

Izlaganje na znanstvenom skupu
UDK 330.8 Buchanan:32:001

Nova politička ekonomija Jamesa Buchanana

ZDRAVKO PETAK

Fakultet političkih nauka, Zagreb

Sažetak

Nova politička ekonomija, odnosno teorija javnog izbora, Jamesa Buchanana i virdžinijske škole doprinos je povezivanju političke i ekonomske znanosti. Riječ je o pristupu političkom procesu koji se pojavljuje početkom šezdesetih godina, a predstavlja primjenu ekonomske analize na političko odlučivanje. Predstavnici teorije javnog izbora istaknuti su zagovornici slobodnog tržišta i protivnici države blagostanja. Takav stav proizlazi iz njihove ocjene o neuspješnosti političkog procesa i birokracije, budući da akteri u javnoj politici nastoje prvenstveno promicati svoje, a ne javne interese. Pristup javnog izbora zasnovan je na postavi metodološkog individualizma i postavci o *homo economicusu*. Tako postavljen koncept rezultira teorijom političke razmjene, koja se iskazuje u dva dominantna pravca: Buchananoj konstitucionalnoj ekonomiji i Tullockovoj teoriji javnog izbora zasnovanoj na ponašanju birača, političara i birokracije.

»Pojedinci, koji na tržištu istupaju sebično, teško se mogu postaviti nesebično u političkom životu.«
(*Ekonomska politika*, br. 1805. 3. novembar 1986, str. 47)

Rečenica što smo je uzeli za moto ovog članka možda na najbolji način ukazuje na polaznu osnovu teorije Jamesa M. Buchanana, dobitnika Nobelove nagrade za ekonomiju 1986. godine. Buchanan i virdžinijska škola, kojoj je on jedan od utemeljitelja, a ujedno i najpoznatiji predstavnik, imaju izuzetno kritičko mišljenje o djelotvornosti politike i prirodi birokracije. »Virdžinijska škola tvrdi da javni sektor inherentno pati od sistematskih neuspjeha u smislu *policy* odlučivanja i *policy* implementacije. Politički neuspjeh je mnogo oštriji nego tržišni neuspjeh.«¹ U političkoj javnosti se predstavnike ovog teorijskog pravca obično označava »tvrđim konzervativcima«, dok se u znanstvenoj javnosti pre-

¹ Jan-Erik Lane, »The Epistemological Foundations of Public Choice Theory«, *Scandinavian Political Studies*, god. 13, br. 1, 1990, str. 66.

poznaju po vrlo sofisticiranim matematičkim modelima kojima potkrepljuju svoje teorijske elaboracije.²

Buchanan je u svijetu znanosti poznat po teoriji javnog izbora (*public choice*) ili novoj političkoj ekonomiji, kako se taj pravac često označava. Uz to je on, uz Milтона Friedmana, Friedricha von Hayeka i Mauricea Allaisa, također nobelovaca, jedan od najznačajnijih zagovornika slobodnog tržišta među suvremenim ekonomistima. Njega se, međutim, ne može smatrati samo ekonomistom već i političkim znanstvenikom. Nova politička ekonomija, naime, originalan je spoj političke i ekonomske znanosti i predstavlja svojevrsno proširenje postavki Adama Smitha o funkcioniranju ekonomije na područje političkih procesa.

NASTANAK VIRDŽINIJSKE ŠKOLE

Da bi se potpunije razumjela struktura nove političke ekonomije, vratit ćemo se u rane pedesete godine ovog stoljeća. Buchanan i njegov kolega Warren Nutter, mladi ekonomisti školovani na čikaškom sveučilištu, bili su vrlo nezadovoljni stanjem tadašnje političke ekonomije. Na sveučilištima su dominirali antiliberalni socijalisti — »dirizisti«, a s druge se strane sve više širio utjecaj Samuelsonove *economics*, svojevrsnog »inženjerskog« pristupa ekonomskim procesima. Problem mješovite privrede, držao se osnovnim, a istraživanja su se usmjeravala na otkrivanje instrumenata kojim država može osigurati prijednu ravnotežu i socijalnu stabilnost.

