

FAKULTET POLITIČKIH NAUKA U PODGORICI

JAVNE POLITIKE

DR ZLATKO VUJOVIĆ

V predavanju

Teorija racionalnog izbora

Integrisanje teorijskih pristupa

Teorija racionalnog izbora

- Teorija racionalnog izbora obuhvata primjenu ekonomskih pojmova u analizi načina na koji sebično ponašanje pojedinaca utiče na proces stvaranja politika. Pretpostavka o učinjenom izboru u situacijama ekonomskog tržišta primjenjuje se na političke procese.
- Hindmoor ključnim pretpostavkama teorije racionalnog izbora smatra:
 - metodološki individualizam, kojim se objašnjavaju posljedice u smislu individualnog izbora;
 - induktivne metode koje se za predviđanje djelovanja služe modelima;
 - racionalnost u ponašanju;
 - sebični interes;
 - subjektivizam (politički individualizam).
- Hindmoor takođe smatra da bi mnogi politikolozi rekli da je indukcija produktivnija od dedukcije, da se pojedinci služe ograničenom racionalnošću, da je struktura važnija od djelovanja ili su i struktura i djelovanje međusobno određeni.
- Problem teorije racionalnog izbora je to što bi ona trebalo da nudi eksplanatorni pristup koji je superioran nad ostalima. Teorija racionalnog izbora posebno je sumnjiva jer je imala značajan uticaj na savremeno političko ponašanje, i u toj mjeri ona se pokazuje kao ideologija.

RAZVOJ IDEJE POLITIČKOG TRŽIŠTA

- Dowson je u svom radu razvio ideju politike kao tržišta na kojem se vođe nadmeću za glasove. To se stanovište nadovezuje na pluralističku teoriju, s tim da dodaje element ekonomističkog rezonovanja koje vidi sebičnost kao dominantnu motivacijsku snagu u političkom ponašanju. Na političkom tržištu stranke se bore za osvajanje vlasti reagujući na zahtjeve grupa za pritisak. Stvara se vrlo snažan pritisak na vlade da udovolje tim zahtjevima i da na taj način ojačaju ulogu države kao davaoca koristi. Proces uključuje “**iznuđivanje rente**” – koristi koju interesne grupe ne bi ostvarile na otvorenom tržištu.
- Teoretičari javnog izbora tvrde da zbog političkog reagovanja na pluralne zahtjeve država postaje moćnija i važnija, te da rast države može biti pojačan monopolističkim interesom državnih dobavljača, birokrata i strukovnih udruženja da povećaju svoju imovinu. (Tullock, 1976; Brittan, 1977)
- Teoretičari ove škole takođe smatraju da postoji **poslovni ciklus države** u kojem se prije nacionalnih izbora povećava državna potrošnja kako bi se zadovoljili zahtjevi i smanjila nezaposlenost. Posljedica toga su inflacije i deficit trgovačkog bilansa, koje će biti potrebno rješavati u poslijeizbornom periodu.

RACIONALNI IZBOR I KOLEKTIVNO DJELOVANJE

- Teoriju racionalnog izbora djelimično su razvili teoretičari koji misle da se treba koristiti tržišnim mehanizmima za rješavanje problema kolektivnog izbora. Cilj je pokazati da se izbor javnih politika sprovodi na način koji se ne razlikuje od izbora na tržištu, jer – smatraju - komercijalna tržišta bolje od političkih rješavaju probleme vezane za izbor. Ova se teorija više bavi načinom na koji bi javne politike trebalo da budu stvarane, nego analizom načina na koji se one, zapravo, stvaraju.
- U raspravi o ovoj temi koriste se tri glavna pojma:
 - eksternalije,
 - neefikasnost tržišta,
 - monopol.
- Eksternalije se pojavljuju kada tržišne aktivnosti izazovu posljedice, pozitivne ili negativne, za ljude koji ne učestvuju u tim aktivnostima. Neuspjeh u rješavanju negativnih eksternalija opisan je kao **tragedija zajedničkog dobra** - kolektivne posljedice odluka sebičnih pojedinaca.

