob spočívá ve vytvoření standardů pro přijetí a udělení licencí, jež činí vstup natolik obtížným, že většinou odstraší mladé lidi od toho, aby se o něj pokoušeli. Ačkoliv většina států vyžaduje před vstupem na lékařské školy pouze dva roky vzdělání na vyšší škole, uchazeči jsou téměř ve všech případech absolventi čtyřleté vyšší školy. Podobně bylo prodlouženo samotné lékařské studium, především díky mnohem přísnějšímu postgraduálnímu studiu.

Jen tak mimochodem, právníci nebyli nikdy při získávání kontroly v okamžiku připouštění do odborných škol tak úspěšní jako lékaři, ačkoliv se ubírají stejným směrem. Důvod je k zasmání. Téměř všechny školy, které jsou na seznamu Amerického sdružení advokátů jako schválené, jsou výlučně řádné celodenní školy, téměř žádná večerní škola schválena nebyla. Na druhé straně mnozí státní zákonodárci jsou absolventy večerních škol. Kdyby hlasovali, aby byl přístup do této profese omezen absolventům večerních škol, ve skutečnosti by vlastně odhlasovali, že nejsou kvalifikováni. Jejich váhavost odsoudit svoji vlastní neschopnost byla hlavním faktorem, který napomáhal omezit rozsah, ve kterém se právům podařilo napodobit lékařství. Já sám jsem se požadavkům ohledně připuštění k vykonávání činnosti v oblasti práva nijak rozsáhle řadu let nevěnoval, ale vím, že toto omezení se rozpadá. Větší přebytek studentů znamená, že mnohem větší část z nich navštěvuje řádné právní školy, a tak se složení zákonodárců mění.

Vraťme se ale zpět k lékařství. Nejdůležitějším zdrojem kontroly vstupu ze strany příslušníků profese jsou opatření týkající se absolvování schválených škol. Příslušníci profese používali tuto kontrolu k omezování počtu členů. Abychom se vyhnuli nedorozumění, dovoluji mi zdůraznit, že netvrdím, že přední lékaři či lidé ve vedení Rady pro lékařské vzdělání a nemocnice dělají vědomě všechno možné, aby za účelem zvýšení svých příjmů omezili vstup ostatním. Tímto způsobem to nefunguje. Dokonce i když tito lidé výslovně hovoří o potřebě omezit počet pracovníků v profesi kvůli zvýšení příjmů, vždy budou tuto politiku ospravedlňovat tím, že pokud je připuštěno do profese "příliš" mnoho lidí, sníží to jejich příjmy, takže budou nuceni uchýlit se k neetickým praktikám za účelem získání "patříčných" příjmů. Argumentují, že jediný způsob, jak lze zachovat etické způsoby, spočívá v udržování příjmu lidí na určité úrovni odpovídající zásluhám a potřebnosti lékařské profese. Musím se přiznat, že tato argumentace mi vždy připadala napadnutelná z důvodů jak etických, tak faktických. Je velice zvláštní, když přední lékaři musejí veřejně prohlašovat, že aby oni a jejich kolegové byli etičtí, musejí být zaplacení. A pokud by tomu tak bylo, pochybuji, že by cena měla nějaké hranice. Zdá se, že mezi chudobou a poctivostí je malá závislost. Spíše by člověk očekával opak. Nepoctivost se nemusí vyplácet vždy, ale někdy určitě ano.

Na základě těchto důvodů je kontrola vstupu výslovně ospravedlňována pouze v takových obdobích, jako byla "Velká deprese", kdy existuje relativně vysoká nezaměstnanost a nízké příjmy. V normálních dobách je toto zdůvodnění odlišné. Zakládá se na tom, že členové lékařského povolání chtějí zvýšit to, co považují za standard "kvality" své

profese. Takové zdůvodnění se vyznačuje obecnou vadou, která znemožňuje správné porozumění fungování ekonomického systému - totiž neschopnosti rozlišovat mezi technickou a ekonomickou efektivností.

Následující příběh o právnících možná tento bod objasní. Jeden z mých kolegů použil na setkání právníků, kde se diskutovaly problémy připouštění k povolání, při argumentaci proti restriktivním standardům připouštění analogii z automobilového průmyslu. Nebylo by absurdní, uvedl, kdyby zástupci automobilového průmyslu prohlásili, že nikdo nesmí řídit vůz nízké kvality, a tudíž žádný výrobce automobilů by nesměl vyrábět auto, které by nedosahovalo kvalit Cadillacu? Jeden člen obecnstva vstal a s analogií souhlasil, přičemž samozřejmě argumentoval, že země si nemůže dovolit jiné právníky než ty, kteří dosahují kvalit Cadillacu! Obvykle takto vypadá profesionální postoj. Členové se dívají pouze na technickou stránku výkonnosti a ve skutečnosti tvrdí, že musíme mít pouze prvořadé lékaře, i kdyby to znamenalo, že někteří lidé nedostanou lékařské ošetření - ačkoliv to samozřejmě nikdy takto nestaví. Názor, že by lidé měli dostávat vždy pouze "optimální" lékařské služby, vedl nicméně vždy k restriktivní politice, udržující počet lékařů nízký. Nechci samozřejmě tvrdit, že působí jedinečně tato síla. Tvrdím pouze, že tento druh úvah vede mnohé lékaře, kteří to jinak myslí dobře, k podpoře politiky, kterou by jinak hned odmítli, kdyby neměli po ruce toto uklidňující vysvětlení.

Je snadné ukázat, že kvalita představuje pouze zdůvodnění a nikoliv základní příčiny omezení. Rada pro lékařskou výchovu a nemocnice při Americké lékařské společnosti používala svoji moc k omezování počtu členů způsoby, které nemohou mít vůbec žádný vztah ke kvalitě. Nejjednodušším příkladem je její doporučení různým státům, aby mezi požadavky na umožnění vykonávání lékařského povolání zařadily občanství v daném státě. Nemohu si nikterak představit, v jakém smyslu by to mohlo být podstatné pro kvalitu lékařů. Podobný požadavek, který se příležitostně snažili prosadit, zněl, aby zkouška k udělení licence byla v angličtině. Dramatický důkaz moci a síly sdružení a zároveň nedostatku ve vztahu ke kvalitě poskytuje jedno číslo, které mně vždy připadalo jednoznačné. Po roce 1933, kdy se v Německu dostal k moci Hitler, docházelo ke značnému odlivu odborníků z Německa, Rakouska a jiných zemí, samozřejmě včetně lékařů, kteří chtěli působit ve Spojených státech. Počet v zahraničí připravených lékařů, kterým bylo umožněno vykonávat praxi ve Spojených státech, byl pět let po roce 1933 stejný jako pět let před tímto rokem. To nebyl samozřejmě výsledek přirozeného chodu událostí. Hrozba ze strany těchto dalších lékařů vedla k výraznému zpřísnění požadavků na zahraniční lékaře, což pro ně představovalo značné náklady.

Je jasné, že udělování licencí je klíčem k možnosti lékařské profese omezovat počet lékařů vykonávajících praxi. Rovněž je klíčem k její schopnosti omezovat technologické a organizační změny způsobu vykonávání lékařské praxe. Americká lékařská společnost se neustále stavěla proti praxi skupinového lékařství a proti předem placenému zdravotnímu pojištění. Tyto metody mohou mít klady a zápory, ale představují technologické inovace, které by lidé měli mít možnost vyzkoušet, pokud si to přejí. Není žádný důvod přesvědčivě tvrdit, že optimální technickou metodou organizování lékařské praxe je praxe nezávislých lékařů. Možná optimálním způsobem je skupinová praxe, možná je to poskytování lékařských služeb korporacemi. Měli bychom mít systém, ve kterém lze vyzkoušet všechny možnosti.

Americká lékařská společnost takovým pokusům odolávala a měla schopnost jejich uskutečnění účinně zabráňovat. Bylo tomu tak proto, že díky systému licencí mohla nepřímou kontrolou přístup k výkonu praxe v nemocnicích. Rada pro lékařskou výchovu a nemocnice schvaluje nejen lékařské školy, ale i nemocnice. Aby byl lékař připuštěn k výkonu praxe ve "schválené" nemocnici, musí být obvykle schválen svým obvodním lékařským sdružením nebo nemocničním výborem. Proč nemohou vzniknout neschválené nemocnice? Protože, aby za současných ekonomických podmínek mohla nemocnice fungovat, musí mít přísun ordinářů. Podle zákonů o udělování licencí však ve většině států musí mít kandidáti určitou zkušenost jako ordináři, aby byli do praxe připuštěni, a tu lze získat jen v "schválených" nemocnicích. Seznam "schválených" nemocnic je obvykle totožný se seznamem Rady pro lékařskou výchovu a nemocnice. Zákon o udělování licencí tudíž poskytuje lékařské profesi možnost kontrolovat nemocnice i školy. V tom je klíč k vysvětlení relativně úspěšné opozice Americké lékařské společnosti vůči různým druhům skupinové praxe. Skupiny byly schopny přežít pouze v několika málo případech. V distriktu Columbia jedině z toho důvodu, že se jim povedlo zažalovat Americkou lékařskou společnost na základě Shermanova antitrustového zákona a že tuto při vyhrály, v dalších několika málo případech uspěly ze zvláštních příčin. Není však pochyb o tom, že tendence ke vzniku skupinové praxe byla opozicí ze strany Americké lékařské společnosti značně brzděna.

Je mimochodem zajímavé, že lékařská společnost vystupuje pouze proti jednomu typu skupinové praxe, totiž proti skupinové praxi využívající předem zaplacené pojištění. Zdá se, že ekonomický důvod spočívá v odstranění možnosti uskutečňovat diskriminační cenovou tvorbu.³⁶⁾

Je jasné, že udělování licencí tvoří jádro omezování vstupu a že s sebou nese značné společenské náklady jak pro jednotlivce, kteří chtějí vykonávat lékařskou praxi a kterým je v tom bráněno, tak pro veřejnost, která by si chtěla lékařské služby koupit, ale nemůže. Dovolte mi nyní položit následující otázku: Má udělování licencí zmiňované příznivé vlivy?

Vede v první řadě opravdu ke zvýšení standardů kompetencí? Z několika důvodů není v žádném případě jasné, že tomu tak ve skutečné lékařské praxi je. Především, kdykoliv se vytvoří nějaká překážka pro vstup do určité oblasti, vznikne zájem nějakým způsobem ji obejít a lékařství není samozřejmě žádnou výjimkou. Vzestup chiropraxe není nezávislý na omezování vstupu do oblasti lékařství. Naopak, v určité míře představuje pokus nalézt způsob, jak omezení vstupu obejít. Každý, komu se to podaří, pak sám usiluje o získání licence a o zavedení omezení. Výsledkem je vznik různých úrovní a druhů lékařské praxe umožňující rozlišovat mezi tím, co je označováno jako skutečná lékařská praxe, a jejími náhražkami jako chiropraxe, zázračné léčení apod. Je docela dobře možné, že kvalita těchto alternativních způsobů léčení bude ve srovnání s řádnou lékařskou praxí mnohem nižší než by tomu bylo bez omezení vstupu do lékařství.

Obecněji platí, že pokud je počet lékařů nižší než jaký by jinak byl, a pokud jsou všichni plně zaměstnaní, jak tomu obvykle je, pak to znamená, že se při studiu dostává budoucím lékařům menšího celkového počtu lékařské praxe za asistence zkušených lékařů - neboli že je k dispozici méně lékařských "člověkohodin" praxe. Alternativou je poskytování praktické výchovy někým nezkušeným. Částečně to mohou a musí být lidé, kteří nemají vůbec žádnou odbornou kvalifikaci. Situace je však daleko extrémnější. Pokud má být vykonávání lékařské praxe omezeno jen na ty, kterým byla udělena licence, je nezbytné definovat, co to lékařská praxe je a že zaměstnávání přebytečné pracovní síly není něco, co se týká pouze železnic. Při daném výkladu statutu zakazujícího neautorizované provozování lékařské praxe je vykonávání mnohých věcí, které by jinak mohly být naprosto dobře zvládnuty techniky a jinými zručnými lidmi bez lékařského vzdělání v kvalitě Cadillacu, omezeno pouze na lékaře vlastní licenci. Nejsem natolik technický typ, abych mohl uvést plný seznam. Pouze vím, že ti, kteří se touto otázkou zabývali, uvádějí, že existuje sklon zahrnovat pod "lékařskou praxi" stále širší okruh činností, jež by mohli naprosto dobře provádět technici. Výškolení lékaři věnují značnou část svého času věcem, které by mohli dobře obstarat jiní. Výsledkem je drastické omezení lékařské péče. Relevantní průměrnou kvalitu lékařské péče, pokud si lze vůbec takový pojem představit, nelze jednoduše získat zprůměrováním kvality péče, která je daná. To by bylo jako posuzovat

účinnost lékařského ošetření tak, že by se brali v úvahu jen ti, kdo přežili. Je nutné také vzít v úvahu skutečnost, že omezení rovněž snižují rozsah lékařské péče. Výsledkem může docela dobře být, že se v důsledku tohoto omezení průměrná úroveň kompetence v nějakém významném smyslu snížila.

Ani tyto poznámky nejdou dostatečně daleko, protože uvažují situaci v daném časovém okamžiku a neberou v úvahu změny v průběhu času. Změny v jakémkoliv vědním oboru nebo oblasti jsou často výsledkem práce jednoho z mnoha potřebných a šarlatánů a lidí, kteří nemají v dané profesi žádné postavení. V lékařské profesi je za současných okolností velice obtížné pustit se do nějakého výzkumu nebo experimentování, pokud člověk není příslušníkem profese. Pokud jste členem dané profese a chcete si se svými kolegy zachovat dobré vztahy, jste v rozsahu experimentování vážně omezeni. "Zázračný lékař" může být pouze šarlatán využívající důvěřivosti pacientů, ale možná jeden z tisíců přinese pro lékařství výrazné zlepšení. Ke znalostem a k poznání existuje spousta různých cest. Výsledkem omezování provozování toho, co se nazývá lékařstvím, a vymezení jeho provozování - jak k tomu máme sklony - na určitou skupinu, která se má především řídit převládající ortodoxií, je omezení rozsahu uskutečňovaného experimentování a tudíž snížení tempa růstu znalostí v této oblasti. To, co platí pro samotný obsah lékařství, platí rovněž, jak jsme již naznačili, pro jeho organizaci. Podrobněji budu diskutovat o tomto bodu níže.

Existuje ještě jiný způsob, jak udělování licencí a s tím spojený monopol vykonávání lékařské praxe vede k její nižší kvalitě. Již jsem naznačil, že udělování licencí snižuje průměrnou kvalitu lékařské praxe omezováním počtu lékařů, krácením celkového počtu hodin, které mají zkušení lékaři k dispozici k vykonávání více než méně důležitých úkolů a snižováním zájmu na provádění výzkumu a vývoje. Snižuje ji rovněž tím, že soukromým jednotlivcům značně ztěžuje inkasování odškodného za zanedbání lékařské povinnosti. Jedním ze způsobů ochrany jednotlivého občana před nekompetencí je ochrana před podvodem a možnost žalovat zanedbání lékařské péče u soudu. Žaloby jsou občas podány a lékaři si značně stěžují, jak mnoho musí platit za pojištění proti zanedbání povinností. Žalob proti zanedbání lékařské péče je však méně a jsou úspěšné v menším počtu případů, než by tomu bylo v případě, kdyby nefungovalo bdělé oko lékařské společnosti. Není snadné získat lékaře, aby vypovídal proti svému kolegovi, musí-li čelit hrozbě, že mu nebude umožněno vykonávat praxi ve "schválené" nemocnici. Svědčit musí obvykle členové poroty, sestavené samotným lékařským sdružením, vždy samozřejmě v údajném zájmu pacientů.

Vezmou-li se v úvahu tyto účinky, já sám jsem přesvědčen, že

- 1) udělování licencí snížilo jak rozsah, tak kvalitu poskytovaných služeb;
- 2) omezilo škálu příležitostí dostupných lidem, kteří by se rádi stali lékaři, a přinutilo je pracovat v povoláních, která považují za méně atraktivní;
- 3) přinutilo veřejnost platit více za méně uspokojivé lékařské služby,
- 4) brzdilo technologický rozvoj jak v oblasti samotného lékařství, tak i v jeho organizaci.

