

Birači, političari i birokracija u svjetlu teorije javnog izbora

ZAGORKA BRUNSKO*

Sažetak

Teorija javnog izbora značajan je doprinos povezivanju političke i ekonomske znanosti. Riječ je o ekonomskom proučavanju donošenja netržišnih odluka, odnosno o primjeni ekonomske analize na političko odlučivanje. Predstavnici teorije javnog izbora najviše povjerenja imaju u tržište i tržišne institucije. Oni političko odlučivanje nastoje objasniti mjerilima i kriterijima kojima je podložno tržišno ponašanje.

Pristup teorije javnog izbora zasnovan je na postavci o metodološkom individualizmu i na postavci o *homo oeconomicusu*. Pojedinci i na tržištu i u politici nastoje promicati vlastite interese.

Teoretičari javnog izbora bave se ponašanjem birača, ulogom političara, političkih stranaka i interesnih skupina u kompleksnim demokratskim društvima. U središtu njihova istraživanja politički je proces u kojemu se birači ponašaju kao kupci, političari kao specifični poduzetnici, a birokrati teže za povećanjem veličine i ugleda svoga ureda.

Teorija javnog izbora stavlja naglasak na kategoriju razmjene (politička razmjena), odnosno na katalaktički pristup ekonomiji.

Javni izbor je ekonomsko proučavanje donošenja netržišnih odluka (Mueller, 1979.)

Teorija javnog izbora jest teorija koja političko odlučivanje promatra s ekonomskog stajališta, nastojeći ga objasniti mjerilima i kriterijima kojima je podložno tržišno ponašanje. Ona, također, primjenjuje neke od ekonomskih metoda u proučavanju političkog ponašanja. Njezini predstavnici, od kojih su otprilike polovica ekonomisti, a druga polovica politolozi, smatraju da politiku treba temeljito izučavati skupa s ekonomskim instrumentarijem. Primjenjujući logično, deduktivno rasuđivanje, oni nastoje otkriti što je racionalni akter (poduzetnik, političar, sindikalist i sl.) učinio kako bi maksimalno povećao svoje izglede da postigne ono što želi.

Bit teorije javnog izbora ukratko je izložio njezin rodonačelnik, nobelovac James Buchanan, u svom djelu "The Economics of Politics", rekavši kako se "u osnovi čitava teorija općeg izbora ili ekonomska teorija politike može sažeti kao otkriće ili ponovno

* Zagorka Brunsko, docent na Fakultetu za turizam i vanjsku trgovinu u Dubrovniku.

otkriće da bi svi ljudi trebali biti tretirani kao racionalna bića koja maksimiraju korisne čimbenike u svim oblastima svoga ponašanja.”¹

Pojedinci i na tržištu i u politici teže maksimiranju vlastitih koristi, nastoje promicati svoje interese.

“Za nas je”, nastavlja Buchanan “izazov stvaranje ili preinaka političkog sustava koji će usmjeravati ponašanje pojedinca koje služi njegovoj vlastitoj koristi k zajedničkom dobru, na način što bliži onome koji je opisao Adam Smith, s uvažavanjem ekonomskog sustava.”²

Teorija javnog izbora predstavlja oživljavanje interesa za klasični liberalizam. U tom smislu ona je svojevrсно proširenje postavki A. Smitha o funkcioniranju ekonomije na području političkih procesa. Teoretičari javnog izbora opisuju kako vlade donose odluke o javnim prihodima i rashodima, reguliranju i drugim politikama.³ Pritom se više bave pravilima i procedurama donošenja odluka nego samim odlukama. To je ono specifično što, po mišljenju Buchanana i Tullocka, razlikuje školu javnog izbora od ostalih.

U ranijim istraživanjima teoretičari javnog izbora ponajviše su se bavili ponašanjem birača (glasača), za razliku od novijih istraživanja, u kojima se naglasak sve više stavlja na ponašanje političara, birokrata, interesnih skupina i sl.

Kratak prikaz razvoja teorije javnog izbora

Teorija javnog izbora relativno je mlada znanstvena disciplina. Rani prilozi u ovoj domeni mogu se naći u radovima Duncana Blacka, Josepha Kennetha Arrowa i Anthonyja Downsa iz pedesetih godina.

Nastanak teorije javnog izbora često se vezuje uz objavljivanje Blackovog članka o racionalnosti grupe donosilaca odluke (1948.) i Arrowljeve knjige “Social Choice and Individual Values” (1951.), u kojoj je on prvi dao zaokruženu teoriju o javnim izborima i njihovom socijalnom i gospodarskom značenju.

