

Drapieżnictwo w demokracji

Autor: **Michael Huemer**

Fragmenty 9. rozdziału książki Michaela Huemera „Problem władzy politycznej”, którą można nabyć w wersji [elektronicznej](#) lub [drukowanej](#).

Tyrania większości

Zgodnie z prostym argumentem za demokracją ludzie na ogół wiedzą, co jest dla nich dobre, więc jeśli tylko pozwoli im się głosować zgodnie z własnymi interesami, to tak właśnie uczynią. Dlatego przywódcami demokratycznego państwa zostają osoby najlepiej służące interesom większości ludzi.

Być może najbanalniejszą bolączką tego systemu jest możliwość zdecydowania się przez większość na nękanie mniejszości. Jeśli większość nawet w drobnym stopniu preferuje jakiś program polityczny, jakkolwiek szkodliwy czy niesprawiedliwy by on nie był dla mniejszości, to może go dzięki państwu wdrożyć. To wyjaśnia na przykład, dlaczego w Stanach Zjednoczonych w przeważającej mierze nie przyzwala się na małżeństwa homoseksualne. Tłumaczy też, dlaczego przed powstaniem ruchu praw obywatelskich obowiązywały prawa Jima Crowa. I pozwala zrozumieć przyczyny zdominowania w 1932 roku Reichstagu przez nazistów mimo ich oczywistej nienawiści do rozmaitych grup ludzi.

Los niegłosujących

Podobny problem polega na możliwości zignorowania przez państwo potrzeb osób pozbawionych prawa głosu. Zwykle są to skazani przestępcy, dzieci i (co najistotniejsze) cudzoziemcy. Na tę ostatnią kategorię ludności mogą wpływać różne elementy polityki zagranicznej państwa: te regulujące imigrację, handel zagraniczny, sprawy wojskowe i inne. We wspomnianych obszarach interesy cudzoziemców często się pomija lub deprecjonuje. Państwa narodowe ignorują potrzeby potencjalnych imigrantów przy ustalaniu polityki imigracyjnej. W polityce handlowej deprecjonują dobro producentów i konsumentów z innych krajów. Decydując o wzięciu udziału w wojnie, lekceważą interesy obcokrajowców, którzy zginą.

Przykładowo w ostatniej wojnie Stanów Zjednoczonych z Irakiem szacowana liczba zabitych Irakijczyków wahała się od około 100 tysięcy do ponad miliona¹⁸. Wojna wywarła ogromny wpływ na życie mieszkańców tego kraju – znacznie większy niż na Amerykanów. A jednak Irakijczycy nie mieli nic do powiedzenia w sprawie decyzji o inwazji – ta została podjęta wyłącznie przez przedstawicieli narodu amerykańskiego. Każdy zwolennik demokracji musi tutaj dostrzec poważny problem, polegający na możliwym z powodu instytucji państwa skrajnie nierównym podziale władzy. W tym przypadku przewaga siłowa nad ludnością i władzami irackimi pozwoliła amerykańskiemu rządowi na zignorowanie opinii Irakijczyków.

Ignorancja i irracjonalność głosujących

Można by przypuszczać, że demokratyczne państwo będzie przynajmniej służyło interesom większości wyborców. Również to nie musi być prawdą.

Aby się o tym przekonać, najpierw zastanów się nad praktyczną siłą twojego prawa wyborczego. Dla uproszczenia przyjmijmy, że głosujesz w wyborach, w których startuje jedynie dwóch kandydatów. Jako pojedynczy wyborca masz możliwość zadecydowania o wyniku wyborów wtedy i tylko wtedy, gdy zależność on będzie od pojedynczego głosu – to znaczy wtedy, gdy bez twojego wyboru różnica między wynikami obojga kandydatów nie będzie przekraczała jednego głosu. W razie remisu twój głos umożliwi wyjście z pata, natomiast czytając wygraną z przewagą jednego głosu możesz sprowadzić do remisu. We wszystkich innych przypadkach twój głos nie ma wpływu na wynik. Wystarczy, aby różnica w wynikach kandydatów wyniosła co najmniej dwa głosy, żeby ten oddany przez ciebie stracił wszelki wpływ na pozycję zwycięzcy. Biorąc jednak pod uwagę faktycznie istniejące i przewidywane uwarunkowania wyborów, takie zrównanie się wyników jest skrajnie mało prawdopodobne. Dlatego, praktycznie rzecz biorąc, każdy wyborca wie, że jego głos nie wpłynie na wynik.

