

Dr. ZAGORKA BRUNSKO

Docent na Fakultetu za turizam i vanjsku trgovinu Dubrovnik

TEORIJA JAVNOG IZBORA

UDK 330.18

Prethodno priopćenje

Primljeno: 12.11.1992.

Sažetak

Nova politička ekonomija ili teorija javnog izbora Jamesa Buchanana i virdžinijske škole, značajan je doprinos povezivanju političke i ekonomske znanosti. Novi pristup političkom procesu javlja se početkom šezdesetih godina, a ugled škole porastao je 1986. godine kada je njezin utemeljitelj J. Buchanan dobio Nobelovu nagradu za ekonomiju. Škola se javila kao reakcija na kenzijski optimizam u zagovaranju i provođenju državnog intervencionizma. Njezini predstavnici gledaju sa skepsom na sposobnost vlada da uspješno rješavaju socijalne i ekonomske probleme, budući da "donosioci odluka u državnoj upravi nastoje prvenstveno promicati vlastite interese, kao što to čine izvršne uprave u privatnom sektoru". Zato se Buchanan i njegove kolege zalažu za prebacivanje programa na privatni sektor (gdje je to moguće) i za smanjenje državnih izdataka.

Postoji više pristupa javnom izboru, od kojih su dva dominantna: Buchananova konstitucionalna ekonomija i Tullockov pristup javnom izboru, koji se temelji na analizi ponašanja birača, birokracije i političara.

Ključni pojmovi: javni izbor, konstitucionalizam, katalaksija, metodološki individualizam, politička razmjena

UVOD

Teorija javnog izbora ili nova politička ekonomija Jamesa Buchanana i virdžinijske škole je teorija koja političko odlučivanje promatra s ekonomskog stajališta i nastoji ga obrazložiti mjerilima i kriterijima kojima je podložno tržišno ponašanje. Ova teorija javila se početkom šezdesetih godina (određenije, u listopadu 1963. g.) u Centru za studije iz političke ekonomije i socijalne filozofije Thomas Jefferson na virdžinijskom sveučilištu. Spomenuti Centar utemeljili su

James Buchanan i Warren Nutter, mladi ekonomisti školovani na čikaškom sveučilištu.

Oni su bili veoma nezadovoljni stanjem tadašnje političke ekonomije. Na sveučilištu su u to vrijeme dominirali antiliberalni socijalisti - "diržižisti", a s druge strane sve se više širio utjecaj Samuelsonove Economics (ekonomike). Temeljni problemi kojima su se bavili ekonomisti bili su problemi mješovite privrede. Sva istraživanja bila su usmjerena na iznalaženje novih instrumenata i načina kojima država može osigurati privrednu ravnotežu i socijalnu stabilnost. Bilo je to vrijeme predominacije kejnzijanske paradigme o glavnoj ulozi države u rješavanju privrednih problema (posebno problema nezaposlenosti, ekonomskih kriza i privrednih ciklusa i sl.)

Buchanan i Nutter već su u to vrijeme iskazali nepovjerenje prema sposobnosti vlade da rješava ekonomske i socijalne probleme, te nastojali vratiti povjerenje u tržište i tržišne institucije. Na njih je dosta utjecao čikaški profesor političke ekonomije Frank Knight, za kojeg su temelj ekonomije bili teorija cijena (ne formalno - matematički prezentirana, nego primijenjena na realne svjetske procese) i tržišni proces.

Veza s klasičnom političkom ekonomijom A. Smitha postaje na taj način osigurana.

"Za nas, sasvim jednostavno, (pisao je Buchanan) politička ekonomija ne znači ništa više do povratka postavkama klasičnih polit - ekonomista."¹⁾

Fundamentalna pitanja koja se odnose na politiku, socijalnu filozofiju i legalnost (poredak, sloboda, pravda, progres i učinkovitost) po mišljenju Buchanana, čine se jednako važnim 1980 - tih godina, kao što su bila 1780 - tih ili kao što će biti 2080 - tih.²⁾

Buchananu i Nutteru u Centru su se pridružili Gordon Tullock (obrazovan kao pravnik i politolog), Leland Yeager, Ronald Coase, Alexandre Kafka, Andrew Winston, William Breit i dr. U slijedećih desetak godina u Centru su gostovali istaknuti liberalni ekonomisti i ostali društveni znanstvenici: Friedrich von Hayek, Michael Polanyi, Bertil Ohlin, Frank Knight, Bruno Leoni, Maurice Allais, Duncan Black i dr.

