

ΔΗΜΟΣΙΑ ΕΠΙΛΟΓΗ

Πρώτη έκδοση

First published in Great Britain in 2012 by

The Institute of Economic Affairs

2 Lord North Street

Westminster

London

in association with Profile Books Lt

Copyright © The Institute of Economic Affairs 2012

ISBN 978 0 255 36650 2

eISBN 978 0 255 36677 9

Πρώτη έκδοση στα ελληνικά

Τίτλος: Δημόσια Επιλογή

Φιλελεύθερος Τύπος Α.Ε. , Αθήνα , Σεπτέμβριος 2019

Μετάφραση: Ξενοφών Μπαμιατζόγλου

Εξώφυλλο: Γιώργος Μίκροβας

Σελιδοποίηση: Όλγα Μαρία Βακόλα

ISBN: 978-618-5431-05-1

ΔΗΜΟΣΙΑ ΕΠΙΛΟΓΗ

EAMONN BUTLER

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Σχετικά με τον Συγγραφέα.....	11
Ευχαριστίες.....	12
Πρόλογος	15
Περίληψη.....	21
1 Τι Είναι η Δημόσια Επιλογή;	27
Γιατί να χρησιμοποιούμε τα οικονομικά;.....	27
Εφαρμόζοντας τα οικονομικά στην πολιτική.....	28
Η πρόκλησης της Δημόσιας Επιλογής για τον ορθόδοξο τρόπο σκέψης.....	30
Δημόσια ή ιδιωτικά συμφέροντα;.....	32
Ο λογισμός των εκλογών.....	34
Κυνηγώντας ψήφους.....	35
Η δύναμη της δημόσιας επιλογής	36
2 Δημόσια επιλογή-η βιογραφία	39
Πρόδρομοι της δημόσιας επιλογής.....	40
Σύγχρονοι στοχαστές της δημόσιας επιλογής	41
Μπιουκάναν και Τούλακ.....	43
Σχολές και έπαθλα	43
Η ισχύς των ομάδων συμφερόντων.....	44
Γραφειοκρατία και ρυθμίσεις	45
Πρόσφατες επανεξετάσεις.....	46
Νέες προσεγγίσεις	47
3 Ποιος χρειάζεται το κράτος;.....	51
Τα κόστη της λήψης αποφάσεων.....	52
Βρίσκοντας την ισορροπία.....	54
Κρατική αποτυχία.....	55
Το αδιαίρετο των δημόσιων αγαθών.....	56
Επεκτατική πίεση.....	57
Καμιά άμεση σύνδεση ανάμεσα στην επιλογή και το αποτέλεσμα.....	58
4 Πώς να κερδίζεται τις εκλογές	61
Τα εκλογικά παράδοξα σε δράση.....	61
Άλλα εκλογικά συστήματα	63
Ορθολογική άγνοια.....	64
Το κίνητρο της ψήφου.....	65
Η μετακίνηση προς το κέντρο.....	66
Ο μύθος του ορθολογικού ψηφοφόρου	68
5 Η τυραννία των μειοψηφιών	71
Συγκεντρωμένα και διασκορπισμένα συμφέροντα.....	72
Η πολιτική των ομάδων συμφερόντων	73
Οργανωτικά προβλήματα	74
Δημιουργία συνασπισμών.....	75
Η συμπεριφορά των συνασπισμών	76
Από τους συνασπισμούς στην ανταλλαγή ψήφων	77

6 Η αγορά για ψήφους: αλληλοϋποστήριξη.....	81
Ρητή και υπόρρητη αλληλοϋποστήριξη	81
Η κυριαρχία της αλληλοϋποστήριξης	83
Η αλληλοϋποστήριξη στο νομοθετικό σώμα	85
Τα αποτελέσματα της αλληλοϋποστήριξης.....	86
Άλλα προβλήματα της αλληλοϋποστήριξης	87
Ο περιορισμός της αλληλοϋποστήριξης	89
7 Πολιτικά κέρδη: προσοδοθρία.....	92
Το δέλεαρ της προσοδοθρίας	92
Κόστη και στρεβλώσεις	94
Υπολογίζοντας το κόστος	95
Πολιτικά κέρδη	96
8 Ημέρα πληρωμής για τους πολιτικούς.....	99
Οι νομοθέτες και εμείς	99
Το πολιτικό εισόδημα των πολιτικών	100
Οι κίνδυνοι του κινήτρου της ψήφου	101
Περιορίζοντας τους ηγέτες μας.....	103
9 Παροχή κινήτρων στους γραφειοκράτες.....	107
Δημόσιοι λειτουργοί και προϋπολογισμοί	108
Οι πηγές της γραφειοκρατικής ισχύος	110
Περιορίζοντας τη γραφειοκρατία	111
Πιο πρόσφατα ερωτήματα.....	112
10 Ο ρόλος των συνταγμάτων	115
Τα κόστη της λήψης αποφάσεων.....	116
Το περιεχόμενο ενός συντάγματος	118
Το δημοσιονομικό σύνταγμα του Μπιουκάναν	119
Φεντεραλισμός.....	121
Προβλήματα και αρχές.....	122
11 Επιτεύγματα και ζητήματα.....	125
Κάποια επιτεύγματα	125
Ένα ζήτημα ατομικού συμφέροντος	126
Συνταγματικά ζητήματα.....	128
Επιδιώκει η δημόσια επιλογή το δικό της ατομικό συμφέρον;.....	129
12 Σημερινοί και μελλοντικοί ορίζοντες	133
Επανεξέταση παλιών ιδεών	135
Συζητήσεις δεύτερης γενιάς	138
Σύνορα τρίτης γενιάς	138
Θεωρία των παιγνίων	139
Μελλοντικές δυνατότητες.....	140
Γλωσσάριο	143
Χρονολόγιο της δημόσιας επιλογής	149
Για περαιτέρω μελέτη.....	153
Για το ΙΕΑ	158

ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΟΝ ΣΥΓΓΡΑΦΕΑ

Ο Έιμον Μπάτλερ [Eamonn Butler] είναι διευθυντής του Ινστιτούτου Άνταμ Σμιθ, μιας κορυφαίας δεξαμενής σκέψης για θέματα πολιτικής. Έχει πτυχίο στα οικονομικά, τη φιλοσοφία και την ψυχολογία. Έλαβε το διδακτορικό του από το Πανεπιστήμιο του Σεντ Άντριους το 1978. Στη διάρκεια της δεκαετίας του 1970 εργάστηκε για την Αμερικανική Βουλή των Αντιπροσώπων και δίδαξε φιλοσοφία στο Κολέγιο Χίλντεϊλ [Hillsdale] στο Μίσιγκαν, προτού επιστρέψει στο Ηνωμένο Βασίλειο για να βοηθήσει στην ίδρυση του Ινστιτούτου Άνταμ Σμιθ.

Ο Έιμον είναι συγγραφέας βιβλίων για τους πρωτοπόρους οικονομολόγους Μίλτον Φρίντμαν [Milton Friedman], Φ. Α. Χάγιεκ [F. A. Hayek] και Λούντβιχ φον Μίζες [Ludwig von Mises], καθώς και μιας σύντομης εισαγωγής στην αυστριακή σχολή οικονομικών. Επίσης, έχει γράψει για λογαριασμό του ΙΕΑ σύντομες εισαγωγές στον Άνταμ Σμιθ και τον Λούντβιχ φον Μίζες. Είναι συν-συγγραφέας μιας ιστορίας των ελέγχων τιμών και μισθών και μιας σειράς βιβλίων για τον δείκτη νοημοσύνης. Οι πιο πρόσφατες δημοσιεύσεις του για το ευρύ κοινό, *The Best Book on the Market*, *The Rotten State of Britain* και *The Alternative Manifesto*, έχουν προσελκύσει αρκετή προσοχή, ενώ είναι συχνές οι συμβολές του τόσο στα έντυπα όσο και στα ραδιοτηλεοπτικά ΜΜΕ.

Ευχαριστίες

Θα ήθελα να ευχαριστήσω τον Τζον Μέντουκροφτ [John Meadowcroft] και τον Τσαρλς Κ. Ρόουλι [Charles K. Rowley] για τις πρώιμες συμβουλές και συνεισφορές τους, καθώς και τον Μάντσεν Πίρι [Madsen Pirie], τη Σάλι Τόμσον [Sally Thompson] και τη Ρέιτσελ Μοράν [Rachel Moran] για τα χρήσιμα σχόλιά τους στο αρχικό κείμενο.

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Τις τελευταίες δύο εβδομάδες ο Βρετανός πρωθυπουργός έκανε δυο σημαντικές δηλώσεις με τις οποίες εξέφραζε την άποψη ότι είναι δουλειά της κυβέρνησης να εντοπίζει και να διορθώνει αποτυχίες της αγοράς. Υπάρχουν αρκετές σημαντικές κριτικές για αυτή την προσέγγιση στο ρόλο της κυβέρνησης. Η αυστριακή κριτική υποστηρίζει ότι η αγορά είναι μια διαδικασία ανταγωνισμού και αν δεν υπάρχει τέλειος ανταγωνισμός, δεν μπορούμε να γνωρίζουμε τα αποτελέσματα που θα προέκυπταν αν υπήρχε. Επομένως, η κυβέρνηση δεν μπορεί να διορθώσει τις αποτυχίες της αγοράς· μπορεί μόνο να απομακρύνει τα εμπόδια που ορθώνει στην ανταγωνιστική διαδικασία. Ενώ οι αποτυχίες της αγοράς γίνονται αντιληπτές ως αποτελέσματα εξωτερικότητων, θα μπορούσε επίσης να υποστηριχθεί ότι χρειάζεσαι μια αγορά για να ανακαλύψεις την αξία αυτών των εξωτερικότητων για τους ανθρώπους που επηρεάζονται. Δεν είναι εύκολο για την κυβέρνηση να μαντέψει την αξία τους.

Ωστόσο, η κριτική που ίσως είναι ευκολότερο να κατανοήσουμε εννοιολογικά, προέρχεται από τη σχολή της δημόσιας επιλογής. Σε ένα επίπεδο, τα οικονομικά της δημόσιας επιλογής μάς ζητούν απλά να κάνουμε στην πολιτική σφαίρα τις ίδιες παραδοχές για την ανθρώπινη συμπεριφορά που κάνουμε όταν αναλύουμε τις αγορές. Για παράδειγμα, τα μονοπώλια δεν θα οδηγούσαν στα προβλήματα που αναγνωρίζουν τα συγγράμματά, αν οι ιδιοτελείς ιδιοκτήτες δεν προσπαθούσαν να μεγιστο-

ποιήσουν τα κέρδη τους· οι εκπομπές διοξειδίου του άνθρακα δεν θα μας ανησυχούσαν τόσο, αν οι καταναλωτές δεν προσπαθούσαν να μεγιστοποιήσουν την κατανάλωσή τους για τα δεδομένα εισοδηματικά επίπεδα· οι χρεοκοπίες των τραπεζών δεν θα μας ανησυχούσαν, αν οι τράπεζες δεν ανταποκρίνονταν στις κρατικές εγγυήσεις αυξάνοντας τα ρίσκα που παίρνουν. Με άλλα λόγια, αν δεν λειτουργούσε το ατομικό συμφέρον εντός της αγοράς, οι λεγόμενες αποτυχίες της αγοράς δεν θα προκαλούσαν το είδος των προβλημάτων που εντοπίζουν ο πρωθυπουργός μας και άλλοι, αν και θα μπορούσαν να προκαλέσουν άλλα προβλήματα.

Αλλά αν το ατομικό συμφέρον προκαλεί ορισμένα αποτελέσματα στις αγορές τα οποία κάποιιοι θεωρούν αιτία προβλημάτων που οι πολιτικοί θα έπρεπε να προσπαθήσουν να λύσουν, δεν θα έπρεπε να υποθέσουμε ότι αυτές οι ίδιες δυνάμεις του ατομικού συμφέροντος υπάρχουν εντός των πολιτικών συστημάτων που προσπαθούν να «διορθώσουν» τις αποτυχίες της αγοράς; Άραξ και εκτιμήσουμε αυτό το γεγονός, αλλάζουν σίγουρα τα δεδομένα στη συζήτηση για την καταλληλότητα της κρατικής παρέμβασης. Δεν μπορούμε πλέον να υποθέτουμε ότι μια αγαθοεργός και παντογνώστρια κυβέρνηση μπορεί να βελτιώνει τα αποτελέσματα της αγοράς. Οι αποφάσεις της κυβέρνησης επηρεάζονται και αυτές από το ατομικό συμφέρον των πολιτικών, των ψηφοφόρων, των γραφειοκρατών, των ρυθμιστικών αρχών, κτλ. Πότε είδαμε τους ψηφοφόρους μιας εκλογικής περιφέρειας να υποστηρίζουν το κλείσιμο του νοσοκομείου τους ώστε να καταστεί δυνατή η βελτίωση των υπηρεσιών υγείας σε άλλες περιφέρειες;

Αυτό το ατομικό συμφέρον που λειτουργεί στο πολιτικό σύστημα θα οδηγήσει σε «κρατική αποτυχία» η οποία μπορεί να είναι πολύ πιο σοβαρή από την «αποτυχία της αγοράς», λόγω της καταναγκαστικής εξουσίας που ασκεί το κράτος και λόγω του γεγονότος ότι το κράτος δεν υπόκειται σε κάποια άμεση ανταγωνιστική διαδικασία. Είναι δυνατό σε μια αντιπροσωπευτική δημοκρατία το ατομικό συμφέρον ενός πολύ μικρού αριθμού ανθρώπων να οδηγήσει στη λήψη αποφάσεων που θα μπορούσαν να είναι επιζήμιες για την πλειοψηφία. Για παρά-

δειγμα, θα μπορούσε σίγουρα να υποστηριχθεί ότι τα μέλη του βρετανικού κοινοβουλίου που εκλέγονται στη Σκωτία και στην περιοχή γύρω από το αεροδρόμιο του Χίθροου έχουν ασκήσει τεράστια επιρροή τα τελευταία χρόνια λόγου του καθοριστικού τους ρόλου στη σύσταση της κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας.

Τα οικονομικά της δημόσιας επιλογής έχουν εξελιχθεί σημαντικά από τότε που ο προκάτοχός μου, Άρθουρ Σέλντον [Arthur Seldon], εισήγαγε ό,τι αποκαλούνταν τότε «τα οικονομικά της πολιτικής» στο Ηνωμένο Βασίλειο. Υπάρχουν πολλά πανεπιστημιακά τμήματα που ειδικεύονται στο αντικείμενο, όπως και ακαδημαϊκά περιοδικά. Ενώ οι πρωτοποριακές δημοσιεύσεις των Τούλακ, Μπιουκάναν και άλλων είχαν μεγάλη σημασία για την αλλαγή του κλίματος στην κοινή γνώμη (επηρεάζοντας, για παράδειγμα, τους δημιουργούς της τηλεοπτικής σειράς Μάλιστα Κύριε Υπουργέ και Μάλιστα Κύριε Πρωθυπουργέ), είναι σημαντικό σήμερα για το ΙΕΑ να δημοσιεύσει μια επικαιροποιημένη σύνοψη του κλάδου, η οποία να είναι προσιτή σε ένα ευρύ κοινό.

Η έξοχη σύντομη εισαγωγή του Έιμον Μπάτλερ είναι ιδανική για φοιτητές, καθηγητές και διαμορφωτές της κοινής γνώμης. Είναι επίσης χρήσιμη για εκείνους τους πολιτικούς και τα στελέχη των ρυθμιστικών αρχών που έχουν την ταπεινοφροσύνη να επιθυμούν να εξερευνήσουν τα όρια της κρατικής δράσης. Η εισαγωγή εξερευνά τις δυνητικές συνέπειες που θα είχε για την κρατική πολιτική η εφαρμογή της ανάλυσης του ατομικού συμφέροντος εντός του πολιτικού συστήματος· πραγματεύεται το πώς θα μπορούσαν να σχεδιαστούν τα πολιτικά συστήματα ώστε να επιτυγχάνουν τη σωστή ισορροπία κρατικής δράσης και περιορισμού· και εξετάζει το πώς η κρατική λήψη αποφάσεων μπορεί να περιοριστεί σε εκείνους τους τομείς όπου είναι επιθυμητή η συλλογική δράση.

Είναι ζωτικής σημασίας να γίνουν αυτά τα ζητήματα καλύτερα κατανοητά, ώστε να έχουμε μεγαλύτερη ταπεινοφροσύνη στην κυβέρνηση και καλύτερα σχεδιασμένα πολιτικά συστήματα. Τα επιχειρήματα είναι συναφή, για παράδειγμα, με τη συζήτηση για την αποκέντρωση αναφορικά με τη Σκωτία, όπως και με τη συζήτηση γύρω από τις δημοσιονομικές μεταβιβάσεις στη

Σκωτία υπό το τρέχον καθεστώς. Είναι επίσης ιδιαίτερα συναφείς με τις συζητήσεις γύρω από τη διακυβέρνηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ελπίζουμε ότι αυτή η σύντομη εισαγωγή θα προωθήσει μια ευρύτερη κατανόηση της φύσης των διαδικασιών που λαμβάνουν χώρα εντός του κράτους, και ότι αυτή η κατανόηση θα κάνει με τη σειρά της λιγότερο πιθανή την ύπαρξη κυβερνήσεων που βλέπουν παντού αποτυχίες της αγοράς και δεν έχουν καμιά αίσθηση του μέτρου για την ικανότητα του κράτους να τις διορθώνει.

Η σύντομη εισαγωγή του Έιμον Μπάτλερ στη δημόσια επιλογή αποτελεί μια έξοχη εισαγωγή στην εξήγηση αυτού του ολοένα πιο περίπλοκου αντικειμένου σε ένα ευρύτερο κοινό, την οποία το ΙΕΑ έχει τη χαρά να δημοσιεύσει.

*Φίλιπ Μπουθ [Philip Booth]
Διευθυντής Εκδόσεων και Προγραμμάτων
Ινστιτούτο Οικονομικών Υποθέσεων
Καθηγητής Συστηματικής Τεχνικής Διαχείρισης
Ασφαλιστικών Κινδύνων
Σχολή Διοίκησης Επιχειρήσεων Κας
[Cass Business School].
Ιανουάριος 2012*

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

- Η δημόσια επιλογή εφαρμόζει τις μεθόδους των οικονομικών στη θεωρία και πρακτική της πολιτικής και του κράτους. Η συγκεκριμένη προσέγγιση έχει αποφέρει σημαντικά ευρήματα για τη φύση της δημοκρατικής λήψης αποφάσεων.
- Όπως το ατομικό συμφέρον αποτελεί κίνητρο για τις ιδιωτικές, εμπορικές επιλογές των ανθρώπων, έτσι επηρεάζει και τις κοινές τους αποφάσεις. Οι άνθρωποι επίσης λειτουργούν «οικονομικά» ως ψηφοφόροι, μέλη ομάδων άσκησης πίεσης, πολιτικοί και αξιωματούχοι, στοχεύοντας στη μεγιστοποίηση του αποτελέσματος που επιθυμούν προσωπικά, με την ελάχιστη προσπάθεια. Επομένως, τα καλοδουλεμένα εργαλεία των οικονομικών—όπως τα κέρδη και οι ζημίες, οι τιμές και η αποδοτικότητα—μπορούν να χρησιμοποιηθούν και στην ανάλυση της πολιτικής.
- Η συλλογική λήψη αποφάσεων είναι αναγκαία σε κάποιους τομείς. Ωστόσο, το γεγονός ότι η αγορά μπορεί να αποτύχει να παράσχει επαρκώς κάποιο αγαθό σε τέτοιους τομείς δεν σημαίνει κατ' ανάγκην ότι το κράτος μπορεί να κάνει τα πράγματα καλύτερα. Υπάρχει και «κρατική αποτυχία». Η πολιτική λήψη αποφάσεων δεν είναι μια αμερόληπτη επίδιωξη του «δημόσιου συμφέρο-

ντος», αλλά μπορεί να περιλαμβάνει μια πάλη ανάμεσα σε διαφορετικά προσωπικά και ομαδικά συμφέροντα.

- Ούτως ή άλλως, δεν υπάρχει κανένα μοναδικό «δημόσιο συμφέρον». Ζούμε σε έναν κόσμο πλουραλισμού αξιών: διαφορετικοί άνθρωποι έχουν διαφορετικές αξίες και διαφορετικά συμφέροντα. Ο ανταγωνισμός μεταξύ ανταγωνιστικών συμφερόντων είναι αναπόφευκτος. Το γεγονός αυτό καθιστά ζωτικής σημασίας τη μελέτη του τρόπου με τον οποίο τέτοιοι ανταγωνισμοί συμφερόντων και απαιτήσεων επιλύονται από την πολιτική διαδικασία.
- Το ατομικό συμφέρον των πολιτικών κομμάτων είναι να κερδίζουν τις ψήφους που χρειάζονται για να αποκτούν εξουσία και θέσεις. Μπορεί να κυνηγούν τον «μέσο ψηφοφόρο»-τη θέση στο κέντρο όπου μαζεύονται οι ψηφοφόροι. Οι δημόσιοι λειτουργοί έχουν επίσης τα δικά τους συμφέροντα, τα οποία μπορεί να περιλαμβάνουν τη μεγιστοποίηση του προϋπολογισμού τους.
- Σε αυτή την πάλη συμφερόντων, μικρές ομάδες με έντονα εστιασμένα συμφέροντα μπορεί να έχουν μεγαλύτερη επιρροή στη λήψη αποφάσεων από πολύ μεγαλύτερες ομάδες με πιο διασκορπισμένα ενδιαφέροντα, όπως οι καταναλωτές ή η φορολογούμενοι. Η επιρροή των ομάδων συμφερόντων μπορεί να αυξηθεί περαιτέρω επειδή οι εκλογείς έχουν «ορθολογική άγνοια» για την πολιτική συζήτηση, καθώς γνωρίζουν ότι η μεμονωμένη δική τους ψήφος δεν είναι πιθανό να κάνει τη διαφορά και ότι τα μελλοντικά αποτελέσματα κάθε πολιτικής είναι απρόβλεπτα.
- Λόγω των τεράστιων οφελών που μπορεί να αποκομίσουν από την πολιτική διαδικασία, είναι ορθολογικό για τις ομάδες συμφερόντων να δαπανούν μεγάλα ποσά για την άσκηση πίεσης με στόχο την απόκτηση ειδικών προ-

νομίων, μια δραστηριότητα γνωστή ως «προσοδοθηρία».

- Οι ομάδες συμφερόντων μπορούν να γίνουν ακόμα πιο αποτελεσματικές μέσω της «αλληλοϋποστήριξης», της συμφωνίας να ανταλλάσσουν ψήφους και να υποστηρίξουν η μία τις προτιμώμενες πρωτοβουλίες της άλλης. Τέτοιοι παράγοντες καθιστούν τις μειοψηφικές ομάδες συμφερόντων ιδιαίτερα ισχυρές σε συστήματα αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας, όπως σε νομοθετικά σώματα.
- Στην άμεση δημοκρατία, όπου χρησιμοποιούνται μηχανισμοί όπως τα δημοψηφίσματα, ο κανόνας της πλειοψηφίας που υιοθετείται συνήθως επιτρέπει στο μόλις 51 τοις εκατό να εκμεταλλεύεται το υπόλοιπο 49 τοις εκατό, όπως σε εκείνο το παλιό αστείο που λέει ότι «η δημοκρατία είναι δυο λύκοι και ένα πρόβατο που αποφασίζουν ποιον θα φάνε για δείπνο». Στις αντιπροσωπευτικές δημοκρατίες πολλά μικρότερα τμήματα του εκλογικού σώματος μπορούν να ασκούν υπερβολική επιρροή.
- Λόγω του προβλήματος των μειοψηφιών που γίνονται αντικείμενο εκμετάλλευσης ή των πλειοψηφιών που τις εκμεταλλεύονται μειοψηφίες, πολλοί θεωρητικοί της δημόσιας επιλογής υποστηρίζουν ότι η πολιτική λήψη αποφάσεων πρέπει να περιορίζεται από συνταγματικούς κανόνες.

**ΔΗΜΟΣΙΑ ΕΠΙΛΟΓΗ
-ΜΙΑ ΣΥΝΤΟΜΗ ΕΙΣΑΓΩΓΗ**

1. ΤΙ ΕΙΝΑΙ Η ΔΗΜΟΣΙΑ ΕΠΙΛΟΓΗ;

Συχνά αναφέρονται στη δημόσια επιλογή ως σχολή οικονομικών. Στην πραγματικότητα, είναι περισσότερο μια προσέγγιση στην πολιτική επιστήμη. Δεν προσπαθεί να εξηγήσει πώς λειτουργεί η οικονομία. Αντ' αυτού, η δημόσια επιλογή χρησιμοποιεί τις μεθόδους και τα εργαλεία των οικονομικών για να εξερευνήσει πώς λειτουργούν η πολιτική και το κράτος. Είναι μια προσέγγιση που οδηγεί σε κάποια αναπάντεχα ευρήματα και θέτει ερεθιστικά ερωτήματα, όπως πόσο αποδοτική, αποτελεσματική και όντως νόμιμη είναι πραγματικά η πολιτική διαδικασία.

Γιατί να χρησιμοποιούμε τα οικονομικά;

Μπορεί να φαίνεται παράξενο να χρησιμοποιούμε τα οικονομικά για να αναλύουμε την πολιτική και το κράτος. Για τους περισσότερους ανθρώπους, τα οικονομικά αφορούν μόνο το χρήμα, την αγορά, την επιχειρηματική οικονομία και το ιδιωτικό κέρδος. Το κράτος υποτίθεται ότι έχει σκοπό να ωφελεί το σύνολο με μη οικονομικούς τρόπους και με μη κερδοσκοπικά μέσα.

Αλλά τα οικονομικά δεν αφορούν μόνο το χρήμα. Ο ίδιος ο όρος προέρχεται από την αρχαία ελληνική λέξη οικονομία που σημαίνει τη διαχείριση του νοικοκυριού, όπου ο στόχος είναι η ικανοποίηση της οικογένειας παρά το οικονομικό κέρδος, και όπου πολλοί διαφορετικοί παράγοντες, άνθρωποι όπως και οικονομικοί, πρέπει να εξισορροπηθούν.

Κάθε μέρα κάνουμε παρόμοιες επιλογές. Θα αξίζει η θέα από τον επόμενο λόφο τον κόπο που θα κάνουμε για να τον ανεβούμε; Πόσο χρόνο πρέπει να δαπανήσουμε για να βρούμε ακριβώς τη σωστή κάρτα γενεθλίων για έναν φίλο; Μπορεί να μην διακυβεύονται χρήματα, αλλά αυτές είναι και πάλι οικονομικές αποφάσεις υπό την ευρεία έννοια. Περιλαμβάνουν τη στάθμιση του χρόνου ή της προσπάθειας που θεωρούμε ότι αξίζει να δαπανήσουμε για να πετύχουμε τους στόχους μας, και την επιλογή ανάμεσα στις διαφορετικές δυνατότητες. Τα οικονομικά αφορούν στην πραγματικότητα το πώς επιλέγουμε να δαπανήσουμε διαθέσιμους πόρους (όπως τον χρόνο ή τον κόπο μας) στην προσπάθειά μας να πετύχουμε άλλα πράγματα στα οποία δίνουμε μεγαλύτερη αξία. Δεν αφορούν μόνο χρηματικές επιλογές.

Οι οικονομολόγοι έχουν αναπτύξει κάποια απλά αλλά πολύ χρήσιμα εργαλεία για αυτό το έργο. Περιλαμβάνουν έννοιες όπως το ευκαιριακό κόστος-την αξία που δίνεις σε οτιδήποτε πρέπει να θυσιάσεις (πχ, χρόνο ή κόπο) για να πετύχεις κάποιο στόχο-και το όφελος-την αξία εκείνου που κερδίζεις (πχ, τη σωστή κάρτα γενεθλίων ή μια όμορφη θέα). Παρομοίως, η διαφορά ανάμεσα στην αξία που δίνεις σε ό,τι εγκαταλείπεις και σε ό,τι κερδίζεις είναι το κέρδος σου-και αν δεν καταφέρεις να βρεις μια ωραία κάρτα ή η θέα σε απογοήτευσε, θα μπορούσε εξίσου να είναι η ζημία σου. Και οι οικονομολόγοι λένε ότι όταν οι άνθρωποι κάνουν επιλογές, επιδιώκουν συνειδητά να ανταλλάξουν πράγματα στα οποία δίνουν μικρότερη αξία με πράγματα στα οποία δίνουν μεγαλύτερη: με άλλα λόγια, είναι ορθολογικοί και επιδιώκουν το ατομικό τους συμφέρον.

Εφαρμόζοντας τα οικονομικά στην πολιτική

Η δημόσια επιλογή αφορά την εφαρμογή αυτών των απλών οικονομικών εννοιών στη μελέτη του τρόπου με τον οποίο γίνονται συλλογικές επιλογές-την εφαρμογή τους σε πράγματα όπως ο σχεδιασμός και η λειτουργία των συνταγμάτων, οι εκλογικοί μηχανισμοί, τα πολιτικά κόμματα, οι ομάδες συμφερόντων, η άσκηση πίεσης, η γραφειοκρατία, τα κοινοβούλια, οι

επιτροπές και άλλα μέρη του συστήματος διακυβέρνησης. Οι συλλογικές, πολιτικές αποφάσεις, όπως το κατά πόσον πρέπει να αυξηθούν οι φόροι ακίνητης περιουσίας προκειμένου να κατασκευαστεί ένας καινούριος δρόμος, είναι τόσο οικονομικές όσο κάθε άλλη: και αυτές περιλαμβάνουν μια επιλογή ανάμεσα σε κόστη και οφέλη, όχι απλά σε χρηματικά κόστη και οφέλη αλλά ευρύτερα, ανάμεσα σε ό,τι πρέπει να θυσιάσουμε και σε ό,τι έχουμε να κερδίσουμε ως αποτέλεσμα.

Ωστόσο, υπάρχει μια ιδιαιτερότητα. Όταν κάνει κάποιος μια οικονομική επιλογή, βιώνει προσωπικά τόσο τα κόστη (πχ, τον χρόνο ή την προσπάθεια), όσο και τα οφέλη (πχ, τη θέα ή τη σωστή κάρτα)¹. Στις δημόσιες επιλογές, αντιθέτως, εκείνοι που ωφελούνται (πχ, εκείνοι που κάνουν χρήση του δρόμου) δεν είναι πάντα εκείνοι που επωμίζονται το κόστος (πχ, οι ιδιοκτήτες ακινήτων). Επίσης, στην αγορά και οι δύο πλευρές σε μια συναλλαγή πρέπει να συμφωνήσουν σε αυτήν. Αν είτε ο αγοραστής είτε ο πωλητής δεν είναι ικανοποιημένος, μπορεί απλά να αποχωρήσει από τη συναλλαγή. Στην πολιτική, αντιθέτως, η μειοψηφία δεν μπορεί να αποχωρήσει: είναι αναγκασμένη να αποδεχθεί την απόφαση της πλειοψηφίας και να επωμιστεί οποιοσδήποτε θυσί-εσ απαιτεί η συγκεκριμένη συλλογική επιλογή.

Δυστυχώς, το γεγονός αυτό καθιστά απολύτως δυνατό για μια πλειοψηφία που επιδιώκει το συμφέρον της να εκμεταλλευτεί τη μειοψηφία, ψηφίζοντας δημόσια οφέλη για την ίδια τα οποία επιβάλλουν οικονομικά ή άλλα βάρη σε άλλους ανθρώπους. Εκείνοι που κάνουν χρήση των δρόμων μπορεί να θέλουν μια καινούρια λεωφόρο, για παράδειγμα, η οποία όμως θα πρέπει να περάσει μέσα από κήπους, ή θα αυξήσει τους φόρους άλλων ανθρώπων που ενδέχεται να μην τη χρησιμοποιήσουν ή να μην ωφεληθούν ποτέ από αυτήν. Εκείνο που κάνει τόσο σημαντική τη μελέτη του τρόπου με τον οποίο λαμβάνονται τέτοιες κυβερνητικές αποφάσεις

1 Φυσικά, υπάρχουν «εξωτερικά» ή «κοινωνικά» κόστη και οφέλη τέτοιων οικονομικών πράξεων. Αλλά τα τελευταία τείνουν να αποτελούν μικρό μέρος από τα συνολικά κόστη και οφέλη των περισσότερων συναλλαγών. Όπου είναι μεγάλα, το κράτος επιδιώκει συχνά να παρέμβει. Ωστόσο, όπως θα γίνει άμεσα σαφές, ένα σημαντικό θέμα των οικονομικών της δημόσιας επιλογής είναι ότι τέτοια κρατική δράση έχει επίσης εξωτερικά κόστη και οφέλη.

είναι το γεγονός ότι η κυβέρνηση μπορεί να χρησιμοποιήσει τον καταναγκασμό για να αναγκάσει τις μειοψηφίες να ακολουθήσουν την απόφαση της πλειοψηφίας. Το γεγονός αυτό δίνει ισχύ στις πλειοψηφίες την οποία θα μπορούσαν να ασκήσουν υπεύθυνα, αλλά θα μπορούσαν επίσης να τη χρησιμοποιήσουν για να ψηφίσουν οφέλη για τον εαυτό τους μεταφέροντας τα κόστη σε άλλους.

Χρησιμοποιώντας την οικονομική θεωρία για να εξερευνήσουμε το πώς λαμβάνονται οι κυβερνητικές αποφάσεις, η θεωρία της δημόσιας επιλογής μπορεί να μας βοηθήσει να κατανοήσουμε αυτή τη διαδικασία, να αναγνωρίσουμε προβλήματα όπως το ατομικό συμφέρον συγκεκριμένων ομάδων και η δυνητική εκμετάλλευση καταναγκασμένων μειοψηφιών, και να προτείνουμε τρόπους για τον περιορισμό αυτών των ατελειών. Σε αναγνώριση αυτού της του ρόλου, ο Αμερικανός οικονομολόγος Τζέιμς Μ. Μπουκάναν έλαβε το 1986 το Βραβείο Νόμπελ στις Οικονομικές Επιστήμες για το έργο του αναφορικά με την εξήγηση της εκμετάλλευσης στα εκλογικά συστήματα, το ατομικό συμφέρον των πολιτικών και των γραφειοκρατών, την ισχύ των ομάδων συμφερόντων και τον δυνητικό ρόλο που θα μπορούσαν να παίξουν οι συνταγματικοί περιορισμοί στην περιστολή των κακόβουλων αποτελεσμάτων αυτών των παραγόντων στη δημόσια λήψη αποφάσεων.

Η πρόκλησης της Δημόσιας Επιλογής για τον ορθόδοξο τρόπο σκέψης

Οι μεταπολεμικοί οικονομολόγοι της «ευημερίας» προσπάθησαν σκληρά να μετρήσουν τα κόστη και τα οφέλη προτάσεων πολιτικής, όπως για νέους δρόμους ή αεροδρόμια, και να προσδιορίσουν πώς θα μπορούσε η «κοινωνική ευημερία»-το καλό της κοινότητας ως σύνολο-να αυξηθεί και να μεγιστοποιηθεί από τις ορθές επιλογές. Αυτή η εργασία, πίστευαν, θα διαμόρφωνε και θα βελτίωνε τη δημόσια λήψη αποφάσεων.

Μια καίρια και σιωπηρή παραδοχή αυτής της προσέγγισης, ωστόσο, ήταν ότι τέτοιες αποφάσεις πολιτικής θα λαμβάνονταν λογικά και ορθολογικά από φωτισμένους και αμερόληπτους

αξιωματούχους οι οποίοι θα επιδίωκαν το δημόσιο συμφέρον. Και αυτό το γεγονός θα τις έκανε με τη σειρά του πολύ ανώτερες από τις επιλογές της αγοράς, οι οποίες οδηγούνται από το ατομικό συμφέρον και το ιδιωτικό κέρδος.

Η δημόσια επιλογή έκανε κομμάτια αυτή την παραδοχή. Αποδεχόταν ότι οι συλλογικές αποφάσεις είναι αναγκαίες για κάποιο έργο τα οποία αναπόφευκτα απαιτούν κοινή δράση. Κατέδειξε όμως τον τρόπο με τον οποίο η διαδικασία λήψης αυτών των αποφάσεων υπολείπεται κατά πολύ του ιδεώδους που προϋπέθεταν οι οικονομολόγοι της ευημερίας. Όπως επισήμαναν οι ερευνητές της δημόσιας επιλογής, οι άνθρωποι που λαμβάνουν τις δημόσιες αποφάσεις επιδιώκουν στην πραγματικότητα το ατομικό τους συμφέρον όπως κάθε άλλος άνθρωπος. Άλλωστε, πρόκειται εν τέλει για τους ίδιους ανθρώπους. Τα άτομα δεν μεταμορφώνονται ξαφνικά σε αγγέλους όταν αρχίσουν να εργάζονται για το κράτος. Η δημόσια επιλογή δεν υποστηρίζει κατ' ανάγκην ότι όλες οι δράσεις για τον επηρεασμό της κρατικής πολιτικής κινούνται από ατομικό συμφέρον, απλά ότι δεν πρέπει να θεωρούμε ότι οι άνθρωποι συμπεριφέρονται διαφορετικά στην αγορά για αγαθά και υπηρεσίες από όταν επηρεάζουν κυβερνητικές αποφάσεις. Είναι σίωφρον να θεωρούμε ότι το ατομικό συμφέρον θα μπορούσε να αποτελεί κίνητρο των ανθρώπων.

Φυσικά, η επιδίωξη του ατομικού συμφέροντος δεν συνεπάγεται ότι οι άνθρωποι είναι εγωιστές. Μπορεί να νοιάζονται βαθύτατα για άλλους ανθρώπους και μπορεί κάλλιστα να θέλουν να βοηθήσουν τους φίλους, την οικογένεια και την κοινότητά τους, αντί να ωφελήσουν μόνο τον εαυτό τους. Αλλά το ζήτημα είναι ότι ό,τι και αν θέλουν να πετύχουν-από τον προσωπικό πλουτισμό μέχρι την αρμονία της κοινότητας-είναι εύλογο να υποθέσουμε ότι θα προσπαθήσουν να ενεργήσουν σκόπιμα και αποτελεσματικά με τρόπους που θα το αυξήσουν. Όπως το θέτουν οι οικονομολόγοι, είναι ορθολογικοί μεγιστοποιητές.

Οι ορθόδοξοι στοχαστές σοκαρίστηκαν όταν ο Μπιουκάναν, μαζί με τον συν-συγγραφέα του Γκόρντον Τούλακ, εφάρμοσαν συστηματικά αυτή την «οικονομική» αντίληψη για τους ανθρώπους στους θεσμούς του κράτους, υποδεικνύοντας ότι οι νομο-

θέτες, οι δημόσιοι λειτουργοί και οι ψηφοφόροι χρησιμοποιούν την πολιτική διαδικασία για να προωθούν τα ιδιωτικά τους συμφέροντα, όπως ακριβώς κάνουν στην αγορά. Ακόμα πιο σοκαριστικό ήταν το συμπέρασμά τους ότι οι πολιτικές αποφάσεις, μακράν του να λαμβάνονται αποδοτικά και αμερόληπτα προς επίδωξη του «δημόσιου συμφέροντος», θα μπορούσαν κάλλιστα να είναι λιγότερο αποδοτικές, λιγότερο ορθολογικές και περισσότερο ευάλωτες σε χειραγώγηση από οργανωμένα συμφέροντα, από ό,τι η υποτίθεται προβληματική διαδικασία της αγοράς.

Δημόσια ή ιδιωτικά συμφέροντα;

Η δημόσια επιλογή, λοιπόν, εξετάζει πώς τα κίνητρα των ατόμων επηρεάζουν το αποτέλεσμα της συλλογικής λήψης αποφάσεων. Απορρίπτει την ιδέα ότι η πολιτική είναι μια διαδικασία μέσω της οποίας ανακαλύπτουμε με κάποιον τρόπο τι υπηρετεί αληθινά το «δημόσιο συμφέρον».

Κατ' αρχάς, τι θα μπορούσε να σημαίνει «δημόσιο συμφέρον»; Αν μια μεγάλη ομάδα ανθρώπων επιθυμεί έναν νέο δρόμο, μια άλλη είναι έντονα αντίθετη στην κατασκευή του και επιθυμεί χαμηλότερους φόρους αντ' αυτού, μια τρίτη πιστεύει ότι τα χρήματα πρέπει να διατεθούν στην άμυνα, μια τέταρτη στα νοσοκομεία και μια πέμπτη θέλει να μοιραστούν ανάμεσα στην πρόνοια και την εκπαίδευση, είναι ξεκάθαρα αδύνατο να μεταφραστούν αυτές οι συγκρουόμενες απόψεις σε κάποια εύλογη πολιτική που αντιπροσωπεύει το «δημόσιο συμφέρον». Ζούμε σε έναν κόσμο πλουραλισμού αξιών και, όσον αφορά στις οικονομικές αποφάσεις που λαμβάνει η κυβέρνηση, οι άνθρωποι αξιολογούν διαφορετικά τις διαφορετικές υπηρεσίες και τα διαφορετικά αγαθά. Αναπόφευκτα, τα διαφορετικά συμφέροντα διαφορετικών ανθρώπων θα συγκρουστούν και η συμφωνία για το τι συνιστά «δημόσιο συμφέρον» θα είναι αδύνατη.

Πρόκειται για το πρόβλημα των «δύο λύκων με το πρόβατο». Όπως λέει το παλιό αστείο, η δημοκρατία είναι σαν δυο λύκους και ένα πρόβατο που αποφασίζουν ποιος θα φάει ποιον για δείπνο. Οι εντελώς αντιφατικές απόψεις τους δεν μπορούν

να συμπληφιστούν ώστε να προκύψει κάποιο μέτρο της «κοινωνικής ευημερίας» της «κοινότητας του προβάτου και των λύκων». Οι ερευνητές της δημόσιας επιλογής υποστηρίζουν ότι οι οικονομολόγοι της ευημερίας οδηγήθηκαν σε σύγχυση γιατί λησμόνησαν ότι μόνο τα άτομα έχουν κίνητρα, όχι οι ομάδες. Τα άτομα έχουν συμφέροντα και πεποιθήσεις και αξίες· μια ομάδα δεν έχει δικά της συμφέροντα, πεποιθήσεις ή αξίες, μόνο εκείνα των ατόμων που την αποτελούν. Παρομοίως, μόνο τα άτομα επιλέγουν-όταν ψηφίζουν στις εκλογές, για παράδειγμα. Οι ομάδες ως τέτοιες δεν επιλέγουν· μια ομάδα δεν μπαίνει στο παραβάν για να ψηφίσει.