Dospívám k závěru, že poskytování licencí jako požadavek pro provozování lékařské praxe by mělo být zrušeno.

Mám podezření, že poté, co vše toto bylo řečeno, někteří čtenáři podobně jako mnozí, s nimiž jsem tyto otázky diskutoval, řeknou: "Dobře, ale stejně, jak jinak bych se mohl přesvědčit o kvalitě lékaře? I když připustím, že je pravda vše, co jste řekl o nákladech, není poskytování licencí jediným způsobem, jak poskytnout veřejnosti alespoň určitou záruku minimální kvality?" Odpověď částečně zní, že jednak si lidé nevybírají lékaře náhodnou volbou jmen ze seznamu těch, kteří mají licenci, jednak něčí schopnost složit před dvaceti nebo třiceti lety zkoušku může stěží sloužit jako záruka toho, že nyní jeho kvalita není nízká; licence tudíž v současné době nejsou vůbec hlavní či nejdůležitější zárukou alespoň minimální kvality. Hlavní část odpovědi zní ale odlišně. Podle ní sama otázka odhaluje tyranii statu quo ve srovnání s plodností trhu a slabost naší představitosti v oblastech, ve kterých jsme laiky, a dokonce i v těch, kde jsme do jisté míry kompetentní. Dovolte mi spekulativní úvahu ilustrovat, jak by se lékařství vyvíjelo a jaké záruky kvality by vznikly, kdyby v této profesi neexistovala monopolní moc.

Předpokládejme, že každý by mohl vykonávat lékařskou praxi bez omezení, vyjma právní a finanční odpovědnosti za jakoukoliv škodu způsobenou ostatním podvodem či nedbalostí. Domnívám se, že by se lékařství vyvíjelo naprosto jinak. Současný trh lékařské péče - ať byl jakkoliv omezován - určitým způsobem naznačuje, o jaké rozdíly by se jednalo. Značně by se ve spojení s nemocnicemi rozšířila skupinová praxe. Místo individuální praxe a velkých ústavních nemocnic spravovaných vládou či charitativními institucemi by mohla vzniknout lékařská pracovní společenství nebo korporace - lékařské týmy. Tyto týmy by poskytovaly služby základní diagnózy a ošetření, včetně nemocničních služeb. U některých by pravděpodobně fungoval systém splátek předem, čímž by se najednou spojil současný systém lékařského a nemocničního pojištění a skupinová lékařská praxe. Jiní by účtovali za oddělené služby oddělené poplatky. A většina by samozřejmě mohla používat obě metody placení.

Tyto lékařské týmy - lékařské obchodní domy, chcete-li - by představovaly prostředníky mezi pacientem a lékařem. Protože by měly

dlouhou životnost a nízkou mobilitu, měly by velký zájem na získání pověsti spolehlivosti a kvality. Ze stejného důvodu by si tuto pověst ověřili spotřebitelé. Tyto týmy by měly speciální schopnost posuzovat kvality lékařů; podobně jako obchodní domy pro četné výrobky by při této činnosti fungovaly jako agent spotřebitele. Navíc by mohly organizovat lékařskou péči efektivně a to tak, že by spojovaly lékaře různé zručnosti a vzdělání, pro přiměřené úkoly by používaly technický personál s omezenou schopností a vysoce zručné a kompetentní specialisty by využívaly pouze pro ty úkoly, které mohou vykonávat jen oni. Čtenář si může sám přidat další drobnosti, vycházejí jako já z toho, co se nyní děje na předních lékařských klinikách.

Veškerá lékařská praxe by samozřejmě takovými týmy prováděna nebyla. Pokračovala by individuální soukromá praxe, podobně jako existuje vedle obchodního domu malý obchůdek s omezeným okruhem zákazníků či individuální právník vedle velké firmy. Lidé by získávali individuální pověst a někteří pacienti by dávali přednost soukromí a diskrétnosti soukromého lékaře. Určité oblasti by byly na lékařské týmy příliš úzké. A tak dále.

Nechci ani tvrdit, že lékařské týmy by převládaly. Chci jen na příkladu ukázat, že k současné organizaci lékařské praxe existují četné alternativy. Skutečnost, že nejsou jednotlivci nebo malé skupiny schopni o všech možnostech uvažovat, natož pak posoudit jejich význam, slouží jako pádný argument proti centrálnímu vládnímu plánování a proti takovým uspořádáním, jako jsou profesní monopoly, které omezují možnosti experimentování. Významným argumentem ve prospěch trhu je na druhé straně jeho tolerance různorodosti, jeho schopnost využívat široký rozsah znalostí a dovedností. Znemožňuje speciálním skupinám bránit experimentování a umožňuje zákazníkům, aby oni sami - a nikoliv výrobci - rozhodovali, co jim slouží nejlépe.

Kapitola X

Rozdělení příjmů

Ústřední prvek v rozvoji kolektivistického cítění v tomto století představovala - alespoň v západních zemích - víra ve společenský cíl rovnosti příjmů a ochota použít k jeho dosažení ruku státu. Při hodnocení tohoto rovnostářského cítění a rovnostářských opatření, která vyvolalo, je nutné položit si dvě velmi odlišné otázky. První je normativní a etická: Jak ospravedlnit státní zásahy na podporu rovnosti? Druhá je pozitivní a vědecká: Jaký byl účinek skutečně provedených opatření?

Etika rozdělování

Etický princip, který by přímo ospravedlňoval rozdělení příjmů ve svobodné tržní ekonomice, zní: "Každému tolik, co on a nástroje, které vlastní, vyprodukuje". Dokonce i fungování tohoto principu závisí implicitně na jednání státu. Vlastnická práva jsou věcí zákona a společenské smlouvy. Jak jsme viděli, patří jejich vymezení a zajištění mezi hlavní funkce státu. Konečné rozdělení příjmů a bohatství může při plném fungování tohoto principu docela dobře výrazně záviset na přijatých pravidlech týkajících se vlastnictví.

Jaký je vztah mezi tímto a dalším principem, který se zdá eticky přitažlivý, totiž rovnosti v zacházení? Částečně mezi těmito dvěma principy neexistuje rozpor. Pro dosažení skutečné rovnosti v zacházení může být nezbytné, aby byly příjmy v souladu s vyrobeným produktem. Pokud existují jednotlivci, jejichž schopnosti a počáteční zdroje jsme ochotni považovat za stejné, a pokud dávají někteří z nich větší přednost volnému času a jiní výrobě zboží pro trh, potom je pro dosažení rovnosti celkových výnosů či rovnosti zacházení nezbytná nerovnost výnosů tržních. Jeden člověk může dávat přednost rutinní práci s dostatkem volného času na slunění před prací, která je lépe placená, ale která vyžaduje více přesnosti. Někdo jiný může mít preference opačné. Kdyby byli oba placeni stejně, byli by v obecnějším smyslu jejich příjmy nestejné. Podobně stejné zacházení vyžaduje, aby jednotlivec byl placen za špinavou a nepřítažlivou práci více než za práci příjemnou, která je sama potěšením. Značná část pozorovaných nerovností je tohoto druhu. Rozdíly v peněžních příjmech kompenzují rozdíly v ostatních charakteristikách povolání či v oblastech

podnikání. V žargonu ekonoma představují "vyrovnávající rozdíly" nezbytné k vyrovnání celkových, peněžních a nepeněžních "čistých výhod".

Pro vznik rovnosti zacházení či jinak řečeno pro uspokojení zálib člověka je v poněkud jemnějším smyslu potřebný rovněž další druh nerovnosti vznikající prostřednictvím fungování trhu. Nejjednodušeji ho lze ilustrovat pomocí loterie. Uvažujme skupinu jednotlivců se stejným počátečním vybavením, v níž všichni se dohodnou na dobrovolné účasti v loterii s výrazně nerovnými výhrami. Aby tito jednotlivci měli možnost co nejlépe své počáteční rovnosti využít, musí být nezbytně požadována výsledná nerovnost příjmů. Následné přerozdělení příjmů se rovná odepření možnosti, aby se loterie zúčastnili. V praxi je tento případ mnohem důležitější než by se zdálo, kdybychom brali pojem "loterie" doslova. Jednotlivci si volí povolání, investice apod. částečně v souladu se svým sklonem k nejistotě. Děvče, které se snaží stát se filmovou herečkou spíše než státním úředníkem, volí dobrovolné účast v loterii, podobně jako jednotlivec investující spíše než do vládních obligací do laciných akcií společnosti na těžbu uranu. Způsobem vyjádření záliby v jistotě je pojištění. Ani tyto příklady však plně neukazují rozsah výsledné nerovnosti, k níž může uspořádání určené k uspokojování zálib lidí vést. Takovýmito preferencemi je ovlivňován samotný systém najímání a placení lidí. Pokud mají všechny potenciální filmové herečky značný odpor k nejistotě, bude existovat tendence ke vzniku "družstev" filmových hereček, jejichž členové se předem dohodnou na více či méně stejném podílu na příjmech, a tím si ve skutečnosti sloučením rizika poskytnou pojištění. Pokud se takovéto preference rozšíří, velké diverzifikované korporace slučující rizikové a nerizikové podniky by se staly pravidlem a vzácnou by byla existence hledačů ropy v neprozkoumaném terénu, soukromého vlastnictví, malých obchodních společností.

Je to ve skutečnosti jeden ze způsobů, jak interpretovat přerozdělování příjmů prostřednictvím progresivních daní apod. Lze argumentovat, že z toho či onoho důvodu, např. z důvodu administrativních nákladů, nemůže trh vyprodukovat takový rozsah či druhy loterií, které si členové společnosti přejí, a že progresivní zdanění představuje pro vládu jakoby nástroj, s jehož pomocí toho lze dosáhnout. Nepochybuji, že tento názor obsahuje zrnka pravdy. Současně však může stěží ospravedlnit současný systém zdanění, i kdyby to bylo jen z toho důvodu, že daně jsou uvalovány až poté, co je známo, kdo v loterii vyhrál a kdo nikoliv. O daních hlasují většinou ti, kdo si myslí, že v loterii prohráli. Tímto způsobem lze ospravedlnit, že jedna generace odhlasuje daňové schéma, které má platit pro ještě nenarozenou generaci. Domnívám se, že každý takový postup by alespoň teoreticky vedl

k mnohem méně odstupňovanému schématu výnosu z důchodové daně, než jak jsou odstupňována současná schémata.

Ačkoliv značná část nerovnosti v příjmech způsobených platbami na základě vyrobeného produktu odráží "vyrovnávající" rozdíly či uspokojování sklonu člověka k nejistotě, velká část odráží počáteční rozdíly ve vybavení, a to jak v lidských schopnostech, tak v majetku. Právě tato část vyvolává skutečně obtížný etický problém.

Široce se argumentuje, že je podstatné rozlišovat mezi nerovností v osobním vybavení a majetku a mezi nerovnostmi vznikajícími ze zděděného bohatství a ze získaného bohatství. Nerovnost vznikající z rozdílů v osobních schopnostech či z rozdílů v bohatství nahromaděném danou osobou je považována za přiměřenou, nebo alespoň není považována za natolik nepřiměřenou, jako nerovnosti vznikající ze zděděného bohatství.

Toto rozlišení je neobhajitelné. Existuje vyšší etické ospravedlnění pro vyšší výnosy jednotlivce, který po svých rodičích zdědil mimořádný hlas, po němž je značná poptávka, než pro vyšší výdělky jednotlivce, jenž zdědil majetek? Synové ruských komisařů měli určitě vyšší očekávání příjmů - a možná také likvidace - než synové sedláků. Je to více či méně ospravedlnitelné než příjmová očekávání syna amerického milionáře? Můžeme se dívat na tutéž otázku z jiného zorného úhlu. Rodiče, kteří mají bohatství a chtějí ho převést na své děti, mohou tak učinit různým způsobem. Mohou např. peníze použít k financování výškolení svého dítěte na účetního s úředním osvědčením, nebo mu mohou zřídit podnik či založit svěřenecký fond, jenž mu ponese příjmy z majetku. V každém z těchto případů bude mít dítě větší příjem, než by tomu bylo jinak. V prvním případě však bude posuzován, jako by pocházel z jeho lidských schopností, ve druhém ze zisku, ve třetím ze zděděného bohatství. Lze na nějakých etických základech rozlišovat mezi těmito třemi druhy příjmů? Konečně, zdá se nelogické tvrdit, že člověk má oprávnění na to, co získal svými osobními schopnostmi či na výnos ze svého nahromaděného bohatství, ale že není oprávněn předávat žádné své bohatství dětem. Stejně nelogické je tvrdit, že svůj příjem může použít k hýřivému životu, ale že ho nemůže odkázat svým dědicům. Druhá varianta představuje samozřejmě jeden ze způsobů užití toho, co vytvořil.

Skutečnost, že tyto argumenty jsou proti tzv. kapitalistické etice neplatné, samozřejmě neprokazuje, že kapitalistická etika je přijatelná. Považuji za obtížné ospravedlnit její přijetí i odmítnutí, podobně jako je obtížné ospravedlnění jakéhokoliv jiného principu. Přikláním se k názoru, že sama o sobě nemůže být považována za etický princip, že musí být

považována za nástroj či za doprovodný rámec nějakého jiného principu jako je svoboda.

Základní potíž může být ilustrována několika hypotetickými příklady. Mějme čtyři Robinsony Crusoe a nechť každý je vysazen na jednom pustém ostrově v blízkém sousedství. Jeden z nich se náhodou dostal na velký a plodný ostrov, který mu umožní snadné a dobré živobytí. Ostatní se náhodou dostali na úzké a dosti holé ostrovy, jež je jen stěží užití. Jednoho dne objeví Robinsoni svoji existenci. Bylo by samozřejmě štědré od Robinsona na velkém ostrově, kdyby ostatní pozval, aby s ním bohatství sdíleli. Předpokládejme však, že to neučiní. Budou ostatní tři oprávněni spojit své síly a přinutit ho, aby s nimi toto bohatství sdílel? Mnohý čtenář bude v pokušení odpovídat ano. Než se však tomuto pokušení podvolíte, uvažte tutéž situaci v jiném převlečení. Předpokládejme, že kráčíte se svými třemi přáteli, náhodou spatříte na chodníku dvacetidolarovou bankovku a zvednete ji. Bylo by od vás samozřejmě štědré, kdybyste se s nimi rozdělil stejným dílem nebo je alespoň pozval na drink. Předpokládejme však, že tak neučiníte. Budou ostatní oprávněni spojit své síly a přinutit vás, abyste se s nimi rozdělil? Domnívám se, že většina čtenářů řekne ne. A po delším přemýšlení mohou dokonce dospět k názoru, že by štědrost nebyla na místě. Jsme připraveni zdůrazňovat sobě i ostatním, že by každý, jehož bohatství přesahuje průměr všech lidí na světě, se měl okamžitě přebytku vzdát tak, že ho rozdělí mezi ostatní obyvatele světa? Takové jednání můžeme chválit a obdivovat, týká-li se malého počtu lidí. Všeobecný "potlach" by však znemožnil existenci civilizovaného světa.

Spojí-li se dvě zla, v žádném případě z toho nevzejde dobro. Neochota bohatého Robinsona Crusoe či šťastného nálezce dvacetidolarové bankovky neospravedlňuje použití síly ostatními. Můžeme ospravedlnit, abychom byli soudci v případech, které se týkají nás samotných, abychom sami rozhodovali, kdy jsme oprávněni používat sílu za účelem získání od ostatních toho, co považujeme za spravedlivé, nebo o čem si myslíme, že jim nepatří? Mnohé rozdíly v postavení či bohatství lze považovat velice vzdáleně za výsledek náhody. Člověk, který tvrdě pracuje a je šetrný, si "zaslouží"; za tyto vlastnosti však vděčí tomu, že měl dostatek štěstí (nebo smůly?) a zdědil je.