To prawda, że *wyborcy jako całość* mają sporą władzę, bo wskazują osoby kierujące państwem. Ale to inna kwestia. Tutaj rozważamy, jakie zachowanie jest racjonalne dla pojedynczej osoby. Z perspektywy racjonalnego wyboru nie ma znaczenia to, co mogą zrobić inni ludzie; istotne jest to, co możesz zrobić ty. Decydujesz tylko o własnym głosie – nie możesz zmusić innych (ani wszystkich, ani większości) do głosowania w wybrany przez ciebie sposób. A to oznacza, że masz niemal zerowy wpływ na wynik wyborów.

Teraz przyjmij, że postępujesz zgodnie z racjonalnym egoizmem. Czy zagłosujesz na kandydata, który najlepiej służy twoim interesom? Na pierwszy rzut oka wydawałoby się, że skoro twój wybór nie ma wpływu na wdrażane rozwiązania polityczne, to po prostu nie ma znaczenia, czy wesprzesz kandydata dobrego dla ciebie, dla społeczeństwa, czy (w najgorszym przypadku) dla nikogo. Ale nie do końca tak jest. Istnieje bardzo mała, ale niezerowa szansa, może jedna na 10 milionów¹⁹, że wynik wyborów rzeczywiście stanie na ostrzu noża. Skoro więc nic nie kosztuje cię oddanie głosu na osobę najlepiej służącą twoim interesom, to równie dobrze możesz to zrobić. Czy ta wątpliwa motywacja wystarczy, aby demokracja zadziałała?

Kłopot w tym, że głosowanie na kandydata najlepiej służącego twoim interesom *niesie za sobą* pewien koszt. Aby dowiedzieć się, który z kandydatów jest dla ciebie najlepszy, wpiery musisz zebrać szczegółowe informacje o każdym z nich. Jeśli pełnili funkcję publiczną, wtedy czeka cię kwerenda regulacji, za którymi głosowali. Konieczne będzie nie tylko zgromadzenie sporej próby takich projektów, lecz także podjęcie próby ich zrozumienia. Będziesz musiał zbadać wiele złożonych kwestii gospodarczych i społecznych, aby każdorazowo ocenić zgodność projektów z twoimi oczekiwaniami. Dla zrozumienia skutków tych propozycji niezbędne może się okazać przeszkolenie ekonomiczne. Ze względu na wysoki wpływ obciążeń poznawczych na ludzkie myślenie o polityce ważne będzie też podjęcie szczególnego wysiłku na rzecz ich odnalezienia i przewyciężenia. Wszystko to wymaga ogromu czasu i wysiłku. Prawdopodobieństwo, że ten wydatek zostanie nagrodzony jakimkolwiek faktycznym wpływem na wyniki wyborów, jest minimalne. Zatem robienie wszystkiego, aby zagłosować zgodnie ze swoim interesem, nie ma sensu²⁰.

Nic dziwnego, że liczne badania wykazały uderzająco niski poziom wiedzy politycznej w społeczeństwie. Caplan podsumowuje niektóre z ich wyników następująco:

Okolo połowa Amerykanów nie wie, że na jeden stan przypada dwóch senatorów, a trzy czwarte nie wie, ile trwa ich kadencja. Mniej więcej 70% wie, która partia ma większość w Izbie Reprezentantów, a 60% – która ma większość w Senacie. Ponad połowa nie potrafi wymienić swoich kongresmenów, a 40% nie zna nazwisk swoich senatorów. Nieco mniej osób wie, do jakiej partii należą ich przedstawiciele w rządzie. Ten niski poziom

wiedzy utrzymuje się na stałym poziomie, od kiedy zaczęto prowadzić sondaże, a badania porównawcze pokazują, że ogólna wiedza polityczna Amerykanów wypada zaledwie nieco gorzej od średniej światowej.²¹

Co Amerykanie *faktycznie* wiedzą o polityce? Delli Carpini i Keeter dają nam przedsmak tej wiedzy politycznej:

Najbardziej znanym elementem poglądów George'a [H.W.] Busha z czasów jego prezydentury była jego niechęć do brokułów. Podczas kampanii prezydenckiej w 1992 roku 89 procent opinii publicznej wiedziało o zatargu wiceprezydenta Quayle'a z serialową postacią Murphy Brown, ale tylko 19 procent było w stanie opisać poglądy Billa Clintona na temat środowiska. Podczas tej samej kampanii 86 procent społeczeństwa wiedziało, że pies Bushów ma imię Millie, podczas gdy jedynie 15 procent było świadomych tego, że obaj kandydaci na stanowisko prezydenta popierali karę śmierci. Bardziej rozpoznawalną postacią niż prezesi Sądu Najwyższego Burger albo Rehnquist był sędzia Wapner (z serialu telewizyjnego „The People's Court”).²²