Buchanan i Nutter su još tada počeli govoriti o potrebi vraćanja tržišta i tržišnih institucija u središte teorijskih rasprava. Na njih je dvojicu, prema vlastitom priznanju, snažno utjecao profesor Frank Knight koji je u to vrijeme na čikaškom sveučilištu predavao političku ekonomiju. Zahvaljujući Knightu, za kojeg su temelj ekonomije teorija cijena i tržišni proces, veza s klasičnom političkom ekonomijom Adama Smitha bila je osigurana.³ Njihov povratak klasičnoj tradiciji bio je motiviran uvjerenjem da će, ukoliko se zanemare spomenuti temelji, društvo u kojem bi pojedinci zadržali svoje slobode biti teško održivo. Uostalom, Buchanan je toj liniji razmišljanja ostao vjeran do danas, budući da se njegova razmatranja, kako ističe, odnose na »fundamentalna pitanja koja izgledaju jednako važnim 1980-ih godina kao što su bila 1780-ih ili kao što će biti 2080-ih. To su pitanja što se odnose na politiku, legalnost i socijalnu filozofiju — poredak, sloboda, pravda, efikasnost, progres.«⁴

² Razlikujući između suvremenih škola političke znanosti s obzirom na metodološku strogoću »tvrđi« i »meki« pristup, a s obzirom na ideološku orijentaciju »ljevicu« i »desnicu« poznati američki politolog Gabriel Almond virdžinijsku je školu označio »tvrdom desnicom«. Usp. Gabriel A. Almond, »Odvojeni stolovi: škole i sekte u političkoj znanosti«. *Politička misao*, god. 25, br. 4, 1988, str. 8.

³ Vraćajući se tom razdoblju Buchanan ističe da je osnovnim predmetom njihovog učenja bilo izučavanje institucija tržišnog procesa i njihovo djelovanje preko strukture cijena. »Politička ekonomija nije bila ništa više no taj predmet usaden unutar okvira društva, opisanog 'zakonima i institucijama' od strane Adama Smitha.« James M. Buchanan, *Liberty, Market and State*, Wheatsheaf, Brighton, 1986, str. 10.

⁴ Ibidem, str. VII (uvod).

Po dolasku na Sveučilište Virdžinija u Charlottensvilleu 1957. godine Buchanan i Nutter utemeljuju »Centar za studije iz političke ekonomije i socijalne filozofije Thomas Jefferson«. U Centru im se pridružuju Gordon Tullock, zapravo obrazovan kao pravnik i politolog, Andrew Winston, Leland Yeager i nekolicina drugih, te započinju ostvarivati svoju ambiciju o proučavanju djelovanja ekonomskih institucija, držeći se načela stečenog za vrijeme boravka na čikaškom sveučilištu — da razumijevanje sistema cijena pruža najbolju podršku slobodnim ustanovama. U narednih desetak godina u Centru gostuju istaknuti liberalni ekonomisti i ostali društveni znanstvenici: Friedrich von Hayek, Frank Knight, Michael Polanyi, Bertil Ohlin, Maurice Allais, Duncan Black i drugi.

Nakon što je zajedno s W. Nutterom ukazao na potrebu vraćanja tradiciji klasične političke ekonomije, istraživanja što ih je proveo zajedno s G. Tullockom zahtijevala su proširivanje spoznaja. Pokazalo se da je razumijevanje tržišnog procesa bio neophodan, ali ne i dovoljan uvjet za osiguranje intelektualno-analitičkih temelja slobodnog društva. To je razumijevanje bilo potrebno ojačati komplementarnim razmatranjem političkih procesa. Tako je utemeljeno proučavanje javnog izbora kao poddiscipline unutar političke ekonomije, koja ekonomska analitička oruđa proširuje i na sferu politike.⁵

Godine 1963. Buchanan i Tullock osnivaju »Društvo za javni izbor«, a šest godina kasnije utemeljuju na virdžinijskom politehničkom institutu »Centar za studiranje javnog izbora«. Godine 1982. prebacuju djelatnost Centra na Sveučilište George Mason u Fairfaxu.

