

## **Dr. ZAGORKA BRUNSKO**

Docent na Fakultetu za turizam i vanjsku trgovinu Dubrovnik

# **VIRDŽINIJSKA, ROČESTERSKA I BLUMINGTONSKA ŠKOLA JAVNOG IZBORA**

UDK 330.18

Pregledni rad

Primljeno: 3. listopada 1994.

### **Sažetak**

*Teorija javnog izbora ili nova politička ekonomija relativno je mlada znanstvena disciplina koja se javlja početkom šezdesetih godina a predstavlja primjenu ekonomske znanosti na političko odlučivanje. Značajan je doprinos povezivanju političke i ekonomske znanosti. Svoj brzi uspon otpočela je 1986. godine, kada je njezin utemeljitelj James Buchanan dobio Nobelovu nagradu za ekonomiju.*

*Razvila se u nekoliko pravaca, od kojih su najpoznatiji: virdžinijska, ročesterska i blumingtonska škola. Svaka od spomenutih škola osim "obiteljskih" sličnosti ima specifičnosti po kojima se razlikuje od ostalih. Prvi pristup doživio je afirmaciju u domeni ekonomije, a ostala dva u domeni političke znanosti.*

**Ključni pojmovi:** javni izbor, konstitucionalizam, metodološki individualizam, politička koalicija, ustavni izbor, katalaksija.

### **UVOD**

Teorija javnog izbora razvila se posljednjih tridesetak godina na temelju analize političkih i ekonomskih društvenih odnosa. Ova teorija predstavlja značajan doprinos povezivanju političke i ekonomske znanosti. Riječ je o pristupu političkom procesu koji političko odlučivanje promatra s ekonomskog gledišta, te ga nastoji obrazložiti mjerilima i kriterijima kojima je podložno tržišno ponašanje. Predstavnici teorije javnog izbora zagovaraju slobodno tržište i sumnjaju u sposobnost vlade da rješava ekonomske i

socijalne probleme. Takav stav proizlazi iz njihove ocjene da se akteri u javnoj politici ponašaju slično kao poduzetnici u privatnom sektoru, odnosno da nastoje promicati prvenstveno svoje interese. Zbog toga se protagonisti javnog izbora zalažu za prebacivanje programa na privatni sektor ili na lokalne uprave, te za ograničenje državnih izdataka.

Premda se nastanak teorije javnog izbora često vezuje uz objavljivanje Blackovog članka o racionalnosti grupe donosilaca odluka (1948. godine) i Arrow-ove knjige "Social Choice and Individual Values" (Društveni izbor i individualne vrijednosti, 1951), ova teorija stekla je svoj identitet objavljivanjem Downsove knjige: "An Economic Theory of Democracy" (Ekonomska teorija demokracije, 1957) i osigurala daljnju egzistenciju i razvoj velikim doprinosima J. Buchanana, G. Tullocka, W. H. Rikera i V. Ostroma.<sup>1</sup>

Posebna zasluga za razvoj teorije javnog izbora pripada američkom ekonomisti nobelovcu Jamesu Buchananu, koji je 1962. godine skupa sa Gordonom Tullockom objavio poznatu knjigu "The Calculus of Consent" (Račun suglasnosti)<sup>2</sup>, te godinu dana kasnije skupa sa Tullockom osnovao Društvo za javni izbor i pokrenuo časopis "Public Choice" (Javni izbor), sa svrhom poticanja širih istraživanja ovih problema. Šest godina kasnije Buchanan i Tullock su utemeljili na virdžinijskom politehničkom institutu Centar za studiranje javnog izbora, čiju djelatnost 1982. godine prebacuju na sveučilište George Masson u Fairfaxu.

Spomenuti centar nastavak je i proširenje Buchananovih istraživanja iz ranih pedesetih godina u Centru<sup>3</sup> za studije iz političke ekonomije i socijalne filozofije Thomas Jefferson.

Javni izbor se stalno razvijao, a osobito nakon 1986. godine kada je Buchanan dobio Nobelovu nagradu za ekonomiju. Dao je novu generaciju teoretičara, nikle su nove istraživačke institucije, razvili su se novi pristupi i istraživačke metode. Razvile su se škole javnog izbora od kojih su danas najpoznatije: virdžinijska škola (na čelu sa J. Buchananom i G. Tullockom), ročesterska (na čelu sa W. H. Rikerom) i blumingtonska (čiji je glavni predstavnik V. Ostrom).

1 Vidjeti o tome u William C. Mitchell: Virginia, Rochester, and Bloomington; Twenty - five years of public choice and political science, Public choice, No. 56/1988, p. 101.

2 J. M. Buchanan and G. Tullock: The calculus of consent, University of Michigan Press, Ann Arbour, 1962.

3 Centar za studije iz političke ekonomije i socijalne filozofije, utemeljili su 1957. godine Buchanan i Nutter po dolasku na virdžinijsko sveučilište. Nezadovoljni stanjem tadašnje političke ekonomije u kojoj je pradinaciju imala Keynesova paradigma o državi i njezinoj ulozi u privredi i u kojoj se sve više širio utjecaj Samuelsonove "Economics", ova dva mlada ekonomista, školovana na čikaškom sveučilištu, počinju govoriti o potrebi vraćanja tržištu i tržišnim institucijama.

Virdžinijski pristup dominantan je među ekonomistima, dok su među politolozima više zastupljeni pristupi razvijeni na sveučilištima Rochester i Bloomington.