Wyobraź sobie, że wybrano cię na urząd w demokratycznym państwie. Znasz powyższe fakty. Wiesz, że większość twoich wyborców nie zna twojego nazwiska i tylko w wyjątkowych przypadkach dojdzie do tego, że drobny ułamek wyborców dowie się, jak głosujesz w trakcie procesu legislacyjnego. Do publicznej świadomości możesz trafić wyłącznie za sprawą skandalu seksualnego, jeśli lekkomyślnie pozwolisz, aby cię na takowym przyłapano. Stroniąc od skandali tego rodzaju, możesz zatem robić prawie wszystko, co zechcesz, bez obawy popadnięcia w niełaskę opinii publicznej. Możesz głosować, kierując się swoimi kaprysami. Nie musisz czytać głosowanych projektów ustaw ani prowadzić badań, aby określić, jakie rozwiązanie jest najlepsze. Możesz oddawać przysługi swoim przyjaciółom i patronom twoich kampanii wyborczych. A jeśli jakimś cudem ktoś zapyta o dowolną z popieraną przez ciebie regulacji służących grupom nacisku, to masz do wyboru cały wachlarz zmyślnych argumentów ekonomicznych, tłumaczących, dlaczego tak naprawdę ustawa ta służy dobru publicznemu. Wadliwość twoich wywodów nie będzie miała znaczenia, bo społeczeństwo nie zna się na ekonomii i jej poznanie nie leży w niczyim interesie.

Niestety to nie jest tylko jałowe teoretyzowanie – to wyjaśnienie spójnego ciągu doświadczeń każdego współczesnego obserwatora państwa. Ale poddanie analizie wszystkich po kolei rozlicznych i potwierdzających te doświadczenia poczynań władz państwowych jest tutaj niewykonalne. Zamiast tego po prostu wybiorę jeden z przykładów ilustrujących moją myśl.

W połowie 2012 roku ostatnią ustawą rolną w Stanach Zjednoczonych była ustawa o żywności, ochronie środowiska i energii z 2008 roku (Food, Conservation, and Energy Act)²³. Regulacja ta między innymi utrzymuje w mocy prowadzoną przez rząd federalny politykę wynoszących ponad 12 miliardów dolarów rocznie dotacji dla rolnictwa, które w większości trafiają do dużych komercyjnych gospodarstw²⁴. Na ustawie korzysta wąska grupka ludzi przeważnie zamożnych, a jej koszty ponosi reszta obywateli. Po podzieleniu 12 miliardów dolarów na 311 milionów Amerykanów otrzymujemy niemal 40 dolarów na osobę. Oczywiście nie możesz poznać tych liczb bez zbadania ustawy. Załóżmy jednak, że ogólnie wiesz, iż dzięki podobnym badaniom możesz odkryć różne tego typu kosztowne dla ciebie regulacje. W każdym takim przypadku możesz próbować wpłynąć na ustawodawców, mając szansę powodzenia wynoszącą może jedną milionową.

W twoim interesie nie leży badanie przepisów najnowszej ustawy rolnej i tego, jak głosował nad nią twój przedstawiciel, jeśli dzięki temu dostaniesz szansę wynoszącą zaledwie jedną milionową na oszczędność rzędu 40 dolarów. Nie chodzi tutaj zresztą o dokładne liczby. Nawet gdyby ta ustawa kosztowała cię o wiele więcej (dajmy na to 400 dolarów rocznie), a jej zmiana byłaby bardziej prawdopodobna (powiedzmy, że szansa na to wynosiłaby jedną tysięczną), to i tak nie miałbyś interesu w tym, aby kiwnąć palcem.

Tymczasem firmy posiadające dostęp do państwowych pieniędzy mają powody, aby trzymać rękę na pulsie. Każda z nich może zyskać na tym miliony albo miliardy dolarów i ma pieniądze dające realną szansę wpłynięcia na proces legislacyjny. Nic dziwnego, że w roku poprzedzającym uchwalenie ustawy agrobiznes wydał 80 milionów dolarów na lobbing²⁵.

Ustawę rolną krytykowano między innymi za jej rolę w światowym kryzysie żywnościowym. Światowe ceny żywności we wcześniejszych latach wzrosły drastycznie, prowadząc do klęsk głodu i zamieszek. Według badania Banku Światowego wzrost wykorzystania biopaliw w krajach rozwiniętych odpowiadał za wzrost cen żywności o 75 procent w latach 2002–2008²⁶. Ustawę wini się za zaognienie problemu, gdyż zwiększyła ona wsparcie dla biopaliw²⁷. Ale

w tarapaty wpadli głównie ludzie w krajach rozwijających się, mający jeszcze mniejszy wpływ na politykę Stanów Zjednoczonych niż przeciętny Amerykanin.