Među ranim priložima ističe se i knjiga A. Downsa “An Economic Theory of Democracy” (1957.), u kojoj autor tvrdi kako su političke stranke veoma nalik poduzetnicima u smislu što oblikuju odredbe za koje vjeruju da će maksimirati njihove glaseve, slično kao što privatne kompanije proizvode dobra za koja vjeruju da će maksimirati njihove dobiti.⁴

Downs je, također, pokazao zanimljivu činjenicu kako je birač u velikoj mjeri “racionalni neznalica” koji se ne muči mnogo oko toga da bude dobro informiran o

¹ Buchanan, James M., *The Economics of Politics*, IEA Reading 18, London 1978., str. 17.

² *Ibid.*, str. 17.

³ Samuelson, P. A. – Nordhaus, W. D., *Ekonomija*, Ma Te, Zagreb, 1993., str. 304.

⁴ Downs, A., *An Economic Theory of Democracy*, Harper & Row, New York, 1957., str. 295.

onome za što treba dati svoj glas. Interes običnog birača za politiku malen je, pa ga profesionalni političari mogu na različite načine “kupiti”.

Svi spomenuti pokušaji da se znanstveno objasni glasovanje i ponašanje stranaka bili su polazište razvoja nove teorije koja je uobličena početkom šezdesetih godina u radovima J. Buchanana i G. Tullocka. Posebna zasluga za razvoj teorije javnog izbora pripada američkom ekonomistu, nobelovcu, Jamesu Buchananu.⁵

On je 1962. godine, skupa s Gordonom Tullockom (također utemeljiteljem ove škole), objavio poznatu knjigu: “The Calculus of Consent” (Račun suglasnosti) u kojoj su obojica ukazali na potrebe širenja i primjene ekonomske analize na političko odlučivanje. Godine 1963. Buchanan i Tullock su osnovali Društvo za javni izbor i pokrenuli časopis *Public Choice*, svrha kojega je širenje istraživanja problematike u domeni javnog izbora. U istu su svrhu šest godina kasnije na Virdžinijskom politehničkom institutu i Državnom sveučilištu utemeljili Centar za studiranje javnog izbora, čiju djelatnost 1982. godine prebacuju na sveučilište George Mason u Fairfaxu.

Od svog osnivanja do danas škola javnog izbora neprestano se razvijala, osobito nakon 1986. godine kada je Buchanan dobio Nobelovu nagradu za ekonomiju.

Razgranala se u nekoliko pravaca, od kojih su danas najpoznatiji virdžinijska škola na čelu sa J. Buchananom i G. Tullockom, ročesterska škola (na čelu s W. H. Rikerom) i blumingtonska škola na čelu sa V. Ostromom. Svaka od tih škola, osim sličnosti, ima specifičnosti po kojima se razlikuje od ostalih. Virdžinijski pristup doživio je afirmaciju u domeni ekonomije, a ostala dva u domeni političke znanosti.⁶

Birači i proces glasovanja

U ranijim radovima pozornost teoretičara javnog izbora uglavnom je usmjerena na birače i proces glasovanja. Ovim se pitanjima najviše bavio G. Tullock, dok se Buchanan više bavio objašnjenjem politike kao razmjene.

Tullock na politički proces gleda kao na odnos birača koji razmišljaju poput kupaca (potrošači) i političara koji razmišljaju poput poduzetnika (proizvođači). I jedni i drugi nastoje maksimirati svoje interese i unaprijediti vlastito blagostanje. Inspiraciju za svoje stavove o ponašanju birača Tullock nalazi u radovima D. Blacka i A. Downsa.

⁵ James M. Buchanan rođen je 1919. godine u malom mjestu Murfreesboro, Tennessee. Školovanje je započeo u svom rodnom mjestu gdje je završio osnovnu i srednju školu. Diplomirao je na University of Tennessee, gdje je i magistrirao iz područja ekonomije. Nakon toga odlazi u New York gdje završava Naval War College. Doktorat znanosti stekao je na Sveučilištu u Chicagu. Nakon toga odlazi još južnije i postaje profesor na Sveučilištu G. Mason u Fairfaxu (Virginia). Od 1969. godine ravnatelj je Centra za studij javnog izbora.

J. M. Buchanan utemeljitelj je i vodeći teoretičar škole javnog izbora (Public Choice School) za što mu je 1986. godine dodijeljena Nobelova nagrada za ekonomiju.