RACIONALNI IZBOR I KOLEKTIVNO DJELOVANJE

- Teoretičari posebnim slučajevima dodaju pojam **meritorna dobra**, za koja se smatra da su poželjna da ih ljudi imaju željeli oni to ili ne. U tu kategoriju se ubrajaju obrazovanje i zdravstvene usluge
- Čista ekonomska teorija zasniva se na pretpostavci da su sve strane u potpunosti svjesne svih opcija koje imaju kao kupci i prodavci. Ekonomija stvarnog svijeta dopušta da na tržištu postoje brojne nesavršenosti koje proizilaze iz nepotpunog znanja. Iz toga se može zaključiti da bi i država mogla imati određenu ulogu u smanjivanju nesavršenosti u znanju. Dugoročni problemi javljaju se u teškoćama u djelovanju ljudi po pretpostavci ekonomskog modela.
- Pitanje monopola često se odnosi na teškoće s kojima se konkurentski dobavljači mogu suočiti kad ulaze na tržište.
- Ekstremni tržišni liberali prihvataju ulogu države u sprečavanju zloupotrebe monopolske moći - noćobdijska država ima dužnost da onemogućuje one koji pokušavaju sputati slobodno tržište.

TEORIJA IGARA: Scharpf

- Teorija igara doprinosi istraživanju pitanja zašto se za probleme kolektivnog djelovanja usvajaju rješenja javnih politika.
- Teorija igara istražuje koliko često pojedinci najbolje prolaze ako sarađuju i modele u kojima najbolje prolaze ako se povuku tj. ako odbiju sarađivati.
- Scharpf te igre opisuje kao igre složenih motiva. Četri arehetipske konstalacije među njima postale su poznatije od ostalih. One su poznate kao *Lovac na jelene*, *Borba polova*, *Zatvorenikova dilema* i *Kukavica*.
- Strategije koje su na raspolaganju igračima konvencionalno se označavaju riječima saradnja (S) i povlačenje (P), zavisno od toga da li je cilj strategije realizovati zajednčki interes sebe i drugoga ili maksimizirati svoju prednost na štetu drugoga.

	zatvorenik A priznaje	zatvorenik A ne priznaje
zatvorenik B priznaje	1. blaga kazna za obojicu	2. stroga kazna za A, laka za B
zatvorenik B ne priznaje	3. stroga kazna za B, laka za A	4. moguće izbjegavanje kazne za obojicu

TEORIJA IGARA: SCHARPF

- Scharpf tvrdi da akteri zavise od društveno konstruisanih pravila koja će usmjeriti njihovo djelovanje u inače haotičnom društvenom okruženju i - ako zaista obavljaju tu funkciju - ta pravila moraju biti opšte poznata igračima.
- Institucije imaju eksplanatornu vrijednost jer će sankcionisana pravila smanjiti raspon potencijalnog ponašanja time što će specifizirati koje se djelovanja zahtijevaju, zabranjuju, odnosno dopuštaju.
- Demokratski model stvaranja sistema za rješavanje problema kolektivnog djelovanja navodi na zaključak da će se ljudi udružiti kako bi stvorili institucije.

EKONOMSKA TEORIJA BIROKRATIJE

- Ekonomska teorija birokratije pojačava teoriju racionalnog izbora argumentom ponude dobara, koji se bavi posljedicama činjenice da javne službe nastoje biti monopolistički dobavljači dobara i usluga.
- Niskanen tvrdi da će birokrate, poput monopolista, nastojati da povećaju svoj djelokrug i rastrošno se koristiti resursima.
- Self tvrdi da se ti opisi političkog procesa mogu smatrati nategnutim i pretjeranim. On rad Niskanena opisuje kao „logički i matematički elegantan, ali empirijski pogrešan u gotovo svim njegovim činjenicama“.
- Self naglašava pet kritičkih tvrdnji:
 - plata šefa kancelarije nije blisko povezana sa veličinom njegove kancelarije;
 - kancelarije nisu nužno monopolističke;
 - politički kontrolori nisu lišeni informacija onoliko koliko Niskanen tvrdi da jesu;
 - šefovi kancelarija podložni su kontroli nadređenih birokrata;
 - nemoguće je reći da je ishod djelatnosti kancelarije pretjeran, ako ne postoji objektivan način za vrednovanje ishoda.

