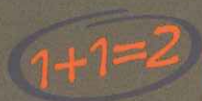


CeSIDova Mala Biblioteka

MIROSLAV PROKOPIJEVIĆ

POLITIČKA

TRŽIŠTA



CeSID

CENTAR ZA SLOBODNE SZBOPE I DEMOKRACIJU



POLITIČKA

izdavač

**CENTAR ZA SLOBODNE IZBORE
I DEMOKRATIJU**

za izdavača

Dr Slobodanka **Nedović**

urednik Male biblioteke

Dr Marijana **Pajvančić**

design

Branko **Gavrić**
TOTAL DESIGN

layout

Ferenc **Laslofi**
TOTAL DESIGN

lektor i korektor

Vidojko **Jović**

štampa

Tipografic, Beograd

tiraž

500 primeraka

Beograd

maj 2002.

Objavljivanje ove
publikacije
omogućila je
Evropska komisija



CeSID

Kralja Milutina 21/V, 11000 Beograd, Yugoslavia

(381 11) 32 35 436, 33 42 762, 33 42 771, 33 43 553 • <http://www.cesid.org> • e-mail: cesid@cesid.org.yu • cesid@bitsyu.net

Miroslav Prokopijević

TRŽIŠTA

Direktor CeSID-a

Dr Slobodanka Nedović

Članovi Upravnog odbora CeSID-a

Marko Blagojević

Aleksandar Bratković

Danko Ćosić

Dr Zoran Lučić

Dr Marijana Pajvančić

Miloš Todorović

Tehnički sekretar

Mirjana Popović Gavrić

Članovi Saveta CeSID-a

Dr Radovan Bigović

Vuk Bojović

Branislav Čanak (UGS Nezavisnost)

Dr Mijat Damjanović

Dr Srđan Darmanović

Vladan Gajić

Dr Vladimir Goati

Dr Lav Ivanović

Nikola Kusovac

Dr Slobodanka Markov

Stojmir Matejić (Nezavisni sindikat penzionera Srbije)

Dr Vojislav Milovanović

Dr Veselin Pavičević

Dr Jelica Petrović

Dr Dejan Popović

Dr Dragoljub Popović

Dr Milan Popović

Miroslav Todorović

Dr Zoran Tomić

Dr Vučina Vasović

Dr Duško Vranješ

Dr Dragica Vujadinović-Milinković

SADRŽAJ

1. Uvod	7
2. BIRAČI	13
3. VAŽNOST SREDNJEG BIRAČA	17
4. RACIONALNA IGNORANCIJA	21
5. RACIONALNOST BIRAČA.....	25
6. EKONOMSKE I NEEKONOMSKE TEORIJE PONAŠANJA BIRAČA	29
7. POLITIČARI I STRANKE	33
8. BIROKRATIJA.....	43
9. DEMOKRATIJA I NJENI OBLICI	47
10. EFIKASNOST DEMOKRATSKOG ODLUČIVANJA.....	51
11. PRIVREDNA I POLITIČKA TRŽIŠTA.....	59
12. ZAKLJUČAK.....	67
13. Literatura.....	69

UVOD

Promene usvojene većinskim glasanjem su same ograničene; kao što se ističe, one zamenjuju metke glasačkim listićima.

K. Fridrih (C. Friedrich), 1996, 190.

Politika je veština traženja nevolje, koja se nalazi svuda, pogrešno dijagnostizira i gde se primenjuje pogrešan lek.

Gručo Marks (Groucho Marx)

Uobičajeno se smatra da je država ustanova koja je bitno različita od ostalih, jer je sveto mesto zastupanja nacionalnih i javnih interesa, da su političari neka posebna bića nalik na svece koji neprestano bdiju nad „nacionalnim interesom“ ili „javnim dobrom“, a da birači glasaju za programe koji najviše unapređuju javne ili nacionalne interese. Težnja da se stvari shvate na taj način nije problem po sebi, ali ako se stvari posmatraju iz tog ugla postaje teško da se objasne stvarna zbivanja u državama, dok je praktično nemoguće shvatiti zašto dolazi do teških poremećaja u radu država, njihovih agencija, političara i birokrata. Navedeno shvatanje je pogrešno iako ga je podržavao dobar deo političkih teorija, prema kojima je čovek po prirodi dobar. Teške zloupotrebe države, njenih ustanova i fondova, široka represija, masovna pojava političara koji javne položaje koriste za unapređenje svojih a ne opštih interesa, kratkovidost birača i glasanje za čudne programe, težnje interesnih grupa da po cenu opšte štete dođu do pogodnosti za svoje članove - bile su otrežnjujuće pojave koje

su iziskivale reviziju idealističkih predstava o državi i njenim glavnim akterima. Ta revizija, naravno, ne zahteva da se ode u drugu krajnost i kaže kako je čovek po prirodi loš. Ona, međutim, zahteva da se rdave evidencije uzmu u obzir i da se pravila i ustanove uspostavljaju u skladu sa dostupnim evidencijama. Dakle, umesto da se spekulise da li je čovek po prirodi loš ili dobar, razumno je da se glavna pravila i ustanove postavljaju tako da je rizik od zloupotreba države i javnih položaja što manji, bez obzira na to da li je čovek po prirodi ovakav ili onakav, da li su političari pametni i dobri ili ne, da li su birači razumni ili ne. To praktično znači da bi osnovna društvena pravila trebalo da budu kompromis dva načela. Prvo, da se onima koji su izabrani ostavi dovoljno prostora da bi mogli da sprovode politiku za koju su izabrani. Drugo, da se njihovo delovanje tako ograniči da su što manje štetni za pojedince, firme, organizacije i čitavo društvo kojim vladaju. Veliki rizici koji mogu da proizađu iz velikih ovlašćenja onih koji vladaju nastaju usled velike koncentracije moći u njihovim rukama. S obzirom na to, možda je kroz ustanove početno bolje naglasiti elemente drugog, nego prvog načela. Lako je kasnije izvršiti korekcije u korist prvog načela, ako se utvrdi da su neophodne, ali je veoma teško kasnije ograničavati vlast onih koji su početno dobili velika ovlašćenja. Od toga kakav će se kompromis naći između prvog i drugog načela, na odlučujući način zavisi kako će izgledati i demokratija i vladavina prava u nekoj zemlji. Tema ove knjige nije vladavina prava, a njena tema nije ni demokratija u celini, već samo neki njeni aspekti, ali konsekvence pitanja koja su upravo pomenuta veoma su važne da bi se shvatile stvari o kojima se ovde raspravlja.¹

Nekima će možda čudno izgledati naslov ove knjige. Obično se smatra da su tržišta svojstvena privrednoj aktivnosti, a da politička aktivnost podleže nekim drugim pravilima, koja nemaju mnogo veze sa tržištem. To uverenje je bar delom tačno, ali taj deo nije predmet ove knjige. Tačno je da na tržištu dominiraju slobodne akcije aktera, dok je delovanje države zasnovano na komandama ili naredbama, koje su uokvirene zakonom i za čije izvršavanje postoji prinudni aparat. Za razliku od tržišta, gde su vođeni svojim interesima, pojedinci su u domenu gde deluje država često prinuđeni da postupaju drugačije nego što im nalažu njihovi lični interesi. Iako je država stvar „vidljive ruke“, dolazak do uprav-

¹ Detaljnije o problemima iz ove knjige se može čitati u: Prokopijević, 2000.

ljačkih položaja u demokratski uređenoj državi jeste stvar konkurencije, i u tom pogledu možemo govoriti o političkim tržištima, na kojima se birači pojavljuju u ulozi kupaca, a političari u ulozi prodavaca, stranke u funkciji firmi, a političke kampanje imaju funkciju koja je ekvivalentna marketingu na privrednim tržištima. Naravno, da bi se te pojave razumele, potrebno je vratiti se na početak, na pojedinca, njegovo okruženje i potrebu pronalaženja mehanizama društvenog odlučivanja.

Kada bi postojali sasvim odvojeno od drugih, poput Robinsona Krusoa, pojedinci bi živeli u svojim privatnim svetovima, koje bi mogli da urede onako kako to jedino oni žele. Pojava drugog pojedinca u svetu, bilo kog Krusoa, znači da taj svet postaje društveni, pošto se već skup dva pojedinca koji nisu međusobno izolovani smatra minimalnim društvom. Pojedinci danas najčešće žive u mnogoljudnim zajednicama koje po brojnosti znatno prevazilaze minimalna društva, poput onoga u kojem Robinsonu društvo eventualno pravi samo njegov saputnik Petko.

Ako ne žele da žive u anarhiji ili neodlučnosti, pojedinci kao društvo moraju odlučiti o pravilima međusobnog ophođenja i odlučivanja. Odluka o načinu društvenog odlučivanja nekada je doneta na osnovu niza kontigencija: odlučivali su vladari ili uske grupe oko njih, koje su na vlast najčešće dolazile nasleđivanjem prestola, a ponekad prevratima i spoljašnjim osvajanjima. Trebalo je da pojedinci postanu slobodni, a da društva postignu visok stepen zrelosti da bi uopšte počela da traže a kasnije i usavršila valjan i nezavisan postupak pomoću kojeg će donositi odluke o stvarima od zajedničkog interesa. U današnjim demokratijama se koriste različiti postupci za donošenje ključnih društvenih odluka, a opšti izbori su verovatno pojedinačno najznačajniji.

Demokratija znači vladavinu naroda, što se u praksi svodi na „vladavinu većine“, za razliku od vladavine pojedinca ili neke grupe. Za razliku od parne mašine ili mikroprocesora, za koje tačno može da se kaže ko i kada ih je izumio, to ne može da se kaže za demokratiju, kao ni za podelu vlasti, vladavinu prava ili ustanove tržišne privrede, pošto su sve te ustanove nastale postepeno i spontano.

Birači i stranke su osnovni akteri političkog odlučivanja, iako u njemu učestvuju i drugi, kao što su grupe za pritisak, građanske inicijative, agencije za istraživanje javnog mnjenja i politički konsalting, nevladine organizacije (NVO), stručnjaci raznih profila, masovni mediji. Mnogi smatraju da se na privrednim tržištima lju-

ljačkih položaja u demokratski uređenoj državi jeste stvar konkurencije, i u tom pogledu možemo govoriti o političkim tržištima, na kojima se birači pojavljuju u ulozi kupaca, a političari u ulozi prodavaca, stranke u funkciji firmi, a političke kampanje imaju funkciju koja je ekvivalentna marketingu na privrednim tržištima. Naravno, da bi se te pojave razumele, potrebno je vratiti se na početak, na pojedinca, njegovo okruženje i potrebu pronalaženja mehanizama društvenog odlučivanja.

Kada bi postojali sasvim odvojeno od drugih, poput Robinsona Krusoa, pojedinci bi živeli u svojim privatnim svetovima, koje bi mogli da urede onako kako to jedino oni žele. Pojava drugog pojedinca u svetu, bilo kog Krusoa, znači da taj svet postaje društveni, pošto se već skup dva pojedinca koji nisu međusobno izolovani smatra minimalnim društvom. Pojedinci danas najčešće žive u mnogoljudnim zajednicama koje po brojnosti znatno prevazilaze minimalna društva, poput onoga u kojem Robinsonu društvo eventualno pravi samo njegov saputnik Petko.

Ako ne žele da žive u anarhiji ili neodlučnosti, pojedinci kao društvo moraju odlučiti o pravilima međusobnog ophođenja i odlučivanja. Odluka o načinu društvenog odlučivanja nekada je doneta na osnovu niza kontigencija: odlučivali su vladari ili uske grupe oko njih, koje su na vlast najčešće dolazile nasleđivanjem prestola, a ponekad prevratima i spoljašnjim osvajanjima. Trebalo je da pojedinci postanu slobodni, a da društva postignu visok stepen zrelosti da bi uopšte počela da traže a kasnije i usavršila valjan i nezavisan postupak pomoću kojeg će donositi odluke o stvarima od zajedničkog interesa. U današnjim demokratijama se koriste različiti postupci za donošenje ključnih društvenih odluka, a opšti izbori su verovatno pojedinačno najznačajniji.

Demokratija znači vladavinu naroda, što se u praksi svodi na „vladavinu većine“, za razliku od vladavine pojedinca ili neke grupe. Za razliku od parne mašine ili mikroprocesora, za koje tačno može da se kaže ko i kada ih je izumio, to ne može da se kaže za demokratiju, kao ni za podelu vlasti, vladavinu prava ili ustanove tržišne privrede, pošto su sve te ustanove nastale postepeno i spontano.

Birači i stranke su osnovni akteri političkog odlučivanja, iako u njemu učestvuju i drugi, kao što su grupe za pritisak, građanske inicijative, agencije za istraživanje javnog mnjenja i politički konsalting, nevladine organizacije (NVO), stručnjaci raznih profila, masovni mediji. Mnogi smatraju da se na privrednim tržištima lju-

di ponašaju egoistično, a da na političkim tržištima slede neku drugu logiku, umereni egoizam ili čak altruizam, što je pogrešno, jer na oba tržišta pojavljuju se isti ljudi i nema osnova za shvatanje da oni menjaju prirodu i ponašanje, mada njihovi podsticaji i motivi mogu biti nešto izmenjeni. Cilj glasača je njihova relativno kratkoročna korist onako kako je sami vide, a cilj političara je da budu (re)izabrani.

Kao što prodavce i kupce možemo smatrati osnovnim akterima uobičajenih ekonomskih tržišta, koji generalno formiraju ponudu i tražnju, nešto slično možemo reći za birače i stranke na političkim tržištima. Za birače se smatra da predstavljaju tražnju, a za političare da čine ponudu. Ponekad se kaže da su političari preduzetnici, stranke firme, a glasači kupci. Naravno, između političkih i ekonomskih tržišta osim sličnosti postoje izvesne razlike, o čemu će biti reči u poglavlju 11.

Broj relevantnih političkih stranaka u nekoj zemlji relativno je mali, često su to samo dve ili tri stranke, ređe ih je pet-šest, a birača ima mnogo više, zavisno od veličine populacije. Njihov broj se već u slučaju malih zemalja meri milionima, a u slučaju većih zemalja desetinama ili stotinama miliona. Izuzev ako se među biračima ne pretpostavi i inače malo verovatna uniformnost ukusa, mala je verovatnoća da se preferencije stranaka i birača sasvim podudaraju. Ako ne mogu da nađu stranku koja tačno odgovara njihovom političkom ukusu, birači su prinuđeni da traže stranku koja je najbliža njihovim preferencijama. To, naravno, čini različitim privredno tržište od političkog tržišta, pošto „glasačka kutija proizvodi jednoobraznost bez saglasnosti, a tržište saglasnost bez jednoobraznosti“.² Ponuda dobara na političkim tržištima nije tako fleksibilna kao na privrednim, jer su birači prinuđeni da kupuju snopove ili pakete politika koje se odnose na razne stvari. Ponekad bi biračima odgovaralo nešto iz paketa jedne, a nešto iz paketa druge stranke, ali ako neka treća stranka ne nudi takvu kombinaciju, oni moraju da se odluče prema tome šta im je važnije, tj. prema čemu imaju manje rezervi. Svođenje ponude na političkom tržištu na nekoliko stranaka je u funkciji pojednostavljivanja političkog odlučivanja.³ Kada bi broj stranaka bio nekoliko desetina ili stotina, bilo bi veoma teško uporediti njihove programe i ostale

² Up. Friedman, M. i R., 1996, 84.

³ Ovde se misli na slobodan i spontan proces smanjivanja broja stranaka, a ne na svođenje broja stranaka odlukom autoritarne vlasti.

informacije koje su relevantne za odlučivanje i izbor birača.

Nesputana politička konkurencija odgovara slobodnom tržištu, dok monopol odgovara političkoj diktaturi. Postojanje monopola na tržištu ne samo da ukida slobodu izbora, nego dovodi do pada kvaliteta roba uz veće troškove, te vodi neefikasnosti. Na političkom tržištu po pravilu postoji samo jedan monopolista. Privredni monopolista želi samo vaš novac, dok politički monopolista želi da diktira sve vaše ključne životne izbore. Zato su diktature nepoželjne i zato ih ogromna većina ljudi ne prihvata. Odsustvo monopola još uvek ne znači slobodnu konkurenciju. Može se desiti da je političko tržište podeljeno na par stranaka, ali da na njemu ne postoji sloboda ulaska (formiranja novih stranaka). Takođe je moguće da je politička konkurencija ograničena odlukom nekog autokrate na samo određene teme. Sve dok nema jednake slobode ulaska u igru, gde novu stranku ništa ne sprečava sem cene koju mora da plati da bi postala efikasan rival svojim konkurentima, i dok političko nadmetanje nije otvoreno za sve ključne teme, za stranačku scenu se ne može reći da je stvar slobodne političke konkurencije, a za izbore se ne može reći da su slobodni i poštjeni.

2. BIRAČI

Birači su oni pojedinci iz neke zajednice koji imaju pravo glasa na izborima. U svakom društvu opšte pravo glasa podleže izvesnim ograničenjima, kao što su uzrast (obično 18-21 godina)⁴, mentalno stanje (teški mentalni bolesnici obično nemaju biračko pravo), društveni status (ponekad pravo glasa nemaju samo pojedinci na izdržavanju kazne za neka krivična dela). U nekim zemljama se iz skupa birača isključuju predstavnici pojedinih profesija ili grupa, poput vojske i policije (to je slučaj u Venecueli, Kolumbiji, itd.) ili sudije i zvaničnici na izborima (npr. Kanada). Žene nisu imale pravo glasa do 1944. u Francuskoj, do 1946. u Japanu, Italiji i Venecueli, do 1948. u Belgiji i čak do 1971. u Švajcarskoj. Skitnice i pijanice ni danas nemaju pravo glasa u nizu zemalja poput Finske i Holandije, a prostitutke u Italiji i Belgiji. Prastanovnici Australije (Aboridžini) dobili su pravo glasa 1967, a crnci u SAD su formalno pravo glasa dobili 15. amandmanom 1870. godine. I posle toga su mnoge savezne države u SAD donosile propise da spreče ili obeshrabre glasanje obojenih birača.

Ograničavanje biračkog prava najviše pogoduje pojedincima koji već imaju biračko pravo, usled čega vrednost njihovog pojedinačnog glasa raste. I obrnuto, pri širenju biračkog prava vrednost glasa dotadašnjih birača se smanjuje.