METODOLOŠKI INDIVIDUALIZAM

Temelj Buchananove analize su dvije metodičke postavke: metodološki individualizam i postavka o *homo economicusu*. Metodološki individualizam ne treba promatrati kao normu organiziranja društvenog djelovanja. Riječ je o pokušaju svodenja svih pitanja političke organizacije na konfrontaciju pojedinca s raznim mogućnostima i njegov izbor. Središnjim dijelom analize postaje tako logika izbora, a ne razmatranje o konačnim ciljevima. Predstavnici virdžinijske škole drže, naime, da se takvim tipom metodičkog pristupa izbjegava prihvaćanje određenog vrijednosnog kriterija. Pretpostavlja se da pojedinci kao prodavači i kupci biraju dobra i usluge u skladu sa svojim preferencijama. Stvar političkih ekonomista nije da istražuju sadržaj tih preferencija. »Pojedinci uzeti međusobno su izvori vrednovanja, a zadatak ekonomista je da ponudi objašnjenje/razumijevanje procesa kroz koji se te neistražene preferencije konačno prevode u složeni obrazac rezultata.«⁶ Postavkom o maksimalizaciji interesa Buchanan je pronašao perspektivu pomoću koje je na sferu politike moguće proširiti »nevidljivu ruku« Adama Smitha.

⁵ Teorija javnog izbora samo je jedan od pravaca nove političke ekonomije, iako se najčešće poistovjećuje s njom. Preostale dvije usko povezane poddiscipline su ekonomika vlasničkih prava, te pravo i ekonomija. Usp. ibidem, str. 11.

⁶ James M. Buchanan, »The Constitution of Economic Policy«. *The American Economic Review*, god. 77, br. 3, 1987, str. 244.

Unutar takvog pristupa se velike grupe, organizacije i zajednice smatraju samo skupinama pojedinaca. Međutim, svodenjem svih grupa i organizacija na skupine pojedinaca moramo, kao što dobro primjećuje švedski teoretičar Jan-Erik Lane, »takoder negirati mogućnost da ljudska organizacija, što nastaje iz kolektivnog djelovanja, može imati za posljedicu nove osobine koje se ne mogu reducirati na pojedince ... Kada organizacije — političke stranke, interesne grupe, građanski pokreti — poduzimaju djelovanje, tada je u pitanju nešto više od čvrsto definiranih interesa pojedinaca.«⁷

HOMO ECONOMICUS

Drugi metodički aspekt što čini temelj teorije javnog izbora je postavka o pojedincu kao *homo economicus*. Pojedinci nastoje zadovoljiti svoje interese, maksimalizirati vlastitu korist koja se izražava opsegom vlastitog blagostanja. Taj postulat predstavlja izvorni doprinos klasičnih elemenata. Izlažući ideju ekonomske slobode kao opću ideju svog glavnog djela *Bogatstvo naroda*, Adam Smith je pokazao da se prirodni poredak što se ostvaruje sam po sebi temelji na privatnom interesu, egoizmu, osobnoj koristi. »Mi ne očekujemo«, ističe Smith, »ručak od naklonosti mesara, pivara ili pekara, već od njihova čuvanja vlastitog interesa. Mi se ne obraćamo njihovoj čovečnosti, već njihovoj sebičnosti, i ne govorimo im nikada o svojim potrebama, već o njihovim koristima.«⁸ Slobodno međudjelovanje ne dovodi do kaosa, već do konzistentnog poretka u kojem pojedinci, maksimalizirajući svoju korist, promiču opći društveni interes. Smith to najjasnije pokazuje u čuvenom odlomku o »nevidljivoj ruci«: »Kad radije podržava domaću nego stranu radinost, pojedinac želi samo svoju vlastitu sigurnost, a kad tom radinošću upravlja tako da njen proizvod bude od najveće vrednosti, on hoće samo svoj vlastiti dobitak. Njega u tom, kao i u mnogim drugim slučajevima, vodi jedna *nevidljiva ruka* da postigne cilj koji uopšte nije nameravao postići. Nije uvek lošije za društvo što nije bila namera pojedinca da propagira cilj društva. Kad on sledi svoj vlastiti interes, on često unapređuje interes društva delotvornije nego kad stvarno nastoji da ga unapređuje. Nikada nisam video da su mnogo dobra učinili oni koji su se pretvarali da trguju zbog javnog dobra.«⁹