Zwracam tutaj uwagę, że polityka rolna nie jest wyjątkiem. Po prostu tak działa współczesna demokracja. Dla zwartych i dobrze zorganizowanych grup nacisku aparat państwowy jest narzędziem zapewniania sobie zysków kosztem większości własnego społeczeństwa, a czasami też nieszczęsnych ofiar z innych krajów. Polityka rolna to tylko jeden z całego szeregu takich przykładów²⁸.

Aktywizm: rozwiązanie utopijne

Niektórzy przekonują, że społeczeństwo aktywniejsze, baczniej obserwujące zachowania swoich przedstawicieli i domagające się od nich działania korzystnego dla obywateli usunęłoby bolączki demokracji²⁹. Powinniśmy pisać listy do naszych przedstawicieli, urządzać demonstracje i tak dalej.

To przykład rozwiązania utopijnego. Jego utopijność polega na tym, że wymaga ono zmian w ludzkiej naturze, ale nie podaje realistycznego mechanizmu, który miałyby do owych zmian doprowadzić. Opisane przeze mnie wady demokracji nie są żadnym tajemnym zrzędzeniem losu czy skutkiem knowań nielicznych czarnych owiec. Są konsekwencją działania normalnego ludzkiego samolubstwa w ramach struktury zachęt państwa demokratycznego. Z punktu widzenia pojedynczych obywateli nieustanne pilnowanie ich reprezentantów jest nieopłacalne. Jeśli struktura zachęt albo skłonność ludzi do samolubstwa nie zmieni się zdecydowanie, to nie zmienią się też zachowania obywateli i ich przedstawicieli.

Nie twierdzę, że aktywizm społeczny nie może rozwiązywać problemów. Powszechne ruchy społeczne mają na swoim koncie ważne dokonania polityczne na rzecz walki z niewolnictwem, praw wyborczych kobiet, niepodległości Indii i wielu innych. Od czasu do czasu pojawia się ruch społeczny walczący z wielkimi i prostymi przejawami niesprawiedliwości, zwłaszcza jeśli dotyczą jaskrawo nierównego traktowania różnych grup.

Natomiast uważam za utopijną sugestię, że aktywizm społeczny może rozwiązywać stałe, codzienne nadużycia władz przez nakłonienie ludzi do takiej trwałej zmiany sposobu życia, że odłożą na bok własny interes i codzienne troski, poświęcając czas i energię na czynne monitorowanie tysięcy państwowych decyzji³⁰. Niektóre istoty ludzkie mogą czerpać przyjemność z trzymania ręki na pulsie codziennych poczynań władz, ale dla przeważającej większości jest to ogłupiająca droga przez mękę. To gehenna, która mogłaby pochłoniąć każdą

wolną chwilę życia osoby poważnie traktującej rzekomy obowiązek nadzorowania władz. Na wspomnianą przeze mnie ustawę rolną z 2008 roku składają się 663 strony żargonu prawniczego. Wyczynem jest już samo zorientowanie się w zawartości ustawy, a prześledzenie skutków jej poszczególnych artykułów wymagałoby specjalistycznej wiedzy w takich dziedzinach jak ekonomia, rolnictwo, energetyka i stosunki międzynarodowe, do czego potrzeba by zapewne lat nauki. A to tylko jedna z *ponad 10 tysięcy* ustaw wprowadzonych do Kongresu owego roku³¹. Najsumienniejszy nawet aktywista zdoła przejrzeć jedynie drobny ułamek działań władz, choćby robił to zawodowo.

Można sobie wyobrazić, że aktywiści podzieliliby się pracą. Każdy z nas może wybrać do nadzorowania jeden z tysiąca różnych obszarów poczynąń władz. Lecz również temu rozwiązaniu brakuje realizmu. W tych rzadkich przypadkach, gdy ruchom społecznym uda się pobudzić duże grupy społeczeństwa do zaangażowania się w politykę, powodem jest jakaś doprowadzająca ludzi do wrzenia ogromna i rażąca niesprawiedliwość. Ale nikogo nie wzburzy nadzorowanie tysięcznej części codziennych decyzji władz. Sugerowanie, że opinia publiczna będzie dobrowolnie poświęcała dużą część swojego czasu na studiowanie tak uciążliwej materii jak przepisy najnowszego projektu ustawy rolnej tylko po to, aby zyskać cię szansy na ulepszenie mikroskopijnego wycinka polityki państwa, jest co najmniej tak utopijne jak sugerowanie, byśmy odtąd wszyscy po prostu zgodzili się na bezinteresowną pracę dla dobra społeczeństwa.

[...]