Kao što na privrednim tržištima potrošači imaju određenu kupovnu snagu, tako i na političkim tržištima svaki birač raspoláže izvesnom moći koja mu omogućava da u procesu odlučivanja utiče na krajnji izborni rezultat. Glas birača je ono što mu daje krajnju kontrolu nad izabranim predstavnicima i njihovim politikama. Ali dok birači kao celina imaju veliku političku snagu i u stanju su da iz osnova promene ne samo političku garnituru na vlasti već i neke važne ustanove, jedan glas među mnoštvom

4 Najniža poznata starosna granica iznosi 10 godina i važi u jednom plemenu u severnoj Novoj Gvineji (up. Tullock 1998, 98), dok je najviša starosna granica za priznavanje statusa birača iznosila 27 godina (važila u više zemalja u XIX veku) i 25 godina (u Japanu pre Drugog svetskog rata).

drugih ima mali uticaj na konačni izborni ishod.

Da bi bili izabrani, političari i stranke su prinuđeni da se nadmeću za glasove birača. Neki oblici nadmetanja su zakoniti ili bar legitimni, a drugi nisu. Kada bi kandidati za izabrane predstavnike imali pravo da kupuju glasove za novac, onda bi to bar za imućnije kandidate bio jedan od osnovnih načina dolaska na javne položaje. Protiv direktne kupovine glasova obično se ističu snažni moralni razlozi. Iako bi ona predstavljala značajan izdatak za kandidate, pa bi to bio dokaz da ozbiljno nameravaju da sprovedu politiku za koju se zalažu (što ne isključuje i njihovu eventualnu veliku ličnu korist), postojao bi značajan rizik od namećanja određene volje i nepotrebnih troškova drugim pojedincima od strane tako izabраних predstavnika. Razna društva su imala loša iskustva sa koncentracijom ekonomske i političke moći u istim rukama, a Fridmen kaže da to vodi tiraniji. Glasovi se mogu kupovati tako što će pojedinac izaći na birališta i glasati kako se obavezao, a moguće je da predmet kupovine bude i neizlazak na izbore.⁵ Sa biračkom apstinencijom očito se lako može manipulirati i to je jedan od razloga što je ona nekada kažnjavana čak i zatvorom ili nemogućnošću obavljanja određenih poslova. Ta praksa je postepeno nestajala kako se demokratija u nekoj zemlji stabilizovala. Novčane kazne su obrazlagane potrebom da se nadoknadi manjak motiva kod birača da glasaju i time proizvede utisak da oni imaju racionalan razlog da se pojave na biralištu. Tog motiva ne bi bilo da nema kazne, jer svako glasanje košta birače, posebno ih košta ako hoće da se detaljno obaveste o kandidatima, a težina individualnog glasa je mala da bi se to ulaganje isplatilo. Za birača bi najbolje bilo da on ne glasa, a da rezultat glasanja ostalih birača bude onakav kakav bi on hteo.

Prema nekim istraživanjima, što je veća populacija manji je procenat birača koji izlaze na izbore. Stabilizovanje demokratije u nekoj zemlji takođe povećava biračku apstinenciju, tako da po pravilu od nje danas najviše „pate“ najstarije i najstabilnije demokratije. Apstinenciju stimuliše više faktora. Prvo, birači mogu da dođu do zaključka da su njihove lične preferencije predaleko od svih dostupnih kandidata i stranaka, te da usled toga treba da se

⁵ Na Tajvanu su u vreme ograničene demokratije kandidati za javne položaje kupovali glasove onih birača za koje su pretpostavljali da bi glasali protiv njih tako što su im u zamenu za određenu sumu novca uzimali lične isprave bez kojih ovi nisu mogli da glasaju. Posle izbora su isprave vraćane.

uzdrže od izbora. Ta pojava je poznata kao uzdržavanje ili otuđene birača. Drugo, biračima kandidati i stranke mogu biti veoma slični, tako da nema velike razlike ko bi bio izabran. Ova pojava je poznata kao ravnodušnost ili indiferentnost birača i do nje uglavnom dolazi u slučaju kada postoje samo dve stranke koje nastoje da se, što je više moguće, približe srednjem glasaču. Nadalje, jedan broj birača smatra da je tako solidno ukorenjen na tržištu i u društvu da nema potrebe da glasa za bilo koju stranku, jer mu pobjeda bilo koje od njih ne povećava dobit, kao što mu ni poraz bilo koje od njih ne donosi gubitak. Broj ovakvih birača je po pravilu utoliko veći što je privreda u nekoj zemlji nezavisnija od politike. Podudaranje lokalnih sa predsedničkim ili izborima u federalnoj jedinici povećava procenat birača koji izlaze na izbore (engl. *turnout*), tj. smanjuje biračku apstinenciju.

3. VAŽNOST SREDNJEG BIRAČA

Pri većinskom odlučivanju posebno veliku težinu imaju preferencije tzv. srednjeg glasača (engl. *median voter*). Teorema srednjeg glasača kaže da srednji glasač ima odlučujuću ulogu na političkom tržištu. To praktično znači da ostali birači, koji su levo ili desno od srednjeg birača, mogu da se kreću u bilo kojem pravcu pod uslovom da se ne menjaju strane u odnosu na srednjeg birača, a da to ne utiče na ishod glasanja.

Ako, recimo, petorica generala (označimo ih slovima x, y, z, v, w) treba da odluče koliko će aviona njihova vojska kupiti i ako su njihove preference redom 4, 10, 16, 7, 5, onda će preferenca generala v postati i društvena preferenca, tj. odluka petočlanog kolegijuma generala, iako svaki od njih ima samo po jedan glas. To znači da će se kupiti 7 aviona, iako su se predlozi nalazili u rasponu od 4 (što je predlagao general x , koji se može označiti kao „golub“ ili kao štedljiv) do 16 (rasipni „jastreb“, general z). Borba za pobedu na izborima jeste borba za pridobijanje srednjeg birača, pošto on dominira političkim tržištem. Srednji glasač se ne računa prema modu, aritmetičkoj i geometrijskoj sredini, već prema medijani.⁶

Teorema o odlučujućoj ulozi srednjeg glasača važi samo pod određenim uslovima. Pojedinačne preferencije moraju biti poređane duž jedne dimenzije (vektora) i krivulja koja prikazuje njihov raspored mora imati samo jedan vrh (engl. *single peaked*). Naravno, krivulja može ali ne mora biti pravilna poput prevrnutog zvona. Ona može biti deformisana na jednu ili obe strane u odno-

⁶ To je srednja vrednost brojnog obeležja koja deli jedinice statističke mase - gde su obeležja poređana po veličini - na dva jednaka dela, na taj način da se u jednom delu nalaze jedinice koje imaju jednaku ili manju brojnu vrednost od medijane, a u drugom delu jedinice čija je brojna vrednost jednaka ili veća od medijane. Ako uzmemo da je k neki ceo broj i da je broj jedinica N neparan, tj. da važi $N=2k+1$, onda je jedinica $k+1$ medijana. Ako je broj jedinica paran, tj. $N=2k$, medijana se nalazi između k i $k+1$, usled čega nije tačno određena kao u prethodnom slučaju. Na primer, za niz 2, 5, 8, 14, 228, 530 - tj. za niz sa parnim brojem elemenata - medijana se nalazi između 8 i 14 i iznosi 11. Pošto kod izračunavanja vrednosti medijane ne učestvuje svaki od elemenata brojnog niza, to ova mera nije osetljiva na ekstremna odstupanja.

su na oblik prevrnutog zvona i time vrlo nepravilna, ali ne sme imati više od jednog vrha. Slučaj preferencije sa dva vrha je u pitanju kada se grupa birača podeli, tako što je jedan deo, na primer, za znatnu rekonstrukciju ulica, a drugi za odsustvo bilo kakvog ulaganja u te svrhe. Apstinenti na izborima, tj. birači koji se u nekom auditorijumu uzdrže od glasanja, ne ulaze u računicu srednjeg birača. Pretpostavlja se i da birači imaju različite, a ne iste preferencije. Pri istim preferencijama nema krajnjih, pa nema ni srednjeg položaja. Položaj srednjeg glasača je takav da on ne može da izgubi pri odlučivanju većinom.

Pošto je uloga srednjeg birača dominantna na političkom tržištu, to kandidati i stranke nastoje da zauzmu poziciju srednjeg glasača ili da mu se bar, što je više moguće, približe. Ako se srednji glasač pomeri ulevo ili udesno, kandidati i stranke u tome moraju da ga slede, inače im preti gubitak glasova i izbora. Zato se generalno smatra da srednji glasač određuje politiku u zajednici koja je demokratski uređena.

Teorema o srednjem glasaču važi kada je raspodela glasova normalna - recimo, kada su preferencije birača poredane u jednom kontinuitetu tako da krivulja ima oblik zvona sa jednim vrhom ili bilo koji drugi oblik sa jednom kulminacijom. Ali ako su birači uglavnom koncentrisani na dva međusobno udaljena dela političkog spektra, tako da krivulja deluje kao dva međusobno odmaknuta zvona (recimo, levi i desni centar), onda stranke moraju da napuste jedinstvenog srednjeg glasača i da se opredele za srednjeg birača levog ili desnog centra, kako bi избегле lošu prođu na izborima. U takvoj situaciji će pobediti onaj „centar“ koji ima više birača, pod uslovom da je biračka apstinencija u oba centra slična.

Na izborima se ne odlučuje samo o jednom pitanju, kao što je to slučaj na referendumu. Jedan te isti birač ne može biti srednji birač za više od jednog pitanja, osim slučajno. Takođe je samo slučajno moguće da se srednji birač podudara za sva važnija pitanja koja utiču na ishod izbora. Teorema srednjeg birača ima najveći praktični značaj kada jedno određeno pitanje dominira na izborima, pa je srednji glasač u vezi tog pitanja ujedno dominantan na ukupnom političkom tržištu. Ali, kada toga nema, kada je podjednako važno četiri-pet različitih pitanja, tada je potrebno da političari formiraju neku vrstu agregatnog programa ili platforme. Platforma treba da je tako komponovana da omogućuje kandidatu ili stranci koji je zastupaju da sa njom dobije što je moguće više glasova. Za ostvarenje tog cilja je ponekad potrebno napusti-

ti srednjeg birača, koji kao jedinstven i ne postoji jer je raspršen na više različitih srednjih birača, i krenuti u prikupljanje glasova manjina. Ako uspe da prikupi dovoljno manjinskih glasova, takva stranka može da pobedi. Pri tom, ona mora voditi računa o vrsti heterogenosti svog biračkog tela. Za politiku te stranke to može biti „noćna mora“, jer je teško zadovoljiti različite ukuse. Postoji rizik da ovakvu stranku, usled nezadovoljstva njenom politikom ili usled antagonizma među tim grupama, napuste neke od manjina čije poverenje je ranije bila pridobila.

Naravno, postoje i takve preferencije pojedinaca koje ne samo da nisu u stanju da daju srednjeg birača, nego ni da dovedu do bilo kakvog društvenog izbora. Ako se odlučuje po parovima alternativa, i ako je a bolje od b , b bolje od c , i c bolje od a , onda nema pobjednika. Tako nastaje „paradoks glasača“ i društveni izbor se kreće u krugu, što se može prekinuti arbitrarno ali ne i demokratski. U teoriji društvenog izbora jedno vreme se veoma mnogo govorilo o paradoksu glasanja (koji ne treba brkati sa zagonetnim ponašanjem pojedinačnog glasača), i nemogućnosti društvenog izbora. Ma koliko ovaj paradoks bio zanimljiv, do njega u praktičnom životu ređe dolazi, ali zato češće dolazi do toga da pri određenoj konstelaciji preferencija može da postoji više različitih ishoda. Usled toga je veoma važno kako se društveni izbor obavlja, tj. prema kojem izbornom sistemu i ko, koliko i kada ima uticaja na izborni postupak. Naravno, reč je o određenim manipulacijama izbornim postupkom, koje se različito nazivaju - „kontrola agende“ (engl. *agenda control*), strategijsko glasanje (engl. *strategic voting*) i sl. Za ove vrste manipulacija važne su sledeće stvari:

- a) ko ima uticaj na davanje predloga, prethodni izbor kandidata i postupak njihovog izbora;
- b) ko određuje redosled alternativa, kada se pojedine alternative međusobno porede;
- c) koji je broj alternativa koje se mogu staviti na izbor, a koje se eventualno mogu izostaviti.

„Kontrola“ ili „postavljanje agende“ je donošenje odluka o sadržaju i redosledu odlučivanja. Od vrste izbora i prostora za manipulaciju zavisi koliko će ovaj oblik odlučivanja imati uticaja na izborni ishod. Prostor za ovu vrstu manipulacija raste ako se izbori sprovode u više sekvenci umesto jednokratno, kao i ako se odlučuje poređenjem po parovima alternativa, a ne o svim alternativama odjednom. Mogućnost manipulacije je veća u malim komitetima odlučivanja, nego na opštim izborima.

1. 關於... 2. 關於... 3. 關於... 4. 關於... 5. 關於... 6. 關於... 7. 關於... 8. 關於... 9. 關於... 10. 關於... 11. 關於... 12. 關於... 13. 關於... 14. 關於... 15. 關於... 16. 關於... 17. 關於... 18. 關於... 19. 關於... 20. 關於... 21. 關於... 22. 關於... 23. 關於... 24. 關於... 25. 關於... 26. 關於... 27. 關於... 28. 關於... 29. 關於... 30. 關於... 31. 關於... 32. 關於... 33. 關於... 34. 關於... 35. 關於... 36. 關於... 37. 關於... 38. 關於... 39. 關於... 40. 關於... 41. 關於... 42. 關於... 43. 關於... 44. 關於... 45. 關於... 46. 關於... 47. 關於... 48. 關於... 49. 關於... 50. 關於... 51. 關於... 52. 關於... 53. 關於... 54. 關於... 55. 關於... 56. 關於... 57. 關於... 58. 關於... 59. 關於... 60. 關於... 61. 關於... 62. 關於... 63. 關於... 64. 關於... 65. 關於... 66. 關於... 67. 關於... 68. 關於... 69. 關於... 70. 關於... 71. 關於... 72. 關於... 73. 關於... 74. 關於... 75. 關於... 76. 關於... 77. 關於... 78. 關於... 79. 關於... 80. 關於... 81. 關於... 82. 關於... 83. 關於... 84. 關於... 85. 關於... 86. 關於... 87. 關於... 88. 關於... 89. 關於... 90. 關於... 91. 關於... 92. 關於... 93. 關於... 94. 關於... 95. 關於... 96. 關於... 97. 關於... 98. 關於... 99. 關於... 100. 關於...

4. RACIONALNA IGNORANCIJA

Iako pojedinci imaju interes da otkriju kandidate i stranke koji najviše odgovaraju njihovim interesima, njihove mogućnosti u tom pogledu nisu praktično neograničene. Racionalno bi bilo da pojedinci tragaju za informacijama onoliko koliko misle da im sticanje nove informacije više koristi nego što ih košta, tj. najdalje dok se ne izjednače njihova granična dobit i granični trošak.⁷ Onaj deo informacija za koje je pojedinac birač nezainteresovan može se nazvati sferom racionalne ignorancije tog birača. Od pojedinca zavisi gde će taj nivo biti dostignut. Indiferentni birači ne pokazuju volju da steknu novu informaciju i zato se od takvih birača regrutuje jedan deo apstinenata na izborima koji se nazivaju apatičnim biračima. Svojsvo apatičnih birača je da ih informacije uopšte ne zanimaju, dok ostatak izbornih apstinenata ima interes za informacije o kandidatima i strankama, da bi potvrdili razloge svoje apstinencije. Prema brojnim istraživanjima, od birača koji izlaze na izbore najmanju žed za informacijama pokazuju oni koji imaju manje obrazovanja i oni koji su zaposleni na rutinskim poslovima. Posebno neke zajednice, kao što su akademska, medijska ili poslovna, ispoljavaju težnje da dođu do više informacija od onoga čime se zadovoljava prosečan birač. Prirodno je da više zainteresovani budu oni koji zahvaljujući ishodu političkih utakmica više dobijaju ili gube. U skladu s tim pojedinci iz takvih zajednica spremni su da više ulože u sticanje informacija.

Činjenicu da je stepen racionalne ignorancije prosečnog birača veliki, političari i stranke koriste bilo za prikrivanje nepovoljnih informacija o sebi ili za razne manipulacije. Političari i stranke znaju da prosečni birači čine veliku većinu u odnosu na birače kod kojih je zainteresovanost za informacije velika. Drugopomenute birače možemo nazvati informativnim entuzijastima i oni mogu doći do pouzdanije slike o strankama i kandidatima, te us-

⁷ Granična korist (GK) je korist (K) od sticanja dodatne jedinice nekog dobra (x), tj. $GK=DK/Dx$, gde je 'D' 'promena u...'. Granični trošak (GT) je trošak (T) od sticanja dodatne jedinice nekog dobra (x), tj. $GT=DT/Dx$.

led toga predstavljaju potencijalnu opasnost za njih, posebno za njihovu težnju da se prikažu u što je moguće boljem svetlu. Informativni entuzijasti su bezopasni i sasvim neinteresantni za stranke i kandidate, ako tim dodatnim informacijama ne podstiču prosečnog birača da traži više informacija.

Dok se zahvaljujući velikom stepenu racionalne ignorancije prosečan birač uspešno brani od prevelikih troškova koje mu politička utakmica nameće, upravo ta okolnost predstavlja polaznu osnovu za jedan drugi vid troškova koji preti prosečnom biraču. Okolnost da je prosečan birač relativno veliki racionalni ignorant koriste grupe koje se sastoje od nešto bolje obaveštenih pojedinaца. Poseban interes podstiče ove grupe da dođu do više informacija vezanih za unapređenje sopstvenog interesa u eventualno izmenjenim političkim okolnostima i one to znanje kasnije koriste da bi došle do posebnih pogodnosti. Subvencije proizvođačima pšenice ili aviona, ribarima ili samohranim roditeljima primeri su za dobit koju mogu da ostvare.

Osim indirektnog, neke interesne grupe imaju i direktan način da poprave svoj položaj. Pojedinci određenih profesija, kao što su mediji ili nauka, imaju mogućnost da zahvaljujući informativnoj nadmoći u odnosu na većinu drugih pojedinaca snažnije utiču na izbor kandidata i stranaka, pa time i na oblik javnih politika koje će se u budućnosti voditi. To što pojedinci iz profesionalnih razloga imaju više informacija od prosečnog glasača, te i veći uticaj na oblikovanje javnog mnjenja i odluke pojedinaca, nije nešto po čemu se politička tržišta razlikuju od drugih tipova tržišta. Kao što gledaoci pri izboru pozorišta uzimaju u obzir mišljenje pozorišnog kritičara, pri kupovini akcija savet berzanskog stručnaka, pri kupovini kola poznatog auto-novinara, tako glasači poklanjaju pažnju mišljenju političkih analitičara i komentatora pri donošenju političkih odluka.