Σύμφωνα με τη δημόσια επιλογή, λοιπόν, οι εκλογές και η νομοθέτηση είναι διαδικασίες στις οποίες τα άτομα μπορούν να επιδιώκουν τα δικά τους, συχνά συγκρουόμενα, συμφέροντα. Δεν υπάρχει κάποιο κοινό και αντικειμενικό «δημόσιο συμφέρον» τριγύρω, το οποίο ανακαλύπτουν με κάποιον τρόπο οι εκλογές. Πράγματι, διαφορετικά συστήματα λήψης αποφάσεων οδηγούν σε πολύ διαφορετικές επιλογές πολιτικής.

Για παράδειγμα, σε μια διαδικασία άμεσης δημοκρατίας η οποία χρησιμοποιεί τον εκλογικό κανόνα της απλής πλειοψηφίας-ένα δημοψήφισμα, ας πούμε, για το κατά πόσον πρέπει να κατασκευαστεί ένας καινούριος δρόμος-η πλειοψηφία μπορεί να κυριαρχήσει επί της μειοψηφίας. Αν το 51 τοις εκατό των ψηφοφόρων ψηφίσουν υπέρ της κατασκευής νέου δρόμου, ο δρόμος θα κατασκευαστεί ακόμα και αν το υπόλοιπο 49 τοις εκατό αποδοκιμάζει, όσο έντονη και αν είναι η αποδοκιμασία του. Αν, αντιθέτως, η απόφαση πρέπει να είναι ομόφωνη, τότε κάθε αντιρρησης μπορεί να ασκήσει βέτο στην πρόταση. Και αν ισχύει ένας κανόνας που απαιτεί πλειοψηφία δύο τρίτων, η ομάδα που πιέζει για την κατασκευή του δρόμου θα είναι ίσως αναγκασμένη να τροποποιήσει τις προτάσεις της ώστε να φτάσει σε έναν συμβιβασμό με τους αντιρρησίες. Με άλλα λόγια, κάθε σύστημα οδηγεί σε διαφορετικό αποτέλεσμα. Κανείς δεν μπορεί να χαιρετίσει κάποιο από αυτά ως εκείνο που ανακαλύπτει το αντικειμενικό και αδιαμφισβήτητο «δημόσιο συμφέρον». Κάθε σύστημα αντανakλά απλά την πολλαπλότητα των προτιμήσεων των ανθρώπων με διαφορετικούς τρόπους.

Κατά συνέπεια, η δημόσια επιλογή δεν στοχεύει να προσφέρει η ίδια κάποια άπιαστη «κοινωνική ευημερία» ή κάποιο «δημόσιο συμφέρον». Επιδιώκει μόνο να ενημερώσει την πολιτική συζήτηση εξηγώντας τις διαφορετικές δυναμικές μεταξύ ατόμων με κίνητρα, οι οποίες αναδύονται υπό διαφορετικούς πολιτικούς θεσμούς, και να σκιαγραφήσει τα διαφορετικά αποτελέσματα που προκύπτουν ως αποτέλεσμα.

Ο λογισμός των εκλογών

Ένα πρώιμο συμπέρασμα αυτής της ανάλυσης είναι ότι ακόμα και στους καλύτερους καιρούς οι εκλογές μπορεί να μην αντανακλούν τις αληθινές απόψεις του εκλογικού σώματος. Όπως επισημαίνουν οι ερευνητές της δημόσιας επιλογής, οι άνθρωποι συχνά ψηφίζουν τακτικά στις εκλογές, παρά σύμφωνα με τις αληθινές τους απόψεις. Για παράδειγμα, μπορεί να υπολογίζουν ότι η επιλογή ή ο υποψήφιος της προτίμησής τους έχει ελάχιστες πιθανότητες να νικήσει και να ψηφίσουν κάποιον τον οποίο αντιπαθούν βαθύτατα, ώστε να κρατήσουν εκτός κάποιον που μισούν πραγματικά.

Ένα άλλο συμπέρασμα είναι ότι ψηφοφόροι σε μικρές ομάδες με πολύ ισχυρά κοινά ιδιωτικά συμφέροντα μπορεί να έχουν μια εκλογική δύναμη που υπερβαίνει κατά πολύ τον αριθμό τους. Οι άνθρωποι που θα ωφελούνταν από έναν νέο δρόμο, για παράδειγμα, έχουν ένα ισχυρό, άμεσο κίνητρο για να μαζέψουν χρήματα και να κάνουν μια δυνατή εκστρατεία υπέρ του έργου. Αντιθέτως, η μεγάλη μάζα των φορολογούμενων μπορεί να σκεφτεί ότι το κόστος του έργου θα διασκορπιστεί ανεπαίσθητα ανάμεσά τους. Έτσι, παρ' όλο που αποτελούν τη μεγάλη πλειοψηφία, θα έχουν πολύ μικρότερο κίνητρο για να κάνουν εκστρατεία κατά του έργου, ή ακόμα και να πάνε να ψηφίσουν, και η διαφωνία τους δεν πρόκειται ως επί το πλείστον να εκφραστεί και να ακουστεί.

Οι ομάδες συμφερόντων μπορούν επίσης να σχηματίσουν συμμαχίες για να δημιουργήσουν πλειοψηφικούς συνασπισμούς. Διαφορετικές ομάδες που θέλουν η κάθε μία τους νέους δρόμους στην περιοχή τους, ας πούμε, μπορεί να συνερ-

γαστούν και να κάνουν μια ευρύτερη εκστρατεία υπέρ των δρόμων η οποία, αν είναι επιτυχής, θα τις ωφελήσει όλες. Οι υποψήφιοι για αξιώματα μπορεί επίσης να προσπαθήσουν να δημιουργήσουν μια εκλογική πλειοψηφία κάνοντας προσφορές σε διαφορετικές ομάδες με ισχυρά συμφέροντα και κίνητρα, για να κερδίσουν τη στήριξή τους. Το γεγονός αυτό παρέχει στις μειοψηφίες ιδιαίτερα ισχυρή επιρροή σε συστήματα αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας, όπως οι εκλογές υποψήφιων για κάποιο νομοθετικό σώμα. Ενώ οι πλειοψηφίες κυριαρχούν στην άμεση δημοκρατία, οι μειοψηφίες κυριαρχούν στην αντιπροσωπευτική δημοκρατία.

Κυνηγώντας ψήφους

Η δημόσια επιλογή μας λέει επίσης κάτι για τα κίνητρα των πολιτικών κομμάτων, των πολιτικών και των αξιωματούχων. Τα πολιτικά κόμματα, για παράδειγμα, έχουν έναν δικό τους ισχυρό στόχο, να εκλεγούν. Και όπως υποδεικνύουν οι θεωρητικοί της δημόσιας επιλογής, μπορεί να έχουν μεγαλύτερη πιθανότητα να το πετύχουν υιοθετώντας πολιτικές που έλκουν τις μεγάλες μάζες των ψηφοφόρων που βρίσκονται στο κέντρο, κάτι που τους αφήνει και κάποια ελπίδα να μαζέψουν ψήφους από κάθε πλευρά. Αλλά αυτό το κινήγι για τον «μέσο ψηφοφόρο» σημαίνει ότι τα κόμματα τείνουν να συγκεντρώνονται στο κέντρο, αφήνοντας τους μη κεντρικούς ψηφοφόρους σε μεγάλο βαθμό χωρίς αντιπροσώπευση.

Άπαξ και εκλεγούν, οι πολιτικοί μπορεί κάλλιστα να προσφύγουν στην ανταλλαγή ψήφων (ή στην «αλληλοϋποστήριξη») προκειμένου να περάσουν τις πολιτικές τους από το νομοθετικό σώμα. Συμφωνούν να υποστηρίξουν μέτρα τα οποία υποστηρίζονται σθεναρά από άλλους νομοθέτες, προκειμένου να υποστηρίξουν και εκείνοι με τη σειρά τους τα έργα της προτίμησης των πρώτων. Η απλή συμφωνία είναι «ψήφισε τα μέτρα μου να ψηφίσω τα δικά σου», αλλά το αποτέλεσμα είναι να ψηφίζονται περισσότεροι νόμοι από όσους θα ήθελε πραγματικά ο καθένας.

Η μεγέθυνση του κράτους προωθείται επίσης από το ατο-

μικό συμφέρον των δημόσιων λειτουργιών. Επιδιώκουν την ασφάλεια και το στάτους που τους παρέχει ένα μεγάλο τμήμα με μεγάλο προϋπολογισμό, λένε πολλοί ερευνητές της δημόσιας επιλογής, και αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο πείθουν συχνά τους νομοθέτες να αυξήσουν τις ρυθμίσεις και τους νόμους που εφαρμόζουν. Και πάλι, εκείνο που απουσιάζει από τη διαδικασία είναι η φωνή του κοινού που πρέπει να πληρώσει για αυτά τα μέτρα και να υποστεί τις συνέπειές τους.

Η δύναμη της δημόσιας επιλογής

Τα οικονομικά της δημόσιας επιλογής έχουν ασκήσει ισχυρή επίδραση στην πολιτική επιστήμη. Οδήγησαν σε μια μείζονα επανεξέταση της ίδιας της φύσης των εκλογών, των νομοθετικών σωμάτων και των γραφειοκρατιών, καθώς και του κατά πόσον μπορεί η πολιτική διαδικασία να ισχυρίζεται ότι είναι με οποιοδήποτε τρόπο ανώτερη από τη διαδικασία της αγοράς. Και τα ζητήματα που θέτει, ιδίως η προοπτική της εκμετάλλευσης μειοψηφιών από συνασπισμούς ομάδων συμφερόντων, οδήγησαν κάποιους θεωρητικούς της δημόσιας επιλογής να υποστηρίξουν τη θέσπιση ισχυρών συνταγματικών περιορισμών στο κράτος και την πολιτική διαδικασία.

2. ΔΗΜΟΣΙΑ ΕΠΙΛΟΓΗ -Η ΒΙΟΓΡΑΦΙΑ

Οι διανοούμενοι έδειξαν για αιώνες μεγάλη πίστη στο κράτος. Από το όραμα του Πλάτωνα για τους «φιλόσοφους βασιλείς» και μετά, η κύρια έγνοια τους ήταν πώς θα καταλάβουν τα αξιώματα οι σωστοί άνθρωποι και πώς θα πράττουν το σωστό. Στην πρώιμη νεώτερη εποχή, οι θεωρητικοί των κοινωνιών θεωρούσαν δεδομένο ότι οι δημόσιοι λειτουργοί θα ήταν αντικειμενικοί και δίκαιοι. Έτσι, εστίαζαν κυρίως στις ηθικές τους ευθύνες. Το βιβλίο του Νικολό Μακιαβέλι Ο Ηγεμόνας (1532) ήταν μια εξαίρεση, αλλά απορρίφθηκε ευρύτατα ως σκανδαλώδης καρικατούρα του πραγματικού κράτους.

Σταδιακά, ωστόσο, περισσότεροι στοχαστές άρχισαν να θέτουν υπό αμφισβήτηση την ακεραιότητα του ίδιου του πολιτικού συστήματος και των οργανωμένων συμφερόντων των ανθρώπων που έφερνε στην εξουσία. Στο δοκίμιο του του 1742 για το κοινοβούλιο, ο Σκώτος φιλόσοφος Ντέιβιντ Χιουμ κατήγγειλε το ατομικό συμφέρον των ανθρώπων σε κρατικές θέσεις και προέτρεπε, για δική μας προστασία, να τους αντιμετωπίζουμε ως «απατεώνες».

Και στον Πλούτο των Εθνών του 1776, ο Άνταμ Σμιθ ασκούσε έντονη κριτική στη βολική σχέση ανάμεσα στα επιχειρηματικά συμφέροντα και στην κυβέρνηση, στο πλαίσιο της οποίας εκείνοι που βρίσκονταν στην εξουσία εκχωρούσαν μονοπώλια σε ευνοούμενους αυλικούς και βιομηχάνους.

Πρόδρομοι της δημόσιας επιλογής

Τα ερωτήματα που έθεσαν ο Χιουμ και ο Σμιθ για τη λειτουργία της πολιτικής διαδικασίας παραμένουν σήμερα κεντρικά για τη θεωρία της δημόσιας επιλογής· αλλά η πιο άμεση καταγωγή της σύγχρονης σχολής της δημόσιας επιλογής μπορεί να αναζητηθεί στις σκέψεις δύο Γάλλων μαθηματικών του δέκατου όγδοου αιώνα, αναφορικά με τη μηχανική της ψήφου και των εκλογών.

Το 1785, ο Μαρκήσιος ντε Κοντορσέ παρατήρησε το πρόβλημα της κυκλικότητας. Για να εξηγήσουμε αυτή την ιδέα με ένα παράδειγμα, ας υποθέσουμε ότι μια κοινότητα χρησιμοποιεί την αρχή της πλειοψηφίας για να αποφασίσει ανάμεσα σε τρεις πολιτικές ή σε τρεις υποψήφιους: ας τους αποκαλέσουμε Πέτρα, Ψαλίδι, Χαρτί. Όπως στο παιχνίδι σήμερα, είναι απολύτως δυνατό σε μια εκλογή ανά ζεύγος να κερδίζει το Χαρτί την Πέτρα, το Ψαλίδι το Χαρτί και η Πέτρα το Ψαλίδι. Ποιος θα ήταν λοιπόν ο νόμιμος νικητής; Δεν υπάρχει καμιά σαφής επιλογή που να κερδίζει όλες τις άλλες. Καθώς διαφορετικά ζεύγη μπαίνουν σε ψηφοφορία, κάνουμε κύκλο από τον έναν νικητή στον άλλο.

Το 1781, ο Ζαν-Σαρλ ντε Μπορντά [Jean-Charles de Borda] έκανε επίσης εικασίες για τη φύση των εκλογών-συγκεκριμένα, για το πρόβλημα ότι ακόμα και ψηφοφόροι που τρέφουν πολύ έντονα αισθήματα για ένα θέμα δεν έχουν και πάλι παρά μόνο μία ψήφο, όπως και εκείνοι που είναι σε μεγάλο βαθμό αδιάφοροι. Αντ' αυτού, πρότεινε ένα σύστημα στο οποίο οι άνθρωποι κατατάσσουν τις επιλογές ή τους υποψήφιους, και οι ψήφοι τους σταθμίζονται κατόπιν ανάλογα. Σε μια τριπλή εκλογή, για παράδειγμα, οι υποψήφιοι θα έπαιρναν δύο πόντους για κάθε πρώτη προτίμηση, έναν πόντο για κάθε δεύτερη προτίμηση και μηδέν πόντους για κάθε τρίτη προτίμηση· ο νικητής θα ήταν εκείνος που θα συγκέντρωνε τους περισσότερους πόντους.

Ένας αιώνας πέρασε προτού ο μαθηματικός της Οξφόρδης Τσαρλς Ντόγκσον (περισσότερο γνωστός ως ο συγγραφέας της Αλίκης στη Χώρα των Θαυμάτων Λιούις Κάρολ) ανακαλύψει εκ νέου αυτά τα γαλλικά κείμενα. Ο Ντόγκσον έγραψε αρκετά

για τις εκλογικές διαδικασίες. Το 1876 πρότεινε ένα περίπλοκο σύστημα για την υπέρβαση του κυκλικού παράδοξου του Κοντορσέ.

Ένα άλλο σημαντικό κείμενο ήταν ένα δοκίμιο του 1896 για τη δίκαιη κατανομή των φόρων, από τον Σουηδό οικονομολόγο Κνουτ Βίκσελ [Knut Wicksell]. Αν και σε μεγάλο βαθμό επρόκειτο για ένα έργο οικονομικών, έθετε το πρόβλημα δημόσιας επιλογής ότι μια πλειοψηφία που θα βρισκόταν στην εξουσία θα μπορούσε, αν το επιθυμούσε, να μεταθέσει άδικα το βάρος των φόρων στη μειοψηφία. Ο Βίκσελ συμπέρανε ότι μόνο η ομοφωνία θα μπορούσε να αποτρέψει την εκμετάλλευση των μειοψηφιών. Αυτή είναι μια ιδέα η οποία εξακολουθεί να στηρίζει μεγάλο μέρος της σκέψης στη δημόσια επιλογή σήμερα.

Σύγχρονοι στοχαστές της δημόσιας επιλογής

Ωστόσο, μισός αιώνας θα περνούσε ακόμα προτού ο Σκώτος οικονομολόγος Ντάνκαν Μπλακ [Duncan Black] ανακαλύψει εκ νέου τις ιδέες του Μπορντά και του Κοντορσέ και τις καταστήσει ευρέως διαθέσιμες στον αγγλόφωνο κόσμο. Θα μπορούσε να υποστηρίξει κανείς ότι τα άρθρα του Μπλακ του 1948 για τα εκλογικά προβλήματα που έθεσαν οι Μπορντά και Κοντορσέ τον καθιστούν θεμελιωτή της σύγχρονης σχολής της δημόσιας επιλογής.

Η πιο σημαντική συμβολή του Μπλακ στη θεωρία της δημόσιας επιλογής είναι το φημισμένο του θεώρημα του μέσου ψηφοφόρου. Το θεώρημα υποδεικνύει ότι σε απλά ζητήματα—όπως πόσα χρήματα πρέπει να δαπανηθούν για δρόμους—τα πολιτικά κόμματα θα τείνουν προς το κέντρο των απόψεων, όπου βρίσκονται οι περισσότερες ψήφοι. Κάθε κόμμα που απομακρύνεται από το κέντρο χάνει ψήφους προς την άλλη πλευρά. Και αφού τα πολιτικά κόμματα έχουν στόχο να κερδίζουν ψήφους, το αποτέλεσμα είναι να συγκεντρώνονται στο κέντρο, αφήνοντας λίγες πραγματικές επιλογές στους ψηφοφόρους.

Το 1951, ο Αμερικανός οικονομολόγος (και αργότερα νομπελίστας) Κένεθ Άρρου [Kenneth Arrow] έκανε άλλη μια μείζονα συμβολή με το θεώρημα του αδύνατου. Το κείμενο ερώτημα για

κάθε εκλογικό σύστημα είναι με πόση ακρίβεια οι ομαδικές αποφάσεις που προκύπτουν από αυτό αντανakλούν τη φύση, τη συχνότητα και το σθένος των προτιμήσεων μεταξύ των μελών του εκλογικού σώματος.

Ο Άροου έδειξε ότι δεν υπάρχει στην πραγματικότητα κανένα πρακτικό δημοκρατικό σύστημα το οποίο μπορεί να εγγυηθεί αυτό το ευτυχές αποτέλεσμα. Κάποιοι κατοπινί θεωρητικοί συμφώνησαν με αυτό το ζοφερό συμπέρασμα, υποστηρίζοντας, για παράδειγμα, ότι κάθε εκλογικό σύστημα μπορεί να χειραγωγηθεί από ανθρώπους που ψηφίζουν στρατηγικά, ή από τους καθορίζοντες την ατζέντα που αποφασίζουν τη σειρά με την οποία λαμβάνονται οι αποφάσεις (ένα ιδιαίτερο πρόβλημα στις επιτροπές).

Ένας από τους μαθητές του Άροου, ο Άντονι Ντάουνς [Anthony Downs], επίσης εργάστηκε στο ζήτημα του μέσου ψηφοφόρου, αλλά είναι περισσότερο γνωστός για την εφαρμογή της θεωρίας της ορθολογικής επιλογής σε όλο το φάσμα της πολιτικής αγοράς. Ορθολογική επιλογή σημαίνει δράση που είναι σκόπιμη και αποδοτικά προσαρμοσμένη για να πετύχει τους στόχους κάποιου. Για τα πολιτικά κόμματα, θεωρούσε ο Ντάουνς, αυτοί οι στόχοι είναι το εισόδημα, το κύρος και η ισχύς που αποκτούν όταν βρίσκονται στην εξουσία, παρά κάποιες συγκεκριμένες πολιτικές. Πράγματι, θα άλλαζαν τις πολιτικές τους προς άγρα των ψήφων που θα τα έφερναν στην εξουσία. Οι ψηφοφόροι, από την πλευρά τους, θα επέλεγαν ορθολογικά όποιο κόμμα τους απέφερε τα περισσότερα οφέλη.

Η πιο γνωστή ιδέα του Ντάουνς, ωστόσο, είναι εκείνη της ορθολογικής άγνοιας των ψηφοφόρων. Ο Ντάουνς επισήμανε ότι απαιτεί χρόνο και κόπο για τους ψηφοφόρους να ανακαλύψουν τι πολιτικές υποστηρίζει κάθε υποψήφιος. Αλλά η πιθανότητα να κρίνει η ψήφος οποιουδήποτε ατόμου τις εκλογές είναι μικροσκοπική. Απλά δεν αξίζει για τους ψηφοφόρους να καταβάλουν χρόνο και κόπο για να ενημερώνονται καλά. Ως εκ τούτου, πολλοί άνθρωποι ψηφίζουν με βάση τις κομματικές ταμπέλες, ή δεν ψηφίζουν καθόλου. Δυστυχώς, αυτό σημαίνει ότι αφού οι περισσότεροι ψηφοφόροι είναι απαθείς, οι καλά πληροφορημένες ομάδες συμφερόντων μπορούν να ασκούν δυσανάλογη επιρροή στα κόμματα.

Μπιουκάναν και Τούλακ

Το βιβλίο τους του 1962 Ο Λογισμός της Συναίνεσης [Calculus of Consent] έκανε τους Αμερικανούς συγγραφείς Τζέιμς Μπιουκάναν [James Buchanan] και Γκόντον Τούλακ [Gordon Tullock] τις κυριότερες μορφές στη σχολή της δημόσιας επιλογής. Στο βιβλίο εξερευνούσαν τα ζητήματα που εγείρονταν από τα απλά πλειοψηφικά εκλογικά συστήματα και εξέταζαν σε βάθος το φαινόμενο της αλληλοϋποστήριξης. Αλλά η κυριότερη συμβολή τους ήταν να διαχωρίσουν το συνταγματικό στάδιο, στο οποίο αποφασίζονται οι εκλογικοί κανόνες, από τις εκλογές που γίνονται ακολούθως υπό αυτούς τους κανόνες. Επέμεναν ότι ένα σύνταγμα πρέπει να απαιτεί ομοφωνία: αλλιώς, η πλειοψηφία θα μπορούσε να σχεδιάσει ένα σύστημα μέσω του οποίου η μειοψηφία θα μπορούσε να γίνεται αντικείμενο εκμετάλλευσης σε μελλοντικές εκλογές.

Ο Μπιουκάναν και ο Τούλακ έβλεπαν το πολιτικό σύστημα και την εξέλιξη των συνταγμάτων ως μια διαδικασία μέσω της οποίας τα άτομα επιδιώκουν να προστατέψουν τα δικά τους συμφέροντα, παρά ως μια διαδικασία στην οποία όλοι προσπαθούμε να πραγματοποιήσουμε κάποια σύλληψη του «δημόσιου συμφέροντος». Η προσέγγισή τους αμφισβήτησε την κυρίαρχη άποψη ότι η εκτεταμένη κρατική παρέμβαση ήταν αναγκαία για να αυξηθεί η κοινωνική ευημερία μέσω της διόρθωσης περιπτώσεων «αποτυχίας της αγοράς». Το πραγματικό πρόβλημα, επέμεναν, ήταν η κρατική αποτυχία. Προβλήματα όπως τα μονοπώλια, οι εξωτερικότητες (οι επιβλαβείς παρενέργειες των πράξεων άλλων ανθρώπων) και η περιορισμένη ή μονόπλευρη πληροφόρηση ήταν πολύ πιο εμφανή στο κράτος παρά στις αγορές. Και επειδή οι δημόσιες αποφάσεις είναι του είδους «ο νικητής τα παίρνει όλα», αφήνουν πολύ μικρότερη δυνατότητα διαφυγής.

Σχολές και έπαθλα

Ο Μπιουκάναν και ο Τούλακ θεμελίωσαν τη γνωστή ως «Σχολή της Βιρτζίνια» στη δημόσια επιλογή, η οποία εστιάζει στη συνταγματική θεωρία και στους πραγματικούς πολιτικούς θεσμούς. Υπάρχει επίσης η «Σχολή του Ρότσεστερ», η οποία

εφαρμόζει στατιστικές και μαθηματικές τεχνικές στο αντικείμενο, και η «Σχολή του Σικάγου», η οποία επικεντρώνεται περισσότερο στην καθαρή οικονομική θεωρία της συλλογικής λήψης αποφάσεων.

Όταν ο Μπουκάναν έλαβε το Βραβείο Νόμπελ στις Οικονομικές Επιστήμες το 1986 για το έργο του στη δημόσια επιλογή, πολλοί αναρωτήθηκαν γιατί δεν το μοιράστηκε με τον Τούλακ. Όποιοι και αν ήταν οι λόγοι, οι συμβολές του ίδιου του Τούλακ στη δημόσια επιλογή είναι ιδιαίτερα αξιοσημείωτες. Για παράδειγμα, ο Τούλακ έκανε σημαντικές πρωτότυπες συμβολές στο ζήτημα της «προσοδοθηρίας» (δες παρακάτω)-στην εκτεταμένη πλην μεγάλου κόστους δραστηριότητα των ομάδων συμφερόντων που χρησιμοποιούν την πολιτική διαδικασία για να αποκτούν μονοπώλια και προνόμια.

Η ισχύς των ομάδων συμφερόντων

Στο βιβλίο του 1965 Η Λογική της Συλλογικής Δράσης [The Logic of Collective Action], ο Αμερικανός οικονομολόγος Μάνκουρ Όλσον [Mancur Olson] εξερευνούσε επίσης την επίδραση των ομάδων ειδικών συμφερόντων στην πολιτική διαδικασία. Το γεγονός ότι υπάρχουν ομάδες πίεσης είναι αρκετά προφανές. Αλλά ο Όλσον έδειξε ότι υπάρχουν πολλές μεγάλες ομάδες συμφερόντων που δυσκολεύονται να ξεκινήσουν αποτελεσματικές εκστρατείες για την άσκηση πίεσης. Σε αυτές συμπεριλαμβάνονται σημαντικές ομάδες όπως οι καταναλωτές και οι φορολογούμενοι.

Ένας λόγος είναι το πρόβλημα του λαθρεπιβάτη: αν μια ομάδα πίεσης καταναλωτών κατάφερε να αποσπάσει παραχωρήσεις από τους πολιτικούς, όλοι οι καταναλωτές θα ωφελούνταν, είτε είχαν συμμετάσχει ενεργά στην εκστρατεία είτε όχι. Επομένως, γιατί να κάνει κανείς οποιαδήποτε συμβολή, όταν μπορεί να ωφεληθεί ελεύθερα από τις προσπάθειες των άλλων; Το ανησυχητικό αποτέλεσμα είναι ότι εκείνες οι ομάδες, όπως τα επαγγελματικά σωματεία και τα συνδικάτα, που μπορούν με κάποιο τρόπο να περιορίζουν τα όποια οφέλη επιτυγχάνουν στα δικά τους μέλη, υπερ-αντιπροσωπεύονται στη δημόσια συζήτηση.

ση. Αλλά εκείνα, όπως οι καταναλωτές και οι φορολογούμενοι, που είναι πιο πολυάριθμα αλλά οργανώνονται δυσκολότερα, υπο-εκπροσωπούνται.

Το 1962, ο Αμερικανός πολιτικός επιστήμονας Γουίλιαμ Χ. Ράικερ [William H. Riker]-η σημαντικότερη μορφή της Σχολής του Ρότσεστερ-εξερεύνησε το πώς οι ομάδες συμφερόντων μπορούν να σχηματίζουν συνασπισμούς, παρέχοντας υποστήριξη η μία στην άλλη για αμοιβαίο όφελος στην πολιτική διαδικασία. Ωστόσο, οι συμμαχίες απαιτούν προσπάθεια για να δημιουργηθούν και να διατηρηθούν, και ο Ράικερ ανακάλυψε ότι οι «μεγάλοι συνασπισμοί» είναι βραχύβιοι. Συμπέρανε ότι η καλύτερη στρατηγική για τις ομάδες συμφερόντων είναι να συγκροτούν έναν ελάχιστο νικηφόρο συνασπισμό, μια συμμαχία αρκετά μεγάλη για να κερδίσει, αλλά όχι τόσο μεγάλη ώστε να μην μπορεί να διατηρηθεί.

Ο Ράικερ έφερε επίσης τη θεωρία των παιγνίων στη δημόσια επιλογή, τη μαθηματική μοντελοποίηση καταστάσεων όπως οι εκλογές, όπου οι αποφάσεις ενός ατόμου εξαρτώνται εν μέρει από τις αποφάσεις άλλων.

Γραφειοκρατία και ρυθμίσεις

Ένα περαιτέρω ανησυχητικό χαρακτηριστικό του κράτους είναι ότι οι δημόσιοι λειτουργοί έχουν επίσης τα δικά τους συμφέροντα. Ο Αμερικανός οικονομολόγος Γουίλιαμ Α. Νίσκανεν [William A. Niskanen] προσπάθησε να προσδιορίσει τα συμφέροντα και τους στόχους των γραφειοκρατών σε ένα βιβλίο του 1971, Γραφειοκρατία και Αντιπροσωπευτική Διακυβέρνηση [Bureaucracy and Representative Government]. Ο Νίσκανεν υποστήριξε ότι οι άνθρωποι στις δημόσιες υπηρεσίες επιδιώκουν να μεγιστοποιήσουν τους προϋπολογισμούς τους, κάτι που αποφέρει δύναμη, στάτους, άνεση, ασφάλεια και άλλα οφέλη. Έχουν πλεονέκτημα έναντι των νομοθετών στις διαπραγματεύσεις για τον προϋπολογισμό, θεωρούσε, γιατί γνωρίζουν περισσότερα για τις λειτουργίες των υπηρεσιών τους από τους νομοθέτες, οι όποιοι έχουν αναπόφευκτα μια γενική σκοπιά. Και από τη στιγμή που οι πολιτικοί δεσμευτούν σε μια πολιτική,

οι γραφειοκράτες μπορούν να αυξήσουν τον προϋπολογισμό, καθώς γνωρίζουν ότι οι πολιτικοί δεν επιθυμούν τη δημόσια ταπείνωση της εγκατάλειψης του σχεδίου. Το αποτέλεσμα είναι μια μεγαλύτερη και λιγότερο αποδοτική γραφειοκρατία από εκείνη που επιθυμούν οι εκλογείς.

Ένα άρθρο του 1971 του Τζορτζ Στίγκλερ [George Stigler] σηματοδότησε την άφιξη της Σχολής του Σικάγου, η οποία άσκησε κριτική στη γραφειοκρατία από διαφορετική σκοπιά. Χτίζοντας επάνω στις θεωρίες για τις ομάδες συμφερόντων του Μάνκουρ Όλσον, ο Στίγκλερ συμπέρανε ότι οι ρυθμίσεις θεσπίζονται για να υπηρετούν ειδικά συμφέροντα αντί του κοινού εν γένει. Τα συγκεντρωμένα συμφέροντα επαγγελματικών ομάδων, όπως των γιατρών ή των φαρμακευτικών εταιρειών, τους παρέχουν ισχυρό κίνητρο για να οργανώνονται και να ασκούν πιέσεις στους πολιτικούς, οι οποίοι δημιουργούν με τη σειρά τους ρυθμιστικές υπηρεσίες για να τα εξαγοράσουν. Το πρόβλημα δεν είναι τόσο ότι οι υπηρεσίες καταλαμβάνονται από τα ειδικά συμφέροντα, όσο ότι δημιουργούνται από την αρχή για να τα ωφελήσουν. Ο Στίγκλερ συνόψισε την άποψή του γράφοντας²: «κατά κανόνα, η ρύθμιση είναι κάτι που εξαγοράζει ο κλάδος, το οποίο σχεδιάζεται και λειτουργεί προς όφελός του».

Πρόσφατες επανεξετάσεις

Τέτοιες ιδέες έκαναν τους ερευνητές της δημόσια επιλογής απαισιόδοξους για τη διαδικασία δημόσιας λήψης αποφάσεων. Φαινόταν αδύνατον να εντοπιστεί κάποιο σύστημα το οποίο θα οδηγούσε σε συλλογικές επιλογές οι οποίες θα αντανακλούσαν αληθινά και με συνέπεια όλο το φάσμα των ατομικών προτιμήσεων. Οι άνθρωποι θα ψήφιζαν στρατηγικά αντί να δείχνουν τις πραγματικές προτιμήσεις τους· οι ομάδες συμφερόντων θα ασκούσαν υπέρμετρη επιρροή· η μεγάλη μάζα του κοινού θα είχε ελάχιστα κίνητρα για να κατανοήσει τα ζητήματα ή ακόμα και να ψηφίσει· οι καθορίζοντες την ατζέντα θα διασφάλιζαν ότι οι δικές τους προτιμήσεις θα επικρατούσαν· τα κόμματα θα

² Ο τίτλος του άρθρου ήταν «*The theory of economic regulation*» και δημοσιεύτηκε στο *Bell Journal of Economics and Management Science*, 2: 137-46.

συνέκλιναν στο κέντρο αντί να προσφέρουν πραγματικές επιλογές· οι εκπρόσωποι των ομάδων συμφερόντων θα δαπανούσαν τεράστιους πόρους αναζητώντας χάρες από τους πολιτικούς· και οι γραφειοκράτες θα φρόντιζαν τη φωλιά τους.

Παρ' όλα αυτά, άλλοι θεωρητικοί της δημόσιας επιλογής έχουν δείξει μεγαλύτερη αισιοδοξία. Πίσω στη δεκαετία του 1940, ο Τζόζεφ Α. Σούμπετερ [Joseph A. Schumpeter] υποστήριξε ότι ο ανταγωνισμός για ψήφους παράγει στην πραγματικότητα ένα μάλλον ωφέλιμο αποτέλεσμα, όπως το «αόρατο χέρι» του ανταγωνισμού στην αγορά. Και πιο πρόσφατα, κάποιοι όπως ο Πίτερ Κάφλιν [Peter Coughlin] και ο Σμουέλ Νιτσάν [Shmuel Nitzan] έχουν επισημάνει ότι όταν υπάρχει μεγάλη ποικιλία ζητημάτων που τα κόμματα μπορούν να διεκδικήσουν για δικά τους, υπάρχει πολύ μικρότερη πιθανότητα «κυκλικού» αδιέξοδου. Άλλοι, όπως ο Έντουαρντ Χ. Κλαρκ [Edward H. Clarke] και ο Θιόντορ Γκρόουβς [Theodore Groves], έχουν εξερευνήσει διαφορετικούς τρόπους με τους οποίους θα μπορούσαν να παρακινούνται οι ψηφοφόροι να δείχνουν τις πραγματικές τους προτιμήσεις και να λαμβάνουν υπόψη το κόστος που οι απαιτήσεις τους θα επέβαλαν στους άλλους, αντί να ψηφίζουν εγωιστικά και στρατηγικά.

Ο πρακτικός έλεγχος έχει αυξήσει την αισιοδοξία. Για παράδειγμα, κάποιοι ερευνητές υποστηρίζουν τώρα ότι οι γραφειοκράτες και οι προϋπολογισμοί τους ελέγχονται στην πραγματικότητα πολύ καλύτερα από όσο φοβόταν ο Νίσκανεν. Και αντί να γυρίζουν διαρκώς γύρω από τον μέσο ψηφοφόρο, τα πολιτικά κόμματα αποκλίνουν στην πραγματικότητα σημαντικά και μακροπρόθεσμα σε βαρύνοντα ζητήματα όπως ο πληθωρισμός και η ανεργία.

Νέες προσεγγίσεις

Οι πρωτοπόροι της σύγχρονης θεωρίας της δημόσιας επιλογής ήταν όλοι Βρετανοί ή Αμερικανοί και εστίαζαν στη λειτουργία δικομματικών συστημάτων απλής πλειοψηφίας. Αλλά η δημόσια επιλογή έχει μεγαλώσει διεθνώς και πλέον κοιτάζει περισσότερο προς τα πολυκομματικά συστήματα και τους ποικίλους

εκλογικούς κανόνες που επικρατούν σε πολλά άλλα μέρη. Μεταξύ των καιρίων ζητημάτων σήμερα, για παράδειγμα, είναι το γιατί πολλά κόμματα επιλέγουν να σχηματίζουν κυβερνήσεις μειοψηφίας, αντί να εισέρχονται σε συνασπισμούς.

Εκτός από τα τεκμήρια που προέρχονται από πραγματικά πολιτικά συστήματα, οικονομολόγοι όπως ο Βέρνον Σμιθ [Vernon Smith] (που κέρδισε το Βραβείο Νόμπελ το 2002), έχουν διεξαγάγει πρακτικά πειράματα επάνω στο πώς οι άνθρωποι-συνήθως οι φοιτητές τους-κάνουν πραγματικά επιλογές. Ανάμεσα στα ευρήματα που έχουν προκύψει είναι ότι ο σχεδιασμός εκλογικών συστημάτων που αποκαλύπτουν το σθένος των απόψεων διαφορετικών εκλογέων και αποθαρρύνουν τη στρατηγική ψήφο είναι δυνατός, και ότι το ιδεώδες των Μπουκάναν και Τούλακ για ομόφωνη αποδοχή ενός συντάγματος είναι στην πραγματικότητα εφικτό. Και πολλά άλλα πειράματα υποδεικνύουν ότι ενώ οι άνθρωποι όντως επιδίδονται στον λαθρεπιβατισμό, όπως πίστευε ο Όλσον, το κάνουν πολύ λιγότερο συχνά από όσο πιστεύεται συνήθως. Πράγματι, πολλοί άνθρωποι αφιερώνουν πολύ μεγαλύτερη ενέργεια στην πολιτική από όση θα δικαιολογούσε το «ορθολογικό» ατομικό τους συμφέρον.

Με την ωρίμανση της επιστήμης της δημόσιας επιλογής, τα ριζοσπαστικά ευρήματα έχουν δώσει τη θέση τους στο συμπλήρωμα των λεπτομερειών και στον έλεγχο των αποτελεσμάτων. Όπως θα δούμε σε κατοπινή ενότητα, ένα μέρος της πρόσφατης θεωρίας και πειραματικής έρευνας έχει αμφισβητήσει στην πραγματικότητα κάποιες από τις πρώιμες παραδοχές των ερευνητών της δημόσιας επιλογής, ή έχει απαιτήσει τη σημαντική εκλέπτυνση ή αναθεώρησή τους.

Μια άλλη τάση είναι η αύξηση της χρήσης των μαθηματικών, αν και κάποιοι ερευνητές εξακολουθούν να υποστηρίζουν ότι η εστίαση πρέπει να είναι στην εξήγηση της πραγματικής πολιτικής και διακυβέρνησης, όχι στην εκλέπτυνση πιο δυσνόητων μοντέλων. Και η δημόσια επιλογή ασκεί μια ολοένα και βαθύτερη επίδραση στην πολιτική επιστήμη, με τους επαγγελματίες του κλάδου να τείνουν ολοένα και περισσότερο στην προσέγγιση του «ορθολογικού δρώντα».

Το 1965, ο Μπιουκάναν και ο Τούλακ ίδρυσαν την Εταιρεία Δημόσιας Επιλογής για να ανταλλάσσουν ιδέες με άλλους ερευνητές που εργάζονταν σε αυτό το νέο πεδίο. Ένα μέτρο της ανάπτυξης της δημόσιας επιλογής είναι ότι τα ετήσια συνέδρια της εταιρείας έλκουν πλέον εκατοντάδες συμμετέχοντες και ότι παρόμοιες εταιρείες έχουν ιδρυθεί στην Ευρώπη και την Άπω Ανατολή. Από τις αβέβαιες πρώιμες έννοιές της, η δημόσια επιλογή έχει γίνει πλέον ένα πεδίο πολύ ζωντανής συζήτησης.

3. ΠΟΙΟΣ ΧΡΕΙΑΖΕΤΑΙ ΤΟ ΚΡΑΤΟΣ;

Κάποια σχέδια δεν μπορούμε να τα πραγματοποιήσουμε μόνοι μας. Αυτό δεν είναι πρόβλημα αν μπορούμε να επιστρατεύσουμε άλλους για να μοιραστούν τη δουλειά και τη δαπάνη-αλλά και τα οφέλη, ώστε ο καθένας να θεωρεί ότι αξίζει τον κόπο να συνεισφέρει. Μια οικογένεια από την πόλη, για παράδειγμα, μπορεί να μην έχει τα μέσα για να αγοράσει και να συντηρήσει ένα παραθαλάσσιο εξοχικό. Αν όμως συνεισφέρουν στο κόστος και άλλοι, αν μια οικογένεια προσφερθεί να διακοσμήσει το σπίτι, μια άλλη να το επιπλώσει, μια άλλη να φροντίζει το γκαζόν και τον κήπο και μια άλλη να το κρατά εφοδιασμένο με προμήθειες, τότε το εξοχικό γίνεται ένα εφικτό σχέδιο το οποίο μπορούν όλοι να απολαύσουν.

Το πρόβλημα προκύπτει με τα «δημόσια αγαθά»-όπου άλλοι άνθρωποι μπορούν να μοιραστούν τα οφέλη ακόμα και αν δεν συνέβαλαν καθόλου στην προσπάθεια-γιατί δεν υπάρχει κίνητρο για κανέναν να συνεισφέρει όταν μπορεί να απολαύσει ελεύθερα τους καρπούς του κόπου των άλλων.