Postavku o *homo economicus*, koja je Buchananu omogućila da dođe do svojevrstne ekonomske teorije politike, nakon klasičara nitko nije pokušavao proširiti na sferu politike. Praktički je jedini izuzetak bio čuveni švedski ekonomist Knut Wicksell. Za takvo stanje postojalo je važno opravdanje. Klasični ekonomisti, kao i pravci koji su slijedili nakon njih, primjerice neoklasična škola, imali su implicitnu pretpostavku da su kolektivna djelovanja neproduktivna i da je uloga države uglavnom ograničena na ono što se naziva minimalne ili zaštitne funkcije. Oni pred sobom nisu imali današnju situaciju kada se mnoga dobra jednostavno moraju stvarati kolektivnom vladinom akcijom. Pri tome se

⁷ J.-E. Lane, ibidem, str. 75.

⁸ Adam Smit, *Istraživanje prirode i uzroka bogatstva naroda* (sv. 1), Kultura, Beograd, 1970, str. 61—62.

⁹ Ibidem (sv. 2), str. 625 — 626. (kurziv Z. P.)

razlike u pribavljanju i javnih dobara imaju pripisati razlikama u strukturi tržišne i političke interakcije, a ne promjeni u motivaciji pojedinaca. Pojedinci i na tržištu i u politici teže maksimalizaciji svoje koristi.

Postavci o *homo economicusu* obično se upućuju dvije vrste prigovora. Tezi o sebičnosti kao jedinom kriteriju suprostavlja se altruizam. »Kada pojedinci javno navode razloge za određeno *policy* gledište bilo prilikom izbora ili u parlamentu, da li oni promiču svoje vlastito čvrsto definirane ekonomske interese? Po svojoj prilici navode razloge za određenu *policy* opciju koja je javna u smislu da bi se njezino provođenje imalo ticati svakog, a ne samo pojedinca koji u određenom slučaju navodi razloge. U tom slučaju, nismo li prisiljeni praviti razliku između sebičnih interesa i javnih interesa ili neku sličnu vrstu razdvajanja između privatnih interesa i društvenih interesa.«¹⁰ Drugi se prigovor odnosi na predomnaciju ekonomskog interesa. No, u predavanju prilikom dodjele Nobelove nagrade Buchanan je istakao da ekonomska teorija politike polazi od toga da je njezina minimalna pretpostavka da je »za pojedinca vlastiti ekonomski interes koji se daje identificirati (npr. neto bogatstvo, dohodak, društvena pozicija) pozitivno vrednovano 'dobro' koje odabire. Ta pretpostavka ne stavlja ekonomski interes na dominantno mjesto...«¹¹

POLITIČKA RAZMJENA

Buchanan je više puta isticao da postoje dva aspekta *public choice* stanovišta: katalaktički pristup i pristup *homo economicusa*. Katalaksija, ili ekonomika kao znanost o razmjeni, u virdžinijskoj se školi posebno ističe, s ambicijom da se predmet ekonomske znanosti s proučavanja rijetkosti (ograničenosti), odnosno, alokacije rijetkih resursa, što više usmjerava izučavanju institucija, izvora i osobina razmjene.¹²

Ekonomika kao znanost o razmjeni vraća našu pozornost izravno na proces trgovine, sporazumijevanja, ugovora. Njezin je temelj princip spontanog poretka — spontane koordinacije, što je prema Buchananovu shvaćanju jedini realni princip u čitavoj ekonomskoj teoriji. Naglasak se stavlja na proces slobodnog sporazumijevanja među osobama. Unutar takvog pristupa inzistira se na razumijevanju društva kao cjeline — ne može se povući jasna granica između ekonomije i političke zajednice, tržišta i vlade, privatnog i javnog sektora. Riječ je o posve suprotnom pristupu fenomenu politike od tradicionalnog pristupa koji polje politike razmatra kategorijama moći i prisile.