## 1. VIRDŽINIJSKA ŠKOLA

Virdžinijska škola je najobuhvatniji program u javnom izboru, nastao pod intelektualnim vodstvom J. Buchanana i G. Tullocka. Od ostalih predstavnika virdžinijske škole spomenuti ćemo L. Yeagera, R. Coasea, A. Kafku, A. Winstona, R. Breita, G. Brennana, C. Rowlea i dr. Inspiraciju za svoje stavove predstavnici škole crpili su iz radova svojih prethodnika: Franka Knighta, poznatog čikaškog profesora političke ekonomije i iz radova švedskog ekonomista Knuta Wicksella.<sup>4</sup> Škola se javila kao antiteza neoklasičnoj ekonomiji, čija su istraživanja bila usmjerena na probleme mješovite privrede, odnosno na iznalaženje instrumenata i načina kojima država može osigurati privrednu ravnotežu i socijalnu stabilnost. Njezini predstavnici osporavali su, između ostalog, Kejnezijansku makroekonomiju i Pigouovu ekonomiku blagostanja.

Teoretičari virdžinijske škole najviše povjerenja imaju u tržište i tržišne institucije. Njihov pristup zasnovan je na postavci o metodološkom individualizmu i postavci o homo economicusu, te teoriji političke razmjene (katalaksija).

Metodološki individualizam predstavlja pokušaj svodenja svih pitanja političke organizacije na sučeljavanje pojedinca sa različitim mogućnostima i njegov izbor. U fokus analize dolazi logika izbora, a ne razmatranje o konačnim ciljevima. Pojedinci su izvori vrednovanja. Uzeti kao prodavači i kao kupci oni biraju dobra i usluge u skladu sa svojim preferencijama. Vrednovanje pojedinaca je maksimizirajuće. Postavkom o maksimizaciji interesa, Buchanan na sferu politike širi "nevidljivu ruku" Adama Smitha.

Gorljivi branitelj Laisses - fairea (kapitalizma slobodne konkurencije), A. Smith u svom kapitalnom djelu "Bogatstvo naroda" pisao je o pojedincu kao o homo economicusu koji nastoji maksimizirati vlastite interese, odnosno postići najveću osobnu korist, čime unapređuje interes čitavog društva. U njegovom djelovanju vodi ga "nevidljiva ruka", ka postizanju cilja koji uopće nije namjeravao postići, kako bi propagirao cilj društva.

U politici kao i na tržištu pojedinci teže ka maksimalizaciji vlastite koristi i djeluju pritom s gledišta vlastitih pobuda. Ekonomisti javnog izbora

---

4 Na izlaganju prilikom primanja Nobelove nagrade za ekonomiju 1986. godine, Buchanan je priznao Wicksellov utjecaj na svoj rad rekavši "kako mnogi od njegovih doprinosa ekonomskoj i fiskalnoj teoriji, mogu biti sagledani kao razrada, dotjerivanje i širenje Wicksellovih tema. (Vidjeti o tome detaljnije u J. M. Buchanan: The Constitution of Economic Policy, The American Economic Review, Vol 77, No. 3., June 1987, p. 243.

tvrdi kako u državnoj administraciji i javnim službama rade racionalne osobe, koje prvenstveno forsiraju vlastite interese, onako kako to rade izvršne uprave u privatnom sektoru. Razlika je u tome što u javnom sektoru ljudi prilikom donošenja odluka o općim interesima troše tuđi novac, pa ima malo nade da će se u svojim odlukama ponašati štedljivo.

Virdžinijska škola posebno ističe katalaktički pristup ekonomiji. Katalaksija je znanost o razmjeni<sup>5</sup> Ovaj pristup po Buchananovom mišljenju usmjerava predmet ekonomske znanosti sa proučavanja rijetkih resursa na institucije, izvor i osobine razmjene. Naša pozornost izravno se usmjerava na proces trgovine, sporazumijevanja, ugovora.

Širenjem katalaktičkog pristupa ekonomisti mogu gledati na politiku i političke procese u terminima razmjenske paradigme.<sup>6</sup> Politička interakcija među pojedincima oblikuje se kao složaj razmjenskih procesa. *"Dvoje ili više pojedinaca nalaze uzajamne prednosti u udruživanju snaga kako bi postigli određenu svrhu. U vrlo doslovnom smislu, oni razmjenjuju inpute radi osiguranja zajedničkih podijeljenih outputa"*<sup>7</sup>

Da bi se usavršilo politiku potrebno je usavršiti ili reformirati pravila - okvir unutar kojeg se igra politička igra. Javni izbor stavlja naglasak na pravila, na konstitucionalni izbor, odnosno izbor među pravilima.

Postavku da se politička interakcija zasniva na slobodnoj razmjeni prvi je krajem prošlog stoljeća formulirao K. Wicksell (kojeg Buchanan smatra prethodnikom teorije javnog izbora).

Gledanje na politiku kao na kompleks razmjene znači da svaka pojedina javna odluka mora biti utemeljena na suglasnosti svih građana. Buchanan i Tullock su ove Wicksellove ideje razvili u Računu suglasnosti gdje tvrde da koncepcija suglasnosti predstavlja osnovno pravilo demokratskog društva. U takvoj situaciji građani su više skloni voditi računa o općem dobru nego iskorištavati druge građane u svoju korist. Od pojedinačnog sudjelovanja u nastojanjima zajednice mogu se očekivati uzajamno korisni rezultati. Do oblikovanja društvenog ugovora dolazi se sklapanjem primjerenih kompromisa, tako da sukob interese ne priječi postizanje suglasnosti.