Cud agregacji

Według nowej teorii omawianej w literaturze poświęconej demokracji ignorancja większości wyborców nie ma znaczenia, bo niewielka mniejszość zorientowanych wyborców wystarczy, aby zdecydować o losie wyborów³⁶. Załóżmy, że do wyborów stają kandydaci Lepszy i Gorszy, a Lepszy obiektywnie deklasuje Gorszego. 90 procent spośród milionów wyborców nie wie nic i oddaje głos zupełnie losowo. Pozostałe 10 procent to osoby zorientowane i nieodmiennie głosujące na Lepszego. Kto wygrywa wybory?

Z prawdopodobieństwem bliskim 100 procent wygrywa Lepszy. Skoro osoby niezorientowane wybierają losowo, to ich głosy dzielą się mniej więcej po równo między obu kandydatów. Natomiast zorientowani wyborcy głosują na

Lepszego. Gorszy zostaje więc pokonany przez Lepszego stosunkiem 45 do 55 procent głosów. Gdyby ten model był poprawny, wiedza przeciętnego wyborcy mogłaby być nikła, a mimo to skutek głosowania byłby identyczny jak w przypadku w pełni zorientowanego elektoratu.

Słabym punktem tego rozumowania jest założenie, że wyborcy niezorientowani głosują losowo, tak jakby na podstawie rzutu monetą. Jednak w rzeczywistości ludzie pozbawieni odpowiedniej wiedzy zamiast rzucać monetą częściej kierują się *uprzedzeniami*. Mogą wskazać kandydata o atrakcyjniejszym wyglądzie, sympatyczniejszego, takiego, którego ogłoszenia wyborcze częściej pojawiały się w telewizji, albo tego o znajomo brzmiącym nazwisku. Mogą machinalnie głosować na demokratę albo na kandydata ubiegającego się o reelekcję³⁷. Uzasadnienie ich wyboru nie jest szczególnie istotne. Rzecz w tym, że zwykle *jakaś* cecha kandydata skłania ludzi do oddania nań głosu – nawet mimo jej znikomej obiektywnej przydatności w sprawowaniu urzędu. Jakakolwiek by to nie była cecha (lub grupa cech), może ona przeważać nad poparciem albo sprzeciwem zorientowanych wyborców.

Założmy ponownie, że 10 procent wyborców jest zorientowanych i zawsze wskazuje lepszego kandydata. Ale tym razem przyjmijmy, że tylko 70 procent wyborców głosuje według rzutu monetą. Pozostałe 20 procent wybiera zawsze kandydata o większej *charyzmie*. Kto wygrywa?

Z prawdopodobieństwem bliskim 100 procent wygrywa ten bardziej charyzmatyczny. Jeśli jakimś zrzędzeniem losu Lepszy ma największą charyzmę, to zdobędzie 65 procent głosów (połowa rzucających monetą, wszyscy zorientowani i wszyscy kierujący się charyzmą). Jeśli jednak bardziej charyzmatyczny okaże się Gorszy, to wygra on z wynikiem 55 procent głosów (połowa rzucających monetą i wszyscy wybierający według charyzmy). Niezależnie od opinii zorientowanych wyborców wynik zostanie określony przez elektorat idący za głosem charyzmy, jeśli tylko ten jest liczniejszy³⁸. Ogólnie rzecz ujmując, im mniej racjonalny i zorientowany jest elektorat, tym bardziej prawdopodobne, że czynniki błahe przeważą nad niewielkim wpływem jakości politycznych poglądów kandydatów³⁹.

Nagrody za porażki

11 września 2001 roku Stany Zjednoczone ucierpiały w wyniku najbardziej niszczycielskiego ataku terrorystycznego w historii. Porwano i rozbito cztery samoloty, uderzono w Pentagon, a World Trade Center legło w gruzach. Śmierć

poniosły blisko 3 tysiące osób. Rozmiary tragedii wielokrotnie przewyższyły skutki jakiegokolwiek innego ataku terrorystycznego w Stanach Zjednoczonych albo jakimkolwiek innym kraju.

Jakie były tego konsekwencje dla amerykańskich władz? Po pierwsze, poparcie prezydenta w sondażach skoczyło raptownie z około 55 do niemal 90 procent. Przez następne siedem lat topniało stopniowo, aby w 2008 roku spaść poniżej 30 procent⁴⁰. Wydaje się prawdopodobne (choć to kwestia spekulacji), że gdyby atak nie nastąpił, to w 2004 roku George W. Bush nie miałby szans na reelekcję.