Navzdory slovní podpoře, kterou všichni poskytujeme "zásluze" ve srovnání se "štěstím", jsme obecně mnohem ochotnější přijmout nerovnosti vznikající jako důsledek náhody spíše než zásluhy. Profesor bude svému kolegovi, který vyhrál sázku na dostizích, závidět, ale je nepravděpodobné, že by vůči němu choval nepřátelství, nebo že by

pociťoval nespravedlnost. Necht však dostane kolega nepatrně přidáno, takže jeho plat bude o něco vyšší než plat profesora, a už je mnohem pravděpodobnější, že se profesor bude cítit ukřivděn. Bohyně štěstí, stejně jako bohyně spravedlnosti, je konec konců slepá. Zvýšení platu bylo výsledkem uvážení úsudku o relativní zásluze.

Pomocná úloha rozdělování podle vyrobené produkce

Rozhodující funkce odměňování podle vyrobené produkce není v tržní společnosti v první řadě distribuční, ale alokační. Jak bylo poznamenáno v kapitole I, ústředním principem tržní ekonomiky je spolupráce prostřednictvím dobrovolné směny. Jednotlivci spolupracují s ostatními z toho důvodu, že takto mohou efektivněji uspokojovat své potřeby. Pokud však jednotlivec nedostane vše, co k produktu přidá, zúčastní se směny spíše na základě toho, co může dostat, než na základě toho, co může vyrobit. Vzájemně výhodná směna, při níž každý účastník dostane to, čím přispěje ke zvýšení produkce, se neuskuteční. Aby byly používány zdroje co nejefektivnějším způsobem, musí tudíž alespoň v systému závislém na dobrovolné směně být platby v souladu s produkcí. Kdyby existovaly dostatečné vědomosti, mohlo by donucení nahradit stimul odměny, ačkoliv o tom pochybují. Lze posouvat neživými předměty okolo nás; lze přinutit jednotlivce, aby byli v určitou dobu na určitém místě, stěží však lze přinutit jednotlivce, aby vynaložili své největší úsilí. Jinými slovy: nahrazení spolupráce donucením mění celkové množství dostupných zdrojů.

Ačkoliv základní funkcí odměn je umožnit v souladu s vyrobenou produkcí v tržní společnosti efektivní alokaci zdrojů bez donucení, nebyly by asi tolerovány, pokud by neexistovalo přesvědčení, že zajišťují rovněž spravedlnost v rozdělování. Pokud neexistuje základní jádro hodnotových soudů, které jsou bezmyšlenkovitě přijímány velkou částí obyvatelstva, nemůže být žádná společnost stabilní. Některé klíčové instituce musí být přijímány jako "konečné", nikoliv jednoduše jako nástroje. Jsem přesvědčen, že odměna podle vyrobené produkce jeden z těchto přijímaných hodnotových soudů představovala a stále ještě ve značné míře představuje.

Lze to ukázat pomocí prozkoumání důvodů, kterými vnitřní odpůrci kapitalistického systému napadli rozdělování příjmů, jež z něho plyne. Charakteristickým rysem jádra ústředních hodnot společnosti je, že jsou přijímány všemi jejími členy bez ohledu na to, zda se považují za odpůrce nebo přívržence systému organizace společnosti. I největší odpůrci

kapitalismu implicitně přijali, že odměňování podle vyrobené produkce je eticky spravedlivé.

Nejrozsáhlejší kritika přišla od marxistů. Marx tvrdil, že práce byla vykořisťována. Proč? Protože vyrobila celý produkt, ale dostala pouze jeho část; zbytek tvoří Marxova "nadhodnota". I kdyby byla přijata tvrzení obsažená v tomto prohlášení o skutečnosti, hodnotové soudy z něho vyplývají pouze v důsledku přijetí kapitalistické etiky. Práce je vykořisťována jen tehdy, je-li oprávněna dostat to, co vyprodukuje. Pokud přijmeme místo toho socialistický předpoklad "každému podle jeho potřeb, od každého podle jeho schopnosti" - ať už znamená cokoliv - je nezbytné srovnávat co práce vyrobí nikoliv s tím, co dostane, ale s její "schopností", a to, co dostane, nesrovnávat s tím, co vyrobí, ale co "potřebuje".

Marxistický argument je samozřejmě neplatný i z jiných důvodů. Existuje především zmatení mezi celkovým produktem všech spolupracujících zdrojů a množstvím k celkovému produktu přidaným - v ekonomické hantýrce mezním produktem. Ještě důležitější je nevyslovená změna významu "práce" při přechodu od předpokladů k závěrům. Marx uznával úlohu kapitálu při výrobě, ale považoval kapitál za zpředmětněnou práci. Plně rozvedené argumenty marxistické dedukce by tedy zněly takto: "Současná a minulá práce vyrábějí celý výrobek. Současná práce dostává pouze část produktů". Z toho lze domýšlet logický závěr, že "minulá práce je vykořisťována" a plyne z toho praktický návod k činnosti, že minulá práce by měla dostat větší část produktu, i když není v žádném případě jasné jakým způsobem - nanejvýš v podobě úhledných náhrobků.

Dosažení alokace zdrojů bez donucení představuje na trhu hlavní pomocnou úlohu rozdělování ve shodě s vyrobeným produktem. Nejedná se však o jedinou pomocnou úlohu výsledné nerovnosti. V kapitole I jsme si všimli úlohy nerovnosti při vytváření nezávislých center moci, která mají představovat protiváhu centralizaci politické moci, stejně jako úlohy, jež hraje při podporování občanských svobod poskytováním "ochránců" financujících šíření nepopulárních či jednoduše nových myšlenek. V ekonomické oblasti nerovnost navíc produkuje "ochránce" financující experimentování a vývoj nových výrobků, kteří zakoupí první pokusný automobil nebo televizní obrazovku, nemluvě už o impresionistickém obraze. Konečně umožňuje, aby rozdělování probíhalo neosobně, bez potřeby nějakého "úřadu" - což představuje zvláštní aspekt obecné úlohy trhu při zajišťování spolupráce a koordinace bez donucení.

Fakta o rozdělení příjmů

Kapitalistický systém obsahující odměňování podle vyrobeného produktu může být - a v praxi je - charakterizován značnou nerovností příjmů a bohatství. Tato skutečnost je často mylně vykládána tak, že kapitalismus a svobodné podnikání přinášejí vyšší nerovnost než alternativní systémy a že vedlejším důsledkem rozšiřování a rozvoje kapitalismu je zvýšená nerovnost. Tato chybná interpretace je podporována zavádějícím charakterem většiny publikovaných údajů o rozdělení příjmů, především jejich neschopností rozlišit krátkodobou a dlouhodobou nerovnost. Podívejme se na některé podrobnější údaje o rozdělení příjmů.

Jedna z nejpozoruhodnějších skutečností, která je v rozporu s očekáváním lidí, souvisí se zdroji příjmů. Čím více je země kapitalistická, tím menší část příjmů je obecně vyplácena za použití toho, co se obecně považuje za kapitál, a tím větší část připadá lidským službám. V nedostatečně rozvinutých zemích jako Indie, Egypt apod. představuje příjem z majetku přibližně polovinu celkových příjmů. Ve Spojených státech činí příjem z majetku asi jednu pětinu, v ostatních vyspělých zemích není tento podíl příliš odlišný. Tyto země mají samozřejmě mnohem více kapitálu než nerozvinuté země, ale ještě bohatší jsou co do výrobních schopností svých obyvatel. Větší příjem z majetku u nich tudíž představuje menší podíl na celkovém příjmu. Velkým úspěchem kapitalismu nebylo nahromadění majetku, ale příležitosti, které poskytl lidem k rozšíření, rozvinutí a zlepšení jejich schopností. Nepřátelé kapitalismu ho však kritizují jako materialistický a jeho zastánci zase příliš často omlouvají kapitalistický materialismus jako nezbytnou cenu za pokrok.

Další překvapující skutečností v rozporu s populárními představami je, že kapitalismus vede k menší nerovnosti než alternativní systémy organizace a že rozvoj kapitalismu rozsah nerovnosti značně snížil. Tento rozpor potvrzují časová stejně tak jako prostorová srovnání. Určitě mnohem menší nerovnost existuje v kapitalistických společnostech (jako jsou skandinávské země, Francie, Velká Británie a Spojené státy) než v kastovních společnostech (jako je Indie) nebo v zaostalých společnostech (jako je Egypt). Srovnání s komunistickými zeměmi (jako je Rusko) je vzhledem k nedostatku a nespolehlivosti údajů obtížnější. Pokud však bude nerovnost měřena rozdíly v životní úrovni mezi privilegovanými a ostatními třídami, může být taková nerovnost v kapitalistických zemích výrazně menší než v komunistických. Zdá se, že čím více je západní země kapitalistická, tím je v jakémkoliv významném smyslu nerovnost menší - menší ve Velké Británii než ve Francii, menší ve Spojených státech než

v Británii - ačkoliv jsou tato srovnání ztěžována problémy plynoucími ze zohledňování vnitřní rozdílnosti obyvatelstva. Aby srovnání bylo spravedlivé, bylo by např. třeba porovnávat Spojené státy nikoliv se samotným Spojeným královstvím, ale se Spojeným královstvím plus Západní Indií plus africkými državami.

Z časového pohledu byl hospodářský pokrok dosažený kapitalistickými společnostmi doprovázen výrazným snižováním nerovnosti. Ještě v roce 1848 mohl John Stuart Mill psát: "Dosud (1848) je sporné, zda vůbec veškeré mechanické vynálezy ulehčily každodenní pachtění nějakého člověka. Umožnily většímu počtu obyvatelstva žít lopotným životem jako vězni a většímu počtu továrníků a ostatním zbohatnout. Zvýšily blahobyt středních tříd. Nevedly však doposud k oněm velkým změnám lidského osudu, jejichž dosažení je vepsáno v jejich podstatě".³⁷ Toto tvrzení nebylo pravděpodobně platné ani v Millových časech, ale rozhodně ho nemůže napsat nikdo dnes o vyspělých kapitalistických zemích. Stále však platí pro zbytek světa.

Hlavním charakteristickým znakem pokroku a vývoje v minulém století je, že osvobodil jednotlivce od vyčerpávající dřiny a zpřístupnil jim výrobky a služby, které dříve byly přístupné pouze vyšším třídám, aniž by přitom stejným způsobem rozšířil objem zboží a služeb přístupných bohatým. Pomineme-li oblast lékařství, pokroky v technologii zpřístupňovaly po většinu času masám lidí luxusní výrobky, které byly vždy v té či oné formě dostupné pouze skutečně bohatým lidem. Moderní instalatérství, ústřední topení, auta, televize a rádia, to jsou pouze některé příklady výrobků představujících vymoženosti pro masy, totožné s vymoženostmi, které bohatí mohli vždy dostat prostřednictvím sluhů, šašků apod.

S podrobnými statistickými důkazy těchto jevů ve formě smysluplného a srovnatelného rozdělení příjmů je těžké se setkat, avšak když byly takové studie vypracovány, potvrzovaly právě naznačené závěry. Takové statistické údaje však mohou být značně zavádějící. Nemohou rozlišit rozdíly v příjmech, které jsou a které nejsou vyrovnávající. Krátké období aktivní činnosti hráče baseballu např. znamená, že jeho roční příjem během aktivních let musí být mnohem vyšší než v alternativních povoláních pro něj dostupných, aby byl pro něj baseball stejně finančně přitažlivý. Tyto rozdíly však ovlivňují statistické údaje stejným způsobem jako kterékoliv jiné rozdíly příjmů. Velmi důležitá je rovněž příjmová jednotka, za kterou se údaje sledují. Rozdělení individuálních příjemců důchodů vždy ukazuje mnohem vyšší zdánlivou nerovnost než rozdělení pro rodiny: mnohé z jednotlivců představují ženy v domácnosti s částečnou pracovní dobou či dostávající nepatrný příjem z majetku nebo rodinní příslušníci s podobným

postavením. Je pro rodiny relevantní takové rozdělení, kde jsou rodiny klasifikovány podle svého celkového příjmu nebo podle příjmu na osobu či podle příjmu na ekvivalentní jednotku? To není pouhé slovíčkaření. Jsem přesvědčen, že měnící se rozdělení rodin podle počtu dětí představuje nejdůležitější jednotlivý faktor, který v této zemi omezil během posledního půl století nerovnosti v životní úrovni. Byl mnohem důležitější než postupně se měnící zdanění dědictví a příjmů. Skutečně nízká životní úroveň byla společným výsledkem relativně nízkých rodinných příjmů a relativně vysokého počtu dětí. Průměrný počet dětí se snížil a co je ještě důležitější, tento pokles byl doprovázen a ve značné míře způsoben skutečným odstraněním značně početných rodin. V důsledku toho se rodiny dnes obvykle liší počtem dětí mnohem méně. Tato změna se však nebude odrážet v rozdělení rodin podle celkové výše rodinného příjmu.

Hlavním problémem při interpretaci důkazů o rozdělení příjmů je nezbytnost rozlišovat dva rozdílné druhy nerovnosti; dočasné krátkodobé rozdíly příjmů a rozdíly v dlouhodobém příjmovém postavení. Srovnáme dvě společnosti se stejným rozdělením příjmů. V jedné z nich existuje vysoká mobilita a dochází často ke změnám, takže postavení jednotlivých rodin v příjmové hierarchii se rok od roku značně mění. Ve druhé společnosti existuje značná strnulost, takže každá rodina si zachovává po léta stejné postavení. Je jasné, že v každém významném smyslu bude druhá společnost více nerovná. Jeden druh nerovnosti představuje známku dynamické změny, společenské mobility, rovnosti příležitostí; druhý je charakteristikou stavu společnosti. Zaměřování těchto dvou nerovností je obzvláště důležité právě z tohoto důvodu, že konkurenční kapitalismus svobodného podnikání má sklon nahrazovat jeden druh nerovnosti druhým. Nekapitalistické společnosti mají tendenci k vyšší nerovnosti než kapitalistické, dokonce i když je měřena ročním příjmem. Navíc u nich bývá nerovnost obvykle permanentní, zatímco kapitalismus existující postavení narušuje a zavádí společenskou mobilitu.

Vládní opatření určená ke změně rozdělení příjmů

Mezi metody, které vláda používala ke změně rozdělení příjmů, nejčastěji patřilo odstupňované zdanění dědictví a příjmů. Než budeme diskutovat, jsou-li tato opatření žádoucí, stojí za to položit si otázku, zda svého cíle dosáhla.

Při našich současných znalostech nelze dát na tuto otázku definitivní odpověď. Následující názory jsou čistě osobní, ačkoliv doufám, že nejsou zcela neinformované. Pro stručnost je vyjádřím dogmatictěji než podstata

důkazů opravňuje. Mám dojem, že tato daňová opatření měla relativně menší - byť nezanedbatelný - dopad ve směru snižování rozdílů mezi průměrným postavením rodin klasifikovaným určitým statistickým měřením příjmů. Zároveň však vedla ke vzniku v podstatě libovolných nerovností srovnatelného rozsahu mezi osobami v rámci těchto příjmových tříd. V důsledku toho není zdaleka jisté, zda čistý výsledek v podobě naplnění základního cíle rovnosti zacházení či rovnosti příjmů měl za následek zvýšení nebo snížení nerovnosti.