⁶ O spomenutim pravcima vidjeti detaljnije u Brunsko, Z., Virdžinijska, ročesterska i blumingtonska škola javnog izbora, *Ekonomska misao i praksa* br. 2/1994.

U svojoj knjizi “An Economic Theory of Democracy” američki ekonomist i politolog A. Downs dao je klasičan prikaz racionalnosti glasovanja. Objašnjenje zbog čega je običan birač “racionalni neznalica” Downs nalazi u činjenici što su izbori sa stajališta birača uvijek povezani s oportunističkim troškovima. Za glasovanje je potrebno vrijeme da bi se upisalo u birački spisak, upoznale stranke i njihovi programi, izašlo na birališta i glasovalo. To isto vrijeme moglo bi se iskoristiti na drugi način (npr., za trgovanje i sl.). Osim toga, racionalni birač zna kako je neznatna vjerojatnost da će njegov glas utjecati na ishod glasovanja, odnosno poremetiti ravnotežu u odnosu 50:50.

Upravo je iz spomenutih razloga interes običnog glasača za politiku malen, pa javni izbor smatra neizlazak milijuna ljudi na birališta (u demokratskim zemljama) racionalnim činom.⁷

Poput Downsa, i Tullock je proučavao posljedice političkog neznanja. Birači su, smatra Tullock, slabo obaviješteni o pitanjima o kojima se raspravlja tijekom izbornih kampanja. Po Tullocku to je razumljivo, s obzirom na biračeve stvarne okolnosti. To se može objasniti ako se usporedi moć građana u izboru proizvođača u trgovini s njegovom moći pri izboru političkih kandidata. U trgovini će kupcu i te kako koristiti ako je dobro obaviješten o onome što želi kupiti. Vrijeme koje utroši dok se informira o vrsti i kvaliteti dostupnih mu artikala korisno je utrošeno. S glasačkim izborom nije tako. Moć pojedinca, kaže Tullock, “je tako mala da unatoč tome koliko dobro bio obaviješten, njegov će utjecaj na ishod ostati vrlo malen i vjerojatno beznačajan.”⁸

Postavlja se pitanje, zbog čega onda glasovati? Teoretičari na njega nastoje odgovoriti na različite načine. Jedno od objašnjenja jest i to da neki ljudi glasuju zato što ne shvaćaju kako je mala vjerojatnost da njihov glas odluči o rezultatu. Drugi će glasovati zato što vjeruju kako će njihov postupak ohrabriti ostale da učine isto. Međutim, to ne mogu biti uvjerljiva objašnjenja na postavljeno pitanje.

Po mišljenju Iaina McLeana, britanskog politologa i teoretičara javnog izbora, “rješenje paradoksa zašto uopće glasovati zahtijeva poman opis altruističkih motiva kakav je dao Margolis u svojoj knjizi “Selfishness, Altruism and Rationality: a theory of social choice”.”⁹

S gledišta altruizma pojedinac razmišlja na sljedeći način: ‘Ako moja omiljena stranka namjerava stvoriti javna dobra, nadam se da će svakome biti bolje u jednakoj mjeri kao i meni.’ Premda je svjestan da je mala vjerojatnost da će upravo on biti odlučujući birač, pojedinac ipak smatra da je s gledišta altruizma vrijedno glasovati. Drugi argument ‘glasujte za spas demokracije’ opet je altruizam dobara. Vjerojatno je da će ljudi glasovati iz osjećaja odgovornosti koju prihvaćaju kao članovi demokratskog dru-

⁷ Vidjeti detaljnije o tome u Downs, A., *An Economic Theory of Democracy*, New York, 1957.

⁸ Tullock, G., *The Vote Motive*, London, IEA 1976., str. 14-25. (Nav. prema: M. Puškarić, *Teorija ekonomskog liberalizma*, Zagreb, 1993., str. 25.)

⁹ Margolis, H., *Selfishness, Altruism and Rationality: a theory of social choice*, Cambridge University Press, Cambridge, 1982.

štva. Treće, osjećaj pojedinca da je ‘učinio svoj dio’ i da su to drugi vidjeli, primjer je altruizma sudjelovanja.”¹⁰

Teorija javnog izbora prikazuje kako se u procesu glasovanja osobne preferencije (volje) glasača pretvaraju u društveni izbor (opću volju).