Już na pierwszy rzut oka taki rezultat wydaje się paradoksalny. Jeśli ktoś odpowiada za ochronę Amerykanów przed tego rodzaju atakami, to jest to władza wykonawcza Stanów Zjednoczonych. Można by sądzić, że jako zwierzchnik władzy wykonawczej George W. Bush stanie w ogniu krytyki. Wyobraź sobie analogiczną sytuację, w której płacisz pewnej firmie za zapewnienie bezpieczeństwa w zamieszkanym przez siebie budynku. Po jakimś czasie dowiadujesz się, że ostatniej nocy do budynku włamali się wandalę i zniszczyli sprzęt warty tysiące dolarów. Ktoś pyta cię o twoje zdanie na temat jakości pracy wynajętej przez ciebie firmy ochroniarskiej. Co odpowiesz? „To najlepsza firma ochroniarska w historii!”?

Skąd tak entuzjastyczne poparcie dla Busha po atakach? Po części było ono skutkiem poczucia, że wspieranie prezydenta jest przejawem patriotyzmu, a po części wzięło się z ludzkiej skłonności do mylenia kraju z państwem, a państwa z jego urzędnikami.

Wskazując na tę sprawę, nie mam zamiaru obwiniać władz za tragedię z 11 września. Moim celem jest jedynie przyjrzenie się zachętom związanym z działaniem władz państwowych. Co się dzieje, kiedy państwo nie wywiązuje się ze swoich deklarowanych celów? Władze państwowe są za to częściej wynagradzane niż karane. Bush zdobył najwyższe poparcie w historii swojej kariery i szansę na ogromne poszerzenie władzy wykonawczej, co w innych okolicznościach spotkałoby się z bardziej zdecydowanym oporem⁴¹.

Podobnie jest z pozostałymi organami państwa. Przypuśćmy, że pewne miasto jest trapiące przez falę zbrodni. Jak wpłynie to na sytuację tamtejszej komendy policji? O wiele bardziej prawdopodobne jest to, że policja otrzyma większe środki na walkę z problemem, niż to, że jej budżet się skurczy. Albo wyobraźmy sobie, że społeczeństwo ucierpi wskutek poważnego wzrostu ubóstwa. Jeśli państwo nie stworzyło dotąd żadnych urzędów mających zwalczać biedę, to zapewne stanie się to teraz. Jeśli jakieś już istnieją, to prawdopodobnie

dostaną więcej pieniędzy. Mało która osoba publiczna miałaby śmiałość zaproponować dokonanie cięć w programach walki z ubóstwem z powodu narastania problemu. Podsumowując, jeśli jakiś organ państwa nie wywiązuje się ze swoich obowiązków, to najpewniej otrzyma większe fundusze i większą władzę. Oczywiście *celem* tego nie jest nagradzanie porażek. Myśl jest raczej taka, że obsypanie agencji pieniędzmi i władzą pozwoli jej rozwiązać problem. Ale *skutek* jest taki, że wraz z narastaniem problemów społecznych rośnie też państwo, dlatego ich rozwiązywanie nie leży w jego interesie.

Nie twierdzą, że przedstawiciele państwa tak naprawdę starają się być nieporadni. Nie uważam na przykład, że administracja Busha faktycznie chciała tragedii z 11 września. Stawiam tezę składającą się z dwóch części. Po pierwsze, państwowe urzędy zwyczajnie nie dają z siebie wszystkiego, aby zrealizować wyznaczone zadania, bo porażka nie grozi im negatywnymi konsekwencjami. Po drugie, skoro nagradzonym nieudanym rządowym programom łatwiej się utrzymywać i rozrastać, to po kilkudziesięciu latach przenikają państwo niczym nowotwór.

Oczywiście można przytaczać anegdoty, jak to urzędnicy państwowi tracili stanowiska z powodu jakiejś bardziej dotkliwej porażki. Nie twierdzą wcale, że nieudolność jest nagradzana zawsze. Wskazuję tylko, że istnieje cały wachlarz spraw, w których objawia się skłonność do takiego zachowania, i to prowadzi do powstawania poważnych problemów w państwach demokratycznych. Jeśli urzędnik państwowy popełnił jakieś zrozumiałe i wyraźne nadużycie, którego negatywne konsekwencje były poważne i nagłośnione, to prawdopodobnie straci on pracę. Jeśli agencja uważana za zbędną – jak NASA czy NEH⁴² – poniesie *spektakularną* porażkę w prostej sprawie, to istnieją spore szanse na cięcia w jego budżecie, a nawet na jego likwidację. Przypuśćmy jednak, że jakiś żywotnie istotny organ – jak system sądowniczy albo policja – zawodzi notorycznie i w sposób powikłany, nieczytelny i niedający się łatwo powiązać z konkretnymi działaniami wąskiej grupki osób. Wówczas organ ten zostanie prędzej nagrodzony niż ukarany. Ludzie będą mieli wrażenie, że likwidacja niedomagającego urzędu czy ministerstwa jest niewykonalna, a ponieważ nie można wskazać konkretnych winnych, to nikt nie straci pracy. Urzędnicy pracujący dla tego organu będą zrzucali winę na niedofinansowanie, co dla nieświadomego elektoratu będzie zapewne bardziej zrozumiałe od skomplikowanej prawdy. Właśnie dlatego w długim okresie powinniśmy

oczekiwać gromadzenia się przede wszystkim *niepozornych* i *systemowych* porażek w zakresie *podstawowych* usług państwowych.