Jedno od posebno važnih pitanja jeste obaveštenost birača o politikama stranaka i kandidata na izborima. Stepem obaveštenosti je važan jer značajno utiče na opredeljenje birača. Politički analitičari pretpostavljaju da je sa izborom kandidata i stranaka slično kao i sa izborom frižidera, automobila ili turističkog putovanja. Birači sve i kada bi hteli ne bi mogli - sem pojedinci koji se profesionalno bave određenim stvarima - da dođu u posed potpunijih informacija. To nije stoga što ih neko u tome sprečava, mada u rđavo uređenim režimima koji se tek navikavaju na demokratiju i to može biti slučaj, već prosto zbog ograničenja saznanja, raspoloživog

vremena i spremnosti da se time bave. Pojedinaac se ne raspituje o svim finesama frižidera i svim vrstama frižidera pre nego što će kupiti neki od njih, nego pokušava da dobije sumaran pregled nekih najvažnijih svojstava kod frižidera određenih firmi za koje veruje da su bolje od drugih. Najviše dokle racionalan kupac može da ide jeste trenutak kada se njegova granična dobit od izbora frižidera izjednačava sa graničnim troškovima istraživanja o vrstama frižidera i njihovim svojstvima. Naravno, neracionalan kupac može ići i preko te granice. Marketinške poruke tipa „Frižider X troši malo struje, ima veliki kapacitet i dugo čuva svežinu namirnica“ imaju funkciju da kupcu pojednostave odluku. Slično je i sa političkim strankama i kandidatima. Često ni kandidati koji se biraju ne razumeju finese poreskog sistema ili socijalnih programa, već taj posao prepuštaju stručnjacima, a oni jednostavno kažu da su za niže ili više poreze, za skromniji ili skuplji socijalni program. Birači slušaju te poruke i zavisno od svojih preferencija, verodostojnosti kandidata, medijskih mišljenja, razgovora sa prijateljima itd. donose svoje odluke.

Političari i stranke nastoje da iskoriste okolnost što većina pojedinaca nema mnogo entuzijazma da dođe do više informacija, da bi prikrili nepovoljne detalje o sebi ili da bi pružili manje informacija o konkretnim politikama koje nameravaju da vode. To im kasnije omogućava da imaju određene ruke u pogledu raznih političkih opcija. Standardni mehanizmi kojima se koristi visok stepen racionalne ignorancije većine birača jesu slogani kojima se poziva na davanje poverenja nekoj stranci ili kandidatu, bez ikakvih detalja o njima. Oni po pravilu glase: „Glasajte za...“, „Podržite...“, „on(a) će podržati vas“, „Poklonite svoje poverenje...“, „Mi pobeđujemo, svi dobijaju“. Birači mogu da zahtevaju nešto više informacija, ali to ne može ići preko granične dobiti dotičnog birača, inače se on izlaže nepotrebnom trošku, tj. ponaša se iracionalno.

Prethodna razmatranja pokazuju da racionalna ignorancija može da ima različite, a u svakom slučaju značajne posledice po tok i ishod izborne utakmice.

Dva osnovna pitanja vezana za ponašanje birača glase: 1) da li su birači racionalni, i 2) šta je odlučujuće za opredeljenje nekog birača?

5. RACIONALNOST BIRAČA

Načelno su moguće dve pretpostavke o ponašanju birača. Jedna je da se on racionalno odlučuje za neku stranku ili kandidata, a druga je da to čini iracionalno. I u jednom i u drugim slučaju se kao merilo (i)racionalnosti uzima standard kojim se služi birač, a ne neko idealno i spolja nametnuto merilo. Pošto je pitanje (i)racionalnosti subjektivno, pitanje je ne samo da li postoje neki intersubjektivni elementi za procenjivanje (i)racionalnosti izbora, nego i da li takva debata ima smisla? Ono što jednim izgleda iracionalno, drugima može biti savršeno racionalno.

Izbor može biti *iracionalan* usled različitih razloga. Iracionalno je opredeljenje za neku stranku na osnovu nepostojećih ili sasvim irelevantnih razloga. Takođe je iracionalno ako se birač opredeljuje isključivo na osnovu strasti, bez konsultacije razuma. U iracionalna biračka opredeljenja računaju se i glasovi za marginalne i egzotične stranke, poput onih koje obećavaju da posle pobeđe na izborima svoje zemlje premeste na lokacije koje su geografski povoljnije ili stranke „jogi letača“, koja obećava da će posle pobeđe na izborima sve ljude naučiti da lete poput ptica. Slučajan izbor se zbog takvog načina donošenja odluke smatra lošim, mada sam izbor koji se tako napravi ne mora biti ni loš ni iracionalan. Da bi opredeljenje birača bilo racionalno, opcija za koju se odlučuje mora biti u granicama izvodljivog. Od načelno neizvodljivog programa valja razlikovati stranke koje su male i koje se koncentrišu na neke specifične probleme. Takve stranke po pravilu ne mogu dobiti veliki broj glasova, jer se obraćaju specifičnim grupama koje pojedinačno uzete imaju mali broj birača. U opštem smislu, birač je iracionalan ako se ne odlučuje na osnovu svojih ključnih interesa, već na osnovu nečeg drugog. Naravno, i kada se izjašnjava na iracionalan način birač ima potpuno pravo da tako postupi.

Ponašanje birača se može smatrati *racionalnim* ako na njegovo opredeljenje odlučujuće utiču njegovi ključni interesi. Šta su ključni interesi birača, to zavisi od izbora životnog puta i vrednosti. Naravno, ima mnogo više opcija koje su pojedincima dostupne u

životu nego što ima značajnijih stranaka i javnih politika za koje se mogu opredeliti. To znači da birački izbor neminovno iziskuje traganje za najsirodnijom ili najmanje udaljenom strankom. Pojedinci su kao birači primorani da izvrše svođenje svojih interesa, a ponekad su primorani i da se opredele samo za ono što im je najvažnije, dok sve drugo moraju da ostave po strani. Nekada je moguće da na političkom tržištu i ne postoji stranka koja nudi ono što je nekim biračima najvažnije. Recimo, ako je nekim biračima veoma stalo do zaštite životne sredine, a na tržištu ne postoji neka iole značajnija ekološka stranka, onda su oni prinuđeni da glasaju za neku drugu stranku koja ima najviše programskih elemenata ekološke stranke. Birači koji predstavljaju manje grupe u pogledu izbora su u lošijem položaju od birača koji predstavljaju veće grupe. Do toga dolazi zahvaljujući logici političke utakmice, po kojoj veći broj glasova ima veću političku težinu. Ipak, čim se pojavi dovoljno veliki broj birača za neku opciju koja nije predstavljena u obliku stranke, na tržištu će se ili pojaviti i odgovarajuća stranka sa motivom da dobije te glasove ili će postojeće stranke napraviti modifikacije u svojim programima kako bi privukle te birače. Kao i na privrednom tržištu, gde ima tražnje naći će se i ponuda.

Ako se pojedinac na privrednim tržištima ponaša u osnovi racionalno, onda bi to trebalo da važi i za pojedinca u ulozi birača. Pretpostavka o racionalnom ponašanju birača navodi da će birač izaći na birališta samo ako time dobija, tj. ako je njegova dobit veća od oportunitetnog troška⁸ pri glasanju. Trošak i dobit se izračunavaju kao monetarni izraz razlika među ponuđenim alternativama, pomnožene verovatnoćom da glas određenog birača bude odlučujući. Dobici i gubici u takvim situacijama su racionalna očekivanja pojedinaca, a ne nešto što je sasvim izvesno. Uzmi-mo da na izborima postoje dve stranke (x , y), da za nekog pojedinca i pobjeda stranke x u predstojećem periodu vredi 100.000 (označimo tu vrednost sa V_1), a pobjeda stranke y samo 20.000 (V_2) dinara. U slučaju pobjede stranke x pojedinac i će uživati veći dohodak: $V_1 - V_2 = 100.000 - 20.000 = 80.000$. Kada bi samo pojedinac i odlučivao o izboru između x i y , onda bi glasao za x i njegov glas bi „vredno“ 80.000 dinara. Ali ako bi pored njega bilo još devet drugih birača, onda bi vrednost svakog od njihovih glasova

⁸ Oportunitetni trošak je generalno trošak propuštene prilike, a to ovde znači trošak onog drugog što bi pojedinac mogao da uradi umesto da ide na glasanje.

va morala da se nađe množenjem sa verovatnoćom p , a to je verovatnoća da baš određeni glas bude odlučujući. Pošto ukupno ima deset birača to p iznosi $1/10$ ili 0.1 , a korist po glasu pada na 8000 dinara. Ta korist još uvek izgleda relativno velika da bi motivisala birače da odu na biračko mesto i glasaju. Ali ako u obzir uzmemo da umesto deset ima milion birača, onda će korist po glasu pasti na $80.000 \times 1/1.000.000 = 0.08$ dinara. U slučaju da birača ima 10 miliona, korist svakog glasa će biti još manja - tj. samo 0.008 dinara. U oba slučaja to je zanemarivo malo. Praktično nema pojedinca koji tako malo vrednuje svoje vreme od jednog sata, koliko je približno potrebno za odlazak do birališta, glasanje i povratak kući. Ako birač u ovoj situaciji odluči da uopšte ne izlazi na biralište, sa racionalnog stanovišta mu se ništa ne može zameriti, jer time samo pokazuje da je racionalan.

Da li se za ovakvog birača sme zaključiti da je apolitičan, samo zato što je u datoj situaciji odlučio da ostane kod kuće? Svakako ne. Ovaj birač može biti veoma zainteresovan za ishod izbora, recimo, stoga što će se ishod veoma snažno odraziti na njegov dohodak. On ne izlazi ne zato što nije zainteresovan, nego zato što shvata da ga njegov glas više košta nego što mu donosi.

Birači se opredeljuju racionalno tako što njihovi interesi diktiraju njihovo opredeljenje. Važniji interesi igraju veću ulogu od perifernih. Okolnost da se birači generalno opredeljuju racionalno ne znači da to čini svaki birač. U svakom biračkom telu ima jedan broj birača koji se opredeljuju iracionalno. Osim toga, postoje situacije za koje izgleda da se u njima birači većinom opredeljuju iracionalno. One nastupaju izuzetno i po pravilu su vezane za neregularne političke izbore ili za teške medijske manipulacije. Biračko opredeljenje pretpostavlja da su pojedinci samostalni, tj. da ne nastupaju prvenstveno kao deo nekog kolektiva, a tek onda i kao pojedinci. Bez samostalnosti pojedinca nema njegovog individualnog računa, a bez racionalnosti nema valjanog izbora. Da bi stupio na taj put, pojedinac se mora osamostaliti u odnosu na kolektive, bili oni profesionalni, plemenski, nacionalni⁹, kulturni, religiozni ili neki drugi. Takođe je potrebno da birač raspolaže valjanim informacijama o kandidatima, a ne da se opredeljuje na osnovu manipulacija.

⁹ Kada nacionalistički demagozi nametnu nerealne političke i nacionalne ciljeve preko kontrolisanih medija, birači veoma teško mogu da se izbore sa nacionalističkom omamljenošću i ponekad su potrebne vojne intervencije sa strane da bi se suzbila nacionalistička psihoza. Izborne (ne)prilike i ishodi u Jugoslaviji se mogu naći u: Goati, 1999.

6. EKONOMSKE I NEEKONOMSKE TEORIJE PONAŠANJA BIRAČA

Ako se konstitucionalna ekonomija (*public choice*) može pohvaliti time što na bolji i efikasniji način tumači pojave iz sfere politike i prava u odnosu na tradicionalne forme političke teorije, onda je potrebno ukazati i na neka mesta gde ovaj model objašnjenja nailazi na teškoće. U tom pogledu je učešće birača na izborima verovatno jedna od najvećih zagonetki za javni izbor.

Prema ekonomskoj teoriji ponašanja, pojedinac radi nešto samo ako je to u njegovom interesu, ma u čemu se interes mogao sastojati. U skladu sa tim pojedinac na izbore može da izađe ili ne izađe. Odlazak na birališta je skopčan sa određenim troškovima koji se ne sastoje samo u pukom fizičkom odlasku do biračkih kutija, ispunjavanju listića, ubacivanju listića u neku od kutija i povratka kući, nego i u čitavom nizu aktivnosti koje tome prethode, a koje imaju za cilj da se birač raspita o kandidatima, da razmišlja o tome koji je za njega bolji i da se konačno odluči za nekog od njih. Čitav proces odlučivanja za nekog kandidata ili stranku može da oduzme poprilično vremena i energije, a time i novca. Sve to bi bilo u redu kada bi birač za to ulaganje dobijao neku protivuslugu. Moguća protivusluga ili protivvrednost bi bila mogućnost da njegov glas odluči izbore. To je teorijski moguće, ali je verovatnoća tako mala da se može zanemariti. Nije poznat nijedan slučaj opštih izbora koji su odlučeni samo jednim glasom razlike, mada je tesnih ishoda bilo više.¹⁰ Pod pretpostavkom da je uopšte glasao za pobedničkog kandidata ili stranku, šansa pojedinog birača da svojim glasom odluči izbore je, dakle, veoma mala.¹¹ To je zanemarljivo mali dobitak za ulaganje koje je birač obavio raspitujući se o kandidatima i odlazeći na biračko mesto da glasa. Zašto birač ipak odlazi na biračko mesto da glasa umesto da ostane kod kuće?

Tamo gde su postojale kazne za neizlazak na birališta objašnje-

¹⁰ „Tesan ishod“ znači da su izbori odlučeni stotinama, hiljadama ili desetinama hiljada glasova razlike, zavisno od ukupnog broja birača.

¹¹ Verovatnoća da glas jednog birača bude odlučujući iznosi $1/N$, gde je N broj birača.

nje bi se moglo lako naći. Birač je odlazio da glasa da ne bi morao da plati novčanu kaznu, koja je predviđena za slučaj neopravdane biračke apstinencije. Ali pošto kazni za neizlazak na birališta - koje su uglavnom bile simbolične i finansijske¹² - više nema, na ovaj način i ne može mnogo da se objasni. Procenat birača koji u pojedinim zemljama izlaze na izbore jeste različit. Najveći procenat izašlih na predsedničke izbore u SAD zabeležen 1900. (73.2 %), a najniži 1924. (48.9 %), dok je kod izbora za Kongres u međutermínu maksimum 45.4 % (1962. i 1966), a minimum 30.1 % (1926). Prosečna stopa izlaska na izbore poslednjih decenija u Evropi iznosila je od oko 50 % u Švajcarskoj, 70 % u Britaniji, 65 % u Francuskoj do preko 90 % u Italiji. Ima slučajeva da birači verbalno deklarišu jedno ponašanje, a da na dan izbora postupe sasvim drugačije.¹³

Prvi pokušaj da se sa zagonetkom birača izađe na kraj jeste da se ponudi nova strategija ponašanja birača. Prema tom predlogu birač se drži strategije minimizacije žaljenja, što bi trebalo da znači da birač izlazi na izbore da bi predupredio pobedu nekog za njega nepovoljnog kandidata. Problem ovog objašnjenja je što je u mnoštvu glasova jednako mala verovatnoća da baš glas jednog birača prevagne da neko ne bude izabran, kao što je mala verovatnoća i da utiče na izbor onog kandidata koga preferiše.

Sledeći pokušaj da se zagonetka izbegne vodi preko razmatranja ponašanja birača: ako ostali birači ne bi izašli na izbore, onda bi glas birača koji izađe na izbore ujedno odlučio ishod izbora. Ovaj pokušaj se očito zasniva na pretpostavci o visini troškova drugih birača. Međutim, pretpostavka masovnog ostajanja kod kuće je netačna, jer birači masovno izlaze na izbore, bez obzira što sa strane gledano izgleda da pri tom imaju veći trošak od dobiti.

Klasično objašnjenje koje se najčešće pominjalo glasi da pojedinci ne glasaju na izborima zbog monetarne ili materijalne koristi, nego usled osećanja građanske dužnosti, nacionalnog po-

¹² U Italiji i nekim drugim zemljama se kao vid kazne u lične karte i slična identifikaciona sredstva udarao pečat 'nije glasao'. Smatra se da su pojedinci sa takvim pečatom u dokumentima bili diskriminirani pri zapošljavanju i obavljanju nekih administrativnih formalnosti.

¹³ Tako je prema jednom obimnom istraživanju Univerziteta u Mičigenu, SAD, čak 91 % ispitanika izjavilo da je važno izaći na izbore čak i kada vaš kandidat nema šansu da pobjedi. Nadalje, 87 % ispitanika je izjavilo da je važan svaki glas, iako ima više miliona birača, a 84 % smatra da svako treba da glasa na svim izborima, uključujući lokalne. To su reči, a dela su nešto drugačija, jer u državi Mičigen, gde je ovo istraživanje obavljeno samo 33 % birača izlazi na izbore za Kongres. Up. Johnson 1991, 139-140.

nosa ili nečeg sličnog. Pojedinaac bi prema ovom shvatanju prosto trebalo da oseća neko zadovoljstvo usled učešća u simboličnom činu glasanja, da ima neku vrstu „psihičkog dohotka“, bez obzira što je njegov glas daleko od toga da bude odlučujući za samu izbornu trku. Ovakvo objašnjenje nije retko, ali ključno pitanje i dalje ostaje: zašto se i ostali akteri na političkom tržištu, kao što su političari ili birokrate, ne ponašaju prema normama građanske dužnosti? Ne samo da se oni ne ponašaju na taj način, nego se i ponašanje birača u raznim fazama izbornih zbivanja teško može objasniti teorijom o „psihičkom dohotku“. Kada birač već učini napor i nađe se na biračkom mestu, da li se on tada za nekog kandidata odlučuje na osnovu „građanske dužnosti“ ili na osnovu nečeg drugog? Istraživanja sugerišu da se birač tada odlučuje za kandidata ili stranku za koje smatra da će mu doneti najviše koristi. Nema mnogo osnova u tome da se tvrdi da birač na samom biračkom mestu postaje koristoljubiv, a da to nije bio dolazeći na biračko mesto.

Neki autori smatraju da „društveni pritisak“ na pojedinca da izađe na birališta predstavlja faktor koji nije dovoljno priznat.¹⁴ Pojedinaac prema ovoj teoriji izlazi na birališta da bi izbegao pritisak svoje porodične, profesionalne ili društvene okoline. U ovom argumentu ima izvesne snage kada su u pitanju sredine u kojima postoji snažna međusobna povezanost pojedinaca, mada bi i u takvim situacijama valjalo ispitati stepen korelacije između broja birača i opisanog ponašanja. Za društveno atomizovane sredine, posebno one u velikim gradovima, ovaj argument sigurno gubi na težini. Teoretičari javnog izbora su međusobno podeljeni oko toga da li standardnoj dobiti birača od izbora nekog kandidata smeju da dodaju i druge dobiti, kao što su strah od kazne, društveni pritisak ili društveni konformizam.¹⁵ Uvođenje tih drugih elemenata značilo bi priznanje da je račun birača mnogo složeniji nego što je većina autora javnog izbora to sklona da prihvati. Možda bi preciznija i rafiniranija empirijska istraživanja mogla biti jedina izgledna pomoć u tumačenju ovog problema.