Politička razmjena, konstatiraju Buchanan i Tullock, jednaka je ekonomskoj razmjeni. Uzajamni dobici jednako se postižu u ekonomskoj razmjeni kao i u političkom životu zajednice.<sup>8</sup>

Veliku pažnju predstavnici virdžinijske škole usmjeravaju na interesne skupine, zakonodavstvo i birokraciju. Ovim pitanjima posebno se bavio

5 Pojam katalaksija sugerirao je F. A. Hayek

6 J. M. Buchanan: Liberty, Market and State (Political economy in the 1980, s), New York University Press, New York, 1985.

7 J. M. Buchanan and G. Tullock; Calculus of Consent, The University of Michigan Press, Ann Arbor 1965, p. 19.

8 Ibid

Tullock, dok se Buchanan više bavio objašnjenjem politike kao razmjene, odnosno konstitucionalnom ekonomijom.

Tullock na politički proces gleda kao na odnos birača koji razmišlja kao kupac i političara koji razmišlja kao poduzetnik. Svaki od njih nastoji što više maksimalizirati vlastiti interes. Slijedom toga on razvija modele u kojima birači, političari i birokrati polazeći od vlastitih interesa usmjeravaju svoje ponašanje. Osobito su značajni nalazi glede ponašanja birača. Inspiraciju za svoje stavove o ponašanju birača u procesu glasovanja Tullock nalazi u radovima Duncana Blacka i Anthony Downsa.

Koncem pedesetih godina američki politolog i ekonomist A. Downs u svojoj "Ekonomskoj teoriji demokracije" pokazao je zanimljivu činjenicu da je birač u velikoj mjeri "racionalna neznalica" koja se ne muči mnogo oko toga da bude dobro informirana o onome za što treba dati svoj glas. Razlog je u tome što su izbori s vidika birača uvijek povezani s oportunističkim troškovima (vrijeme potrebno za proučavanje programa političkih stranaka pa i za samo glasovanje moguće je iskoristiti u druge svrhe, obavljati neke druge poslove, npr. trgovati i sl.)

Slične stavove možemo naći i kod Tullocka. Interes običnog birača za politiku je malen, pa ga profesionalni političari nastoje "kupiti" na različite načine. S druge strane političari se prilikom glasovanja u političkim tijelima opredjeljuju za ono što očekuju da će birači nagraditi, a ne ono što misle da bi birači trebali nagraditi.<sup>9</sup>

Oni djeluju u krajnje takmičarskoj sredini. Da bi netko bio (ponovo) izabran, potrebno je da ima sredstava za kampanju, odnosno za političku reklamu. U većini slučajeva samo će specijalni interesi, odnosno grupe koje će neposredno i odmah imati koristi od trošenja iz državnih fondova, biti motivirani financirati dotične kampanje.<sup>10</sup>

Tullock se u svojim radovima posebno bavi kritikom birokracije. Birokrati poput ljudi iz privatnog sektora nastoje povećati ugled i prestiž svog ureda. Međutim, taj profesionalni ponos se ograničava u privatnom sektoru. Primjerice, naumi li rukovodilac propilenskog odjela neke kemijske kampanje povećati broj proizvodnih objekata, neće to moći ako propilen nije naročito rentabilan, jer će ga u tome spriječiti glavni izvršni organ odgovoran za krajnji rezultat. Za razliku od privatnog, u javnom sektoru nema provjere rentabilnosti. Kongres obezbjeđuje rast birokratskih agencija putem "uzajamne pomoći", što Tullock pažljivo analizira. Ta politička

9 Vidjeti o tome u G. Tullock: *Wealth, Poverty and Politics*, Basil Blackwell, 1988.

10 Zato se političari moraju pobrinuti da zadovolje te specijalne interese. Svojim doprinosom "lobisti" kupuju pristup, to jest priliku da sjednu i prodiskutiraju svoj slučaj pred kandidatima. (Detaljnije o tome u J. Shaw: *Džejms Bjukenen i ekonomika po javnom izboru*, Pregled br. 240/1987 - 1988, str. 24.

metoda sastoji se u "trampi glasova": npr. neki član kongresa podržava subvencioniranje stambene izgradnje da bi dobio podršku za farmerski program i sl.<sup>11</sup>

Državne agencije teže da postanu što veće. Kao što objašnjava J. Shaw "pošto državne agencije ne idu za ostvarenjem dobiti malo je podstreka da se obuzda njihovo trošenje".<sup>12</sup> Zato se Buchanan i njegove kolege zalažu za prebacivanje programa što je više moguće na privatni sektor i na lokalne uprave, te za postavljanje ustavnih ograničenja vladinim izdacima.

Predstavnici virdžinijske škole zagovornici su tržišnog pristupa i protivnici države blagostanja. Individualizirana ekonomija, smatraju oni, radi bolje od socijalizirane. Vodeći liberalni ekonomist današnjice M. 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."<sup>13</sup>

Pristup virdžinijske škole je neoliberalni (neokonzervativni) pristup. Ova teorija došla je u centar pažnje pokreta za smanjenje poreza u SAD koncem sedamdesetih i početkom osamdesetih godina, a također 1985. godine, kada je Kongres izglasao povijesni zakon o smanjenju deficita federalnog budžeta. Ona je stekla svjetsko priznanje 1986. godine, kada je Buchanan dobio Nobelovu nagradu za ekonomiju.

## 2. ROČESTERSKA ŠKOLA

Ročesterski pristup dominantan je među politolozima. Ovaj pristup razvio se na sveučilištu Rochester, a njegove sljedbenike nalazimo na Carnegie - Mellon sveučilištu, Kalifornijskom tehnološkom institutu i u novije vrijeme na Teksaskom sveučilištu. Vodeći znanstvenik ročesterske škole javnog izbora je William Riker, koji je u svom djelu "The Theory of Political Coalitions" (Teorija političkih udruženja 1962) primijenio teoriju igara na Downsovu Ekonomsku teoriju demokracije.