Míry zdanění jsou teoreticky jak vysoké, tak i vysoce odstupňované. Jejich účinek však byl dvěma způsoby rozptýlen. Za prvé: Částečně bylo jejich výsledkem pouze zvýšení nerovnosti v příjmech před zdaněním. To je obvyklý dopad zdanění. Odrazováním od vstupu do oblasti vysoce zdaněných aktivit - v tomto případě aktivit s velkým rizikem a nepevnými nevýhodami - zvyšují jejich výnos. Za druhé: Vysoké míry zdanění stimulovaly vznik legislativních i ostatních opatření umožňujících vyhnout se daním. Tzv. "mezery" v zákoně jako např. procentní ztráté, výjimky ze zdanění u státních a místních obligací, obzvláště příznivé zacházení s kapitálovými zisky, výdajové účty a ostatní nepřímé formy placení, převod běžných příjmů do kapitálového zisku apod. - vše v neuvěřitelné rozmanitosti. Výsledkem bylo, že skutečné míry zdanění byly mnohem nižší než nominální a co je možná ještě důležitější, že působení daní se stalo nevypočitatelné a nerovné. Lidé se stejným ekonomickým postavením platí velmi rozdílně daně v závislosti na tom, jaký je náhodou zdroj jejich příjmů a jaké mají příležitosti k daňovým únikům. Kdyby současné míry zdanění byly skutečně účinné, mohlo by být působení na stimuly a podobné dopady natolik závažné, že by způsobily výraznou ztrátu efektivnosti ve společnosti. Daňové úniky tudíž mohou mít pro ekonomický blahobyt základní význam. Pokud tomu tak je, bylo tohoto zisku dosaženo za cenu vysokého plýtvání zdroji a zavedením rozšířené nerovnosti. Mnohem nižší úroveň nominálních měr zdanění plus komplexnější daňová základna prostřednictvím rovnějšího zdanění všech zdrojů příjmu by mohla být jak více progresivní v průměrném dopadu, tak rovnější v detailech, a mohla by vést k menšímu plýtvání zdroji.

Tento názor, že osobní důchodová daň má libovolný dopad a omezenou účinnost pokud jde o omezení nerovnosti, je široce sdílen všemi, kdo se tímto problémem zabývají, včetně mnohých z těch, kteří silně podporují použití odstupňovaného zdanění ke snížení nerovnosti. I oni naléhají, aby horní sazby byly výrazně omezeny a aby byla rozšířena daňová základna.

Další faktor omezující dopad progresivní daňové struktury na nerovnost příjmů a bohatství představuje skutečnost, že tímto zdaněním jsou mnohem méně postiženi ti, kdo jsou bohatí než ti, kdo se bohatými stávají. Zatímco toto danění omezuje použití příjmů z existujícího bohatství, ještě více zabraňuje - v rozsahu své působnosti - akumulaci bohatství. Zdanění příjmů z bohatství nedělá nic pro omezení bohatství samotného. Omezuje jednoduše úroveň spotřeby a zvyšování bohatství, o něž mohou vlastníci usilovat. Daňová opatření produkují zájem na vyhýbání se riziku a na zhmotňování bohatství v relativně stabilních formách, které omezují pravděpodobnost rozptýlení stávajícího nahromaděného bohatství. Hlavní cestu k novému hromadění bohatství zajišťují na druhé straně vysoké současné příjmy, jejichž značná část je uspořena a investována do rizikových aktivit, z nichž některé přinášejí vysoké výnosy. Pokud by byla důchodová daň účinná, tuto cestu by uzavřela. V důsledku toho by chránila držitele bohatství před nově příchozími. V praxi je tento účinek značně tlumen nástroji daňových úniků, o kterých jsme již hovořili. Stojí za povšimnutí, jak značná část nově nahromaděného bohatství připadá na oblast těžby ropy, kde byla procentní míra ztrátého obzvláště snadnou cestou k získání nezdaněných příjmů.

Při posuzování potřeby progresivního zdanění příjmů považují za důležité rozlišovat dva problémy, ačkoliv v praxi nemůže být toto rozlišení zcela přesné: Za prvé získání peněžních prostředků k financování těch vládních aktivit, o nichž bylo rozhodnuto (možná včetně opatření zaměřených na odstranění chudoby, která jsou diskutována v kapitole XII). Za druhé: Zavedení daní pro čistě přerozdělovací účely. První z problémů může vyžadovat určitá progresivní opatření a to jak na základě daňových nákladů odpovídajících příslušnému prospěchu, tak na základě společenských standardů rovnosti. Současné vysoké nominální míry zdanění příjmů a dědictví lze u nejvyšších sazeb na základě těchto důvodů - i kdyby šlo jen o to, že jsou jejich výnosy tak nízké - stěží ospravedlnit.

Jako liberál nenalézám ospravedlnění pro odstupňované zdanění pouze za účelem přerozdělení příjmů. Zdá se, že jde o jasný případ použití donucení k "odebírání jednomu a dávání jiným" a tudíž o přímý konflikt s osobní svobodou.

Uvážíme-li všechny tyto skutečnosti, jako nejlepší se mi jeví struktura osobní důchodové daně v podobě paušální daňové sazby pro příjmy nad úrovní osvobozenou od zdanění, přičemž důchod by měl být vymezen co nejširěji a mezi odčitatelné položky by mohly být zařazeny jen přísně vymezené výdaje spojené s pracovním příjmem. Jak již bylo naznačeno v kapitole V, spojil bych tento program se zrušením daně z příjmu korporací

a s požadavkem, aby korporace svůj příjem připsaly akcionářům a aby na akcionářích bylo vyžadováno zahrnutí těchto částek do jejich daňového přiznání. Mezi nejdůležitější ostatní žádoucí změny patří odstranění ztrátového u ropy a ostatních surovin, odstranění výjimek ze zdanění pro úroky ze státních a komunálních cenných papírů, zrušení speciálního zacházení s kapitálovými zisky, koordinace zdanění příjmů, nemovitostí a darů a odstranění četných odčitatelných položek, které nyní existují.

Mám za to, že výjimku může představovat ospravedlnitelný stupeň progresu (viz další diskuse v kapitole XII). Je velký rozdíl mezi tím, má-li 90% obyvatelstva odhlasovat daně pro sebe a výjimky pro 10%, než když má 90% odhlasovat prohibitivní daně pro zbývajících 10% obyvatelstva - což je ve skutečnosti to, k čemu došlo ve Spojených státech. Proporcionální daň s paušální sazbou by vedla k vyšším absolutním platbám za vládní služby u osob s vyššími příjmy, což není na základě prokázaného prospěchu zjevně nepřiměřené. Zamezilo by to však situaci, kdy by velký počet lidí mohl hlasovat o zavedení daní pro jiné osoby, aniž by to ovlivnilo daňové zatížení jich samotných.

Návrh na nahrazení současné odstupňované daňové struktury paušální mírou zdanění příjmů bude připadat mnohým čtenářům radikální. Je to pravda, pokud jde o koncept. Právě z tohoto důvodu nelze nikdy dostatečně zdůraznit, že není radikální, pokud jde o daňový výnos, přerozdělení příjmů či o jiná relevantní kritéria. Naše současné míry zdanění příjmů sahají od 20 do 91%, přičemž přesahuje-li zdanitelný příjem 18 000 USD u jednotlivého plátce nebo 36 000 USD pro manžele vyplňující společné daňové přiznání, dosahuje míra zdanění 50%. Paušální míra zdanění 23,5% zdanitelného příjmu, tak jak je dnes ohlašován a vymezován, tj. nad úroveň vyňatou ze zdanění a po odečtení všech odčitatelných položek, aby zajistila stejné množství daňových příjmů jako současná vysoce odstupňovaná míra zdanění.³⁸⁾ Ve skutečnosti by taková paušální míra zdanění přinesla i bez jakýchkoliv změn v charakteristikách zákona mnohem vyšší příjem, nebo by byl ze třech důvodů ohlašován vyšší zdanitelný příjem: 1) existoval by menší zájem než nyní o používání legálních ale nákladných schémat ke snížení ohlašovaných zdanitelných příjmů (tzv. vyhýbání se zdanění); 2) existoval by menší zájem na vyhýbání se ohlašováním příjmů, které by měly být podle zákona zdaněny (daňový únik); 3) odstranění destimulujících účinků současné struktury míry zdanění by vedlo k efektivnějšímu využití existujících zdrojů a k vyšším příjmům.

Pokud jsou výnosy existující vysoce odstupňované daňové soustavy tak nízké, musí být rovněž nízké její přerozdělovací účinky. To neznamená, že nepůsobí žádnou škodu. Naopak. Výnos je tak nízký částečně z toho

důvodu, že většina nejschopnějších lidí v zemi věnuje svoji energii vymýšlení způsobů, jak ho tak nízký udržet, a řada ostatních lidí formuje svoji činnost s jedním okem sledujícím dopady daní. To vše představuje čisté plýtvání. A co z toho máme? V nejlepším případě uspokojení na straně některých lidí, že stát přerozděluje příjmy. A i tento pocit je založen na neznalosti skutečných dopadů odstupňované daňové struktury a kdyby byla známá fakta, jistě by zmizel.

Vraťme se k přerozdělování příjmů. Pokud jde o ovlivnění přerozdělování příjmů, existuje jasné ospravedlnění pro zcela odlišné společenské kroky, než je zdanění. Mnohé z existujících nerovností vznikají z tržních nedokonalostí. Mnohé z nich jsou samy výsledkem kroků vlády, nebo by mohly být kroky vlády odstraněny. Existuje řada důvodů upravit pravidla hry tak, aby tyto zdroje nerovnosti byly odstraněny. Zdrojem nerovnosti jsou např. speciální monopolní výsady udělované vládou a ostatní právní uzákonění přinášející prospěch určitým skupinám. Liberál jejich odstranění uvítá. Rozšiřování příležitostí ke vzdělání představovalo hlavní faktor, který měl sklon nerovnosti omezovat. Podobná opatření mají tu funkční ctnost, že místo odstraňování příznaků postihují přímo zdroje nerovnosti.

Rozdělování příjmů je další oblastí, kde vláda jedním souborem opatření napáchala více zla, než byla schopna jiným odstranit. Představuje další příklad ospravedlňování vládních zásahů na základě údajných vad systému soukromého podnikání, kdy mnohé z jevů, na které si zastánci vlády s velkými pravomocemi stěžují, jsou samy výtvozem vlády, ať už malé nebo velké.

Kapitola XI

Opatření týkající se společenského blahobytu

Humanitární a egalitářské cítění, které vedlo k prudce odstupňované individuální důchodové dani, vyvolalo rovněž řadu ostatních opatření zaměřených na podporu "blahobytu" určitých skupin. Nejdůležitějším jednotlivým souborem opatření je balík nazvaný zavádějícím způsobem "sociální jistota". Mezi ostatní patří veřejná bytová výstavba, zákony o minimální mzdě, podpora cen zemědělských produktů, lékařská péče pro konkrétní skupiny, speciální pomocné programy apod.

Nejprve budu stručně diskutovat o některých z těchto ostatních opatření, především abych ukázal, jak se jejich skutečný účinek může lišit od zamýšleného, a potom se budu zabývat poněkud podrobněji největší jednotlivou složkou programu sociálního zabezpečení - starobním a vdovským pojištěním.

Různá opatření týkající se blahobytu

1. Veřejná bytová výstavba. Jeden z argumentů ve prospěch veřejné bytové výstavby se zakládá na domnělém efektu sousedství. Uvádí se, že především chudinské čtvrti - a v menším rozsahu i jiné oblasti s nižší kvalitou bydlení - znamenají pro společnost vysoké náklady v podobě protipožární a policejní ochrany. Tento opravdový efekt sousedství může docela dobře existovat. V míře, v jaké existuje, však představuje argument nikoliv pro veřejnou bytovou výstavbu, ale pro vyšší daně na tu bytovou výstavbu, která zvyšuje společenské náklady, neboť tak bude docházet k vyrovnávání soukromých a společenských nákladů.

Ihned bude následovat odpověď, že dodatečné daně ovlivní především lidi s nižšími příjmy, což je nežádoucí. Odpověď naznačuje, že veřejná bytová výstavba je navrhována nikoliv na základě efektů sousedství, ale jako prostředek pomoci lidem s nízkými příjmy. Pokud je tomu tak, proč dotovat zrovna bytovou výstavbu? Mají-li být využity peněžní prostředky na pomoc chudým, nebyly by využity efektivněji, kdyby jim byly předávány v hotovosti místo naturálně? Rodiny, které pomoc dostávají, by jistě chtěly daný obnos spíše v hotovosti než v podobě bytové výstavby. Samy se mohou rozhodnout, zda vynaloží peníze na bydlení, pokud si to přejí. Kdyby dostaly hotovost, nebyly by na tom tudíž nikdy hůře; pokud považují jiné

potřeby za důležitější, byly by na tom lépe. Peněžní dotace by vyřešily některé efekty sousedství stejně jako dotace naturální, protože kdyby nebyly vynaloženy na bydlení, bylo by možné použít je k placení dodatečných daní, ospravedlněných efektem sousedství.

Veřejná bytová výstavba nemůže být tudíž ospravedlněna ani na základě efektů sousedství, ani na základě pomoci chudým rodinám. Pokud vůbec může být nějak ospravedlněna, pak jedině na základě paternalismu, že rodiny, kterým je pomáháno, "potřebují" bydlení více, než "potřebují" jiné věci, ale samy by se na tom nedohodly, nebo by utratily peníze nemoudře. Liberál bude mít sklon odmítnout tento argument, jde-li o zodpovědné dospělé osoby. Nemůže ho však úplně odmítnout v méně přímé formě, ve které ovlivňuje děti, totiž že rodiče budou zanedbávat blahobyt dětí, které "potřebují" lepší bydlení. Dříve, než bude moci přijmout tento konečný argument jako přiměřené ospravedlnění pro vysoké výdaje na veřejnou bytovou výstavbu, bude však požadovat mnohem přesvědčivější a věcnější důkazy než byly ty, jež obvykle byly předkládány.

Tolik mohlo být řečeno abstraktně před skutečnou zkušeností s veřejnou bytovou výstavbou. Nyní, když tuto zkušenost máme, můžeme jít mnohem dále. V praxi se ukázalo, že účinky veřejné bytové výstavby se skutečně výrazně lišily od účinků zamýšlených.

Nejenže veřejná bytová výstavba zdaleka nepřispěla ke zlepšení bydlení chudých, jak její zastánci očekávali, ale dosáhla právě opaku. Počet obytných jednotek, které byly v průběhu realizace projektů veřejné bytové výstavby zničeny, podstatně přesahoval počet nově postavených bytových jednotek. Veřejná bytová výstavba jako taková však neučinila nic pro snížení počtu osob, které potřebují ubytování. Jejím výsledkem tudíž bylo, že se zvýšil počet osob na bytovou jednotku. Některé rodiny - ty, které měly dostatek štěstí a bylo jim přiděleno místo ve veřejně postavené bytové jednotce - na tom zřejmě byly lépe, než by tomu bylo jinak. Pro zbytek to však problém pouze zhoršilo, protože průměrná hustota se celkově zvýšila.

Soukromé podnikání samozřejmě některé zhoubné účinky programů veřejné bytové výstavby zmírnilo a to buď převodem existujících bytů, nebo výstavbou nových pro přímo vystěhované osoby či obecněji pro osoby, které byly vystěhovány po jednom či dvou tazích v důsledku nepoctivého manipulování, uvedeného do pohybu programy veřejné bytové výstavby. Tyto soukromé zdroje by však byly dostupné i při neexistenci programů veřejné bytové výstavby.

Proč měl program veřejné bytové výstavby tyto účinky? Je tomu tak z obecné příčiny, kterou jsme opakovaně zdůrazňovali. Obecný zájem motivující mnohé ke schválení tohoto programu, je rozptýlený a přechodný.

Jakmile byl jednou takový program přijat, musel být ovládán speciálními zájmy, kterým mohl sloužit. V tomto případě reprezentovaly speciální zájmy ty místní skupiny, které chtěly mít zanedbané městské čtvrti vyčištěné a znovu uvedené do pořádku, a to buď proto, že tam vlastnily majetek, nebo proto, že nepořádek ohrožoval místní nebo centrální obchodní oblasti. Veřejná bytová výstavba se zdála pro dosažení jejich cíle, který vyžadoval více boření než výstavby, vhodným prostředkem. Problémy "zanedbaných městských čtvrtí" však existují v nezměněné míře, jak se dá usuzovat z rostoucího tlaku na poskytování federálních prostředků k jejich řešení.