¹⁴ Up. Johnson, 1991, 140; Gunning 1998, glava 7.

¹⁵ Neki autori navode dosta opsežnu empirijsku evidenciju koja ne daje osnova za neke nove pretpostavke o ponašanju birača. Up. Mueller, 1990, 354-369.

7. POLITIČARI I STRANKE

Partije ili stranke su relativno novija pojava i njihov nastanak je vezan za uspostavljanje predstavničke demokratije. Vigovci i torijevci se smatraju prvim strankama u modernom smislu i nastale su krajem XVII veka u Engleskoj. U Americi su stranke nastale krajem XVIII veka u vreme stvaranja ustava kao federalisti i antifederalisti. U Nemačkoj su prve stranke nastale 1848. u vreme Frankfurtske nacionalne skupštine, a u Srbiji u drugoj polovini XIX veka.¹⁶

Pod strankom ili partijom u predstavničkoj demokratiji podrazumeva se dobrovoljno udruženje pojedinaca koje povezuju zajednička politička gledišta, interesi i ciljevi, sa osvajanjem vlasti kao krajnjim ciljem.¹⁷ Osnovni dokumenti stranke su obično statut i program. No, dug je put od skupova pojedinaca zainteresovanih za politiku do političara, a još duži do nastanka stranaka.

Da bismo shvatili logiku nastanka stranaka počnimo od toga ko sve može da bude kandidat na izborima. Jedna mogućnost je da to može biti bilo ko, bez ikakvih uslova. Alternativa tome su izvesna ograničenja koja mogu biti blaža i oštija. Ako nema nikakvih ograničenja, onda svaki birač može ujedno biti i kandidat, tako da bi birači na izbornim listićima mogli da upisuju bilo koje ime, uključujući sopstveno. Ovakva praksa bi, međutim, dovela do enormnog broja kandidata i potrebe da se organizuje mnogo izbornih krugova. Neefikasnost i haotičnost ovog postupka su razlozi što se on danas praktično nigde ne koristi. Umesto toga, koriste se postupci koji načelno dopuštaju svakom biraču da bude kandidat, ali uz ispunjavanje izvesnih uslova. Neka od ograničenja koja se

¹⁶ Stranke u Srbiji su neformalno nastale sredinom XIX veka, a formalno 1880-ih godina. Posle Drugog svetskog rata komunisti su zabranili sve stranke sem komunističke, a stranački pluralizam je počeo da se obnavlja 1990. godine.

¹⁷ U jednopartijskim državama, poput bivših komunističkih zemalja, partije su se znatno razlikovale od partija u predstavničkoj demokratiji. Najčešće je u jednoj zemlji bilo zakonski dopušteno postojanje samo jedne stranke, koja je usled toga imala monopol i koja nije bila dobrovoljna nego prisilna, korporativna organizacija sa svestranim i neodređenim statusom, čija funkcija nije bila samo politička, nego je podrazumevala kontrolu svih ustanova i svih oblasti života.

tom prilikom pojavljuju nije teško shvatiti. Recimo, potencijalni kandidat mora biti ne samo birač, nego pre toga i državljanin dotične zemlje.¹⁸ Takođe se ponekad traži da kandidati moraju imati izvestan broj godina koji je veći od cenzusa za birački status. Viši starosni cenzus obično se traži za predsedničke izbore, dok za parlamentarne izbore kao kandidati u obzir najčešće dolaze svi birači. Od potencijalnih kandidata se ponekad izričito traži, a najčešće samo podrazumeva, da su u normalnim psihofizičkom stanju, u smislu široko shvaćene normalnosti. Od pojedinaca takođe može da se traži da ne budu osuđivani za teža klasična krivična dela (i da postupak nije trenutno u toku) ili da budu registrovani kao potencijalni kandidati do određenog roka. Ta ograničenja važe jednako za sve i lako se mogu obrazložiti, što objašnjava njihovo skoro opšte prihvatanje.

Od nastanka demokratije, zatim kroz skoro čitav XIX a delom i u XX veku, važila su i mnoga druga ograničenja, koja nisu bila valjana zasnovana i nisu odgovarala ideji demokratije. Kandidati su morali biti određenog imovnog stanja, rase, vere, nacionalne pripadnosti, starosti ili pola. Ta ograničenja danas ne važe, a umesto njih mogu se pojaviti sasvim nova, kao što je ono kojim se od pojedinaca često traži da sami sakupljaju sredstva za svoju kampanju. Uz malo novca za izbornu kampanju, malo je izgleda za izbor. Ponekad se podrazumevalo a ponekad i izričito tražilo da kandidati budu zastupnici većinskog gledišta. Pripadnici manjina, bilo zbog boje kože, nacionalnog porekla, vere, političkih, kulturnih i drugih uverenja, nisu uopšte mogli da se kandiduju. Nekada se traži da pojedinci sakupe određen broj potpisa da bi se kandidovali. Takođe, ponekad važi pravilo da se pojedinci ne mogu sami kandidovati, već da predlog mora da potiče od nekog drugog. Većina ograničenja ovog tipa ukinuta je u demokratskim zemljama. U načelu se može reći da su protiv duha demokratije i jednakosti građana pred zakonom ograničenja vezana za rasu, religiju, pol, imovinsko ili bračno stanje, uzrast (s tim što moraju imati bar 18 godina), nacionalno poreklo (moraju biti državljani dotične zemlje, bez obzira na nacionalno poreklo), politička, kulturna ili druga uverenja. Takva ograničenja su namenjena arbitrarnom i neopravdanom isključivanju pojedinaca određenih svojstava iz izborne utakmice. Dopusštena su samo ona ograničenja

¹⁸ U demokratskim zemljama i stranci koji više meseci žive u toj zemlji imaju pravo glasa i mogu biti birani u organe vlasti, ali samo na lokalnim izborima.

koja se tiču valjanosti i efikasnosti izborne trke, pod uslovom da se u njih ne uključuju ograničenja usmerena na arbitrarnu diskvalifikaciju.

Političar može pokušati da bude (re)izabran samostalno, zajedno sa nekim drugim kandidatom ili uz pomoć neke političke stranke. Iako su načelno dostupne sve tri mogućnosti, analiza praktičnog odvijanja izbora sugerise da se u borbi za neki položaj pojedinci daleko najčešće koriste uslugama neke od stranaka. Iako na pojedinim izborima postoje nezavisni kandidati, to ne dovodi u pitanje pretežno nastupanje kandidata preko stranaka. Prirodno se nameće pitanje: zašto pojedinci češće nastupaju posredstvom stranaka nego samostalno?

Mehanizam ekonomije obima je presudan za razjašnjavanje tog pitanja.¹⁹ U borbi za političku vlast pojedinac raspolaže relativno ograničenim resursima, kao što su novac, energija, vreme ili vreme. On je, štaviše, prinuđen da pri samostalnom nastupu te resurse dodatno rasipa. To je slično kao kada bi pojedinac svoja pisma raznosio sâm po gradu, umesto da to prepusti specijalizovanoj firmi kao što je pošta. Slično kao što je pošta u stanju da uz znatno niži trošak po jedinici raznosi pošiljke, tako je i stranka u stanju da bolje iskoristi resurse kojima raspolaže više pojedinaca koji su u nju udruženi. Stranka je i uz manji prosečan utrošak resursa u stanju da postigne bolje rezultate nego usamljeni pojedinac. Recimo, sâm pojedinac može da napiše relativno mali broj pisama. Ako dva političara udruže sredstva, oni možda mogu da angažuju nekoga da za njih piše pisma, dok će oni vreme koje im preostaje iskoristiti na drugi način. Dobro organizovana stranka može dalje da poveća efikasnost pisanja pisama, što važi i za ostale predizborne aktivnosti. Usled toga su se u zemljama sa slobodnim izborima stranke etablirale kao preduzeća.²⁰ Bez njihove pomoći je teško, a u nekim slučajevima i nemoguće postati izgladan kandidat. Loša prođa nezavisnih kandidata na izborima širom sveta dobra je ilustracija za to.

Jedan od razloga važnosti političke podrške stranke nije samo u neophodnoj logistici, nego i u načinu na koji birači posmatraju kandidate. U nedostatku vremena ili želje da dođe do preciznijih

¹⁹ Ekonomija obima se odnosi na dugoročno smanjenje prosečnog troška po jedinici proizvoda usled povećanja obima proizvodnje.

²⁰ "Političke stranke su firme na političkom tržištu, a političari su njegovi preduzetnici" - to je podnaslov 9. poglavlja jednog udžbenika javnog izbora. Up. Johnson, 1991, 232.

obaveštenja o kandidatu, birač pripadnost kandidata nekoj stranici koristi i kao izvor informacija. Zato je pripadnost stranici neka vrsta filtera. Kao što mnogi kupci ne žele da rizikuju pa kupuju robu u prodavnicama sa visokim ugledom, tako i birači teže da kupuju političke programe na proverenom mestu, tj. kod neke stranke u koju imaju poverenje, izbegavajući stranke u koje nemaju poverenja.

Ozbiljne stranke treba da imaju detaljne programe za sve ključne oblasti javnih politika, pa čak i nacрте predloga ključnih zakona ili amandmana. Stranački kandidati, naravno, ne prodaju sve te sadržaje tokom predizbornih kampanja. Oni pokušavaju da prikupе glasove birača izjašnjavanjem o samo par ključnih pitanja, pri čemu izjašnjavanja mogu biti i u obliku kratkih slogana ili komentara. Ponekad čitavu kampanju odlučuje jedna reč ili gest. Ako budu uspešne na izborima i dobiju veći broj izabranih predstavnika, stranke dobijaju odgovarajući uticaj na izbor vlade i na vladine javnu politiku. U nekim situacijama je moguće da jedna stranka samostalno formira vladu, jer ima potrebnu većinu za to. Vlada se može formirati i sa manjinom, ali to su nestabilna i kratkotrajna rešenja.

Stranke formiraju specijalizovana tela (odbore, komitete), izvode teritorijalnu organizaciju, čak osnivaju sopstvene istraživačke ili marketinške ustanove. Ako ne žele da same proizvode potrebne usluge, stranke mogu i da ih kupuju na tržištu od firmi koje su za te usluge specijalizovane.

Rast složenosti stranaka i njihove aktivnosti jeste rezultat zahteva koji se pred njih postavljaju u političkoj utakmici. Ali ako je delatnost stranaka veoma složena, provera uspešnosti njihovog rada je jednostavna. Stepен uspešnosti neke stranke određuje se poređenjem njenih rezultata na poslednjim održanim izborima sa uspehom na prethodnim izborima. Stranka napreduje ako postiže bolje rezultate na vremenski poslednjim izborima, dok u protivnom stagnira ili nazaduje. Posledica dobrih rezultata je veći broj izabranih kandidata i veći uticaj na javnu politiku. Loše rezultate birači kažnjavaju kritikom, okretanjem leđa stranci i konačno glasanjem za neku drugu stranku na narednim izborima. I pre nego što birači glasaju na izborima, stranke mogu da utvrde sopstvenu popularnost na osnovu istraživanja javnog mnjenja i da pokušaju da je poprave. Stranke u kojima nema unutrašnje konkurencije, u kojima ne postoje nagrade za uspeh i kazne za neuspeh zatiru ključni mehanizam podsticaja usled čega su osuđene

na degeneraciju, političku marginalizaciju pa čak i nestajanje.

Broj većih agencija za osvajanje vlasti ili stranaka na svakom političkom tržištu relativno je mali, mada manjih stranaka može biti veliki broj.²¹ Tako su npr. tokom najvećeg dela poslednjih 200 godina na američkom i britanskom tržištu postojale samo po dve ili tri veće stranke. U drugim zemljama, kao što su Nemačka, Francuska, Austrija, Belgija, bilo je po tri veće stranke, a samo u izuzetnim slučajevima, kao što je Italija, bilo je četiri i više relativno većih stranaka.

Tendencija da se broj većih stranaka svede na dve jeste stvar koja izvire iz prirode političke konkurencije. U ekstremnom obliku, svaki birač bi mogao biti stranka. To bi u osnovi značilo povratak na direktnu demokratiju, koja može da funkcioniše samo u vrlo malim zajednicama i sa vrlo ograničenim brojem pitanja. Da bi se smanjili troškovi funkcionisanja političkog sistema, uvodi se predstavnička demokratija koja nužno dovodi do smanjivanja broja preferencija koje se mogu predstavljati. U takvim okolnostima će u čitavoj populaciji možda biti relativno mali broj pojedinaca čije se preferencije poklapaju sa preferencijama glavnih stranaka ili njihovih predstavnika. Stoga će birači biti prinuđeni da traže stranke i predstavnike koje su najbliže, tj. najmanje daleko u odnosu na njihove lične preferencije. Težnja stranaka da dobiju poverenje dominantnog, srednjeg birača dovodi do smanjivanja broja stranaka na dve, jer se srednjem biraču može pristupiti samo sa jedne od dve raspoložive strane - leve ili desne. Naravno, tamo gde nema srednjeg birača situacija može biti drugačija.

Kao što na tržištu postoji rivalstvo i sukob među firmama koje se bore za iste kupce, a koji se elegantno razrešava masovnim glasanjem pri kupovini na tržištima, tako i među političkim strankama postoji *sukob*. Osnova političkog sukoba može da bude duboka ideološka antipatija, kao između komunista i liberala, a može da potiče i iz čisto rivalske borbe za biračko telo i političku moć. Kao što jedna novčanica može samo jednom da se potroši, tako i birač svoj glas na izborima može dati samo jednoj stranci. Borba za birača je centralni, ali ne i jedini izvor sukoba, jer oni

²¹ Posle uvođenja demokratije u Španiji posle Frankove diktature na prvim izborima je učestvovalo preko 600 stranaka, a na prvim izborima u Srbiji 1990. preko 120. U oba slučaja su ogromnu većinu činile patuljaste stranke, dok je većih stranaka u oba slučaja bilo manje od 5-6.

mogu da se pojave i iz proceduralnih razloga. Ako nema mehanizama za njihovo razrešavanje, onda se politička konkurencija prenosi iz ustanova na ulicu gde može da dobije tragične oblike, uključujući i krajnju mogućnost, tj. da dovede do građanskog rata. Usled toga demokratija teško može biti funkcionalna bez vladavine prava.

Osim sukoba, među strankama može postojati i saradnja. Oblici saradnje mogu biti različiti, počev od stručne saradnje ili javnog nenapadanja, preko koordinacije, lokalne saradnje i saradnje u manje važnim stvarima, formiranja predizbornih ili postizbornih koalicija, do formiranja udruženja stranaka ili fuzija. Koalicije mogu da budu tehničke i političke. Pri tehničkim koalicijama stranke nastoje da ne menjaju svoja osnovna obeležja i one se najčešće koriste kada su neke stranke pojedinačno slabe za ostvarenje nekog važnog, ali trenutnog (prolaznog) cilja, koji je uslov za neke dalje ciljeve. Političke koalicije predstavljaju sistematsku „trgovinu glasovima“ i dovode do značajne promene stranaka koje u njih ulaze, a često predstavljaju put ka konvergenciji i spajanju pojedinih stranaka.

Kojim motivima se rukovodi političar? Prema tradicionalnom shvatanju svi pojedinci postupaju prema sopstvenom interesu izuzev ako nisu u javnoj službi, kada bi umesto privatnih trebalo da slede javne interese. Takvo tumačenje povlači da pojedinac menja svoju prirodu zavisno od toga da li deluje privatno ili javno. To pomalo podseća na komunističku propagandu prema kojoj su ljudi pre revolucije sebični, a posle nje menjaju prirodu i postaju altruistični. Naravno, nisu preterano osnovana očekivanja tako radikalnih promena nečega što se inače teško menja kao ljudska priroda, ako se uopšte menja.

Za razliku od tradicionalne teorije konstitucionalni ekonomisti smatraju da pojedinac ne menja suštinski svoju prirodu obzirom na posao koji obavlja, ali da se u zavisnosti od uslova mogu menjati potsticaji koji utiču na ponašanje pojedinaca. Kao i u sferi privatnih poslova, i pri delovanju na javnom položaju pojedinca pokreće sopstveni interes. Postupati u sopstvenom interesu znači, najčešće mada ne i nužno, biti sebičan. Suprotnost sebičnosti bi bila nesebičnost ili altruizam. To što je pojedinac vođen svojim interesom, time što misli na svoj cilj, a to je (re)izbor, ne kvari nego poboljšava kvalitet obavljanja javnih poslova, pod uslovom da su ustanove usklađene sa takvim ponašanjem. Ako su pojedinci u političkim poslovima vođeni sopstvenim interesima, političke us-

tanove moraju biti tako organizovane da ograničavaju egoizam; one ne smeju biti tako postavljene kao da su političari čisti altruisti, jer bi to vodilo enormnim rizicima za birače i čitavu zemlju. Ako je ključni i vrlo sebični cilj pojedinca da bude (re)izabran, onda bi on trebalo da čini sve što je u njegovoj moći da bi pridobio birače i postigao taj cilj. Izbor programa koji nudi, obećanja koja daje, ponašanje na javnoj sceni i mnogo toga drugog što on čini treba da je podređeno glavnom cilju. Dakle, da bi pojedinac došao do svog, inače vrlo sebičnog cilja, on mora da čini i neke stvari koje su dobre za druge (birači), inače ga ti drugi nikada ne bi izabrali. U jednom od najpoznatijih fragmenata „Bogatstva naroda“ Adam Smit je pisao: „Ne očekujemo našu večeru od dobre volje mesara, pivara ili pekara, već od njihovog obzira prema sopstvenom interesu. Mi se ne obraćamo njihovoj čovečnosti, nego njihovom samoljublju, i nikada im ne govorimo o našim potrebama, već o njihovim interesima”.²² To što političar čini za druge su zapravo određene usluge koje se nazivaju javnim politikama. U politici i javnim poslovima deluje isti mehanizam kao na privrednom tržištu, izuzev što su neke okolnosti delovanja tog mehanizma različite u ta dva slučaja. Usled standardizovanosti proizvoda na tržištu kupci relativno malo pažnje posvećuju ličnim svojstvima trgovaca, što u politici nije slučaj. Usled znatne povezanosti političkog proizvoda (javna politika) sa ličnošću koja taj proizvod prodaje biračima, usled manje standardizacije proizvoda i većeg stepena neodređenosti, proizvod se nerazrešivo vezuje za ličnost. Otuda su snažnija i ograničenja koja moraju biti nametnuta političaru, za razliku od trgovca. Ona treba da smanje prostor manipulacija, kako umesto realnog političkog proizvoda on ne bi prodavao puke lepe želje i prazna obećanja.²³

Sem direktnih koristi od (re)izbora ili napredovanja u vidu većeg dohotka, ugleda i moći, političari imaju i druge materijalne i nematerijalne dobitke. Neki političari će dodatno zarađivati pisanjem knjiga ili članaka, drugi će steći poznanstva koja će im se isplatiti kada prestanu da budu političari i vrata se svojoj profesiji. Rad u prijatnom ambijentu, kabineti sa raznim pogodnostima

²² Smith, 1998, 40.