Kroz javne izbore građani se u demokratskim državama neposredno opredjeljuju glasovanjem za svoje predstavnike u parlamentu, koji nude različite vrste programa gospodarskoga, političkog, socijalnog, znanstvenog i kulturnog značaja. Osim toga, na javnim izborima oni se opredjeljuju neposredno putem referendumima (osobito na lokalnoj razini) ili posredno putem svojih izabраниh predstavnika u parlamentu o konkretnim programima i projektima u području javnog sektora, kao i o kriterijima financiranja pojedinih vrsta programa i sl.

U dosadašnjoj praksi funkcioniranja parlamentarnih demokracija afirmirala su se dva pravila (principa) glasovanja: pravilo većine i pravilo jednoglasnosti ili jednodušnosti. Prema pravilu većine, odluka se usvaja kad je odobri više od polovice glasača. Npr., prilikom većinskog odlučivanja u parlamentu o programu javnih potreba i o visini sredstava za financiranje pojedinih vrsta potreba koje se utvrđuju u proračunima pojedinih državnih razina (lokalna, državna i savezna), većinska grupa može odlučiti i glasovati za svaki vladin prijedlog koji povećava njezin dohodak i povećava razinu zadovoljavanja njezinih potreba, a isto tako može donijeti odluke i glasovati za prijedloge vlade, koji su pravedni i jednaki za sve pripadnike nekog društva (a moguće je da donese odluke i glasuje i za one prijedloge koji su nedjelotvorni).¹¹

Pravilo većine vodi tzv. glasačkom paradoksu koji nastaje kad ni jedan program ne može steći većinu prema drugim programima. Ovaj paradoks prvi je uočio Condorcet u devetnaestom stoljeću, a detaljno ga je istražio J. K. Arrow. Glasački paradoks pokazuje da “dnevni red” može biti presudan za ishod, odnosno da redosljed glasovanja može odrediti koji će program prevagnuti.

Primijeni li se pravilo jednoglasnosti (jednodušnosti), odluka se usvaja kad je odobre svi glasači. Pravilo jednoglasnosti sadrži pravo univerzalnog veta koje može upotrijebiti svaki pojedinac ako se ne slaže s nekom odlukom. Iz te bi činjenice upotreba spomenutog pravila mogla u potpunosti blokirati zadovoljenje potreba za javnim dobrima (svatko bi imao mogućnost da blokira sve što mu se prohtije). Ovakav tip odlučivanja prilikom donošenja kolektivnih odluka, odnosno programa zadovoljenja javnih potreba kao i njihova financiranja, u parlamentu iziskuje suglasnost i jednoglasnost svih predstavnika u parlamentu (bez obzira na stranačku pripadnost).

Između pravila većine i pravila jednodušnosti srednje je rješenje upotreba kvalificirane većine (odluka se u ovom slučaju obično usvaja kad je odobre dvije trećine glasača).

¹⁰ Vidjeti o tome detaljnije u McLean, Iain, *Uvod u javni izbor*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb 1997., str. 61-62.

¹¹ Vidjeti detaljnije u Samuelson, P. A. – Nordhaus, W., *Ekonomija*, XIV izdanje, Mate, Zagreb, 1992., str. 307-308.

Uloga političara

Prema teoretičarima javnog izbora, jednako kao što se biznismeni povode za motivom dobiti, tako bi se i političari trebali povoditi za motivom glasa. Kao što ekonomska konkurencija pod određenim pretpostavkama nalaže proizvođačima da slijede želje potrošača, tako i političko natjecanje (uz određene pretpostavke) nalaže političarima da se ponašaju u skladu s interesima birača.

Polazna je pretpostavka da je političko djelovanje (kao i ekonomsko) racionalno. Poput homo oeconomicusa, koji teži maksimalizaciji vlastite korisnosti, i političari i birači djeluju u vlastitom interesu. Cilj političara je maksimalno povećati glasove birača, kako bi se mogli održati na vlasti. S druge strane, cilj birača je maksimalizirati neto-koristi koje proizlaze iz fiskalnih operacija, što znači imati veće koristi od državnih rashoda nego što su troškovi plaćanja poreza. Birači će, dakle, glasovati za one za koje smatraju da će bolje zastupati njihove interese. Političari koji uspiju u najvećoj mjeri udovoljiti ovakvim zahtjevima, dobit će najveći broj glasova. Osnova njihova ponašanja usmjerena je poboljšanju njihove pozicije u odnosu prema izbornoj osnovi. U političkoj domeni natjecanje političara da pridobiju birače nalik je natjecanju proizvođača da pridobiju potrošače u ekonomskoj domeni.