Predstavnici virdžinijske škole javnog izbora smatraju da pojedinci i na tržištu i u politici na jednak način biraju dobra koja vrednuju pozitivno. Postavku da se politička interakcija zasniva na slobodnoj razmjeni prvi je krajem prošlog stoljeća uveo već spomenuti Knut Wicksell. Gledanje na politiku kao na raz-

¹⁰ J.-E. Lane, *ibidem*, str. 73.

¹¹ J. M. Buchanan, *ibidem*, str. 245.

¹² Buchanan je duboko nezadovoljan stanjem suvremene ekonomske znanosti. Drži da se ekonomska teorija sve više pomiče u pravcu »primijenjene matematike, a ne katalaksije«. Od razumijevanja ponašanja pojedinaca u razmjeni suvremena ekonomika se sve više okreće prema »objektiviziranoj alokativnoj normi koja ostaje konceptijski neovisna o pojedinačnim izborima.« Usp. J. M. Buchanan, *Liberty, Market and State*, str. 25.

mjenski proces najkraće rečeno znači da svaka pojedina javna odluka (politika) mora biti utemeljena na suglasnosti svih građana — na jednoglasnosti. Razvijajući Wicksellovu temeljnu ideju, Buchanan i Tullock su taj problem jasno izložili već u »Računu suglasnosti«, prvi put objavljenom 1962. godine: »Ekonomski odnos, jednako kao i politički odnos, predstavlja suradnju dvoje ili više pojedinaca. I tržište i država su sredstva preko kojih se suradnja organizira i čini mogućom. Ljudi suraduju preko razmjene dobara i usluga, a takva suradnja povlači za sobom uzajamni dobitak. Pojedinač stupa u razmjenski proces u kojem unapređuje svoj vlastiti interes pribavljanjem određenog proizvoda ili usluge, što je izravna korist za pojedinca na drugoj strani transakcije. U osnovi, političko ili kolektivno djelovanje unutar individualističkog pogleda na državu je uglavnom isto. Dvoje ili više pojedinaca nalaze uzajamne prednosti u udruživanju snaga kako bi postigli određenu zajedničku svrhu. U vrlo doslovnom smislu, oni 'razmjenjuju' *inpute* radi osiguranja zajednički podijeljenih *outputa*.«¹³

Odredivši za predmet svog istraživanja račun racionalnog pojedinca u trenutku kada se suočava s pitanjima konstitucionalnog izbora, taj su proces istražili samo s obzirom na pravila odlučivanja. Predmetom njihovog interesa nisu bili podjela vlasti, političke stranke i slična pitanja tradicionalne političke teorije. Konstitucionalna razina odluka označava odabiranje različitih pravila organiziranja za odabiranje na operativnoj razini. Na potonjoj razini vladaju žestoki sukobi interesa gdje jednoglasnost nije moguća. Ona se postiže na konstitucionalnoj razini, što pretpostavlja da se uzajamnost dobitaka od trgovine proširuje na političko područje.

Stoga se doista može reći da se »jedna od velikih prednosti suštinski ekonomskog pristupa kolektivnom djelovanju sastoji u implicitnom priznanju da je 'politička razmjena', na svim razinama, u osnovi jednaka ekonomskoj razmjeni. Ovime jednostavno mislimo na to da se od pojedinačnog sudjelovanja u nastojanjima zajednice mogu očekivati *uzajamno* korisni rezultati.«¹⁴

Budući da je »sudjelovanje u organizaciji neke zajednice, države, korisno za sve stranke, postaje moguće oblikovanje 'društvenog ugovora' na osnovi jednoglasnog sporazuma.«¹⁵ Odluke s kojima se susrećemo u političkom procesu donošenja konstitucionalnih odluka ne mogu se svesti na odabiranje između uzajamno isključivih mogućnosti. Sklapanjem primjerenih kompromisa ili međusobnih trgovanja postiže se jednoglasni sporazum. To drugim riječima znači da sukob interesa ne priječi postizanje jednoglasnosti. Politička razmjena je, dakle, jednaka ekonomskoj razmjeni. Uzajamni dobitci se jednako postižu sudjelovanjem u ekonomskoj razmjeni kao i u političkom životu zajednice.