²³ Što su veća obećanja koja političar daje, ona utoliko moraju biti kredibilnija. Povećanje kredibilnosti se ostvaruje prelaskom s reči na dela, pozivanjem na dobar rad u prošlosti, isticanjem valjanih moralnih svojstava, garancijama koje za političara daju drugi ljudi čija je kredibilnost nesporna, pa i pozitivnim sudom analitičara.

spadaju u nesumnjive dobiti isto kao i prilika da putuju, obrazovno profitiraju ili samo estetski uživaju. Jednu od pogodnosti profesije političara predstavlja i prijatan društveni život, sa mnoštvom koncerata, prijema i obeda. Takve stvari ne motivišu samo aktivne političare neke stranke, nego i njene članove nižeg ranga. Naravno, stranke imaju i jedan broj stručnjaka bez političkih ambicija kojima je dohodak nadoknada za obavljeni posao.

Kada je jednom uspeo da bude izabran na neki položaj, cilj tog pojedinca će biti da na njemu što duže ostane i bude reizabran, ili da pomogne kandidatu svoje stranke da bude izabran, ako on više ne može ili ne želi da se kandiduje za to mesto.

Pogrešno je tumačenje prema kome su političari anđeli koji ne misle ni na šta ostalo sem na interese drugih. Skoro čitava zapadna tradicija od Platona i Aristotela do Kanta, Hegela ili Marksa (Karl Marx) je smatrala da dobro drugima može da se čini samo tako što će se pojedinac osloboditi svoga sebičnog interesa i prihvatiti da sledi neke opšte interese. Čak se smatralo da su ljudi koji se bave javnim poslovima po prirodi drugačiji, da su moralniji i bolji od ostalih pojedinaca. Usled toga su slabili pažnja i mehanizmi koji su trebali da služe kao zaštita od kvarenja karaktera političara i od njihove zloupotrebe javnih funkcija, uključujući korišćenje države za svoje svrhe, a protiv drugih pojedinaca. Zasluga Adama Smita je bila u tome što je iz osnova doveo u pitanje taj način razmišljanja. Čitav prevrat je nastao zahvaljujući Smitovom gledištu da se dobro drugima može činiti i ako pojedinac prima facie gleda samo svoj interes, a ne i interese drugih. Kao što mesar ili pekar misleći prima facie samo na svoj interes čine dobro drugima, jer ih snabdevaju izvesnim robama i uslugama, slično je i kod političara, koji misleći samo na svoj (re)izbor, moraju da drugima ponude izvesne usluge, tj. javne politike. Štaviše, taj indirektni način činjenja dobra drugima stvara mnogo stabilniji poredak, nego ako se pojedinci teraju da zapostave svoj interes i čine dobro drugima direktno, i to stoga što je izgrađen na „granitnoj osnovi“ ličnog interesa, koji kod svakog pojedinca dominira nad svim drugim interesima.²⁴ Smit je do svog gledišta došao posmatrajući slobodnu tržišnu privredu, koja je hvatala zamah u njegovo doba. Trebalo je vremena da se i politička sfera

²⁴ Smit ne spori da mogu postojati i neki retki ljudi koji ignorišu svoje a slede neke druge interese. To je isto kao što postoje ljudi koji žele da imaju manje a ne više dobara, kao što su klošari; to ne menja opštu težnju skoro svih ljudi da imaju više a ne manje dobara.

oslobodi stega prošlosti i postane stvar slobodne konkurencije, ponude i tražnje, kupovine i prodaje usluga, što će uslediti etabli-
ranjem liberalne demokratije.

Naravno, kada se shvatilo da je delatnost političara vođena ličnim interesom, a ne altruizmom, i sve ostale stvari političke teo-
rije su morale biti redefinisane. Birači su tražili da za svoj glas i po-
držku dobiju određene usluge. Za neispunjavanje obećanih uslu-
ga postoje sankcije. Posebno su morale biti naglašene sankcije
vezane za kvarenje karaktera političara i njihove manipulacije. O
tome je već postojala obimna literatura od Makijavelija (Machi-
avelli) do Lorda Ektona (Acton). I način gledanja na državu je mo-
rao da se promeni. Na nju se više nije moglo gledati kao na nešto
što je neupitno i nedodirljivo, čemu su pojedinci bezuslovno
podređeni, nego je sasvim suprotno od toga država postala servis
pojedinaца: država ne sme da sputava pojedinca, nego naprotiv
mora da ga pomaže, ali ne direktno time što bi mu obezbeđivala
dohodak, nego time što stvara okvir pravila koja bi pojedincima
trebala da idu na ruku što je to više moguće. Država je izgubila
auru nedodirljivosti i postala servis čiji učinak se meri kao i uči-
nak neke mehaničarske radionice. Zbog velikih troškova i moguć-
nosti zloupotrebe poslovanje države se mora precizno ograničiti
i striktno kontrolisati. Ta ograničenja su stvar vladavine prava.
Tamo gde su ona valjano postavljena, država je dobar servis gra-
đana, a tamo gde nisu valjana, država postaje nemilosrdni tla-
čitelj i pljačkaš građana, pa te populacije žive obespravljene i u
siromaštvu.

8. BIROKRATIJA

Politikari i stranke dolaskom na vlast ne mogu neposredno da sprovedu svoje politike, već su im za to potrebni ešaloni birokrata. Pod birokratijom se podrazumevaju službenici i stručnjaci raznih profila i nivoa koji u državnim agencijama stoje između političara i birača, dok u firmama predstavljaju deo zaposlenih u administraciji između vlasnika i kupaca. U ovom razmatranju se birokratija firmi uglavnom ostavlja po strani i pretežno će biti reči o državnoj birokratiji.²⁵ Birokrate se razlikuju po specijalizaciji, hijerarhijskom mestu, tipu delatnosti, itd. Složenost moderne države ili pojedinih tipova firmi iziskuje zapošljavanje brojne i raznovrsne birokratije. Tako neki autori razlikuju birokrate zadužene za isporuku, regulaciju, transfer, ugovore, kontrolu, oporezivanje, trgovinu i usluge. Usluge koje pružaju birokrate ne podležu neposrednom sistemu cenovnog vrednovanja, što iziskuje pronalaženje drugih mehanizama za kontrolu i vrednovanje rada birokrata. Zahvaljujući tome zarada birokrata nije prvenstveno proizvod tržišnih rezultata njihovih usluga.

Klasične teorije birokratije su obično smatrale da ona a) radi ono što je ispravno, b) služi javnom interesu, c) sluša svoje gospodare. Teorija birokratije Maksa Vebera²⁶ je možda najbolji primer za pomenuta gledišta. Da bi birokratija mogla da valjano postupi, smatra Veber, ona mora biti nepristrasna, a ne sklona strančarenju, specifičnim ciljevima i ubedenjima. Da bi se osigurala nepristrasnost, tj. nezavisnost birokrata od trenutnih ishoda izbora, birokrate moraju biti dugoročno zaposleni. Birokratija treba da je organizovana u posebne odseke sa hijerarhijskom strukturom, smatrao je Veber, kao što je vojska organizovana u jedinicama. On je mislio da se time može osigurati da birokratija služi opštem ili javnom interesu. Niže birokrate bi bile pod kontrolom viših, a više birokrate bi kontrolisali političari, za koje je smatrano da po definiciji treba da služe javnom interesu. To bi posebno važilo za

²⁵ Up. odrednicu 'birokratija' u: Scruton, 1996, 52.

²⁶ Max Weber, 1976.

one birokrate za koje nije potrebna posebna stručnost, kao što je čista administracija. Tamo gde postoje izraženi zahtevi stručnosti političari ne bi mogli da obavljaju kontrolu, pošto sami nisu stručni za taj posao. U takvim slučajevima kontrola bi se obavljala preko esnafskog „moralnog kodeksa“.

Možda bi se moglo pokazivati da neke birokrate ponekad slede ciljeve koje je opisao Veber, ali bi verovatno bilo pogrešno ako bi se tumačenje ponašanja većine birokrata oslonilo na bilo koju od tih tačaka pojedinačno ili na njihovu kombinaciju.

a) Shvatanje da birokratija radi ono što je ispravno jeste sporno, zato što je kategorija „ispravnog“ suštinski sporna. Ono što je ispravno za jednu osobu ili stranku, ne mora biti ispravno za drugu ili treću. Većina u demokratiji ne vlada zato što je u pravu, što je lepa ili pravedna, nego zato što je izabrana, a taj oblik vlasti smatra se najmanje štetnim. Većine se vremenom menjaju, a time i shvatanje onoga što je ispravno.

b) Shvatanje da je osnovni cilj birokrata da doprinesu javnom dobru nije bez svake osnove. Ali i ovde je pitanje nije li usluga koju birokrata pruža rezultat toga što on sledi svoj sebični interes (dohodak i druge pogodnosti).

c) Manja brojnost birokratije i stroga kontrola njenog rada u ranijim vekovima verovatno je znatno doprinela verovanju u njenu poslušnost. Moderna društva i države su mnogo razuđeniji nego njihovi nekadašnji pandani, a realna potreba za birokratijom mnogo veća, radi čega postoje različite agencije u pojedinim sferama nadležnosti. Teškoća Veberove teorije i znatan broj evidencija koje ona nije bila u stanju da objasni otvorili su vrata novim teorijama. Zastupnici tih teorija ne slede idealističke vizije, nego posmatraju šta se odvija u praksi, a to nije mnogo različito od ključnog motiva birača i političara: „Prosečan zaposleni u birokratiji je u osnovi zainteresovan da zadrži svoj posao i da stekne promociju, i radi toga želi da zadovolji svoje pretpostavljene”.²⁷ Zadovoljstvo pretpostavljenog je u funkciji „maksimizovanja budžeta“, a to je opet tesno povezano sa ličnim interesom birokrata. Pošto je rast dohotka često ograničen, birokrate pokušavaju da dobit povećaju preko boljih radnih uslova ili kvalitetnije dokolice. Zato administracija uvek traži najveći i najbolji računar, policija brze i skupe automobile, kvalitetno oružje, lekari u državnim bolnicama najbolje skenere, itd. Alibi je uvek pri ruci, jer navod-

²⁷ Tullock, 1987, 314.

no ima „previše“ administrativnih slučajeva, kriminalaca, bolesnika, itd. Tako su birokrate u položaju da mogu da utiču na stepen potrebe za svojim uslugama i da neprestano šalju poruku „situacija je teška, dajte još novca“.

Čak i kada je kontrola nad nekim oblicima birokratije solidna, nema egzaktnih merila za učinak pojedinih birokrata. Zato se veoma često ocena o radu i efikasnosti nekog birokrate²⁸ zasniva na intuitivnom utisku njegovih pretpostavljenih. Uz sve to valja imati u vidu da radno zakonodavstvo današnjih država isključuje strogo kažnjavanje, te je sigurnost posla današnjih birokrata neporedivo veća od sigurnosti posla birokrata u prošlosti. U nekim zemljama čak postoji posebna regulativa za državne službenike i zaposlene koja ove povlašćuje u odnosu na sve ostale zaposlene. Danas ni otpuštanje nije posebno teška kazna, jer otpušteni birokrata najčešće veoma lako može da nađe drugi posao, što svakako snižava cenu neposlušnosti.

Mnogi analitičari birokratije su uočili krupne razlike između rada i ponašanja klasičnog birokrate u državnom aparatu i zaposlenih u privatnoj firmi, od kojih mnogi takođe spadaju u birokratiju. Tako je, na primer, primećeno da su prodavnice i servisi raznih firmi raspršeni po čitavom gradu, da bi bili bliže kupcima, dok su vladine zgrade centralizovane, bilo u centru ili van grada, što je očita poruka da im do korisnika njihovih usluga nije previše stalo. Takođe su telefonske linije vladinih ustanova mnogo više zauzete nego telefonske linije privatnih firmi. Pojedinci često čekaju u redu da produže vozačku dozvolu ili registruju vozilo, ali pri kupovini automobila nema nikakvih redova. Vladine ustanove rade od ponedeljka do petka od 9 do 17 časova, a privatne firme rade i posle tog vremena, kao i subotom ili nedeljom.

Privatizacija je svakako najbolji lek za kontrolu rada birokratije, ali ona je moguća samo u određenim sferama i država se ne može sasvim privatizovati, kako to lepo pokazuje i Robert Nozick (Nozick) u *Anarhiji, državi i utopiji*. Nedavni eksperimenti u Britaniji i SAD pokazuju da je moguće privatizovati određene državne službe koje dele pečate raznih vrsta i izdaju potvrde, dozvole, održavaju zatvore i slično. Tamo gde privatizacija nije moguća

²⁸ Dok većina birokrata bez mnogo elana uglavnom otaljava svoj posao, postoji i jedna manjina među njima koji svom poslu prilazi sa entuzijazmom. To su birokrate koji se stalno usavršavaju, revnosno ispunjavaju svoje poslove, nude kreativna rešenja. Ova vrsta birokrata ne narušava generalnu tezu o presudnom značaju ličnog interesa, ali predstavlja izvesnu varijaciju u načinu kako ovi to postižu.

jedna od najefikasnijih mera je strogo ograničenje budžeta i to ne samo ukupnog budžeta, nego i sredstava koja pojedinim državnim agencijama stoje na raspolaganju. Kada se ta sredstva potroše ne bi bilo moguće dobiti nova, sve do početka nove fiskalne godine. Ovaj postupak je vrlo efikasan, ali ima nedostatak jer može dovesti do prekida rada pojedinih državnih službi. Jedan od načina da se postigne izvesno poboljšanje rada birokratije sastojao bi se u uspostavljanju kontrolnih agencija, koje mogu biti i privatne firme, koje bi kontrolisale izdatke vladinih ustanova i bile motivisane zadržavanjem procenta uštedene sume. I bez takve kontrole moguće je uvesti pravila po kojima pojedine državne agencije mogu da zadržavaju deo sume koju vraćaju u budžet. Ovaj oblik poboljšanja rada birokratije zasnovao bi se na stvaranju podsticaja za valjano ponašanje. Rizik od osnivanja kontrolnih agencija jeste da se i one birokratizuju i postanu neefikasne, pa čak i da se povezuju sa onima koje bi trebalo da kontrolišu, a na štetu građana. Zato umesto njihovog osnivanja neki predlažu pojačanu kontrolu političara od strane birača i viši stepen političke odgovornosti. Pojačana politička odgovornost bi onda indirektno značila i bolju kontrolu birokrata od strane političara. Preko valjano postavljene unutrašnje i spoljašnje kontrole takođe se mogu postići izvesni rezultati. Recimo, aktivisti za ljudska prava zaposleni u policiji ili „golubovi“ u nacionalnoj odbrani, ekološki ravnodušni pojedinci u oteku za zaštitu životne sredine (gde često dominiraju ekološki entuzijasti), mogu značajno da pridonesu prikazivanju manjinskog gledišta i pribavljanju informacije o potrošnji sredstava.

9. DEMOKRATIJA I NJENI OBLICI

Demokratija znači vladavinu naroda i ona se u praksi svodi na vladavinu većine. Narod ovde valja shvatiti kao ukupan skup birača, a ne skup svih stanovnika. Većina ne vlada zato što je dobra ili u pravu, jer kao što je dobro poznato mnoge demokratske odluke su loše i čak vrlo štetne, nego zato što je to jedini način da se izbegne vladavina jedne osobe, nekolicine ili manjine. Kao što je to Vinston Čerčil rekao, demokratija je najmanje loš oblik vlasti imajući u vidu alternative.

U načelu je moguće da se društvene odluke donose na čudne načine, kao što je vraćanje, bacanje novčića ili po savetima vraćare, ali je vrlo verovatno da će takve odluke biti loše, i mnogi će s pravom težiti da ih odbace. Otuda je potrebno da se dođe do postupka odlučivanja koji se ne oslanja na čud i slučaj. Smatra se da dobra procedura podstiče pojedince u društvu da je prihvate, s jedne strane, a omogućava da se njena pozitivna svojstva prenesu na odluke, s druge strane. Ako je jednoglasnost u društvu nemoguća, a vladavina manjine neprihvatljiva jer bi značila diktaturu, ako nema neke široko prihvaćene osobe koja bi odlučivala i presuđivala u sporovima na valjan i efikasan način i ako ljudi ne žele da se prepuste neodlučnosti i anarhiji, sve što preostaje jeste neki oblik vladavine većine.

U demokratiji se odluke oslanjaju na volju većine i to je ključna stvar po kojoj se ona razlikuje od ostalih tipova režima i tipova vlasti - monarhija, aristokratija, diktatura, autokratija, sultanat. Demokratija može biti direktna i predstavnička. U direktnoj demokratiji odluke donose svi birači, a u predstavničkoj demokratiji glasači biraju svoje predstavnike, koji su tim izborom ovlašćeni da donose ključne odluke. Direktna demokratija je skup i neefikasan način odlučivanja i to su osnovni razlozi što je ona danas praktično napuštena. Jedini danas preživeli oblik direktne demokratije je referendum.

Predstavnička demokratija je indirektan način odlučivanja, pošto birači biraju predstavnike koji odlučuju u njihovo ime. Predstavničke demokratije mogu biti parlamentarni ili predsednički

sistemi, što zavisi od toga da li vrhovna vlast pripada predsedniku ili parlamentu (skupštini). Predsedničkim se naziva sistem u kojem se predsednik države bira na direktnim izborima (umesto u parlamentu) i on dalje odlučuje o izboru važnijih članova njegove vlade (administracije). Tamo gde birači biraju poslanike, koji biraju članove vlade i obavljaju zakonodavnu aktivnost, govori se o parlamentarnom sistemu. Smatra se da su prednosti predsedničkog sistema efikasnost funkcionisanja i precizno lociranje političke odgovornosti za javne politike, a nedostaci koncentracija moći i mogućnost zloupotreba. I obrnuto, prednosti parlamentarnog sistema su dekoncentracija moći i manja mogućnost zloupotreba vlasti, a nedostaci neefikasnost i disperzija odgovornosti.