Další zisk, který od veřejné bytové výstavby očekávali její zastánci, bylo snížení kriminality mladistvých v důsledku zlepšení podmínek bydlení. Program zde opět dosáhl v mnoha případech přesně opačných účinků, pomineme-li přitom zcela jeho nezdar zlepšit průměrnou úroveň bydlení. Příjmová omezení, zavedená naprosto správně v souvislosti s možností nastěhovat se do veřejně postaveného domu s dotovaným nájemným, vedla k vysokému počtu "rozbitých" rodin - především rozvedených nebo ovdovělých matek s dětmi. Je velice pravděpodobné, že děti z rozdělených rodin budou právě problémové děti, a je pravděpodobné, že jejich vysoká koncentrace zvýší kriminalitu mladistvých. Jedním z projevů byl velmi nepříznivý vliv na školy v blízkosti projektů veřejné bytové výstavby. Škola sice může absorbovat několik málo "problémových" dětí, je však pro ni velmi obtížné absorbovat vysoký počet. V některých případech však rozbité rodiny představují třetinu či více z celkového počtu obyvatel ve veřejně postavených bytech a děti z nich tvoří ve škole většinu. Kdyby byla těmto rodinám poskytnuta pomoc v podobě hotovosti, byly by ve společnosti více rozptýleny.

2. Zákony o minimálních mzdách. Zákony o minimálních mzdách jsou nejzřetelnějším možným případem opatření, jehož účinky jsou přesně opačné než ty, jichž chtěli lidé dobré vůle podporující toto opatření dosáhnout. Mnozí zastánci zákona o minimálních mzdách zcela oprávněně nařikají nad nízkými mzdami. Považují je za znamení chudoby a domnívají se, že když zákonem zakáže, aby se mzdy pohybovaly pod určitou hranicí, tak chudobu omezí. Pokud však ve skutečnosti zákony o minimálních mzdách nějaké účinky mají, pak je to zřetelné zvýšení chudoby. Stát může uzákonit minimální mzdu. Může však sotva na zaměstnavatelích požadovat, aby zaměstnávali za tuto minimální mzdu všechny, které zaměstnávali dříve za nižší mzdu. Zjevně není v zájmu zaměstnavatelů, aby tak činili. Výsledkem minimálních mezd tedy je, že zvýší nezaměstnanost nad úroveň, které by jinak dosahovala. Pokud je nízká mzda opravdu

známkou chudoby, stanou se nezaměstnanými právě ti lidé, kteří si nejméně mohou dovolit vzdát se příjmu, jež dostávali, ať už mohl lidem hlasujícím pro minimální mzdy připadat jakkoliv malý.

Tento případ je v jednom pohledu velmi podobný veřejné bytové výstavbě. V obou případech jsou lidé, jimž byla poskytnuta pomoc, viditelní: lidé, kterým byly zvýšeny mzdy, i lidé, kteří bydlí ve veřejně postavených domech. Lidé, jimž bylo ublíženo, jsou anonymní a jejich problémy nejsou s jejich případem jasně spojeny. Jsou to lidé, kteří se zařadili mezi nezaměstnané, nebo, což je pravděpodobnější, lidé, kteří nejsou z důvodu existence minimálních mezd v konkrétním povolání nikdy zaměstnáni a jsou nuceni vyhledávat ještě méně placené činnosti či finanční pomoc; lidé, kteří jsou ještě více natlačeni v chudinských čtvrtích, jež se zdají být spíše známkou potřeby rozsáhlejší veřejné bytové výstavby než jejím důsledkem.

Značná část podpory pro přijetí zákonů o minimální mzdě nepřichází ze strany nezainteresovaných lidí dobré vůle, ale od zainteresovaných stran. Firmy a odbory ze severu země, které jsou např. ohrožovány konkurencí z jihu, podporovaly zákony o minimální mzdě, aby konkurenci z jihu omezily.

3. Podpora cen zemědělských produktů. Podpora cen zemědělských produktů je dalším příkladem. Pokud může být ospravedlněna na jiném základě než na politické zkušenosti, že venkovské oblasti jsou na volebních shromážděních a v Kongresu nadměrně zastoupeny, potom to musí být na základě přesvědčení, že zemědělci mají v průměru nízké příjmy. I kdyby to byla pravda, nedosahuje podpora cen zemědělských produktů zamýšleného účelu pomoci zemědělcům, kteří pomoc potřebují. Prospěch je v první řadě nepřímý úměrný potřebě, protože je proporcionální množství, prodanému na trhu. Nejenže chudý farmář prodá na trhu méně než zámožný, ale větší část svého příjmu dostává v podobě produktů, které vypěstoval pro vlastní spotřebu, a těch se zvýhodnění netýká. Za druhé, pokud vůbec tento program zemědělcům nějaký prospěch přinese, potom je nižší než celkový obnos na program vynaložený. Zjevně to platí pro částky vynaložené na skladovací a podobné náklady, které se k zemědělcům vůbec nedostanou; těmi, kdo z toho mají hlavní prospěch, mohou být ve skutečnosti jen dodavatelé skladovacích kapacit a zařízení. Stejně tak to platí pro částky na nákup zemědělských produktů. Zemědělci jsou tak nuceni vynakládat další peníze na hnojivo, osiva, stroje apod. Jejich příjem může zvýšit nanejvýše to, co zbude. Přínos programu pro zemědělce nadhodnocuje nakonec i tento zůstatek ze zbytku, protože výsledkem fungování programu bylo, že v zemědělství zůstalo pracovat

více lidí, než kolik by tam jinak pracovalo. Za předpokladu, že vůbec nějaký zůstane, je pro ně čistým přínosem rozdíl mezi tím, co mohou vydělat v zemědělství při fungování programu cenové podpory, a mezi tím, co by mohli vydělat jinde. Hlavním výsledkem tohoto programu bylo, že pouze zvýšil výstup zemědělství, ale nezvýšil příjem na zemědělce.

Některé z nákladů tohoto programu jsou tak zřejmé a známé, že postačuje pouze se o nich stručně zmínit: spotřebitel musí platit dvakrát - jednou v podobě daní na financování programu pomoci zemědělcům a po druhé za vyšší ceny potravin; zemědělci byli podrobeni obtížným omezením a podrobné centralizované kontrole; národ byl zatížen šířící se byrokracií. Existuje však jedna skupina nákladů, které jsou známé méně. Programy na podporu zemědělství znamenaly hlavní překážku v zahraniční politice. Aby bylo možné zachovat domácí ceny vyšší než ceny světové, bylo nutné zavést dovozní kvóty na dovoz řady produktů. Nevyzpytatelné změny naší politiky měly nepříznivé a vážné dopady na ostatní země. Vysoká cena bavlny stimulovala ostatní země ke zvýšení její produkce. Když naše vysoká cena vedla k neskladovatelným zásobám bavlny, prodávali jsme bavlnu do zahraničí a tím jsme výrobci, které jsme našimi předchozími kroky přiměli ke zvýšení výroby, způsobili těžké ztráty. Seznam podobných případů by bylo možné rozšířit.

Starobní a vdovské pojištění

Program "sociálního zabezpečení" patří k těm věcem, se kterými začíná tyranie statu quo provádět svá kouzla. Přes kontroverzi, která doprovázela jeho zahájení, se stal natolik samozřejmým, že jeho existence je již stěží dále zpochybňována. Znamená však velmi znatelný zásah do života značné části národa, a to - pokud mohu posoudit - bez nějakého ospravedlnění, které by bylo přesvědčivé nejen na liberálních, ale na jakýchkoliv jiných principech. Navrhují prozkoumat jeho nejrozsáhlejší část, která se týká vyplácení příspěvků starým osobám.

Funkčně se program známý jako starobní a vdovské pojištění (SVP) skládá ze speciální daně ze mzdy a z vyplácení příspěvků osobám, jež dosáhly určitého věku, přičemž výše příspěvků je určována na základě věku, v němž se s jejich vyplácením dané osobě začíná, jejím postavením v rodině a předchozími výdělky.

Analyticky vzato se SVP skládá ze tří oddělitelných prvků:

1. Požadavek, že si musí široká skupina lidí zakoupit specifický důchod, tj. povinné starobní zaopatření.

2. Požadavek, že tento důchod musí být zakoupen od státu, čili znárodnění jeho poskytování.

3. Schéma přerozdělení příjmů (pokud jde o hodnotu důchodu, na nějž mají lidé nárok, zapojí-li se do systému) neodpovídá daním, které budou platit.

Tyto prvky nemusí být nezbytně kombinovány. Každému jednotlivci může být umožněno kupovat si důchod od soukromých firem, mohou však být i žádání, aby si určitý důchod zakoupili. Vláda se v této oblasti může angažovat a prodávat důchody, aniž by nutila jednotlivce kupovat si specifickou formu důchodu, a může požadovat na podnikatelích samostatnost. Vláda se navíc může angažovat v přerozdělování bez použití nástroje důchodů, což také dělá.

Zvažme postupně každý z těchto prvků, abychom viděli, zda a do jaké míry mohou být ospravedlněny. Jsem přesvědčen, že zvažování v obráceném pořadí naší analýzu usnadní.

1. Přerozdělení příjmů. Současný program SVP zahrnuje dva hlavní druhy přerozdělení: 1) od těch, kteří v rámci SVP získávají, k ostatním; 2) od daňových poplatníků obecně směrem k těm, kdo získávají v rámci SVP.

První druh přerozdělení je především přerozdělení od těch, kdo se zapojili do systému relativně mladí, k těm, kdo se zapojili ve starším věku. Druhá skupina dostává a po určitou dobu bude dostávat vyplácenou větší částku, než by bylo možné zakoupit z daní, které zaplatila. Ti, kdo se zapojili do systému v mladším věku, budou dostávat při současném systému zdanění a vyplácení dávek naopak výrazně méně.

Nevidím liberální ani žádné jiné důvody, na jejichž základě by bylo možné toto konkrétní přerozdělování obhajovat. Dotace příjemcům důchodů nezávisí totiž na jejich chudobě nebo bohatství. Zámožný člověk dostává stejně tolik jako chudý. Daň, ze které jsou dotace placeny, je paušální daň i pro nejvyšší příjmy. Představuje mnohem větší proporcii z nižších než vyšších příjmů. Jaké ospravedlnění si lze představit pro zdanění mladých, aby bylo možné dotovat staré bez ohledu na jejich ekonomické postavení; či pro zavedení za tímto účelem vyšší míry zdanění nižších příjmů ve srovnání s vyššími; či snad pro získání prostředků na vyplácení dotací zdaněním mezd.

Druhý druh přerozdělování vzniká z důvodu nepravděpodobnosti plného samofinancování systému. V období, kdy bylo zapojeno hodně těch, kteří platili daně, a malý počet měl nárok na vyplácení dávek, se zdálo, že je systém samostatný a skutečně dosahoval přebytku. Toto zdání ale souviselo se zanedbáním hromadění závazků vůči osobám, které platily daň. Je pochybné, zda placené daně postačovaly k úhradě

nahromaděných závazků. Mnozí odborníci dokonce prohlašují, že dotace budou potřebné i při fungování systému na hotovostním základě. A takové dotace byly obecně v podobných systémech v ostatních zemích požadovány. Jedná se o vysoce technickou otázku, o které zde nemůžeme a nemusíme diskutovat a ohledně které mohou existovat skutečně upřímné rozdíly v názorech.

Pro naše účely zcela postačí položit si hypotetickou otázku, zda lze dotaci ze strany obecného daňového poplatníka ospravedlnit, je-li požadována. Nevidím žádný důvod, na jehož základě by taková dotace mohla být ospravedlněna. Můžeme chtít pomoci chudým lidem. Je nějaký důvod pomáhat lidem bez ohledu na to, zda jsou bohatí či chudí, jenom z toho důvodu, že náhodou dosahují určitého věku? Nejedná se o zcela náhodné přerozdělování?

Jediný argument k ospravedlnění přerozdělování plynoucího ze SVP, se kterým jsem se kdy setkal, je takový, že ho považují navzdory širokému používání za naprosto nemorální. Tento argument zní, že navzdory značnému prvku arbitrárnosti pomáhá přerozdělování v rámci SVP v průměru více lidem s nízkými než s vyššími příjmy; že by bylo lepší realizovat toto přerozdělování efektivněji, ale že by společnost přímé přerozdělování neodhlasovala, ačkoliv by ho odhlasovala jako součást balíku opatření sociálního zabezpečení. Tento argument ve své podstatě říká, že předložením opatření ve falešném převleku lze společnost obalamutit, aby odhlasovala opatření, proti němuž se staví. Není třeba dodávat, že takto argumentují lidé, kteří nejhlasitěji odsuzují "zavádějící" obchodní reklamu!³⁹⁾

2. Znárodnění důchodového pojištění. Předpokládejme, že přerozdělování se vyhneme požadavkem, aby každá osoba platila sama důchod, který bude dostávat, samozřejmě v tom smyslu, že pojistka postačuje k úhradě současné hodnoty důchodu, přičemž v úvahu se bere jak úmrtnost, tak výnosy z úroků. Jaké má potom ospravedlnění požadavek, aby důchodové pojištění zakoupila od vládního koncernu. Má-li být dosaženo přerozdělení, musí být použita moc vlády zdaňovat. Pokud však přerozdělení nemá být součástí programu - a jak jsme právě viděli, je velice obtížné ho ospravedlnit - proč neumožnit jednotlivcům, kteří si to přejí, aby si důchodové pojištění koupili od soukromé firmy. Blízkou analogii představují zákony států, které vyžadují povinné zakoupení automobilového pojištění. Pokud vím, žádný stát, který takový zákon vydal, nemá ani státní pojišťovnu, natož pak aby nutil majitele automobilů zakoupit si pojistku u vládního úřadu.

Jako možný argument pro znárodnění důchodového pojištění nemohou sloužit ani úspory z rozsahu. Pokud existují a vláda založí podnik určený k prodeji kontraktů, může být díky své velikosti schopen prodávat pod cenou svých konkurentů. V takovém případě získá tuto oblast podnikání bez donucení. Pokud nemůže prodávat za cenu nižší než konkurence, potom pravděpodobně úspory z rozsahu neexistují nebo nejsou dostatečně velké na to, aby překonaly neekonomičnost vládních operací.

Jednou z možných výhod znárodnění poskytování důchodového pojištění je snadnější vynucení povinného zakoupení důchodového pojištění. Tato výhoda se však zdá být dosti nepatrná. Bylo by snadné vymyslet jiné alternativní administrativní uspořádání - např. vyžadovat na jednotlivcích, aby spolu se svým daňovým přiznáním předkládali kopii stvrzenky za splátku pojistky, nebo aby zaměstnavatelé museli potvrdit, že tuto pojistku zaměstnanci zaplatili. Ve srovnání se současným uspořádáním by administrativní problémy byly určitě menší.

Zdá se, že náklady znárodnění zcela jasně převyšují jakoukoliv takovou nepatrnou výhodu. Podobně jako jinde i v této oblasti by individuální svoboda volby a konkurence soukromých podniků podporovala zlepšování dostupných druhů kontraktů, různorodost a diverzifikovanost vyhovující individuálním potřebám. Na politické úrovni by existoval zřejmý zisk ze zamezení expanze rozsahu vládní aktivity a nepřímé hrozby pro svobodu, která z každé takové expanze plyne.

Charakter existujícího programu nese s sebou některé méně zřejmé politické náklady. Tyto problémy se staly velmi složité a komplexní. Laik často není kompetentní, aby je posoudil. Znárodnění znamená, že řada "odborníků" se stane zaměstnanci znárodněného systému, nebo že řada lidí na univerzitách je s ním úzce spojena. Začnou nevyhnutelně podporovat jeho expanzi a rychle dodávám, že nikoliv z úzkého vlastního zájmu, ale protože fungují v rámci, ve kterém považují vládní správu za danou a jsou obeznámeni pouze s jejími technikami. Ve Spojených státech dosud situaci mírnila pouze existence soukromých pojišťoven, které se věnovaly podobným činnostem.

V důsledku technického charakteru jejich úkolu a téměř monopolního postavení jejich odborníků se stává účinná kontrola operací takových úřadů, jako je Správa sociálního pojištění, ze strany Kongresu nemožná. Stávají se autonomními orgány, jejichž návrhy většinou Kongres odkývá. Schopní a ambiciózní lidé, kteří dělají v těchto orgánech svoji kariéru, samozřejmě usilují o rozšíření rozsahu svých úřadů a je krajně obtížné jim v tom zabránit. Řeknou-li odborníci ano, kdo je kompetentní říci ne? Byli jsme svědky toho, jak byla zapojována do systému sociálního zabezpečení

stále větší část obyvatelstva a nyní, kdy existuje málo možností další expanze v tomto směru, jsme svědky vývoje směrem k rozšiřování počtu programů, jako např. o program lékařské péče.