Τα παραδείγματα δημόσιων αγαθών που ανέφερε ο Χιουμ ήταν η εκβάθυνση των λιμανιών και η δημιουργία στρατών. Ο καθένας ωφελείται από την ώθηση στο εμπόριο ή τη βελτιωμένη ασφάλεια· αλλά γιατί να προσφερθεί κανείς να πληρώσει για την εκβάθυνση ή να πάει εθελοντής στην στρατό, όταν θα αποκομίσει το ίδιο όφελος χωρίς να κάνει τίποτα; Ένα άλλο παράδειγμα που παραθέτει ο Γκόρντον Τούλακ είναι η διαβόητη άλλοτε αιθαλομίχλη του Λονδίνου. Ήταν

προφανές ότι η μόλυνση θα μπορούσε να σταματήσει αν οι άνθρωποι στρέφονταν στα άκαπνα καύσιμα· αλλά τα άκαπνα καύσιμα κόστιζαν περισσότερο. Ποιος θα πλήρωνε λοιπόν για το έξτρα κόστος όταν θα γνώριζε ότι η δική του συμβολή στο συνολικό αποτέλεσμα θα ήταν μικρή και ότι ακόμα και αν αρκετοί άλλαζαν καύσιμα και βελτιωνόταν η κατάσταση, εκείνοι που δεν άλλαξαν θα μπορούσαν απλά να εκμεταλλευτούν την προσωπική θυσία όσων το έκαναν;

Το αποτέλεσμα αυτού του προβλήματος των «δημόσιων αγαθών» είναι ότι δυνητικά ωφέλιμα σχέδια-όπως η βελτίωση της ασφάλειας ή ο καθαρισμός του αέρα-δεν πραγματοποιούνται ποτέ ή πραγματοποιούνται ανεπαρκώς. Συχνά, κάποια αγαθά που θεωρούμε δημόσια ανακαλύπτουμε αργότερα ότι δεν είναι-για παράδειγμα, η εμβάθυνση ενός λιμανιού θα μπορούσε να χρηματοδοτηθεί από λιμενικά τέλη τα οποία θα χρεώνονταν στα πλοία που χρησιμοποιούν τις εγκαταστάσεις. Αλλά εξακολουθούν να υπάρχουν πολλές θεωρητικές και πρακτικές περιπτώσεις δημόσιων αγαθών, και μπορούμε κάλλιστα να χρησιμοποιούμε το κράτος για να κάνει πράγματα που θεωρούμε σημαντικά, αλλά η αγορά είτε δεν τα προσφέρει, είτε τα προσφέρει ανεπαρκώς. Ψηφίζουμε, αποφασίζουμε για μια συλλογική δράση και κατόπιν υποχρεώνουμε τους πάντες να καταβάλουν το μερίδιό τους-απαγορεύοντας τη χρήση καυσίμων που προκαλούν κάπνα, για παράδειγμα, ή φορολογώντας τους για να χρηματοδοτήσουν την άμυνα και τα δημόσια έργα.

Για αυτό τον λόγο οι ερευνητές της δημόσιας επιλογής όπως ο Μπιουκάναν και ο Τούλακ δεν θεωρούν το κράτος κάτι «οργανικό», κάτι που μεγαλώνει απλά έχοντας τη δική του ζωή και τους δικούς του σκοπούς, αλλά ως μέσο απλά με το οποίο ορθολογικά άτομα που επιδιώκουν το ατομικό τους συμφέρον συνεργάζονται για να προωθούν τα προσωπικά τους συμφέροντα μέσω της συλλογικής δράσης.

Τα κόστη της λήψης αποφάσεων

Το ερώτημα τότε γίνεται: ποιοι θα έπρεπε να είναι οι κανόνες για τη λήψη αυτών των συλλογικών αποφάσεων; Συγκεκριμέ-

να, ποια πλειοψηφία θα ήταν αρκετά μεγάλη για να δικαιολογεί τον εξαναγκασμό όλων να συμμετάσχουν σε κάποιο συλλογικό σχέδιο;

Το ιδεώδες θα φαινόταν ίσως ότι είναι η ομοφωνία, ώστε κανείς να μην υποχρεώνεται να συμμετάσχει, αλλά όλοι να συμφωνούν εθελοντικά να συμβάλουν για αμοιβαίο όφελος. Ωστόσο, στις μεγάλες σύγχρονες κοινωνίες θα χρειαζόταν τεράστια προσπάθεια για να κάνει κανείς εκατομμύρια ανθρώπους να συμφωνήσουν, και κάτι τέτοιο θα μπορούσε να αποδειχθεί αδύνατο. Επίσης, αν απαιτείται ομοφωνία, κάθε άτομο θα είναι σε θέση να ασκήσει βέτο σε μια πρόταση και κατόπιν να γίνει λαθρεπιβάτης, αν οι άλλοι προχωρήσουν από μόνοι τους και παράσχουν το υπό συζήτηση δημόσιο αγαθό.

Ωστόσο, οτιδήποτε λιγότερο από την ομοφωνία έχει επίσης τα δικά του μειονεκτήματα. Η πλειοψηφική ψήφος επιτρέπει στην πλειοψηφία να προωθεί σχέδια φτιαγμένα για δικό της όφελος, τα οποία όλοι οι άλλοι είναι αναγκασμένοι να αποδέχονται ή να πληρώνουν. Πράγματι, μια τέτοια εκμετάλλευση είναι πολύ κοινή. Υποχρεωτικοί φόροι επιβάλλονται για να χρηματοδοτηθούν κρατικά σχέδια, δραστηριότητες ή επιδοτήσεις τις οποίες οι μειοψηφίες μπορεί να μην θέλουν να τις πληρώνουν, ή ακόμα και να τις αποδοκιμάζουν έντονα. Η πλειοψηφία πάει συχνά ακόμα παραπέρα, επιβάλλοντας τις αξίες της στη μειοψηφία, ασκώντας διώξεις για «εγκλήματα» χωρίς θύματα που αφορούν τον τρόπο ζωής, όπως η χρήση ναρκωτικών, και παραβιάζοντας με άλλους τρόπους τις βασικές ελευθερίες των μελών της μειοψηφίας.

Όσο μεγαλύτερη είναι η πλειοψηφία που απαιτούμε, τόσο δυσκολότερη γίνεται η επίτευξη συμφωνίας, αλλά τόσο μειώνεται ο κίνδυνος εκμετάλλευσης των μειοψηφιών. Ή, όπως θα το έθεταν οι Μπιουκάναν και Τούλακ, όσο μεγαλύτερα είναι τα κόστη λήψης αποφάσεων, τόσο μικρότερα είναι τα εξωτερικά κόστη. Παρομοίως, όσο μικρότερη είναι η πλειοψηφία που απαιτούμε, τόσο ευκολότερη γίνεται η επίτευξη συμφωνίας, αλλά τόσο μεγαλώνει ο κίνδυνος εκμετάλλευσης.

Βρίσκοντας την ισορροπία

Ιδεατά θα βρίσκαμε κάποιον κανόνα πλειοψηφίας ο οποίος θα ελαχιστοποιούσε τα κόστη λήψης αποφάσεων και τα εξωτερικά κόστη· μια πλειοψηφία αρκετά μικρή για να κάνει εύκολη την επίτευξη συμφωνίας αλλά και αρκετά μεγάλη για να κάνει δύσκολη την εκμετάλλευση.

Φυσικά, ο κανόνας λήψης αποφάσεων στον οποίο στηριζόμαστε συνήθως και ο οποίος επικρατεί σε τόσα πολλά πολιτικά συστήματα στον κόσμο είναι η απλή εκλογική πλειοψηφία. Οι κανόνες λαμβάνονται σύμφωνα με οτιδήποτε ψηφίσει το μεγαλύτερο από το μισό του κοινού. Αλλά οι ερευνητές της δημόσιας επιλογής πιστεύουν ότι η επιλογή ενός εκλογικού κανόνα έχει τεράστια σημασία, ακριβώς γιατί οι κυβερνητικές αποφάσεις στηρίζονται στον καταναγκασμό: η μειοψηφία· η οποία θα μπορούσε να είναι μόλις λίγο λιγότερη από το μισό του πληθυσμού· εξαναγκάζεται να πληρώσει για εκείνο που επιθυμεί η πλειοψηφία και να ανεχτεί τις συνέπειες του, όσο έντονη και αν είναι η αντίθεσή της. Επομένως, υπάρχει ένα ζήτημα αντιστάθμισης: ναι, θέλουμε η συλλογική λήψη αποφάσεων να είναι εύκολη· αλλά θέλουμε επίσης να ελαχιστοποιήσουμε τη χρήση ισχύος στους διαφωνούντες, οι οποίοι ενδέχεται να μην ωφελούνται από το σχέδιο που απαιτεί η πλειοψηφία.

Ο καλύτερος κανόνας, λοιπόν, μπορεί να μην είναι ο κανόνας της απλής πλειοψηφίας που επικρατεί σε τόσα πολλά πολιτικά συστήματα στον κόσμο. Μπορεί να είναι κοινός, αλλά δεν υπάρχει τίποτα μαγικό στον κανόνα της πλειοψηφίας, σύμφωνα με τους Μπιουκάναν και Τούλακ. Όπως επισημαίνουν, πολλοί άλλοι τρόποι είναι δυνατοί, συμπεριλαμβανομένων των ειδικών πλειοψηφιών, όπως ο κανόνας των δύο τρίτων.

Πράγματι, θα μπορούσαμε κάλλιστα να χρησιμοποιούμε μια ποικιλία διαφορετικών εκλογικών κανόνων, αναλόγως του θέματος. Όταν ο κίνδυνος εκμετάλλευσης είναι μικρός, για παράδειγμα, οι άνθρωποι θα συμφωνούσαν ενδεχομένως να δεσμεύονται από τον κανόνα της απλής πλειοψηφίας· αλλά όπου ο κίνδυνος είναι μεγάλος, μπορεί να επιμένουν σε πολύ μεγαλύτερες πλειοψηφίες. Όσο υψηλότερα είναι τα εξωτερικά

κόστη, με άλλα λόγια, τόσο πιο περιεκτικός πρέπει να είναι ο εκλογικός κανόνας.

Αυτό ήταν ακριβώς ο λόγος για τον οποίο ο Βίκσελ προτιμούσε τις ομόφωνες αποφάσεις σε θέματα φορολογίας, ενώ οι Μπιουκάναν και Τούλακ υποστήριζαν ότι τα συντάγματα, τα οποία θέτουν όλους τους μελλοντικούς εκλογικούς κανόνες, πρέπει να υιοθετούνται ομόφωνα.

Κρατική αποτυχία

Πριν την ανάδυση της δημόσιας επιλογής, οι περισσότεροι οικονομολόγοι υπέθεταν ότι η κρατική δράσης θα μπορούσε (και θα έπρεπε) να χρησιμοποιείται για να διορθώνει προβλήματα «αποτυχίας της αγοράς», όπως η υπο-προσφορά δημόσιων αγαθών. Αλλά οι ερευνητές της δημόσιας επιλογής διατύπωσαν σοβαρές αμφιβολίες για τη σοφία αυτής της παραδοχής. Η ύπαρξη «αποτυχιών της αγοράς» δεν σημαίνει κατ' ανάγκην ότι η κρατική δράση είναι καλύτερη. Η δημόσια επιλογή μάς υπενθυμίζει ότι υπάρχει και κρατική αποτυχία.

Για παράδειγμα, κανένα εκλογικό σύστημα δεν αντανakλά αληθινά τα διαφορετικά σθένη των απόψεων όλων των εμπλεκόμενων ατόμων. Οι κυβερνήσεις δεν μπορούν να γνωρίζουν τις προτιμήσεις όλων των εκλογέων τους, επομένως δεν μπορούν να ισχυρίζονται ότι γνωρίζουν τι είναι προς το «δημόσιο συμφέρον». Διαφορετικά εκλογικά συστήματα θα δώσουν διαφορετικές απαντήσεις. Στο μεταξύ, τα πλειοψηφικά συστήματα εκθέτουν τη μειοψηφία σε επιβλαβή εκμετάλλευση και φορτώνονται τη σπάταλη δραστηριότητα της προσοδοθηρίας από ομάδες ειδικών συμφερόντων.

Η αγορά μπορεί να μην είναι σε θέση να προσφέρει κάποια πράγματα, αλλά η κρατική δράση-πολιορκημένη όπως είναι από όλα αυτά τα προβλήματα-δεν είναι κατ' ανάγκην ένας ιδανικός τρόπος για την παροχή τους. Πράγματι, τα προβλήματα που δημιουργεί η κρατική παρέμβαση μπορεί να είναι ακόμα πιο επιζήμια από εκείνα που προορίζεται να διορθώσει.

Οι ερευνητές της δημόσιας επιλογής αποδέχονται, επομένως, ότι μπορεί να υπάρχει ανάγκη για κρατική δράση. Αλλά,

υποστηρίζουν, χρειάζεται να είμαστε ρεαλιστές για τον τρόπο με τον οποίο λειτουργεί το κράτος. Χρειάζεται να ξετάσουμε τους εκλογικούς κανόνες και τον βαθμό στον οποίο είμαστε έτοιμοι να εξαναγκάζουμε τους ανθρώπους να συμμορφώνονται με οποιαδήποτε δράση αποφασίζεται. Και χρειάζεται να σταθμίσουμε το κατά πόσον η κρατική δράση, με όλα της τα ελαττώματα, είναι πραγματικά ο σωστός τρόπος για να προσπαθούμε να κάνουμε τα σημαντικά πράγματα που η αγορά δεν κάνει επαρκώς. Επειδή απλά υπάρχουν κάποια χρήσιμα πράγματα που η αγορά δεν προσφέρει, δεν έπεται ότι η σωστή απάντηση είναι η μεγαλύτερη κρατική παρέμβαση.

Το αδιαίρετο των δημόσιων αγαθών

Υπάρχει επίσης το πρόβλημα ότι τα δημόσια αγαθά είναι όλα ή τίποτα, όπως παρατηρήσαμε παραπάνω στην περίπτωση της εμβάθυνσης των λιμανιών. Θα έπρεπε να εμβαθύνουμε το λιμάνι; Θα έπρεπε να δημιουργήσουμε στρατό; Θα έπρεπε να απαγορεύσουμε τα καύσιμα που παράγουν κάπνα; Η απάντηση πρέπει να είναι ένα ναι ή ένα όχι. Δεν υπάρχει καμιά ενδιάμεση απάντηση, και όσοι βρίσκονται στην μειοψηφία είναι αναγκασμένοι να αποδεχτούν τη συλλογική ναι/όχι απόφαση. Τα αγαθά της αγοράς, αντιθέτως, είναι ποικίλα. Εκείνοι που επιθυμούν μαύρα, μπλε, καφέ ή κόκκινα παπούτσια μπορούν να τα έχουν όλα ταυτόχρονα, σε ό,τι στιλ και ποσότητα επιλέξουν, χωρίς να χρειάζεται να εξαναγκάσουν όλους τους άλλους να τους ακολουθήσουν σε αυτή τους την προτίμηση. Αν μπορούμε να βρούμε έναν τρόπο για να παρέχουμε ορισμένους τύπους δημόσιων αγαθών μέσω εθελοντικής συλλογικής δράσης, μπορεί να πλησιάσουμε στο είδος της ποικιλίας που βλέπουμε στην αγορά για ιδιωτικά αγαθά.

Επιπλέον, οι εκλογές, ο τρόπος που εκφράζουμε την προτίμηση μας αναφορικά με το ποια συλλογική δράση θα έπρεπε να επικρατήσει, λαμβάνουν χώρα μόνο κάθε λίγα χρόνια και ως εκ τούτου δεν τις ευνοεί καθόλου μια σύγκριση με την αγορά, όπου επιλέγουμε διαρκώς τι θέλουμε, εκφράζοντας τις ατομικές μας προτιμήσεις μέσω των αγορών μας κάθε ώρα και κάθε μέρα.

Στην αγορά, επιπλέον, μπορούμε να πάρουμε ή να αφήσουμε κάθε ατομικό προϊόν από μια τεράστια και ποικιλόμορφη γκάμα. Μπορούμε να αγοράσουμε ροδάκινα και βερίκοκα χωρίς να είμαστε αναγκασμένοι να αγοράσουμε ταυτόχρονα βοδινό κρέας και μπέικον, κάτι πολύ καλό αν τυγχάνει να είσαι χορτοφάγος. Στις εκλογές, ωστόσο, δεν επιλέγουμε μεμονωμένα σχέδια αλλά ψηφίζουμε για ένα ολόκληρο καλάθι πολιτικών που θα μπορούσαν να περικλείουν ζητήματα τόσο ποικίλα όπως η μετανάστευση, τα σχολεία, η ιατροφαρμακευτική περίθαλψη, η πρόνοια, οι δημόσιες δαπάνες, οι φόροι και οι φυλακές. Μπορεί να σου αρέσουν κάποια μέρη του πακέτου, αλλά να απεχθάνεσαι άλλα. Δυστυχώς, δεν μπορούμε να διαλέξουμε.

Επεκτατική πίεση

Παρά τα μειονεκτήματα, εξακολουθούν να υπάρχουν διαρκείς πιέσεις για επέκταση της κρατικής δραστηριότητας. Στη δημόσια συζήτηση, για παράδειγμα, οι φωνές κάποιων ομάδων με πολύ εστιασμένα συμφέροντα—όπως οι αμυντικές βιομηχανίες ή τα συνδικάτα—πνίγουν εκείνες της μεγάλης μάζας των ψηφοφόρων που τα συμφέροντά τους δεν είναι τόσο συγκεκριμένα. Οι συγκεντρωμένες ομάδες συμφερόντων έχουν ισχυρό κίνητρο να οργανώνονται, να συγκεντρώνουν χρήματα και να κάνουν εκστρατείες για πολιτικές που θα ωφελήσουν εκείνες συγκεκριμένα. Αντιθέτως, το γενικό κοινό, με τα πολύ διασκορπισμένα συμφέροντα, έχει μικρό κίνητρο για να αφιερώσει πολύ κόπο στη δημόσια συζήτηση.

Ένας άλλος λόγος για τον οποίο τείνει να επεκτείνεται η κρατική δραστηριότητα είναι ότι η πλειοψηφία μπορεί να μεταφέρει το κόστος των αποφάσεών της όχι μόνο στη μειοψηφία, αλλά και σε γενιές που δεν έχουν ακόμα γεννηθεί. Πολλές δημόσιες δραστηριότητες δεν πληρώνονται από τους φόρους εκείνων που ωφελούνται αλλά μέσω του δημόσιου χρέους, το οποίο κληρονομούν οι επόμενες γενιές. Έτσι, οι άνθρωποι μπορούν να ψηφίζουν οφέλη για τον εαυτό τους, όπως υψηλότερες συντάξεις ή καλύτερους δρόμους σήμερα, αλλά να μεταθέτουν το κόστος στους μελλοντικούς φορολο-

γούμενους. Δεδομένης αυτής της ευκαιρίας για «χρονική μετάθεση» του κόστους, δεν προκαλεί απορία το γεγονός ότι τόσοι πολλοί άνθρωποι υποστηρίζουν ενθουσιωδώς την επέκταση των δημόσιων υπηρεσιών³.

Η επεκτατική πίεση δέχεται περαιτέρω ώθηση από το φαινόμενο της αλληλοϋποστήριξης τους τύπου «ψήφισε το σχέδιό μου να ψηφίσω το δικό σου», το οποίο φαίνεται να πηγαίνει χέρι χέρι με τα δημοκρατικά συστήματα. Όταν εργαζόμουν για το αμερικανικό Κογκρέσο, για παράδειγμα, είχα εκφράσει την έκπληξή μου για το γεγονός ότι το πρόγραμμα για τα κουπόνια τροφίμων, ένα προνοιακό μέτρο, είχε επισυναφθεί στο Αγροτικό Νομοσχέδιο, το οποίο αφορούσε κυρίως αγροτικές επιδοτήσεις. Οι συνάδελφοί μου απόρρησαν με την αφέλειά μου: οι ρεπουμπλικάνοι των αγροτικών περιοχών, μου εξήγησαν, θα ψήφιζαν τις αγροτικές επιδοτήσεις και οι δημοκρατικοί των αστικών περιοχών θα ψήφιζαν το προνοιακό μέτρο, και έτσι θα έβγαιναν όλοι κερδισμένοι-εκτός από τους φορολογούμενους, φυσικά.

Καμιά άμεση σύνδεση ανάμεσα στην επιλογή και το αποτέλεσμα

Η δημόσια επιλογή καταδεικνύει μια ακόμα αποτυχία του πολιτικού συστήματος, εκείνη της στρατηγικής ή τακτικής ψήφου. Στις συναλλαγές της αγοράς κάνεις τη επιλογή σου και αποκτάς το αγαθό ή την υπηρεσία που επιθυμείς. Στην πολιτική, μπορεί να εκφράσεις την επιλογή σου στις εκλογές, αλλά μπορείς καλύτερα να καταλήξεις με κάτι που πραγματικά μισείς.

3 *Κάποιοι οικονομολόγοι ίσως επισημάνουν ότι οι κυβερνήσεις δανειζονται για να επενδύσουν σε περιουσιακά στοιχεία τα οποία έχουν μελλοντικές αποδόσεις, όπως οι δρόμοι. Πράγματι, ένας από τους «χρυσούς κανόνες» της κυβέρνησης των Εργατικών την περίοδο 1997-2010 ασαφίζαν ακριβώς αυτή την αρχή. Ωστόσο, αυτή η συλλογιστική είναι προβληματική. Δεν υπάρχει καμιά γενική συμφωνία για το τι συνιστά επένδυση. Τα επενδυτικά σχέδια μπορεί να καθορίζονται τα ίδια από ομάδες συμφερόντων και να μην έχουν καμιά μακροπρόθεσμη απόδοση. Και γενικά, οι κρατικές δαπάνες και τα κρατικά έσοδα δεν είναι υποθετικά κατ' αυτό τον τρόπο. Στο τέλος, οι «χρυσοί κανόνες» των Εργατικών έπεσαν σε ανυποληψία. Γενικότερα, τα οικονομικά της δημόσιας επιλογής υποστηρίζουν ότι οι ομάδες συμφερόντων μπορούν εύκολα να προωθούν τον δανεισμό προκειμένου να χρηματοδοτούν τρέχουσες δαπάνες.*

Για αυτόν το λόγο πολλοί άνθρωποι δεν εκφράζουν τις αληθινές τους προτιμήσεις στις εκλογές, αλλά ψηφίζουν τακτικά. Μπορεί να μην ψηφίζουν για το κόμμα ή την επιλογή της αρεσκείας τους, αλλά για κάποιο άλλο που έχει καλύτερες πιθανότητες να κερδίσει. Αν ο υποψήφιος του Εργατικού Κόμματος έχει μικρή πιθανότητα να κερδίσει σε μια εκλογική περιφέρεια, οι υποστηρικτές του κόμματος μπορεί να ψηφίσουν αντ' αυτού τον υποψήφιο των Φιλελεύθερων Δημοκρατών, ελπίζοντας να αφήσουν εκτός κοινοβουλίου τον υποψήφιο των συντηρητικών που είναι οι μεγάλοι τους αντίπαλοι.

Αλλά αυτή η τακτική στέλνει λάθος μήνυμα στους πολιτικούς και τους κρατικούς αξιωματούχους αναφορικά με το τι πραγματικά επιθυμεί το εκλογικό σώμα. Είναι αρκετά δύσκολο να συνοψίσουμε τις διαθέσεις του κοινού από τις εκλογές όταν κάθε άτομο έχει μόνο μία ψήφο, όσο έντονα και αν είναι τα αισθήματά του για ένα ζήτημα, και όταν οι απόψεις των εκλογέων συγκρούονται συχνά μεταξύ τους. Όταν πολλοί άνθρωποι δεν ψηφίζουν καν για εκείνο που πιστεύουν, το έργο γίνεται ακόμα δυσκολότερο. Και όταν πολλοί εκλογείς αποφασίζουν, απολύτως ορθολογικά, ότι η ψήφος τους μετράει τόσο λίγο ώστε θα ήταν σπατάλη χρόνου να διερευνήσουν τα ζητήματα-ή να μπουν καν στον κόπο να ψηφίσουν-οι υποτιθέμενες δημοκρατικές επιλογές μας αρχίζουν να φαίνονται ακόμα λιγότερο νόμιμες.

Ομάδες συμφερόντων, αλληλοϋποστήριξη, άγνοια των ψηφοφόρων, στρατηγική ψήφος, πακετάρισμα, χρονική μετάθεση, καταναγκασμός, μονοπώλια, εκμετάλλευση...είναι ξεκάθαρο ότι το κράτος έχει τις δικές του αποτυχίες. Όπως λένε οι Μπιουκάναν και Τούλακ, το κράτος δεν είναι κάτι για το οποίο θα έπρεπε να έχουμε ρομαντικές απόψεις.

4. ΠΩΣ ΝΑ ΚΕΡΔΙΖΕΤΕ ΤΙΣ ΕΚΛΟΓΕΣ

Εχει ειπωθεί ότι αν σου αρέσουν οι νόμοι ή τα λουκάνικα, δεν θα έπρεπε ποτέ να δεις πώς γίνονται. Το ευφυολόγημα συνοψίζει την άποψη ενός ερευνητή της δημόσιας επιλογής για τις εκλογές. Ο σκοπός της ψήφου είναι να προσπαθήσει με κάποιον τρόπο να μεταφράσει τις απόψεις πολλών ατόμων σε μια συλλογική απόφαση. Αλλά η απόφαση που προκύπτει τελικά εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από το ποιο συγκεκριμένο εκλογικό σύστημα επιλέγεται. Επιπλέον, κάθε σύστημα έχει τις δικές του ιδιομορφίες, όχι μόνο ως προς τη μηχανική του τρόπου λειτουργίας του, αλλά και ως προς το πώς επηρεάζει τον τρόπο με τον οποίο συμπεριφέρονται οι υποψήφιοι και οι ψηφοφόροι. Είναι ξεκάθαρο ότι η πολιτική διαδικασία δεν είναι όμορφη και ότι η τελική απόφαση που προκύπτει από αυτή μπορεί να αποτελεί μια πολύ στρεβλή αντανάκλαση εκείνου που θέλει πραγματικά ο καθένας.

Τα εκλογικά παράδοξα σε δράση

Πράγματι, όπως επισήμανε ο Κοντορσέ, κάποια συστήματα θα μπορούσαν να παραγάγουν σχεδόν κάθε αποτέλεσμα. Η Πέτρα θα μπορούσε να χάσει από το Χαρτί και το Χαρτί από το Ψαλίδι, αλλά το Ψαλίδι θα έχανε και πάλι από την Πέτρα. Το αποτέλεσμα εξαρτάται από τον τρόπο διαχείρισης των εκλογών. Αν υπάρχει κάποιος που μπορεί να θέσει τη σειρά με την οποία γίνεται η ψηφοφορία- ας πούμε, ο πρόεδρος μιας επιτροπής

που έχει να επιλέξει ανάμεσα σε αρκετές επιλογές-ο συγκεκριμένος καθορίζων την ατζέντα μπορεί να στήσει τη σειρά με την οποία γίνεται η ψηφοφορία, ώστε να διασφαλίσει ότι οι δικές του προτεραιότητες θα επικρατήσουν, ανεξαρτήτως του τι θέλουν οι άλλοι.

Όπως υπολόγισε ο Ντάνκαν Μπλακ-και όπως επιβεβαιώνει η πρόσφατη ανάλυση-όσες περισσότερες επιλογές προσφέρονται και όσο περισσότεροι εκλογείς ψηφίζουν, τόσο σοβαρότερο γίνεται αυτό το κυκλικό παράδοξο, γεγονός που το κάνει ιδιαίτερα σημαντικό στα σημερινά μεγάλα και πολύπλοκα πολιτικά συστήματα.

Για παράδειγμα, έχει πραγματική σημασία στις αμερικανικές προεδρικές εκλογές, όπου οι υποψήφιοι περιορίζονται σε δύο ή τρεις μέσω μιας σειράς προκριματικών εκλογών. Μπορούμε επίσης να το δούμε στις γαλλικές προεδρικές εκλογές, όπου οι δύο πρώτοι υποψήφιοι από τον πρώτο γύρο πηγαίνουν σε έναν δεύτερο επαναληπτικό γύρο. Έτσι, το 2002, ο ηγέτης του Εθνικού Μετώπου Ζαν Μαρί Λεπέν ήρθε με μικρή διαφορά δεύτερος στην πρώτη ψηφοφορία με δεκαέξι υποψήφιους, για να χάσει συντριπτικά από τον Ζακ Σιράκ στις επαναληπτικές εκλογές, ενώ οι σοσιαλιστές, που είχαν έρθει τρίτοι με πολύ μικρή διαφορά, δεν μπήκαν καν στον δεύτερο γύρο. Ένα διαφορετικό εκλογικό σύστημα θα μπορούσε να είχε οδηγήσει σε ένα εντελώς διαφορετικό αποτέλεσμα. Αν είχαν υπάρξει λιγότεροι αριστεροί υποψήφιοι, τότε οι σοσιαλιστές θα μπορούσαν να είχαν νικήσει τον εθνικοσοσιαλιστή για τη δεύτερη θέση. Οι ψηφοφόροι του Εθνικού Μετώπου-που ο υποψήφιος τους θα μπορούσε να είχε τεθεί εκτός-θα μπορούσαν να είχαν ψηφίσει για τον σοσιαλιστή αντί του Σιράκ, και ο σοσιαλιστής θα μπορούσε να είχε κερδίσει.

Τα τρίτα κόμματα παραπονιούνται συχνά για το εκλογικό παράδοξο. Οι φιλελεύθεροι δημοκράτες της Βρετανίας, για παράδειγμα, πιθανότατα θα κέρδιζαν την πλειοψηφία σε οποιοσδήποτε δικομματικές εκλογές, αφού οι υποστηρικτές των εργατικών θα προτιμούσαν εκείνους από τους συντηρητικούς και οι συντηρητικοί θα τους προτιμούσαν από τους εργατικούς. Αλλά όταν ανταγωνίζονται και τα τρία κόμματα,

όπως συμβαίνει συνήθως, οι φιλελεύθεροι δημοκράτες μένουν γενικά στην τρίτη θέση.

Άλλα εκλογικά συστήματα

Μεγάλο μέρος της πρώιμης εργασίας στη δημόσια επιλογή εστίαζε στα μονοεδρικά, πλειοψηφικά συστήματα που επικρατούν στο Ηνωμένο Βασίλειο και τις Ηνωμένες Πολιτείες. Σε αυτά τα συστήματα η χώρα διαιρείται σε γεωγραφικές εκλογικές περιφέρειες. Πολλοί υποψήφιοι ανταγωνίζονται για κάθε μία και ο υποψήφιος με τον μεγαλύτερο αριθμό ψήφων εκλέγεται στο νομοθετικό σώμα. Αυτό δεν σημαίνει ότι οι υποψήφιοι που κερδίζουν εξασφαλίζουν την πλειοψηφία των ψήφων. Συχνά, όταν οι ψήφοι μοιράζονται μεταξύ πολλών υποψηφίων, ο νικητής εκλέγεται μόνο με την υποστήριξη μιας μικρής μειοψηφίας εκείνων που ψηφίζουν.

Τέτοιοι προβληματισμοί έχουν οδηγήσει στην υιοθέτηση αναλογικών αντιπροσωπευτικών συστημάτων σε πολλές άλλες χώρες, όπως εκείνες της ηπειρωτικής Ευρώπης. Σε πολλά από αυτά τα συστήματα, τα πολιτικά κόμματα ετοιμάζουν καταλόγους των υποψηφίων που προτιμούν και οι εκλογείς ψηφίζουν για το κόμμα παρά για το άτομο. Οι έδρες μοιράζονται τότε στα κόμματα βάσει του αριθμού των ψήφων που έλαβε κάθε κόμμα. Αυτό το σύστημα μπορεί να οδηγήσει σε μια πιο δίκαιη αντιπροσώπευση των υποψηφίων των μειοψηφικών κομμάτων στο νομοθετικό σώμα. Παρέχει όμως μεγάλη δύναμη στα αφεντικά των κομμάτων που καταρτίζουν τους καταλόγους των υποψηφίων, επιτρέποντάς τους να ασκούν μεγαλύτερη επιρροή στην ατζέντα από ό,τι στα μονοεδρικά συστήματα, όπου οι αντιπρόσωποι είναι πιο πιστοί στους δικούς τους εκλογείς.

Ένα άλλο ζήτημα είναι ότι η αναλογική αντιπροσώπευση συχνά οδηγεί σε κυβερνήσεις μειοψηφίας ή συνασπισμού, οι οποίες απαιτούν συμβιβασμό μεταξύ διαφορετικών κομμάτων, δημιουργώντας ένα υβριδικό πρόγραμμα πολιτικής το οποίο κανείς δεν ψήφισε πραγματικά. Η ίδια κριτική ασκείται στα συστήματα εναλλακτικής ψήφου, όπου μόνο ένα μέλος του νομοθετικού σώματος εκλέγεται σε κάθε περιφέρεια, αλλά οι ψηφο-

φόροι κατατάσσουν τους υποψήφιους κατά σειρά προτίμησης. Οι υποψήφιοι που έρχονται τελευταίοι στην κατάταξη τίθενται εκτός και οι ψήφοι δεύτερης προτίμησης που έλαβαν ανακατανέμονται στους υπόλοιπους υποψήφιους, έως ότου προκύψει ένας κατά πλειοψηφία νικητής. Ο υποψήφιος που κερδίζει μπορεί να είναι ο λιγότερο δυσάρεστος σε ελαφρώς περισσότερο από το 50 τοις εκατό των ψηφοφόρων, αντί εκείνου που έχει ισχυρή υποστήριξη από το ελαφρώς λιγότερο από το 50 τοις εκατό. Τα συστήματα εναλλακτικής ψήφου και τα πλειοψηφικά συστήματα παράγουν διαφορετικά αποτελέσματα, αλλά ούτε το ένα ούτε το άλλο μπορούμε να πούμε ότι είναι αδιαμφισβήτητα καλύτερο.

Ορθολογική άγνοια

Η ψήφος απαιτεί κάποιο χρόνο και κόπο από τον εκλογέα, όχι μόνο τον μικρό χρόνο και κόπο που χρειάζεται για να πάει στο εκλογικό κέντρο και να ψηφίσει, αλλά και τον πολύ περισσότερο χρόνο και κόπο που χρειάζεται για να ενημερωθεί για τους υποψήφιους και τις πολιτικές τους ώστε να μπορεί να επιλέξει.

Δεδομένου αυτού που διακυβεύεται, πρόκειται για ένα δυνητικά τεράστιο έργο για τους εκλογείς. Άλλωστε, πρέπει να επιλέξουν μια κυβέρνηση η οποία μπορεί να διαχειρίζεται ίσως τη μισή οικονομία του έθνους για τα επόμενα τέσσερα ή πέντε χρόνια. Το ερώτημα σε ποιον θα έπρεπε να δοθεί ένα πενταετές μονοπώλιο στη συνολική παραγωγή άμυνας, εκπαίδευσης, πρόνοιας, αστυνόμευσης ή ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης, τη ρύθμιση της βιομηχανίας, του χρηματοπιστωτικού κλάδου, των μεταφορών και της δημόσιας ασφάλειας-συν πολλών άλλων-φαίνεται κάτι που αξίζει πολύ σκέψη και έρευνα από τους εκλογείς που θα τον εκλέξουν.

Ωστόσο, η επιλογή κάθε μεμονωμένου εκλογέα είναι απίθανο να κάνει διαφορά στο εκλογικό αποτέλεσμα. Αλλά ακόμα και αν κάνει, μπορεί να μην αποφέρει το αποτέλεσμα της επιλογής του: μια τίμια ψήφος για έναν εργατικό υποψήφιο που θα χάσει, για παράδειγμα, μπορεί να στερήσει από τους φιλελεύθερους δημοκράτες τη μία ψήφο που θα τους επέτρεπε να

νικήσουν τους συντηρητικούς, τους οποίους ο εκλογέας μισεί.

Οι ψηφοφόροι αντιμετωπίζουν και μια άλλη αβεβαιότητα. Σε μια αγορά, οι τιμές είναι δεν πάντα διάφανες και η ποιότητα των προϊόντων δεν είναι πάντα σαφής. Γενικά, ωστόσο, αν αγοράσεις μια κούπα καφέ γνωρίζεις τι θα σου κοστίσει και γνωρίζεις αρκετά καθαρά τι θα πάρεις ως αντάλλαγμα. Πληρώνεις το συνολικό κόστος και λαμβάνεις το συνολικό όφελος. Αλλά στην πολιτική, τα κόστη και τα οφέλη διασκορπίζονται μεταξύ πολλών ανθρώπων. Αν ψηφίσεις για ένα πρόγραμμα όπως η δημόσια ιατροφαρμακευτική περίθαλψη, δεν γνωρίζεις κατ' ανάγκη τι τελικά θα σου κοστίσει προσωπικά, ή πόσο ακριβώς από το όφελος θα λάβεις. Μπορεί να βρεις μια καλύτερη δουλειά, να ανέβεις σε υψηλότερη φορολογική κλίμακα και να καταλήξεις να πληρώνεις περισσότερο· ή μπορεί να μην αρρωστήσεις ποτέ αρκετά για να χρειαστείς την υπηρεσία.

Αυτή η αβεβαιότητα για τα κόστη και τα οφέλη, μαζί με τη μικροσκοπική πιθανότητα να έχει η ψήφος σου πραγματικό και προβλέψιμο αποτέλεσμα στις εκλογές, οδηγεί στην ορθολογική άγνοια που περιγράφει ο Άντονι Ντάουνς. Η σκέψη μπορεί να αναστατώνει τους δημοκράτες, αλλά, λογικά, οι εκλογείς έχουν αρκετό δίκιο: απλά δεν αξίζει τον χρόνο και τον κόπο τους να ενημερωθούν καλά για τους υποψήφιους και τις πολιτικές τους.

Το κίνητρο της ψήφου

Πράγματι, δεν είναι προφανές για ποιο λόγο οι ορθολογικοί άνθρωποι μπαίνουν στον κόπο να ψηφίσουν καν. Ίσως είναι κάτι που νιώθουμε ότι θα έπρεπε να κάνουμε, όσο μικρό και αν είναι το αποτέλεσμά του, όπως όταν επευφημούμε την αγαπημένη μας ποδοσφαιρική ομάδα. Ωστόσο, γεγονός είναι ότι οι άνθρωποι ψηφίζουν, και με τρόπους που ελπίζουν ότι θα προωθήσουν τα δικά τους συμφέροντα, σύμφωνα με τη δημόσια επιλογή.

Εκείνοι που διοικούν πολιτικά κόμματα, στο μεταξύ, επιδιώκουν τα δικά τους συμφέροντα. Σύμφωνα με πρώιμους ερευνητές της δημόσιας επιλογής, όπως τον Μπλακ και τον Ντάουνς, ο στόχος τους είναι να μαζέψουν ψήφους και να πετύχουν την

εκλογή του κόμματός τους. Αυτή είναι η πηγή της ισχύος και του σιάτους στο οποίο δίνουν αξία. Αυτό το κίνητρο της ψήφου είναι ό,τι διαμορφώνει τις πολιτικές τους θέσεις: επιλέγουν πολιτικές γιατί πιστεύουν ότι θα κερδίσουν, όχι κατ' ανάγκην γιατί πιστεύουν ότι είναι σωστές.

Σίγουρα υπάρχει αρκετή αλήθεια σε αυτή την άποψη. Όλοι έχουμε δει πολιτικά κόμματα να υιοθετούν-και να εγκαταλείπουν-πολιτικές μόνο με βάση τις έρευνες γνώμης. Αλλά πιο σύγχρονοι ερευνητές της δημόσιας επιλογής έχουν υποστηρίξει ότι τα κόμματα δεν μετακινούνται στην πραγματικότητα τόσο εύκολα από τη μία πολιτική στην άλλη. Συνήθως έχουν κάποια ευρεία ιδεολογία και υιοθετούν πολιτικές που είναι γενικά συνεπείς με αυτή την κοσμοθεωρία. Πράγματι, θα έχαναν την αξιοπιστία τους αν εγκατέλειπαν ξαφνικά τις αρχές ή τις πολιτικές τους για άμεσο εκλογικό πλεονέκτημα. Και η διατήρηση μιας ιδεολογικής στάσης θα μπορούσε να είναι η ίδια ένας μηχανισμός για τη συγκέντρωση ψήφων: αν οι ψηφοφόροι έχουν πράγματι ορθολογική άγνοια, τα κόμματα θα είναι σε θέση να τους τραβήξουν μόνο με τη διατήρηση μιας ευρείας ταμπέλας ή προσέγγισης την οποία ακόμα και οι μη ενημερωμένοι ψηφοφόροι θα αναγνωρίσουν και θα υποστηρίξουν.

Η μετακίνηση προς το κέντρο

Μια άλλη παρατήρηση που έκανε αρχικά ο Ντάνκαν Μπλακ είναι ότι τα κόμματα που κυνηγούν ψηφοφόρους θα τείνουν να συναγωνίζονται για τον μεσαίο χώρο-το θεώρημα του μέσου ψηφοφόρου.

Ας πάρουμε για παράδειγμα κάποιο απλό ζήτημα, όπως πόσα πρέπει να ξοδεύουμε για την άμυνα. Οι ερευνητές της δημόσιας επιλογής αποκαλούν τέτοια ζητήματα μονοδιάστατα, αφού οι επιλογές των ανθρώπων τοποθετούνται σε μια μοναδική κλίμακα και κυμαίνονται από το τίποτα στο πάρα πολύ.

Λίγοι άνθρωποι θα πουν ότι δεν πρέπει να ξοδεύουμε απολύτως τίποτα για την άμυνα, και λίγοι θα πουν ότι πρέπει να ξοδεύουμε πολύ περισσότερα από όσα ξοδεύουμε σήμερα. Αλλά,

όπως με το σχήμα μιας καμπάνας, οι περισσότεροι άνθρωποι είναι πιθανότερο να συγκεντρώνονται γύρω από κάποιο σημείο στο κέντρο. Για να χρησιμοποιήσω ξανά την τεχνική ορολογία, οι προτιμήσεις τους είναι μίας κορυφής. Όχι μόνο υπάρχουν περισσότεροι ψηφοφόροι στο μέσον, αλλά αν ένα κόμμα προσεγγίσει τις πολιτικές του εκεί όπου συγκεντρώνονται οι ψηφοφόροι, είναι και πάλι πιθανό να μαζέψει και ψηφοφόρους από το ένα ή το άλλο άκρο. Επομένως, η ορθολογική στρατηγική συγκέντρωσης ψήφων για ένα ακραίο κόμμα είναι να μετακινηθεί προς το κέντρο, ελπίζοντας ότι οι πιο ακραίοι οπαδοί του θα μείνουν μαζί του, ενώ μαζεύει ταυτόχρονα ένα μέρος από τη μεγάλη μάζα των μετριοπαθών ψηφοφόρων. Πράγματι, όσο πιο κοντά στο κέντρο μετακινείται ένα κόμμα, τόσο μεγαλύτερο πλεονέκτημα έχει έναντι εκείνων που βρίσκονται πιο μακριά.