[...]

O podziale władz i o systemie hamulców i równowagi

Amerykanów uczy się, że żyją w systemie „hamulców i równowagi” (*checks and balances*), gdzie władze wykonawcza, sądownicza i ustawodawcza wzajemnie powstrzymują się od nadużywania swoich uprawnień. Idea ta pochodzi od Monteskiusza, który zainspirował twórców amerykańskiej Konstytucji⁵¹. Zgodnie z tą koncepcją władza sądownicza ma prawo uchylać niekonstytucyjne przepisy, trzymając tym samym w ryzach władzę ustawodawczą. Tymczasem władza wykonawcza ma prawo powoływania sędziów, których zatwierdza władza ustawodawcza, co pozwala tym dwóm gałęziom władzy zagwarantować prawość władzy sądowniczej. Władza ustawodawcza może postawić prezydenta w stan oskarżenia, a zatem kontroluje władzę wykonawczą. I tak dalej. Żadna z władz nie jest zwierzchnia i każda ma istotne uprawnienia względem innych.

Teorii tej brakuje jednego kluczowego elementu: wyjaśnienia, dlaczego każda z władz miałaby korzystać ze swoich uprawnień, aby zapobiegać nadużyciom innych władz zamiast na przykład im w tym pomagać albo uniemożliwiać im wykonywanie ich prawowitych funkcji. Zauważmy, że nie ma znaczenia to, jakie są w naszej teorii właściwe funkcje urzędników państwowych. Liczy się struktura zachęt. Czy w interesie każdej z władz leży dbanie o to, aby pozostałe działały należycie, bez przekraczania ograniczeń konstytucyjnych?

Być może w teorii władze do pewnego stopnia współzawodniczą ze sobą i żadna nie chce dopuścić do zyskania przez inne przewagi⁵². Jednak ani Monteskiusz, ani ojcowie założyciele Stanów Zjednoczonych w żaden wyraźny sposób nie uwiarygadniają takiego scenariusza. Władza ustawodawcza tworzy ustawy, władza sądownicza je interpretuje i bada ich naruszenia, a władza wykonawcza je egzekwuje. Teraz przypuśćmy, że legislatura uchwaliła ustawy wykraczające poza wyznaczoną przez Konstytucję właściwość. Chodzi mi tutaj nie o regulacje wkraczające w kompetencje innych władz, lecz o takie, które naruszają wolności obywateli. Czy pogorszyłoby to w jakiś sposób sytuację władzy wykonawczej albo sądowniczej? Można by się raczej spodziewać ich rozrostu. Im więcej regulacji do egzekwowania, tym większa będzie musiała być władza wykonawcza. Podobnie, im bardziej restrykcyjny system prawny, tym

więcej spraw znajdzie się w rękach sądów i tym większa będzie musiała być władza sądownicza. Chęć wzrostu i wzmocnienia własnych uprawnień byłaby więc dla każdej z władz dobrym powodem do współdziałania. W każdym razie nie ma wyraźnego powodu, aby przypuszczać, że poszczególne władze będą starały się powstrzymać pozostałe przed naruszaniem swobód ludzi.

Nie można też przesądzać, że uprawnienia każdej z władz w stosunku do innych będą mogły być użyte wyłącznie w dobrych zamiarach. Weźmy uprawnienie władzy wykonawczej do powoływania sędziów. Prezydent *mógłby* korzystać z niego dla zagwarantowania prawości władzy sądowniczej. Ale może też użyć swoich uprawnień, aby *deprawować* – wybierając na przykład tylko sędziów wierzących w jego ideologię i gotowych propagować ją bez oglądania się na Konstytucję. Amerykańscy ojcowie założyciele patrzyli na naturę ludzką przez pryzmat realistycznego pesymizmu, który powinien był ich skłonić do uznania drugiej możliwości za znacznie bardziej prawdopodobną.

Tak nakazywałoby doświadczenie. Przynajmniej od czasów Nowego Ładu prezydenci rutynowo powoływali sędziów według ideologii, a władze wykonawcza i sądownicza maczały palce w ekspansji uprawnień władzy ustawodawczej. Rozliczne niekonstytucyjne urzędy i programy federalne już tak mocno zapaściły korzenie, że szanse na to, aby którykolwiek sędzia zechciał zacząć egzekwować Poprawkę X są znikome. Każda osoba podejrzana o sprzyjanie takim myślom nie miałaby szans ani na powołanie przez prezydenta, ani na zatwierdzenie przez Senat.