Od ostalih predstavnika ročesterske škole spomenut ćemo Ordeshooka, Bramsa, Hinicha, Aransona, McKelveya, Fiorinu, Ferejohna, Shepslea, Weingasta i dr., "koji primjenjuju pozitivnu političku znanost na studij birača, stranačkih strategija, manipulacija glasačima i sl.

11 O Tullockovoj kritici birokracije vidjeti u Z. Brunsko: Teorija javnog izbora, Ekonomska misao i praksa, br. 1/92, str. 97

12 Shaw: Džejsms Bjukenen i ekonomika po javnom izboru, Pregled br. 240/1987-88 str. 24

13 Nav. prema Z. Petak: Nova politička ekonomija Jamesa Buchanana, Politička misao br. 3/91 str. 48

Primjenivi teoriju igara na politiku, otac ročesterske škole W. H. Riker istupio je iz konvencionalne političke znanosti i prihvatio izazove ekonomije. Teorija igara utrla je tako put za formalnu, "matematičku" političku znanost. Pomoću ove teorije Riker je pokazao kako su konflikti i rješavanje konflikta sastavni dio javnog izbora.

U knjizi "An Introduction to Positive Political Theory" (Uvod u pozitivnu političku teoriju, 1973). Riker i Ordeshook definirali su politiku "kao misteriju kako se društveni izbor širi iz individualnih preferencija."<sup>14</sup> Njihova knjiga je pokazala da se misterija može riješiti pomoću matematičke političke znanosti.

U čemu je suština teorije igara? Teorija igara je matematička metoda kojom se ispituje ponašanje sudionika u igri čiji ishod za svakog pojedinca ne zavisi isključivo o njegovom ponašanju, nego i o ponašanju ostalih sudionika, ali i o drugim različitim momentima. Brojne situacije u društvenom životu nalik su društvenim strateškim igrama (šahu, pokeru i sl.). Svaki partner pridržava se propisanih pravila igara, nastojeći ostvariti svoj cilj (npr. maksimizirati profit) pri čemu bira strategiju vodeći računa o ponašanju drugih suigrača. Teorija igara pritom polazi od tzv. minimaks teorema: svaki igrač teži ka maksimiziranju svog udjela u ukupnom dobitku, što može postići samo na način da istovremeno minimizira udio svog suigrača. S druge strane suigrač nastoji minimizirati udio svog partnera u igri, kako bi svoj udio maksimizirao.<sup>15</sup> Ako je u igri više osoba (a ne samo dvojica) može se dogoditi da pojedinačni igrači imaju zajedničke interese, pri čemu onda obično stupaju u koaliciju. Igrač će stupiti u koaliciju ako mu ona obećava veću korist od one koju bi ostvario kad bi igrao samostalno.

Teorija igara poticajna je za razmatranje nekih aspekata politike kao što je oblikovanje koalicija i stranačkih strategija. W. Riker je posebnu pažnju posvetio političkim koalicijama.<sup>16</sup> Rikerov "princip veličine" koristan je u objašnjenju prirode velike koalicije, jer navodi uvjete kada se javlja koalicija minimalnog uloga, a kroz to i uvjete za druge koalicije, tako i za veliku koaliciju. Ovaj princip temelji se na pretpostavkama teorije igara. Velike koalicije karakteristične su za konsocijacijsku demokraciju. To je osobit oblik demokracije, čije je osnovno obilježje da političke vođe svih značajnih segmenata nekoga pluralnog društva surađuju u velikoj koaliciji u upravljanju zemljom. Suradnja među elitama osnovna je značajka ovog oblika demokracije.

14 Nav. prema: William C. Mitchell: Virginia, Rochester and Bloomington: Twenty - five years of public choice and political science, Public choice, No. 56, p. 102.

15 Vidjeti o tome u A. Dragičević: Ekonomski leksikon, Informator, Zagreb 1991. str. 819.

16 W. H. Riker: The theory of political coalitions, New Haven, Yale University Press, 1962.

Sklonost ka suradnji vođa različitih segmenata populacije umanjuje utjecaj centrifugalnih sila prirodnih pluralnom društvu.<sup>17</sup> Ovaj tip demokracije suprotan je tipu demokracije gdje su vođe podijeljene na vladu koja uživa malu većinsku podršku i široku opoziciju. Karakteristika konsocijacijskog modela je da vođe idu za zbližavanjem a ne natječu se međusobno. Za velike koalicije ne vrijedi pravilo da vlade moraju imati podršku velike većine. (One bi trebale imati podršku većine, ali ne i velike većine).

Mala koalicija se lakše formira zbog manjeg broja različitih stajališta i interesa koji se moraju uskladiti. Ta ideja poklapa se sa Riketovim principom veličine koji glasi: *"Kad određeni broj igrača sudjeluje u igrama nulte sume gdje su dopuštene isplate sa strane (privatni dogovori o raspodjeli kod obračuna), u kojima su igrači razboriti, i kada oni raspolažu potpunim informacijama, javljaju se jedino koalicije spremne za minimum uloga za pobjedu."*<sup>18</sup>

Slično je i u različitim društvenim situacijama. Sudionici stvaraju koalicije široke tek toliko da si osiguraju pobjedu, ali ne i šire. Jedino u situaciji kad igrači raspolažu potpunom informacijom, mogu se očekivati koalicije minimalnog uloga, a u situaciji nepotpunih informacija koalicije su šire. To Riker naziva "informativskim efektom", koji mora nadopuniti princip veličine. Još važnijim Riker smatra uvjet nulte sume. "Priznaju se samo izravni sukobi između sudionika, dok se njihove zajedničke prednosti zanemaruju"<sup>19</sup> Ako zajedničke prednosti imaju neku važnost znači da ne vrijedi ni pravilo nulte sume ni princip veličine.