Το αποτέλεσμα, λέει ο Μπλακ, είναι ότι τα πολιτικά κόμματα συγκλίνουν προς το κέντρο των απόψεων, προσπαθώντας να τοποθετηθούν κοντά στον «μέσο ψηφοφόρο». Υπάρχει αρκετή αλήθεια σε αυτή την άποψη: οι εκλογείς σε χώρες όπως το Ηνωμένο Βασίλειο και οι ΗΠΑ συχνά παραπονιούνται ότι «δεν υπάρχει καμιά διαφορά» μεταξύ των κομμάτων. Παρ' όλα αυτά, αυτή η απλή ιδέα έχει αμφισβητηθεί και πιο πρόσφατα έχει εγκαταλειφθεί σε μεγάλο βαθμό, για μια ποικιλία λόγων.

Πρώτον, μπορεί να λειτουργεί για κάποιο διακριτό, μονοδιάστατο ζήτημα μίας κορυφής, όχι όμως όταν υπάρχουν πολλά, περίπλοκα, αλληλένδετα ζητήματα στα οποία οι απόψεις μπορεί να μοιράζονται μεταξύ πολλών «κορυφών». Επίσης, προϋποθέτει ότι τα κόμματα γνωρίζουν τι σκέφτονται οι ψηφοφόροι και επανατοποθετούνται ανέμελα για να κερδίσουν ψήφους, ενώ οι ψηφοφόροι είναι καλά ενημερωμένοι για να ψηφίζουν με βάση αυτή την επανατοποθέτηση και έχουν εμπιστοσύνη ότι τα κόμματα δεσμεύονται πραγματικά να πραγματοποιήσουν τη νέα τους πολιτική.

Όταν ερχόμαστε πιο κοντά στην πραγματικότητα-ας πούμε, όταν υπάρχουν δύο μεγάλα ζητήματα και τρία κόμματα που ανταγωνίζονται-η γεωμετρία των τοποθετήσεων γίνεται πολύ πιο περίπλοκη. Τότε αποδεικνύεται ότι ένα κόμμα που απομακρύνεται από το κέντρο-αν και όχι τόσο πολύ-θα μπορούσε να

αποσπάσει έναν πολύτιμο αριθμό υποστηρικτών από τα άλλα δύο. Επομένως, θα περιμέναμε να υπάρχουν μεγαλύτερες διαφορές μεταξύ των κομμάτων σε ένα τρικομματικό σύστημα.

Αλλά ακόμα και η παραπάνω εικόνα είναι υπεραπλουστευμένη. Στην πραγματικότητα, τα ίδια τα κόμματα είναι συνασπισμοί ακτιβιστών με διαφορετικά, ανταγωνιστικά συμφέροντα, και ως εκ τούτου το πακέτο πολιτικής που παρουσιάζουν στο κοινό θα περιλαμβάνει πιθανότατα αντιδημοφιλή όπως και δημοφιλή μέτρα. Έτσι, οι ψηφοφόροι μπορεί να είναι διχασμένοι μεταξύ αυτών. Ενώ μπορεί να υπάρχει κάποια αλήθεια στο θεώρημα του μέσου ψηφοφόρου, φαίνεται ότι η πραγματική πολιτική είναι απλά πιο πολύπλοκη.

Ο μύθος του ορθολογικού ψηφοφόρου

Ακόμα και αν πολιτικά κόμματα δεν είναι τέτοιοι ομορτυνιστικοί κυνηγοί ψήφων όπως τα απεικονίζουν ο Μπλακ και άλλοι πρώιμοι ερευνητές της δημόσιας επιλογής, δεν είναι και πάλι σοφό να είμαστε υπερβολικά αισιόδοξοι για την πολιτική διαδικασία. Το 2007, ο Αμερικανός οικονομολόγος Μπράιαν Κάπλαν [Bryan Caplan] αμφισβήτησε την καθιερωμένη άποψη ότι οι ψηφοφόροι είναι λογικοί άνθρωποι τους οποίους μπορούμε να εμπιστευόμαστε ότι θα ψηφίζουν υπεύθυνα στις εκλογές. Αντιθέτως, υποστήριξε, διακατέχονται από διάφορες ανορθολογικές προκαταλήψεις τις οποίες μπορούν να ικανοποιούν γιατί γνωρίζουν ότι το κόστος δεν πρόκειται να βαρύνει τους ίδιους, αλλά θα διασκορπιστεί σε ολόκληρο τον πληθυσμό.

Κατά πρώτο λόγο, οι ψηφοφόροι μισούν να χάνονται δουλειές. Έτσι, ψηφίζουν για επιδοτήσεις στον αγροτικό τομέα και σε άλλους κλάδους, ξεχνώντας ότι με τις βελτιώσεις στην τεχνολογία και την παραγωγικότητα αυτή η εργασία θα μπορούσε να αξιοποιηθεί καλύτερα κάπου αλλού. Οι ψηφοφόροι δεν είναι κατ' ανάγκην καλοί οικονομολόγοι, επομένως δεν βλέπουν τις δευτερογενείς επιπτώσεις της καλής και της κακής οικονομικής πολιτικής. Δεύτερον, λέει ο Κάπλαν, οι ψηφοφόροι είναι προκατειλημμένοι κατά των ξένων, τους οποίους βλέπουν ως απει-

λή για τις εγχώριες δουλειές, αντί να καλωσορίζουν τα οφέλη του ελεύθερου εμπορίου. Τρίτον, υπερεκτιμούν τα προβλήματα στην οικονομία αντί να αναγνωρίζουν ότι μακροπρόθεσμα τα πράγματα γενικά καλυτερεύουν. Τέταρτον, υποτιμούν τα οφέλη του μηχανισμού της αγοράς και υπερεκτιμούν την αποτελεσματικότητα των πολιτικών πρωτοβουλιών.

Επομένως, θα έπρεπε ίσως να βάλουμε τη δημοκρατική αποτυχία δίπλα στην κρατική αποτυχία. Όπως θα δούμε, είναι σίγουρα αληθές ότι οι κυβερνητικές αποφάσεις μπορεί να στρεβλώνονται λόγω του εκλογικού συστήματος, ή λόγω του ατομικού συμφέροντος των πολιτικών και των γραφειοκρατών, ή λόγω των καλά οργανωμένων ομάδων συμφερόντων που κυριαρχούν στη δημόσια συζήτηση. Αλλά ακόμα και αν το εκλογικό σύστημα αντανακλά αποτελεσματικά την κοινή γνώμη, ακόμα και αν οι πολιτικοί και οι γραφειοκράτες υλοποιούν πιστά τις επιθυμίες του κοινού, η δημόσια δράση που θα προέκυπτε θα μπορούσε και πάλι να είναι ανορθολογική, απλά γιατί οι ψηφοφόροι είναι ανορθολογικοί. Εδώ υπάρχουν ποικίλες θεωρίες, αλλά όλες τους οδηγούν στην ίδια κατεύθυνση: το κράτος δεν είναι κατ' ανάγκην κατάλληλο για να αντιμετωπίζει ό,τι αποκαλείται συχνά «αποτυχίες της αγοράς». Οι πολιτικοί και οι αξιωματούχοι μπορεί να γνωρίζουν πολύ καλά τι δουλεύει και τι θα έπρεπε να γίνει-να αφήσουν τις ζημιογόνες επιχειρήσεις να κλείσουν, για παράδειγμα-αλλά μπορεί και πάλι να ενδίδουν στις ανορθολογικές προκαταλήψεις των ψηφοφόρων και να κάνουν πράγματα που γνωρίζουν ότι είναι αναποτελεσματικά ή αντιπαραγωγικά, όπως η επιδότηση των ζημιογόνων βιομηχανιών. Όπως έχει σημειωθεί, η παρασκευή νόμων, όπως και η παρασκευή λουκάνικων, παραμένει μια άσχημη δουλειά.

5. Η ΤΥΡΑΝΝΙΑ ΤΩΝ ΜΕΙΟΨΗΦΙΩΝ

Οι συναλλαγές της αγοράς είναι εθελοντικές: κάθε πλευρά μπορεί να αρνηθεί τη συμφωνία αν οι προσφερόμενοι όροι δεν είναι της αρεσκείας της. Αλλά η πολιτική πρέπει να είναι καταναγκαστική: άπαξ και ληφθεί μια συλλογική απόφαση, όλοι πρέπει να συμμορφωθούν, ακόμα και αν η απόφαση τους δυσαρεστεί. Και αν προσπαθήσουν να αποφύγουν τη συλλογική συμφωνία-μην πληρώνοντας τους φόρους τους, για παράδειγμα-το κράτος θα χρησιμοποιήσει την εξουσία του για να τους αναγκάσει να συμμορφωθούν.

Η βία και η απειλή άσκησης βίας δεν είναι ποτέ επιθυμητές, ακόμα και αν ο σκοπός είναι δίκαιος. Αλλά ένα ακόμα πιο ανησυχητικό χαρακτηριστικό της εξουσίας της πλειοψηφίας είναι το ενδεχόμενο να χρησιμοποιήσει άδικα τη δύναμη καταναγκασμού που διαθέτει επί της μειοψηφίας επιβάλλοντάς της υψηλούς φόρους ή καταργώντας τις ελευθερίες της, με τη σπέρξη της κρατικής εξουσίας.

Ωστόσο, τα πράγματα είναι στην πραγματικότητα ακόμα πιο ανησυχητικά από αυτό το πρόβλημα του «πρόβατου με τους δύο λύκους». Υπό την αρχή της πλειοψηφίας δεν είναι μόνο δυνατή η εκμετάλλευση της μειοψηφίας από την πλειοψηφία: είναι ακόμα δυνατό για μικρές, οργανωμένες μειοψηφίες να συγκεντρωθούν και να επιβάλουν τη θέλησή τους στην ευρεία, ανοργάνωτη πλειοψηφία. Και αυτό ισχύει ιδιαίτερα στην εκλογή αντιπροσώπων στο νομοθετικό σώμα.

Συγκεντρωμένα και διασκορπισμένα συμφέροντα

Ήταν από καιρό προφανές ότι οι ομάδες ειδικών συμφερόντων κάνουν δυναμικές εκστρατείες για να προωθούν τα συμφέροντά τους. Αλλά οι Μάκνουρ Όλσον και Γουίλιαμ Χ. Ράκερ μπόρεσαν να μελετήσουν φαινόμενο σε πολύ μεγαλύτερο βάθος εφαρμόζοντας τις αρχές των οικονομικών της δημόσιας επιλογής.

Για ακόμα μια φορά, η δημόσια επιλογή υποθέτει ότι τα μέλη τέτοιων ομάδων-παραγωγοί τομάτας ή εταιρείες όπερας, για παράδειγμα-θα επιδιώξουν να προστατέψουν και να προωθήσουν το κοινό τους συμφέρον. Πράγματι, όπως παρατηρεί ο Όλσον, έχουν ισχυρό συμφέρον να οργανώνονται πολιτικά. Κατά πρώτο λόγο, έχουν πολλά να κερδίσουν (ή να χάσουν) όταν οι συλλογικές αποφάσεις είναι υπέρ (ή κατά) τους. Και επειδή είναι μικρές και ομοιογενείς, τους είναι σχετικά εύκολο να οργανωθούν.

Το αντίθετο ισχύει για μεγάλες ομάδες, όπως οι καταναλωτές ή οι φορολογούμενοι. Έχουν μικρό κίνητρο να διοχετεύσουν την ενέργειά τους σε εκστρατείες: επειδή είναι τόσο πολυπληθείς, οι επιπτώσεις των συλλογικών αποφάσεων σε κάθε άτομο απλώνονται ευρύτατα και είναι επομένως μικρές. Επειδή είναι τόσο ποικιλόμορφες, είναι επίσης δύσκολο να οργανωθούν, ενώ πολλοί μπορούν να σκεφτούν ότι η διαφορά που θα μπορούσαν να κάνουν σε μια κοινή προσπάθεια άσκησης πίεσης θα ήταν ούτως ή άλλως ελάχιστη.

Το αποτέλεσμα είναι ότι μικρές ομάδες με συγκεντρωμένα συμφέροντα μπορεί να συμμετέχουν πολύ πιο ενεργά, μαχητικά και αποτελεσματικά στη συλλογική λήψη αποφάσεων από πολύ μεγαλύτερες ομάδες που έχουν μόνο διασκορπισμένα συμφέροντα. Μια απαγόρευση στις εισαγωγές τομάτας, για παράδειγμα, εξυπηρετεί ιδιαίτερα το συμφέρον των τοματοπαραγωγών, αλλά συνεπάγεται μια μικροσκοπική μόνο απώλεια επιλογής για τους καταναλωτές· παρομοίως, η επιδότηση μιας όπερας θα μπορούσε να διπλασιάσει τα έσοδά της, αλλά να προσθέσει μόνο λίγες δεκάρες στους φόρους του οποιοδήποτε.

Αλλά οι δεκάρες μαζεύονται. Με δυναμικά τεράστιους αριθ-

μούς μειοψηφικών συμφερόντων να διεξάγουν εκστρατείες για να αποσπούν ειδικά οφέλη σε βάρος της ευρείας πλειοψηφίας, δεν θα προκαλούσε έκπληξη αν καταλήγαμε με περισσότερες ρυθμίσεις, περισσότερες επιδοτήσεις, υψηλότερους φόρους και ένα μεγαλύτερο κράτος από όσο θέλει πραγματικά ο καθένας μας. Για ακόμα μια φορά, φαίνεται ότι έχουμε βάσιμο λόγο να είμαστε απαισιόδοχοι για την πολιτική διαδικασία.

Η πολιτική των ομάδων συμφερόντων

Οι ομάδες πίεσης γνωρίζουν ότι τα ιδιαίτερα συμφέροντά τους μπορεί να μην ασκούν έλξη στο γενικό εκλογικό κοινό ή στους πολιτικούς που το αντιπροσωπεύουν. Έτσι, ντύνουν συχνά τις απαιτήσεις τους με τη γλώσσα του «δημόσιου συμφέροντος». Οι τοματοπαραγωγοί μπορεί να υποστηρίξουν ότι μια απαγόρευση στις εισαγωγές θα μας σώσει από χαμηλής ποιότητας ή άρρωστες τομάτες από το εξωτερικό, ενώ θα δώσει ώθηση στην αγροτική απασχόληση και θα αυξήσει την ευημερία στο εσωτερικό· οι εταιρείες όπερας θα μπορούσαν να υποστηρίξουν ότι μια ανθηρή κουλτούρα όπερας θα βοηθούσε στην πνευματική μας εξύψωση ή θα μας καθιστούσε έναν πιο ελκυστικό τουριστικό προορισμό.

Πίσω στο 1776, ο Άνταμ Σμιθ συμβούλευε σοφά να εξετάζουμε τέτοια επιχειρήματα «προσεκτικά και επί μακρόν, όχι μόνο με τη μεγαλύτερη σχολαστικότητα, αλλά και με την πιο καχύποπτη προσοχή». Παρ' όλα αυτά, το γεγονός ότι μικρές ομάδες πίεσης κάνουν δυσανάλογα μεγάλο θόρυβο στη δημόσια συζήτηση και είναι μάλλον πιο καλά πληροφορημένες για κάθε συγκεκριμένο θέμα από τους περισσότερους άλλους ανθρώπους, σημαίνει ότι οι πολιτικοί δίνουν με τη σειρά τους δυσανάλογη προσοχή στα επιχειρήματά τους και το βρίσκουν εύκολο να ενδίδουν στις απαιτήσεις τους, ακόμα και αν βλάπτουν τη λιγότερη πνηρή μειοψηφία. Πράγματι, επειδή οι ομάδες συμφερόντων έχουν κίνητρο να μαζεύουν χρήματα για την άσκηση πίεσης, υπάρχει επίσης η δελεαστική προοπτική των συνεισφορών στην προεκλογική εκστρατεία των πολιτικών που τους στηρίζουν. Όπως μας υπενθυμίζει η προσέγγιση της δημόσιας

επιλογής, οι πολιτικοί έχουν επίσης τα δικά τους συμφέροντα. Αυτός είναι ένας λόγος για τον οποίο τα αντιπροσωπευτικά συστήματα κυριαρχούνται τόσο εύκολα και τόσο συχνά από αρκετά μικρά κινήματα ομάδων συμφερόντων.

Όσο πχηρές και αν είναι οι δημόσιες εκστρατείες, ωστόσο, η πραγματική προσπάθεια άσκησης πίεσης μπορεί να λαμβάνει χώρα πίσω από κλειστές πόρτες. Όπως παρατηρεί ο Όλσον, η αδιαφανής φύση αυτή της διαδικασίας λειτουργεί προς το συμφέρον των εκπροσώπων συμφερόντων και των πολιτικών που μπορούν μυστικά να ανταλλάσσουν αμοιβαία υποστήριξη· και εκείνοι που μάλλον κερδίζουν τα περισσότερα είναι οι κατεστημένες ομάδες πίεσης και οι πολιτικοί που βρίσκονται στην εξουσία. Αλλά η διαδικασία λειτουργεί ενάντια στα συμφέροντα των καταναλωτών και των φορολογούμενων που δεν εκπροσωπούνται σε αυτές τις ιδιωτικές συζητήσεις.

Οργανωτικά προβλήματα

Οι πολύ μικρές ομάδες συμφερόντων που τα μέλη τους έχουν σε μεγάλο βαθμό παρόμοια συμφέροντα, μάλλον οργανώνονται ευκολότερα από όλες. Αλλά επειδή έχουν τόσο λίγα μέλη, μπορεί να δυσκολεύονται να συγκεντρώσουν αρκετά χρήματα για να αγοράσουν αρκετή διοικητική υποστήριξη και τεχνογνωσία στις δημόσιες σχέσεις, ώστε να ασκήσουν αποτελεσματική πίεση και να κάνουν τη φωνή τους να ακουστεί.

Οι μεγαλύτερες ομάδες έχουν μεγαλύτερη δεξαμενή μελών για να μαζεύουν χρήματα και να στρατολογούν ακτιβιστές, αλλά τα προβλήματα του λαθρεπιβατισμού μεγαλώνουν με το μέγεθος. Κάποια μέλη τους μπορεί να αφήνουν τους άλλους να δίνουν χρήματα και να κάνουν τη δουλειά, γνωρίζοντας ότι αν η άσκηση πίεσης αποδειχθεί αποτελεσματική, θα ωφεληθούν είτε συνείσφεραν είτε όχι. Με άλλα λόγια, οι μεγαλύτερες ομάδες έχουν το πρόβλημα του «λαθρεπιβάτη».

Οι ομάδες συμφερόντων μπορεί να αποφύγουν το πρόβλημα του λαθρεπιβάτη αν μπορούν να περιορίσουν τα οφέλη της άσκησης πίεσης στα δικά τους μέλη. Τα επαγγελματικά σωματεία, τα συνδικάτα, οι ενώσεις παραγωγών και άλλοι, μπορεί

να κάνουν τους πολιτικούς να παράσχουν ειδική αναγνώριση στα μέλη τους που συνδράμουν στην εκστρατεία τους. Τα μελλοντικά οφέλη που θα κερδίσουν από την πολιτική διαδικασία, όπως τα μονοπώλια ή τα φορολογικά προνόμια, μπορεί κατόπιν να περιοριστούν στην αναγνωρισμένη ομάδα. Οι γιατροί και οι δικηγόροι, για παράδειγμα, ωφελούνται από ρυθμίσεις για τις αδειοδοτήσεις οι οποίες τους επιτρέπουν να περιορίζουν τα μέλη τους, να αυξάνουν τις χρεώσεις και να εμποδίζουν την εργασία ανταγωνιστών που «δεν έχουν τα προσόντα».

Δημιουργία συνασπισμών

Ακόμα και αν οι μικρότερες ομάδες οργανώνονται ευκολότερα, βοηθά και πάλι να έχουν κάποια κρίσιμη μάζα στην πολιτική συζήτηση. Αλλά στις αντιπροσωπευτικές δημοκρατίες δεν χρειάζονται μεγάλοι αριθμοί. Οι Μπουκάναν και Τούλακ υπολόγισαν ότι μια ομάδα ικανή να επιστρατεύσει μόλις πάνω από το ένα τέταρτο των ψηφοφόρων σε ένα μεγάλο εκλογικό σώμα, θα μπορούσε να κυριαρχήσει επάνω σε μια απαθή, ανοργάνωτη πλειοψηφία. Φανταστείτε, για παράδειγμα, μια χώρα στην οποία υπάρχουν 100 μονοεδρικές περιφέρειες, κάθε μια με 10.000 ψηφοφόρους. Για να έχει την κυβερνώσα πλειοψηφία στο νομοθετικό σώμα, ένα κόμμα ή μια ομάδα συμφερόντων χρειάζεται μόνο μια απλή πλειοψηφία ψηφοφόρων-5001-σε μια απλή πλειοψηφία εδρών-51. Παρά το γεγονός ότι το εκλογικό σώμα αποτελείται από ένα εκατομμύριο ψηφοφόρους, χρειάζονται μόνο 255.051 για τη νίκη.

Φυσικά, οι περισσότερες ομάδες συμφερόντων δεν έχουν τόσα πολλά μέλη, ούτε μπορούν να υπολογίσουν τις εκλογικές απαιτήσεις τους με τόσο λεπτομέρεια. Αν όμως οι περισσότεροι εκλογείς δεν μπαίνουν στον κόπο να ψηφίσουν, ή αν οι ψήφος τους διαιρείται ομοιόμορφα, ακόμα και μικρότερες μειοψηφίες μπορούν να κρίνουν το αποτέλεσμα.

Ένας τρόπος με τον οποίο οι μειοψηφίες μπορούν να αυξήσουν την εκλογική τους ισχύ και άρα την κυριαρχία τους στα αντιπροσωπευτικά συστήματα είναι ο σχηματισμός συνασπισμών με άλλες μειοψηφίες, είτε με εκείνες που μοιράζονται την ευρύτερη στάση τους, είτε με εκείνες που είναι έτοιμες να υπο-

στηρίζουν τον σκοπό άλλων με αντάλλαγμα την υποστήριξη στον δικό τους σκοπό.

Πώς ακριβώς λειτουργεί αυτή η δημιουργία συνασπισμών εξαρτάται από τη φύση των εκλογικού συστήματος-άλλη μια περίπτωση στην οποία οι θεσμοί λήψης αποφάσεων είναι σημαντικοί. Τα απλά πλειοψηφικά συστήματα συνήθως δημιουργούν προεκλογικούς συνασπισμούς στους οποίους τα ενδιαφερόμενα άτομα και ομάδες θάβουν τις διαφορές τους και συνεργάζονται με ένα από τα κυρίαρχα κόμματα, ή στους οποίους τα μειοψηφικά κόμματα θάβουν τις διαφορές τους και δημιουργούν συμμαχίες δυναμικά αρκετά μεγάλες για να αμφισβητήσουν τους κατόχους της εξουσίας. Εναλλακτικά, μπορεί απλά να συνάψουν εκλογικές συμμαχίες προκειμένου να εκμεταλλευτούν ευκαιρίες για τακτική ψήφο, αποφεύγοντας να κατεβάσουν υποψήφιους στις περιοχές όπου οι συνεταίροι τους έχουν μεγαλύτερη πιθανότητα να κερδίσουν.

Στην ηπειρωτική Ευρώπη και σε άλλα νομοθετικά σώματα όπου επικρατούν τα αναλογικά συστήματα και η πολυκομματική πολιτική, ωστόσο, οι συνασπισμοί είναι πιθανότερο να σχηματιστούν μετά τις εκλογές, στα νομοθετικά σώματα. Άπαξ και έχουν γίνει γνωστά τα αποτελέσματα και είναι σαφής η εκλογική δύναμη των διαφορετικών κομμάτων, οι κομματικές ηγεσίες γνωρίζουν τι αριθμούς χρειάζονται προκειμένου να σχηματίσουν πλειοψηφία και κρίνουν με γνώση ποιες συμμαχίες θα αποδώσουν περισσότερο.

Ο Γουίλιαμ Χ. Ράικερ εξερεύνησε πολλά από αυτά τα ζητήματα, εξηγώντας τα πολλά χαρακτηριστικά των συνασπισμών, όπως το γιατί οι «μεγάλοι συνασπισμοί που αγκαλιάζουν πολλά διαφορετικά κόμματα ή ομάδες συμφερόντων τείνουν να είναι βραχύβιοι. Μετά τον Ράικερ, οι οικονομολόγοι εφάρμοσαν την πιο εκλεπτυσμένη θεωρία των παιγνίων σε τέτοια ζητήματα, με ενδιαφέροντα αποτελέσματα.

Η συμπεριφορά των συνασπισμών

Τα καίρια ζητήματα, φυσικά, είναι ποια κόμματα είναι πιθανό να συνασπιστούν και πόσο καιρό είναι πιθανό να διαρκέσει ο

συνασπισμός. Ο Ράικερ συμπέρανε ότι αντί για ευρείς συνασπισμούς από τους οποίους διαφορετικές ομάδες συμφερόντων θα μπορούσαν να αποχωρήσουν ξαφνικά σε ακατάλληλες στιγμές, η βέλτιστη στρατηγική είναι ο σχηματισμός ενός ελάχιστου νικηφόρου συνασπισμού, αρκετά μεγάλου για να κυριαρχήσει στην ατζέντα αλλά όχι τόσο μεγάλου ώστε να είναι ασταθής.

Μπορεί η παραπάνω θεωρία να μην φαίνεται λιγότερο εύλογη από άλλες, στην πραγματικότητα όμως εξηγεί λιγότερες από τις μισές μεταπολεμικές κυβερνήσεις στις πολυκομματικές ευρωπαϊκές χώρες. Επίσης, δεν εξηγεί την ύπαρξη κυβερνήσεων μειοψηφίας που προκύπτουν συχνά στην Ευρώπη και αλλού. Για τις τελευταίες, ο Ολλανδός κοινωνικός επιστήμονας και ειδικός των συνασπισμών Πέτερ βαν Ρόζενταλ [Peter van Roozendaal] μπορεί να έχει μια καλύτερη εξήγηση. Κατά την άποψή του, είναι ευκολότερο για μικρότερα κόμματα να κάνουν συμμαχίες με κεντρώα κόμματα, παρά με μικρότερα κόμματα στο αντίθετο άκρο του πολιτικού φάσματος. Επομένως, ένα μεγάλο κεντρώο κόμμα θα έχει αποφασιστική θέση σε κάθε συνασπισμό. Δεδομένης αυτής της κυριαρχίας, μπορεί να προτιμήσει να προχωρήσει μόνο του και να σχηματίσει κυβέρνηση μειοψηφίας, στηριζόμενο σε μετακινούμενες συμμαχίες με άλλα κόμματα από κάθε πλευρά, όπως και όποτε χρειάζεται την υποστήριξή τους.

Ωστόσο, οι κυβερνήσεις μειοψηφίας τείνουν να είναι βραχύβιες. Αυτό μπορεί στην πραγματικότητα να οφείλεται στο γεγονός ότι η πολιτική δεν αφορά απλά, μονοδιάστατα θέματα μίας κορυφής, στα οποία η κοινή γνώμη συγκεντρώνεται σε κάποιο σημείο μιας μοναδικής κλίμακας. Τα πολιτικά ζητήματα είναι συχνά πολυδιάστατα και πολλών κορυφών, και περιλαμβάνουν σύνθετα, πολυάριθμα, αλληλένδετα και μεταβαλλόμενα ερωτήματα στα οποία η κοινή γνώμη διαιρείται με πολλούς τρόπους. Το γεγονός αυτό καθιστά πολύ δυσκολότερη τη διατήρηση ενός σταθερού συνασπισμού.

Από τους συνασπισμούς στην ανταλλαγή ψήφων

Η δημόσια επιλογή και η θεωρία των παιγνίων έχουν κάνει και άλλες ενδιαφέρουσες παρατηρήσεις επάνω στο θέμα των

συνασπισμών, όπως ότι είναι λιγότερο μόνιμοι όταν η κοινωνική κινητικότητα είναι υψηλή. Αν υπάρχει μόνιμη κοινωνική διαίρεση, οι συνασπισμοί μπορούν να οικοδομηθούν και να διατηρηθούν με τη δύναμη της πρώτης. Αλλά αν το κοινωνικό έδαφος μεταβάλλεται, τα θεμέλια είναι λιγότερο βέβαια.

Η θεωρία υποδεικνύει επίσης ότι οι συνασπισμοί είναι δυσκολότερο να σχηματιστούν και να διατηρηθούν καθώς αυξάνει ο αριθμός των εκλογέων. Και τόσο η θεωρία όσο και η παρατήρηση υποδεικνύουν ότι είναι ευκολότερος ο σχηματισμός σταθερών συνασπισμών όταν υπάρχει ένας πιο ομοιόμορφος πληθυσμός. Οι παραπάνω παρατηρήσεις εξηγούν γιατί μικρές, κοινωνικά συντηρητικές και ομοιογενείς χώρες-όπως εκείνες της Σκανδιναβίας-είναι γενικά πιο σταθερές πολιτικά από μεγάλες, κινητικές και εθνοτικά ποικιλόμορφες χώρες.

Αλλά μέχρι σε ποιο βαθμό η σιωπηρή πλειοψηφία θα παραμένει σιωπηρή όταν έρχεται αντιμέτωπη με την τυραννία των μειοψηφιών στα αντιπροσωπευτικά συστήματα; Άλλωστε, είναι εκτεθειμένη σε μεγάλα βάρη υπό τη μορφή ρυθμίσεων και υψηλότερων φόρων που μπορούν να τους επιβάλλουν οργανωμένοι συνασπισμοί, για να μην αναφέρουμε το κόστος της δραστηριότητας όλων αυτών των ομάδων πίεσης στην οικονομία συνολικά. Δυστυχώς, το γεγονός ότι οι καταναλωτές και οι φορολογούμενοι σπανίως οργανώνονται ως αποτελεσματική πολιτική δύναμη-σε συνδυασμό με τη μεγέθυνση των κρατικών προγραμμάτων και τον πολλαπλασιασμό των ομάδων πίεσης και της βιομηχανίας άσκησης πίεσης- δείχνει ότι η σιωπή της πλειοψηφίας θα μπορούσε να κρατήσει καιρό.

6. Η ΑΓΟΡΑ ΓΙΑ ΨΗΦΟΥΣ: ΑΛΛΗΛΟΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗ

Υπάρχουν περισσότερα πράγματα στην πολιτική των ομάδων συμφερόντων από τον σχηματισμό συνασπισμών μιας χρήσης για το σχηματισμό πλειοψηφίας σε ένα μοναδικό ζήτημα. Η πολιτική είναι μια διαρκής διαδικασία, με μια ποικιλία διαφορετικών ζητημάτων να εμφανίζονται με το πέρασμα του χρόνου. Πρόκειται για μια κατάσταση πραγμάτων που δίνει ευρύ πεδίο σε άτομα και ομάδες να κερδίζουν από την ανταλλαγή υποστήριξης μεταξύ τους.

Και πάλι, η διαδικασία αρχίζει με μια ομάδα που τρέφει έντονα αισθήματα για ένα ζήτημα, ας πούμε, την ανάγκη για καλύτερους δρόμους στην περιοχή της. Η ομάδα κάνει μια απλή συμφωνία με άλλες τέτοιες ομάδες: ψηφίστε για να βελτιωθούν οι δικοί μας δρόμοι σήμερα, και εμείς θα ψηφίσουμε για να βελτιωθούν οι δικοί σας κάποια στιγμή στο μέλλον.

Στις ΗΠΑ, αυτή η διαδικασία είναι γνωστή ως logrolling⁴[αλληλοϋποστήριξη]. Η έκφραση πιθανότατα προέρχεται από την παλιά πρακτική των γειτόνων να βοηθούν ο ένας τον άλλο στη μεταφορά ξυλείας, κάτι που είναι δύσκολο να κάνει κανείς μόνος του.

Ρητή και υπόρρητη αλληλοϋποστήριξη

Μια συμφωνία για ανταλλαγή ψήφων σε ξεχωριστά νομοθετικά μέτρα, όπως στο παράδειγμα των δρόμων, αποκαλείται ρητή

⁴ Στην κυριολεξία ο όρος δηλώνει το κύλισμα των κορμών, αλλά χρησιμοποιείται με τη σημασία της «αλληλοϋποστήριξης», ιδίως σε πολιτικά συμφραζόμενα.

αλληλοΨηψήριξη. Πρόκειται για κάτι κοινό στα δημοκρατικά σώματα, όπως στις επιτροπές και τα νομοθετικά σώματα, όπου είναι εύκολο να ανταλλάσσονται ψήφοι και να τηρούνται οι συμφωνίες-αφού και οι δύο μέρη χρειάζεται να γνωρίζουν ότι το άλλο τηρεί τη συμφωνία. Δεν λειτουργεί τόσο καλά σε μυστικές ψηφοφορίες, ή μεταξύ μεγάλων ομάδων που δεν μπορούν εύκολα να πειθαρχούν τα μέλη τους.

Ένας άλλος μηχανισμός, η υπόρρητη αλληλοΨηψήριξη, είναι εκείνος στον οποίο διαφορετικές ομάδες πακετάρουν μαζί τις ποικίλες προτάσεις τους προτού ψηφιστούν. Έτσι, οι εκλογείς ή οι νομοθέτες που τρέφουν έντονα αισθήματα για κάποιο μέτρο καταλήγουν να ψηφίζουν και για τα μέτρα άλλων. Αυτό το είδος ανταλλαγής ψήφων είναι κοινό όταν συντάσσονται κομματικά εκλογικά μανιφέστα ή νομοθετικές προτάσεις. Ο πρόεδρος των ΗΠΑ Ντουάιτ Αϊζενχάουερ, για παράδειγμα, πακετάρισε τα σχέδιά του για τις διαπολιτειακές λεωφόρους έτσι ώστε να ωφελούν την πλειοψηφία των πολιτειών· έτσι, ψηφίζοντας για καλύτερους δρόμους στη δική τους πολιτεία, τα μέλη του Κογκρέσου ψήφισαν για όλο το δίκτυο.

Η υπόρρητη αλληλοΨηψήριξη έχει πολλά οφέλη για τους νομοθέτες. Πακετάροντας το ειδικών συμφερόντων μέτρο τους με εκείνα άλλων, μπορούν να προσελκύουν μεγαλύτερη υποστήριξη για αυτό χωρίς να αποδέχονται την ευθύνη για όλο το πακέτο. Μπορούν απλά να εξηγούν ότι έκαναν έναν συμβιβασμό: για να βελτιώσουν τους δρόμους στον δικό τους τόπο (ας πούμε), ήταν αναγκασμένοι να συμφωνήσουν και με τα άλλα μέτρα. Ο διακανονισμός με τα κουπόνια τροφίμων και το αγροτικό νομοσχέδιο είναι ένα τέλειο παράδειγμα υπόρρητης αλληλοΨηψήριξης.

Επομένως, δεν αποτελεί έκπληξη το γεγονός ότι η αλληλοΨηψήριξη αποτελεί σημαντικό μέρος της δημοκρατικής διαδικασίας. Αλλά σε αντίθεση με την υπόρρητη αλληλοΨηψήριξη, όπου το προς ψήφιση πακέτο μπορεί να δουλευτεί με συμφωνίες κεκλεισμένων των θυρών, η ανταλλαγή ψήφων στη ρητή αλληλοΨηψήριξη είναι τουλάχιστον διαφανής: ο καθένας μπορεί να δει πώς ανταλλάσσονται οι ψήφοι.

Ακόμα και έτσι, κάποιες «ρητές» ανταλλαγές ψήφων δεν

είναι στην πραγματικότητα τόσο ρητές. Όταν προκύπτει ένας αριθμός ζητημάτων, όπως συμβαίνει όλη την ώρα στα νομοθετικά σώματα, υπάρχει συχνά μια άρρητη παραδοχή αμοιβαίας υποστήριξης. Οι νομοθέτες ψηφίζουν για τα σχέδια των συναδέλφων τους με την ελπίδα και την προσδοκία ότι εκείνοι θα θυμούνται τη χάρη και θα την ανταποδώσουν με τη σειρά τους για τα μέτρα της προτίμησής τους, όταν έρθει η ώρα. Πράγματι, η διαδικασία είναι τόσο λεπτή, ώστε και οι ίδιοι οι αντιπρόσωποι δεν καταλαβαίνουν καν ότι το κάνουν.

Ο Γκόρντον Τούλακ αναφέρει την περίπτωση ενός μέλους του βρετανικού κοινοβουλίου που εμφανίστηκε σοκαρισμένος με την ιδέα της ανταλλαγής ψήφων και αρνήθηκε ότι συμβαίνει, αλλά συνέχισε εξηγώντας πώς πίεσε άλλους βουλευτές για να στηρίξουν τα δικά του μέτρα, περιμένοντας ότι το ίδιο θα του κάνουν και εκείνοι για τα δικά τους στο μέλλον.

Η κυριαρχία της αλληλοϋποστήριξης

Η ρητή αλληλοϋποστήριξη είναι πολύ κοινή στην πολιτική όλων των αντιπροσωπευτικών συστημάτων. Είναι ιδιαίτερα ανοιχτή στις ΗΠΑ, όπου το ομοσπονδιακό σύστημα συνεπάγεται ότι τα μέλη του Κογκρέσου αναμένεται να δώσουν μάχη για να αποσπάσουν οφέλη για την πολιτεία ή την περιφέρειά τους, ενώ η εθνική πολιτική έρχεται δεύτερη. Δεν είναι τόσο προφανής στις ευρωπαϊκές χώρες, όπου η πειθαρχία των εθνικών κομμάτων είναι ισχυρότερη, αλλά είναι ιδιαίτερα σημαντική στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπου οι συμφωνίες πρέπει να γίνονται μεταξύ των κρατών μελών.

Για παράδειγμα, νέοι θεσμοί της ΕΕ εκχωρούνται στη μία χώρα μετά την άλλη (η τράπεζα επενδύσεων στο Λουξεμβούργο, η κεντρική τράπεζα στη Φρανκφούρτη, το κοινοβούλιο στις Βρυξέλλες και στο Στρασβούργο) και κορυφαίες θέσεις περνάνε από το ένα κράτος-μέλος στο άλλο.

Στις καθημερινές αποφάσεις της ΕΕ, επίσης, η απαίτηση της ομοφωνίας για κάποια ζητήματα πολιτικής σήμαινε κάποτε ότι οι μεμονωμένες χώρες μπορούσαν εύκολα να μπλοκάρουν τη συμφωνία. Η δυσκολία της λήψης αποφάσεων υπό τον κανόνα

της ομοφωνίας οδήγησε στην εν πολλοίς εγκατάλειψή του για τα περισσότερα ζητήματα από την ΕΕ υπέρ της ειδικής πλειοψηφίας (αν και η τελευταία αφήνει και πάλι αρκετό πεδίο για αλληλοϋποστήριξη).

Υπό τον κανόνα της ομοφωνίας, η ικανότητα κάθε κράτους-μέλους της ΕΕ να ασκεί βέτο σε κάθε πρόταση ήταν μια χρήσιμη άμυνα απέναντι στον παραμερισμό των ζωτικών του συμφερόντων από άλλα κράτη. Αλλά η απειλή του βέτο έδινε επίσης σε κάθε κράτος-μέλος τεράστιες ευκαιρίες για ανταλλαγή ψήφων που μπορούσε να χρησιμοποιεί για την απόσπαση δαπανηρών υποχωρήσεων από την πλειοψηφία· και η προθυμία σχεδόν κάθε κράτους-μέλους να αποσπάσει κάποιες τέτοιες υποχωρήσεις οδήγησε σε κάποιες πολύ ετεροβαρείς πολιτικές και έθεσε υπό διαρκή πίεση τον προϋπολογισμό. Στην πραγματικότητα, οι διαδικασίες λήψης αποφάσεων στην ΕΕ έχουν αποτελέσει από κάθε άποψη μια ιδιαίτερα πλούσια πηγή υλικού για τους σύγχρονους ερευνητές της δημόσιας επιλογής.

Η υπόρρητη αλληλοϋποστήριξη είναι ισχυρή σε πολλά επίπεδα, ιδίως στον σχηματισμό κομμάτων και στα εκλογικά τους προγράμματα. Τα κόμματα είναι από τη φύση τους συναθροίσεις διαφορετικών συμφερόντων που συμφωνούν να υποστηρίξουν το ένα το άλλο έτσι ώστε να δημιουργήσουν μια ακτιβιστική ομάδα αξιόπιστου μεγέθους και σθένους. Το γεγονός ότι τα κόμματα υποφέρουν συχνά από εσωτερικές διαφωνίες και διασπάσεις τεκμηριώνει αυτή τη συναλλακτική συνεργασία. Και όταν καταρτίζουν τα εκλογικά τους προγράμματα, επίσης, τα κόμματα συμμετέχουν σε μια συναλλαγή ψήφων με το εκλογικό σώμα. Διαμορφώνουν τα πακέτα πολιτικής τους έτσι ώστε να προσελκύουν ισχυρές ομάδες στις εκλογές. Αν οι πολιτικές στις οποίες είναι βαθύτερα αφοσιωμένα δεν είναι δημοφιλείς, τις εξισορροπούν με δημοφιλείς πολιτικές που ικανοποιούν τους ψηφοφόρους, ακόμα και αν δεν συγκινούν τόσο τα ίδια τα μέλη του κόμματος. Τότε, αν οι ψηφοφόροι θέλουν τις δημοφιλείς πολιτικές, πρέπει να αποδεχθούν τις μη δημοφιλείς μαζί τους ως μέρος του προσφερόμενου πακέτου.