EKONOMSKA TEORIJA BIROKRATIJE

- Downs je ponudio tipologiju birokrata od pet alternativa (samo prvi odgovara Niskanenovoj kategorizaciji), to su:
 - *penjači* koji maksimiziraju svoju moć, dohodak, prestiž;
 - *čuvari* koji maksimiziraju svoju sigurnost;
 - *fanatici* koji unapređuju konkretne javne politike kojima su predani;
 - *advokati* koji brane interese svog odjeljenja ili šire mreže „interesa“ kojoj odjeljenje pripada;
 - *državnici* koji su uveliko predani javnom interesu.
- Le Grand razlikuje *lupeže* motivisane sebičnošću i *vitezove* – altruiste koji imaju razumijevanje za opšte dobro
- Thelen i Steinmo tvrde da ljudi ne zastanu pri svakom izboru koji učine u životu pomišljajući na koji način će to maksimizirati njihov interes. Umjesto toga, većina ljudi najčešće se pridržava socijalno definisanih pravila.
- Dunleavy prihvata činjenicu da će birokrate nastojati da se bave sebičnim aktivnostima čiji je cilj maksimiziranje njihove dobrobiti. Međutim, on dokazuje da odgovor na pitanje hoće li to značiti maksimiziranje veličine njihove organizacije zavisi od zadatka njihove organizacije, spoljnim pritiscima na nju, i od njihove uloge u organizaciji.

OGRANIČENJA PRISTUPA UTEMELJENIH NA RACIONALNOM IZBORU

- Iako je moguće teoriju racionalnog izbora suprotstaviti teorijama koje naglašavaju determiniranost interesa, neobična funkcija te teorije je njen oblik determinizma.
- Hay tvrdi da racionalizam teorije racionalnog izbora poriče da agenti čine ikakav smisleni izbor u trenutku strateškog razmišljanja. On se oslanja na pogrešnu praktičnu pretpostavku da će pojedinci u datom kontekstu uvijek izabrati istu (racionalnu) opciju.
- Jones i Cullis rezultate psiholoških istraživanja nastoje primijeniti na ekonomske analize motivacije. Ipak, Hayeve oštre kritike determinizma svakako i dalje vrijede jer ono što je determinisano može varirati.
- Strategije nadzora birokrata i stručnjaka koje pretpostavljaju da je sebični interes glavna motivacijska snaga šalju poruku da se zvaničnik ne smatra pouzdanim.
- Self smatra da je problem „moralnog hazarda“ u tome što će birokrata uvijek nastojati zastupati svoje lične želje. Službenik s vremenski ograničenim ugovorom će biti manje predan javnoj službi.

Integrisanje teorijskih pristupa

Pojednostavljeni i preoblikovani prikaz pristupa procesu stvaranja politika

	Strukturisana moć	Fragmentisana moć
Distribucija moći je relativno ravnomjerna	1. predstavnička vlast u kojoj jedinstvena izvršna vlast reaguje na volju naroda	2. pluralistička vlast u kojoj volja naroda prevladava nadmetanjem grupa
Distribucija moći je relativno neravnomjerna	3. vlast neizabrane elite ili u rukama spoljnih uticajnih činioca	4. nepredvidiva i haotična vlast, izložena višestrukim pritiscima

1. Institucije vlasti su važne, ali ih treba posmatrati sa sumnjom. Diskursi i ideologije koje ih okružuju, mogu biti važnije od njihovih formalnih odrednica.