TULLOCKOV PRISTUP JAVNOM IZBORU

S obzirom na prethodno spomenuta sva aspekta javnog izbora — katalaktički i *homo economicus* pristup, razvila su se dva krila moderne teorije javnog izbora.

¹³ James M. Buchanan & Gordon Tullock, *Calculus of Consent*, The University of Michigan Press, Ann Arbor, 1965, str. 19.

¹⁴ Ibidem, str. 250.

¹⁵ Ibidem.

Buchanan je glavnu svojih napora usmjerio na objašnjavanje politike kao razmjene, iz čega su proizašli brojni radovi o konstitucionalnoj ekonomiji. Tullock se, s druge strane, više oslonio na aspekt *homo economicus*, razvijajući vrlo sofisticirane modele javnih odabirača (birača, političara i birokrata) vođenih vlastitim interesima.¹⁶

Riječ je o analizi procesa glasovanja, što su je tijekom 18. i 19. stoljeća poduzeli pojedini matematičari (Condorcet, Laplace). Interes za taj pristup obnovili su Duncan Black i Anthony Downs krajem 1950-ih godina, pa Tullock ujedno Blacka naziva »ocem javnog izbora«. Polazeći od postavke o maksimaliziranju vlastitog interesa, Tullock pokazuje da je osnovni cilj djelovanja svakog pojedinca ili institucije uvijek vezan uz jačanje vlastitog ekonomskog položaja, a ne maksimaliziranje određenih društvenih funkcija. Ne može se očekivati od biznismena da posvećuje mnogo vremena i pažnje unapređivanju javnog interesa. U određenoj mjeri on se može žrtvovati da bi pomogao siromašnima i unaprijedio društveno, no on je prije svega zaokupljen maksimaliziranjem vlastitih koristi.

Ekonomisti dugo nisu posvećivali naročitu pažnju ponašanju političara i birokrata; teorija javnog izbora upravo to čini — pojednostavljeno govoreći, politički proces promatra kao odnos birača, koji razmišlja kao kupac (mušterija), i političara, koji razmišlja kao biznismen/poduzetnik. Polazeći od toga da se ponašanje pojedinaca zasniva na interesu da se što je moguće više unaprijedi vlastito blagostanje, Tullock razvija modele u kojima birači, političari i birokrate djeluju polazeći od svojih interesa. Temelj analize je mehanizam ponude i potražnje. Potražnja za vlašću se određuje s obzirom na to koliko je dobara što ih ona osigurava potrebno. Ponuda stvara veće probleme uslijed teškoća kontrole vlasti. Znanstveni rezultat cijelog tog pristupa je nova teorija politike, koja je mnogo rigoroznija i bolje testirana od uobičajene političke teorije. Naročito su značajni nalazi u vezi ponašanja birača. Osnovno je polazište teorije javnog izbora da se racionalni birač ne muči mnogo oko toga da bude dobro informiran o onome za što treba dati svoj glas. Jednostavni razlog leži u činjenici da je efekt njegovog glasa na vlastito blagostanje iznimno malen. Biračeva ignorancija nije opći slučaj. On će se potruditi da skupi informacije o svom posebnom interesu.

Premda nije točno da su informacije kojima raspolažu političari tako loše kao informacije birača, na djelu je sličan efekt. Može se pokazati da ponašanje političara nije nužno usmjereno na unapređivanje javnog blagostanja. Prilikom glasovanja u političkim tijelima oni se opredjeljuju za ono što očekuju da će birači nagraditi, a ne za ono za što misle da bi birači trebali nagraditi. Budući da je osnova njihovog ponašanja usmjerena poboljšanju pozicije u odnosu na izbornu osnovu koja je zainteresirana za posebne interese, političari će biti slabije informirani o općim pitanjima nego što bi to željeli.

¹⁶ Vrlo dobar pregled razvoja objavljen je u knjizi: Gordon Tullock, *Wealth, Poverty, and Politics*, Basil Blackwell, Oxford, 1988. Riječ je o knjizi u kojoj su sakupljeni radovi što ih je od 1959—1984. objavljivao po raznim časopisima i zbornicima.