Međutim, zaključak predstavnika javnog izbora jest da odluke političara ne odražavaju uvijek volju glasača.

Postoji, naime, niz pritisaka (od strane interesnih skupina i sl.) koje ih u tome sprječavaju. Iz toga razloga piše Buchanan, “sve važne proračunske odluke neće uvijek odražavati volju glasača”.¹²

Po Buchananu, tri su vrste političara: ideolog, tražitelj slave i profiter. Ideolog želi učiniti dobro onako kako ga vidi. On koristi državnu mašineriju da unaprijedi svoje ciljeve. Tražitelju slave osnovni je motiv fotelja. On će otkriti kako će više glasova osigurati udovoljavajući posebnim interesnim skupinama, nego smanjivanjem poreza. Profiter teži vlastitom dobitku preko položaja. Njegovi naponi će također težiti za povećanjem poreza.¹³

Buchananova je konstatacija da proces djelovanja prema vlastitim interesima ima tendenciju ubrzanja. Kad taj proces krene, svi mu se moraju pridružiti ili otpadaju. Političke stranke postaju koalicijama koje tragaju za sve većim brojem glasova. Svaka politika uključuje koalicije. To, kako primjećuje Iain McLean, proizlazi iz činjenice što je puno birača od kojih svaki ima političke preferencije, ali je samo nekoliko političkih stranaka i samo jedna vlada.¹⁴

Tvorba koalicije poprima različite oblike u zemljama s manjim brojem većih stranaka od zemalja u kojima postoji više manjih stranaka. U prvom se slučaju koalicije

¹² Buchanan, J. M., *The Limits of Liberty*, University of Chicago Press, 1975., str. 156. (Nav. prema M. Puškarić, *Teorija ekonomskog liberalizma*, Zagreb, 1993., str. 208).

¹³ *Ibid.*, str. 208.

¹⁴ McLean, Iain, *Uvod u javni izbor*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 1997., str. 118.

formiraju uglavnom unutar stranaka, dok se u drugom slučaju formiraju među njima. Teorijom političkih koalicija dosta se bavio W. H. Riker, poznati predstavnik ročesterske škole javnog izbora. Za razliku od Downsa, koji tvrdi da političari nastoje dobiti što veći broj glasova i zato se udružuju u koalicije, Riker kaže da oni nastoje dobiti upravo onoliko glasova koliko je dovoljno da steknu vlast. Po Rikerovu mišljenju, “više glasova znači više obećanja i obveza danih tijekom kampanje većem broju ljudi”.¹⁵

S gledišta teorije javnog izbora političari se dakle mogu zamisliti kao racionalni ljudi koji maksimiziraju glasove, osiguravajući popularne opcije, čime udovoljavaju preferencijama birača.

Interesne skupine

Interesne skupine jesu one koje se formiraju radi promicanja i zaštite posebnih interesa u političkom sistemu. Za razliku od političkih stranaka, cilj interesnih skupina nije osvajanje i vršenje državne vlasti. Naprotiv, njihov je cilj ostvarenje konkretnih interesa zbog kojih nastoje na različite načine utjecati i na političke stranke i na razne odjele vlade.

Interesi nekih skupina povezani su s programima (ili politikama) od kojih mali broj pojedinaca dobiva velike dobitke uz trošak koji u obliku malih gubitaka snosi veliki broj drugih pojedinaca.

Članovi tih interesnih skupina dobro su informirani i u mogućnosti su utjecati na političare. Svi ostali (koji će snositi male gubitke) najčešće su neinformirani i zato nezainteresirani za pitanja koja će članovima interesnih skupina donijeti dobitke.

Političari će interesnim skupinama poklanjati pozornost i često puta podržati njihove interese iz više razloga.

McLean navodi najmanje tri razloga.¹⁶

Prvi je da skupine mogu imati glasačku moć. One često pitaju političke kandidate kakav je njihov odnos prema pitanjima skupine i na temelju odgovora savjetuju svojim članovima kako će glasovati.

Drugo, članovi interesnih skupina spremni su financijski pomoći izbornu kampanju političara. Za političare pritom ne postoji opasnost da izgube potporu šireg biračkog tijela koje, zbog neinformiranosti i zbog toga nezainteresiranosti, neće obraćati pozornost na to da političari promoviraju interese malih interesnih skupina (pogotovo ako političari tijekom izborne kampanje istaknu pitanja koja su od interesa za šire biračko tijelo).