Riker je primijetio da je princip veličine djelovao u situaciji kada su igrači bili bliski prijatelji, skloni shvatiti igru tek kao igru, pa im nije bilo teško prihvatiti uvjet nulte sume. Međutim, grupe u kojima su se pojedinci slabije poznavali bile su sklonije stvarati šire koalicije od onih koje idu za minimalnim ulogom.

Pravilo nulte sume ima i jedno ograničenje, a to je da nikakav ishod ne može razbiti cjelinu. Prema tome, oni koji gube ne mogu odustati, ni zbog jedne odluke nego je moraju šutke prihvatiti.

Pravilo nulte sume u stvarnosti ograničava primjenu principa veličine na formiranje koalicije u dvije vrste društva: 1) u homogenim društvima u kojima postoji visok stupanj konsenzusa gdje se zajedničke prednosti ne dovode u pitanje i 2) u društvima koja iskazuje jake unutrašnje protivriječnosti i ograničenja. Dakle, u stvarnom političkom životu princip veličine vrijedi kada sudionici politiku doživljavaju kao igru ili kao sveopći

---

17 O konsocijacijskoj demokraciji vidjeti u Aremd Lijphart: Demokracija u pluralnim društvima, Globus i Školska knjiga, Zagreb 1992.

18 Ibid, str. 33.

19 Ibid, str. 33.



rat. Između tih krajnjih situacija dolazi do pritisaka za proširenjem koalicije a moguće i za stvaranje velike koalicije.

Gabriel A. Almond smatra da je igra dobra kad je njezin ishod neizvjestan i kad ulozi nisu previsoki. Pošto su u pluralnim društvima ulozi često visoki nije preporučljivo voditi politiku kao da je igra. Tu je prikladnija velika koalicija od obrasca vlada - nasuprot koaliciji. Umjereni stavovi i spremnost na kompromis preduvjet su za stvaranje velike koalicije.<sup>20</sup>

Predstavnici ročesterske škole javnog izbora veliku su pažnju posvetili analizi procesa glasovanja. Razmatrali su fenomen "trgovanja glasovima" i sitem "usluga za uslugu" okarakteriziravši ih kao vrste strateških koalicija ili kolizija.<sup>21</sup> Rad na trgovanju glasovima pružio je neobičnu i ranije neiskorištenu mogućnost suradnje između predstavnika ročesterske i virdžinijske škole. Buchanan i Tullock su u "računu suglasnosti" potakli pitanje učinkovitosti trgovanja glasovima. Riker i Brams bavili su se ovim pitanjima u radu "Paradoks trgovanja glasovima" (The Paradox of Vote Trading, 1973), te se složili sa Buchananom i Tullockom u vezi pravila većine koje rezultira neučinkovitošću. Također su se bavili matematičkim ispitivanjem izbornih strategija.

Prvih dvadeset godina predstavnici ročesterske škole bili su najviše orijentirani na formalne matematičke metode izborne strategije i na primjenu apstraktnih modela natjecanja koji vode najboljem rješenju, da bi objasnili kako se politički sukobi rješavaju putem pogađanja koalicija i prijetnji, dok su manje pažnje posvećivali drugim jednako kritičkim institucionalnim elementima javnog izbora.

Od osamdesetih godina na ovamo, Shepsle i Weingast mijenjaju pravac i iniciraju utjecajan program istraživanja unutar institucija američkog zakonodavstva i federalne birokracije. C. Rowley primjećuje kako je *"ovaj kasniji ročesterski program bio krajnje šovinistički usmjeren ekskluzivno na američke institucije..."*<sup>22</sup>

Ročesterski istraživački program najvećim dijelom izbjegava normativne diskusije. Mnogi od njegovih praktičara izvještavali su neutralno o takvim pitanjima kao što su: interesne skupine u politici, neučinkovitost trgovanja glasovima, birokratska diskrecija i sl.

20 Gabriel S. Almond: *Comperative political Systems*, Journal of Politics, Vol 18, No 3, 1956. (Nav. prema A. Lijphart: *Demokracija u pluralnim društvima*, str. 34.

21 Coleman J: *The possibility of a social welfare function*. American Economic Review 56: 1105 - 1122.p.

22 Charles K. Rowley: *Public choice theory*, Vol I (Homo economicus in the political market place, Edward Elgar Publishing Company, Brookfield, 1995., p. XI (Introduction)

Poput predstavnika virđžinijske škole, predstavnici ročesterske škole sumnjičavi su u pogledu mogućnosti politike i birokracije i fiskalno su konzervativni. Ročesterski pristup je matematički, inspiriran radovima Blacka, Arrowa i von Neumanna.

### 3. BLUMINGTONSKA ŠKOLA

Utjecajan pravac javnog izbora razvio se i na sveučilištu Bloomington (Indiana). Utemeljitelj i glavni predstavnik ovog pravca je američki politolog Vincent Ostrom. Istraživanjima u domeni javnog izbora bavi se i Elinor Ostrom. Blumingtonski pristup ima korjene u "obiteljskoj" političkoj znanosti).