ZAKLJUČAK

Nova politička ekonomija Jamesa Buchanana, elaborirana kao teorija javnog izbora, predstavlja doprinos povezivanju političke i ekonomske znanosti. Ekonomski pristup analizi javnog izbora rezultira brojnim i relevantnim modelima odlučivanja. Međutim, Buchanan i virdžinijska škola ne razvijaju samo pozitivnu teoriju javnog sektora zasnovanog na prethodno spomenutim postavkama. Teza o neuspjehu politike izraz je njihove »desničarske ideologije neoliberalnog tipa« (Lane), odnosno onog što se naziva »mančesterski liberalizam«. Budući da čovjek teži tome da javne, političke stvari upotrebljava u svoju korist, Buchanan i njegovi sljedbenici smatraju da se društvo zakonskim i ustavnim odredbama mora štititi od privrednih politika. Nije stoga slučajno da vodeći liberalni ekonomist današnjice Milton Friedman visoko cijeni doprinos Buchanana i Tullocka u delegitimiranju države blagostanja, koji su, po njegovu sudu, zaslužili iznošenjem stava da od politike ne treba puno očekivati budući da se političari ponašaju kao i poslovni ljudi — služe svojim vlastitim interesima.¹⁷

Buchananov pristup javnom izboru u osnovi teži prema ekonomskom konstitucionalizmu.¹⁸ Drugim riječima, normativna teorija politike ima za cilj iznalaženje pravila u procesu političkog odlučivanja, koja se moraju zasnivati na koncepciji suglasnosti a ne glasovanju većine. Osnovna ideja koju slijedi konstitucionalna ekonomija¹⁹ nije analiza realiteta, već svojevrsno izražavanje političkog kritizma. Svaki Buchananov tekst ostavlja takav dojam. Kada govori o opasnosti širenja utjecaja države u privrednom životu kao o levijatenu koji ugrožava privredne slobode, ne propušta priliku da ukaže na potrebu uvođenja drukčijih pravila.²⁰

Teorija javnog izbora jedan je od pokušaja izlaska iz krize »izgubljene paradigme« suvremene ekonomske znanosti. Samuelsonova neoklasična sinteza danas nije u stanju na zadovoljavajući način odgovoriti na suvremene ekonomske pojave i procese. Buchananov pokušaj izlaska iz krize paradigme zasnovan je

¹⁷ Srodnost znanstvenih pozicija spomenutih ekonomista vrlo dobro uočava američki politolog Jeffrey Henig »Dokazujući da bi se ponašanje javnih službenika i vladinih agencija moglo protumačiti (gotovo na isti način na koji bi se moglo protumačiti i ponašanje potrošača i firmi) kao rezultat racionalnog slijeđenja vlastitog interesa, ekonomisti kao Milton Friedman i George Stigler, zajedno s teoretičarima javnog izbora kao što su James Buchanan i Gordon Tullock, postavili su temelj za intelektualnu delegitimaciju države blagostanja.« Jeffrey R. Henig, »Privatization in the United States: Theory and Practice.« *Political Science Quarterly*, god. 104, br. 4, 1989—90, str. 653.

¹⁸ Najznačajniji pregled stavova o konstitucionalnoj ekonomiji, kako u smislu pozitivne, tako i normativne analize, podastire u knjizi napisanoj zajedno s australskim teoretičarima javnog izbora Geoffrey Brennanom. Knjiga ima podnaslov — »konstitucionalna politička ekonomija«. Usp. Geoffrey Brennan & James M. Buchanan, *The Reason of Rules*, Cambridge University Press, Cambridge, 1985.

¹⁹ O konstitucionalnoj političkoj ekonomiji autori u jugoslavenskim zemljama nisu puno pisali. Jedan od rijetkih je beogradski ekonomist Časlav Očić. Konstitucionalna politička ekonomija, smatra on, obuhvaća više poddisciplina: teoriju javnog izbora (iz koje je i proizašla), ekonomiku vlasničkih prava, pravo i ekonomiju, političku ekonomiju regulacije, novu institucionalnu ekonomiju, novu privrednu povijest i njemački ordoliberalizam. Usp. Časlav Očić, *Gledište*, god. 29, br. 9—10, 1988, str. 224.