Dospívám k závěru, že argument proti znárodnění důchodového pojištění je obzvláště silný a to nejen na základě liberálních principů, ale i na základě hodnot zastávaných stoupenci státu blahobytu. Jsou-li přesvědčeni, že vláda může poskytnout danou službu lépe než trh, měli by souhlasit s tím, aby vláda soutěžila volně při poskytování důchodového pojištění se soukromými podniky. Pokud mají pravdu, bude vládní podnik prosperovat. Pokud se mýlí, bude blahobyť lidí zvýšen tím, že mají k dispozici soukromou alternativu. Pokud to mohu posoudit, na zásadě znárodnění poskytování důchodového pojištění může trvat jen doktrinářský socialista či někdo, kdo věří v centrální kontrolu samu o sobě.

3. Povinné zakoupení důchodového pojištění. Když jsme se probrali řadou drobností, můžeme se nyní podívat na hlavní problém - donucování jednotlivců, aby část svého běžného příjmu použili k zakoupení důchodového pojištění pro zabezpečení ve stáří.

Jedno z možných ospravedlnění takového donucení je čistě paternalistické. Kdyby lidé chtěli, mohli by se individuálně rozhodnout učinit to, co na nich jako na skupině zákon vyžaduje. Odděleně jsou však krátkozrací a neprozřetelní. "My" víme lépe než "oni", že je v jejich vlastním zájmu, aby byli ve stáří zaopatrzeni více, než jak by se zaopatřili dobrovolně. Nemůžeme je přesvědčit jednotlivě, ale můžeme přesvědčit 51% či více, aby přinutili ostatní dělat to, co je pro jejich dobro. Tento paternalismus se týká zodpovědných lidí a nelze ho tudíž omlouvat ani zájmem o děti nebo bláznů.

Takový postoj je vnitřně logický a konzistentní. Přesvědčený paternalista, který ho zastává, nemůže být od svých záměrů odrazen usvědčením, že dělá logickou chybu. Představuje našeho oponenta na základě principu - není jednoduše svedeným člověkem s dobrými úmysly. V zásadě věří v diktátorství, sice benevolentní a možná na základě většiny, ale nicméně diktátorství.

Ti z nás, kteří věří ve svobodu, musí rovněž věřit ve svobodu jednotlivců dělat vlastní chyby. Pokud člověk vědomě dává přednost žít pro dnešek, používat své zdroje pro současnou zábavu a vědomě si volí šetrné stáří, jaké máme právo mu v tom bránit? Můžeme s ním diskutovat, přesvědčovat ho, že se mýlí, ale máme právo použít donucení, abychom mu zabránili dělat to, k čemu se rozhodl? Neexistuje možnost, že on má pravdu a my se mýlíme? Charakteristickým znakem stoupence svobody je pokora, u paternalisty je to arogance.

Málo lidí je naprostými paternalisty. Pokud je pozorně zkoumáme na denním světle, je to nejméně atraktivní postoj. Paternalistický argument však sehrál při zavádění podobných opatření, jako je sociální zabezpečení, tak velkou úlohu, že stojí za to prozkoumat ho explicitně.

Možným ospravedlněním povinného zakoupení důchodového pojištění na základě liberálních principů je, že neprozřetelní nebudou trpět důsledky svého vlastního jednání, ale budou představovat náklady pro jiné. Neměli bychom prý být ochotni přihlížet, jak trpí nužní chudáci v bídě. Měli bychom jim pomáhat soukromou a veřejnou dobročinností. Člověk, který se nezaopatří pro stáří, se stane veřejným svěřencem. Přinutit ho k zakoupení důchodového pojištění není oprávněné na základě jeho dobra, ale dobra nás ostatních.

Váha tohoto argumentu závisí na konkrétních skutečnostech. Pokud by se při existenci povinného důchodového pojištění stalo 90% obyvatelstva ve věku 65 let svěřenci společnosti, měl by tento argument značnou váhu. Pokud by šlo pouze o 1%, neměl by váhu žádnou. Proč by měla být omezována svoboda 99% obyvatel, aby se zamezilo nákladům, které by pro společnost znamenalo zbývajících 1%?

Přesvědčení, že pokud by značná část obyvatelstva nebyla přinucena k zakoupení důchodového pojištění, stala by se svěřencem společnosti, vděčilo v době vzniku SVP za svou přijatelnost "Velké depresi". V každém roce od roku 1931 až do roku 1940 byla jedna sedmina pracovní síly nezaměstnaná a nezaměstnanost postihovala v mnohem větší míře starší pracovníky. To byla nová zkušenost, která se od té doby nikdy neopakovala. Nedošlo k tomu z důvodu, že by lidé byli neprozřetelní a že by se nepojistili na stáří. Jak jsme viděli, byl to důsledek chybného postupu vlády. Pokud SVP vůbec může být lékem, potom pro zcela odlišnou nemoc, a to nemoc, se kterou nemáme žádnou zkušenost.

Nezaměstnanost 30. let samozřejmě nastolila závažný problém odstranění nesnází a značného růstu počtu lidí, o které se musela společnost starat. Největším problémem však v žádném případě nebyli staří lidé. Na pomoc byli odkázáni mnozí lidé v produktivním věku. A stále rozšiřování SVP až do dnešního stavu, kdy pobírá příspěvky více než šestnáct milionů lidí, nezabránilo růstu počtu lidí, kteří přijímají veřejnou pomoc.

Způsob, jak se o staré osoby stará soukromý sektor, se v průběhu času značně změnil. Jednu dobu byly hlavním důvodem, proč se lidé zaopatřovali pro stáří, děti. Jak společnost zbohatla, způsoby se změnily. Odpovědnost dětí za péči o jejich rodiče poklesla a stále více lidí se zaopatřuje pro stáří hromaděním majetku nebo získáváním soukromých

penzijních pojistek. V poslední době se urychlil rozvoj penzijních projektů mimo SVP. Někteří pozorovatelé se dokonce domnívají, že pokračování současných trendů ústí do vzniku společnosti, kde velká část lidí ve svém produktivním věku skrblí, aby ve stáří měli životní úroveň vyšší než kdykoliv předtím. Někteří z nás mohou považovat takový trend za zvrácený, ale nechť se prosazuje, odráží-li preference společnosti.

Povinné důchodové pojištění znamenalo tudíž vysoké náklady a malý zisk. Zbavilo nás všechny kontroly nad značnou částí příjmů, kterou jsme museli věnovat určitému účelu - totiž zakoupení důchodového pojištění, a to určitým způsobem, od státního podniku. Bránilo konkurenci při prodeji důchodového pojištění a rozvoji různých způsobů zaopatření ve stáří. Vytvořilo rozsáhlou byrokracii, která má tendenci růst díky tomu, na čem se živí, a rozšiřovat svoji působnost z jedné oblasti našeho života do jiné. A to vše s cílem vyhnout se nebezpečí, že by se společnost musela starat o několik lidí.

Kapitola XII

Zmírnění chudoby

Mimořádný hospodářský růst, kterého byly západní země svědkem během posledních dvou staletí, a rozsáhlá rozdělení prospěchu ze svobodného podnikání značně omezily v kapitalistických zemích Západu chudobu v každém absolutním smyslu. Chudoba je však částečně relativní pojem. I v těchto zemích existuje zjevně mnoho lidí žijících v podmínkách, které zbytek z nás označuje za chudobu.

Jedním ze zdrojů pomoci a v mnoha ohledech nejvíce žádoucím, je soukromá dobročinnost. Stojí za povšimnutí, že v dobách největšího rozmachu laissez-faire (v polovině a ke konci devatenáctého století) byla Velká Británie a Spojené státy svědkem mimořádného růstu počtu soukromých charitativních organizací a institucí. Jeden z hlavních nákladů růstu vládních aktivit na podporu blahobytu představoval odpovídající pokles soukromých dobročinných aktivit.

Lze argumentovat, že soukromá dobročinnost je nepostačující, protože z ní mají prospěch jiní lidé než ti, kteří dary poskytují - opět jde o efekt sousedství. Pohled na chudobu mi nedělá dobře. Z jejího zmírnění mám užitek, ale tento užitek mám stejně bez ohledu na to, zda platím za zmírnění chudoby sám nebo někdo jiný. Užitek z dobročinnosti jiných lidí přechází tudíž částečně i na mě. Jinak řečeno, všichni z nás mohou být ochotni ke zmírnění chudoby přispět za předpokladu, že tak učiní ostatní. Pokud tuto jistotu mít nebudeme, může se stát, že nemusíme být ochotni přispět stejnou částkou. V malých komunitách může být tlak veřejnosti postačující k tomu, aby byla tato podmínka splněna i pro soukromou činnost. Ve velkých neosobních komunitách, které začínají v naší společnosti stále více převládat, to je mnohem obtížnější.

Předpokládejme, že přijmeme tuto argumentaci pro zdůvodnění vládních kroků ke zmírnění chudoby, spočívajících ve stanovení spodní přístupné hranice životní úrovně členů společnosti. Zůstává však otázka, jak a kde tuto hranici vymezit. Mimo rozsahu zdanění nevidím žádnou jinou cestu, jak rozhodnout, "kolik" jsme (čím myslím velkou většinu z nás) ochotni na tyto účely věnovat. Otázka "jak" ponechává pro spekulaci větší prostor.

Dvě věci se zdají být jasné. Za prvé, pokud je cílem zmírnit chudobu, měli bychom mít program zaměřený na pomoc chudým. Existuje spousta důvodů, proč pomoci chudému člověku, který je náhodou zemědělcem -

nikoliv proto, že je zemědělec, ale proto, že je chudý. Program by měl být tedy zaměřen na pomoc lidem jako "lidem", nikoliv jako členům určité věkové skupiny nebo příslušníkům určitého povolání či lidem s určitými mzdami nebo příslušníkům určitých odborových organizací nebo odvětví. Tuto vadu mají programy pomoci zemědělcům, obecné starobní příspěvky, zákony o minimálních mzdách, zákony zvýhodňující odbory, tarify, poskytování licencí pro výkon řemesla či povolání a celá řada dalších. Za druhé, přestože program funguje prostřednictvím trhu, neměl by ho narušovat a bránit mu ve fungování. Tuto vadu mají cenové podpory, zákony o minimálních mzdách, tarify apod.

Negativní daň představuje uspořádání, které se nabízí na čistě mechanických základech. V současné době činí minimální výše příjmu, který nespadá pod federální zdanění příjmů, 600 USD na osobu (plus minimální paušální odpočet 10%). Pokud dostane jednotlivec 100 USD zdanitelného příjmu (tj. příjem 100 USD navíc nad hranici nezdaněného příjmu a odpočtů), platí daň. Podle tohoto návrhu by v případě, že by jeho zdanitelný příjem představoval minimální nezdaněnou výši s odpočty minus 100 USD, platil zápornou daň, to znamená, že by dostal dotaci. Kdyby míra dotace byla např. 50%, dostal by 50 USD. Kdyby neměl vůbec žádný příjem a pro jednoduchost ani žádné odpočty a míra dotace by byla konstantní, dostal by 300 USD. Kdyby měl nějaké odečitatelné položky (např. výdaje za lékaře), takže jeho příjem snížený o odpočty by byl záporný ještě před odečtením minimální zdanitelné částky, mohl by dostat ještě více. Pro příjmy, které jsou vyšší než minimální částka osvobozená od daní, může být míra dotací samozřejmě odstupňována stejně tak jako je odstupňována míra zdanění. Takto by bylo možné určit úroveň, pod kterou by se nesměl žádný příjem (definovaný nyní tak, že zahrnuje dotaci) dostat. V našem jednoduchém příkladě by tudíž nesměl poklesnout pod 300 USD. Přesné stanovení hranice by záviselo na tom, co si společnost může dovolit.

Výhody tohoto uspořádání jsou zřejmé. Je zaměřené konkrétně na problém chudoby. Pomoc poskytuje jednotlivci nejužitečnějším způsobem, totiž v hotovosti. Jedná se o uspořádání obecné a může nahradit řadu nyní existujících speciálních opatření. Přesně vymezuje náklady, které společnost nese. Funguje mimo trh. Podobně jako ostatní opatření ke zmírnění chudoby snižuje zájem těch, jimž je určeno, aby si pomohli sami, ale na rozdíl od systému, v němž by byl nahrazován příjem až do určité chybějící výše, neodstraňuje tento zájem úplně. Dodatečně vydělaný dolar navíc představuje vždy více peněz pro vlastní výdaje.

Určitě by existovaly administrativní problémy, ale pokud vůbec představují nevýhodu, jedná se o nevýhodu menší. Tento systém by mohl zapadnout přímo do našeho současného daňového systému a mohl by být spravován zároveň. Současný daňový systém pokrývá řadu osob dostávajících příjem a vedlejším důsledkem nezbytnosti pokrýt všechny by bylo zlepšení provozování současné důchodové daně. Ještě podstatnější je skutečnost, že kdyby tento systém nahradil současná neuspořádaná opatření zaměřená na dosažení stejného cíle, celkové administrativní břemeno by se určitě snížilo.

Několik jednoduchých propočtů rovněž ukazuje, že ve srovnání s existujícím souborem opatření by tento návrh mohl být mnohem méně nákladný pokud jde o peněžní výdaje, natož pak, pokud jde o stupeň vládní intervence. Tyto propočty mohou rovněž sloužit jako ukázka toho, jak neekonomická jsou naše opatření označovaná za "pomoc chudým".

V roce 1961 vynaložila vláda (na federální, státní a místní úrovni) v podobě přímých sociálních plateb a programů všeho druhu asi 33 mld. USD. Jednalo se o programy pomoci starým lidem, příspěvky na sociální zabezpečení, pomoc závislým dětem, obecnou pomoc, podporu cen zemědělských produktů, veřejnou bytovou výstavbu atd.⁴⁰ Při těchto propočtech jsem vyloučil příspěvky válečným veteránům. Rovněž jsem nebral v úvahu přímé a nepřímé náklady takových opatření, jako jsou zákony o minimální mzdě, tarify, poskytování licencí apod., nebo náklady spojené s poskytováním veřejných zdravotních služeb, státní a místní výdaje na nemocnice, ústavy pro duševně choré aj.

Ve Spojených státech existuje zhruba 57 milionů spotřebitelských jednotek (samostatných jednotlivců a domácností). Výdaje v roce 1961 ve výši 33 mld. USD by umožňovaly financování přímých příspěvků v hotovosti pro 10% spotřebitelských jednotek s nejnižšími příjmy ve výši téměř 6000 USD na spotřebitelskou jednotku. Takové příspěvky by zvýšily jejich příjem nad průměrnou úroveň všech jednotek ve Spojených státech. Anebo by s těmito výdaji bylo možné financovat pomoc ve výši 3000 USD pro 20% spotřebitelských jednotek s nejnižšími příjmy. I kdybychom šli tak daleko jako autoři "Nového údělu" a tvrdili, že jedna třetina obyvatelstva je špatně živena, oblékána a špatně bydlí, financovaly by výdaje z roku 1961 pomoc ve výši téměř 2000 USD na spotřebitelskou jednotku - což je poté, vezmeme-li v úvahu změnu cenové hladiny, zhruba výše příjmu, která oddělovala uprostřed 30. let třetinu obyvatelstva s nejnižšími příjmy od dvou třetin s vyššími. Po zohlednění rozdílů cenové hladiny má dnes tak nízký příjem jako měla ve 30. letech nejnižší třetina méně než jedna osmina spotřebitelských jednotek.

I při dosti volném výkladu je jasné, že se jedná o mnohem marnotratnější programy než jaké by bylo možno ospravedlnit na základě “zmírňování chudoby”. Program, který by zvýšil příjem 20% spotřebitelských jednotek s nejnižšími příjmy tak, aby dosáhly úrovně nejnižších příjmů ostatních, by nestál ani polovinu toho, co stojí dnes.