Akademski program virdžinijskog sveučilišta bio je prepoznatljiv i razlikovao se od akademskog programa "glavne struje" ekonomske misli.

Osim potrebe vraćanja tradiciji klasične političke ekonomije, J. Buchanan i G. Tullock su ukazali na potrebu proširenja spoznaja. Ukazali su na potrebu širenja i primjene ekonomske analize na političko odlučivanje. S tim u vezi značajna je njihova knjiga Calculus of Consent (Račun suglasnosti), objavljena 1962. godine. Tako se pojavila teorija javnog izbora kao subdisciplina unutar

1) James M. Buchanan: Liberty, Market and State (Political Economy in 1980 s), New York University Press, New York 1985, p.10

2) Ibid, str VII (uvod)

političke ekonomije "koja ekonomski analitički instrumentarij proširuje na sferu politike." Ona je jedan od pravaca nove konstitucionalne političke ekonomije.³⁾

Riječ je o novom teorijskom pristupu u analizi političko - ekonomskih društvenih odnosa. Njeni predstavnici zaokupljeni su ustavnom ekonomikom i iznalaženjem praktičnih preporuka (prijedloga) određenih promjena.

U listopadu 1963. god. J. Buchanan i G. Tullock osnovali su "Društvo za javni izbor" sa svrhom podsticanja i širenja istraživanja ovih problema, a šest godina kasnije utemeljili su Centar za proučavanje javnog izbora čija se djelatnost 1982. godine prebacuje na sveučilište George Mason u Fairfaxu.

Škola javnog izbora okuplja danas oko tisuću ekonomista, a njen ugled je posebno porastao kada je 1986. godine Buchanan dobio Nobelovu nagradu za ekonomiju.⁴⁾

Ovu visoku nagradu dobio je za razvoj nove političke ekonomije koja se nalazi na granici između ekonomskih i političkih znanosti i koja predstavlja doprinos njihovom povezivanju. Buchanan je unio nov teorijski pristup u analizu političko - ekonomskih društvenih odnosa.

I. ELEMENTI TEORIJE JAVNOG IZBORA

Osnovni elementi na kojima se temelji teorija javnog izbora su:

1. metodološki individualizam, 2. postavka o homo economicusu i 3. politička razmjena. Svi ovi elementi sadržani su u malo poznatoj disertaciji švedskog ekonomiste Knuta Wicksella, najznačajnijeg prethodnika teorije javnog izbora.

3) Ostale pod-discipline su: ekonomika vlasničkih prava, pravo i ekonomija (grupa oko istoimenog časopisa), neoinstitucionalna ekonomika, ekonomska analiza prava, nova ekonomska povijest i politološka teorija demokracije.

4) Prof. J. Buchanan ističe se kao utemeljitelj i vodeći analitičar teorije javnog izbora (public choice theory), za što mu je dodijeljena Nobelova nagrada za ekonomiju 1986. g.

Profesor je ekonomije i direktor Centra za proučavanje javnog izbora na George Mason sveučilištu u Fairfaxu, Virginia.

Buchanan je autor brojnih knjiga i radova, od kojih su za teoriju javnog izbora najznačajnije: *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitution Democracy* (Račun suglasnosti: Logičko utemeljenje ustavne demokracije, 1962) (koautor G. Tullock), *Theory of Public Choice: Political Applications of Economics* (Teorija javnog izbora: politička primjena ekonomike, 1972), *The Limits of Liberty* (granice slobode, 1975), *Freedom in Constitutional Contract* (Sloboda u ustavnom uređenju, 1977), *Democracy in Deficits: The Political Legacy of Lord Keynes* (Demokracija u deficitu: politička baština lorda Keynesa, 1977), *The Power to Tax* (Moć oporezivanja, 1980) - koautor G. Brennan-Buchanan), *Liberty, Market and State: Political Economy in the 1980 s.* (Sloboda, tržište i država: Politička ekonomija u 1980, 1982) i dr.