*"Netko tko izučava rad koji proizlazi iz Indiane, impresioniran je ne samo njegovom opsežnošću, nego i činjenicom što je Vincent Ostrom izabrao da se uglavnom bavi javnim izborom kao filozofskim problemom, dok je Elinor gradila svoju karijeru na empirijskom testiranju prijedloga iz javnog izbora i političke znanosti, koji se odnose na odluke (odredbe) javnih službi"*<sup>23</sup> Od ostalih predstavnika Blumingtonske škole treba spomenuti Ostromove suradnike, studente i sljedbenike: Gregga, Parksa, Whitakera, Warrena, Kisera, Badena, Sproule - Jonesa, Uslandera i druge, među kojima ću izdvojiti i dvojicu ekonomista: Roberta Bisha i Charlesa Tiebouta.

Slično predstavnicima virđžinijske i ročesterske škole javnog izbora, predstavnici blumingtonske škole zagovornici su slobodnog tržišta (polazište u njihovim istraživanjima su pojedinci koji su u svom djelovanju motivirani vlastitim interesom i nastoje maksimizirati vlastitu korisnost).

Blumingtonsko viđenje akcije na tržištima i kolektivnog izbora izgleda identično sa bazičnom virđžinijskom perspektivom.<sup>24</sup>

Međutim, ono što čini blumingtonsku školu različitom i specifičnom je dugotrajan interes njezinih predstavnika za pitanja američkog federalizma, ustavnog izbora mogućnosti izgradnje institucionalnog sistema odozdo prema gore, zatim interes za prirodne resurse i slično.

V. Ostrom u knjizi "The Political Theory of a Compound Republic" (politička teorija složene republike, 1987) kao i u drugim radovima razmatra pitanje mogućnosti uspostave ustavnog i institucionalnog uređenja primjerenog potrebama društvene zajednice u kojoj građani sami upravljaju društvenim poslovima, kao moguće alternative ustavnom sistemu zasnovanom na državnoj suverenosti i monopolu prinude nametnute društvu izvana.<sup>25</sup>

23 W. C. Mitchell: Virginia, Rochester and Bloomington: Twenty - five years of public choice and political science, Public Choice, No. 56/1988, p. 110.

24 Ibid, str. 111.

25 Vincent Ostrom: Politička teorija složene republike, Informator, Zagreb

Pitanje se postavlja kao problem sposobnosti ljudskih društava da, u okvirima realno postojećih mogućnosti racionalno izaberu povoljniju alternativu i međusobnim sporazumijevanjem urede međusobne odnose.

Izbor oblika vladavine vrši se, dakle, na temelju sporazumijevanja i udruživanja slobodnih pojedinaca, a ne izvanjskim nametanjem suverenove volje podanicima.

Demokratski proces racionalnog opredjeljivanja između realno postojećih, relativno povoljnijih, odnosno relativno nepovoljnijih alternativa, Ostrom je nazvao procesom ustavnog izbora.

Politički sistem ne shvaća se, dakle, kao arena u kojoj se suprotstavljaju različiti interesi, nego kao sfera u kojoj se ostvaruju racionalni izbori između postojećih alternativa. Pritom je važno da ljudi budu svjesni alternativa i njihovih posljedica. Činjenica je da se ustavni izbor vrši u uvjetima djelomičnih mogućnosti predviđanja rezultata, odnosno uvjetima ograničene racionalnosti, pa je stoga logično da se on ne vrši jednom za uvijek, nego je riječ o kontinuiranom procesu poduzimanja društvenih eksperimenata u ustavnom izboru. On se odvija na svim razinama društvene organizacije (a ne samo na razini države). Važnu ulogu pritom ima izgradnja institucionalnog okvira ustavnog značaja putem temeljnih pravnih akata zasnovanih na sporazumijevanju, a ne na dominaciji.

Uspostavljanjem ispravno postavljenog institucionalnog sustava, moguće je stvoriti društvene situacije koje će usmjeravati pojedince da slijedeći svoj vlastiti interes, pridonose ostvarenju objektivnog sustava ustavnog prava i tako omogućiti održavanje sustava bez intervencije prinudom izvana, kao i korekciju neracionalnosti slijepog djelovanja zakonitosti tržišta.

U "Političkoj teoriji složene republike", Ostrom se zalaže za policentrični ustavni poredak, zasnovan na samoupravi, a ne na ideji suverenosti koja podrazumijeva postojanje krajnjeg centra neodgovorne vlasti.<sup>26</sup> U Ostromovom konceptu samoupravljanja uočljiv je metodološki individualizam teorije javnog izbora. Njegovo se samoupravljanje zasniva na konceptu koji polazi od toga da je oblik vladavine stvar racionalnog izbora slobodnih pojedinaca. Samoupravni sustav, smatra Ostrom, treba strpljivo graditi odozdo; od pojedinaca koji se nužnošću zajedičkog života i rada udružuju u političke zajednice. Pretpostavlja se da odrasli pojedinci bilo to privatne osobe ili kao funkcionari na političkim i administrativnim položajima odlučuju racionalno, da su u svom djelovanju motivirani vlastitim interesom i da nastoje maksimizirati dobit. Osim toga, ističe se problem ljudske nesavršenosti (pojedinci su nesavršeni, podložni grešci i u osnovi egoistični, pa bi bilo pogrešno institucionalnim sustavom omogućiti bilo kojem od njih, individualno ili u grupi, da trajno ostvaruju monopolističku

---

1989. (Vidjeti uvodnu studiju dr. Branko Smerdel Američke teorije federalizma, str. 27)

<sup>26</sup> Ibid, str. 28.

poziciju prilikom odlučivanja o interesima drugih pojedinaca ili grupa. Osim toga, uvijek se odlučuje u situaciji neizvjesnosti zbog oskudnih informacija. Uzimajući u obzir sve navedeno, očigledno je da savršenih političkih i institucionalnih rješenja nema niti ih može biti. Zato se pri odlučivanju treba opredijeliti za alternativu koja donosi relativne prednosti.