Treći razlog je taj što su političarima često potrebni stručno znanje i vještina skupine, kako bi svoju politiku proveli na području neke skupine.

¹⁵ Riker, W. H., *The Theory of Political Coalitions*, Yale University Press, 1962.

¹⁶ McLean, Iain, *Uvod u javni izbor*, str. 83.

Moć birača ne premašuje uvijek moć skupina, i obratno.

Moć lobija i moć birača često su suprotstavljene i “vuku u suprotnim pravcima”, ali pravac koji izaberu političari mora biti pod utjecajem obiju.¹⁷

Interesne skupine bitne su institucije suvremenog društva. Osim klasičnih oblika (sindikata, udruženja poslodavaca, profesionalnih udruženja i sl.), postoje danas i društva ljubitelja pojedinih gradova, planina, tipova automobila, kolekcionara i sl.

Lobiranje i drugi oblici grupnih pritisaka u stalnom su porastu. U novije vrijeme došlo je ne samo do kvantitativnog porasta različitih interesnih skupina nego i do promjena u njihovoj strukturi i djelovanju. Ranije su te grupe predstavljale široke asocijacije različitih interesa, dok se danas sve više diferenciraju u grupe posebnih interesa.

Kritika birokracije

Teoretičari javnog izbora u svojim se radovima bave i kritikom birokracije. Birokracija je termin koji se obično upotrebljava za vladine službenike i namještenike, odnosno državne činovnike. To je formalna organizacija koja obavlja široki spektar administrativnih poslova pomoću sustavne koordinacije rada većeg broja ljudi. Prema M. Weberu (koji ju je prvi opisao), birokratska organizacija temelji se na zakonitom autoritetu, racionalnom donošenju odluka, znanju i sposobnostima, kao i strogim pravilima u organizaciji. Ona je najracionalniji oblik društvene organizacije. Glavna su joj obilježja: hijerarhijska organizacija (svaka niža služba pod nadzorom je više), specijalizirana podjela rada, zapošljavanje na bazi dokazane stručnosti. Za svaki rad postoji čvrsti sustav pravila koji osigurava uniformiranost, a o svakom obavljenom poslu postoji službeno izvješće. Weber je pozitivna obilježja birokracije vidio u specifičnoj podjeli rada koja omogućuje učinke, u preciznom lancu naredbi i kontroli njihova izvršenja, formalističkoj impersonalnosti koja onemogućuje favoriziranje subjektivnih interesa i ciljeva i sl. Međutim, on je bio svjestan i loših strana birokracije: prevelike krutosti, bezlične komunikacije, inzistiranja na formalnostima, odugovlačenja s rješenjima problema i sl.¹⁸

U domeni javnog izbora pitanjima birokracije najviše su se bavili William Niskanen i Gordon Tullock. Njihova je polazna konstatacija kako birokrati, poput ljudi iz privatnog sektora, djeluju racionalno, polazeći od vlastitih interesa. Osnovna preokupacija birokrata je kako povećati veličinu vlastitog ureda, a time i svoje plaće i moć. Problem birokrata je, dakle, kako maksimirati svoj proračun.

U knjizi “Konkurencija među vladinim uredima”, objavljenoj 1978. godine, prof. Niskanen piše kako je natjecanje općeprihvaćen poticaj u privatnom sektoru i pita se zašto nije tako i za državnu birokraciju, zašto je monopol poželjna značajka ureda?¹⁹

¹⁷ *Ibid.*, str. 84.

¹⁸ Vidjeti detaljnije u Weber, M., *Privreda i društvo*, Knjiga I, Beograd, 1976., str. 173.

¹⁹ Niskanen, *Competition Among Government Bureaus*, 1978. (Nav. prema Puškarić, *Teorija ekonomskog liberalizma*), str. 208.

Niskanen smatra kako ni biznismeni ni birokrati nemaju nikakvu prirodenu motivaciju za djelotvornost. Koliko će oni biti djelotvorni ovisi o poticajima i prisilama pod kojima rade. Potrebno je znati koji su to poticaji i prisile?

Biznismenima je osnovni poticaj maksimiranje vlastite dobiti. Birokracija je financirana od jedne ili vladajuće kolektivne organizacije. Sponzor (vlada) nema drugog nabavljača i uredi nemaju drugog izvora financiranja. Postoji, dakle, biromonopol. No, bez obzira na postojanje biromonopola, birokrati ne mogu prisvajati dobit. Osnovna je pretpostavka da birokrati teže povećanju proračuna i povećanju veličine svoga ureda, što ima predvidivu sličnost s motivom dobiti u privatnim djelatnostima.