Na izlaganju održanom 1968. godine, u trenutku kada je primao Nobelovu nagradu za ekonomiju, Buchanan je priznao utjecaj velikog šveđanina na svoj rad, rekavši "kako mnogi od njegovih doprinosa ekonomskoj i fiskalnoj teoriji mogu biti sagledani kao razrada, dotjerivanje i širenje Wicksellovih tema".⁵⁾

"Jedan od najpoticajnijih intelektualnih momenata moje karijere (kaže Buchanan) bilo je otkriće (1948) Wicksellove nepoznate i neprevedene disertacije, *Finanstheoretische untersuchungen* (1896) pohranjeno na prašnjavim hrpama čikaške biblioteke."⁶⁾

Buchanan je zapazio Wicksellov pokušaj da proširi ekonomsku teoriju na djelovanje javnog sektora što je godinama ostalo nezapaženo. U poglavlju o metodološkom individualizmu on kao moto ističe Wicksellovu rečenicu "ako je korisnost jednaka nuli za svakog člana zajednice, ukupna korisnost za zajednicu ne može biti nego nula".⁷⁾

Pojedinci kao prodavači i kupci biraju dobra i usluge prema vlastitim preferencijama. Uzeti međusobno oni su izvori vrednovanja, a zadatak je ekonomista da ponude objašnjenje i razumijevanje procesa kroz koji se neistražene preferencije konačno prevode u složeni obrazac rezultata.⁸⁾

Pojedinačno vrednovanje je maksimizirajuće. Postavkom o maksimalizaciji interesa, moguće je i na sferu politike "proširiti" nevidljivu ruku Adama Smitha. Pojedinačnik koji bira između jabuka i naranči, ista je ona osoba koja će glasujući izvršiti izbor između kandidata A i kandidata B.

Metodološki individualizam predstavlja pokušaj svođenja svih pitanja političke organizacije na sučeljavanje pojedinca sa različitim mogućnostima i njegov izbor.

Drugi metodički postulat na kojem se temelji teorija javnog izbora je postavka o pojedincu kao *homo economicus*. Taj bihevioristički postulat dio je intelektualnog naslijeđa ekonomske teorije i vuče korijen još od klasika političke ekonomije, posebno od A. Smitha, najgorljivijeg branitelja *laissez fairea* (liberalnog kapitalizma).

U svom kapitalnom djelu "Bogatstvo naroda", Smith je pisao kako treba ukinuti umjetne prednosti i ograničenja da bi se ostvario skladan sistem prirodne slobode ljudskim djelovanjem.

Prirodno djelovanje ljudi pokreće šest motiva: samoljublje, naklonost, želja za slobodom, osjećaj pristojnosti, radna navika i sklonost za trgovanjem, trampom i razmjenom jedne stvari za drugu. Ako se pojedincima omogućiti da se u akcijama koje poduzimaju nesmetano rukovode tim motivima, oni će istodobno postići najveću osobnu korist i unaprijediti opće dobro i to djelotvornije nego da im je to

5) James M. Buchanan: *The Constitution of Economic Policy*, the *American Economic Review*, Vol 77, No 3, june 1987, p. 243.

6) *Ibid*, p. 243

7) *Ibid*, p. 244

8) *Ibid*, p. 244

bila izričita namjera. Svakog pojedinca u promicanju vlastitih interesa "vodi jedna nevidljiva ruka da promeće cilj koji uopće nije namjeravao ostvariti".⁹⁾

Rezimativno, homo economicus je uzorit i idealni privrednik koji rukovodeći se vlastitim interesima, često unapređuje interese društva i to bolje nego da mu je to bila izričita namjera. Zbog toga veli Smith, vlast malo kad može biti djelotvornija nego kad je pasivna. Ona mora braniti zajednicu od napada izvana, utvrđivati pravila provedbe pravde, brinuti o održavanju radova i ustanova koje (zbog nedovoljnih profita) ne bi mogli uzdržavati pojedinci ili skupine pojedinaca i sl., dok je izvan toga djelotvornija "nevidljiva ruka".

Postavku o homo economicusu (kao i ranije Wicksell), Buchanan i ostali predstavnici škole javnog izbora pokušavaju proširiti na sferu politike. Pojedinci i na tržištu i u politici teže maksimalizaciji vlastite koristi. Polazeći od ove pretpostavke predstavnici škole javnog izbora gledaju sa skepsom na vladinu sposobnost da rješava socijalne i ekonomske probleme. U biti, oni tvrde da donosioci odluka u državnoj upravi forsiraju prvenstveno vlastite interese, isto onako kao što to rade izvršne uprave u privatnom sektoru. Oni stvari gledaju iz vlastite perspektive i djeluju s gledišta vlastitih pobuda. Ekonomisti razmišljaju o politici na ekonomski način. Međutim, na tržištu poduzetnici za svoje odluke snose punu odgovornost i preuzimaju rizik. Ako se preračunaju u poslu sami plaćaju za svoju nepromišljenost. U javnom sektoru, gdje se odluke donose kolektivno, ljudi su isto tako samo zainteresirani i racionalni, ali su im pobude različite. Kada donose odluke o općim interesima ljudi troše tudi novac. Zato ostaje malo nade da će se pri svojim odlukama ravnati ekonomski štedljivo i politički mudro. Administracija često teži da postane prevelika, a njeno funkcioniranje preskupo.