Το ίδιο προκύπτει στις δημοψηφισματικές πρωτοβουλίες, ένα είδος τοπικών δημοψηφισμάτων στις ΗΠΑ, όπου ομάδες

ψηφοφόρων μπορούν να προωθούν πρωτοβουλίες πολιτικής όπως ο δανεισμός ή η επιβολή φόρων για την κατασκευή ενός νέου δρόμου ή σχολείου. Συχνά, αρκετές διαφορετικές πολιτικές περιλαμβάνονται στην ίδια πρωτοβουλία, με στόχο να παρακινηθούν οι μειοψηφίες να ψηφίσουν για το συνολικό πακέτο ώστε να πετύχουν αυτά που τους είναι προσφιλή, ακόμα και αν αδιαφορούν για πολλά από τα άλλα στοιχεία.

Η αλληλοϋποστήριξη στο νομοθετικό σώμα

Άπαξ και έρθουν στην κυβέρνηση, οι πολιτικοί ηγέτες επίσης επιδίδονται στην αλληλοϋποστήριξη καθώς αποφασίζουν για τα μέτρα πολιτικής που θα πάνε στο νομοθετικό σώμα. Τα μέλη του υπουργικού συμβουλίου μπορεί να συμφωνήσουν στην υποστήριξη νομοθετικών προτάσεων που θα ωφελήσουν κάποιον συνάδελφο, ακόμα και αν δεν τους αρέσει ιδιαίτερα το μέτρο, με την (συχνά άρρητη) υπόθεση ότι ο συνάδελφός τους θα τους υποστηρίξει με τη σειρά του στο υπουργικό συμβούλιο όταν η κατάσταση αντιστραφεί. Και κάθε σχεδόν μέτρο που θα φτάσει στο νομοθετικό σώμα είναι πιθανό να γίνει το ίδιο αντικείμενο υπόρρητης αλληλοϋποστήριξης, καθώς οι υποστηρικτές του κάνουν παραχωρήσεις ή προσθέτουν λεπτομέρειες οι οποίες πρόκειται να εξαγοράσουν την υποστήριξη των μειοψηφιών και έτσι να εξασφαλίσουν την ομαλή του ψήφιση.

Αυτή η διαδικασία μπορεί να λάβει ενίοτε παράλογες διαστάσεις. Ένα παράδειγμα είναι το επείγον μέτρο του 2008 για τη διάσωση των προβληματικών αμερικανικών τραπεζών. Όταν παρουσιάστηκε για πρώτη φορά στο αμερικανικό Κογκρέσο, ήταν μόλις λίγες σελίδες. Αλλά οι νομοθέτες ήξεραν ότι επειδή το νομοσχέδιο ήταν τόσο κρίσιμο και έπρεπε απλά να ψηφιστεί, μπορούσαν να εγείρουν κάθε λογής απαιτήσεις ως αντάλλαγμα για την υποστήριξή τους. Μετά από πολλούς γύρους συναλλαγής ψήφων, το νομοσχέδιο έφτασε τελικά τις 451 σελίδες και περιελάμβανε πολλές παραχωρήσεις οι οποίες δεν είχαν καμία σχέση με τον αρχικό σκοπό του, αλλά εξαγόραζαν πολυάριθμες ομάδες συμφερόντων. Αυτές οι παραχωρήσεις περιελάμβαναν φοροαπαλλαγές για συγκροτήματα μηχανοκίνητων αθλημά-

των, αλιευτικά συμφέροντα που είχαν ζημιωθεί από την πετρελαιοκλιίδα της Ecxhon Valdez είκοσι χρόνια πριν, επιδοτήσεις για ανθρώπους που πηγαίνουν με ποδήλατο στη δουλειά, 148 εκατομμύρια δολάρια σε φορολογικές ελαφρύνσεις για παραγωγούς μάλλινων υφασμάτων, 192 εκατομμύρια σε εκπώσεις ειδικών φόρων κατανάλωσης για τη βιομηχανία ρούμι, και δύο εκατομμύρια σε φοροαπαλλαγές για τους κατασκευαστές ξύλινων βελών για παιδιά.

Στο Ηνωμένο Βασίλειο, αντιθέτως, τα επείγοντα μέτρα για τη διάσωση των τραπεζών πέρασαν σε τρεις μέρες από το κοινοβούλιο λόγω του συστήματος κομματικής πειθαρχίας, της ισχυρής κοινοβουλευτικής πειθαρχίας και του γεγονότος ότι η κυβέρνηση αντλείται σε μεγάλο βαθμό από το κοινοβούλιο. Οι βουλευτές αναμένεται να ψηφίσουν όπως τους υποδεικνύεται και να υποστηρίξουν την κομματική γραμμή σε όλες τις πτυχές ενός νομοθετήματος. Η αλληλοϋποστήριξη είναι επομένως πιο δύσκολη στο Ηνωμένο Βασίλειο, αν και όχι αδύνατη.

Τα αποτελέσματα της αλληλοϋποστήριξης

Παρ' όλο που η αλληλοϋποστήριξη ακούγεται σαν μια δυσάρεστη δραστηριότητα, μπορεί μερικές φορές να είναι ωφέλιμη και αποδοτική, λένε οι ερευνητές της δημόσιας επιλογής. Είναι αποδοτική ως προς το ότι αποκαλύπτει τα διαφορετικά σθένη των αισθημάτων για ένα ζήτημα, τα οποία δεν θα αποκάλυπτε ένα απλό δημοψήφισμα στο οποίο κάθε άνθρωπος έχει μία ψήφο. Οι μειοψηφικές ομάδες που παθιάζονται για ένα ζήτημα μπορούν να εξασφαλίζουν, μέσω της ανταλλαγής ψήφων-ή ακόμα και της αποκάλυπτης εξαγοράς ψήφων με χρήματα-ότι το πάθος τους λαμβάνει την κατάλληλη αναγνώριση.

Για να δούμε ένα καθημερινό παράδειγμα, φανταστείτε τρεις φοιτητές που συγκατοικούν και ψηφίζουν αν θα αγοράσουν από κοινού μια τηλεόραση την οποία κανείς δεν θα είχε την οικονομική δυνατότητα να αγοράσει μόνος του. Ο ένας τους επιθυμεί διακαώς να αποκτήσει τηλεόραση, αλλά οι άλλοι δύο είναι πολύ οριακά αντίθετοι. Αν ψηφίσουν, η τηλεόραση θα απορριφθεί, αλλά αυτό το αποτέλεσμα δεν αντανακλά την

ένταση των συναισθημάτων εντός της ομάδας. Αν ο φοιτητής που είναι υπέρ της τηλεόρασης πλήρωνε τον έναν από τους άλλους να ψηφίσει ναι, ή προσφερόταν να επιστρέψει τη χάρη σε κάποια μελλοντική ψηφοφορία, η ένταση των αισθημάτων θα αντικατοπτριζόταν και η ομάδα θα αγόραζε την τηλεόραση.

Η ανταλλαγή ψήφων μπορεί επίσης να είναι θετική σε περιπτώσεις όπου τα οφέλη ενός έργου (όπως ένας νέος δρόμος) για έναν τόπο μπορεί να υπερβαίνουν το κόστος τους-που σημαίνει ότι το έργο πρέπει να προχωρήσει-αλλά το έργο μπλοκάρεται γιατί το υπόλοιπο εκλογικό σώμα είναι απρόθυμο να πληρώσει υψηλότερους φόρους για κάτι που δεν πρόκειται να χρησιμοποιήσει ποτέ. Μπορεί τέτοια έργα να αξίζουν, αλλά μόνο η ανταλλαγή ψήφων τα κάνει να προχωρήσουν σε ένα δημοκρατικό σύστημα.

Ως επεξήγηση, ο Γκόρντον Τούλακ δίνει το παράδειγμα εννέα ψηφοφόρων οι οποίοι αντιμετωπίζουν ένα μέτρο που θα κοστίσει μια λίρα στον καθένα σε φόρους αλλά θα αποφέρει όφελος 15 λιρών στον έναν από αυτούς. Με 8 χαμένους και μόνο έναν νικητή, η ψηφοφορία θα είναι αρνητική, παρ' όλο που το συνολικό όφελος των 15 λιρών υπερβαίνει το συνολικό κόστος των 9 λιρών. Αλλά αν ο καθένας από τους 8 έχει να ωφεληθεί από παρόμοιες πρωτοβουλίες, έχει νόημα για εκείνους να υποστηρίξουν ο ένας τα σχέδια του άλλου, και όλοι θα ωφεληθούν.

Αλλά η αλληλοϋποστήριξη μπορεί επίσης να έχει και αρνητικά αποτελέσματα. Ας υποθέσουμε ότι το όφελος είναι μόνο 7 λίρες ενώ ο φόρος εξακολουθεί να είναι 1 λίρα. Στην προκειμένη περίπτωση, κάθε ψηφοφόρος θα μπορούσε να συγκεντρώσει πλειοψηφία ανταλλάσσοντας ψήφους για τέσσερα άλλα σχέδια τα οποία θα κόστιζαν στον ψηφοφόρο μόλις 5 λίρες συνολικά για 7 λίρες προσωπικό κέρδος. Τότε κάθε σχέδιο θα προχωρούσε, παρά το γεγονός ότι το συνολικό κόστος του καθενός θα ήταν 9 λίρες, ενώ το συνολικό του όφελος θα ήταν μόνο 7 λίρες.

Άλλα προβλήματα της αλληλοϋποστήριξης

Στην πράξη, αυτό το αρνητικό αποτέλεσμα είναι πολύ κοινό: η αλληλοϋποστήριξη φορτώνει στους φορολογούμενους μιας μεγάλης δημοκρατίας το κόστος ενός πολύ μεγάλου αριθμού συναλ-

λαγών αλληλοϋποστήριξης οι οποίες αγοράζουν πολιτική υποστήριξη αλλά δεν δικαιολογούν το οικονομικό τους κόστος. Στην Αμερική υπάρχει και όνομα για αυτή την πρακτική-«πολιτική του βαρελιού με χοιρινό»⁵-στο πλαίσιο της οποίας τεράστια, σπάταλα σχέδια συμφωνούνται με αυτό τον τρόπο. Το γεγονός ότι οι αντιπρόσωποι επιθυμούν διακαώς να εξαγοράσουν πικρές ή αρνητικές μειοψηφίες αυξάνει απλά το δυνητικό κόστος και τη σπατάλη. Από τη μία, η αλληλοϋποστήριξη επιτρέπει στο σθένος των αισθημάτων μια μειοψηφία σε ένα ζήτημα να αντικατοπτριστούν με τρόπο που είναι αδύνατος σε μια απλή ψηφοφορία. Από την άλλη, το γεγονός αυτό καθαυτό δίνει περισσότερες ευκαιρίες σε μειοψηφίες να οργανωθούν και να κάνουν αποτελεσματική την υποστήριξή τους για σχέδια που μπορεί να τις ωφελούν, αλλά επιβάλουν βαριά, διασκορπισμένα κόστη στην κοινότητα.

Όπου υπάρχουν πολλές μειοψηφίες για να εξαγοραστούν, οι νομοθετικές προτάσεις μπορεί να μεγαλώσουν μέχρι να γίνουν τεράστιες ανθολογίες μέτρων, όπως το νομοσχέδιο του 2008 για τη διάσωση των τραπεζών. Στην πραγματικότητα, μπορεί να μεγαλώσουν σε τέτοιο βαθμό ώστε οι νομοθέτες να μην έχουν τον χρόνο να τις διαβάσουν, πόσο μάλλον να τις κατανοήσουν. Και κάθε φορά που περνάει ένα τέτοιο μέτρο, ακολουθούν πολλά καινούρια σχέδια οδηγώντας σε μια επέκταση-σε μια υπέρ-επέκταση στην πραγματικότητα-του κράτους.

Στην καλύτερη περίπτωση, λοιπόν, η αλληλοϋποστήριξη είναι μέρος μιας δημοκρατικής, συμμετοχικής και συμβουλευτικής διαδικασίας που δίνει στις μειοψηφίες έναν λόγο στις δημοκρατίες τους. Αλλά είναι επίσης συχνά αδιαφανής, κυριαρχείται από πολιτικά συμφέροντα και είναι πιθανό να οδηγήσει σε κόστη για το ευρύτερο κοινό. Στη χειρότερη περίπτωση μπορεί να εκφυλιστεί σε ξεκάθαρη διαφθορά, όπου οι ψήφοι πωλούνται για χρήμα ή χάρες. Μερικές φορές είναι δύσκολο να γνωρίζουμε που πρέπει να μπει το όριο.

5 «Pork barrel politics». Ο όρος χρησιμοποιείται ευρύτατα στις ΗΠΑ για να δηλώσει την πολιτικής εξυπηρέτησης πελατειακών συμφερόντων. Ο όρος μάλλον κατάγεται από την πρακτική της ανταμοιβής των δούλων με βαρέλια πασιού χοιρινού την εποχή της δουλείας, πριν τον Αμερικανικό Εμφύλιο.

Ο περιορισμός της αλληλοϋποστήριξης

Μ' όλον ότι η αλληλοϋποστήριξη είναι ευρύτατα διαδεδομένη, μπορεί να περιοριστεί. Τα δημοψηφίσματα σε μεμονωμένα ζητήματα κάνουν την αλληλοϋποστήριξη σχετικά δύσκολη, καθώς περιλαμβάνουν μόνο μία ψηφοφορία και όχι μια σειρά από ψηφοφορίες. Τα νομοθετικά σώματα με δύο βουλές, ιδίως αν κάθε βουλή εκλέγεται σε διαφορετική βάση, επίσης μειώνουν οριακά την αλληλοϋποστήριξη γιατί αυξάνουν τη δυσκολία της ανταλλαγής ψήφων, ενώ καθιστούν τα αποτελέσματα λιγότερο προβλέψιμα. Ένα προεδρικό βέτο επίσης αυξάνει και άλλο τη δυσκολία και αβεβαιότητα της αλληλοϋποστήριξης.

Παρ' όλα αυτά, παρά το γεγονός ότι το σύνταγμα των ΗΠΑ έχει όλα αυτά τα στοιχεία, η αλληλοϋποστήριξη παραμένει ένα σημαντικό μέρος της αμερικανικής πολιτικής. Φαίνεται ιδιαίτερα δυνατή στη Βουλή των Αντιπροσώπων, τα μέλη της οποίας εκλέγονται κάθε δύο χρόνια και αντιπροσωπεύουν σχετικά μικρές περιφέρειες. Το γεγονός αυτό τους θέτει υπό διαρκή εκλογική πίεση, με αποτέλεσμα η διαρκής ανταλλαγή ψήφων και η οικοδόμηση συμμαχιών να παίζουν κρίσιμο ρόλο για την επανεκλογή τους. Οι πρόεδροι που εκλέγονται κάθε τέσσερα χρόνια πρέπει επίσης να είναι αρκετά αποτελεσματικοί στην αλληλοϋποστήριξη. Αλλά υπάρχει λιγότερη αλληλοϋποστήριξη στη Γερουσία, τα μέλη της οποία εκλέγονται κάθε έξι χρόνια και η εκλογική πίεση που δέχονται είναι επομένως πολύ μικρότερη.

Αλλά το μόνο ίσως αντίδοτο διαρκείας στην αλληλοϋποστήριξη είναι ένα σύνολο περιορισμών που κρατούν το μέγεθος του κράτους μικρό, και μαζί κρατούν μικρά τα δυνητικά κέρδη της αλληλοϋποστήριξης.

7. ΠΟΛΙΤΙΚΑ ΚΕΡΔΗ: ΠΡΟΣΟΔΟΘΗΡΙΑ

Οπως πολλά από τα αποφασιστικά ευρήματα της θεωρίας της δημόσιας επιλογής, η ιδέα της προσοδοθηρίας σκιαγραφήθηκε πρώτα από τον Γκόρντον Τούλακ (το 1967), αν και ο ίδιος ο όρος επινοήθηκε από την Αν Κρούγκερ [Anne Krueger] λίγα χρόνια αργότερα.

Οι περισσότεροι άνθρωποι θεωρούν την πρόσοδο μια πληρωμή που γίνεται στον ιδιοκτήτη γης ή άλλων πόρων, χωρίς ο ιδιοκτήτης να έχει κατ' ανάγκην δουλέψει ιδιαίτερα για εκείνην. Οι οικονομολόγοι χρησιμοποιούν έναν πιο τεχνικό ορισμό, ο οποίος ορίζει την οικονομική πρόσοδο ως αποδόσεις που υπερβαίνουν τα κανονικά ανταγωνιστικά επίπεδα· αλλά ο συνηθισμένος τρόπος σκέψης συνοψίζει κατά κάποιον τρόπο την ουσία της προσοδοθηρίας.

Σε καταστάσεις αγοράς, ένας προμηθευτής που δεν αντιμετωπίζει κανέναν ανταγωνισμό·ας πούμε ο μοναδικός παντοπώλης σε ένα χωριό·μπορεί να χρεώνει υψηλότερες τιμές (και να παρέχει χειρότερη υπηρεσία) από κάποιον που αντιμετωπίζει ανταγωνισμό. Αλλά αυτά τα υψηλά κέρδη έλκουν την προσοχή άλλων δυνητικών παντοπωλών, οι οποίοι είναι ελεύθεροι να ανοίξουν καταστήματα και να ανταγωνιστούν με τον αρχικό παντοπώλη. Το αποτέλεσμα αυτού του ανταγωνισμού είναι ότι ο πρώην κάτοχος μονοπωλίου πρέπει να μειώσει τις τιμές και να βελτιώσει τις υπηρεσίες του για να κρατήσει ανοιχτό το μαγαζί του.

Στις πολιτικές καταστάσεις τα πράγματα είναι πολύ διαφορετικά. Οι ευκαιρίες για πλεονάζοντα κέρδη προκύπτουν μόνο

εκεί όπου τις δημιουργούν οι πολιτικές αρχές, κάνοντας δύσκολο ή αδύνατο για νεοεισερχόμενους στην αγορά να μπουν και να ανταγωνιστούν. Ένα καλό παράδειγμα είναι η ρύθμιση της αγοράς ταξί στη Νέα Υόρκη, η οποία περιορίζει αυστηρά τον αριθμό τους σε 13.000, που είναι λιγότερο από το μισό του αριθμού των ταξί που κυκλοφορούσαν στην πόλη ακόμα τα χρόνια της Μεγάλης Ύφεσης. Επειδή ο νέος ανταγωνισμός είναι παράνομος, οι οδηγοί ταξί βγάζουν περισσότερα χρήματα, και οι Νεοϋορκέζοι πληρώνουν περισσότερα και περιμένουν περισσότερο χρόνο για ταξί από ό,τι θα έκαναν διαφορετικά. Μια νεοϋορκέζικη άδεια ταξί άλλαξε πρόσφατα χέρια για 1 εκατομμύριο δολάρια, ποσό που δείχνει το μέγεθος των προσόδων που προστατεύονται σήμερα.

Οι κυβερνήσεις παραχωρούν συνήθως στον εαυτό τους μονοπώλια στην παροχή υπηρεσιών όπως η εκπαίδευση ή τα ταχυδρομεία. Σε παλαιότερες εποχές, οι μονάρχες παραχωρούσαν στους φίλους και τους αυλικούς τους ρητά μονοπώλια σε μια γκάμα αγαθών όπως το αλάτι, το σαπούνι, τα κεριά, οι αμυλούχες τροφές, το χαρτί και το γλυκό κρασί. Τα πράγματα σήμερα είναι πιο εκλεπτυσμένα, αλλά η αδειοδότηση επαγγελματιών από το κράτος (όπως εκείνα του λογιστή, του οδοντίατρου, ακόμα και του κομμωτή ή του μανικιουρίστα), μαζί με τις ποσοστώσεις και τους δασμούς σε εισαγόμενα αγαθά και τους κανόνες σχεδιασμού στη χρήση γης, εξυπηρετεί τη μείωση και την κατάπνιξη του ανταγωνισμού και αποφέρει μονοπωλιακά κέρδη-«προσόδους»-στις διάφορες ευνοούμενες ομάδες.

Το δέλεαρ της προσοδοθηρίας

Προσοδοθηρία είναι η προσπάθεια συγκεκριμένων ομάδων να πείσουν τις κυβερνήσεις να τους εκχωρήσουν τέτοιας λογής πολύτιμα μονοπώλια ή νομικά προνόμια. Αν η προσοδοθηρία τους είναι επιτυχής, τέτοια οφέλη θα μπορούσαν να ανέλθουν σε μια σημαντική μεταβίβαση πλούτου προς αυτές τις προνομιούχες ομάδες από το ευρύτερο κοινό. Οι καταναλωτές και οι φορολογούμενοι υφίστανται οικονομικές απώλειες ως αποτέλεσμα των μονοπωλιακών τιμών, αλλά και ως προς τις μειωμέ-

νες επιλογές και τη χαμηλότερη ποιότητα που πρέπει επίσης να ανεχθούν.

Ο Τούλακ επισήμανε ότι τα δυνητικά κέρδη από την πετυχημένη προσοδοθηρία είναι στην πραγματικότητα τόσο σημαντικά, ώστε έχει απόλυτο νόημα για τις ομάδες συμφερόντων να αφιερώνουν αρκετό χρόνο, κόπο και χρήμα στην προσπάθεια να τα αποκτήσουν. Θα μπορούσε να αξίζει δισεκατομμύρια για τους εγχώριους κατασκευαστές αυτοκινήτων, για παράδειγμα, η επιτυχία να πείσουν τους νομοθέτες να επιβάλλουν ποσοστώσεις ή δασμούς στις εισαγωγές ξένων αυτοκινήτων. Έτσι, δεν θα έπρεπε να προκαλεί καμιά έκπληξη το γεγονός ότι είναι πρόθυμοι να ξοδέψουν εκατομμύρια για την άσκηση πίεσης ώστε να πετύχουν ακριβώς αυτό το αποτέλεσμα.

Αλλά όπως παρατήρησε ο Τούλακ, όλη αυτή η δαπανηρή δραστηριότητα άσκησης πίεσης είναι αντιπαραγωγική και αποτελεί καθαρή απώλεια για την οικονομία. Ο χρόνος, ο κόπος, το χρήμα, οι δεξιότητες και η επιχειρηματική δραστηριότητα πολλών ταλαντούχων ανθρώπων σπαταλιούνται σε αυτήν. Η προσοδοθηρία δεν παράγει τίποτα με αξία για την κοινότητα. Το μόνο που κάνει είναι να καθορίζει ποια μονοπωλιακά πρόνομια θα εκχωρηθούν σε ποιες ομάδες.

Η παρατήρηση του Τούλακ ότι οι προσοδοθηρικές ομάδες θα ξόδευαν-ή από τη σκοπιά της κοινότητας ως σύνολο θα σπαταλούσαν-τεράστιους πόρους προσπαθώντας να επηρεάσουν το νομοθετικό έργο προς όφελός τους, αποτέλεσε πραγματικό πλήγμα για τις ιδέες των «οικονομικών των ευημερίας» που άνηκαν στο κυρίαρχο ρεύμα του κλάδου των οικονομικών. Οι οικονομολόγοι πίστευαν ότι οι συλλογικές επιλογές θα διόρθωναν τις «αποτυχίες της αγοράς» και θα προωθούσαν τη γενική ευημερία· αλλά δεν είχαν σκεφτεί αρκετά τις πραγματικές διαδικασίες της συλλογικής λήψης αποφάσεων και θεωρούσαν δεδομένο ότι οι πολιτικές θα καταρτίζονταν ορθολογικά από φωτισμένους δημόσιους λειτουργούς σύμφωνα με το γενικό συμφέρον. Τα ευρήματα του Τούλακ κατέστησαν σαφές, ωστόσο, ότι μακράν του να είναι η δημόσια πολιτική διαδικασία ανώτερη της αγοράς, η προσοδοθηρία στρεβλώνει μαζικά τις δημόσιες αποφάσεις και κατόπιν τις αγορές, και μειώνει τον

ανταγωνισμό με τρόπους που ωφελούν ορισμένες ομάδες αλλά βλάπτουν σημαντικά την κοινότητα εν γένει.

Κόστη και στρεβλώσεις

Οι τρόποι με τους οποίους τα αποτελέσματα της προσοδοθηρίας επιβάλλουν κόστη στους άλλους είναι πολλοί. Ας υποθέσουμε, για παράδειγμα, ότι ένας βιομηχανικός όμιλος ασκεί με επιτυχία πίεση για φοροαπαλλαγές στην έρευνα και την ανάπτυξη. Η ιδέα θα μπορούσε να παρουσιαστεί ως ένας τρόπος για να κρατηθεί η χώρα στην αιχμή της τεχνολογίας και να δοθεί έρεθισμα στην ανάπτυξη νέων προϊόντων υψηλής τεχνολογία που οι άνθρωποι σε άλλες χώρες θα ήθελαν να αγοράσουν. Και μπορεί πράγματι να έχει κάποιο τέτοιο αποτέλεσμα.

Αλλά θα μπορούσε εξίσου να κάνει απλά φτηνότερη για κάποιες εταιρείες την ίδια έρευνα και ανάπτυξη που θα είχαν κάνει ούτως ή άλλως. Η φοροαπαλλαγή στρεβλώνει επίσης το φορολογικό σύστημα, τραβώντας πόρους στην έρευνα και την ανάπτυξη και μακριά από άλλους τομείς όπου θα μπορούσαν να είχαν χρησιμοποιηθεί παραγωγικότερα. Η προοπτική των χαμηλότερων φόρων θα μπορούσε επίσης να παρακινήσει τις εταιρείες να ταξινομούν δραστηριότητες ως «έρευνα και ανάπτυξη» χωρίς στην πραγματικότητα να είναι τέτοιες, αποκλειστικά για να λάβουν το όφελος.

Στο μεταξύ, το γεγονός ότι το δημόσιο ταμείο δεν συλλέγει έσοδα από αυτές τις δραστηριότητες σημαίνει ότι για να διατηρήσει τα επίπεδα των δαπανών της, η κυβέρνηση πρέπει να μαζέψει χρήματα από αλλού. Έτσι, οι φόροι άλλων ανθρώπων πρέπει να αυξηθούν. Αυτό δεν είναι κακό μόνο για εκείνους· οι υψηλότεροι φόροι ενθαρρύνουν επίσης περισσότερους ανθρώπους να αποφύγουν να πληρώνουν φόρους (νόμιμα) ή να φοροδιαφύγουν (παράνομα). Και όσο υψηλότεροι είναι οι φορολογικοί συντελεστές, τόσο περισσότεροι άνθρωποι θα κάνουν εκστρατείες για τα δικά τους ειδικά παραθυράκια ή παραχωρήσεις, προκειμένου να κρατήσουν το δικά τους φορολογικά βάρη ελαφριά. Αν το πετύχουν, η επιτυχία τους στρεβλώνει ακόμα περισσότερο την οικονομική δραστηριότητα, τραβώντας

πόρους από την εξυπηρέτηση πελατών στην αποφυγή φόρων και αρχίζοντας ξανά τον ίδιο κύκλο.

Παρόμοια προβλήματα προκύπτουν όταν διάφορες ομάδες κάνουν πετυχημένες εκστρατείες για επιδοτήσεις-ας πούμε, κρατικές επιχορηγήσεις για τους παραγωγούς βιοκαυσίμων. Και πάλι, αυτή η επιτυχία τραβά περισσότερη οικονομική δραστηριότητα στην παραγωγή βιοκαυσίμων. Η πρόσθετη ζήτηση για καλλιέργειες που μπορούν να γίνουν καύσιμα θα αυξήσει την τιμή τους με αποτέλεσμα να αυξηθούν οι τιμές των τροφίμων και το κόστος ζωής, κάτι που πλήττει περισσότερο τους φτωχούς. Για ακόμα μια φορά, τα κόστη διασκορπίζονται και είναι αδιαφανή, ενώ τα οφέλη συγκεντρώνονται σε συγκεκριμένες ομάδες συμφερόντων με καλώς ορισμένα συμφέροντα.

Η κάποιες ομάδες μπορεί επίσης να επιδιώξουν να ωφεληθούν μέσω του συστήματος κρατικής πρόνοιας. Αν υπάρχουν χρηματικές παροχές για νοικοκυριά χαμηλού εισοδήματος, για παράδειγμα, εκείνα που βρίσκονται μόλις επάνω από το εισοδηματικό όριο θα μπορούσαν να βελτιώσουν τη θέση τους κάνοντας εκστρατεία για αύξηση του ορίου. Άλλα θα μπορούσαν να χειροτερέψουν εσκεμμένα τη θέση τους-ή να δείχνουν ότι είναι χειρότερη-ώστε να πληρούν τις προϋποθέσεις.

Υπολογίζοντας το κόστος

Όπως παρατήρησε ο νομπελίστας οικονομολόγος Μίλτον Φρίντμαν, η κατασκευή ενός εργοστασίου αυξάνει δυνητικά τον δημόσιο πλούτο· η αγορά μιας άδειας ταξί στη Νέα Υόρκη, όχι. Και όσο μεγαλύτερο είναι το μέγεθος του δημόσιου τομέα, ή όσο περιπλοκότερη είναι η φορολογική ή η ρυθμιστική δομή, τόσο περισσότερες είναι οι ευκαιρίες για προσοδοθηρία και τόσο μεγαλύτερη γίνεται η δυνητική ζημία.

Οι εταιρείες, τα άτομα και οι ομάδες είναι μάλλον έτοιμες να επενδύσουν στην προσοδοθηρία τόσα σχεδόν όσο η «πρόσδος» που θα λάβουν αν πετύχουν. Η προσοδοθηρία έχει ένα κόστος το οποίο τραβάει πόρους από άλλα μέρη της οικονομίας, ενώ συχνά εμπλέκει ιδιαίτερα ευφραδέις, μορφωμένους και παραγωγικούς ανθρώπους. Ως αποτέλεσμα αυτού του κό-

στους, καθώς και της απώλειας στην οικονομική ευημερία που προκύπτει από την πετυχημένη προσοδοθηρία, το συνολικό κόστος αυτής της δραστηριότητας μπορεί να είναι τεράστιο. Μια μελέτη στις αρχές της δεκαετίας του 2000 εκτίμησε ότι η δαπάνη των ομάδων συμφερόντων για προσοδοθηρία στις ΗΠΑ ανερχόταν σε αρκετές εκατοντάδες εκατομμύρια δολάρια. Και κάτι άλλο που αυξάνει τον λογαριασμό είναι το γεγονός ότι η προσοδοθηρία είναι ένας τζόγος που μπορεί να έχει ή να μην έχει κέρδος· και όπως συμβαίνει με πολλούς τζογαδόρους, οι προσοδοθήρες καταλήγουν στην πραγματικότητα να ξοδεύουν περισσότερο στην προσπάθεια από όσα παίρνουν πραγματικά πίσω, ακόμα και αν είναι πετυχημένοι.

Τα οικονομικά κόστη που επιβάλλει η προσοδοθηρία στους υπόλοιπους έχουν και ένα άλλο διαβρωτικό αποτέλεσμα. Αν οι άνθρωποι καταλάβουν ότι οι αποδοχές, οι αποταμιεύσεις και το κεφάλαιο που κέρδισαν με τη δική τους σκληρή δουλειά μπορούν να γίνουν λεία (μέσω φόρων ή μονοπωλιακών τιμών) προσοδοθήρων, θα γίνουν λιγότερο πρόθυμοι να δουλεύουν σκληρά και να αποταμιεύουν. Θα επενδύουν λιγότερο στη δημιουργία πλούτου, οι εταιρείες θα στερούνται χρηματοδότηση, το παραγόμενο προϊόν θα είναι μικρότερο, και για ακόμα μια φορά η ευρύτερη κοινωνία θα βρίσκεται σε χειρότερη θέση.

Πολιτικά κόστη

Η προσοδοθηρία διαφθείρει επίσης την πολιτική διαδικασία. Η προοπτική απόσπασης μεγάλων οφελών μέσω της προσοδοθηρίας ενθαρρύνει τις ομάδες να ανταλλάσσουν ψήφους με υποστήριξη για να το πετύχουν.

Το βαθύ συμφέρον των προσοδοθήρων για τις παραχωρήσεις που θα τους ωφελήσουν, ο χρόνος και η ενέργεια που είναι έτοιμοι να επενδύσουν για να τις πετύχουν, εξηγούν για πιο λόγο η άσκηση πίεσης είναι μια τόσο μεγάλη βιομηχανία και γιατί οι πολιτικοί καταλήγουν να εκχωρούν τόσα μονοπώλια, να θεσπίζουν τόσες ρυθμίσεις και να κάνουν τόσες παραχωρήσεις. Εξηγούν επίσης γιατί τέτοια προνόμια τείνουν να παραμένουν στη θέση τους πολύ καιρό αφότου έχει καταστεί ξεκάθαρο

ότι είναι ακατάλληλα και μη αποδοτικά, και ότι χρειάζεται μεταρρύθμιση.

Όσο μεγαλύτερη είναι η κρατική εξουσία, τόσες περισσότερες ευκαιρίες για προσοδοθηρία υπάρχουν και τόσο μεγαλύτερη είναι η ισχύς που απολαμβάνουν οι πολιτικοί καθώς τους προσεγγίζουν οι ομάδες συμφερόντων για χάρες. Οι πολιτικοί κερδίζουν όχι μόνο από το στάτους που προέρχεται από την ικανότητα να παρέχουν προνόμια στους προσοδοθήρες, αλλά και από την ικανότητά τους να απειλούν άλλους με δυσμενείς αποφάσεις. Αυτή η ισχύς μπορεί ενίοτε να οδηγήσει σε ξεκάθαρη διαφθορά, με τους πολιτικούς και τους δημόσιους λειτουργούς να παραχωρούν ειδικά προνόμια σε συγκεκριμένες ομάδες συμφερόντων με αντάλλαγμα χρήματα ή προσωπικές χάρες, και να βάζουν νομικά εμπόδια στον δρόμο εκείνων που δεν τους υποστηρίζουν.

Τα τεράστια δυνητικά κέρδη της προσοδοθηρίας τόσο για τους προσοδοθήρες όσο και για τους πολιτικούς, και η αντισοροπία ανάμεσα στα συγκεντρωμένα συμφέροντα των μειοψηφικών κερδισμένων και την αδυναμία της πλειοψηφίας, θα έκαναν ίσως κάποιον να απορεί γιατί η προσοδοθηρία δεν έχει γίνει ενδημική στα δημοκρατικά συστήματα. Δυστυχώς, τα τεκμήρια δείχνουν ότι μάλλον έχει γίνει.

8. ΗΜΕΡΑ ΠΛΗΡΩΜΗΣ ΓΙΑ ΤΟΥΣ ΠΟΛΙΤΙΚΟΥΣ

Γιατί χρειαζόμαστε τους νομοθέτες, όλους αυτούς τους αντιπροσώπους που τόσο αγαπάμε να μισούμε; Ο κύριος λόγος είναι ευθύς, η πρακτικότητα. Ο αριθμός και μόνο των συλλογικών αποφάσεων τις οποίες αντιμετωπίζουν οι προηγμένες χώρες κάθε μέρα θα έκανε εξαιρετικά δύσκολο και εξαντλητικό να ψηφίζουν όλοι για κάθε ζήτημα. Ούτε θα μπορούσαν οι πολλοί να έχουν τον χρόνο και το ενδιαφέρον να ερευνούν και να σχηματίζουν απόψεις για όλα τα ζητήματα.

Κατά συνέπεια, αναθέτουμε τη δουλειά της κατανόησης των ζητημάτων, του σχηματισμού κρίσεων και της λήψης αποφάσεων σε μια μικρότερη, πιο διαχειρίσιμη ομάδα, τους επαγγελματίες νομοθέτες μας. Στηρίζουμε στη συνέπεια και την κρίση τους για να αντιπροσωπεύουν τις απόψεις μας και να λαμβάνουν αποφάσεις για λογαριασμό μας. Αυτό σημαίνει ότι οι αποφάσεις μπορούν να λαμβάνονται με πολύ μικρότερη δαπάνη χρόνου, προσπάθειας και χρημάτων.

Οι νομοθέτες και εμείς

Αντιπροσωπεύουν όμως οι νομοθέτες τέλεια τις απόψεις μας; Οι ακαδημαϊκοί οικονομολόγοι μπορεί να είχαν υποθέσει κάτι τέτοιο, αλλά οι περισσότεροι απλοί άνθρωποι (και οι ίδιοι οι πολιτικοί) θα ήταν πολύ λιγότερο αφελείς. Στην πραγματικότητα, λένε οι ερευνητές της δημόσιας επιλογής, οι νομοθέτες δεν είναι διαφορετικοί από τους υπόλοιπους ανθρώπους: έχουν τα

δικά τους συμφέροντα και τις δικές τους απόψεις που επηρεάζουν αναπόφευκτα τις αποφάσεις τους.

Οι αρχές της δημόσιας επιλογής βρίσκουν εφαρμογή στα νομοθετικά σώματα ακριβώς όπως και στις εκλογές. Σε πολυκομματικά συστήματα ιδίως, τα διαφορετικά κόμματα μπορεί να χρειάζεται να διαπραγματεύονται και να σχηματίζουν συνασπισμούς στο νομοθετικό σώμα. Οι ομάδες συμφερόντων μπορούν να ασκούν άμεσες πιέσεις στους νομοθέτες, στις οποίες περιλαμβάνεται μερικές φορές και η ζωτική οικονομική υποστήριξη. Και η αλληλοϋποστήριξη αποτελεί μεγάλο παράγοντα σε κάθε σχεδόν νομοθετικό σώμα.

Δεν θα έπρεπε λοιπόν να περιμένουμε ότι τα συμφέροντα των νομοθετών θα συμπίπτουν απόλυτα με εκείνα των εκλογέων τους. Πράγματι, εκείνοι που επιθυμούν περισσότερο από όλους να έρθουν στην εξουσία είναι συχνά εκείνοι που θέλουν να την εκμεταλλευτούν για δικό τους όφελος, ή για όφελος των φίλων και της φράξιας τους, παρά για να προωθήσουν γενικότερα τα δημόσια συμφέροντα. Είναι αλήθεια ότι το κοινό μπορεί να περιορίζει τους πολιτικούς του καταψηφίζοντάς τους στις εκλογές· αλλά αυτός ο έλεγχος είναι πολύ αδύναμος. Οι εκλογές δεν είναι συχνές, οι άνθρωποι πρέπει να ψηφίζουν για πακέτα διαφορετικών πολιτικών και εκείνοι που μπορούν να υπαγορεύουν τα καίρια εκλογικά ζητήματα, ή να θέτουν την ημερομηνία των εκλογών, ασκούν ισχυρή επιρροή στο αποτέλεσμα. Οι εκλογείς, στο μεταξύ, γνωρίζουν ότι η δική τους ψήφος μετράει λίγο και οι έρευνες κοινής γνώμης δείχνουν ότι υποτιμούν πολύ τα κόστη των κρατικών δραστηριοτήτων και έτσι τη σημασία τους, γεγονός που οδηγεί συχνά σε πολύ μικρή συμμετοχή στις εκλογές. Αυτό το πρόβλημα είναι ένας λόγος για τον οποίο οι ερευνητές της δημόσιας επιλογής, ιδίως εκείνοι της Σχολής της Βιρτζίνια, ασχολούνται τόσο με το ερώτημα πώς θα μπορούσαν να περιοριστούν οι κυβερνήσεις μέσω συνταγματικών και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων.

Το πολιτικό εισόδημα των πολιτικών

Όπως έχουμε δει, ένα από τα καίρια ευρήματα της δημόσιας επιλογής, το οποίο χρονολογείται πίσω στους Μπλακ και Ντά-

ουνς, είναι ότι το «κίνητρο της ψήφου» είναι κρίσιμο για τις θέσεις που παίρνουν οι πολιτικοί και τα πολιτικά κόμματα σε ζητήματα πολιτικής. Οι πολιτικοί της αντιπολίτευσης μπορεί να έχουν κάποια επιρροή στα γεγονότα, αλλά για να έχουν πραγματικό αποτέλεσμα, οι πολιτικοί πρέπει να βρίσκονται στην εξουσία. Και για να βρίσκονται στην εξουσία πρέπει να εκλέγονται. Με άλλα λόγια, έχουν αποφασιστικό συμφέρον να κερδίζουν ψήφους. Μπορεί να επιδιώκουν την εξουσία για να ωφελήσουν την ανθρωπότητα παρά για κάποιον αθέμιτο λόγο, αλλά ακόμα και έτσι ο καίριος στόχος τους είναι να μαζέψουν ψήφους.

Για να μαζέψουν ψήφους, οι πολιτικοί πρέπει να είναι ό,τι η Σχολή του Σικάγου αποκαλεί «μεσίτες» ανταγωνιστικών συμπεριόντων-για παράδειγμα, ανάμεσα στις ομάδες πίεσης που ζητούν νόμους και στους φορολογούμενους και τους καταναλωτές που τελικά τους πληρώνουν. Η «μεσιτική προμήθεια» που κερδίζουν είναι οι ψήφοι· αν πετύχουν σε αυτό, μπορούν να απολαύσουν και πολλά άλλα είδη «πολιτικού εισοδήματος», όπως γενναιόδωρες προεκλογικές συνεισφορές, το στάτους και τα τυχερά του αξιώματος, ο σεβασμός των δημόσιων λειτουργών και του κοινού, η δημόσια προσοχή που φέρνει η υποστήριξη δημοφιλών σκοπών, και η δύναμη να διοικητεύουν τις δαπάνες και την απασχόληση στη δική τους περιφέρεια.

Μπορεί να υπάρχουν και άλλες απολαβές. Με το στάτους έρχεται η προοπτική επικερδών σταδιοδρομιών μετά την πολιτική. Στις απολαβές μπορεί να συμπεριλαμβάνονται ακόμα και οι μίζες, σε χρήμα ή χάρες, από εκπροσώπους ομάδων πίεσης ή εργολάβους του δημοσίου. Αλλά είναι συζητήσιμο το κατά πόσον η πώληση μιας πολιτικής για χρήμα στο πλαίσιο μιας αθέμιτης συμφωνίας διαφέρει καθόλου, ή είναι καθόλου χειρότερη, από την πώληση πολιτικής για ψήφους σε μια κατάσταση αλληλοϋποστήριξης.

Οι κίνδυνοι του κινήτρου της ψήφου

Θα μπορούσε να σκεφτεί κανείς ότι το κίνητρο της ψήφου των πολιτικών είναι λίγο διαφορετικό από το κίνητρο του κέρδους

για τους επιχειρηματίες στην αγορά. Οι δεύτεροι προσπαθούν να μαζέψουν χρήματα δίνοντας στο κοινό ό,τι επιθυμεί, οι πρώτοι προσπαθούν να μαζέψουν ψήφους. Αλλά και πάλι, πρέπει να θυμόμαστε ότι οι επιλογές στην αγορά είναι εθελοντικές, ενώ οι πολιτικές επιλογές προϋποθέτουν ένα στοιχείο καταναγκασμού. Και οι ψήφοι που επιδιώκουν να μαζέψουν οι πολιτικοί μπορεί κάλλιστα να μην αντανακλούν τις απόψεις και τις προτιμήσεις του ευρύτερου κοινού.