Ljudi zajednički produktivno djeluju slijedeći vlastite interese, a sukobe na temelju zajednički prihvaćenih pravila ponašanja rješavaju institucije ustavnog prava. Ovlaštenja koja dobiju nosioci vlasti daju im mogućnosti za ostvarenje dobiti za sebe. Zbog toga je, smatra Ostrom, važno načelo uspostavljanja granica vlasti, kako bi se osigurala pravednost i racionalnost u društvenim poslovima. *"Samo putem uspostavljanja granica vlasti onih kojima se povjeravaju politička ovlaštenja, (piše Ostrom), moguće je učiniti vjerojatnim da će se ta ovlaštenja koristiti za svrhe ostvarenja pravde, što je cilj vlade i civilnog društva"*.<sup>27</sup>

Svrha je ustava da se djelovanja motiviranom vlastitim probicima, uspostave granice i ograničenja u skladu s onim što Hamilton određuje kao opću teoriju ograničene ustavnosti. Ustav složene republike, smatra Ostrom, mora posjedovati pravnu snagu da bi ograničio vršenje ovlaštenja vlade. Time se uz konkurenciju privatnih interesa osigurava i konkurencija među vladama.

U Teoriji složene republike veoma je važno načelo suglasnosti: traži se sporazumno udruživanje na temelju suglasnosti, a ne bezuvjetno podvrgavanje suverenu. Načelu suglasnosti, vidjeli smo, posebnu pažnju su posvetili Buchanan i Tullock u "Računu suglasnosti", na čije se stavove Ostrom poziva.

On se također bavi kriterijima na temelju kojih treba vršiti planiranje političkih institucija. Ti kriteriji su sloboda, sigurnost i sl.

Posebnu pažnju pri tome treba voditi o nekoliko osnovnih pravila političke arhitekture: npr. da se pojedinac smatra najboljim sucem vlastitog interesa, da nitko ne može biti sudac u vlastitoj stvari u odnosu na interese drugih, da onaj od kojeg se očekuje neki rezultat mora raspolagati sredstvima kojima će ga ostvariti; da se organi vlasti moraju odrediti na način da jedan ne koči drugoga i sl.

U "Političkoj teoriji složene republike" Ostrom kao moto i polazište uzima dva stava u uređenju društva: Hobbesov i Madisonov. Prvo razmišljanje služi mu za ilustraciju oblika vladavine u kojem ljudi prenose volju na suverena, tako da ona postaje jedinstvenom, dok prisila postaje osnovnim medijem na relaciji suveren - podanici. Za razliku od toga, u Madisonovim stavovima vidi oblik uređenja društva u kojem građani izabiru vlast na temelju premissljanja, pa se time osigurava demokratsko načelo odgovornosti vlasti pred narodom i liberalno načelo o ograničenoj vladi. On

---

27 V. Ostrom: Politička teorija složene republike, str. 85.

se opredjeljuje za drugi pristup, te s tim u svezi nastoji preispitati i rekonstruirati stavove što su ih Madison i Hamilton iznijeli u "Federalistu" 1787. godine. Analizirajući tekstove iz "Federalista" želi dokazati kako se radi o bitno demokratskoj teoriji koja pruža perspektive za rješavanje suvremenih problema i za budući demokratski razvoj bitno različit od "današnjeg trenda sveopće birokratizacije u SAD, ali i u svijetu". Raspravljajući o američkom federalizmu, Ostrom u njemu ne vidi samo dijeljenje nadležnosti između različitih razina i struktura organizacije vlasti, niti čak složeni odnos između jedinica koje dijele vlast. U njegovoj koncepciji federalizam predstavlja takav društveni odnos iz kojeg je eliminirana svaka dominacija i vlast, odnosno koji čini mogućim i nužnim zajedničko djelovanje ljudi u traženju rješenja za političke probleme zajednice u kojoj zajedno s drugima žive. Svojom samoupravnom koncepcijom, Ostrom je nastupio direktno suprotno prevladavajućoj struji razmišljanja u američkoj političkoj teoriji koncem šezdesetih i početkom sedamdesetih godina, pa je prvo izdanje njegove knjige 1971. godine prošlo prilično nezapaženo.

U novije vrijeme u okviru obnovljenog interesa u znanosti za političke i ustavne institucije, te rasprave o mogućoj temeljitoj ustavnoj reformi Ostromova teorija ponovo dospijeva u centar pažnje. Tome je dosta pridonjela škola Nove institucionalne analize, pravca razvijenog u okviru pokreta društvenog izbora. Jedan pravac unutar spomenute škole suprostavlja se pesimizmu u pogledu mogućnosti kolektivne akcije. V. R. Akselord, predstavnik ovog pravca piše kako "ljudi kada je to u njihovom zajedničkom interesu, uspostavljaju različite oblike suradnje, zasnovane na solidarnosti čak i u upravo nemogućim situacijama"<sup>28</sup>

Predstavnici nove institucionalne analize protivnici su čistih alternativa "tržište ili levijatan", te pobornici mješovitih rješenja (zasnovanih na kolektivnoj akciji). Stvarnost međuljudskih, ekonomskih i političkih odnosa, smatraju oni, daleko je složenija od simplificističkih recepata - privatizacije ili Levijatan.

Škola nove institucionalne analize bavi se ponajviše izučavanjem ustavnih rješenja i njihovog utjecaja na političku praksu na svim razinama društvene organizacije. Ova škola dosta primjenjuje formalizirane modele i kvantitativne metode istraživanja.