Zbog toga većina teoretičara javnog izbora na čelu sa Buchananom smatraju da odluke treba prepustiti privatnom sektoru gdje god je to moguće. Oni predlažu deregulaciju i privatizaciju, a gdje to nije moguće stimulatивно natjecanje među uredima, omogućavajući tako mnogima od njih da pružaju isti kvalitet usluga.

Po mišljenju Jane Shaw to je razlog što se teorija javnog izbora smatra konzervativnom ekonomskom školom.¹⁰⁾

Javni izbor je kontroverzna stvar, jer preokreće znanstvena ekonomska i politička mišljenja koja su vladala tokom nekoliko posljednjih decenija.

P. A. Samuelson, tipični predstavnik "glavne struje" ekonomskog mišljenja u svom čuvenom udžbeniku "Economics: An Introductory Analysis" (Ekonomika - uvodna analiza) u duhu kejnzijanstva zastupao je ideju da vladini propisi trebaju zamijeniti grubi individualizam u svrhu humanizacije života. "Tamo gdje složeni ekonomski životni uvjeti (piše Samuelson) zahtijevaju socijalnu koordinaciju od

9) A. Smith: Bogatstvo naroda (Cit. prema A. Dragičević: Ekonomski leksikon, Informator, Zagreb, 1991, str. 754)

10) Vidjeti o tome detaljnije u Jane Shaw: Džejms Bjukenen i ekonomika po javnom izboru, Pregled br. 240, 1987/88.

Harper et Row, New York, 1953.

razboritih ljudi dobre volje može se očekivati da se pozovu na autoritet i kreativnu aktivnost vlada." ¹¹⁾

Kao što su ekonomisti bili uvjereni da vlada može ozbiljiti javne interese tako su se i politolozi zalagali za političku konkurenciju, uvjereni da demokratska vlada preko konkurencije raznih društvenih skupina najbolje ostvaruje društvene interese. ¹²⁾

Teoretičari javnog izbora osvrću se kritički na ovakav kejnzijanski optimizam u zagovaranju i provođenju državnog intervencionizma. Za njih neuspjeh tržišta nije dovoljan uvjet da se rješenje sadašnjih problema bez ograde prepusti vladi. Recesija sedamdesetih godina dovoljan je dokaz "da mjere centralne vlasti u tržišnim gospodarstvima mogu izazvati inflaciju i da socijalni programi ne vode većoj ekonomskoj efikasnosti."

Oni tvrde da i najbolje vlada ima predvidive nedostatke, podjednako ozbiljne i opasne kao što su nedostaci tržišta. U njoj sjede racionalni pojedinci poticani vlastitim interesima i pogledima, pa je moguće da griješe. Uz to i ona mnogo i nedjelotvorno troši. Zato Buchanan i ostali smatraju da treba sve poduzeti da se vlada ponaša kao privatnik i da podredi svoje djelovanje ekonomskim zakonitostima i tržišnim načelima.

Teorija javnog izbora se tako suprotstavlja i ekonomistima koji vjeruju kako vlada može postići javni interes usvajanjem propisa o "ekonomici blagostanja" i politolozima koji stavljaju akcent na utakmicu među interesnim grupama koja vodi javnom dobru.

Ona zauzima granično područje između političke i ekonomske znanosti sa svrhom da ih poveže i stavi u službu optimalnog državnog (društvenog) odlučivanja.

2. POLITIČKA RAZMJENA

Politika je struktura, kompleks razmjene među pojedincima, unutar koje pojedinci nastoje kolektivno osigurati vlastite privatno (pojedinačno) definirane ciljeve, koje ne bi mogli djelotvorno osigurati kroz jednostrane tržišne razmjene.
(J. Buchanan) ¹³⁾

Pristup ekonomiji kojeg Buchanan i ostali predstavnici škole javnog izbora ističu je katalaktički. Katalaksija je ekonomika kao znanost o razmjeni. Pažnja ekonomista usmjerava se na proces razmjene, trgovine i sporazumijevanja. Ambicija je, dakle, da se predmet ekonomske znanosti s proučavanja rijetkosti,

11) P. A. Samuelson, Economics, 10 th ed, Tokyo 1976.