Για παράδειγμα, η κλίμακα της «προμήθειας» που καταβάλλεται στους πολιτικούς θα εξαρτηθεί σε κάποιο βαθμό από το πόσο ανθεκτικές θεωρούν οι «πελάτες» ότι θα αποδειχθούν οι αποφάσεις των πολιτικών και πόσο μακριά πιστεύουν ότι θα είναι η θητεία τους. Αλλά οι πελάτες που πληρώνουν καλύτερα θα είναι μικρές ομάδες με συγκεντρωμένα συμφέροντα, όχι η ανενημέρωτη και διασκορπισμένη μάζα του κοινού. Για αυτό το λόγο, οι πολιτικοί εστιάζουν στις απαιτήσεις καλά οργανωμένων, πικρών ομάδων συμφερόντων και συχνά ενδίδουν σε αυτές-υπολογίζοντας ίσως ότι μπορούν να πείσουν το απαθές και ανενημέρωτο κοινό να συμφωνήσει με την απόφαση

Το κίνητρο της ψήφου φέρνει και άλλα προβλήματα. Για παράδειγμα, οι πολιτικοί έχουν ισχυρό κίνητρο να υποστηρίξουν τις κρατικές δαπάνες στην περιφέρειά τους, ακόμα και αν γνωρίζουν ότι η αξία τους είναι φτωχή για τη χώρα συνολικά. Η αλληλοϋποστήριξη, στο πλαίσιο της οποίας υποστηρίζουν εξίσου κακά σχέδια στις περιφέρειες των συναδέλφων τους, μπορεί να εξαπλώσει αυτή τη φτωχή αξία ευρύτερα. Και η νομοθεσία ανθολογίας, η οποία είναι σχεδιασμένη να μαζεύει ψήφους από πολλές διαφορετικές ομάδες, μπορεί να έχει το ίδιο σπάταλο αποτέλεσμα.

Ένα άλλο πρόβλημα είναι η εκλογική δωροδοκία που λαμβάνει χώρα πριν τις εκλογές, με τους πολιτικούς να κάνουν προσφορές για να υποστηρίξουν διάφορους δημοφιλείς σκοπούς, χωρίς να εξηγούν κατ' ανάγκην από που θα προέλθουν τα χρήματα για τη χρηματοδότησή τους. Μόνο μετά τις εκλογές έρχεται η εξήγηση ότι πρέπει να αυξηθούν οι φόροι. Και φαίνεται ότι τα πολιτικά κόμματα γίνονται λίγο περισσότερο κεντρικά στις εκλογές καθώς προσπαθούν να πάρουν περισσότερες από

τις ψήφους που μαζεύονται γύρω από το μέσο, δίνοντας στο κοινό λιγότερες πραγματικές επιλογές.

Είναι εύκολο να εστιάζονται οι δημόσιες δαπάνες σε συγκεκριμένες ομάδες, γεγονός που κάνει με τη σειρά του ευκολότερη την κατάθεση προσφορών για την ψήφο τους. Η εύνοια προς τέτοιες ομάδες γίνεται πολύ ευκολότερη όταν το κράτος είναι μεγάλο και έχει περισσότερη δύναμη και χρήμα στη διάθεσή του. Αλλά όσο μεγαλώνει αυτό το δίκτυο από χάρες, τόσο λιγότερο πιθανό είναι να αντανακλά τα συμφέροντα του ευρύτερου κοινού. Και όσο μεγαλύτερο, πιο περίπλοκο και πιο ισχυρό γίνεται το κράτος, τόσο μεγαλώνει το πεδίο για δωροδοκίες και μίζες.

Περιορίζοντας τους ηγέτες μας

Μένει, φυσικά, ο περιορισμός των εκλογών, όπου το κοινό μπορεί να ελέγχει τους πολιτικούς, έστω αδύναμα. Και τα ΜΜΕ μπορεί να ξεσκεπάζουν την ξεκάθαρη διαφθορά. Επιπρόσθετα, ο φόβος της απώλειας εξουσίας μπορεί να είναι αρκετός για να αποτρέπει τις κυβερνήσεις να είναι εντελώς απρόσεκτες με την εξουσία και τα χρήματα. Άλλωστε, αν εκλεγεί η αντιπολίτευση, η ίδια εξουσία και τα ίδια χρήματα θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν εναντίον τους.

Αλλά αυτοί οι περιορισμοί παραμένουν ασθενείς και πολλοί ερευνητές της δημόσιας επιλογής, ιδίως εκείνοι που ανήκουν στη Σχολή της Βιρτζίνια, βλέπουν τους συνταγματικούς κανόνες ως τον καλύτερο τρόπο για τον περιορισμό των νομοθετών μας. Αν οι θεσμικοί κανόνες ευνοούν τους τρέχοντες κατόχους αξιωμάτων, για παράδειγμα, οι πολιτικοί μπορεί να έχουν μεγαλύτερες πιθανότητες να κάνουν κατάχρηση της εξουσίας από ό,τι αν δεν μπορούν να περιμένουν μια μακρά θητεία στο αξίωμα. Τα όρια στις θητείες και οι ανοιχτές προκριματικές εκλογές για την επιλογή υποψηφίων για τον νομοθετικό σώμα μπορεί να μειώσουν τη δύναμη και την πατρωνία των πολιτικών κομμάτων. Το αμερικανικό σύστημα της διάκρισης των εξουσιών κάνει κάπως δυσκολότερη την αλληλοϋποστήριξη και τη διατήρηση των συμφωνιών με ομάδες ειδικών συμφερόντων, αφού

θα μπορούσαν να ανατραπούν από μια άλλη εξουσία. Αλλά ο ρόλος των νομοθετικών επιτροπών στις ΗΠΑ, με την ικανότητά τους να συζητούν ανταλλαγές αλληλοϋποστήριξης, λειτουργεί εξίσου στην αντίθετη κατεύθυνση.

Στις ΗΠΑ, ο πρόεδρος έχει σημαντική δύναμη, συμπεριλαμβανομένης της δύναμης του βέτο σε προτάσεις του Κογκρέσου. Το γεγονός αυτό αυξάνει με την σειρά του την πιθανότητα οι ανταλλαγές αλληλοϋποστήριξης να ακυρωθούν-όταν επιστρέφει η πρόταση στο Κογκρέσο απαιτείται μεγαλύτερη πλειοψηφία, κάτι που κάνει δυσκολότερο για τις μικρές μειοψηφίες να προωθούν τα συντεχνιακά τους συμφέροντα. Το γεγονός αυτό αυξάνει το ρίσκο της άσκησης πίεσης και την κάνει λιγότερο αποδοτική. Επιτρέπει επίσης στον πρόεδρο να προωθεί το ευρύτερο εθνικό συμφέρον έναντι νόμων που μπορεί να ευνοούν μικρές μειοψηφίες, όπως τους ανθρώπους σε μια συγκεκριμένη γεωγραφική περιοχή, έναντι των καταναλωτών και των φορολογούμενων εν γένει. Ωστόσο, ισχυροί και ακτιβιστές πρόεδροι μπορούν εξίσου να χρησιμοποιήσουν τις δεξιότητες και τη δύναμή τους για να σπάσουν τους συνταγματικούς περιορισμούς και να ξεκινήσουν δικές τους πρωτοβουλίες αλληλοϋποστήριξης.

Η δικαστική εξουσία μπορεί παρομοίως να περιορίζει τους πολιτικούς και να τους εμποδίζει να ενεργούν έξω από τον νόμο, ή έξω από τους γενικά αποδεκτούς κανόνες δικαιοσύνης, ακόμα και αν ο νόμος που ψηφίστηκε από το νομοθετικό σώμα έρχεται σε αντίθεση με αυτές τις βαθιές έννοιες. Οι ισόβιοι διορισμοί και οι μη πολιτικοί τρόποι επιλογής των δικαστών μπορούν να δώσουν στη δικαστική εξουσία μεγαλύτερη ανεξαρτησία από τους νομοθέτες και να κάνουν τους δικαστές πιο πρόθυμους να έρθουν σε αντίθεση με τη νομοθετική εξουσία, γεγονός που μειώνει με τη σειρά του τη μεσιτική δύναμη των πολιτικών της κυβέρνησης. Αλλά όπου οι διορισμοί δικαστών γίνονται εντός της πολιτικής διαδικασίας, είναι πιο πιθανό οι δικαστές να είναι πολιτικοποιημένοι, ή να διορίζονται «κρυφοί» υποψήφιοι (που φαίνονται ανεξάρτητοι αλλά δεν είναι) ή κεντρικοί υποψήφιοι που έλκουν υποστήριξη και από τις δύο πλευρές, έναντι αληθινά ανεξάρτητων υποψηφίων.

Σε κάθε περίπτωση, υπάρχουν όρια στο βαθμό στο οποίο οι δικαστές μπορούν απλά να ακυρώνουν νόμους. Η κύρια λειτουργία τους είναι να τους υπερασπίζονται. Και κάνοντας αυτό, μπορεί να επιβάλλουν απλά τις νομοθετικές συμφωνίες που έχουν γίνει με τη μεσιτεία πολιτικών, τα προσωπικά συμφέροντα των οποίων ενδέχεται να μην αντανακλούν εκείνα του ευρύτερου κοινού.

9. ΠΑΡΟΧΗ ΚΙΝΗΤΡΩΝ ΣΤΟΥΣ ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΕΣ

Ενα άλλο σημαντικό κομμάτι της πολιτικής διαδικασίας είναι η γραφειοκρατία-οι δημόσιοι λειτουργοί και οι άλλοι δημόσιοι αξιωματούχοι που εργάζονται σε υπουργεία, υπηρεσίες, δημόσια σώματα και τοπική αυτοδιοίκηση. Όλοι τους είναι αναγκαίοι για να μεταφράζουν τις αποφάσεις των νομοθετών στην πράξη και για να εφαρμόζουν κατάλληλα γενικές πολιτικές σε ατομικές περιπτώσεις. Αλλά και πάλι, σε ποιο βαθμό μπορούμε να τους εμπιστευόμαστε ότι θα τα κάνουν όλα αυτά αμερόληπτα, χωρίς να επιτρέπουν στα δικά τους προσωπικά συμφέροντα να παρεμβάλλονται;

Όχι σε μεγάλο βαθμό, σύμφωνα με πολλούς ερευνητές της δημόσιας επιλογής. Ο Γκόρντον Τούλακ, όντας ο ίδιος πρώην δημόσιος υπάλληλος στο υπουργείο Εξωτερικών, έγραψε ένα πρώιμο άρθρο για τις εμπειρίες του στη γραφειοκρατία. Το άρθρο άσκησε μεγάλη επιρροή στον Τζέιμς Μπιουκάναν, ο οποίος διατύπωσε τη θεωρία ότι οι κρατικοί γραφειοκράτες έχουν ισχυρό συμφέρον για την επέκταση του μεγέθους και του πεδίου του δημόσιου τομέα. Ένας άλλος συγγραφέας της Σχολής της Βιρτζίνια, ο Γουίλιαμ Α. Νίσκανεν, συνέχισε σε αυτό το θέμα, υποδεικνύοντας ότι ένα μεγάλο κίνητρο των δημόσιων λειτουργών είναι το μέγεθος του προϋπολογισμού τους, γιατί φέρνει μαζί του πολλά άλλα προσωπικά οφέλη.

Τα παραπάνω έρχονται σε πλήρη αντίθεση με την προσέγγιση των παραδοσιακών οικονομολόγων της ευημερίας, σύμφωνα με την οποία οι δημόσιοι λειτουργοί είναι απλά αντικειμενικοί και

ανιδιοτελείς, και υπηρετούν αμερόληπτα τις προθέσεις της νομοθεσίας με την εφαρμογή της οποίας είναι επιφορτισμένοι. Κατά την άποψη της δημόσιας επιλογής, η ορθολογική επιλογή ισχύει για τους γραφειοκράτες όσο για οποιονδήποτε άλλον: και εκείνοι προσπαθούν να μεγιστοποιήσουν την ικανοποίηση των προσωπικών τους φιλοδοξιών, μέσα στα όρια των εξουσιών τους και της θεσμικής δομής. Μπορεί κάλλιστα να επιδιώκουν να κάνουν καλή δουλειά και να υπηρετούν επιμελώς την κοινωνία· αλλά όπως όλοι μας, επιδιώκουν επίσης εισόδημα, πλούτο, ευκολία μονιμότητα, αρχαιότητα, ελεύθερο χρόνο και άνεση· και στη δική τους περίπτωση, ίσως διακριτική ευχέρεια και υποταγή.

Στη γραφειοκρατία υπάρχει εκτενές πεδίο για τέτοια ιδιοτελή δράση, εν μέρει γιατί το προϊόν των δημόσιων λειτουργιών είναι δύσκολο να οριστεί. Σε αντίθεση με την παραγωγή στην αγορά, όπου η επιτυχία μετράται με το οικονομικό κέρδος ή τη ζημία, η επίδοση των δημόσιων λειτουργιών είναι δύσκολο να ελεγχθεί, καθώς βασίζεται σε στόχους που είναι συχνά ασαφείς, όπως το ανεπαρκώς ορισμένο «δημόσιο συμφέρον». Επομένως, δεν θα έπρεπε να μας κάνει καμιά έκπληξη αν οι γραφειοκράτες βρίσκουν επίσης τον χρόνο να επιδιώκουν τα δικά τους συμφέροντα. Πράγματι, στις ιδιωτικές επιχειρήσεις υπάρχει το πολυσυζητημένο πρόβλημα εντολέα-εντολοδόχου. Εν τέλει, οι εντολείς (μέτοχοι) διαθέτουν μηχανισμούς για να κάνουν τους εντολοδόχους (διοίκηση) να λογοδοτούν-μέσω της πώλησης μετοχών, των εξαγορών, του διορισμού νέου διοικητικού συμβουλίου, την ανάπτυξη νέων μορφών εταιρικής διακυβέρνησης και τον ανταγωνισμό στην αγορά με καλύτερα διοικούμενες εταιρείες. Αυτοί οι μηχανισμοί δεν λειτουργούν τέλεια, αλλά είναι πολύ πιο αποτελεσματικοί από τους μηχανισμούς στους οποίους οι εντολείς (εκλογείς) μπορούν να κάνουν τους εντολοδόχους (γραφειοκράτες) να λογοδοτούν μέσω εκλογών ανά πενταετία και μέσα από τις ενέργειες πολιτικών αντιπροσώπων.

Δημόσιοι λειτουργοί και προϋπολογισμοί

Αναφορικά με το τι πραγματικά επιδιώκουν οι γραφειοκράτες, ο Νίσκανεν πρότεινε ότι η μεγιστοποίηση του προϋπο-

λογισμού είναι ένα αρκετά καλό μέτρο. Είναι μια προσέγγιση του στόχου του κέρδους στο πλαίσιο της αγοράς και παρέχει μια απλή μεταβλητή για όλα τα άλλα πράγματα που πηγαίνουν μαζί με έναν μεγάλο και αυξανόμενο προϋπολογισμό—όπως την εργασιακή ασφάλεια, την προοπτική προαγωγής, τις μισθολογικές αυξήσεις, κτλ.

Στην επιδίωξή τους για αυτά τα οφέλη, οι γραφειοκράτες είναι παίκτες στην πολιτική διαδικασία όσο και κάθε άλλη ομάδα συμφερόντων—και δεν έχουν κανένα πρόβλημα λαθρεπιβάτη γιατί η ομάδα τους είναι τόσο καλά ορισμένη, ώστε μπορούν να κρατούν εύκολα τα οφέλη των πιέσεών τους για τον εαυτό τους.

Φυσικά, στηρίζονται στην υποστήριξη των πολιτικών για τους προϋπολογισμούς τους. Ωστόσο, όπως και αν καταρτίζεται ο προϋπολογισμός, λέει ο Νίσκανεν, είναι σε θέση να μεγιστοποιούν το δικό τους όφελος εντός του. Αν στην κατάρτιση του προϋπολογισμού υπάρχει η άνεση, μπορούν απλά να αναλάβουν περισσότερες λειτουργίες και να απαιτήσουν περισσότερα χρήματα για να αντεπεξέλθουν στο αυξανόμενο προϊόν. Αν ο προϋπολογισμός είναι πιο σφιχτός, μπορούν να περιορίσουν το προϊόν τους και να εξασφαλίσουν ότι το χρήμα θα μείνει σε αυτούς, αντί να δαπανηθεί σε έργα.

Με τον ένα ή τον άλλο τρόπο, λέει ο Νίσκανεν, καταφέρνουν να επεκταθούν πέρα από το μέγεθος και την κλίμακα που θα ήθελε ποτέ ο μέσος ψηφοφόρος ή πολιτικός. Οι γραφειοκράτες δεν έχουν κανένα προσωπικό συμφέρον να εξοικονομούν χρήματα, ενώ έχουν κάθε κίνητρο να επινοούν νέες ροές εργασίας και νέα κοινωνικά προγράμματα. Και οι γραφειοκράτες γνωρίζουν ότι είναι δύσκολο για τους πολιτικούς να υπαναχωρήσουν από πολιτικές στις οποίες έχουν δεσμευτεί, ακόμα και αν το γραφειοκρατικό κόστος κλιμακωθεί πολύ πέρα από τις αρχικές τους προσδοκίες. Αυτό το γεγονός δίνει επίσης στη γραφειοκρατία σημαντική διαπραγματευτική δύναμη έναντι του νομοθετικού σώματος.

Οι γραφειοκράτες μπορούν επίσης να αντισταθούν σε περιορισμούς του προϋπολογισμού τους απειλώντας να διακόψουν σημαντικές υπηρεσίες πρώτης γραμμής: ο Γκόρντον Τούλακ αναφέρει το παράδειγμα της Υπηρεσίας Ομοσπονδιακών τελω-

νείων, η οποία αντέδρασε σε περικοπές του προϋπολογισμού της απολύοντας κάθε τελωνειακό πρώτης γραμμής, αλλά κανέναν σε οποιοδήποτε άλλο κομμάτι της υπηρεσίας.

Οι πηγές της γραφειοκρατικής ισχύος

Το γεγονός ότι η νομοθεσία είναι γενικά μάλλον ασαφής, δίνει στη γραφειοκρατία μεγάλη διακριτική ευχέρεια. Κάποιοι ερευνητές της δημόσιας επιλογής υποστηρίζουν ότι οι πολιτικοί το προτιμούν: προτιμούν να ψηφίζουν ασαφείς νόμους και να ιδρύουν αυτοσυντηρούμενες υπηρεσίες για να τους εφαρμόζουν, παρά να ψηφίζουν λεπτομερείς νόμους τους οποίους οι πολιτικοί τους αντίπαλοι θα μπορούσαν απλά να καταργήσουν άπαξ και έλθουν στην εξουσία. Όποιος και αν είναι ο λόγος, αυτή η μεγάλη περιοχή αβεβαιότητας στον νόμο αφήνει στους γραφειοκράτες ευρύτατο πεδίο για να ορίζουν το δικό τους προϊόν και κατόπιν να απαιτούν τους ανάλογους προϋπολογισμούς.

Σύμφωνα με τον Νίσκανεν, οι άνθρωποι των επιχειρήσεων εκτίθενται στον εξονυχιστικό έλεγχο καλά πληροφορημένων πελατών και αναλυτών, όχι όμως οι γραφειοκράτες. Το γεγονός ότι οι γραφειοκράτες έχουν πολύ μεγαλύτερη γνώση για τον δικό τους συγκεκριμένο τομέα από τον μέσο πολιτικό, σημαίνει ότι οι πολιτικοί δεν μπορούν να ελέγχουν αποτελεσματικά τη γραφειοκρατία. Και αυτό το μονοπώλιο εσωτερικής γνώσης για τη δική τους λειτουργία τους επιτρέπει να χρησιμοποιούν τη στρατηγική του «δεματιάσματος» για να προστατεύουν τις αυτοκρατορίες τους: με το να είναι αδιαφανείς αναφορικά με το ποια μέρη της λειτουργίας τους θα μπορούσαν να μειωθούν ή να αποσπαστούν, παρουσιάζουν στους πολιτικούς ένα ενιαίο πακέτο το οποίο πρέπει να πάρουν όπως είναι.

Οι γραφειοκράτες είναι επίσης πιθανότερο να σχεδιάζουν, να προωθούν και να υποστηρίζουν πολύπλοκες πρωτοβουλίες πολιτικής οι οποίες διευρύνουν το πεδίο της διακριτικής τους ευχέρειας και τους βοηθούν να αποκρύπτουν πώς δαπανάται ο προϋπολογισμός τους, αυξάνοντας έτσι την αμχανία των πολιτικών που υποτίθεται ότι τους ελέγχουν.

Επειδή εργάζονται τόσο στενά με τους πολιτικούς, υπάρχει ακόμα και η άρρητη απειλή ότι οι γραφειοκράτες θα μπορούσαν να ταπεινώσουν τους πολιτικούς προϊσταμένους τους διατρέοντας επιζήμιες πληροφορίες για εκείνους, μια απειλή που θα μπορούσε επίσης να τους βοηθά να αντιτέκονται σε προσπάθειες μείωσης του προϋπολογισμού τους. Και όσο μεγαλύτερο γίνεται το κράτος και όσο περισσότερες αποφάσεις πρέπει να λαμβάνουν οι πολιτικοί, τόσο μεγαλύτερη είναι η πιθανότητα να λάβουν κακές αποφάσεις οι οποίες θα μπορούσαν αργότερα να χρησιμοποιηθούν για να τους φέρουν σε δύσκολη θέση.

Οι γραφειοκράτες μπορούν επίσης να στηρίζονται στην πολιτική υποστήριξη των ομάδων συμφερόντων που εξαρτώνται από τις επιχορηγήσεις και τα προγράμματα που διαχειρίζονται οι πρώτοι, και που σίγουρα σχεδόν θα ήθελαν να τα δουν να αυξάνονται και μπορούν να στηρίζονται στην υποστήριξη των εμπορικών επιχειρήσεων που προσφέρουν αγαθά και υπηρεσίες στα προγράμματα που διαχειρίζονται οι υπηρεσίες. Μια άλλη δυναμική πηγή γραφειοκρατικής δύναμης είναι η εκλογική δύναμη των ίδιων των γραφειοκρατών. Αν το κράτος απασχολεί το ένα τέταρτο ή το ένα τρίτο του εργατικού δυναμικού, όπως το κάνει σήμερα σε πολλές χώρες, οι δημόσιοι λειτουργοί και οι εξαρτώμενοι από αυτούς σχηματίζουν ένα τεράστιο εκλογικό μπλοκ το οποίο είναι γενικά πιθανό να υποστηρίξει την αύξηση της κρατικής γραφειοκρατίας και των γραφειοκρατικών προϋπολογισμών.

Περιορίζοντας τη γραφειοκρατία

Ποιες τεχνικές θα μπορούσαν να βοηθήσουν στην ευθυγράμμιση των γραφειοκρατικών συμφερόντων με εκείνα του κοινού, ή ακόμα και των πολιτικών; Μια ιδέα θα μπορούσε να ήταν η εισαγωγή κάποιου ανταγωνισμού μεταξύ των διαφορετικών υπηρεσιών. Θα μπορούσαν να αναγκάζονται να ανταγωνίζονται τον ιδιωτικό τομέα για την προσφορά των υπηρεσιών τους, μια συνηθισμένη τεχνική σε λειτουργίες όπως η αποκομιδή απορριμάτων και η συντήρηση των αυτοκινητόδρομων. Ή μια μεγάλη υπηρεσία θα μπορούσε να χωριστεί σε τοπικές, κάτι

που επιτρέπει τη σύγκριση των επιδόσεών τους-όπως συμβαίνει συχνά με την αστυνόμευση, για παράδειγμα.

Οι υπηρεσίες θα μπορούσαν, ίσως, να πληρώνονται μόνο με βάση τα αποτελέσματα που επιτυγχάνουν, αντί με επιχορηγήσεις που χρησιμοποιούν κατά τη διακριτική τους ευχέρεια. Αλλά κάτι τέτοιο θα συνεπαγόταν την προσπάθεια τιμολόγησης προϊόντων που είναι δύσκολο να οριστούν, πόσο μάλλον να μετρηθούν. Ακόμα και η ιδέα του ανταγωνισμού των υπηρεσιών με ιδιώτες πάροχους είναι προβληματική: απαιτεί κάποια άλλη δημόσια υπηρεσία να επιθεωρεί και να αναθέτει τα συμβόλαια, αλλά η εμπειρία δείχνει ότι οι δημόσιες υπηρεσίες δεν είναι καθόλου καλές σε αυτό.

Πιο πρόσφατα ερωτήματα

Η μάλλον σκοτεινή άποψη του Νίσκανεν για τη γραφειοκρατία, ωστόσο, έχει υποβληθεί σε έλεγχο με την εφαρμογή νέων τεχνικών, όπως η θεωρία των παιγνίων, και υπό το φως ενός πιο πρόσφατου προβληματισμού.

Κάποιοι σύγχρονοι ερευνητές της δημόσιας επιλογής υποστηρίζουν ότι οι πολιτικοί έχουν, στην πραγματικότητα, σημαντική δύναμη για να ελέγχουν τους γραφειοκράτες. Μπορούν να τους τιμωρούν μέσω περικοπών του προϋπολογισμού και μέσω επαγγελματικών κυρώσεων. Μπορούν να τους παρενοχλούν με έρευνες. Μπορούν να τους απειλούν με δημόσια έκθεση και εξευτελισμό αν έρθει στο φως η γραφειοκρατική ανικανότητα ή απρέπεια: απλά η τιμωρία λίγων θα μπορούσε να ήταν αρκετή για να κρατά τους άλλους υπό έλεγχο. Μπορούν να απειλούν με την ψήφιση νομοθεσίας που περιορίζει τις υπηρεσίες οι οποίες ξεφεύγουν από τις νόμιμες κατευθυντήριες γραμμές τους. Μπορούν επίσης να ενσωματώσουν κίνητρα σε νέους νόμους με στόχο να ανεβάζουν τα πρότυπα και την απόδοση και να αποτρέπουν τις γραφειοκρατικές υπερβολές.

Έτσι, η διαχείριση της γραφειοκρατίας μπορεί να μη χρειάζεται λεπτομερή έλεγχο. Ακόμα και έτσι, οι πολιτικοί μπορεί να είναι καλύτεροι στον λεπτομερή έλεγχο της γραφειοκρατίας από όσο πίστευαν αρχικά ο Νίσκανεν και άλλοι.

Οι υπηρεσίες τείνουν να ρυθμίζονται όχι από το σύνολο της νομοθετικής εξουσίας, αλλά από εξειδικευμένες επιτροπές. Οι νομοθέτες που συμμετέχουν σε αυτές τις επιτροπές είναι πιθανό να είναι ειδικοί στις κρατικές υπηρεσίες που διαχειρίζονται όσο και οι γραφειοκράτες τους οποίους επιβλέπουν. Το γεγονός αυτό θα μπορούσε επίσης να είναι αρκετό για τον επαρκή έλεγχο.

Παρ' όλα αυτά, οι πρακτικές προσπάθειες για να τεθεί υπό έλεγχο μια αυξανόμενη γραφειοκρατία έχουν αποτύχει σε πολλές χώρες. Είναι πολύ ευκολότερο για τους πολιτικούς να δημιουργούν καινούριες υπηρεσίες παρά να τις καταργούν ή να τις περιορίζουν. Και υπάρχει περισσότερο πολιτικό όφελος στην επέκταση παρά στην περικοπή τους. Μια αυξανόμενη γραφειοκρατία, θα μπορούσε να υποστηρίξει κανείς, είναι απλά ένα σύμπτωμα πραγμάτων πιο θεμελιωδώς εσφαλμένων στον τρόπο με τον οποίο λειτουργεί το δημοκρατικό μας σύστημα. Και εκείνο που χρειαζόμαστε για να διορθώσουμε αυτά τα κακά, επιμένουν πολλοί ερευνητές της δημόσιας επιλογής, είναι πολύ καλύτερους συνταγματικούς ελέγχους.

10. Ο ΡΟΛΟΣ ΤΩΝ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΩΝ

Η λογική της δημόσιας επιλογής δεν μας καταδικάζει αναπόφευκτα στην εκμετάλλευσή μας από ομάδες συμπερόντων, τους νομοθέτες μας ή τη γραφειοκρατία. Η Σχολή της Βιρτζίνια δίνει ιδιαίτερη έμφαση στον ρόλο των συνταγμάτων ως μέσο με το οποίο οι άνθρωποι μπορούν να προστατεύονται από τέτοιες καταχρήσεις, ενώ εξερευνάει το είδος του συντάγματος που θα δημιουργούσαν για αυτόν τον σκοπό ορθολογικά άτομα που επιδιώκουν το ατομικό τους συμφέρον.

Στον Λογισμό της Συναίνεσης [Calculus of Consent] οι Μπουκάναν και Τούλακ ξεκινούν εξηγώντας τον λόγο για τον οποίο χρειαζόμαστε κατ' αρχάς το κράτος. Η αναρχία, λένε, είναι μια ανεπιθύμητη κατάσταση. Τα αδύναμα άτομα θα κακοποιούνταν από τα δυνατά, ενώ ακόμα και τα δυνατά άτομα θα προτιμούσαν μια παραγωγική ειρήνη από τη διαρκή, καταστροφική απειλή εχθρικών ενεργειών από άλλους. Σε αυτές τις συνθήκες, ο θεσμός του κράτους απλά αναπτύσσεται καθώς οι άνθρωποι σφυρηλατούν μεταξύ τους μια σειρά από συμφωνίες ένας προς έναν στην προσπάθειά τους να ξεφύγουν από την αναρχία.

Συμφωνώντας σε αμοιβαίο αυτοπεριορισμό, τα άτομα μπορούν να μειώσουν την έκθεσή τους στην αρπακτική συμπεριφορά των άλλων· συμφωνώντας να συνεισφέρουν στην αμοιβαία προστασία, μπορούν να γλυτώσουν ένα μέρος από το υψηλό κόστος της αυτοπροστασίας· και συμφωνώντας για την ανάληψη συλλογικής δράσης, μπορούν να αναλάβουν εποικο-

δομτικά έργα τα οποία θα ήταν πολύ μεγάλα για να κάνουν από μόνα τους.

Αλλά δεν χρειάζεται να γίνει κάποια φυσική συνέλευση όλων για να συζητηθεί αυτό το σύστημα συμφωνιών. Οι Μπιουκάναν και Τούλακ το θεωρούν αποτέλεσμα αναρίθμητων συμφωνιών ένας προς έναν μεταξύ ατόμων. Αυτό το δίκτυο συμφωνιών επεκτείνεται για να σχηματίσει ένα ασχεδιάστο σύστημα-όπως αναρίθμητες αποφάσεις δικαστηρίων αναπτύσσονται για να σχηματίσουν ένα σύστημα κοινοδικαίου, ή αναρίθμητες διμερείς συναλλαγές σχηματίζουν μια αγορά. Μπορεί να φαίνεται ότι έχει σχηματιστεί από κάποιο συνειδητό γενικό σχέδιο, αλλά στην πραγματικότητα αυτή η κοινωνική τάξη αναδύεται απλά και αναπτύσσεται φυσικά από τις πράξεις ορθολογικών ατόμων που επιδιώκουν το ατομικό τους συμφέρον.

Τα κόστη της λήψης αποφάσεων

Κανένας δεν εξαναγκάζεται σε αυτό το δίκτυο συμφωνιών. Οι Μπιουκάναν και Τούλακ έβλεπαν την αποδοχή του από τους ανθρώπους ως απόλυτα εθελοντική. Προκειμένου να γίνουν μέρος της γενικής κοινωνικής συμφωνίας και να μοιραστούν τα πλεονεκτήματά της, τα άτομα μπορεί να χρειαστεί να αποδεχτούν κάποιους περιορισμούς στη συμπεριφορά τους, αλλά θα τους θεωρήσουν προτιμότερους από την κατάσταση της αναρχίας. Επομένως, η συμφωνία θα είναι απολύτως ομόφωνη: κανείς δεν μπορεί να εξαναγκαστεί σε μια συμφωνία την οποία θεωρεί ότι θα μπορούσε να χειροτερέψει τη θέση του, όπως κανείς σε μια ελεύθερη αγορά δεν μπορεί να εξαναγκαστεί να αποδεχτεί μια δυσμενή συμφωνία.

Τα προβλήματα αρχίζουν, ωστόσο, όταν έρχεται η ώρα για να ληφθούν αποφάσεις αναφορικά με το ποιες ακριβώς συλλογικές δράσεις πρόκειται να αναληφθούν. Ενώ τέτοιες δράσεις μπορεί πράγματι να προωθούν την αμοιβαία προστασία, μπορούν επίσης να χρησιμοποιηθούν για την εκμετάλλευση μειοψηφιών. Δεν υπάρχει πιθανότητα για τέτοια εκμετάλλευση όταν οι συλλογικές αποφάσεις είναι υποχρεωτικά ομόφωνες, αφού όποιος νιώθει ότι απειλείται από κάποια πολιτική θα της ασκή-

σει απλά βέτο. Αλλά η ομοφωνία συνεπάγεται υψηλά κόστη λήψης αποφάσεων: μπορεί να αποδειχθεί εξαιρετικά δύσκολο να επιτευχθεί συμφωνία σχεδόν σε οτιδήποτε, αν ένα μόνο άτομο είναι σε θέση να μπλοκάρει κάθε πρόταση. Τα εξωτερικά κόστη της δυνητικής εκμετάλλευσης μπορεί να αποφεύγονται, αλλά ο κανόνας της ομοφωνίας μπορεί επίσης να σημαίνει ότι στερούμαστε πολλά από τα δυνητικά κέρδη της συλλογικής δράσης γιατί δεν μπορούμε ποτέ να συμφωνήσουμε. Αντιστρόφως, φυσικά, ένας κανόνας που απαιτεί κάτι λιγότερο από την ομοφωνία μπορεί να κάνει ευκολότερη τη λήψη αποφάσεων, αλλά εκθέτει τα άτομα στον κίνδυνο της εκμετάλλευσης.

Οι Μπιουκάναν και Τούλακ λένε ότι ο τρόπος για να ξεφύγουμε από αυτό το αίνιγμα είναι να έχουμε μια διαδικασία σε δύο στάδια. Το πρώτο στάδιο είναι το συνταγματικό, στο οποίο οι άνθρωποι συμφωνούν σε ποιους τομείς χρειάζεται συλλογική λήψη αποφάσεων και θέτουν τους κανόνες με τους οποίους θα λαμβάνονται οι μελλοντικές αποφάσεις. Μόνο όταν αποφασιστούν η ατζέντα και οι κανόνες λήψης αποφάσεων προχωράμε στο επόμενο στάδιο, σε αυτό της πραγματικής λήψης συλλογικών αποφάσεων αναφορικά με το τι να κάνουμε. Το συνταγματικό στάδιο αφορά το τι πρέπει να αποφασίζεται και πώς· μετά από αυτό, η προσοχή μας στρέφεται στις πραγματικές επιλογές. Για παράδειγμα, λένε οι Μπιουκάναν και Τούλακ, εκείνοι που κάνουν γεωτρήσεις πετρελαίου μπορεί να συμφωνήσουν ότι πρέπει να υπάρξει συλλογική διαχείριση μιας περιοχής με κοιτάσματα πετρελαίου, καθώς και για το πώς θα μπορούσαν να λαμβάνονται οι αποφάσεις για τα δικαιώματα άντλησης πετρελαίου· σε δεύτερο στάδιο, ωστόσο, όταν αυτές οι αποφάσεις λαμβάνονται πραγματικά, θα μπορούσαν κάλλιστα να διαφωνούν για τις συγκεκριμένες ποσοστώσεις που παίρνει ο καθένας. Η συνταγματική συμφωνία, λένε οι Μπιουκάναν και Τούλακ, είναι κατ' ανάγκην ομόφωνη: κανένα ορθολογικό άτομο που επιδιώκει το ατομικό του συμφέρον δεν θα συμφωνούσε να υιοθετήσει ένα σύνολο κανόνων λήψης αποφάσεων που θεωρεί ότι θα οδηγούσε σε μελλοντικές αποφάσεις οι οποίες θα το καθιστούσαν αντικείμενο εκμετάλλευσης. Μια τέτοια ομοφωνία μπορεί να φαίνεται δύσκολη υπόθεση, αλλά γενικά

οι άνθρωποι επιθυμούν έντονα να φτάσουν σε συμφωνία προκειμένου να απολαύσουν την προστασία της κοινωνίας και να ξεφύγουν από την κατάσταση της αναρχίας· και αφού κανείς δεν γνωρίζει ακριβώς πώς θα τον επηρεάσουν οι μελλοντικές αποφάσεις, είναι πιθανό να επιμείνουν όλοι στα ίδια είδη ελέγχου και προστασίας.

Το περιεχόμενο ενός συντάγματος

Ένα ζήτημα που πρέπει να διευθετήσει ένα σύνταγμα είναι η πλειοψηφία που θα απαιτείται για τη λήψη μελλοντικών συλλογικών αποφάσεων.

Υπάρχει μια φυσική τάση στους ανθρώπους να υποθέτουν ότι η απλή πλειοψηφία είναι ο ορθός κανόνας για τις ομαδικές επιλογές. Άλλωστε, η συμφωνία με την πλειοψηφία είναι εκείνο που κάνουμε στις περισσότερες καθημερινές αποφάσεις μεταξύ φίλων και συναδέλφων. Αλλά υπάρχουν πολλοί δυνατοί κανόνες ψηφοφορίας και δεν υπάρχει τίποτα το ιδιαίτερο στον κανόνα της απλής πλειοψηφίας. Πράγματι, όταν μια εταιρεία συντάσσει το καταστατικό της, θεσπίζει πολλούς διαφορετικούς κανόνες ψηφοφορίας για διαφορετικούς τύπους αποφάσεων. Οι αποκλειστικές λέσχες ακολουθούν μια παρόμοια διαδικασία. Μια ομάδα που αποτελείται από το 51 τοις εκατό του πληθυσμού δεν θα φαινόταν ότι έχει μεγαλύτερη νόμιμη εξουσία από μια ομάδα του 49 τοις εκατό· ωστόσο, με τον κανόνα της πλειοψηφίας η πρώτη ομάδα κυριαρχεί επί της δεύτερης.

Οι Μπουκάναν και Τούλακ υποδεικνύουν ότι θα είχε ίσως νόημα να επιμείνουμε σε μεγαλύτερες ή «ειδικές» πλειοψηφίες για κάποιες ψηφοφορίες, ιδίως εκεί όπου υπάρχει υψηλός κίνδυνος εκμετάλλευσης μειοψηφικών ομάδων και εκεί όπου το δυνητικό μέγεθος της εκμετάλλευσης θα ήταν πολύ μεγάλο. Πράγματι, πιστεύουν ότι τα ορθολογικά άτομα θα επέμεναν σε τέτοιες συνταγματικές εγγυήσεις. Στο συνταγματικό στάδιο, τα άτομα αντιμετωπίζουν μελλοντική αβεβαιότητα: δεν γνωρίζουν τι μελλοντικές προτάσεις πολιτικής θα προκύψουν και κατά πόσον θα είναι στην πλευρά των νικητών ή των χαμένων· επομένως, θα θέλουν να προστατευτούν από το ενδεχόμενο να

υποστούν σημαντικές απώλειες στα χέρια της πλειοψηφίας. Τα άτομα θα μπορούσαν να αποδεχθούν ότι μια απαίτηση ομοφωνίας για κάθε ψήφο θα ήταν υπερβολικά άβολη· αλλά κάποια ειδική πλειοψηφία, ας πούμε δύο τρίτων, θα είχε ίσως νόημα για κάποιες δυνητικά πολύ επιζήμιες αποφάσεις.

Ένα σύνταγμα σχεδιασμένο από άτομα που επιδιώκουν το ατομικό τους συμφέρον θα θέτει επίσης όρια στις εξουσίες που εκχωρούνται στους νομοθέτες. Ενώ έχει μεν νόημα να διορίζονται αντιπρόσωποι για τη λήψη αποφάσεων αντί να παλεύει το σύνολο του κοινού με τις λεπτομέρειες κάθε πρότασης, θα ήταν πολύ επικίνδυνο να δοθεί στους εκλεγμένους αξιωματούχους πλήρης εξουσία για τη λήψη αποφάσεων. Κάτι τέτοιο δεν θα σήμαινε μόνο ότι τα άτομα και οι μειοψηφίες θα μπορούσαν να υποστούν σοβαρή βλάβη ως αποτέλεσμα των αποφάσεων του νομοθετικού σώματος· γνωρίζουμε επίσης από την εμπειρία ότι η εξουσία διαφθείρει και ότι δεν μπορούμε να εμπιστευτούμε μια πολύ μεγάλη εξουσία στους αντιπροσώπους. Επομένως, ένα σύνταγμα πρέπει να περιορίζει το τι μπορούν να αποφασίσουν οι νομοθέτες και οι γραφειοκράτες.

Το δημοσιονομικό σύνταγμα του Μπιουκάναν

Σύμφωνα με τον Μπιουκάναν, υπάρχει ανάγκη για ιδιαίτερα προσεκτικούς ελέγχους στη φορολογική πολιτική, γιατί αυτό είναι ένα πεδίο στο οποίο οι αποφάσεις της πλειοψηφίας μπορούν να προκαλέσουν τεράστια ζημιά στις μειοψηφικές ομάδες. Επομένως, οι φορολογικοί κανόνες πρέπει να ορίζονται και να διατυπώνονται από την αρχή· και τα ορθολογικά άτομα θα διασφαλίσουν ότι αυτό θα γίνει. Για παράδειγμα, θα μπορούσε κανείς να φανταστεί ότι οι φτωχότεροι μπορεί να ψήφισαν έναν φορολογικό κώδικα ο οποίος θα φόρτωνε μεγάλα βάρη στους πλούσιους. Αλλά τα συντάγματα προορίζονται για να διαρκέσουν· η συχνή επαναδιαπραγμάτευσή τους θα ήταν υπερβολικά απαιτητική· και δεδομένου ενός εύλογου μεγέθους κοινωνικής κινητικότητας, κανείς δεν γνωρίζει ακριβώς που θα μπορούσε να καταλήξει μετά από κάποια χρόνια. Μπορεί τώρα να είσαι στην πλειοψηφία, αλλά αυτό δεν πρόκειται κατ' ανάγκην να δι-

αρκέσει. Η ορθολογική επιλογή, τόσο για τους πλούσιους όσο και για τους φτωχούς, είναι να υποστηρίξουν ένα φορολογικό σύστημα που αντιμετωπίζει όλες τις ομάδες το ίδιο.