Birači svoju volju u demokratiji izražavaju na različite načine, a najvažniji su izbori. Ostali oblici izražavanja volje su referendum, svakodnevne, parlamentarne i medijske debate, „glasanje nogama“, klub, secesija, građanske inicijative i peticije.

Za izbore je poželjno da zadovoljavaju oba ključna uslova - da budu slobodni i poštteni (fer). „Slobodni“ znači da birači i stranke nesputano mogu da ispolje svoju volju i predstave programe. Nesputanost ili sloboda nije sinonim za odsustvo zakona. Zakoni mogu biti različiti, ali su prihvatljivi (legitimni) samo oni koji ne izlaze iz okvira načela vladavine prava. Nelegitimni su pokušaji da se mimo toga zakonima ograniči volja birača ili politički programi. „Poštteni“ ili „fer“ se odnosi na jednake uslove koje treba da imaju svi akteri političke utakmice - pre, za vreme i posle izbora. Ako su izbori neslobodni, biračko telo će biti uskraćeno za izjašnjavanje o nekim ključnim pitanjima, usled čega se ti problemi i sukobi neće razrešiti preko izborne utakmice nego će ostati nerazrešeni u društvu. To vodi sukobima na ulici, patologijama javnog života i pogrešnim političkim odlukama. A ako su izbori nepoštteni, onda će neke političke opcije i birači uživati neopravdanu prednost, sa posledicama koje su vrlo slične upravo navedenim.

Ima mnogo tačaka na kojima izborna utakmica može biti ugrožena i postati neregularna, kao što su privilegovano finansiranje i prisustvo u medijima, restrikcije političkih programa, korišćenje nasilja protiv političkih protivnika, neregularni uslovi na biralištima, netačno prikazivanje prebrojavanja glasova, manipulacije pri proglašavanju rezultata, nepravovremeno konstituisanje izabranih tela i njihovo dalje nesmetano funkcionisanje. Na svim tim

tačkama volja biračkog tela može se izigrati ili značajno deformisati.²⁹

Slično važi i za izborni zakon i izborni sistem. Opštepoznato je da isti raspored i broj glasova može da daje sasvim različite ishode. Zato je odabir izbornog sistema od posebne važnosti. Izborni sistemi se dele na proporcionalne, većinske i mešovite.³⁰ U načelu se ne može pokazati da su jedni bolji od drugih po sebi, ali se neki sistemi mogu koristiti u valjanoj i deformisanoj formi. Možda su najveće mogućnosti za manipulaciju kombinovanjem različitih izbornih sistema, pri čemu se koriste deformisane verzije pojedinih sistema.

Pored izbora, u druge najvažnije oblike demokratskog izražavanja volje spadaju:³¹

- Debate (dnevne, parlamentarne, medijske³²) jesu razgovori i rasprave koji imaju različite konsekvence zavisno od njihove prirode.
- Istraživanja javnog mnjenja predstavljaju presek shvatanja i preferencija u vezi jednog ili više različitih pitanja u određenom trenutku i obavljaju se na određenom uzorku. Pošto se izbori relativno retko održavaju, istraživanja javnog mnjenja su jedan od osnovnih mehanizama da se dođe do raspoloženja birača mimo izbora.
- Građanske inicijative i predstavke su dva različita oblika demokratskog izražavanja volje, od kojih inicijative znače formiranje *ad hoc* udruženja radi pritiska na vlast da se neko pitanje reši, dok predstavke najčešće predstavljaju pisani zahtev vlastima da promene neku odluku ili reše neki konkretan problem.
- Klub predstavlja oblik dobrovoljnog udruživanja pojedinaca radi proizvodnje javnih ili kvazijavnih dobara za određene usluge.
- Referendum predstavlja jedini oblik direktne demokratije koji se danas koristi i znači izjašnjavanje svih birača na nekoj teritoriji o određenom pitanju.

²⁹ CESID je sakupio značajnu dokumentaciju o manipulacijama voljom birača tokom perioda 1990-2000. u Srbiji i SRJ.

³⁰ O tome opširnije u: Prokopijević, 2000. Videti i Pajvančić, 2001.

³¹ Više o pomenutim oblicima izražavanja volje u: Prokopijević, 2000, 195-215.

³² Važnost medija proizlazi iz mnogoljudnosti današnjih društava gde su mediji postali najefikasniji način razmene informacija. U tom smislu mediji predstavljaju ključnu vezu između birača i političara. Informacije i analize o potezima političara prenose se medijima do birača, koji na osnovu tih informacija donose odluke. Otuda ometanje slobodnog funkcionisanja medija predstavlja jedno od najtežih ogrešenja o fer izboru utakmicu.

▪ „Glasanje nogama“ se praktično svodi na preseljenje, tj. promenu teritorijalno-političke jedinice (opštine, grada, regiona, federalne jedinice, države) u potrazi za boljim radnim i životnim uslovima. Mogućnost „glasanja nogama“ vrši stalni pritisak na vlade da poboljšaju uslove života i rada kako ne bi gubile najkreativnije i najbolje pojedince i grupe.

▪ Secesija ili otcepljenje znači odvajanje dela teritorije i populacije od neke države i njeno osamostaljenje ili priključivanje nekoj drugoj državi.

Za valjano funkcionisanje demokratije važno je da svi pojedinci i grupe imaju jednaku mogućnost izražavanja preferencija u okviru vladavine prava. Sprečavanje slobodnog izražavanja preferencija vodi traženju drugih puteva da se one prikažu, a nijedan od njih (obraćanje međunarodnim ustanovama, nasilni protesti na ulicama, otmice, ubistva, terorizam) ne može se smatrati uspešnim.

Demokratiju treba vrlo striktno razlikovati od vladavine prava. Uproščeno rečeno, demokratija odgovara na pitanje ko vlada, a vladavina prava na pitanje koja pravila treba da važe nezavisno od toga ko vlada. Demokratija se tiče prenošenja preferencije većine na izbor i politike vladajućih ekipa, a vladavina prava se odnosi na zaštitu pojedinaca u društvu od odluka i postupaka tih vladajućih ekipa. U osnovi je lakše doći do demokratskog režima nego do vladavine prava. Naravno, da bi se demokratija stabilizovala, kao i da bi cvetala tržišna privreda, bar neki elementarniji oblik vladavine prava je neophodan. Ako nje nema, onda nema instance za nepristrasno razrešavanje političkih i poslovnih sporova u društvu, što dovodi do degeneracije kako demokratije tako i tržišne privrede. Odsustvom vladavine prava demokratija se u gorem slučaju degeneriše u pravcu „tiranije većine“, a u boljem slučaju u pravcu velike diskrecione moći vlasti i naglašenog *rent seekinga*. Odsustvo vladavine prava se odražava na tržišnu privredu preko opšte nesigurnosti transakcija, usled čega dolazi do znatnog opadanja njihovog broja, dominacija kratkoročnih transakcija, povećanja izdataka na osiguranje i sprovođenje ugovora, itd.

10. EFIKASNOST DEMOKRATSKOG ODLUČIVANJA

O ni koji su skloni da demokratiju poistovećuju sa opštim izborima bar delimično su u pravu, jer je to, pojedinačno gledano, najvažniji oblik demokratskog ispoljavanja volje. Iako najvažniji, ovaj oblik odlučivanja je daleko od toga da bude efikasan. Ovde će biti reči o nekim važnim aspektima efikasnosti demokratskog odlučivanja, kao što su preraspodele, rasipanje glasova, trgovina glasovima i manipulacije. Te pojave su nekada posledica, nekada pokazatelj neefikasnosti, a nekada izraz težnje da se efikasnost poveća.

10a. Preraspodela

Jedno od ključnih svojstava većinskog odlučivanja - bez obzira na koju vrstu izbornog sistema se oslanja - jeste da vodi preraspodeli. Ako izbore dobije stranka koja se zalaže za niže poreze, to će za posledicu imati smanjivanje državnih izdataka i socijalnih transfera, pa će biti manje subvencija i renti, što će ubrzo doneti gubitak njihovim korisnicima, a onima koji su uspešni na tržištu će ostajati više. Kada većinska koalicija u parlamentu donese bilo kakvu odluku, recimo, izglasa subvencije za poljoprivredu, to znači da će na deo ili ostatak privrede biti zaveden dodatni porez, kako bi se prikupila sredstva za subvencije.

Ponekad se kaže da je uslov preraspodele da se članovi većinske grupe (koalicije) mogu jasno identifikovati, čime se indirektno identifikuje i manjinska grupa koja plaća cenu preraspodele. To, međutim, nije tačno. Svaka većinska odluka implicira preraspodelu: ona može da se odvija među raznim slojevima i nije nužno da ide od bogatih ka siromašnim, a identifikacija dobitnika i gubitnika je dodatni problem. U nekim situacijama može biti lako da se grupe i pojedinci identifikuju, a u nekima je to teže. Usled toga problem preraspodele treba odvajati od problema identifikacije. Preraspodela je rezultat nesavršenosti političkih u odnosu na ekonomska tržišta. Ekonomska tržišta proizvode saglasnost bez jednoobraznosti, kako piše Fridmen, dok politička tržišta pro-

izvode jednoobraznost bez saglasnosti. Usled toga su mehanizmi političke koordinacije mnogo nesavršeniji od klasičnog tržišta, pa je nepoželjna zamena tržišne koordinacije političkom.

Jedini način da se preraspodela izbegne jeste da se pređe sa većinskog na odlučivanje saglasnošću (konsenzusom). Odluke konsenzusom imaju tu pogodnost što su u interesu svih aktera (inače se oni sa njima ne bi saglasili), pa su zato interesi svih aktera zaštićeni i nema preraspodele. Da nema fundamentalnog nedostatka, ovaj oblik društvenog odlučivanja bio bi idealan. No, nedostatak ovog oblika odlučivanja je što često nema mogućnosti da se do saglasnosti dođe, pa onda nema ni odluke, usled čega društva zapadaju u neodlučnost i nemogućnost upravljanja, što obično pretihodi anarhiji. Nemogućnost postizanja saglasnosti se naglašava time što pojedinci odmah shvataju da svaki glas ima stratešku snagu veta, čime mogu da blokiraju odluku, zahtevajući velike koncesije ili nadoknade. Da bi se izbegle strateške manipulacije pojedinačnim glasovima, pribegava se većinskom odlučivanju. Ono uklanja mogućnost strateških manipulacija, ali donosi preraspodele, što se u čitavoj stvari smatra manjim zlom.

10b. Rasipanje glasova

Ako treba tražiti ilustraciju za termine za koje je teško utvrditi na šta se odnose, „rasipanje glasova“ bi bilo dobra prilika za to. Možda se to na prvi pogled ne vidi, jer se čini da je lako uočiti na šta bi se rasipanje glasova odnosilo. Obično se kaže da se „rasipanje“ odnosi na davanje glasova maloj stranci koja ne pređe cenzus, a time ne dobije dovoljno glasova da bi dobila svog predstavnika.

Problem sa shvatanjem „rasipanja glasova“ postaje očit kada se zapitamo u čemu se razlikuje davanje glasa nekoj takvoj maloj stranci u odnosu na neku veću ili najveću stranku, kao što je pobednička? Svaki od glasača je davanjem svog glasa izrazio svoju preferenciju. Jedina razlika je u popularnosti stranke kojoj je glas dodeljen. Ako bi glas za malu stranku bio „rasut“, a glas za pobedničku ne bi, onda bi kriterijum „rasipanja“ bio prelazak cenzusa od 3-5% ili pobeda na izborima. U tom slučaju bi kao „rasuti“ morali da budu tretirani i svi drugi glasovi mimo onih datih pobedničkoj stranci. U običnom jeziku se ta reč nije prihvatila, što je dovoljno jasan signal da ovaj pravac razmišljanja nije dobar.

○ Kada pojedinac kaže da traći ili rasipa vreme ili novac, to znači

da on smatra kako su ti resursi mogli da budu bolje upotrebljeni. Po analogiji, to bi trebalo da znači da je pojedinac mogao bolje da upotrebi glas kojim je raspolagao. Prva asocijacija „drugačije upotrebe“ bila bi da je pojedinac trebalo drugačije da glasa. Recimo, za neku stranku koja je imala izgleda da pobedi ili bar da bolje prođe na izborima, nego što je prošla ona za koju je dao svoj glas. To, međutim, nije dobar put, jer traži da pojedinac menja svoju preferenciju i izbor zavisno od očekivanog ishoda opštih izbora. Ako se pretpostavlja da se pojedinac slobodno odlučio za svoje izborne preferencije, bez obzira kako je to učinio i za koga je glasao, onda bi radi pripisivanja sadržaja nekom terminu praktično trebalo da tražimo od pojedinaca da menjaju svoje slobodno donete odluke.

S druge strane, ako se zahteva da bi pojedinac trebalo da svojim glasom postigne nešto više, a da pri tom ne menja svoju preferenciju i izbor, onda se postavlja pitanje zašto to nije postigao činom prvobitnog glasanja? Eventualni prigovor da jedan glas ima malo uticaja trivijalizuje problem, pa ga ovde možemo otkloniti time što ćemo reći da se ne radi o jednom, pojedinačnom glasu, nego o svima koji su glasali na taj način, tj. koji su napravili isti izbor.

Drugačija upotreba tog glasa bi bila moguća, bilo ako bi se promenio izborni sistem ili ako bi se modifikovao postojeći, jer isti raspored glasova može da dovede do sasvim različitih ishoda izbora pri različitim izbornim sistemima. To je, međutim, pravac koji vodi daleko jer iziskuje ili promenu sistema posle izbora ili stvaranje koalicija, da bi neki glasovi *post festum* dobili na težini. Ali, da bi neki glasovi dobili na težini, drugi bi morali da izgube na težini, pa se ovom promenom ništa ne bi dobilo.

Usled toga je ograničena snaga prigovora da se gubi jedan broj glasova kod određenih izbornih sistema. Recimo, neka stranka dobije 19 % glasova, a za jedno poslaničko mesto treba 10 % glasova. Ona dobija jedno mesto, dok se 9 % glasova „rasipa“. Dramatika sa kojom predstavnici nekih manjih stranaka o tome govore nagoveštava da tu postoji poseban nedostatak moralne prirode. To je pogrešan utisak, jer nedostatak postoji samo iz ugla gledanja te stranke. Tačno je da je u interesu svake stranke da izborni sistem bude takav da od dobijenih glasova izvuče što je više moguće. Ali, to pokušava da postigne svaka stranka. Nema ničeg moralno posebnog u tome što pri nekim oblicima izbornih sistema neke manje stranke „gube“ više glasova, nego veće

stranke. U tom smislu su i glasovi dati za stranke koje ne pređu cenzus od 5 % „rasuti“, kao što su „rasuti“ i glasovi za veće stranke koji ostanu neiskorišćeni.

Prethodno razmatranje pokazuje da kod „rasipanja glasova“ postoji izvesna neravnoteža. Ona se sastoji u postojanju izvesnih intuicija o „rasipanju“ na jednoj i nemogućnosti da se te intuicije svedu na neki kriterijum na drugoj strani. U tom svetlu birači svoj glas dat nekoj maloj stranci mogu posmatrati kao oportunitetni trošak. Priliku da ga smanje birači će dobiti tek na narednim izborima. Međutim, izabrani predstavnici ili poslanici se nalaze u drugoj situaciji: pošto se oni često suočavaju sa prilikama da odlučuju o raznim pitanjima, oni sve vreme trajanja njihovih mandata imaju priliku da traže način da oportunitetni trošak svedu na najmanju meru. Trgovina glasovima je glavni instrument za postizanje takvog cilja. Naravno, izbori ne mogu biti savršeno efikasni, pa se ni preko trgovine glasovima ne mogu ispraviti neki oblici neefikasnosti iz izborne faze.

10c. Trgovina glasovima

Demokratski nastrojani autori skloni idealizmu smatrali su da je demokratsko odlučivanje neki sveti čin i da u njemu nema mesta trgovini glasovima. U prilog njihovom shvatanju ide okolnost da su oblici klasične trgovine glasovima u valjanim političkim režimima zakonski zabranjeni.³³ Pod „klasičnom trgovinom“ se podrazumeva kupovina glasova birača od strane kandidata i stranaka za novac ili neka druga dobra. Indirektnim oblicima trgovine glasovima - „ti podrži mene, a ja ću tebe“ (Seneka) - mnogo je teže stati na put.

Pri nekim oblicima odlučivanja većinom nema mogućnosti trgovine, prosto zahvaljujući načinu odlučivanja. Recimo, referendum je takav oblik većinskog odlučivanja gde je mogućnost trgovine glasovima zanemariva. Pojedinačni glas malo vredi da bi se njime trgovalo. Osim toga, ne zna se za šta bi se njime trgovalo, pošto se ne zna kada će biti naredni referendum i sa kojim pitanjem, a to je uslov da bi se moglo razgovarati o trgovinskim transakcijama. Konačno, i da se te dve stvari prenebregnu posto-

³³ Tako je zabranjena direktna kupovina glasova birača od strane političara, stranaka ili bilo koga ko bi nastupao u njihovo ime. U ogromnoj većini zemalja zabranjeno je i davanje skupih poklona u vidu nekretnina, automobila, skupih putovanja, akcija i drugih vrednosnih papira.

ji treća, praktično neprelazna prepreka, jer se glasanje odvija tajno i ne može se spolja kontrolisati da li je neko glasao onako kako je obećao, kao što se to može videti u parlamentu kada jedna stranka odluči da podrži drugu u jednom pitanju, da bi joj ova to vratila pri odlučivanju o nekom drugom pitanju.

Veliki pritisak u pravcu trgovine glasovima pokazuje da su politički aranžmani i alokacija javnih dobara neefikasni. Izvor neefikasnosti je bilo u načinu donošenja odluka ili u prirodi javnih dobara za kojima kod raznih pojedinaca postoje razni nivoi tražnje, koje većinsko odlučivanje ne može da zadovolji. Postojanje neefikasnosti predstavlja stalni podsticaj političkim predstavnicima da kroz trgovinu pokušaju da je smanje. Usled toga je ova trgovina, kao i svaka druga, izvor dobiti. To što je profitabilna za strane koje u trgovini učestvuju ne znači da je trgovina glasovima profitabilna za sve. Za razliku od klasične trgovine, koja se tiče samo strana koje trguju, trgovina glasovima proizvodi snažne eksternalije. Usled toga, strane koje trguju će biti na dobitku, ali gubitak strane koja u tome ne učestvuje može ponekad biti toliki da se na društvenom nivou ne ostvaruje dobit, nego gubitak. Gubitnici su oni koji u trgovini ne učestvuju, a zavisno od visine gubitka kod njih će postojati ili neće postojati dovoljno snažan motiv da se u trgovinu uključe, najčešće tako što će pokušati da istisnu nekog od aktera tekuće trgovine.