12) Vidjeti o tome u R. A. Dahl, C. E. Lindblam: Politics, Economics and Welfare, Harper et Row, New York, 1953.

13) James M. Buchanan: The Constitution of Economic Policy, The American Economic Review, Vol 77, No 3, July 1987.

odnosno alokacija rijetkih resursa što više usmjerava izučavanju institucija, izvora i karakteristika razmjene.¹⁴⁾

Buchanan je duboko nezadovoljan stanjem suvremene ekonomske znanosti, jer smatra da se ekonomska teorija sve više pomiče u pravcu primijenjene matematike, a ne katalaksije. Po njegovom shvaćanju temeljni princip u čitavoj ekonomskoj teoriji je princip spontane koordinacije. Inzistira se na razumijevanju društva kao cjeline. Nema jasne i oštre granice između ekonomije i političke zajednice, tržišta i vlade, privatnog i javnog sektora. Radi se o novom pristupu fenomenu politike, sasvim različitom od tradicionalnog pristupa koji stavlja naglasak na kategorije moći i prisile.

"Pomoću više ili manje prirodnog širenja katalaktičkog pristupa ekonomisti mogu gledati na politiku i političke procese u terminima razmjenske paradigme".¹⁵⁾

Politička interakcija zasniva se na slobodnoj razmjeni, što je još koncem prošlog stoljeća uočio K. Wicksell. Svaka pojedina javna odluka (politika) mora biti utemeljena na suglasnosti svih građana. U politici, slično kao i na tržištu, ljudi stupaju u razmjenski proces. I tržište i država su sredstva putem kojih se suradnja organizira i čini mogućom. Kad na tržištu pojedinac razmjenjuje vlastiti proizvod za neki drugi, on unapređuje svoj vlastiti interes, jer pribavlja dobra koja su mu u tom momentu potrebna, ali on istodobno "izravnava" korist za pojedinca na drugoj strani transakcije. U politici dvoje ili više pojedinaca nalaze uzajamne prednosti u udruživanju snaga kako bi postigli određenu zajedničku svrhu, oni surađuju. U doslovnom smislu oni "razmjenjuju" inpute radi osiguranja zajedničkih podijeljenih outputa".¹⁶⁾ O tom problemu Buchanan i Tullock raspravljaju u Računu suglasnosti (1962).¹⁷⁾

Politička razmjena na svim razinama u osnovi je jednaka ekonomskoj razmjeni. Uzajamni dobici postižu se jednako u ekonomskoj razmjeni i u političkom životu zajednice. Sudjelovanje u organizaciji neke zajednice (države) korisno je za sve stranke. Oblikovanje "društvenog ugovora" postaje moguće na osnovi jednoglasnog sporazuma. Do njega se dolazi sklapanjem primjerenih kompromisa.

U "Računu suglasnosti" Buchanan je stavlja naglasak na oblikovanje političke razmjene, dok je Tullock stavlja naglasak na modele javnih birača (glasača) političara, birokrata). Radovi o teoriji birokracije i birokratskog ponašanja i teoriji regulacije više se oslanjaju na stajalište homo economicusa, dok se radovi o konstitucionalnoj analizi više temelje na paradigmi političke razmjene (politike kao razmjene).

14) Vidjeti o tome u Z. Petak: Nova politička ekonomija Jamesa Buchanana, Politička misao br 3/91, str. 45.

15) Buchanan J. M.: Liberty, Market and State, p. 20

16) Navedeno prema Z. Petak: Nova politička ekonomija J. Buchanana, Politička misao 3/91, str. 46.

17) J. Buchanan et G. Tullock: Calculus of Consent, The University of Michigan Press, Ann Arbor 1965.

Ova dva krila moderne teorije javnog izbora međusobno se ne isključuju.

"Čak ako se politika i politički procesi konačno oblikuju na nekoj razmjenskoj paradigmi, jedinstvena i direktna opažanja sugeriraju da su političari i birokrati nerazdvojne komponente." ¹⁸⁾

3. TULLOCKOVA TEORIJA JAVNOG IZBORA

Buchananov pristup javnom izboru teži ka ekonomskom konstitucionalizmu. Predmet analize nije nov (ekonomska politika, institucionalni sistemi i sl.), ali je nov teorijski pristup u analizi političko - ekonomskih društvenih odnosa. Temeljna ideja konstitucionalne ekonomije nije analiza realiteta, već svojevrsno izražavanje političkog kriticizma.