Niskanenova je pretpostavka da birokrati cijene plaću, dodatne prihode, javni ugled, moć, prestiž, rezultate svoga odjela, lagodan život i sl. Oni su kao i drugi ljudi – zabašavaju kad mogu, a djelotvorni su kad moraju biti takvi.²⁰

Dakle, bez obzira na to što su birokrati obično monopolistički nabavljači svojih dobara, u demokratskim društvima moraju se zadovoljiti utvrđenim plaćama koje ne odražavaju “dobit” što je zaradio njihov odjel.

Često će povećanje veličine ureda zadovoljiti osobne interese šefova. Takvo povećanje obično se opravdava poboljšanjem i povećanjem usluga pruženih “potrošaču”, makar to povećanje može biti prividno. Argument za pretpostavku da se usluge nekog odjela previše pribavljaju, ovisi o monopolu na informacije odjela.

Još je Weber uočio da ljudi zaduženi za održavanje kartoteka znaju bolje od ostalih koliko je molbi bilo podneseno prošle godine za planiranje iskorištavanja zemljišta, te koliko ih je osoblja obrađivalo.²¹

Priopće li vladi da im je za spomenuti posao potrebno više osoblja (budući da je postojeće osoblje preopterećeno), vlada teško može provjeriti takve tvrdnje a da ne uspostavi drugu birokraciju uz prvu, zadatak koje bi bio provjera tvrdnji što ih navodi prva birokracija. Za takvu provjeru trebao bi, dakle, poseban odjel koji bi bio pripravan i sposoban donositi odluke o kretanju proračuna svakoga drugog odjela. Međutim, ni jedan pojedinačni odjel ne bi mogao nadzirati sve rashode svih odjela.

Niskanenova je konstatacija da su svi uredi preveliki.

Slično mišljenje zastupa i Gordon Tullock. Po mišljenju Tullocka, birokrati, kao i ljudi iz privatnog sektora, nastoje povećati ugled i prestiž svoga ureda. Međutim, taj profesionalni ponos ograničava se u privatnom sektoru. Tullock navodi primjer rukovoditelja propilenskog ureda neke kemijske kompanije, koji neće moći povećati broj proizvodnih objekata ako propilen nije osobito rentabilan, iako mu je to cilj. U tome će ga spriječiti glavni izvršni organ, odgovoran za krajnji rezultat. Za razliku od privatnog, u javnom sektoru nema provjere rentabilnosti. Kongres osigurava rast birokratskih agencija “putem uzajamne pomoći.”²² Ta metoda je tzv. logrolling, ili proces u kojem

²⁰ *Ibid.*, str. 167.

²¹ Vidjeti u McLean, Iain, *Uvod u javni izbor*, str. 105.

²² Shaw, J., Džejms Bjukenen i ekonomija po javnom izboru, *Pregled*, br. 240, str. 24.

jedan zastupnik član kongresa pristaje na potporu koleginog interesa, premda se možda s njim ne slaže, a zauzvrat dobiva koleginu potporu (podršku) u nekim drugim pitanjima. Tullock navodi za primjer nekog člana kongresa koji podržava subvencioniranje stambene izgradnje da bi zauzvrat dobio podršku za farmerski program. Rezultat je da obje agencije dobivaju novac koji žele, ili barem dio tog novca, a to dovodi do povećanja državne uprave. Protagonisti javnog izbora zalažu se za prebacivanje programa što je više moguće na privatni sektor i na lokalne uprave.

Pitanjima birokracije u domeni javnog izbora dosta su se bavili H. Hayes i L. L. Wood. U radu "Utility maximizing bureaucrats: The bureaucrat's point of view" (Birokrati kao maksimizatori korisnosti – birokratska točka gledišta) nastoje istražiti kako i do kojeg stupnja birokrati maksimiraju vlastitu korisnost. Polazeći od ranijih istraživanja Williamsona i Simona u ovoj domeni, oni konstatiraju kako su birokrati maksimalisti vlastite korisnosti, ali ne nužno i minimalisti troškova. "Ako birokrati imaju pozitivnu preferenciju troškova za osoblje, onda se može dogoditi i biti uočljivo širenje osoblja iznad točke gdje su marginalni troškovi jednaki marginalnoj korisnosti."²³

Mišljenje je teoretičara javnog izbora kako bi unutar samih ureda i među njima trebalo postojati suparništvo (konkurencija) kao i na tržištu. Po Niskanenovom mišljenju, suparništvo među uredima utjecalo bi na povećanje količina informacija dostupnih političarima. Ono bi, također, povećalo spektar tehnologija kojima se opskrbljuju uredi. Tullock također govori o potrebi natjecanja među uredima te predlaže eksperimentalna natjecanja između regionalnih ureda socijalnog osiguranja, kako bi se dobile usporedbe i mogla ocijeniti njihova učinkovitost.