Το ίδιο ισχύει για τις δαπάνες. Ο Μπιουκάναν πιστεύει ότι μόνο οι δαπάνες για γενικό όφελος θα συμφωνούνταν ομόφωνα στο συνταγματικό στάδιο. Δεν έχει νόημα να προσπαθήσεις να στρεβλώσεις τους κανόνες προς όφελος της δικής σου συγκεκριμένης ομάδας, όταν ενδέχεται να μην ανήκεις σε αυτήν μετά από λίγα χρόνια. Ο Μπιουκάναν παραδέχεται ότι αυτό απέχει ακόμα πολύ από το σημείο στο οποίο βρισκόμαστε σήμερα, αφού ένα μεγάλο μέρος των κρατικών δαπανών το έχουν οικειοποιηθεί ομάδες ειδικών συμφερόντων για δικό τους όφελος. Θα ήταν δύσκολο να πάμε από εδώ στο είδος του συντάγματος που δεν κάνει διακρίσεις, το οποίο θεωρεί ότι θα έπρεπε να προτιμούν τα ορθολογικά άτομα· ίσως κάποιες από αυτές τις ομάδες, όπως οι δικαιούχοι της πρόνοιας, θα έπρεπε να εξαγοραστούν προτού μπορέσουμε να θεσπίσουμε συνταγματικούς κανόνες που δεν κάνουν διακρίσεις.

Ο Μπιουκάναν πιστεύει ότι οι λογικοί συνταγματικοί κανόνες φορολογίας θα περιόριζαν το συνολικό φορολογικό βάρος και θα διασφάλιζαν ότι η βάση στην οποία επιβάλλονται οι φόροι δεν μπορεί να χειραγωγηθεί έτσι ώστε να ωφελήσει συγκεκριμένα συμφέροντα. Πράγματι, πρέπει να υπάρχουν κανόνες για τον βαθμό στον οποίο το βάρος της φορολογίας και τα οφέλη των δημοσίων δαπανών θα μπορούσαν να μετακινηθούν μεταξύ διαφορετικών ομάδων. Θα ήταν αναγκαίο να υπάρχει ισοσκελισμένος προϋπολογισμός, ώστε οι πλειοψηφίες να μην μπορούν να μεταθέτουν χρονικά το κόστος, ψηφίζοντας σήμερα οφέλη για τον εαυτό τους και αφήνοντας τις μελλοντικές γενιές να πληρώσουν το κόστος. Οι φόροι θα έπρεπε να προορίζονται συγκεκριμένα για τον σκοπό για τον οποίο επιβάλλονται. Θα έπρεπε να υπάρχουν στέρεοι κανόνες για την ιδιοκτησία και για τον βαθμό στον οποίο μπορεί το κράτος να ροκανίζει τις ιδιωτικές περιουσίες. Και θα χρειαζόνταν κανόνες για την κρατική παραγωγή χρήματος ώστε το νόμισμα να μην μπορεί να υποτιμηθεί—ένα είδος κρυφού φόρου ο οποίος βλάπτει κάποιες ομάδες (όπως τους αποταμιευτές) περισσότερο από κάποιες άλλες (όπως τους οφειλέτες).

Χωρίς ομόφωνους κανόνες αυτού του είδους, υποστηρίζει ο Μπιουκάναν, υπάρχει διαρκής κίνδυνος υπερεπέκτασης του κράτους, η οποία ευνοεί κάποιες ομάδες, φορτώνει τα βάρη σε κάποιες άλλες και γενικά υπονομεύει τα κίνητρα.

Φεντεραλισμός

Ένας άλλος τρόπος περιορισμού της εξουσίας είναι η διαίρεσή της, και η Σχολή της Βιρτζίνια υποστηρίζει ενθουσιωδώς έναν τέτοιο τοπικισμό και φεντεραλισμό. Υπάρχει μια αντισταθμισή ανάμεσα στα κόστη και τα οφέλη της λήψης αποφάσεων κεντρικά και τοπικά. Είναι ευκολότερο να λαμβάνονται αποφάσεις σε μικρές ομάδες από ό,τι σε μεγάλες, επομένως έχει νόημα να λαμβάνονται όσο γίνεται πιο τοπικά. Οι εθνικές κυβερνήσεις μπορεί να φαίνονται εντυπωσιακές, αλλά το ίδιο το μέγεθος των εκλογικών τους σωμάτων κάνει δυσκολότερη την επίτευξη συμφωνίας.

Υπάρχει επίσης ένας ακόμα παράγοντας: η ομοιογένεια του πληθυσμού. Είναι πολύ ευκολότερο να επιτευχθεί συμφωνία σε ένα εκλογικό σώμα το οποίο μοιράζεται κοινούς στόχους, αξίες και προσεγγίσεις, από ό,τι σε έναν πληθυσμό που έχει πιο ποικίλες απόψεις και γνώμες.

Αν ο πληθυσμός είναι εξαιρετικά μεγάλος και ετερογενής, μπορεί να μην είναι δυνατή η επίτευξη συλλογικών αποφάσεων σε πολλά θέματα. Σε αυτή την περίπτωση, είναι καλύτερο να αφήνονται οι επιλογές στην ιδιωτική δράση παρά στη δημόσια, και μάλλον έτσι γίνεται. Οι ΗΠΑ είναι ένα παράδειγμα μιας τέτοιας μεγάλης και ποικιλόμορφης κοινωνίας. Αν, ωστόσο, ένας πληθυσμός είναι μικρός και ομοιογενής, η συμφωνία είναι ευκολότερα επιτεύξιμη και θα περιμέναμε να λαμβάνονται περισσότερες αποφάσεις συλλογικά, όπως, για παράδειγμα, αληθείς γενικά στις μικρές και ομοιογενείς σκανδιναβικές κοινωνίες.

Σίγουρα, υπάρχουν κάποιες αποφάσεις που μπορούν να ληφθούν μόνο σε εθνικό επίπεδο: η εθνική οικονομική πολιτική, για παράδειγμα, ή η παροχή ενός εθνικού δικτύου άμυνας. Υπάρχουν επίσης πολιτικές που θα μπορούσαν να ήταν καλές για μια γεωγραφική περιοχή αλλά προκαλούν προβλήματα σε

μια άλλη, όπως όταν η βιομηχανική ανάπτυξη μολύνει τα νερά ενός ποταμού που διασχίζει και άλλες πόλεις.

Γενικά, ωστόσο, οι πολιτικές επιλογές είναι καλύτερο να γίνονται όσο δυνατόν πιο τοπικά. Κάποιες αποφάσεις άλλωστε—όπως η αδειοδότηση ενός νυχτερινού κλαμπ, για παράδειγμα—έχουν καθαρά τοπικό αντίκτυπο, επομένως δεν έχει νόημα η προσπάθεια να επιτυγχάνουμε γενική συμφωνία σε εθνικό επίπεδο για αυτές. Τα ομοσπονδιακά συστήματα επιτρέπουν επίσης στις κρατικές δομές, υπηρεσίες, νόμους και ρυθμίσεις να προσαρμόζονται στις ειδικές τοπικές ανάγκες.

Ένα άλλον πλεονέκτημα του τοπικισμού είναι ότι σου δίνει τη δυνατότητα διαφυγής, αν δεν σου αρέσουν οι αποφάσεις που λαμβάνονται. Αν η τοπική πλειοψηφία απειλεί να σε εκμεταλλευτεί, μπορείς απλά να μετακινηθείς κάπου αλλού. Μπορεί αυτό να μην είναι ευχάριστο ή εύκολο, ιδίως αν έχεις βαθιές ρίζες στον τόπο σου· αλλά το γεγονός ότι είναι δυνατό επιβάλλει ένα όριο στην ικανότητα των τοπικών αρχών να εκμεταλλεύονται τις μειοψηφίες.

Προβλήματα και αρχές

Η συνταγματική αντίληψη της Σχολής της Βιρτζίνια δεν πείθει τους πάντες. Πολλοί κριτικοί υποστηρίζουν ότι οι άνθρωποι δεν αποστρέφονται τόσο το ρίσκο όσο τους παρουσιάζουν οι Μπουκάναν και Τούλακ, και μπορεί κάλλιστα να θεωρούν ότι τα τεράστια δυνητικά οφέλη των συλλογικών αποφάσεων αξίζουν πραγματικά το ρίσκο της καταβολής υψηλότερων φόρων.

Και είναι γεγονός ότι έχουμε συντάγματα και συμβάσεις που δεν επιλέχθηκαν με την ομόφωνη συναίνεση όλων. Οι άνθρωποι σήμερα μπορεί να δεσμεύονται από παλιούς συνταγματικούς κανόνες τους οποίους σχεδίασαν οι πρόγονοί τους και στο σχεδιασμό των οποίων δεν είχαν κανένα λόγο. Πολλά από τα συντάγματα στον κόσμο σχεδιάστηκαν από μικρές πλειοψηφίες, ή τα οικειοποιήθηκαν ομάδες συμφερόντων, ή μπορούν να αναθεωρηθούν από απλές πλειοψηφίες στο νομοθετικό σώμα. Πλειοψηφικές αποφάσεις στο βρετανικό κοινοβούλιο, για παράδειγμα, έχουν αλλάξει τη σύνθεση και τις εξουσίες της

Βουλής των Λόρδων και έχουν εκκωρτίσει πολλές λειτουργίες στους θεσμούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης, χωρίς να έχει ζητηθεί η άδεια του βρετανικού κοινού, ομόφωνη ή μη. Και το κοινοβούλιο είναι κυρίαρχο: δεν υπάρχουν συνταγματικοί περιορισμοί στη δύναμή του να φορολογεί ή να κατάσχει περιουσία. Ωστόσο, το γεγονός ότι οι περισσότεροι άνθρωποι δεν επιλέγουν να μεταναστεύσουν δεν μπορεί να θεωρηθεί τεκμήριο ότι συμφωνούν σιωπηρά με αυτό το «σύνταγμα».

Παρ' όλα αυτά, η συνταγματική θεωρία της Σχολής της Βιρτζίνια έφερε αποφασιστικές αλλαγές στην οικονομική και πολιτική θεωρία. Οι οικονομολόγοι θεωρούσαν κάποτε ότι γνώριζαν πώς να σχεδιάζουν τολμηρές πρωτοβουλίες πολιτικής οι οποίες θα αύξαναν τη συνολική ευημερία της κοινωνίας. Αλλά η Σχολή της Βιρτζίνια έδειξε ότι οι οικονομολόγοι δεν μπορούν να δουν στις καρδιές και τα μυαλά των ανθρώπων και να μάθουν πώς αξιολογούν τέτοιες αλλαγές πολιτικής. Ο μόνος τρόπος είναι να τους ρωτήσουμε αν αισθάνονται ότι βρίσκονται σε καλύτερη θέση· αλλά και τότε, δεν μπορούμε να συγκρίνουμε την απώλεια κάποιου με το κέρδος κάποιου άλλου. Μόνο αν υπάρχει πλήρης συμφωνία μπορούμε να πούμε ότι ο νέος διακανονισμός είναι ωφέλιμος. Και όταν αναζητούμε ένα ανθεκτικό σύνταγμα το οποίο καθορίζει πώς αποφασίζονται οι μελλοντικές πολιτικές, έχει ιδιαίτερη σημασία να το κάνουμε σωστά.

11. ΕΠΙΤΕΥΓΜΑΤΑ ΚΑΙ ΖΗΤΗΜΑΤΑ

Η δημόσια επιλογή έχει κάνει μεγάλη διαφορά στον τρόπο με τον οποίο οι οικονομολόγοι, οι πολιτικοί επιστήμονες και ίσως το κοινό βλέπουν τη λειτουργία της πολιτικής διαδικασίας. Εξηγεί πώς η μηχανική των πολιτικών θεσμών μας και τα προσωπικά συμφέροντα των εμπλεκόμενων διαμορφώνουν τις αποφάσεις που γίνονται στο όνομα του κοινού. Παραμένουν ερωτήματα αναφορικά με τον βαθμό στον οποίο κάποια μέρη της θεωρίας ταιριάζουν στον πραγματικό κόσμο, ιδίως όταν υπάρχουν τόσα πολλά διαφορετικά πολιτικά συστήματα· αλλά ίσως αυτό ακριβώς δείχνει ότι η δημόσια επιλογή είναι ένας νέος κλάδος με μεγάλες δυνατότητες μπροστά του.

Κάποια επιτεύγματα

Η δημόσια επιλογή έχει σίγουρα πετύχει να αμφισβητήσει την ανεξέταστη παραδοχή των οικονομολόγων ότι η κρατική παρέμβαση είναι μια τέλεια λύση για τις «αποτυχίες της αγοράς». Μας υπενθυμίζει ότι υπάρχει και «αποτυχία του κράτους», και ότι αδυναμίες όπως τα μονοπώλια, η ατελής πληροφόρηση και οι αρνητικές συνέπειες κάποιων πράξεων για τρίτους είναι πιο συχνές στην πολιτική από ό,τι στις αγορές. Η ίδια η διαδικασία της λήψης αποφάσεων από την κυβέρνηση είναι ατελής, καθώς στρεβλώνεται από τα παράδοξα των εκλογικών συστημάτων, την τακτική ψήφο, την ισχύ των συνασπισμών ομάδων συμφερόντων, και τα προσωπικά συμφέροντα των νομοθετών

και των αξιωματούχων. Σε πολλές περιπτώσεις μπορεί να είναι καλύτερο απλά να αποδεχθούμε την πραγματικότητα της αγοράς και να μην χρησιμοποιήσουμε τον μηχανισμό του κράτους για να παρέμβουμε.

Η δημόσια επιλογή υπονόμεισε επίσης την παραδοχή των οικονομολόγων ότι το «δημόσιο συμφέρον» είναι κάτι που μπορεί να προσδιοριστεί από τους ειδικούς και να επιτευχθεί μέσω φωτισμένης πολιτικής. Αντιθέτως: υπάρχουν τόσες απόψεις για το «δημόσιο συμφέρον» όσες και άτομα, ενώ οι απόψεις και οι αξίες αυτών των ατόμων είναι προσωπικές τους και δεν μπορούμε να τις προσθέσουμε, να τις αφαιρέσουμε και να εξάγουμε από αυτές έναν μέσο όρο, μέσω κάποιου αριθμητικού τύπου.

Ένα άλλο επίτευγμα της δημόσιας επιλογής ήταν να εστιάσει την προσοχή μας στον πραγματικό τρόπο λειτουργίας του κράτους και να μας κάνει να αναρωτηθούμε πόσο καλά μας υπηρετούν οι τρέχοντες πολιτικοί θεσμοί μας. Η δημόσια επιλογή αποσαφηνίζει τη φύση, την προέλευση και τα ευρύτερα πολιτικά αποτελέσματα φαινομένων όπως οι ομάδες συμφερόντων, οι συνασπισμοί, η αλληλοϋποστήριξη, η προσοδοθηρία, η μεγέθυνση του κράτους, η τακτική ψήφος και η ορθολογική άγνοια των εκλογέων. Η εστίασή της στα προσωπικά συμφέροντα των ψηφοφόρων, των νομοθετών και των αξιωματούχων βοηθά στην εξήγηση των λόγων για τους οποίους το κοινό έχει τέτοιον σκεπτικισμό για την πολιτική. Μας δείχνει πώς η φύση των πολιτικών θεσμών υπό τους οποίους ζούμε κάνει κρίσιμη διαφορά στο τι συλλογικές επιλογές γίνονται. Καταδεικνύει πώς οι πολιτικοί θεσμοί αποτυγχάνουν τόσο συχνά. Και μας θυμίζει ότι υπάρχουν εναλλακτικές, όπως οι κανόνες ειδικής πλειοψηφίας, τα εναλλακτικά ή μεταβιβάσιμα εκλογικά συστήματα και οι συνταγματικές μεταρρυθμίσεις, οι οποίες μπορεί να βοηθήσουν στη μείωση της κρατικής αποτυχίας.

Ένα ζήτημα ατομικού συμφέροντος

Παρ' όλα αυτά, άλλα μέρη της προσέγγισης της δημόσιας επιλογής παραμένουν αμφιλεγόμενα. Κάποιοι, για παράδειγμα,

αμφιβάλλουν για το κατά πόσον ο ορθολογικός ατομισμός που τη στηρίζει αποτελεί στην πραγματικότητα μια καλή περιγραφή της ανθρώπινης προσωπικότητας. Άλλωστε, είμαστε κοινωνικά ζώα, και το ζωικό και κοινωνικό πλαίσιο διαμορφώνει το τι κάνουμε και το τι σκεφτόμαστε. Υπάρχει ένα μεγάλο γενετικό στοιχείο στην προσωπικότητά μας, επάνω στο οποίο μπορούμε να έχουμε περιορισμένο ορθολογικό έλεγχο. Δουλεύουμε σε ομάδες-πράγματι, πολλοί ασκούν κριτική στον χρηματοπιστωτικό τομέα για τη «νοοτροπία κοπαδιού» που τον χαρακτηρίζει όταν ακολουθεί επενδυτικές τάσεις. Πολλές, ίσως οι περισσότερες από τις επιλογές που κάνουμε είναι ενστικτώδεις ή αποτελούν το φυσικό αποτέλεσμα πολλών χρόνων κοινωνικής πίεσης, αντί να προκύπτουν από ορθολογικό υπολογισμό. Είμαστε πράγματι τόσο ορθολογικοί και τόσο εγωιστές όσο μας φαντάζονται οι ερευνητές της δημόσιας επιλογής;

Επίσης: αφορά καν η πολιτική ορθολογικά άτομα που συναλλάσσονται με στόχο να ωφελήσουν τον εαυτό τους; Ή αφορά πραγματικά την εξουσία μέσω της οποίας διαφορετικά άτομα και ομάδες προσπαθούν να υποχρεώσουν τους άλλους να συμμορφωθούν με τις επιθυμίες τους; Οι ερευνητές της δημόσιας επιλογής λένε ότι είναι το πρώτο-ή τουλάχιστον ότι το δεύτερο είναι συνέπεια του πρώτου-αλλά εστιάζουν μεγάλο μέρος της προσοχής τους στο δεύτερο, εξερευνώντας τη δύναμη των πλειοψηφιών και των συγκεντρωμένων ομάδων συμφερόντων.

Το ερώτημα γιατί τα υποτίθεται ορθολογικά άτομα μπαίνουν στον κόπο να ψηφίσουν παραμένει εδώ συναφές, αφού κάθε μεμονωμένη ψήφος είναι εξαιρετικά απίθανο να κρίνει μια ψηφοφορία, αλλά ακόμα και αν το έκανε, οι συνέπειες για τον μεμονωμένο ψηφοφόρο θα ήταν εξαιρετικά αβέβαιες. Χρειαζόμαστε άραγε κάποια βαθύτερη προσέγγιση από εκείνη που μπορεί να μας προσφέρει η οικονομική προσέγγιση, κάτι βασισμένο στην ανθρώπινη κοινωνική ψυχολογία;

Ως απάντηση, οι ερευνητές της δημόσιας επιλογής θα υποστήριζαν ότι δεν έχει σημασία πώς και από που ακριβώς προκύπτουν τα ανθρώπινα κίνητρα. Το σημαντικό είναι ότι έχουμε αξίες και κίνητρα και επιθυμίες, και ότι επιδιώκουμε να τις μεγιστοποιήσουμε, όποιες και αν είναι. Μπορεί να θέλουμε να είμαστε

μέρος του πλήθους, μπορεί να επιδιώκουμε να βοηθήσουμε τους συνανθρώπους μας, μπορεί να προσπαθούμε να ζήσουμε με τιμή ή να έχουμε αναρίθμητες άλλες ευγενείς φιλοδοξίες. Όταν κινηγάμε αυτούς τους στόχους, υπηρετούμε στην πραγματικότητα τις δικές μας επιθυμίες, τα δικά μας συμφέροντα. Μπορεί κάλλιστα να γίνουμε φτωχότεροι μέσω φιλανθρωπικών δωρεών προς εκείνους που έχουν ανάγκη· αλλά και πάλι θεωρούμε ότι είμαστε σε καλύτερη κατάσταση γιατί το κάναμε. Οι ερευνητές της δημόσιας επιλογής υποστηρίζουν επίσης ότι είναι σφύρον να θεωρούμε ότι το ατομικό συμφέρον αποτελεί κινήτήριο παράγοντα εντός του πολιτικού συστήματος, όχι ότι είναι το κίνητρο όλων των ανθρώπων, σε όλες τις καταστάσεις, κάθε στιγμή.

Συνταγματικά ζήτηματα

Και άλλα ερωτήματα παραμένουν. Αν οι πολιτικοί (και ως προς αυτό οι ψηφοφόροι) επιδιώκουν πραγματικά το ατομικό τους συμφέρον, υπάρχει κάποιο σύνολο συνταγματικών κανόνων για να τους περιορίζει και να ευθυγραμμίζει τα συμφέροντά τους με εκείνα του κοινού; Ο Μπιουκάναν υποστηρίζει ότι υπάρχουν πολλά σωστά στο αμερικανικό σύνταγμα-όπως η διαίρεση των εξουσιών μεταξύ δύο νομοθετικών σωμάτων, ενός προέδρου και μιας δικαστικής εξουσίας, ή ο κανόνας ειδικής πλειοψηφίας για την υπέρβαση του προεδρικού βέτο από τη νομοθετική εξουσία και για τις αναθεωρήσεις του συντάγματος. Ακόμα και έτσι, η αμερικανική πολιτική βρήκει από αλληλοϋποστήριξη και προσοδοθηρία, ενώ ο ρόλος και οι εξουσίες των νομοθετών και των δημόσιων λειτουργών εξακολουθούν να επεκτείνονται. Αυτό, με τα λόγια του Μπιουκάναν, είναι περισσότερο μια «συνταγματική αναρχία» παρά ένα περιορισμένο κράτος.

Κάποιοι κριτικοί διατυπώνουν πιο γενικούς προβληματισμούς για την εστίαση της Σχολής της Βιρτζίνια στα συντάγματα. Ακόμα και το αμερικανικό σύνταγμα δεν είναι ζήτημα ομόφωνης συμφωνίας. Μπορούμε πραγματικά να υπονοήσουμε ότι άνθρωποι που ποτέ δεν το ψήφισαν συναινούν κατά κάποιον τρόπο σιωπηρά σε αυτό; Η θλιβερή αλήθεια είναι ότι ένας πληθυσμός θα ανευθεί ποικίλες πολιτικές αδικίες για εκ-

πληκτικά μεγάλο χρονικό διάστημα. Η κοινωνική πίεση της συμμόρφωσης, και ίσως η ισχύς της εξουσίας, παραμένει δυνατή. Θα χρειαζόταν ίσως μια επανάσταση για να ξεφύγουμε από τη συνταγματική αναρχία, αλλά οι υφιστάμενες ελίτ δεν έχουν σίγουρα κανένα συμφέρον να την οδηγήσουν, ενώ τα διασκορπισμένα συμφέροντα του κοινού εν γένει σημαίνουν ότι μπορεί να μην δοθεί το έναυσμα για μεταρρυθμίσεις.

Επίσης, οι άνθρωποι που θα προσπαθούσαν να ξεφύγουν από την κατάσταση της αναρχίας θα ανησυχούσαν τόσο για την εκχώρηση εξουσιών στο κράτος όσο υποδηλώνουν οι θεωρητικοί του συντάγματος που ανήκουν στη Σχολή της Βριτζίνια; Μήπως θα ήταν στην πραγματικότητα πρόθυμοι να πάρουν το ρίσκο της εκμετάλλευσής τους κάποια στιγμή στο μέλλον προκειμένου να αποκομίσουν τα μεγάλα και προφανή οφέλη της συλλογικής δράσης;

Αυτά είναι ζητήματα στην επίλυση των οποίων βοηθούν σήμερα τα πειραματικά οικονομικά. Για παράδειγμα, υπάρχει η φημισμένη θεωρία του Τζον Ρολς [John Rawls] ότι αν οι άνθρωποι έπρεπε να επιλέξουν μια κοινωνική οργάνωση χωρίς να γνωρίζουν τη θέση τους σε αυτή, θα επέλεγαν εκείνη με το υψηλότερο ελάχιστο εισόδημα αντί του ρίσκου να ζήσουν σε ακραία φτώχεια. Ωστόσο, πειράματα του Νόρμαν Φρόλιχ [Norman Frohlich] και άλλων το 1987 έδειξαν ότι οι φοιτητές ποτέ δεν επέλεγαν αυτή την οργάνωση: είναι πολύ πιο πιθανό να προτιμήσουν μια κοινωνία στην οποία τα μέσα εισοδήματα μεγιστοποιούνται-αν και με κάποιο κάποιο κατώτατο όριο, πολύ χαμηλό όμως. Με άλλα λόγια, είναι πρόθυμοι να πάρουν τουλάχιστον κάποιο ρίσκο αναφορικά με το μέλλον τους. Επομένως, σε αντίθεση με τους Μπιουκάναν και Τούλακ, μήπως θα ήταν οι άνθρωποι πρόθυμοι να πάρουν κάποια ρίσκα και στις συνταγματικές συμφωνίες;

Επιδιώκει η δημόσια επιλογή το δικό της ατομικό συμφέρον;

Μια άλλη κριτική που έχει γίνει στους υποστηρικτές της δημόσιας επιλογής είναι ότι και οι ίδιοι φέρνουν το δικό τους ατομικό συμφέρον στον κλάδο. Πολλοί ερευνητές της δημόσιας επι-

λογής-ο Τζέιμς Μ. Μπιουκάναν, ο Γουίλιαμ Α. Νίσκανεν και ο Γκόρντον Τούλακ της Σχολής της Βιρτζίνια, ο Γκάρνι Σ. Μπέκερ και ο Τζορτζ Τζ. Στίγκλερ του Σικάγο, για να αναφέρουμε μόνο λίγους-θα θεωρούσαν τον εαυτό τους φιλελεύθερο (με την ευρωπαϊκή, παρά με τη αμερικανική έννοια). Μήπως λοιπόν οι περιορισμοί του κράτους που προτείνουν είναι απλά σύμπτωμα της δικής τους αντιπάθειας για την κρατική εξουσία;

Η απάντησή τους θα ήταν απλή. Οι ερευνητές της δημόσιας επιλογής έχουν επίγνωση ότι οι αγορές δεν είναι τέλειες· αλλά η δημόσια επιλογή αποκαλύπτει ότι η κρατική δράση υποφέρει και εκείνη από θεμελιώδεις αδυναμίες. Είναι αρκετά εύκολο να αποδειχθεί ότι το τελικό αποτέλεσμα του πλειοψηφικού κανόνα, της παρουσίας ομάδων συμφερόντων, της προσοδοθηρίας και όλων των άλλων είναι η δημιουργία ενός δημόσιου τομέα αναποτελεσματικά μεγάλου. Αυτό δεν είναι μια πολιτική δόλωση αλλά ένα πρακτικό και οικονομικό γεγονός. Ο στόχος τους, θα έλεγαν, είναι μόνο να το εξηγήσουν· και σε κάποιες περιπτώσεις να προτείνουν θεσμικές αλλαγές που θα μπορούσαν να βοηθήσουν στη διόρθωσή του.

Η Σχολή του Σικάγο, ιδίως, εστιάζει περισσότερο στα καθαρά οικονομικά του κράτους. Αναλύει τα ζητήματα δημόσιας επιλογής με όρους καθαρής μικροοικονομικής θεωρίας-εφαρμόζοντας τα εργαλεία της νεοκλασικής θεωρίας των τιμών, της ανάλυσης του σημείου ισορροπίας και της ορθολογικής επιλογής. Αποφεύγει τις αξιακές κρίσεις για τη φύση των διαδικασιών λήψης αποφάσεων, βλέποντας αντιθέτως το κράτος ως «πολιτική αγορά» μέσω της οποίας ορθολογικοί, αποβλέποντες στο ατομικό τους συμφέρον, «οικονομικοί» δρώντες κυνηγούν τα δικά τους συμφέροντα και επιδιώκουν την ανακατανομή του πλούτου στην κοινότητα. Βλέπει τις αποφάσεις πολιτικής, για παράδειγμα, ως την «τιμή» που ισορροπεί την προσφορά κυβερνητικών νόμων και ρυθμίσεων με τη «ζήτηση» για αυτές από το κοινό. Ρωτά πόσο καλά λειτουργούν αυτές οι αγορές και σε ποιο βαθμό είναι τεχνικά αποδοτικές. Αν οι άνθρωποι θέλουν να προστατέψουν τις δουλειές στον αγροτικό τομέα, για παράδειγμα, είναι οι αγροτικές επιδοτήσεις ένας αποδοτικός τρόπος

για να το πετύχουν; Σε ποιο βαθμό επιτυγχάνουν οι ομάδες συμφερόντων να κατευθύνουν πόρους προς τον εαυτό τους;

Αυτή η εφαρμογή των καθαρών μικροοικονομικών στα ζητήματα της δημόσιας επιλογής έχει οδηγήσει τους ερευνητές του Σικάγου, όπως τον Γκάρνι Μπέκερ, στην εφαρμογή της ίδιας ανάλυσης σε συναφή ζητήματα πολιτικής όπως τα οικονομικά του εγκλήματος, της εκπαίδευσης, της οικογένειας, της μετανάστευσης και του αλτρουισμού, με ενδιαφέροντα και κάποτε αναπάντεχα αποτελέσματα.

Γενικά, τα συμπεράσματα της Σχολής του Σικάγου δεν απέχουν συνήθως πολύ από εκείνα της Σχολής της Βιρτζίνια, αν και μπορεί να είναι δυσκολότερο να αποδοθεί η κατηγορία του ατομικού συμφέροντος στους ηγέτες της Σχολής του Σικάγου, καθώς η σχολή απορρίπτει την ιδεολογία και προσπαθεί να είναι ψυχρά επιστημονική. Αν υπάρχει, ωστόσο, κάποια κριτική που θα μπορούσε να γίνει σε αυτή τη σχολή είναι ότι πολλές από τις παραδοχές της—ότι η δημιουργία συνασπισμών είναι εύκολη, ότι ο λαθρεπιβατισμός μπορεί να περιοριστεί, ή ότι οι ομάδες συμφερόντων εργάζονται αποδοτικά—είναι υπερβολικά αφηρημένες. Μοιάζουν—οκόπιμα—με τις παραδοχές του «τέλειου ανταγωνισμού» στα οικονομικά: γνωρίζουμε ότι αυτός ο τέλειος κόσμος δεν μπορεί ποτέ να υπάρξει, αλλά η επεξεργασία των αρχών του μας παρέχει παρ' όλα αυτά κάποια ενδιαφέροντα και χρήσιμα ευρήματα. Το πρόβλημα προκύπτει όταν οι άνθρωποι συγχέουν την αφηρημένη θεωρία με την πραγματικότητα. Για παράδειγμα, ενώ οι επιστήμονες οικονομολόγοι μπορεί να βλέπουν τη αγορά ψήφων και την εξαγορά ανθρώπων ως αρκετά όμοιες και εξίσου αποδοτικές οικονομικά, το κοινό εν γένει θα έβρισκε την υπόνοια της ανοιχτής δωροδοκίας για ψήφους βαθιά σοκαριστική.

12. ΣΗΜΕΡΙΝΟΙ ΚΑΙ ΜΕΛΛΟΝΤΙΚΟΙ ΟΡΙΖΟΝΤΕΣ

Η «δεύτερη γενιά» ερευνητών της δημόσιας επιλογής υπέβαλε τις ιδέες της «πρώτης γενιάς» των Ντάνκαν Μπλακ, Γκόρντον Τούλακ, Άντονι Ντάουνς, Μάνκουρ Όλοσον, Τζέιμς Μπουκάναν, Γκόρντον Τούλακ και Γουίλιαμ Χ. Ράικερ σε βαθύτερο έλεγχο, εξετάζοντάς τες έναντι μιας ευρύτερης γκάμας παραδοχών και πολιτικών συστημάτων. Μια κατεύθυνση της έρευνας ήταν να εξεταστεί προσεκτικότερα πώς οι ατομικές γνώμες των ψηφοφόρων θα μπορούσαν να «αθροίζονται» καλύτερα σε κάποια συλλογική απόφαση η οποία θα αντανακλούσε αληθινά αυτές τις ατομικές απόψεις.

Συγκεκριμένα, η προσοχή εστιάστηκε στο πώς να καταστεί η διαδικασία «απρόσβλητη από τη στρατηγική», με άλλα λόγια, πώς να μην επιτρέπεται σε ομάδες ψηφοφόρων να χειραγωγούν το αποτέλεσμα ψευδόμενοι για τις αληθινές προτιμήσεις τους και ψηφίζοντας τακτικά και όχι ειλικρινά. Κάτι τέτοιο είναι σημαντικό τόσο για τους δημοκράτες, για τους οποίους η σκέψη μιας τέτοιας χειραγώγησης από τα οργανωμένα συμφέροντα είναι δυσάρεστη, όσο και για τους πολιτικούς επιστήμονες και τους πολιτικούς, οι οποίοι δεν μπορούν να γνωρίζουν κατά πόσον μια συλλογική επιλογή αντανακλά πραγματικά τις γνώμες των ψηφοφόρων, εκτός και αν οι ψηφοφόροι τις εκφράσουν ειλικρινά.

Ένα θεώρημα των Άλαν Γκίμπαρντ [Allan Gibbard] και Μαρκ Σάτερθγουεϊτ [Mark Satterthwaite], ωστόσο, υπέδειξε ότι οι δημοκρατικές εκλογές είναι πάντα ευάλωτες στη στρα-

τηγική ψήφο. Και εξακολουθεί να υπάρχει το πρόβλημα των συστημάτων ένα άτομο-μια ψήφος, όπως στο παράδειγμα του πρόβατου με τους δύο λύκους, τα οποία δεν αποκαλύπτουν το σθένος των αισθημάτων μεμονωμένων ψηφοφόρων. Έτσι, η προσοχή στράφηκε στο τι είδους σύστημα θα μπορούσε να αποκαλύπτει τις αληθινές προτιμήσεις των ανθρώπων, αυτό που οι ερευνητές της δημόσιας επιλογής αποκαλούν αποκάλυψη της ζήτησης.

Ο Έντουαρντ Χ. Κλαρκ [Edward H. Clarke] και ο Θίοντορ Γκρόουβς [Theodore Groves] υποστήριξαν ότι ένας τρόπος για να αποκαλύπτεται το αληθινό σθένος των επιθυμιών των ανθρώπων θα ήταν η επιβολή ενός «φόρου κινήτρου», ίσου με τα κόστη που οι αποφάσεις τους θα φόρτωναν στους άλλους. Κάτι τέτοιο θα υποχρέωνε τους λύκους να λάβουν υπόψη το αποτέλεσμα των αποφάσεών τους στο πρόβατο. Ο Ντένις Κ. Μιούλερ [Dennis C. Mueller] επινόησε μια εκλογική διαδικασία τριών βημάτων για να αποκαλύπτονται οι πραγματικές προτιμήσεις των ανθρώπων. Και διάφορες μαθηματικές και πρακτικές προτάσεις έχουν γίνει και έχουν ελεγχθεί, όπως οι διαφορετικοί εκλογικοί γύροι του τύπου των γαλλικών ή αμερικανικών προεδρικών εκλογών. Αυτή η έρευνα θέτει και άλλα ενδιαφέροντα ερωτήματα, όπως σε ποιο βαθμό οι ψηφοφόροι είναι ορθολογικοί και κατά πόσον προσαρμόζονται στην παρελθούσα εκλογική τους εμπειρία, ή είναι πράγματι απληροφόρητοι και μυωπικοί.

Από την άλλη, μελέτες στη δημόσια επιλογή της δεκαετίας του 1980 υπέδειξαν ότι το δικομματικό σύστημα στο οποίο εστίαζαν οι ερευνητές της πρώτης γενιάς παράγει στην πραγματικότητα συλλογικές αποφάσεις που αντανakλούν τις προτιμήσεις των ψηφοφόρων μάλλον καλύτερα από όσο είχε υποτεθεί. Ο λόγος είναι ότι ο ανταγωνισμός μεταξύ των κομμάτων, όπως ο ανταγωνισμός στην αγορά, οδηγεί τα κόμματα να τροποποιούν τις θέσεις τους και να παρουσιάζουν πλατφόρμες πολιτικής που είναι πραγματικά ελκυστικές σε μεγάλα τμήματα του κοινού.

Παρ' όλα αυτά, πολλά από τα πολιτικά συστήματα στον κόσμο είναι πολυκομματικά, στα οποία ο σχηματισμός κυβέρ-

νσης εξαρτάται από τη σύσταση ενός συνασπισμού διαφορετικών κομμάτων. Έτσι, η προσοχή των ερευνητών «δεύτερης γενιάς», με πρωτοπόρα τη Σχολή του Ρότσεστερ, εστιάστηκε περισσότερο στον τρόπο με τον οποίο τα κόμματα σχηματίζουν συνασπισμούς και στο πόσο πολύ αυτοί οι συνασπισμοί είναι πιθανό να αντέξουν. Αυτά τα ερωτήματα οδήγησαν στην ιδέα του Γουίλιαμ Χ. Ράικερ για τον ελάχιστο νικηφόρο συνασπισμό και ακολούθως στην πρόταση ότι τα μεγάλα κεντρώα κόμματα, όντας ουσιώδη για κάθε συνασπισμό, μπορούν και συχνά επιλέγουν να σχηματίζουν κυβερνήσεις μειοψηφίας, οι οποίες στηρίζονται σε εκλογικές συμφωνίες ανά ζήτημα παρά σε επίσημες συμπράξεις.

Πιο πρόσφατα, στο βιβλίο του Τελειοποιώντας το Κοινοβούλιο [Perfecting Parliament] ο Ρότζερ Κόνγκλετον [Roger Congleton] ιχνηλατεί την ιστορία των νομοθετικών σωμάτων σε έξι μεγάλες χώρες, εξηγώντας τη σημασία του ατομικού συμφέροντος, των κοινωνικών ιδεών, της θρησκείας και της υφιστάμενης κατάστασης των θεσμών, της εξουσίας και των σχέσεων για τον καθορισμό της ανάπτυξης των εκλογικών και νομοθετικών κανόνων. Είναι σαφές ότι οι περισσότερες χώρες απέχουν πολύ από το ορθολογικό είδος των συνταγματικών ρυθμίσεων που πρότειναν οι Μπιουκάναν και Τούλακ.

Επανεξέταση παλιών ιδεών

Εκτός του να οδηγήσει τη δημόσια επιλογή σε νέους τομείς όπως τα πολυκομματικά συστήματα, η δεύτερη γενιά έχει αρχίσει να ξετάζει κάποιες από τις θεμελιώδεις έννοιες του κλάδου, φτάνοντας μερικές φορές κοντά στην ανατροπή τους.

Πρακτικές έρευνες έχουν εγείρει αμφιβολίες για την αρχή του μέσου ψηφοφόρου, για παράδειγμα. Φαίνεται ότι τα κόμματα όντως τείνουν να είναι ελαφρώς πιο κεντρώα στην τοποθέτησή τους λίγο πριν τις εκλογές. Αλλά τα κόμματα δεν σπεύδουν απλά να υποστηρίξουν οτιδήποτε πιστεύουν ότι θα μπορούσε να προσελκύσει τους κεντρώους ψηφοφόρους. Άλλωστε, μπορεί να έχουν χρόνια ιδεολογίας και ιστορίας

πίσω τους, για να μην αναφέρουμε ότι έχουν ένα παγιωμένο σώμα πολιτικής για να διατηρήσουν. Οι δικόι τους ακτιβιστές θα αντισταθούν σε κάθε νέρωμα αυτής της ατζέντας, στη δημιουργία της οποίας βοήθησαν· και το εκλογικό σώμα μπορεί επίσης να απορρίψει μια απότομη μετακίνηση προς το κέντρο, ως οπορτουνισμό στερούμενο αρχών.

Η απλή θεωρία του μέσου ψηφοφόρου χάνει επίσης κάποια από την αξία της στο πλαίσιο της πολυκομματικής πολιτικής, των σύνθετων και αλληλένδετων ζητημάτων, των νομοθετικών συστημάτων δύο σωμάτων και των μεγάλων και ποικιλόμορφων εκλογικών σωμάτων. Καθώς η δημόσια επιλογή εφαρμόζεται σε μια διευρυνόμενη γκάμα πολιτικών συστημάτων, η απλή θεωρία χάνει και πάλι την κεντρική σημασία της.

Μια άλλη ιδέα που έχει επανεξεταστεί είναι το πρόβλημα του «λαθρεπιβάτη» που χρησιμοποιείται για να δικαιολογήσει την υποχρεωτική παροχή δημόσιων αγαθών. Πρόσφατη έρευνα στη δημόσια επιλογή υποδεικνύει ότι ενώ οι άνθρωποι όντως επιδίδονται στον λαθρεπιβατισμό, το κάνουν πολύ λιγότερο από όσο θα υποθέταμε. Ίσως οι άνθρωποι είναι περισσότερο ανιδιοτελή, κοινωνικά και συνεργατικά όντα από όσο τους πιστώνουμε. Αλλά αυτό μπορεί εξίσου να συνιστά μία ακόμα αμφισβήτηση του αυστηρού ατομισμού και του ατομικού συμφέροντος που αποτέλεσαν το ίδιο το θεμέλιο της σκέψης στη δημόσια επιλογή.