Buchananov kolega Gordon Tullock razvija teoriju javnog izbora zasnovanu na ponašanju birača, političara i birokracije. Na politički proces gleda se kao na odnos birača koji razmišlja kao kupac i političara koji razmišlja kao biznismen (poduzetnik). Ponašanje pojedinaca zasniva se na interesu da što je moguće više unaprijede vlastito blagostanje, pa djeluju polazeći od svojih interesa. Osobito su s tim u svezi značajni Tullockovi nalazi o ponašanju birača. Međutim, prije nego što se na njih osvrnemo zanimljivo se osvrnuti i na analizu procesa glasovanja koju je pedesetih godina prezentirao američki ekonomist i politolog Anthony Downs u svojoj "Ekonomske teoriji demokracije" ¹⁹⁾. On je ovdje pokazao zanimljivu činjenicu da je birač u velikoj mjeri "racionalna nezalica" (ovo njegovo zapažanje kasnije će postati jedan od kamena temeljaca teorije javnog izbora). Politika zahtijeva vrijeme (za glasovanje je potrebno vrijeme da bi se upisalo u birački spisak, da bi se upoznale stranke i razmislilo o njihovim programima; potrebno je vrijeme da bi se otišlo na birališta i glasovalo). S gledišta birača, sve je to povezano s oportunitetnim troškovima, jer bi u tom vremenu mogao raditi nešto drugo (npr. prodavati na tržištu). Osim toga, birač ne može neposredno utjecati na rješavanje političkih problema. Budući da je interes običnog birača za politiku malen, profesionalni političari nastoje ga "kupiti" na različite načine. Otuda proizlazi i povezanost ekonomskih i političkih ciklusa. Ekonomski ciklusi povezani su sa ekonomskom aktivnošću i različitim načinima raspodjele dohotka, dok su politički ciklusi povezani s izbornim potrebama različitih političkih skupina.

Sličan pristup nalazimo i kod Tullocka. Osnovno polazište Tullockova pristupa javnom izboru je da se racionalni birač ne trudi mnogo oko toga da bude dobro informiran za ono zašto treba glasovati, budući da je učinak njegova glasa na njegovo blagostanje malen. Što se tiče političara, veli Tullock, njihovo ponašanje prilikom glasovanja u političkim tijelima je takvo da se opredjeljuju za ono što očekuju da će birači nagraditi, a ne za ono što misle da bi birači trebali nagraditi. ²⁰⁾

18) Buchanan: *Liberty, Market and State*, p. 26.

19) A. Downs: *An Economic Theory of Democracy*, New York 1957.

20) Vidjeti u G. Tullock: *Wealth, Poverty and Politics*, Basil Blackwell, 1988.

4. KRITIKA BIROKRACIJE

Javni izbor objašnjava i kritiku birokracije koja je najrazrađenija u Tullockovim radovima. Poput ljudi iz privatnog sektora i birokrati vjeruju u značaj svoje misije i nastoje povećati utjecaj i prestiž svog ureda. Unatoč tomu što birokrati kao i glasači žele možda da odraze javni interes, ipak oni to čine tuđim novcem, a u tom slučaju nikada u fokusu nije bila rentabilnost uloženog novca. U javnom sektoru (za razliku od privatnog), po mišljenju predstavnika javnog izbora nema provjere te rentabilnosti. Kongres obezbjeđuje rast birokratskih agencija putem "uzajamne pomoći", što je pažljivo analizirao Tullock. Ova politička metoda sastoji se u trampu glasova. Tullock navodi primjer nekog člana kongresa koji podržava subvencioniranje stambene izgradnje, da bi za uzvrat dobio podršku za farmerski program. Rezultat je da obje agencije dobivaju novac koji žele ili barem dobar dio tog novca, a to dovodi do povećanja državne uprave.

Zbog toga je ekonomist William A. Niskanen (koji je radio u Federalnom birou za upravu i budžet), u svojoj knjizi iz 1971. godine, pod naslovom "Bureaucracy and Representative Government" (Birokracija i predstavnička uprava) pisao "da državne agencije teže da budu dva puta veće od onih koje bi sličnu funkciju obavljale u privatnom sektoru".²¹⁾

Birokrati nastoje zadovoljiti one čiju djelatnost reguliraju, odnosno sa kojima imaju neposrednog dodira. O tome je pisao nobelovac George Stigler u svojoj teoriji o "osvajanju" agencija koje reguliraju izvjesne djelatnosti od strane grupa koje te propise treba da primjene.