---

28 V. R. Axelord: The emergence of cooperation among egoists, American Political Science Review, Vol 75, No 2/1982 o. 306-318 (Nav. prema V. Ostrom: Politička teorija složene republike, str. 37)

## ZAKLJUČAK

Teorija javnog izbora sastavni je dio konstitucionalne političke ekonomije. Riječ je o novom teorijskom pristupu u analizi političko - ekonomskih društvenih odnosa, čiji su predstavnici uglavnom zaokupljeni ustavnom ekonomijom i iznalaženjem praktičnih prijedloga određenih promjena. Ishodište njezinog pristupa je jednostavno: ekonomski subjekti međusobno se povezuju preko pravnih, normativnih i političkih pravila. Slobodan izbor ograničen je tim formalnim pravilima igre i utječe na racionalne ekonomske odluke (npr. prilikom političkog odlučivanja o porezima i o proračunu, o upravljanju javnim poduzećima i sl.)

Stavljanje naglasaka na izbor ograničenja razlikuje ovaj istraživački program od konvencionalne ekonomije. S druge strane njezin istraživački program odstupa od istraživačkog programa konvencionalne političke znanosti jer stavlja naglasak na suradnju među akterima, prije nego na konfliktnu interakciju (Buchanan)

Osnovu konstitucionalne ekonomije predstavlja vjera u djelotvornost tržišta i tržišnih zakonitosti. Metodološki individualizam i racionalni izbor predstavljaju "tvrdu" jezgru ovog istraživačkog programa. Osnovna ideja koju slijedi konstitucionalna ekonomija nije analiza realiteta, već svojevrsno izražavanje političkog kriticizma. Spomenuta određenja, vidjeli smo, izražena su kod predstavnika teorije javnog izbora.

Teorija javnog izbora jedan je od pokušaja izlaska iz krize "izgubljene paradigme" suvremene ekonomske znanosti. Neoklasična sinteza nije u stanju na zadovoljavajući način odgovoriti na suvremene ekonomske pojave i procese. Pokušaj izlaska iz spomenute krize teorija javnog izbora vidi u povezivanju političke i ekonomske znanosti i u vraćanju tradiciji klasične političke ekonomije.

## LITERATURA

- Brunsko, Z., Teorija javnog izbora, Ekonomska misao i praksa br. 1/1992.
- Buchanan, J. M., Liberty, Market and State (Political Economy in the 1980s), New York University Press, New York, 1985.
- Buchanan, J. M., The Constitution of Economic Policy, The American Economic Review, Vol 77, No 3, 1987.
- Buchanan, J. M., and Tullock, G., The Calculus of Consent, University of Michigan Press, Ann Arbour, 1965.
- Buchanan, J. M., The Domain of Constitutional Economics, Constitutional Political Economy, Vol 1, No. 1/1990.

- Coleman, J., The Possibility of a Social Welfare Function, American Economic Review, No. 56/1966.
- Dragičević, A., Ekonomski leksikon, Informator, Zagreb, 1991.
- Lijphart, A., Demokracija u pluralnim društvima, Globus i Školska knjiga, Zagreb, 1992.
- Mitchell, W. C., Virginia, Rochester and Bloomington; Twenty - five years of public choice and political science, Public Choice, No. 56, 1986.
- Ostrom, V., Politička teorija složene republike (sa uvodnom studijom B. Smerdel: Američke teorije federalizma), Informator, Zagreb, 1989.
- Petak, Z., Nova politička ekonomija Jamesa Buchanana, Politička misao, br. 3/1991.
- Riker, W. H., The Theory of Political Coalitions, New Haven, Yale University Press, 1962.
- Rowley, C. K., Public Choice Theory, Voll (Homo Economicus in the Political Market Place), Edward Edgar Publishing Company, Brookfield, 1993.
- Shaw, J., Džejms Bjukenen i ekonomika po javnom izboru, Pregled, br. 240/1987-88.
- Tullock, G., Wealth, Poverty and Politics, Basil Blackwell, 1988.

*Dr. Zagorka Brunsko*

## **THE VIRGINIA, ROCHESTER, AND BLUMINGTON SCHOOLS PUBLIC CHOICE**

### **Summary**

*The theory of public choice or new political economics is a relatively young science discipline, appearing at the beginning of the sixties, and which portrays the application of the science of economics on political decisions. It is a significant contribution towards the connecting of political and economical sciences. Its' rapid rise commenced in 1986, when its' founder J. Buchanan received a Nobel prize in economics.*

*It branched out into several directions, of which the most famous are: the Virginia, Rochester and Blumington Schools. Each of the aforementioned schools, besides their "root" similarities, have specific characteristics by which they are differentiated from others. The first approach received affirmation in the domain of economy, and the remaining two in the domain of political science.*

**Key words:** *public choice, constitutionalism, methodological individualism, political coalition, constitutional choice, theory of political exchange*

### **LITERATURA**

Brunsko, Z., *Virginia, Rochester, Blumington Schools*, *Ekonomski glasnik*, 1992, br. 1/1992.

Buchanan, J. M., *Liberty, Market and State* (Political Economy in the 1980s), New York University Press, New York, 1988.

Buchanan, J. M., *The Constitution of Economic Policy*, *The American Economic Review*, Vol. 77, No. 1, 1987.

Buchanan, J. M. and Tullock, G., *The Calculus of Consent*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 1962.

Buchanan, J. M., *The Domain of Constitutional Economics*, *Constitutional Political Economy*, Vol. 1, No. 1/1976.