Podsumowanie

My, ludzie, jesteśmy samolubnymi zwierzętami społecznymi. Żyjemy razem, a mimo to każdemu z nas o wiele bardziej zależy na dobru własnym niż na dobru znacznej większości innych. W rezultacie musimy zmierzyć się z fundamentalnym społecznym problemem drapieżnictwa: jaki porządek pozwoli na to, aby istoty ludzkie nie wyzyskiwały i nie nękały siebie nawzajem?

W filozofii społecznej tradycyjne rozwiązanie polega na zaproponowaniu skrajnej nierówności: jednej instytucji mającej władzę nad wszystkimi innymi osobami i organizacjami. Dla Hobbesa to już koniec rozwiązania. Według teoretyków demokracji należy władzę centralną opasać licznymi więzami, aby powstrzymać ją od wyzyskiwania i gnębienia reszty społeczeństwa. Wśród takich mechanizmów znajdziemy wybory powszechne, wolność prasy, ograniczenia konstytucyjne i podział władz.

Mimo ich słabości mechanizmy te okazały się wartościowe. Dzięki nim państwo staje się o wiele mniej napastliwe od typowego państwa totalitarnego. Społeczeństwa demokratyczne rzadko bywają dotknięte przez bolesne i łatwe do uniknięcia tragedie i prawie nigdy nie mordują dużej liczby swoich obywateli. Część bardziej rażących nadużyć państwa pojawia się w popularnej prasie, co zniechęca do ekscesów najgorszego sortu. Sędziowie w przeszłości patrzyli przychylnym okiem przynajmniej na niektóre konstytucyjne ograniczenia władzy i postanawiali je egzekwować. Demokracje konstytucyjne zazwyczaj dość dobrze chronią wolność słowa, wolność prasy i wolność wyznania. Jeśli więc zawężymy swoje horyzonty do opartej na państwie konstrukcji systemu społecznego, to w żadnym razie nie należy pogardzać tradycyjnymi mechanizmami ograniczania władzy.

Chciałem jednak pokazać, że mechanizmy te nie mogą spełnić wszystkich nadziei pokładanych w nich przez teoretyków demokracji. Sprawność urn wyborczych jako drogi ku państwu działającemu odpowiedzialnie jest dość mizerna, bo w interesie poszczególnych wyborców nie leży wykraczanie poza co najwyżej symboliczne starania o zorientowanie się w sytuacji i racjonalne głosowanie. Ze względu na złożoność współczesnego państwa nawet najbardziej oddani obywatele przestają orientować się w czymkolwiek wykraczającym poza znikomo mały wycinek aktywności państwa. Skuteczność mediów informacyjnych jest ograniczona brakiem opłacalności informowania o przeważającej większości błędów i niegodziwości państwa. Granicą przydatności konstytucji jest rzetelność, z jaką władze egzekwują ją wobec siebie samych, co przecież rzadko leży w ich interesie. Wreszcie wiele do życzenia pozostawia skuteczność podziału władz, gdyż poszczególne władze mogą zyskać więcej, jeśli będą działały wspólnie na rzecz poszerzenia uprawnień państwa, niż wtedy, gdy będą sumiennie ograniczały władzę każdej z pozostałych. Stąd nawet państwa demokratyczne rozrosły się współcześnie do gargantuicznych rozmiarów, służąc małym, dobrze zorganizowanym grupom nacisku za narzędzie wyzysku reszty społeczeństwa.

Aby zacząć radzić sobie z problemem społecznego drapieżnictwa, musimy zmierzyć się z tym, co leży u jego podłoża. Zachowania drapieżcze nie występują tylko dlatego, że istoty ludzkie są samolubne. Występują dlatego, że ludzie są samolubni, a niektórzy z nich są o wiele potężniejsi od innych. Potężni i samolubni ludzie korzystają ze swojego położenia, aby wyzyskiwać i ciemnieć słabszych. Zwyczajowe rozwiązania problemu ludzkiego drapieżnictwa wychodzą od ugruntowania właśnie tego stanu – koncentracji władzy – który wedle

wszelkich przesłanek odpowiada za zachowania drapieżcze, a dopiero potem przechodzą do prób wyrwania się jego naturalnym skutkom. Alternatywę stanowi wyjście od skrajnej decentralizacji władzy. W kolejnym rozdziale zajmiemy się bardziej szczegółowym omówieniem sposobu działania takiego systemu.