Zaključak

Teorija javnog izbora danas se sve više afirmira i konstituira kao posebna znanstvena disciplina. Ona je sastavni dio konstitucionalne političke ekonomije čiji su predstavnici uglavnom zaokupljeni ustavnom ekonomijom i iznalaženjem praktičnih prijedloga određenih promjena.

Osnovna ideja koju slijedi konstitucionalna ekonomija jest svojevrsno izražavanje političkog kriticizma. Teoretičari javnog izbora imaju izričito kritičko mišljenje o djelotvornosti politike i prirodi birokracije. Javni izbor je povezan s uvjerenjem da vlade obično obavljaju poslove lošije, a tržište bolje. Ističe se uloga poduzetništva i zagovara uravnoteženi budžet. Vlade se trebaju ponašati kao poduzetnici te svoje djelovanje podrediti ekonomskim zakonitostima (sama teorija svojevrsna je reakcija na kejnzijanski optimizam u zagovaranju i provođenju državnog intervencionizma). Teoretičari javnog izbora u svojim radovima bave se ponajviše biračima i procesom glasovanja, ulogom političara, birokrata i lobista u demokratskim društvima.

Vjera u djelotvornost tržišta i tržišnih zakonitosti, metodološki individualizam i racionalni izbor predstavljaju jezgru ovoga istraživačkog programa.

²³ Hayes, K. – Wood, L. L., Utility maximizing bureaucrats; The bureaucrats's point of view, *Public Choice*, br. 82/1995., str. 69-83.

Literatura

- Brunsko, Zagorka, Virdžinijska, ročesterska i blumingtonska škola javnog izbora, *Ekonomska misao i praksa*, br. 2, Dubrovnik, 1994.
- Buchanan, James M., *The Economics of Politics*, IEA, Reading, London, 1978.
- Buchanan, James M., The Constitution of Economic Policy, *The American Economic Review*, Vol. 77, br. 3, 1987.
- Downs, Anthony, *An Economic Theory of Democracy*, Harper & Row, New York, 1957.
- Hayes, K. – Wood, L. L., Utility Maximizing Bureaucrats: The Bureaucrat Point of View, *Public Choice*, br. 32, 1993.
- McLean, Iain, *Uvod u javni izbor*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 1997.
- Nikolić, Nikša, Alokacija javnih dobara (O teoriji javnog izbora), *Ekonomska misao i praksa*, br. 1, Dubrovnik, 1996.
- Puškarčić, Mladen, *Teorija ekonomskog liberalizma*, Sveučilišna tiskara i Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 1993.
- Riker, William H., *The Theory of Political Coalitions*, Yale University Press, 1962.
- Samuelson, P. A. – Nordhaus, W. D., *Ekonomija*, Ma Te, Zagreb, 1993.
- Shaw, Jane, Džejs Bjukenen i ekonomija po javnom izboru, *Pregled*, br. 240.
- Weber, Max, *Privreda i društvo*, Prosveta, Beograd, 1976.

Zagorka Brunsko

*VOTERS, POLITICIANS, AND BUREAUCRACY AND
THE THEORY OF PUBLIC CHOICE*

Summary

The theory of public choice is a major link between political science and economic science. It includes economic research into the issue of non-market decision-making i.e. the application of economic analysis to political decision-making. The champions of the theory of public choice have most confidence in the market and the market institutions. They try to explain political decision-making by means of the standards operating on the market.

The public choice theory approach is based on the concept of methodological individualism and *homo oeconomicus*, since individuals try to promote their own interests both on the market and in politics.

Theoreticians of public choice investigate voters' behaviour, the roles of politicians, political parties, and interest groups in complex democratic societies. Central for their research is the political process in which voters behave as buyers, politicians as entrepreneurs, while bureaucrats are prone to self-aggrandisement and their ambition is to boost the significance of their office.

The theory of public choice emphasises the category of exchange (political exchange) and the catalectic approach to economy.