Hlavní nevýhodou navrhované negativní důchodové daně jsou její politické důsledky. Negativní důchodová daň vede ke vzniku systému, v němž jsou někteří zdaněni, aby platili dotace ostatním. A předpokládejme, že tito ostatní mají hlas. Existuje vždy nebezpečí, že místo toho, aby tato daň byla uspořádáním, v němž se převážná většina obyvatelstva z vlastní vůle zdaní, aby pomohla nešťastné menšině, bude přeměněna v systém, ve kterém většina přesune daně ke svému prospěchu na menšinu, jež je platit nechce. Protože návrh činí tento proces natolik zjevný, je toto nebezpečí možná větší než u ostatních opatření. Nevidím jiné řešení tohoto problému, než spolehnout se na sebekázeň a na dobrou vůli voličů.

Dicey, který v roce 1914 psal o podobném problému - o britském penzijním systému, uváděl: “Rozumný a benevolentní člověk si jistě může položit otázku, zda Anglie jako celek získá, bude-li uzákoněno, že pomoc v chudobě v podobě důchodu může být nárokována pouze v případě, že se vzdá její příjemce práva kandidovat za poslance.”⁴¹⁾

Zkušenost s názory na otázku, kterou Dicey postavil, musí být ve Velké Británii doposud považována za smíšenou. Anglie zavedla všeobecné volební právo, aniž by o něj připravila buď důchodce nebo ostatní příjemce pomoci od státu. A došlo ke značnému rozmachu zdanění jedněch ve prospěch druhých, což muselo být jistě považováno za brzdu růstu britské ekonomiky a nakonec mohlo vést k tomu, že většina z těch, kdož se domnívali, že z tohoto systému měli nějaký prospěch, vlastně žádný neměli. Tato opatření však, alespoň doposud, nevedla ve Velké Británii k potlačení svobod či jejího převážně kapitalistického systému. A mnohem důležitější je, že se objevily určité známky zvratu a na straně voličů se začala projevovat určitá sebekázeň.

Liberalismus a egalitářství

Podstatou liberální filosofie je víra v důstojnost jednotlivce, v jeho svobodu realizovat většinu svých schopností a příležitostí podle vlastních rozhodnutí pouze s tou podmínkou, že neomezuje svobodu ostatních dělat totéž. Z toho plyne přesvědčení o rovnosti lidí v jednom smyslu a o jejich nerovnosti v jiném. Každý člověk má stejné právo na svobodu. Jedná se o důležité a základní právo právě z toho důvodu, že lidé jsou odlišní a jeden

člověk bude chtít nakládat se svojí svobodou jinak než ostatní, přičemž tento jedinec může přispět více než jiní k obecné kultuře společnosti, v níž žije mnoho lidí.

Liberál bude tudíž ostře rozlišovat mezi rovností práv a příležitostmi na jedné straně a materiální rovností či rovností příjmů na straně druhé. Může vítat skutečnost, že svobodná společnost má ve skutečnosti tendenci směřovat k větší materiální rovnosti než kterékoliv jiné doposud vyzkoušené uspořádání. Bude to však považovat za žádoucí vedlejší produkt svobodné společnosti, nikoliv za její hlavní ospravedlnění. Bude vítat opatření, která podporují svobodu i rovnost, jako např. opatření k odstranění monopolní moci a ke zlepšení fungování trhu. Soukromou dobročinnost zaměřenou na pomoc méně šťastným bude považovat za přiměřené použití této svobody. A může schvalovat státní kroky ke zmírnění chudoby jako účinnější způsob, kterým může velká část společnosti dosáhnout společného cíle. Učiní tak ale s lítostí, že nahradil dobrovolné jednání povinným.

Takto si bude počínat i egalitář. Ten ale bude chtít jít dále. Bude obhajovat, aby se bralo jedněm a dávalo druhým, a to nikoliv jako účinnější prostředek, na jehož základě mohou "někteří" dosáhnout cíle, jehož dosáhnout chtějí, ale na základě "spravedlnosti". V tomto bodě se dostává rovnost se svobodou do ostrého konfliktu a je nutné se rozhodnout. Nelze být zároveň egalitářem v tomto smyslu a liberálem.

Závěr

Ve 20. a 30. letech tohoto století byli intelektuálové ve Spojených státech v převážné míře přesvědčeni, že kapitalismus je nedokonalý systém, omezující ekonomický blahobyt a tudíž i svobodu, a že naděje pro budoucnost leží ve větší míře uvážené kontroly hospodářských záležitostí politickými orgány. K přeměně intelektuálů nedošlo na základě příkladů z nějaké skutečné kolektivistické společnosti, ačkoliv bezpochyby založením komunistické společnosti v Rusku a značnými nadějemi, které byly do ní vkládány, byla značně urychlena. Přeměny intelektuálů bylo dosaženo srovnáváním existujícího stavu se všemi jeho stávajícími nespravedlnostmi a vadami s hypotetickým stavem, jaký by mohl být. Skutečnost byla porovnávána s ideálem.

V té době mnoho jiných možností neexistovalo. Je pravda, že lidstvo prodělalo mnohé epochy centralizované kontroly a detailního zasahování státu do hospodářských záležitostí. Došlo však k revoluci v oblasti politiky, vědy a technologie. Bylo argumentováno, že demokratickou politickou strukturou, moderními nástroji a moderní vědou na tom můžeme být určitě mnohem lépe, než to bylo možné dříve.

Postoje této doby s námi stále přetrvávají. Stále existuje sklon považovat každý vládní zásah za žádoucí, připisovat všechna zla trhu a hodnotit nové návrhy vládnoucích zásahů v jejich ideální podobě tak, jak by mohly fungovat, kdyby je uskutečňovali schopní a nezainteresovaní lidé, kteří nejsou pod tlakem speciálních zájmových skupin. Zastánci omezené vlády a svobodného podnikání jsou stále v defenzivě.

Podmínky se však změnily. Nyní máme s vládními zásahy několik desítek let zkušeností. Není již nezbytné srovnávat trh, tak jak skutečně funguje, a vládní zásahy, jak by mohly fungovat v ideální podobě. Můžeme srovnávat skutečnost se skutečností.

Pokud tak učiníme, je zřejmé, že jakkoliv je bezpochyby velký rozdíl mezi skutečným fungováním trhu a jeho fungováním v ideálním stavu, je to prakticky zanedbatelné v porovnání s rozdílem mezi skutečnými následky vládních zásahů a jejich zamýšlenými účinky. Kdo může nyní spatřovat nějakou velkou naději pro rozvoj svobody a důstojnosti člověka v rozsáhlém útlaku a despotismu, který panuje v Rusku? Marx a Engels napsali v Komunistickém manifestu: "Proletáři nemohou nic ztratit, jen své okovy. Dobýt však mohou celý svět". Kdo by dnes mohl považovat okovy proletářů v Sovětském svazu za slabší než okovy proletářů ve Spojených státech, Velké Británii, Francii, Německu či v jakémkoliv západním státu?

Podívejme se blíže domů. Která z velkých "reform" minulých desetiletí dosáhla svého cíle? Uskutečnily se dobré záměry reformátorů?

Regulace železniční přepravy, která měla chránit spotřebitele, se rychle stala nástrojem, s jehož pomocí se mohou železnice chránit před konkurencí ze strany nově se objevujících konkurentů, samozřejmě na náklady spotřebitele.

Důchodová daň, která zpočátku byla přijata s nízkými sazbami a později byla používána jako prostředek přerozdělení příjmů ve prospěch skupin s nižšími příjmy, se stala pozlátkem zakrývajícím nedostatky a učinila na papíře vysoce odstupňované daňové sazby značně neúčinnými. Paušální daň 23,5% pro současný zdanitelný příjem by přinesla stejné daňové příjmy, jako současné daňové sazby odstupňované od 20 do 91%. Důchodová daň, která měla původně omezit nerovnost a podporovat rozptýlení bohatství, ve skutečnosti podporovala reinvestování zisků společností, čímž napomáhala růstu velkých korporací, narušovala fungování trhu kapitálu a odrazovala od zakládání nových podniků.

Měnové reformy, které měly podporovat stabilitu hospodářské aktivity a cen, aktivovaly během první světové války a po ní inflaci a vedly tudíž k vyššímu stupni nestability, než jaký existoval předtím. Měnové úřady, které byly založeny, nesou hlavní zodpovědnost za to, že vážný hospodářský pokles přeměnily v katastrofu "Velké deprese" z let 1929-1933. Systém, který byl založen s cílem zabránit bankovním panikám, vyvolal nejvážnější bankovní paniku v americké historii.

Zemědělský program, který zamýšlel pomoci chudým zemědělcům a odstranit to, co bylo považováno za nejvážnější narušení organizace zemědělství, se stal národním skandálem, vedl k plýtvání veřejnými prostředky, k narušování alokace zdrojů, k upevnění stále tíživější a podrobné kontroly zemědělců, k vážnému zasahování do americké zahraniční politiky a nadto učinil jen málo pro to, aby chudým zemědělcům pomohl.

Program bytové výstavby, který si kladl za cíl zlepšit podmínky bydlení pro chudé, snížit kriminalitu mládeže a přispět k odstranění městských chudinských čtvrtí, zhoršil podmínky bydlení chudých, přispěl ke zvýšení kriminality mládeže a vedl k rozšíření zpustlých městských čtvrtí.

Ve 30. letech představovalo slovo "práce" pro intelektuální společenství synonymum "odborů". Víra v čistotu a ctnost odborů byla stavěna na roveň víře v domov a mateřství. Byla přijata řada zákonů na podporu odborů a "spravedlivých" pracovních vztahů. Odbory nabývaly na síle. V 50. letech byly "odborní" téměř nadávkou; nebyly již synonymem "práce", nebyly již automaticky považovány za anděly.

Opatření sociálního zabezpečení byla přijata, aby učinila z přijetí pomoci právo a aby odstranila potřebu přímé pomoci a podpory. Nyní dostávají dávky sociálního zabezpečení miliony lidí. Peněžní prostředky na financování podpory však rostou a částky vynaložené na přímou pomoc dosahují závratné výše.

Seznam lze snadno prodloužit: program výkupu stříbra ve 30. letech, projekty veřejných elektráren, programy zahraniční pomoci v poválečných letech, Federální komise spojů, programy rozvoje měst, programy vytváření rezerv a mnohé ostatní měly účinky, které se od zamýšlených velmi lišily a zpravidla byly opačné.

Existovalo několik výjimek. Expresní vlaky křižující zemi, obrovské hráze spoutávající velké řeky, družice kroužící na oběžné dráze okolo Země, to vše jsou znaky schopnosti vlády ovládat obrovské zdroje. Školský systém se všemi jeho problémy a vadami a se všemi možnostmi zlepšit své fungování umožněním větší působnosti tržním silám rozšířil příležitosti přístupné mladým Američanům a přispěl k rozšíření svobody. Je svědectvím veřejně orientovaného úsilí desetitisíců těch, kteří pracovali v místních školských výborech, a ochoty veřejnosti nést těžké daňové břemeno kvůli tomu, co považovali za společensky prospěšné. Shermanův antitrustový zákon prospěl - navzdory všem problémům s podrobným dodržováním - samotnou svojí existencí konkurenci. Veřejná lékařská péče přispěla k omezení infekčních onemocnění. Charitativní opatření snížila utrpení a nesnáze. Místní úřady často poskytl zařízení, která jsou pro život obcí nezbytná. Byl dodržován zákon a pořádek, ačkoliv v mnoha velkých městech nebylo vyhovující ani vykonávání této základní funkce vlády. Jako obyvatel Chicaga hovořím z vlastní zkušenosti.

Pokud by měla být sestavena rozvaha, lze sotva pochybovat, že historie je ponurá. Značná část nových podniků, do kterých se v posledních desetiletích vláda pustila, svého cíle nedosáhla. Pokrok ve Spojených státech dále pokračoval. Jejich občané jsou lépe živeni a šaceni, lépe bydlí a mají k dispozici lepší dopravu, třídní a sociální rozdíly se zmenšily, snížilo se znevýhodnění menšinových skupin. Mílovými kroky se rozvíjela vzdělanost obyvatelstva. To vše bylo výsledkem iniciativy a snahy jednotlivců, spolupracujících prostřednictvím volného trhu. Vládní opatření tomuto rozvoji nepomáhala, ale překážela. Tyto zásahy jsme si mohli dovolit a překonat je jen díky mimořádné plodnosti trhu. Neviditelná ruka napomáhající pokroku byla mocnější než viditelná ruka zpětného pohybu.

Je to náhoda, že se tolik vládních reforem v posledních desetiletích zhatilo, že se přeměnily zářné naděje v popel? Je tomu tak jednoduše proto, že byly chybné detaily programů?

Jsem přesvědčen, že odpověď je jednoznačně záporná. Hlavní vadou těchto opatření je, že se prostřednictvím vlády snaží přinutit lidi, aby jednali proti svým bezprostředním zájmům a podporovali tak domnělý všeobecný zájem. Snaží se vyřešit to, co je patrně konflikt zájmů či rozdíl názorů na zájmy nikoliv vytvářením rámce, jenž by konflikty odstranil, nebo přesvědčováním lidí, aby měli různé zájmy, ale přinucováním lidí jednat proti jejich vlastním zájmům. Za hodnoty účastníků dosazují hodnoty vnějších pozorovatelů; buď někteří říkají ostatním, co je pro ně dobré, nebo vláda bere jednům, aby dávala druhým. Proti těmto opatřením působí tudíž jedna z nejsilnějších a nejtvrdějších sil, kterou člověk znal - snaha milionů jednotlivců podporovat svůj vlastní zájem, žít své životy podle svých vlastních hodnot. To je hlavní důvod, proč tato opatření měla častěji opačný než zamýšlený účinek. Tato snaha je rovněž hlavní silou společnosti a vysvětluje, proč ji vládní regulace nezadusila.

Zájmy, o kterých hovořím, nejsou pouze úzké sobecké zájmy. Představují naopak celou škálu hodnot, které byly člověku drahé a pro které byl ochoten riskovat i nasadit svůj život. Němci, kteří přišli o život v boji proti Hitlerovi, sledovali své zájmy tak, jak je oni viděli. Tak je tomu i s lidmi, kteří věnují značný čas a úsilí dobročinným, vzdělávacím a náboženským činnostem. Je přirozené, že takové zájmy nejsou pro většinu lidí hlavní. Je ctností svobodné společnosti, že těmto zájmům přesto poskytuje plný prostor a nepodřizuje je úzkým materiálním zájmům, které dominují většině lidstva. To je důvod, proč jsou kapitalistické společnosti méně materialistické než společnosti socialistické.

Proč leží ve světle minulého vývoje přesto důkazní břemeno stále na těch z nás, kteří protestují proti novým vládním programům a kteří se snaží omezit již tak nepatřičně velkou úlohu státu? Nechtě za nás odpoví Dicey: "Prospěšný účinek státního zásahu, především v podobě zákonodárství, je přímý, okamžitý a takřka viditelný, zatímco jeho špatné důsledky jsou postupné a nepřímé a mimo dohled . . . Ani . . . většina lidí nepomýšlí na to, že by mohli být státní inspektoři nekompetentní, nedbalí a příležitostně dokonce zkorumpovaní . . . ; málo je těch, kdo si uvědomují nepopiratelnou pravdu, že pomoc ze strany státu ubíjí svépomoc. Většina lidstva musí tudíž téměř nezbytně přijímat státní intervence příznivě. Tento přirozený sklon může být pouze kompenzován, existuje-li v dané společnosti . . . předpoklad o správnosti či náklonnost k individuální svobodě, čili k laissez-faire. K vysvětlení růstu zákonodárství, směřujícího k socialismu, tudíž postačuje pouhý pokles víry ve svépomoc a že k takovému poklesu dochází, to je jisté."⁴²⁾

Zachování a rozšiřování svobody je dnes ohrožováno ze dvou směrů. Jedna hrozba je zřejmá a jasná. Jde o vnější hrozbu přicházející od zlých mužů v Kremlu, kteří slibují, že nás pohrbí. Druhá hrozba je mnohem jemnější. Je to vnitřní hrozba, přicházející od lidí dobrých úmyslů, kteří nás chtějí reformovat. Nemají trpělivost s pomalostí přesvědčování a uvádění příkladů, pokud jde o dosažení velkých společenských změn, které si představují, a při dosahování svých cílů usilují o použití státní moci, přičemž si důvěřují, že to dokáží. Kdyby však moc získali, svých bezprostředních cílů by nedosáhli a navíc by vytvořili kolektivní stát, od něhož by v hrůze couvli a jehož prvními oběťmi by se sami stali. Koncentrovaná moc se nestává neškodnou díky dobrým úmyslům těch, kdo ji stvořili.