3. Moć je neravnomjerno raspodijeljena unutar i van vlasti, te utiče na ono što je na dnevnom redu, na kontekst i proces donošenja odluka.

2. Postoji nadmetanje među grupama koje nastoje uticati na vlast, biće organizovano u mreže koje uključuju interese aktera unutar vlasti, kao i onih vani.

4. U procesu stvaranja politika mnogo je zbrke, ali se ipak može identifikovati izbor koji prave akteri sa mogućom sposobnošću učenja iz prethodnih događaja i izbora.

Novi pogled na različita stajališta o procesu stvaranja politika

- Hill smatra da su nejednakosti u moći velike, ali da treba biti skeptičan u pogledu stepena koncentracije moći.
- Postoji mišljenje da u sistemu javnih politika postoje i mjera haosa i elementi izbora. Haos pogoduje nekim interesima više nego drugima, a neki akteri imaju više prilika za izbor ili uticanje na njega nego drugi.
- Jedna od teškoća pri usklađivanju dokaza o stabilnosti i dokaza o promjenama koje se nalaze u središtu diskursa društvenih nauka je potencijalna kontradikcija između onih koji naglašavaju faktore koji doprinose stabilnosti u sistemu i onih koji naglašavaju neizvjesnost i tačke u kojima izbor ima presudnu važnost.
- Farnsworth smatra da najveći pomak koji su pluralisti učinili u prihvatanju teze o povlaštenim interesima bilo je uočavanje važnosti strukturalne moći za uticaj preduzetnika na posljedice javnih politika.
- Strukturalna moć proizilazi iz vlasništva i kontrole nad kapitalom i nejednakog odnosa zavisnosti država i zaposlenih od kapitalista.
- Moć djelovanja ostvaruje se djelovanjem pojedinačnih poslovnih ljudi, kompanija ili preduzetničkih udruženja.

Razmatranje stanovišta uz pomoć primjera

- **Zakon o pravu na slobodno kretanje** – mjera obećana programom Laburističke stranke iz 1997. godine, odražavala je dugotrajni interes nekih grupa na političkoj ljevici koji je poticao još od protesta vezanih za problem dopuštanja pristupa otvorenim pustopoljinama iz 1930-tih godina.
- Nasuprot tome, **obećanje o sprečavanju siromaštva djece** proizlazi iz govora premijera 1997.godine, ali se ne nalazi u programu stranke. Nasuprot tome, nova obaveza vlade - povećanje broja radnih mjesta, olakšala je napredak prema prevladavajućoj reakciji na dato obećanje, a to je bilo nastojanje da se poveća zapošljavanje siromašnih.
- Od javne politike koja se odnosi na **pravo na slobodno kretanje** korist su imali oni građani kojima je omogućen veći pristup pokrajinskim zemljištima. Obije strane, onu koja je dobila i onu koja je izgubila, su zastupale jake interesne grupe.

Razmatranje stanovišta uz pomoć primjera

- Istraživanje siromaštva u SAD-u, je zbunjujuće jer ne razlikuje strah od pobune od izborne moći. Usvajanje predizborne strategije usmjerene na medijskog birača, siromašnima nudi malo iako postoji velika vjerovatnoća da će im trebati glasovi siromašnih. .
- Problem koji treba objasniti sadržan je s jedne strane, u uspješnosti stavljanja pitanja siromaštva na dnevni red, a s druge strane, u neuspjehu bilo kakvog znatnijeg pomaka naprijed u rješavanju tog pitanja. Ako je uspjeh ostvaren on se odnosio na povećanje zaposlenosti, a ne za povećanje naknada za siromašne.
- Bez obzira na uočene razlike, proučavanje područja javnih politika nudi nam:
 - pitanja vezana za način na koji problemi dolaze na dnevni red;
 - pitanja vezana za njihovo napredovanje nakon dolaska na dnevni red;
 - pitanja vezana za implementaciju i operacionalizaciju mjera.