Za Buchananova veća moć specijalnih interesa proističe uglavnom iz prihvaćanja kejnzijanstva. Prihvaćanje keynesove paradigme ukinulo je moralna ograničenja koja su vladala više od jednog stoljeća i obavezivala vladu da troši u dopuštenim granicama, osim u doba rata. Kako bi se ispravili krupni vladini problemi (npr. budžetski deficit), teoretičari javnog izbora očekuju promjenu propisa kojima bi se postavila veća ograničenja političarima da udovoljavaju specijalnim interesima. Buchanan se nada da bi do promjene moglo doći putem promjene ustavnih propisa, npr. putem amandmana američkog ustava kojim bi se zabranilo da državna uprava ima deficit. Većina predstavnika javnog izbora je mišljenja da bi bilo dobro koliko je god to moguće da se državni izdaci smanje ili prenesu na lokalne vlasti. Ovakva mišljenja najdosljednije zastupaju predstavnici virdžinijske škole javnog izbora na čelu s Buchananom. Za razliku od njih Mancur Olson, profesor na sveučilištu Maryland vjeruje u jaku državnu upravu i analizira ulogu specijalnih interesa u svojoj knjizi "The Rise and Decline of Nations" (Uspon i pad naroda).

Anthony Downs smatra da vlada ima značajnu ulogu u preraspodjeli dohotka.

21) Nav. prema j. Shaw: Džejms Bjukenen i ekonomika po javnom izboru, str. 25.

5. BUCHANANOV OSVRT NA ŠIRENJE LEVIJATANA DRŽAVNE INTERVENCIJE

Spomenuli smo da je izražavanje svojevrsnog političkog kriticisma imanentno teoretičarima javnog izbora. Politički kriticismam prožima Buchananove tekstove, što se najbolje može uočiti u tekstu njegova predavanja održanog u ožujku 1990. godine u Sidney pod naslovom "Socijalizam is Dead, Leviathan Lives" (Socijalizam je mrtav, Levijatan ostaje), u kojem autor analizira krah socijalizma do kojeg je došlo posljednjih godina.

"Prekinut je (kaže Buchanan) romantični mit o društvu koje je trebalo funkcionirati na odbacivanju privatnog vlasništva, slobodnog tržišta i poduzetništva."²²⁾

Pokazalo se, nastavlja Buchanan, da slobodne tržišne ekonomije funkcioniraju daleko bolje od onih politički dirigiranih (planskih ekonomija). Individualizirana tržišna ekonomija, objašnjava on, radi bolje od "socijalizirane" u smislu da donosi više materijalnih dobara te daje više slobode pojedincima kada odlučuju gdje i u koju svrhu uložiti vlastite resurse.

Međutim, u spomenutom tekstu Buchanan ne propušta da kaže kako smrt socijalizma ne znači i smrt levijatana državne intervencije. On ukazuje na opasnost širenja utjecaja države u privrednom životu. "Ostala je i dalje nesklonost da se stvari ostave same sebi i da se dopusti slobodnom tržištu, vođenom vladavinom prava, da se samo organizira."²³⁾ Arbitrarno uplitanje u tržišne institucije i nametanje prava javnog interesa na račun privatnih profita po Buchananu pokazatelj je da levijatan još postoji. Zbog toga je, smatra Buchanan, potrebno uvođenje "drukčijih" pravila, u smislu "da se ugrade ograničenja u samu zakonsku strukturu." Treba, dakle, spriječiti stalni rast države kao levijatana.

6. KRITIKA TEORIJE JAVNOG IZBORA

Buchanan i virdžinijska škola, vidjeli smo, imaju izrazito kritičko mišljenje o djelotvornosti politike i prirodni birokracije.

Teza o neuspjehu politike po mišljenju L.E. Lanea "izraz je njihove desničarske ideologije neoliberalnog tipa, odnosno onoga što se naziva mančesterski liberalizam".²⁴⁾

Budući da ljudi teže da javne stvari upotrebljavaju u vlastitu korist, Buchanan i ostali smatraju da se društvo ustavnim i zakonskim odredbama mora zaštititi od privrednih politika.