Obě hrozby se bohužel navzájem posilují. I kdybychom se vyhnuli jadernému peklu, hrozba z Kremlu vyžaduje, abychom věnovali značnou část zdrojů na naši vojenskou obranu. Důležitost vlády jako kupce tak velké části našeho výstupu a jako výlučného kupce výrobků mnoha firem a odvětví již soustřeďuje v rukou politických úřadů nebezpečné množství hospodářské moci, mění prostředí, ve kterém firmy fungují, a kritéria relevantní pro podnikatelský úspěch. Těmito a jinými způsoby ohrožuje svobodný trh. Tomuto nebezpečí se nemůžeme vyhnout. Zbytečně ho však posilujeme prodlužováním existence současných vládních zásahů do oblastí, které nemají k vojenské ochraně národa žádný vztah, a dokonce zahajováním nových vládních programů - počínaje lékařskou péčí o staré a konče výzkumem Měsíce.

Jak kdysi řekl Adam Smith: "Je mnoho zkázy v národě." Naše základní struktura hodnot a propojená síť svobodných institucí vydrží mnoho. Jsem přesvědčen, že budeme schopni zachovat a rozšiřovat svobodu navzdory velikosti vojenských programů a navzdory ekonomické moci, která již je ve Washingtonu koncentrována. Budeme tak ale schopni učinit pouze tehdy, budeme-li si uvědomovat nebezpečí, před kterým stojíme, budeme-li přesvědčovat naše spolubližní, že svobodné instituce nabízejí jistější, byť možná po určitou dobu pomalejší cestu k dosažení vytyčených cílů než donucovací moc státu. Probleskující náznaky změny, které jsou již v intelektuálním klimatu zřejmé, představují nadějně poselství.

Poznámky

- 1) Commentary, duben 1978, str. 29-71
- 2) Joseph Schumpeter, History of Economic Analysis (New York: Oxford University Press, 1954), str. 394
- 3) A. V. Dicey: Lectures on the Relation between Law and Public Opinion in England during the Nineteenth Century (2. vyd., London: Macmillan & Co., 1914) str.11
- 4) V 80. letech přestalo díky finančním inovacím a deregulaci bankovní soustavy toto omezení de facto platit - pozn. překl.
- 5) A Program for Monetary Stability (New York: Fordham University Press, 1959), str. 4-8
- 6) Viz A Program for Monetary Stability, Milton Friedman a Anna J. Schwarz, A. Monetary History of United States, 1867-1960 (bude publikováno v Princeton University Press pro National Bureau of Economic Research)
- 7) A Program for Monetary Stability, op. cit., str. 77-99
- 8) Je nezbytné upozornit, že se jedná o velmi ožehavou otázku, která závisí na tom, co je při odhadování volné ceny drženo jako konstantní, a to především se zřetelem na měnovou úlohu zlata.
- 9) Lze si představit určité výjimky z tohoto tvrzení, ale pokud mohu posoudit, představují teoretické zvláštnosti, nikoliv relevantní praktické možnosti.
- 10) A Program for Monetary Stability (New York: Fordham University Press, 1959), str. 3.
- 11) Některé z výsledků jsou uvedeny v Milton Friedman a David Meiselman, The Relative Stability of Investment Multiplier and Monetary Velocity in the United States, 1896 - 1958 (má být publikováno Komisí pro peníze a úvěr).

- 12) Zdaleka není tak fantastické, jak se může zdát, že by takovýto krok výrazně ovlivnil velikost rodin. Jedním z vysvětlení nižší míry porodnosti mezi vyššími sociálně příjmovými skupinami může být docela dobře to, že děti jsou pro ně relativně nákladnější než u rodin z nižších příjmových skupin, ve značné míře díky vyšší úrovni školní výchovy, kterou jim poskytují a jejíž náklady hradí.
- 13) Zřejmý příklad stejného účinku v jiné oblasti představuje Britská národní zdravotní služba. V důsledné a pronikavé studii D. S. Lees dosti přesvědčivě zjišťuje, že "aniž by byly výdaje na národní zdravotní službu příliš přehnané, byly menší, než k jakým by se pravděpodobně spotřebitelé rozhodli na svobodném trhu. Obzvláště žalostná byla historie výstavby nemocnic". "Health Through Choice", Hobart Paper 14 (London: Institute of Economic Affairs, 1961), str. 58
- 14) Viz George J. Stigler, Employment and Compensation in Education (Occasional Paper, č. 33, New York: National Bureau of Economic Research, 1950), str. 33
- 15) Abstrahuji od výdajů na základní výzkum. Použil jsem úzkou interpretaci školní výchovy, abych se vyhnul úvahám, které by jejich oblast nepatřičně rozšířily.
- 16) Použil jsem spíše Ohio než Illinois, protože od té doby, kdy byl napsán článek, jehož revidovanou verzi tato kapitola představuje (1953), přijal stát Illinois program poskytování stipendií uplatnitelných na soukromých vyšších školách a univerzitách v Ohiu, který představoval částečné vykročení tímto směrem. Kalifornie učinila totéž. Virginie přijala podobný program na nižších úrovních ze zcela odlišných důvodů, totiž aby obešla zrušení rasové segregace. Případ Virginie je diskutován v kapitole VII.
- 17) Tento zvýšený výnos může mít jen částečně peněžní podobu; může se rovněž skládat z nepeněžních výhod spojených s povoláním, pro které odborná výchova jednotlivce připraví. Podobně však může mít povolání nepeněžní náklady, se kterými je nutné jako s náklady investic počítat.
- 18) Podrobnější a přesnější formulaci úvah vstupujících do volby povolání viz Milton Friedman a Simon Kuznets, Income from Independent

- 19) Viz G. S. Becker, "Underinvestment in College Education?" American Economic Review, Proceedings L (1960), 356-364; T. W. Schultz, "Investment in Human Capital", American Economic Review, LXI (1961), 1-17
- 20) Navzdory těmto překážkám pro fixní peněžní půjčky jsem se dozvěděl, že představovaly značně obvyklý prostředek k financování vzdělání ve Švédsku, kde byly údajně dostupné za mírné úrokové míry. Přibližné vysvětlení lze hledat pravděpodobně v nižším rozptylu příjmů absolventů univerzit než ve Spojených státech. To však není vysvětlení definitivní a v praxi nemusí být jediným či hlavním důvodem rozdílů. Aby se zjistilo, zda jsou výše uvedené důvody přiměřené pro vysvětlení neexistence vysoce rozvinutých trhů půjček na financování odborného vzdělání ve Spojených státech a v ostatních zemích, či zda nemohou existovat jiné snáze odstranitelné překážky, je další výzkum švédských a podobných zkušeností velmi žádoucí.
- V posledních letech došlo ve Spojených státech k nadějnému vývoji v oblasti soukromých půjček vysokoškolským studentům. Tento vývoj byl stimulován hlavně neziskovou institucí United Students Aid Funds, která poskytuje záruky na půjčky ze strany jednotlivých bank.
- 21) Je zábavné spekulovat o tom, jak by bylo možné podnikat, a o nějakých pomocných metodách, jak z toho těžit. První zájemci by si mohli vybrat nejlepší investice tak, že by jednotlivci ucházející se o podporu museli splnit velmi vysoké kvalitativní nároky. Pokud by tak učinili, získali by veřejné uznání vyšší kvality v očích veřejnosti tím, že by dostali status financování jednotlivců, a tak by zvýšili ziskovost své investice: pověst, že "vzdělání financované pojišťovací společností XYZ" lze učinit zárukou kvality (podobně jako "osvědčení o dobrém hospodaření"), přiláká zákazníky. Společnost XYZ může poskytovat "svým" lékařům, právníkům, zubařům atd. všechny druhy ostatních běžných služeb.
- 22) Za návrh k zařazení této námítky vděčím Harry G. Johnsonovi a Paulu W. Cookovi jr. Úplnější diskuse úlohy nepeněžních výhod a nevýhod při určování výdělků v různých povoláních viz Friedman a Kuznets, cit. dílo.

- 23) Gary Becker v brilantní a pronikavé analýze určitých ekonomických problémů spojených s diskriminací ukazuje, že problém diskriminace je téměř totožný ve své logické struktuře s problémem zahraničního obchodu a tarifů. Viz G. S. Becker, *The Economics of Discrimination* (Chicago: University of Chicago Press, 1957).
- 24) Abychom se vyhnuli nedorozumění, měl bych výslovně uvést, že hovořím-li o návrhu z předchozí kapitoly, považuji za zaručené, že mezi minimální požadavky, které školy musí splnit, aby mohly sloužit k použití kupónů, nepatří to, zda se jedná o školu segregovanou či nikoliv.
- 25) G. Warren Nutter, *The Extent of Enterprise Monopoly in the United States 1899-1939* (Chicago: University of Chicago Press, 1951), a George J. Stigler, *Five Lectures on Economic Problems* (London: Longmans, Green and Co., 1949), str. 46-65
- 26) "Some Comments on the Significance of Labour Unions for Economic Policy", v David McCord Wright (ed.), *The Impact of the Union* (New York: Harcourt, Brace, 1951), str. 204-234
- 27) *Bohatství národů* (1776), kniha I, kap. X, část II, (SNTL, Praha, 1958), str. 142
- 28) Tamtéž, kniha IV, kapitola II, str. 35
- 29) Walter Gellhorn, *Individual Freedom and Governmental Restraints* (Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1956); kapitola nazvaná "The Right to Make a Living", str. 106
- 30) Tamtéž, str. 140-141
- 31) Tamtéž, str. 129-130
- 32) Abych byl vůči Walteru Gellhornovi spravedlivý, měl bych poznamenat, že nesdílím můj názor, podle něhož je správným řešením těchto problémů zrušit udělování licencí. Naopak se domnívám, že přestože se s udělováním licencí zašlo příliš daleko, vykonává zároveň určité reálné funkce. Navrhuje proto procedurální reformy a změny, které by podle jeho názoru zneužívání licenčních dohod omezily.

- 33) Tamtéž, str. 121-122
- 34) Tamtéž, str. 146
- 35) Viz např. slavná stať Wesley Mitchella "Backward Art of Spending Money", přetištěná v jeho knize esejí se stejným názvem (New York: McGraw-Hill, 1937), str. 3-19
- 36) Viz Reuben Kessel, "Price Discrimination in Medicine", The Journal of Law and Economics, sv. I (říjen 1958), str. 20-53
- 37) Principles of Political Economy (Ashley Edition; London: Longmans, Green Co., 1909), str. 751
- 38) Tento bod je natolik důležitý, že může být užitečně číselně ho ilustrovat. Při psaní těchto řádků jsem měl k dispozici nejnovější údaje za daňový rok 1959, které byly převzaty z U. S. International Revenue Service, Statistics of Income for 1959. Pro tento rok agregovaný zdanitelný příjem, jenž byl ohlášen, činil:

daňové přiznání jednotlivců	166 540 mil. USD
důchodová daň před započtením daňového úvěru	39 092 mil. USD
důchodová daň po započtení daňového úvěru	38 645 mil. USD

Paušální míra zdanění 23,5% by znamenala z celkového zdanitelného příjmu výnos $0,235 \times 166\,540 \text{ mil. USD} = 39\,137 \text{ mil. USD}$. Vezmeme-li v úvahu daňový úvěr, byl by konečný výnos zhruba na stejné úrovni, jaké bylo skutečně dosaženo.

- 39) Další příklad stejného argumentu ze současné doby se vztahuje k návrhu na federální dotace školství (chybně označované za "pomoc vzdělání"). Lze argumentovat, aby byly použity federální prostředky ke zvýšení výdajů na školství ve státech s nejnižšími příjmy, neboť jinak by odtud děti odcházely studovat do jiných států. Nelze ale nalézt žádný argument, proč by měly být zdaněny a dotovány všechny státy. Každý návrh zákona předložený Kongresu však chce právě to, a nikoliv první variantu. Někteří předkladatelé, kteří si uvědomují, že lze obhajovat pouze dotace některým státům, obhajují svoji pozici tvrzením, že takto navrhované dotace by nebyly schváleny a že jediným způsobem, jak

prosadit pro chudší státy nadproporcionální dotace, je zahrnout je do návrhu zákona, poskytujícího dotace všem státům.

40) Toto číslo se rovná vládním trasferům (31,1 mld. USD) minus příspěvky válečným veteránům (4,8 mld. USD) - oba údaje jsou převzaty z účtů národního důchodu ministerstva obchodu - plus federální výdaje na zemědělský program (5,5 mld. USD) plus federální výdaje na veřejnou bytovou výstavbu a ostatní pomoc v této oblasti (0,5 mld. USD) - což jsou údaje za rok končící 30. červnem 1961, které byly převzaty z ministerstva financí - plus zhruba dalších 0,7 mld. na zaokrouhlení, administrativní náklady federálních programů a vynechané místní a státní programy a na různé jiné položky. Můj dojem je, že tato čísla jsou značně podhodnocena.

41) A. V. Dicey, *Law and Public Opinion in England*, (2. vydání, London, Mcmillan, 1914), str. XXXV

42) A. V. Dicey, cit. dílo, str. 257-258

Milton Friedman
KAPITALISMUS A SVOBODA

Obálku navrhl Vladimír Nárožník.
Vydalo nakladatelství a vydavatelství H&H,
Komenského 236, 252 25 Jinočany.
Z anglického originálu CAPITALISM AND FREEDOM
přeložil Jiří Jonáš.
Vydání první, Praha 1994.
Náklad: 5000 výtisků.
Sazba BEDA, Jinonická 329, Praha 5.
Tisk TOBOLA, Jinonická 329, Praha 5.

ISBN 80 - 85787 - 33 - 4

"Miltona Friedmana znám dávno, byť dosud jsem znal jeho díla spíš útržkovitě, nyní se s nimi seznamuji zevrubněji. Považuji za nesmírně důležité, že je nyní u nás publikován, a to tím spíš, že jeho ekonomické myšlení do jisté míry ovlivnilo podobu naší ekonomické transformace."

Václav Havel

Kapitalismus a svoboda "... je jednou z nevlivnějších knih o kapitalismu a svobodném trhu ve 20. století. Napomohla k názorovému posunu mnoha mladých lidí od socialismu směrem k svobodnému tržnímu hospodářství a decentralizaci. Vysoce oceňuji Liberální institut za iniciativu, s níž přistoupil k českému vydání tohoto díla."

Gary S. Becker

nositel Nobelovy ceny za ekonomii 1992

"Prosperity nelze dosáhnout bez svobody, svobodného podnikání a svobodných trhů. Tyto ideály se i přes peripetie historického vývoje a uměle konstruované bariéry spontánně a trvale prosazují. Milton Friedman se po Adamu Smithovi a F.A. von Hayekovi stal legendárním nositelem myšlenek, které jsou tak aktuální pro transformující se českou ekonomiku."

Vlastimil Uzel

generální ředitel České pojišťovny a.s.

"Tato kniha je zvláště poučná pro ty, kteří dosud nepochopili, že kapitalismus nelze importovat z jedné země do jiné. Stejně jako nelze přesadit rozkvetlý strom a očekávat, že ihned přinese plody, musí i kapitalistické hospodářství pevně institucionálně zakořenit ve společenském systému. Teprve pak se mohou rozvinout tržní síly, které přinesou konkurenci, prosperitu, bohatství i adekvátní racionální zabezpečení pro jednotlivce a politickou stabilitu pro stát. O tom všem pojednává kniha Miltona Friedmana Kapitalismus a svoboda."

Jiří Schwarz

prezident Liberálního institutu