Συζητήσεις δεύτερης γενιάς

Η δεύτερη γενιά στοχαστών της δημόσιας επιλογής περιελάμβανε προσωπικότητες όπως ο Γουίλιαμ Α. Νίσκανεν και ο Τζορτζ Τζ. Στίγκλερ. Άλλος ένας ήταν ο Ντένις Κ. Μιούλερ, ο οποίος διερεύνησε πώς οι υψηλόβαθμοι πολιτικοί και δημόσιοι λειτουργοί χρησιμοποιούν την εσωτερική τους γνώση για να προωθούν τις δικές του ατζέντες και να μεγαλώνουν τις αυτοκρατορίες τους εις βάρος του κοινού-επισημαίνοντας ότι οι διοικήσεις των εταιρειών κάνουν το ίδιο εις βάρος των μετόχων τους. Η απαισιοδοξία που μοιράζονταν αυτοί οι συγγραφείς με

την πρώτη γενιά έχει αμφισβητηθεί, ωστόσο, από κάποιους πρόσφατους ερευνητές.

Για παράδειγμα, η άποψη του Νίσκανεν ότι είναι αδύνατο για τους νομοθέτες να ελέγχουν τους γραφειοκράτες έχει αμφισβητηθεί: οι νομοθετικές επιτροπές έχουν αποδείξει μερικές φορές ότι είναι πολύ καλά ενημερωμένες για τις υπηρεσίες τους, υποδεικνύοντας ότι οι ευρείς έλεγχοι μπορεί να είναι αρκετοί για να περιορίζουν τη γραφειοκρατία.

Η εξίσου απαισιόδοξη άποψη του Στίγκλερ-ότι οι ρυθμιστικές αρχές δεν καταλαμβάνονται απλά από καλά οργανωμένες ομάδες ειδικών συμφερόντων αλλά στην πραγματικότητα δημιουργούνται σε μεγάλο βαθμό για δικό τους όφελος-έχει επίσης δεχθεί πυρά τα τελευταία χρόνια. Ο « τρίτης γενιάς » συνάδελφος του Στίγκλερ από το Σικάγο Γκάρρι Σ. Μπέκερ υποστήριξε ότι οι μεγάλες, διασκορπισμένες ομάδες έχουν στην πραγματικότητα πολύ μεγαλύτερη εκλογική δύναμη από όση υπέθεταν ο Στίγκλερ (και ίσως ο Όλσον). Στο μεταξύ, ο εκπαιδευμένος στο Σικάγο οικονομολόγος Τζέιμς Κ. Γουίλσον [James Q. Wilson] υπέδειξε ότι ο συνδυασμός συγκεντρωμένων οφελών και διασκορπισμένου κόστους που κάνει τους ρυθμιστικούς θεσμούς ώριμους για αρπαγή είναι, στην πραγματικότητα, απλά μια ειδική περίπτωση μεταξύ διαφόρων άλλων συνδυασμών που είναι θεωρητικά δυνατοί. (Ωστόσο, ενώ αυτό είναι θεωρητικά αληθές, η περίπτωση της θεσμικής κατάληψης παραμένει εκείνη που προβληματίζει περισσότερο τους δημοκράτες.)

Ο Βίνσεντ Όστρομ [Vincent Ostrom], ένας άλλος στοχαστής της δεύτερης γενιάς αναζήτησε μια διέξοδο από την κυρίαρχη απαισιοδοξία της δημόσιας επιλογής εξετάζοντας τον τρόπο με τον οποίο η συλλογική λήψη αποφάσεων θα μπορούσε να βελτιωθεί με το μοίρασμα της διαδικασίας μεταξύ διαφορετικών κέντρων.

Ένα τέτοιο μοίρασμα είναι παρόμοιο με τον ανταγωνισμό στον τομέα της αγοράς, ο οποίος θεωρείται γενικά ότι παράγει καλύτερα αποτελέσματα από την μονοπωλιακή παροχή. Ο Όστρομ υποστηρίζει ότι η « πολυκεντρική » λήψη αποφάσεων βελτιώνει την ποιότητα και τη σταθερότητα των συλ-

λογικών επιλογών και είναι καλύτερα συντονισμένη με την εγγενή ποικιλομορφία του πληθυσμού.

Σύνορα τρίτης γενιάς

Ο Γκάρι Σ. Μπέκερ και οι συνάδελφοί του στη Σχολή του Σικάγου έχουν επιχειρήσει να εμβαθύνουν στην καθαρή θεωρία των οικονομικών της πολιτικής. Βλέπουν την πολιτική ως μια «αγορά» στην οποία εξισορροπούνται διαφορετικές πολιτικές απαιτήσεις, όπως εξισορροπούνται στις εμπορικές αγορές οι απαιτήσεις για αγαθά και υπηρεσίες.

Ωστόσο, ερευνητές της Σχολής της Βιρτζίνια όπως ο Τσαρλς Κ. Ρόουλι [Charles K. Rowley]-ο οποίος έχει ξεχωρίσει για το έργο του επάνω στη σημασία του περιορισμένου κράτους-ασκούν κριτική σε αυτή την προσέγγιση ως μια αφηρημένη άποψη η οποία υπερασπίζεται πολλούς θεσμούς (όπως το αμερικανικό δίκαιο περί αδικοπραξιών και οι μακροπρόθεσμοι εμπορικοί φραγμοί) ως «οικονομικώς αποδοτικούς», ενώ στην πραγματικότητα δεν είναι πολιτικά υπερασπίσιμοι.

Άλλοι, όπως ο Μπρούνο Σ. Φρέι [Bruno S. Frey] υποστηρίζουν ότι υπάρχουν περισσότερα στην πολιτική ζωή από απλούς οικονομικούς παράγοντες και ότι μη οικονομικά κίνητρα όπως η αυτοεκτίμηση έχουν κρίσιμη σημασία. Πράγματι, ο Μπάρι Γουάινγκαστ [Barry Weingast] έχει σχεδόν αντιστρέψει την προσέγγιση του Σικάγου, εξερευνώντας το πώς πολιτικές εκτιμήσεις διαμορφώνουν τη φύση των εμπορικών αγορών.

Στο μεταξύ, άλλοι ερευνητές τρίτης γενιάς έχουν οδηγήσει τη δημόσια επιλογή σε ενδιαφέροντες νέους δρόμους. Ο Ρόμπερτ Ντ. Τόλισον [Robert D. Tollison], για παράδειγμα, έχει δείξει πώς η ανάδυση του κοινοβουλίου τον ύστερο μεσαίωνα οδήγησε στην παρακμή των μονοπωλίων, γιατί η δημιουργία τους απαιτούσε πλέον την πλειοψηφία στο κοινοβούλιο, όχι απλά τη συναίνεση του μονάρχη. Και από το γεγονός αυτό μπορεί ίσως να αντληθούν μαθήματα για τους θεσμούς μας σήμερα.

Θεωρία των παιγνίων

Μια ιδιαίτερα γόνιμη πρόσφατη πτυχή της δημόσιας επιλογής είναι η θεωρία των παιγνίων, ιδίως εκείνη που είναι γνωστή ως εξελικτική θεωρία των παιγνίων. Η θεωρία των παιγνίων εξερευνά το τι κάνουν οι άνθρωποι όταν οι επιλογές τους εξαρτώνται κρίσιμα από τις πράξεις άλλων. Το κλασικό παράδειγμα είναι το δίλημμα του φυλακισμένου, στο οποίο δύο φυλακισμένοι ομολογούν γιατί ο καθένας τους φοβάται ότι θα τιμωρηθεί αυστηρότερα αν μείνει σιωπηλός αλλά ο άλλος μιλήσει και τον εμπλέξει.

Αυτό το είδος συλλογιστικής είναι ιδιαίτερα συναφές σε εκλογικές καταστάσεις, ιδίως εκείνες στις οποίες οι άνθρωποι μπορεί να προσπαθούν να προβλέψουν πώς θα ψηφίσουν οι άλλοι και κατόπιν να ψηφίσουν στρατηγικά ώστε να βελτιώσουν τις πιθανότητες επιτυχίας των υποψήφιων ή των αποτελεσμάτων της αρεσκείας τους, ή να αποτρέψουν την επιτυχία άλλων. Κατανοώντας τον τρόπο με τον οποίο οι άνθρωποι «παίζουν» με τις επιλογές που έχουν μπροστά τους, μπορεί να είμαστε σε θέση να σχεδιάζουμε συστήματα τα οποία θα αποκαλύπτουν τις πραγματικές προτιμήσεις τους και άρα θα οδηγούν σε ένα αποτέλεσμα που είναι περισσότερο συντονισμένο με τις πραγματικές επιθυμίες του κοινού και δεν μπορεί να χειραγωγηθεί τόσο εύκολα από οργανωμένες ομάδες συμφερόντων.

Υπάρχει μια ακόμα συναρπαστική χρήση για τη θεωρία των παιγνίων. Ο Πίτερ Όρντεσσοκ [Peter Ordeshook]-ο οποίος εκπαιδεύτηκε στο Ρότσεστερ και ήταν ένας από τους συν-συγγραφείς του Γουίλιαμ Χ. Ράικερ-τη χρησιμοποιεί για τον εντοπισμό της εκλογικής νοθείας, εστιάζοντας ιδιαίτερα στις νέες δημοκρατίες του πρώην σοβιετικού μπλοκ.

Προχωρώντας πέρα από την καθαρή θεωρία των εκλογικών παιγνίων, οι οικονομολόγοι έχουν βρει ιδιαίτερα γόνιμη τη διεξαγωγή πρακτικών πειραμάτων επάνω στο πώς συμπεριφέρονται οι πραγματικοί άνθρωποι όταν αντιμετωπίζουν επιλογές όπως εκείνες στις εκλογές και την πολιτική. Ο νομπελίστας Βέρνον Σμιθ, για παράδειγμα, έκανε πειράματα για να δει πώς θα μπορούσαν να αποκαλύπτονται οι πραγματικές προτιμήσεις

των ανθρώπων όταν ομάδες έρχονται αντιμέτωπες με επαναλαμβανόμενες επιλογές αντί με εκλογές μια κι έξω, οι οποίες τους επιτρέπουν να βλέπουν πώς συμπεριφέρονταν πραγματικά οι άλλοι όταν τους ζητείται να ψηφίσουν. Ο Σμιθ ανακάλυψε ότι οι φοιτητές που συμμετείχαν στο πείραμα έτειναν όντως να φτάνουν σε συμβιβασμούς που βελτιώναν τη θέση όλων χωρίς να χειροτερεύουν τη θέση κάποιων-το κατά Παρέτο βέλτιστο που ονειρεύονται οικονομολόγοι και κοινωνικοί επιστήμονες. Αυτό το εύρημα υποδηλώνει ότι μπορεί να υπάρχει κάποια αρετή στα εκλογικά συστήματα που εξαρτώνται από επαναλαμβανόμενους εκλογικούς γύρους. Τα πειράματα επίσης υποδεικνύουν ότι είναι πράγματι δυνατό να φτάνουμε σε ομόφωνες επιλογές σε τέτοιες καταστάσεις, ένα εύρημα που θα έπρεπε να ενθαρρύνει του θεωρητικούς του συντάγματος της Σχολής της Βιρτζίνια.

Μελλοντικές δυνατότητες

Η ανάπτυξη και ανάπτυξη ποικιλόμορφων νέων δημοκρατιών έχει δώσει στη δημόσια επιλογή μια νέα σημασία, καθώς νέα έθνη αναζητούν στα ευρήματά της μαθήματα για το πώς θα έπρεπε να κατασκευάσουν τα δικά τους συνταγματικά, νομοθετικά και εκλογικά συστήματα. Στην πορεία, η δημόσια επιλογή υποχρεώθηκε να επεκταθεί έξω από τα παραδοσιακά δικομματικά, πλειοψηφικά μοντέλα των ΗΠΑ και του Ηνωμένου Βασιλείου που ήταν οικεία στους θεμελιωτές της και να πραγματευτεί ένα πολύ ευρύτερο φάσμα διαφορετικών συστημάτων.

Οι παγιωμένες δημοκρατίες έχουν επίσης αντλήσει μαθήματα από τη δημόσια επιλογή. Υπάρχει μεγαλύτερη αναγνώριση των ιδιωτικών συμφερόντων των νομοθετών και των γραφειοκρατών, καθώς και της ανάγκης να περιοριστούν. Τέτοιες πολιτικές γίνονται ολοένα πιο κοινές: νομοθεσίες με ρήτρες λήξης ισχύος για να περιορίζεται η διάρκεια ζωής των δημόσιων υπηρεσιών και προγραμμάτων, ιδιωτικοποιήσεις και απορρυθμίσεις, φορολογική απλοποίηση, ανταγωνισμός μεταξύ και εντός των δημόσιων υπηρεσιών, δοκιμές αγοράς για δημόσιες παροχές, συνταγματικά πλαφόν στον δημόσιο δανεισμό και άλλα μέτρα.

Καθώς μετακινείται η προσοχή πέραν των παραδοσιακών αμερικανικών και βρετανικών συστημάτων, οι ερευνητές της δημόσιας επιλογής έχουν εμβαθύνει περισσότερο στον τρόπο λειτουργίας μηχανισμών όπως η αναλογική αντιπροσώπευση, οι πολυεδρικές περιφέρειες και τα συστήματα των κομματικών καταλόγων. Επίσης, υπάρχει μεγαλύτερη εξερεύνηση των διαφορετικών νομοθετικών δομών, των διαφορετικών κοινοβουλευτικών κανόνων, του ρόλου του κόμματος ή της εθνικής ηγεσίας στον καθορισμό της ατζέντας και πολλών άλλων ζητημάτων. Το ευρύ συμπέρασμα ότι ο σχεδιασμός των πολιτικών συστημάτων έχει αποφασιστική σημασία για τις συλλογικές αποφάσεις που λαμβάνονται, παραμένει· αλλά τώρα γνωρίζουμε τουλάχιστον πόσο καθολικά αληθές είναι.

ΓΛΩΣΣΑΡΙΟ

Αλληλοϋποστήριξη

Ανταλλαγή ψήφων για αμοιβαίο όφελος. Υπάρχουν δυο είδη: ρητή αλληλοϋποστήριξη, όπως «ψήφισε το μέτρο μου να ψηφίσω το δικό σου», και υπόρρητη αλληλοϋποστήριξη, όπου οι ψηφοφόροι έρχονται αντιμέτωποι με ένα πακέτο μέτρων προσχεδιασμένο για να αντλήσει υποστήριξη από διαφορετικές ομάδες.

Δημόσιο αγαθό

Ένα αγαθό όπως ένα εθνικό πάρκο ή η άμυνα, το οποίο πολλά άτομα μπορούν να απολαύσουν ταυτόχρονα και από το οποίο είναι δύσκολο να αποκλειστούν άνθρωποι. Η παροχή τέτοιων αγαθών μπορεί να είναι ανεπαρκής λόγω του προβλήματος του λαθρεπιβάτη.

Δίλημμα του φυλακισμένου

Υποθετική περίπτωση της θεωρίας των παιγνίων με δύο φυλακισμένους που ο καθένας τους αντιμετωπίζει πιο ελαφριά τιμωρία αν ομολογήσει και εμπλέξει τον άλλο, αλλά πιο αυστηρή αν δεν ομολογήσει και τον εμπλέξει ο άλλος. Αν και οι δύο θα μπορούσαν να αποφύγουν την τιμωρία παραμένοντας σιωπηλοί, το πιο πιθανό αποτέλεσμα είναι να

ομολογήσουν και οι δύο και να εμπλέξουν ο ένας τον άλλο.

Ελάχιστος νικηφόρος συνασπισμός

Η ιδέα του Γουίλιαμ Χ. Ράικερ ότι αφού οι μεγάλοι συνασπισμοί δύσκολα διατηρούνται, οι ομάδες συμφερόντων θα επιδιώξουν να συγκροτήσουν έναν συνασπισμό αρκετά μεγάλο για να πετύχουν τους κοινούς στόχους τους, αλλά όχι μεγαλύτερο.

Θεώρημα του αδύνατου

Το συμπέρασμα του Κένεθ Τζ. Άρρου ότι όταν οι ψηφοφόροι έχουν περισσότερες από δύο επιλογές, κανένα δημοκρατικό εκλογικό σύστημα δεν γεννά συλλογικές επιλογές που αντανakλούν αληθινά τη φύση, τη συχνότητα και το σθένος των προτιμήσεων μεμονωμένων ψηφοφόρων.

Θεώρημα του μέσου ψηφοφόρου

Η υπόθεση του Ντάνκαν Μπλακ ότι σε απλά («πόσο πολύ») ζητήματα, τα πολιτικά κόμματα μετακινούν τις πολιτικές τους προτάσεις προς το κέντρο των απόψεων όπου υπάρχουν οι περισσότερες ψήφοι, αφήνοντας λίγη πραγματική επιλογή στους ψηφοφόρους. Η πρόσφατη έρευνα, ωστόσο, αμφισβητεί το πόσο ισχυρό είναι αυτό το αποτέλεσμα

Θεωρία των παιγνίων

Μαθηματική μοντελοποίηση καταστάσεων όπου οι επιλογές ενός ατόμου εξαρτώνται από τις πράξεις των άλλων, οι οποίες χρησιμοποιούνται στην προσπάθεια πρόβλεψης των πιο πιθανών αποτελεσμάτων.

Καθορίζων την ατζέντα

Κάποιο άτομο, όπως ο πρόεδρος μια επιτροπής, το οποίο μπορεί να εκμεταλλευτεί το κυκλικό παράδοξο Πέτρα, Ψαλίδι,

Χαρτί αποφασίζοντας τη σειρά με την οποία γίνεται μια ψηφοφορία.

Κίνητρο της ψήφου

Ανάλογο του «κινήτρου του κέρδους» στην εμπορική αγορά, μια φράση (από τον τίτλο ενός άρθρου του Γκόρντον Τούλακ για το ΙΕΑ το 1976) η οποία δηλώνει την κινητήρια δύναμη στην πολιτική αγορά.

Κρατική αποτυχία

Κατάσταση στην οποία η κρατική παρέμβαση μπορεί να προκαλέσει έναν λιγότερο αποδοτικό καταμερισμό πόρων από εκείνον που θα είχε προκύψει χωρίς την παρέμβαση.

Κυκλικό παράδοξο

Φαινόμενο το οποίο παρατήρησε ο Κοντορσέ, όπου, όπως στο παιχνίδι Πέτρα, Ψαλίδι, Χαρτί, δεν υπάρχει κανένας ξεκάθαρος νικητής που μπορεί να κερδίσει όλους τους άλλους.

Ορθολογική άγνοια

Η ιδέα του Άντονι Ντάουνς ότι αφού μια μεμονωμένη ψήφος είναι σχεδόν απίθανο να κρίνει μια ψηφοφορία και ότι ακόμα και αν την κρίνει η πολιτική που θα υιοθετηθεί θα έχει αβέβαια αποτελέσματα, δεν αξίζει για τους εκλογείς να δαπανήσουν χρόνο και κόπο προκειμένου να ενημερωθούν καλά για κόμματα και πολιτικές.

Ορθολογική μεγιστοποίηση

Μια κεντρική παραδοχή στα οικονομικά, ότι τα άτομα επιχειρούν να μεγιστοποιήσουν την προσωπική τους ικανοποίηση και ενεργούν σκόπιμα προς αυτή την κατεύθυνση. Αυτό δεν σημαίνει ότι οι άνθρωποι είναι πλεονέκτες ή εγωκεντρι-

κοί· η προσωπική τους ικανοποίηση μπορεί να προέλθει εν μέρει από τη βελτίωση της ζωής άλλων ανθρώπων, όπως των φίλων τους, της οικογένειάς τους, ή του ευρύτερου κοινού.

Πρόβλημα της αποκάλυψης της ζήτησης

Το πρόβλημα ότι τα περισσότερα εκλογικά συστήματα δεν μετρούν την ένταση των αισθημάτων των εκλογέων για τις προσφερόμενες επιλογές, ενώ κάποιιοι εκλογείς μπορεί να ψηφίζουν τακτικά και όχι ειλικρινά. Έτσι, το αποτέλεσμα της εκλογικής διαδικασίας μπορεί να μην αντανακλά τις αληθινές πεποιθήσεις και προτιμήσεις των εκλογέων.

Πρόβλημα του λαθρεπιβάτη

Η κατάσταση στην οποία οι άνθρωποι δεν μπορούν να αποκλειστούν από την απόλαυση των οφελών «δημόσιων» αγαθών όπως τα πάρκα ή η εθνική άμυνα, και ως εκ τούτου δεν συμβάλλουν στο κόστος τους. Αυτή η κατάσταση μπορεί να οδηγήσει στην ανεπαρκή παροχή ή στην μη παροχή τέτοιων αγαθών.

Προσοδοθηρία

Η ιδέα του Γκόρντον Τούλακ ότι οι ευνοϊκές πολιτικές αποφάσεις μπορεί να αποφέρουν μεγάλες ανταμοιβές σε συγκεκριμένες ομάδες. Έτσι, αξίζει για ομάδες συμφερόντων να δαπανούν μεγάλα ποσά χρόνου, χρημάτων και κόπου για την άσκηση πίεσης με αυτό τον σκοπό.

Στρατηγική ψήφος

Το φαινόμενο να ψηφίζουν οι εκλογείς έναν υποψήφιο ή μια επιλογή που δεν εκφράζει την αληθινή τους προτίμηση, προκειμένου να αποτρέψουν ένα ακόμα λιγότερο επιθυμητό αποτέλεσμα.

Σχολή της Βιρτζίνια

Κλάδος της δημόσια επιλογής, του οποίου πρωτοπόροι υπήρξαν ο Τζέιμς Μ. Μπιουκάναν και ο Γκόρντον Τούλακ. Χρησιμοποιεί την πολιτική θεωρία για να αναλύσει πραγματικούς πολιτικούς θεσμούς και να κάνει ανάλογες συστάσεις. Ένα ισχυρό θέμα της σχολής είναι η σημασία των συνταγματικών ρυθμίσεων για την αποτροπή της εκμετάλλευσης των μειοψηφιών.

Σχολή του Ρότσεστερ

Κλάδος της δημόσιας επιλογής, πρωτοπόρος του οποίου ήταν ο Γουίλιαμ Χ. Ράικερ. Έφερε τις τεχνικές της στατιστικής ανάλυσης, της θεωρίας των παιγνίων και των πειραματικών οικονομικών στην μελέτη της πολιτικής λήψης αποφάσεων.

Σχολή του Σικάγου

Κλάδος της δημόσιας επιλογής, πρωτοπόροι του οποίου υπήρξαν οι Τζορτζ Τζ, Στίγκλερ και Γκάρι Μπέκερ, ο οποίος εστιάζει στην εφαρμογή της καθαρής οικονομικής θεωρίας στην πολιτική «αγορά».

Χρονική μετάθεση

Ψήφισα οφελών τα οποία απολαμβάνουν οι ψηφοφόροι σήμερα, όπως μεγαλύτερες κρατικές συντάξεις ή χρηματοδοτούμενοι με χρέος νέοι δρόμοι, αλλά πληρώνονται από τους μελλοντικούς φορολογούμενους.

ΧΡΟΝΟΛΟΓΙΟ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΕΠΙΛΟΓΗΣ

- 1781** Ο Γάλλος ευγενής κόμης Σαρλ ντε Μπορντά αμφισβητεί την αποτελεσματικότητα του κανόνα της απλής πλειοψηφίας και προτείνει ένα σύστημα στο οποίο οι άνθρωποι κατατάσσουν τους υποψήφιους ή τις επιλογές.
- 1785** Ο μαρκήσιος ντε Κοντορσέ ασκεί κριτική στην πρόταση του Μπορντά ως ευάλωτη στις ομάδες συμφερόντων. Εξηγεί το «παράδοξο» ότι ο κανόνας της πλειοψηφίας μπορεί να οδηγήσει σε αντιφατικά αποτελέσματα. Στο «θεώρημα των ενόρκων» εξηγεί επίσης τη σοφία του πλήθους.
- 1876** Ο μαθηματικός Τσαρλ Ντόγκσον (περισσότερο γνωστός ως ο συγγραφέας Λιούις Κάρολ) ανακαλύπτει τις γαλλικές ιδέες και προτείνει ένα σύνθετο σύστημα για να λύσει το παράδοξο του Κοντορσέ και να παραγάγει συνεπή αποτελέσματα με προτιμώμενους νικητές.
- 1896** Το δοκίμιο του Κνουτ Βίκσελ «Μια νέα αρχή δίκαιης φορολογίας» δικαιολογεί τη συλλογική δράση αλλά υποστηρίζει ότι μόνο η ομοφωνία μπορεί να εξασφαλίσει τη δίκαιη κατανομή των φόρων και να αποτρέψει την εκμετάλλευση των μειοψηφιών.
- 1948** Ο Ντάνκαν Μπλακ ανακαλύπτει εν νέου τις ιδέες του Μπορντά και του Κοντορσέ, τις κάνει ευρύτερα διαθέσιμες και τις αναπτύσσει. Σκιαγραφεί το «θεώρημα του μέσου ψηφοφόρου», το οποίο συνεπάγεται ότι τα πολιτικά κόμματα είναι πιθανότερο να κερδίσουν τις εκλο-

- γές απευθυνόμενα στους κεντρικούς ψηφοφόρους. Ο Μπλακ αναγνωρίζεται ως ο θεμελιωτής των σύγχρονων οικονομικών της δημόσια επιλογής.
- 1950** Ο Κένεθ Άρουσ δείχνει ότι καμιά πρακτική και επιθυμητή εκλογική διαδικασία δεν μπορεί να ξεπεράσει το παράδοξο του Κοντορσέ.
- 1957** Ο Άντονι Ντάουνς εφαρμόζει οικονομικές ιδέες στις εκλογές, επιβεβαιώνοντας την άποψη του Μπλακ ότι τα κόμματα συγκλίνουν προς το κέντρο, υπογραμμίζοντας την ισχύ και τις ανταμοιβές που είναι διαθέσιμες στους συνασπισμούς ομάδων συμφερόντων, και δείχνοντας γιατί οι ψηφοφόροι παραμένουν σε «ορθολογική άγνοια» των πολιτικών ζητημάτων.
- 1962** Οι Τζέιμς Μ. Μπιουκάναν και Γκόρντον Τούλακ εφαρμόζουν στον Λογισμό της Συναίνεσης [The Calculus of Consent] την ιδέα του ατομικού συμφέροντος σε όλο το εύρος του πεδίου της πολιτικής επιστήμης. Δείχνουν πώς η δυσκολία επίτευξης ομοφωνίας οδηγεί στη χρήση άλλων συστημάτων όπως ο κανόνας της πλειοψηφίας, και πώς αυτά τα συστήματα επιτρέπουν στην πλειοψηφία να εκμεταλλεύεται τη μειοψηφία. Για να αποτρέψουν αυτό το ενδεχόμενο, υποστηρίζουν την υιοθέτηση ομόφωνα συμφωνημένων συνταγματικών κανόνων οι οποίοι θα διέπουν όλα τα άλλα εκλογικά συστήματα. Εξερευνούν επίσης την «αλληλοϋποστήριξη» μέσω της οποίας οι ομάδες συμφερόντων ψηφίζουν η μία τα μέτρα της άλλης, αυξάνοντας υπερβολικά το κράτος.
- 1962** Ο Γουίλιαμ Χ. Ράικερ εξηγεί τη σημασία των συνασπισμών στις εκλογές και γιατί κάποιιοι είναι πιο επιτυχείς από κάποιους άλλους-ένα πρώιμο παράδειγμα εφαρμογής της «θεωρίας των παιγνίων» στην ανάλυση των πολιτικών διαδικασιών.
- 1965** Ο Μάνκουρ Όλσον εφαρμόζει την οικονομική θεωρία της ορθολογικής επιλογής στην πολιτική, δείχνοντας πώς σχετικά μικρές ομάδες συμφερόντων μπορούν να ασκήσουν σημαντική επιρροή στην εκλογές για δικό τους όφελος, ενώ μεγαλύτερες ομάδες δυσκολεύονται συχνά να το κάνουν.

- 1965** Οι Μπιουκάναν και Τούλακ δημιουργούν την Εταιρεία της Δημόσιας Επιλογής ως έναν τρόπο για να προωθήσουν τη συζήτηση επάνω στη θεωρία της δημόσιας επιλογής. Η εταιρεία ακμάζει και αναπτύσσεται. Τρεις από τους προέδρους της (Μπιουκάναν, Βέρνον Σμιθ και Έλινορ Όστρομ [Elinor Ostrom]) κερδίζουν το Νόμπελ Οικονομικών.
- 1966** Ο Τούλακ δημιουργεί το ακαδημαϊκό περιοδικό που θα γίνει το Public Choice.
- 1967** Ο Τούλακ υποστηρίζει ότι η τεράστια δυνητική αξία των πολιτικής προέλευσης μονοπωλίων κάνει τις ομάδες συμφερόντων να προσπαθούν σκληρά για να τα αποκτήσουν, μια συμπεριφορά που θα ονομαστεί αργότερα «προσοδοθηρία» από την Αν Κρούγκερ.
- 1971** Ο Γουίλιαμ Α. Νίσκανεν υποστηρίζει ότι οι γραφειοκράτες προσπαθούν να μεγιστοποιήσουν το μέγεθος των προϋπολογισμών τους, και εξερευνά τις συνέπειες ως προς τη λήψη αποφάσεων και το μέγεθος του κράτους.
- 1971, 1973** Εξερευνώντας την ιδέα ότι οι άνθρωποι ψηφίζουν ανειλικρινώς για δημόσια οφέλη τα οποία θα υποχρεωθούν να πληρώσουν άλλοι, ο Έντουαρντ Χ. Κλαρκ (1971) και ο Θίοντορ Γκρόουβς (1973) δείχνουν πώς θα μπορούσαμε να παρακινήσουμε τους ψηφοφόρους να αποκαλύψουν τις αληθινές προτιμήσεις τους κάνοντάς τους να επωμιστούν το κόστος που οι επιλογές τους επιβάλουν στη μειοψηφία. Άλλα συστήματα «αποκάλυψης της ζήτησης» ακολουθούν.
- 1979** Ο Βέρνον Λ. Σμιθ διεξαγάγει πειράματα επάνω στα εκλογικά συστήματα και το εφικτό του κανόνα της ομοφωνίας. Το 2002 κερδίζει το Βραβείο Νόμπελ στις Οικονομικές Επιστήμες για το έργο του στα πειραματικά οικονομικά.
- Δεκαετία του 1980** Διάφορες εργασίες στα οικονομικά υποδεικνύουν ότι τα δικομματικά συστήματα αντανakλούν καλύτερα τις δημόσιες προτιμήσεις από όσο υπέθεταν κάποιιοι-στην πολιτική λειτουργεί ένα είδος «αόρατου χεριού».
- 1986** Ο Τζέιμς Μπιουκάναν κερδίζει το Βραβείο Νόμπελ για

το έργο του στις συνταγματικές βάσεις της οικονομικής και πολιτικής λήψης αποφάσεων.

- 1987** Εξερευνώντας το είδος του συντάγματος που θα μπορούσε να πετύχει καλύτερα τη γενική συμφωνία, οι Νόρμαν Φρόλιχ, Τζο Α. Οπενχάιμερ [Joe A. Oppenheimer] και Σέριλ Λ. Έιβι [Cheryl L. Eavey] ανακαλύπτουν ότι οι φοιτητές θα ψήφιζαν για ένα σύνταγμα το οποίο ορίζει ένα κοινωνικό ελάχιστο αλλά επιτρέπει στα μέσα εισοδήματα να μεγιστοποιηθούν, σε αντίθεση με την εικασία του Τζον Ρολς ότι οι άνθρωποι θα προτιμούσαν ένα υψηλό ελάχιστο.
- 1990** Ο Πέτερ βαν Ρόζενταλ εξηγεί πώς ένα κεντρώο κόμμα μπορεί να σχηματίσει μια κυβέρνηση μειοψηφίας στηριζόμενο σε άλλα κόμματα στα αριστερά και τα δεξιά του.
- Δεκαετία του 2000** Περαιτέρω πειράματα και μαθηματική μοντελοποίηση των πολιτικών επιλογών, επέκταση των ιδεών της δημόσιας επιλογής σε πολλές χώρες.
- 2002** Ο Βέρνον Λ. Σμιθ κερδίζει το Βραβείο Νόμπελ στις Οικονομικές Επιστήμες για το πειραματικό του έργο, συμπεριλαμβανομένου εκείνου για τις συλλογικές επιλογές.
- 2007** Ο Μύθος του Ορθολογικού Ψηφοφόρου [The Myth of the Rational Voter] του Μπράιαν Κάπλαν υποστηρίζει ότι οι ψηφοφόροι επιδεικνύουν ανορθολογικές προκαταλήψεις (προγράμματα πλασματικών θέσεων εργασίας, αντίθεση στους ξένους, απαισιοδοξία, αντίθεση στην αγορά) οι οποίες οδηγούν σε κρίσιμες αποτυχίες στη δημοκρατική διαδικασία.
- 2009** Η Έλινορ Όστρομ κερδίζει το Βραβείο Νόμπελ στις Οικονομικές Επιστήμες για το έργο της που περιλαμβάνει τη μελέτη του τρόπου με τον οποίο οι ομάδες λαμβάνουν συλλογικές αποφάσεις για σπάνιους πόρους.

ΓΙΑ ΠΕΡΑΙΤΕΡΩ ΜΕΛΕΤΗ

Εισαγωγές

Rowley, Charles K. (2004), «Public Choice from the perspective of the history of thought», στο *The Encyclopaedia of Public Choice*, τόμ. 1. Έξοχη σύντομη ιστορία της προσέγγισης της δημόσιας επιλογής και του που βρίσκεται σήμερα.

Rowley, Charles K. and Friedrich Schneider (2008), *Readings in Public Choice and Constitutional Political Economy*. Σχετικά προσιτή σκιαγράφηση από πολλούς συγγραφείς της σχέσης ανάμεσα στην συνταγματική θεωρία και μια γκάμα πολιτικών ζητημάτων. Το δοκίμιο του Charles Rowley «Public Choice and constitutional political economy» παρέχει μια ευανάγνωστη επισκόπηση. Το δοκίμιο του Dennis Mueller «Public Choice: an introduction» συνιστά μια έξοχη και ευανάγνωστη ιστορία των διαφορετικών γενεών της σκέψης της δημόσιας επιλογής.

Tullock, Gordon (1976, 2006), *The Vote Motive*. Ένα έξοχο, ευανάγνωστο, ευρέως μεταφρασμένο σύντομο βιβλίο το οποίο δείχνει τη σημασία των εννοιών της δημόσιας επιλογής για ζητήματα όπως οι εκλογές, η πολιτική, η γραφειοκρατία και η αλληλοϋποστήριξη. <http://www.iea.org.uk/sites/default/files/publications/files/upldbok397pdf.pdf>

Tullock, Gordon, Arthur Seldon και Gordon Brady (2002), *Government Failure: A Primer in Public Choice*. Το βιβλίο, το οποίο δεν είναι πραγματικά μια σύντομη εισαγωγή [primer], αντι-

μετωπίζει έναν μικρό αριθμό ζητημάτων όπως η προσοδοθηρία και η αλληλοϋποστήριξη, και επανεξετάζει σύγχρονα αμερικανικά και βρετανικά πολιτικά ζητήματα από αυτή τη σκοπιά.

Γενικές επισκοπήσεις

Maclean, Iain (1987), *Public Choice: An Introduction*. Σύντομο βιβλίο το οποίο σκιαγραφεί τις βασικές έννοιες της δημόσιας επιλογής όπως ο ψηφοφόρος ως καταναλωτής, τα εκλογικά παράδοξα, η άσκηση πίεσης, οι συνασπισμοί και η γραφειοκρατία.

Mueller, Dennis C. (2003), *Public Choice III*. Η περιεκτική μελέτη του κλάδου. Ωστόσο, είναι πολύ λεπτομερής και προορίζεται πραγματικά για ακαδημαϊκούς, φοιτητές πανεπιστημίου και ειδικούς.

Κριτικές

Glazer, Amihai και Lawrence Rothenberg (2005), *Why Government Succeeds and Why It Fails*. Χρησιμοποιεί τα εργαλεία της δημόσιας επιλογής για να παράσχει μια πιο θετική άποψη για το κράτος, αν και πάλι λαμβάνει υπόψη την ύπαρξη κρατικής αποτυχίας.

Hindmoor, Andrew (2006), *Rational Choice*. Ένα έξοχο μικρό βιβλίο το οποίο ασκεί κριτική στη δημόσια επιλογή από μια σκοπιά πολιτικής επιστήμης.

Κλασσικά κείμενα

Arrow, Kenneth (1951, 1963), *Social Choice and Individual Values*. Εξερευνά τον τρόπο με τον οποίο οι προτιμήσεις των ατόμων διαμορφώνουν τις κοινωνικές επιλογές και εξηγεί το «αδύνατο» της ανεύρεσης ενός δημοκρατικού συστήματος που θα πετυχαίνει τέλεια κάτι τέτοιο.

Black, Duncan (1958), *The Theory of Committees and Elections*. Κλασσικό κείμενο το οποίο σκιαγραφεί την επιστήμη της πολιτικής, ακολουθώντας την ιστορία της πίσω στον Κο-

ντοσέ και τον Μπορντά, και δείχνει πώς διαφορετικοί εκλογικοί κανόνες επιπρεάζουν τις επιλογές.

Buchanan, James M. και Gordon Tullock (1962), *The Calculus of Consent*. Κλασσικό, αν και όχι εύκολο βιβλίο, το οποίο εφαρμόζει την ατομιστική προσέγγιση στη δημιουργία συνταγμάτων και σκιαγραφεί τις επιπτώσεις της αλληλοϋποστήριξης και των ομάδων ειδικών συμφερόντων στις δημόσιες επιλογές. Δες επίσης το βιβλίο του Μπιουκάναν *The Limits of Liberty* (1975), το οποίο σκιαγραφεί τη θεωρία του για τη συμβολαιακή βάση και τα νόμιμα όρια του κράτους.

Caplan, Bryan (2007), *The Myth of the Rational Voter*. Ένα κλασσικό σύγχρονο έργο, το οποίο υποστηρίζει ότι οι περισσότεροι ψηφοφόροι διακατέχονται από συστηματικές προκαταλήψεις, οι οποίες (όπως το θέτει ο υπότιτλος του βιβλίου) εξηγούν «γιατί οι δημοκρατίες επιλέγουν κακές πολιτικές».

Downs, Anthony (1957), *An Economic Theory of Democracy*. Σκιαγραφεί τον τρόπο με τον οποίο η οικονομική θεωρία του ορθολογικού ατομικού συμφέροντος μπορεί να εφαρμοστεί στην πολιτική λήψη αποφάσεων και να χρησιμοποιηθεί για να εξηγήσει πώς λαμβάνονται οι συλλογικές αποφάσεις.

Niskanen, William A. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*. (1973), *Bureaucracy: Servant or Master?* IEA Hobart Paperback. Αυτά τα δύο βιβλία επεκτείνουν τις ιδέες του ορθολογικού ατομικού συμφέροντος στους δημόσιους λειτουργούς, οικοδομώντας μια ισχυρή κριτική της γραφειοκρατίας και των κινήτρων της.

Olson, Mancur (1965), *The Logic of Collective Action*. Εξερευνά τη φύση των ομάδων συμφερόντων, τα κίνητρα των μελών τους, το ενδεχόμενο λαθρεπιβατισμού στην ομαδική δράση και τη μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα των μικρών ομάδων πίεσης. Δες επίσης το βιβλίο του Όλσον, *The Rise and Decline of Nations* (1984), το οποίο εφαρμόζει τις θεωρίες του σε πρακτικά πολιτικά και οικονομικά ζητήματα.

Riker, William H. (1962), *The Theory of Political Coalitions*. Ένα πρωτοποριακό βιβλίο το οποίο εξηγεί γιατί οι πολιτικοί επιδιώκουν ορθολογικά να σχηματίζουν ελάχιστους νικηφόρους συνασπισμούς, και εξερευνά τη φύση των συνασπισμών.

The Institute of Economic Affairs
2 Lord North Street
London SW1P 3LB Tel 020 7799 8900
Affairs
email iea@iea.org.uk
iea
Institute of
Economic

Αγαπητοί αναγνώστες,

Το βιβλίο που κρατάτε στα χέρια σας είναι αποτέλεσμα της συνεργασίας που ξεκίνησε το 2019 μεταξύ των εκδόσεων Φιλελεύθερος Τύπος Α.Ε. και του Κέντρου Φιλελεύθερων Μελετών – Μάρκος Δραγούμης (ΚΕΦίΜ). Ο στόχος μας είναι να αυξήσουμε τον αριθμό και την ποιότητα των φιλελεύθερων εκδόσεων στη γλώσσα μας προκειμένου να μειωθεί ο οικονομικός αναλφαβητισμός και να αμφισβητηθεί η κυριαρχία της αντι-φιλελεύθερης διανόησης στον πολιτικό διάλογο.

Το ΚΕΦίΜ «Μάρκος Δραγούμης» είναι μια ανεξάρτητη, μη κομματική δεξαμενή σκέψης που στοχεύει στην αύξηση της ατομικής και οικονομικής ελευθερίας των Ελλήνων μέσω της προώθησης φιλελεύθερων ιδεών και προτάσεων πολιτικής. Εμπνέεται από το όραμα μιας Ελλάδας πρότυπο οικονομικής και κοινωνικής ελευθερίας, που παρέχει στους πολίτες της τη δυνατότητα να δημιουργούν και να επιδιώκουν τα όνειρα και τις φιλοδοξίες τους. Το ΚΕΦίΜ δραστηριοποιείται σε 4 στρατηγικούς πυλώνες δράσης: Τη διατύπωση προτάσεων πολιτικής, την προώθηση των ατομικών ελευθεριών, την προώθηση του οικονομικού αλφαβητισμού, και την ενίσχυση του φιλελεύθερου κινήματος στην Ελλάδα. Οι δράσεις και οι πρωτοβουλίες του το έχουν αναδείξει μεταξύ των δυναμικότερων και επιδραστικότερων δεξαμενών σκέψης στην Ελλάδα. Στο πλαίσιο των στρατηγικών διεθνών του συνεργασιών, το ΚΕΦίΜ είναι μέλος του Atlas Network, του EPICENTER και του European Liberal Forum.

Μάθετε περισσότερα για το ΚΕΦίΜ στο www.kefim.org.

Με τιμή,

Αλέξανδρος Σκούρας
Πρόεδρος του ΚΕΦίΜ