22) J. M. Buchanan: Socijalizam je mrtav, levijatan ostaje, Kulturni radnik br. 6/1990 str. 9.

23) Ibid, str. 11.

24) Nav. prema Z. Petak: Nova politička ekonomija... str. 48.

U političkoj javnosti predstavnike ovog teorijskog pravca često se karakterizira "tvrdim konzervativcima".

Poznati američki politolog, profesor na sveučilištu Stanford, Gabriel Allmond u svom radu *Odvojeni stolovi, škole i sekte u političkoj znanosti, virdžinijsku školu svrstava u "tvrdi desnicu"*

Unutar pokreta javnog izbora osim virdžinijske škole kao najutjecajnije postoje i druge škole (pravci). Među političkim znanstvenicima utjecajnija je ročesterska škola. Naziv je dobila prema sveučilištu Rochester, na kojem je utemeljena. Njezin osnivač je William Ricker. Slično predstavnicima virdžinijske škole, predstavnici ročesterske škole skeptični su u pogledu mogućnosti politike i birokracije, a fiskalno su konzervativni. Predstavnici ovog pravca dosta se koriste matematičkim metodama. Sličan metodološki pristup može se naći i kod protagonista javnog izbora na Carnegie - Mellon sveučilištu i Kalifornijskom tehnološkom institutu. Oni stavljaju naglasak na formalne matematičke modele izborne strategije ili primjenjuju apstraktne modele natjecanja koji vode najboljem rješenju.

Dio istraživanja javnog izbora orijentiran je više analitički nego politički.

Većina predstavnika javnog izbora zagovara privatizaciju gdje je to moguće, a gdje to nije moguće valja sve podrediti javnosti i procjeni što je bolje i što je više opravdano. U duhu neoliberalizma ističe se uloga tržišta, ekonomskog mehanizma i poduzetništva, te zagovara uravnoteženi budžet. Pojedinaac ne smije djelovati protiv zakona, dok država može djelovati samo u okviru zakona. Teorija javnog izbora javila se kao jedan od pokušaja izlaska iz krize suvremene ekonomske znanosti. Samuelsonova neoklasična sinteza nije u stanju na zadovoljavajući način dati odgovor na sve suvremene ekonomske pojave i procese. Buchananov pokušaj da se to postigne temelji se na povezivanju političke i ekonomske znanosti, i na povratku tradiciji klasične političke ekonomije.

LITERATURA

- Allmond G.: Odvojeni stolovi, škole i sekte u političkoj znanosti, Politička misao br 4/1988.
- Buchanan J.M.: Liberty, Market and State (Political economy in the 1980 s), New York University Press, New York, 1985.
- Buchanan J.M.: The Constitution of Economic Policy, The American Economic Review, god 1977 br 3. 1987.
- Buchanan J.M.: Socijalizam je mrtav, levijatan ostaje, Kulturni radnik br 6, 1990
- Dragičević A.: Ekonomski leksikon, Zagreb: Informator: 1991.
- Glas M., Kovač B., Reič Z.: Ekonomija i politika tržišnog društva, Ljubljana: Opcija, 1991.
- Petak Z.: Nova politička ekonomija Jamesa Buchanana, Politička misao br 3/91
- Samuelson P. A.: Economics, 10 th ed, Tokyo: Mc Graw Hill, 1976.
- Shaw J., Džejms Bjukenen i ekonomika po javnom izboru, Pregled br 240, 1987/88

Dr. Zagorka Brunsko

THE THEORY OF PUBLIC CHOICE

Summary

The new political economy or the theory of public choice formulated by James Buchanan and Virginia School is a significant contribution to the correlation of the political and economic science. The new approach to the political process emerged in the early 1960 s with the reputation of school growing in 1986 when its founder J. Buchanan was awarded the Nobel prize for economic.

The school was a reaction to the Keynesian optimism in advocating and execution of state intervencionism.

Its supporters feel sceptical about the ability of governments to resolve successfully the social and economic problems since the "decision makers in state administration endeavour primarily to promote their own interests as is the case with the executive administrators in the private sector". For this reason Buchanan and his followers support the view that the programme should be transferred to the private sector (where possible) and government expenditures cut down. There are several approaches to the theory of public choice, two of which dominate: Buchanan's constitutional economy and Tullock's approach to public choice based on the analysis of the behavior of voters, bureaucracy and politicians.

Key words: public choice, constitutionalism, catallactics, methodological individualism, political exchange