Da bismo ilustrovali trgovinu glasovima, uzmimo u analogiji sa poznatim Hjumovim primerom, da tri pojedinca (X, Y, Z) prostom većinom treba da odluče da li da isušuju močvaru u njihovom susjedstvu. Pretpostavimo da na početku među njima nema trgovine glasovima. Neka je trošak isušivanja močvare \$ 900, i neka ga oni ravnopravno dele (3 x \$ 300). Pri tom, pogodnosti koje će nastupiti kao rezultat isušivanja močvare nisu jednake za svakoga. Recimo da je pogodnost za X oko \$ 380, za Y oko \$ 320, a za Z samo \$ 50. Račun pokazuje da je isušivanje močvare pod tim uslovima neefikasno za iznos \$ 150. Do toga se dolazi kada se od troška isušivanja oduzme ukupna dobit ($380 + 320 + 50 = 750$). Dakle, $900 - 750 = 150$. Bez obzira na neefikasnost takvog poduhvata, većina će biti za isušivanje močvare, zato što je dobit većine pojedinaca (X, Y)³⁴ veća od troška koji oni imaju: $380 + 320 = 700$. Dobit je 700, a izdatak za dvojicu iznosi \$ 600 (tj. $300 + 300$). Dobit X i Y je \$ 100. Čeh će platiti Z, kome neće pomoći što se po-

³⁴ Valja uočiti da je Y srednji glasač i da će on biti za isušivanje močvare, što prema teoremi o srednjem glasaču znači da će takva biti i većinska odluka.

ziva na neefikasnost i ličnu štetu, jer će prosto biti preglasan.

Do sada smo pretpostavljali da neme trgovine glasovima i vidi-mo da kao rezultat toga nastaje neefikasnost. Neefikasnost može da se smanji ili eventualno otkloni samo ako se dopusti trgovina glasovima. Pojedinaac Z će biti voljan da plati do \$ 250 pojedincu Y da bi ovaj odustao od pozitivne odluke o isušivanju. Pojedinaac Y će biti spreman da promeni mišljenje za svaku sumu veću od \$ 20. Čim dobije \$ 21, njegova dobit od isušivanja pada sa \$ 320 na \$ 299, pa time i on postaje gubitnik. On će kao srednji glasač opet prevagnuti, ali sada za negativnu odluku o isušivanju. Da li će Y dobiti samo \$ 21 ili više zavisi od njegovog dogovora sa pojedincem Z, koji ima računa da plati bilo koju sumu manju od \$ 250. Oni će se očitog dogovoriti za neku sumu između \$ 20 i \$ 250. Valja uočiti da X ne može kupiti glas Y u prisustvu Z, jer može da ponudi najviše \$ 80, što je mnogo manje od \$ 250. Znači, Z će kupiti glas Y i tako dobiti većinu 2:1 protiv isušivanja močvare, tako da će neefikasnost biti smanjena. Pri nekoj drugoj raspodeli troškova i dobitaka / gubitaka može se postići da a) močvara bude isušena, i b) da ta transakcija bude efikasna.

Oni koji trgovinom gube imaju podsticaj da i sami krenu u trgovinu kako bi smanjili gubitak ili eventualno došli do dobiti. To u slučaju tri pojedinca ponekad nije moguće, ali sa povećanjem broja aktera mogućnosti za trgovinu rastu. Zahvaljujući tome, nastaje prilika da svaki novi korak u trgovini smanji nivo neefikasnosti.

Trgovina glasovima³⁵ je uvek trgovina glasova za glasove, a ne glasova za novac. Trgovina glasovima može biti eksplicitna, kada se redom ide od pitanja do pitanja o kojem se odlučuje³⁶, ili implicitna, kada se postigne dogovor da se glasa u paketu, tj. o svim pitanjima odjednom.³⁷ Eksplicitna trgovina glasovima nosi opasnost od narušavanja dogovora, ako se dogovorne strane povedu za tim da je bolje da se počev od nekog trenutka ne drže dogovora. Neki oblici trgovine glasovima se očitog suočavaju sa problemom sprovođenja dogovora. Posle takvog iskustva potrebno je dodatno osiguranje budućih dogovora, koje će se izvesno usredsrediti na efikasnost sankcija za narušavanje dogovora.

³⁵ Engl. *vote-trading* ili *logrolling*. Izraz *logrolling* potiče iz terminologije drvoseča: potrebno je više ruku da bi se posebno debeo balvan (engl. *log*) pogurao (engl. *to roll*).

³⁶ Pri glasanju po parovima alternativa često mogu da se pojave ciklične većine, pa je od značaja i kojim se redom izjašnjavanje odvija.

³⁷ I ulazak u koaliciju predstavlja oblik trgovine glasovima, samo na mnogo široj skali od dva pomenuta slučaja.

Da bi postojali uslovi kada trgovina glasovima ima smisla, potrebno je da postoji manjina kojoj je mnogo više stalo do njenog predloga, nego većini. Recimo, ako je za manjinu neka odluka od suštinskog, a za većinu od perifernog značaja. Drugim rečima, uslov trgovine glasovima je velika razlika u intenzitetu preferencija u korist manjine ili manjina. U situacijama gde je intenzitet preferencija većine snažniji od preferencija manjine, odluka većine će biti ista bez obzira da li ima ili nema trgovine glasovima.³⁸

Na osnovu izloženog može da se zaključi da moraju postojati izvesni uslovi da bi trgovina glasovima bila uspešna. Sve grupe koje u trgovini učestvuju treba da budu homogene, da imaju suprotstavljene preferencije u pogledu bar po dva pitanja o kojima se glasa. Drugo, svaka od grupa bi u određenom pitanju imala intenzivnije preferencije, ali bi oko tog pitanja ostala u manjini, ako bi samo ona glasala za određenu opciju. Treće, svaka od grupa koje učestvuju u trgovini mora biti u stanju da svojim opredeljenjem, uz glasove drugih, proizvede većinu. Četvrto, učesnici u trgovini glasovima moraju biti međusobno informisani o preferencijama i izborima svih učesnika u trgovini. (Da bi se izbegle prevare, mora biti na neki način poznato kako je ko glasao.) Peto, grupe u kojima se trguje glasovima ne smeju biti nepregledno velike. Zato se trgovina ove vrste najčešće obavlja u parlamentima i njegovim radnim telima, upravnim odborima, a ne na mitingu ili referendumu.

Pogrešno je uverenje da je trgovina glasovima sredstvo za sprečavanje eksploatacije manjina. Neka grupa koja je početno u manjini može da uz pomoć trgovine glasovima dođe do svog cilja i postane većina, ali će zato neka druga grupa dospeti u manjinu. Dospevanje u manjinu može biti motiv za ostatak bivše većine da pokuša da novom trgovinom ponovo dođe do većine. Taj proces u načelu nema kraja, a trgovina glasovima omogućuje da se neefikasnost smanji, znači da manjina teži da bude što manja. Beskrajni lanac trgovanja se u osnovi nastavlja u skladu sa tim ko je voljan da plati više od drugoga. Ovo važi pod uslovom da je država neutralna prema trgovini i da dopušta da najviša cena odnese prevagu.³⁹

Najveći broj argumenata protiv trgovine glasovima može da se

³⁸ Up. Buchanan Tullock, 1992, 133.

³⁹ To je zapravo sažetak Štiglerove teorije regulacije koja ne važi samo za grupe u parlamentu, nego za sve društvene grupe (proizvođači - potrošači, kupci - prodavci, sindikati - poslodavci, itd.).

čuje u zemljama koje nemaju tradiciju tržišne privrede ili gde su privredne slobode male. Pojedinci u takvim slučajevima imaju mnogo predrasuda o razmeni i trgovini uopšte, jer smatraju da one ugrožavaju njihove autarhične privrede i tradicionalne oblike života, što se prenosi i na političku sferu, tako da ne shvataju da trgovina glasovima može povećavati efikasnost političkog odlučivanja. Promena mišljenja u takvim sredinama može se očekivati tek sa prodorom modernije tržišne privrede, koja će za datu populaciju predstavljati i priliku za učenje, jer će izazvati i evoluciju u shvatanju politike.

Za razliku od obične trgovine koja poboljšava i položaj onih koji u njoj učestvuju i ukupnu efikasnost, s trgovinom glasovima to nije slučaj. Ona, kao i svaka trgovina, poboljšava položaj onih koji u njoj učestvuju i najčešće, mada ne i nužno, povećava i efikasnost javnih politika. Do toga da trgovina glasovima ne povećava uvek ukupnu dobit dolazi usled izuzetno snažnih eksternalija koje trgovina glasovima po pravilu povlači. Efikasnost se povećava samo ako pored poboljšanja položaja onih koji u trgovini učestvuju ne raste ukupni društveni trošak.

11. PRIVREDNA I POLITIČKA TRŽIŠTA

Neke pojave o kojima je već bilo reči, kao što su ponašanje birača i političara, prodaja i kupovina političkih programa na političkim tržištima i trgovina glasovima, ili pojave o kojima će tek biti reči, kao što su javna dobra, državna potrošnja ili *rent-seeking*, ukazuju na očite sličnosti u načinu kako se u tržišnoj demokratiji uređuju stvari u politici i privredi. U tradicionalnoj političkoj teoriji nije bilo uobičajeno da se direktno razmišlja u ekonomskim terminima, mada se često govorilo da je u politici potrebno nešto dati ili uložiti da bi se dobilo nešto drugo. Mnogi od onih koji su razmišljali na taj način verovatno nisu ni bili svesni da time upravo govore o ceni, koja i nije ništa drugo do ono što se mora uložiti da bi se dobila neka roba ili usluga. Mogućnost primene teorije cena na sferu politike i prava nije nekontroverzna, pa ću ukratko rezimirati osnovne razloge za i protiv. Evo nekih očitih *analogija* dva tržišta - privrednog i političkog.

U prilog primene teorije cena u politici najpre govori to što politička dobra imaju svoju cenu. To se ne odnosi samo na materijalni već i na nematerijalni izraz cene, i ne samo na javna dobra nego i na posledice nastanka javnih dobara i njihove cene za tržišta privatnih dobara. Političarima je u interesu da skrivaju cenu svojih politika, pa zato najčešće govore o očekivanim dobitima, a skoro nikada o troškovima svojih politika. To ne znači da troškovi ne postoje; posebno su skupe politike koje se oslanjaju na ratove, protekcionizam, subvencije i skupe javne radove.

Drugo, cena pojedinih dobara je na obe vrste tržišta ključna, najvažnija informacija. Sve druge informacije - kako da se nešto izvede, ko će to učiniti i u kojem periodu, ko će imati više a ko manje koristi od toga, itd. - manje su važne. Javne politike nisu nikakav izuzetak od toga, pa neke privlačne zamisli nikada ne dobiju podršku samo zato što su skupe. Naravno, birači se često prevare i podrže politike za koje se tek kasnije ispostavi da su mnogo skuplje nego što su početno izgledale.

Treće, pogonsko gorivo pojedinca na oba tržišta jeste lični interes, upravo na način na koji je to objasnio Adam Smit u rani-

je navedenom fragmentu. Samo zato što slede svoje interese pojedinci su prinuđeni da čine dobro drugima. Na privrednim tržištima oni prodaju robe i usluge, koje se na političkim tržištima nazivaju javne politike. Razmena dobara pojedinaca sa različitim interesima stvara tržište kao okvir razmene.

Četvrto, tržište političkih dobara ima svoju ponudu i tražnju. Na strani ponude su političari i stranke, sa njihovim politikama koje nude na političkim tržištima, a na strani tražnje su birači.

Peto, i za privredne i za političke aktere pretpostavlja se da su racionalni, ma šta to moglo da znači, utoliko što i jedni i drugi nastoje da maksimizuju svoju korist, onako kako je sami vide. Krajnji cilj političara je da budu (re)izabrani, tj. da prodaju svoje proizvode radi lične zarade, što je krajnji cilj ponude i na privrednim tržištima. Krajnji cilj birača je da izaberu takve politike (političare) koji im sa najmanje ulaganja nude najviše - što je cilj kupca i na privrednom tržištu.

Šesto, birači pri izboru nemaju višegodišnji ili horizont od jedne decenije, nego je on relativno kratkoročan. Vrednost trenutka za nekog pojedinca kao birača utoliko je veća što je on u vremenskom horizontu bliži sadašnjosti, i obrnuto. Slično je na strani političara, gde veliki prioritet imaju trenutni u odnosu na buduće probleme.

Sedmo, kao što na privrednim tržištima postoje posebne usluge da bi transakcije mogle da se odvijaju, isto je i sa politikom. U oblikovanju, prodaji i izvođenju javnih politika učestvuju stručnjaci i službenici raznih profila, za koje se odomaćio termin birokratija. Obično se smatra da oni „služe ideji“ za koju rade, mada je to pogrešno. Lični interes je i kod njih dominantan, i on često može znatno da promeni i deformiše političke proizvode.

Osmo, i na političkim tržištima je zabranjeno prodavati robe koje direktno i jasno štete potrošačima, kao što je zabranjeno prodavati sonu kiselinu u čaši za jogurt ili pokvareno meso. Zabrane se odnose na stranke koje propagiraju ubijanje, krađu, genocid, totalitarni poredak itd., kao osnovu svojih politika.

Na političkim tržištima se može govoriti i o ostalim pojavama koje su karakteristične za regularna tržišta, kao što su rast ili pad cena (političara, programa), inflacija ili deflacija (recimo, poplava političara socijaldemokratske orijentacije ili visoka cena liberala), profita (koji ostvari svaka od strana u političkoj trgovini), ravnoteža (ponude i tražnje, tj. birača i političara), bilans u spoljnoj trgovini (politici), kredit (poverenje birača, koalicionih partnera,

itd.), kamata (ono što političar vraća posle kredit uzetog od birača), prinudno poravnanje⁴⁰ transakcioni troškovi, tj. troškovi da se od trenutnog dođe do nekog stanja za koje se neka javna politika zalaže.

Prethodna razmatranja pokazuju da između privrednih i političkih tržišta postoje takve analogije koje su u stanju da opravdaju pretpostavku da se politika može posmatrati kao tržište političkih dobara i da se na taj način može doći do relevantnih zaključaka o njenoj prirodi. Ali da bi se potpunije mogao shvatiti stepen analogije, potrebno je nešto reći i o izvesnim *razlikama* privrednih i političkih tržišta, do kojih dolazi zahvaljujući različitim okolnostima i podsticajima koji deluju na dva polja.

Prva očita razlika je u tome što privredna tržišta funkcionišu lakše i elegantnije od političkih. Sukob koji postoji na tržištu između različitih firmi radi pridobijanja kupca, posebno firmi iz sličnih grana, razrešava se time što pojedinac (tj. mnoštvo njih) kupuje koka-kolu a ne pepsu-kolu ili obrnuto, što kupuje volvo a ne ford, ili obrnuto. Kupci na privrednom tržištu mogu udovoljiti svojim željama, a da njihovi izbori nemaju direktne posledice za druge kupce. To što će većina kupiti ford neće mnogo brinuti kupce volvoa. Čak će im pogodovati, jer bi volvo onda morao da bude nešto jeftiniji, nego što bi bio pri višem nivou tražnje. Na političkim tržištima nije tako. Ako većina na izborima odabere socijaliste ili nacionaliste i sve manjine će morati da ih trpe na vlasti bar do narednih izbora. Iz iskustva znamo kako troškovi tog trpljenja mogu da budu visoki.

Drugo, privredna tržišta su, za razliku od političkih, oslobođena vezanih izbora. To znači da ona omogućavaju izbor tačno u skladu sa individualizovanim preferencijama. Zato se ponekad kaže da privredna tržišta povećavaju, a politička smanjuju individualnu slobodu izbora. Da bi kupio koka-kolu, pojedinac ne mora da kupi i druge stvari, recimo čačkalice, so ili pertle. Izuzetak su, naravno, netržišne privrede poput onih sovjetskog tipa, gde je bilo sasvim uobičajeno da se neka roba, po pravilu deficitarna, ne može kupiti bez druge robe, koja je suficitarna: recimo, ne može se kupiti meso dok se ne kupi i ista količina eksera. Na političkom tržištu se upravo pojavljuje krutost tog tipa koja karakteriše ono

⁴⁰ Tu spadaju opoziv i poziv na odgovornost u vladi ili parlamentu. Nezadovoljni birač na prvim narednim izborima kažnjava političara za koga je ranije glasao time što više ne glasa za njega.

što je ostalo od tržišta u privredama sovjetskog tipa. Ovo dolazi usled specifičnog načina prodaje političkih dobara: ona se nude i prodaju u paketu, a ne pojedinačno. Ako odaberete da kupite (glasate za) politički program koji vam se sviđa zbog niskog poreza, ne možete izbeći da sa njim ne kupite i odgovarajuću spoljnu i unutrašnju politiku, monetarnu i politiku imigracije, kulturnu i socijalnu politiku. Pojedinci na političkom tržištu mogu da se odluče samo za ono što smatraju najvažnijim (prva preferencija), dok ostale stvari ne mogu da biraju, jer ih dobijaju u paketu sa prvom.

Treće, robe na političkim tržištima ne samo da nisu individualizovane (nude se u paketu), već nisu ni precizno kvantifikovane. I kada neku politiku odaberete zbog niskog poreza, obično se ne zna koliko će tačno porezi iznositi, niti se precizno znaju determinante (cene) drugih pomenutih politika koje idu u paketu sa odabranom politikom. Usled toga, kupci (birači) ne znaju tačnu cenu, nego o njoj imaju samo neku manje-više intuitivnu i maglovitu predstavu.

Četvrto, problem neizvesnosti cene postoji i iz najmanje još jednog razloga. Robe na privrednim tržištima imaju egzaktne cene u trenutku transakcija, dok se robe na političkim tržištima kupuju danas po ceni koja u osnovi nije poznata: koja je prava cena neke politike biće poznato tek posle isteka mandata, tj. po isteku vladavine grupe koju je većina odabrala. U trenutku kupovine postoji nešto što kupac može smatrati očekivanom cenom, ali, kao što je dobro poznato, ta cena može biti dosta različita od stvarne cene. Iskustvo kaže da je iznenađenje kupca cenom neke politike ređe pozitivno, a znatno češće negativno.⁴¹ I kada je pozitivno ono je obično dosta blago, dok negativna iskustva mogu biti gorka, čak šokantna.