²⁰ »Bez glavnog principa, kojim bi se odredilo kako organizirati ekonomiju, politička je struktura otvorena za pritiske dobro organiziranih interesa.« Ili dalje: »Ako znamo da je politika neuspješna i da je njen prirodni karakter da poseže izvan dopustivih granica, moramo ugraditi ograničenja u samu zakonsku strukturu.« James M. Buchanan, »Socijalizam je mrtav; levijatan ostaje«. *Kulturni radnik*, god. 43, br. 6, 1990, str. 12 (kurziv Z. P.).

na povezivanju političke i ekonomijske znanosti, te na povratku tradiciji klasične političke ekonomije, poglavito Adamu Smithu. Za razliku od toga, suvremena ekonomijska znanost koristi vrlo razrađena sredstva analize, ali ne posvećuje pažnju adekvatnom razumijevanju tržišnog procesa i njegovom odnosu prema institucionalnoj strukturi. Što se pak tiče same strukture teorije javnog izbora, Buchanan, kao što sam nastojao pokazati, u svojim analizama zagovara sasvim određeni liberalni koncept društva i politike. Smatram, kao što s pravom ukazuje Lane, da »pristup javnog izbora mora biti moguće koristiti za razumijevanje polja javnog izbora bez zagovaranja neke određene političke ideologije.«²¹ U tom smislu pred istraživačima javnog izbora predstoje novi zadaci, a nadamo se da će i domaća politička znanost početi pokazivati veći interes za ovaj pristup bez kojeg bi suvremena politologija bila teško zamisliva.

LITERATURA

- Almond, G., »Odvojeni stolovi: škole i sekte u političkoj znanosti«, *Politička misao*, god. 25, br. 4, 1988.
- Brennan, G. & Buchanan, J. M., *The Reason of Rules*, Cambridge University Press, Cambridge 1985.
- Buchanan, J. M., *Liberty, Market and State*, Wheatsheaf, Brighton, 1986.
- Buchanan, J. M., »The Constitution of Economic Policy«, *The American Economic Review*, god. 77, br. 3, 1987, str. 243—50.
- Buchanan, J. M., »Socijalizam je mrtav; levijatan ostaje«, *Kulturni radnik*, god. 43, br. 6, 1990, str. 9—13.
- Buchanan, J. M. & Tullock, G. *Calculus of Consent*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 1965.
- Henig, J. R. »Privatization in the United States: Theory and Practice«, *Political Science Quarterly*, god. 104, br. 4, 1989—90, str. 649—70.
- Lane, J.-E. »The Epistemological Foundations of Public Choice Theory«, *Scandinavian Political Studies*, god. 13, br. 1, 1990, str. 65—82.
- Očić, Č. »Politička ekonomija ustavnih promena«, *Gledišta*, god. 29, br. 9—10, 1988, str. 221—35.
- Smit, A. *Istraživanje prirode i uzroka bogatstva naroda*, Kultura, Beograd, 1970.
- Tullock, G. *Wealth, Poverty and Politics*, Basil Blackwell, Oxford 1988.

²¹ J.-E. Lane, *ibidem*, str. 80.

Zdravko Petak

JAMES BUCHANAN'S NEW POLITICAL ECONOMY

Summary

The new political economy, i. e. the theory of public choice advocated by James Buchanan and the Virginia school, is a contribution to the linking of the political and economic sciences. This is an approach to the process of politics that emerged in the beginning of the 1960s and is an application of economic analysis upon political decision-making. The representatives of the free choice theory are outstanding advocates of the free market and opponents of the welfare state. This attitude results from their judgement concerning the failure of political processes and of the bureaucracy, since the active participants in public policy try in the first place to promote their own and not public interests. The public choice approach is based on the postulate of methodological individualism and the postulate of the *homo economicus*. Thus formulated this concept results in a theory of political exchange which can be expressed in two principal ways: Buchanan's constitutional economy and Tullock's theory of public choice based on the behaviour of the voters, the politicians, and the bureaucracy.