Peto, kada menadžeri neke firme povuku neki potez, poslovna zajednica već sutradan kaže da li je to bio dobar ili loš potez, i koliko je bio dobar ili loš. Taj sud dolazi u obliku kretanja cena akcija te firme na berzi. Zato preduzetnici na privrednim tržištima

⁴¹ Ovaj problem ne postoji samo usled informacione asimetrije između birača i političara (kupaca i prodavaca), nego i usled nepredvidivosti zbivanja. Prodavci (političari) veoma vešto manipulišu tim okolnostima. Birač ne može ili po pravilu može vrlo teško da se reši političara (ili bar njegovih spornih politika) za koga je glasao, kao što neko može da spekulise robama ili da proda fjučerse, kada više nije spreman da snosi rizik. (Fjučerski su ugovori za isporuku robe u budućnosti po ceni koja se određuje na dan sklapanja ugovora.)

imaju veoma snažan motiv da njihove odluke budu što je moguće bolje. Kod preduzetnika u politici to nije slučaj. Ako neki ministar ili gradonačelnik potroši veliki novac za kupovinu skupih slika za svoju kancelariju ili ako podigne stadion koji je nepotreban i loše iskorišćen, trebaće mnogo vremena da javnost i birači shvate loše posledice njegovih odluka. Ponekad su za to potrebne ne samo godine, već i decenije. Ako, pak, obrnuto, gradonačelnik ili ministar bude veoma dobro radio, takođe će biti potrebno vreme da se to dozna. Sasvim je moguće da oni više neće biti na tim položajima kada biračima postanu poznate cene i kvalitet njihovih politika. Zaključak se nameće sam po sebi: preduzetnici na privrednim tržištima imaju mnogo bolji motiv da brinu o valjanosti odluka, jer sud o tome dolazi brzo, nego preduzetnici na političkim tržištima (političari) i to ne zato što su po prirodi bolji ili kvalitetniji, nego zato što su brže, jasnije i neposrednije povezani sa konsekvencama svojih odluka nego političari. Političari mnogo kasnije dolaze do dobiti, ako su im odluke bile dobre, i mnogo kasnije izlaze na loš glas i trpe gubitak, ako su im odluke bile loše, nego menadžeri i vlasnici firmi.

Šesto, iz navedenog sledi da političari imaju bolju mogućnost da nekažnjeno greše nego menadžeri i vlasnici firmi. To doprinosi podrivanju gledišta na državu kao na ustanovu koja je posvećena javnom ili opštem dobru i blagostanju. Ako su političari motivisani svojim interesima i ako imaju širok manevarski prostor za svoje poteze, onda je država ruho u koje se ti interesi zaodevaju, da bi njihovo ostvarivanje bilo lakše. Dakle, ako političari nisu anđeli koji po čitav dan misle na opšte dobro, onda i na onaj deo državne aktivnosti koji prevazilazi neophodni minimum treba gledati kao na nešto što nosi stalni rizik i što vrlo lako dobija predatorski karakter.

Sedmo, informaciona asimetrija kupaca i prodavaca još je izraženija na političkim nego na privrednim tržištima. Kupac polovnog automobila može sa sobom da povede mehaničara, kako bi ublažio asimetriju. Dobar mehaničar može relativno brzo da dođe do vrlo pouzdane slike o kvalitetu automobila, iako se sa njim susreće prvi put. Birač kao kupac određene politike može da konsultuje razne analitičare i stručnjake u slične svrhe, ali će ta pomoć biti znatno manje pouzdana od pomoći mehaničara. Političari često vrlo vešto skrivaju svoje nedostatke i nedostatke svojih politika. O njihovim stvarnim namerama često je veoma teško govoriti. Umesto egzaktnih informacija često postoji samo neki

opšti utisak, što biračima otežava donošenje odluke. Nadalje, politički proizvodi su znatno manje standardizovani od privrednih.⁴² Dolazak do informacija i njeno svođenje na cenu je mnogo teže nego što je to slučaj sa robama i uslugama na privrednim tržištima, a mogućnosti informativnih distorzija i namernih manipulacija mnogo su veće.

Osmo, politička tržišta proizvode znatno veće eksternalije (pra-teće posledice) nego privredna, s obzirom na stepen aktivnosti na svakom od njih. To proizlazi iz troškova nametanja volje većine volji manjine. Eksternalije mogu da budu manje ili veće u zavisnosti od datih uslova, kao što su svojstva podele vlasti, vladavine prava, obima državne potrošnje, stepena i širine individualnih i manjinskih prava. Valjano postavljanje tih ustanova smanjuje eksternalije, ali one svejedno ostaju na relativno visokom nivou. U vezi eksternalija postoji i dodatni problem. Dok se ogromna većina eksternalija na privrednim tržištima može da internalizuje - pod uslovom da su definisana privatna vlasnička prava i da su transakcioni troškovi niski - sa političkim eksternalijama je to mnogo teže, jer čitava država ne može da se privatizuje, pa time nije ni marketibilna. Usled toga pojedinci i grupe kojima se nameću velike eksternalije moraju da koriste druga sredstva da ih se reše, nego što su ona u prethodnom slučaju. Kada se iscrpu svi legalno-politički putevi zaštite sopstvenih prava i interesa, mehanizmi zaštite manjina, onda ostaju politički protesti van ustanova. U slučaju neuspeha, pojedincima preostaje da „glasaju nogama“, tj. da emigriraju, dok većim grupama na raspolaganju stoji i secesija.⁴³

Deveto, upotreba cena u sferi politike i zakona baca novo svetlo kako na problem tržišne greške, tako i na vladine intervencije da se ona ispravi, tj. na problem eksternalija i javnih dobara. Ne može se sporiti da državna intervencija u nekim retkim prilikama donosi dobre rezultate, kao što je slučaj uklanjanja posledica globalnog zagađenja. To je slučaj samo ako ona poboljšava stanje svih ili ogromne većine građana; naravno, državna intervencija je nepoželjna ako većini ili skoro svima donosi gubitak. Tržišna greška ne iziskuje nužno državnu intervenciju, jer trošak te intervencije može biti veći od troška koji uzrokuje greška. Državna intervencija bila bi opravdana samo tamo gde je uspeš-

⁴² To je ključni razlog zašto na političkim tržištima nema fjučersa.

⁴³ Up. Prokopijević, 2000.

na, a njen trošak manji od troška izazvanog tržišnom greškom, što su u praksi vrlo retki slučajevi.

Analogije između privrednih i političkih tržišta slede iz slične strukture svih njihovih ključnih mehanizama. Ali, iako su oba tržišta strukturno slična, na njima postoje i neke različite okolnosti, usled čega nastaju i različiti podsticaji. To ne menja prirodu njihove aktivnosti, ali ima značajne posledice za efikasnost funkcionisanja dva tržišta i za ophođenje sa privrednom i političkom neefikasnošću, čiji sastavni deo su eksternalije i tržišne greške, kao i njihove eventualne terapije.

... in v tej zvezi stane ob vsaki izjavi, ki jo država članica predloži, da je prišlo do kršitve, ali da je kršitev nastala, ali da se kršitev nadaljuje. V skladu s pravno zakonitimi postopki mora država članica, ki je bila obvestljena, zagotoviti, da se kršitev ne nadaljuje, in se prizadevati, da se kršitev odpravi. Če država članica, ki je bila obvestljena, ne zagotovi, da se kršitev ne nadaljuje, ali da se kršitev odpravi, mora država članica, ki je bila obvestljena, sprejeti ukrepe, da se kršitev odpravi, in se prizadevati, da se kršitev ne nadaljuje. Če država članica, ki je bila obvestljena, ne zagotovi, da se kršitev ne nadaljuje, ali da se kršitev odpravi, mora država članica, ki je bila obvestljena, sprejeti ukrepe, da se kršitev odpravi, in se prizadevati, da se kršitev ne nadaljuje.

Država članica, ki je bila obvestljena, mora zagotoviti, da se kršitev ne nadaljuje, in se prizadevati, da se kršitev odpravi. Če država članica, ki je bila obvestljena, ne zagotovi, da se kršitev ne nadaljuje, ali da se kršitev odpravi, mora država članica, ki je bila obvestljena, sprejeti ukrepe, da se kršitev odpravi, in se prizadevati, da se kršitev ne nadaljuje. Če država članica, ki je bila obvestljena, ne zagotovi, da se kršitev ne nadaljuje, ali da se kršitev odpravi, mora država članica, ki je bila obvestljena, sprejeti ukrepe, da se kršitev odpravi, in se prizadevati, da se kršitev ne nadaljuje. Če država članica, ki je bila obvestljena, ne zagotovi, da se kršitev ne nadaljuje, ali da se kršitev odpravi, mora država članica, ki je bila obvestljena, sprejeti ukrepe, da se kršitev odpravi, in se prizadevati, da se kršitev ne nadaljuje.

Če država članica, ki je bila obvestljena, ne zagotovi, da se kršitev ne nadaljuje, ali da se kršitev odpravi, mora država članica, ki je bila obvestljena, sprejeti ukrepe, da se kršitev odpravi, in se prizadevati, da se kršitev ne nadaljuje. Če država članica, ki je bila obvestljena, ne zagotovi, da se kršitev ne nadaljuje, ali da se kršitev odpravi, mora država članica, ki je bila obvestljena, sprejeti ukrepe, da se kršitev odpravi, in se prizadevati, da se kršitev ne nadaljuje. Če država članica, ki je bila obvestljena, ne zagotovi, da se kršitev ne nadaljuje, ali da se kršitev odpravi, mora država članica, ki je bila obvestljena, sprejeti ukrepe, da se kršitev odpravi, in se prizadevati, da se kršitev ne nadaljuje. Če država članica, ki je bila obvestljena, ne zagotovi, da se kršitev ne nadaljuje, ali da se kršitev odpravi, mora država članica, ki je bila obvestljena, sprejeti ukrepe, da se kršitev odpravi, in se prizadevati, da se kršitev ne nadaljuje.

Deveto, upotreba zana u v... lo kako problem trzisa... da se oia ispravi... moše se vsouiti da država... donosi opre rezultate... globalno zagadeno. To je... nje sva in pogotoma... oja je nepozna... Trzišna greška... te intervencije... Državne intervencije...

To je ključni... 2000... 2000...

12. ZAKLJUČAK

Kao što će nepouzdana biti zaključci o košarci ili tržišnoj aktivnosti ako se ne upoznamo o stvarnim motivima igrača i prirodi igre, drugačije nije ni sa akterima političke utakmice. Predugo je prevladavalo uverenje da su politika i politička konkurencija nešto posebno i uzvišeno, nešto sa čime se obični smrtnici ne mogu baviti, gde su potrebni posebni karakteri i gde uobičajene mere predostrožnosti i osiguranja nisu potrebne, budući da su igrači „pelcovani“ protiv uobičajenih slabosti karaktera. Gdegod su takva shvatanja prevladala, rezultari su bili gorki.

Politika nije poput privrede ili kulture, gde nesputana ljudska aktivnost proizvodi nesumnjive rezultate, koji su prihvaćeni od svih aktera u transakcijama. Potreba za politikom izvire iz nesavršenosti ljudske prirode i potreba društvenog života, i u tom pogledu ona se može okarakterisati kao nužno zlo savremenih društava. Reči jednog od najvećih komičara XX veka, Gruča Marksa, dobro izražavaju to shvatanje politike. Oni koji ne shvate smisao te poruke i ne povuku odgovarajuće konsekvence, međutim, neće gledati komediju nego tragediju, i to takvu u kojoj neće moći da izbegnu da budu njeni tragični junaci. Narodi koje je posle više vekova ili decenija života u diktaturi ponovo ogrejalo sunce slobode su, naravno, slobodni da krenu u jednom ili drugom pravcu. Oni su slobodni da izaberu kuda će, ali ne mogu izbeći da plate cenu svog izbora. Nema nikakve garancije da će pojedinci, grupe i društva napraviti dobar izbor. Kada pogledamo Istočnu Evropu posle pada komunizma možemo videti koliko su različiti putevi kojima su pojedine zemlje krenule, kao što su uostalom različiti putevi kojima su krenule druge zemlje u svetu. Neke su valjan put našle iz prve, druge su se mučile ili se još muče tražeći ga. Neke zemlje se toliko beznadežno muče oko sricanja elementarnih lekcija iz tržišne demokratije u okvirima vladavine prava da izgleda malo verovatno da na valjan put mogu nabasati pre nego što isprobaju mnoge ćorsokake, ponekad i iste više puta. U načelu, nema izvesnosti da valjan put moraju naći, ma koliko tragične posledice to imalo. Čar slobode i izbora je da postoje rizici, jer

gde nema rizika nema ni mogućnosti dobitka. U tom pogledu malo možemo da učinimo sem da se radujemo onima koji naprave srećne izbore ili da žalimo one koji nisu uspeali, pokušavajući da ozbiljno studiramo i shvatimo kako razloge uspeha tako i neuspeha.

U modernim društvima politika ne mora biti najvažnija sfera aktivnosti, ali pogreške koje se na ovom polju naprave su u stanju da upropaste napore u svim ostalim oblastima. Imajući to u vidu Džejms Medison je pisao da vlada nije ništa drugo do najveće postignuće ili refleksija ljudske prirode. "Šta je vlada, nego najveća od svih refleksija ljudske prirode. Da su ljudi anđeli, ne bi bila potrebna nikakva vlada. Kada bi anđeli vladali ljudima ne bi bile potrebne nikakve spoljašnje ili unutrašnje kontrole vlade. U uspostavljanju vlade, gde ljudi treba da upravljaju ljudima, ključna teškoća je u sledećem: prvo treba da omogućite vladi da kontroliše one kojima vlada, a da je u sledećem koraku obavezete da kontroliše samu sebe".⁴⁴ Obavljanje prvog posla je stvar demokratije, obavljanje drugog je stvar vladavine prava. Mala je verovatnoća da će ustanove koje ih čine moći da se valjano uspostave, ako nemamo predstavu o prirodi političke aktivnosti, motivima birača i političara, prirodi političke konkurencije. I mala je verovatnoća da će te ustanove funkcionisati, ako ih ne bude pratio neprekidan napor na njihovom održavanju i unapređenju. Ova knjiga se tiče samo jednog malog segmenta čitavog poduhvata. Naravno, ona bi sasvim drugačije izgledala kada bi ljudi bili anđeli. To što ljudi nisu anđeli ne mora da znači da moraju biti neuspešni. Naprotiv, put ka uspehu počinje suočavanjem sa stanjem ljudske prirode i oni koji su shvatili to zabeležili su čudesna postignuća. Ona su i na ovom prostoru moguća pod uslovom na napustimo predrasude i samobmane i suočimo se sa stvarnim stanjem.

⁴⁴ *The Federalist*, no. 51, 337.

Buchanan, J. M., Tullock, G. (1992) *The calculus of consent. Logical foundations of constitutional democracy*, Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2. izdanje.

Carstairs, A. M. (1980) *A short history of electoral systems in western Europe*, London, George Allen & Unwin.

CESID (1999) *Model zakona o izboru poslanika i odbornika. Model zakona o političkim strankama. Model zakona o finansiranju političkih stranaka*, Beograd, CESID.

Dahl, R. A. (1993) *Uvod u ekonomsku demokratiju*, Beograd, Savremena administracija.

Dummett, M. (1997) *Principles of electoral reform*, Oxford, Oxford University Press.

Fridrih, K. J. (1996) *Konstitucionalizam*, Podgorica, CID.

Friedman, M. & R. (1996) *Sloboda izbora*, Novi Sad, Global Book.

Friedman, M. (1997) *Kapitalizam i sloboda*, Novi Sad, Global Book.

Goati, V. (1999) *Izbori u SRJ od 1990. do 1998*, Beograd, CESID.

Gunning, P. J. (1998) *Understanding democracy. An introduction to public choice*, Fairfax, Center for study of public choice (Internet).

Gwartney, J. O., Lawson, R. A., Block, W. (1996) *Economic freedom of the world 1975-1995*, Vancouver, Fraser Institute.

Hart, H. L. A. (1994) *Pojam prava*, Podgorica, CID.

Hayek, F. A. von (1997) *Put u ropstvo*, Novi Sad, Global Book.

Hayek, F. A. von (1998) *Poredak slobode*, Novi Sad, Global Book.

Johnson, D. B. (1991) *Public choice. An introduction to the new political economy*, Mountain View, London, Toronto, Mayfield.

Jovanović, A. (1998) *Uvod u ekonomsku analizu prava*, Beograd, Pravni fakultet.

Mueller, D. C. (1990) *Public choice II. A revised edition of Public choice*, New York i dr., Cambridge University Press.

Niskanen, W. (1971) *Bureaucracy and representative government*, Chicago, Aldine-Athortan.

Pejović, S. (1996) *Pravo kao kapitalno dobro*, u: Prokopijević (ur.) (1996).

Pejovich, S. (1998) *Economic analysis of institutions and systems*, Dordrecht i dr., Kluwer.

Prokopijević, M. (ur.)(1996) *Ljudska prava, Teorije i primene*, Beograd, Mrlješ & Institut za evropske studije.

Prokopijević, M. (1998) *Izborni sistemi*, Beograd, Fond Ljuba Davidović.

Prokopijević, M. (2000) *Konstitucionalna ekonomija*, Beograd: E press.

Prokopijević, M. (2001) *Tržišna demokratija*, Beograd: Građanske Inicijative.

Prokopijević, M. (2002) Does growth further improve economic freedom?, Turin, ICER Working paper series, No. 16/02. Dostupno na: www.icer.it

Reisman, G. (1998) *Politika protiv privrede*, Novi Sad, Global Book.

Scruton, R. (1996) *A dictionary of political thought*, London, Macmillan.

Smith, A. (1998) *Istraživanje prirode i uzroka bogatstva naroda*, Novi Sad, Global Book.

The Federalist (1937) Indianapolis: National foundation for education in American citizenship.

Tullock, G. (1987) The „Calculus“. Postscript after 25 years, *Cato journal*, 7, 2, 313-321.

Tullock, G. (1992) *Organizacija moderne federalne države*, Beograd, Institut ekonomskih nauka & Ekonomika.

Tullock, G. (1998) *On voting*, Northampton, MA, Edward Elgar.

Veber, M. (1976) *Privreda i društvo*, I-II, Beograd, Prosveta.

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

316.334.3:329

316.334.3:342.8

ПРОКОПИЈЕВИЋ, Мирослав

Politička tržišta / Miroslav
Prokopijević. -Beograd: Centar za
slobodne izbore i demokratiju, 2002
(Beograd: Tipografic). - 72 str.;
21 cm.-(CeSIDova mala biblioteka)

Tiraž 500. - Napomena i bibliografske
reference uz tekst. -Biblijografija:
str. 69.

ISBN 86-83491-20-X

а) Политички живот - Политичке партије

б) Политички живот - Избори

COBISS-ID 99114764