

# Teoria wyboru publicznego

Autor: **William F. Shughart II**

Źródło: [econlib.org](http://econlib.org)

Tłumaczenie: **Tomasz Kłosiński**

[Teoria wyboru publicznego](#) (*Public Choice*) stosuje teorie i metody ekonomii do analizy [zachowań politycznych](#) — przestrzeni niegdyś będącej wyłączną dziedziną politologów i socjologów. Wybór publiczny jako odrębna dziedzina specjalizacji ma swoje źródła w pracach twórców tej szkoły sprzed pół wieku: [Kennetha Arrowa](#), [Duncana Blacka](#), [Jamesa Buchanana](#), [Gordona Tullocka](#), [Anthonego Downsa](#), [Williama Niskanena](#), [Mancura Olsona](#) i [Williama Rikera](#). Dziedzina ta zrewolucjonizowała badania nad demokratycznym procesem podejmowania decyzji.

## Fundamentalne zasady

Jak zręcznie podsumował to James Buchanan: teoria wyboru publicznego to „polityka pozbawiona romantyczności” (*politics without romance*). Doprowadzono w niej do wyrugowania myślenia życzeniowego, które zakłada, że uczestnicy sfery politycznej dążą do popierania dobra wspólnego. W konwencjonalnym poglądzie dotyczącym „interesu publicznego” urzędnicy przedstawiani są jako życzliwa „służba publiczna”, która sumiennie wykonuje „wolę ludu”. Zmierzając do realizacji interesu publicznego wyborcy, politycy i urzędnicy, mają jakoś wznosić się ponad swój wąski indywidualny interes.

W modelowaniu zachowania jednostek, które napędzane jest celem maksymalizacji użyteczności — w żargonie ekonomicznym tak nazywa się osobiste poczucie dobrobytu — ekonomiści nie negują faktu, że ludzie troszczą się o swoje rodziny, przyjaciół czy społeczność. Ale wybór publiczny, tak jak ekonomiczny model racjonalnego zachowania, na którym się opiera, zakłada, że ludzie kierują się głównie swoim własnym interesem i — co ważniejsze — że w procesie politycznym zachowują się nie inaczej niż ludzie na rynku kiełbasy, domów czy samochodów. Są to te same istoty ludzkie. Dlatego wyborcy „głosują na swój portfel”, wybierając kandydatów i głosując na propozycje, które według nich zdaniem polepszą ich sytuację finansową; biurokraci chcą rozwijać swoją karierę; a politycy dążą do tego, żeby zostać ponownie wybranymi. Wybór publiczny, innymi słowy, po prostu przenosi model racjonalnego aktora z teorii ekonomii do sfery polityki.

Z badań ekonomistów nad procesem wyboru kolektywnego wynikają

bezpośrednio dwa spostrzeżenia. Po pierwsze, jednostka staje się podstawowym elementem analizy. Wybór publiczny odrzuca budowę organów decyzyjnych takich jak „lud”, „wspólnota” czy „społeczeństwo”. Grupy nie podejmują decyzji, robią to jedynie jednostki. Istotą problemu staje się wtedy kwestia zamodelowania sposobów wyrażania i konfrontowania przez jednostki kierujące się swoim interesem różnorodnych i często sprzecznych preferencji, kiedy decyzje podejmowane są kolektywnie.

Po drugie, procesy publicznego i prywatnego wyboru różnią się nie dlatego, że motywacje aktorów są inne, ale dlatego, że bardzo różnią się bodźce i ograniczenia, które kierują dążeniem do realizacji własnego interesu w tych dwóch podejściach. Dla przykładu, ewentualny nabywca domu wybiera spośród dostępnych mu alternatyw, biorąc pod uwagę swoją sytuację osobistą i w pełni czerpie korzyści oraz ponosi koszty swoich decyzji. Decyzja zakupu jest dobrowolna i dojdzie do transakcji, tylko jeśli obaj — kupiec i sprzedawca — wyjdą na tym dobrze. Jeśli, z drugiej strony, polityk proponuje projekt, który obiecuje chronić społeczność nowych nabywców domów przed powodzią, działanie zależy od przynajmniej niektórych jego sąsiadów głosujących za podatkiem, który obciąży zarówno ich, jak i innych. Ponieważ korzyści i koszty projektu będą współdzielone, nie ma gwarancji, że każdy z nich doświadczy dobrobytu w tym samym stopniu. Poparcie dla projektu prawdopodobnie będzie pochodziło ze strony właścicieli domów położonych na terenach zalewowych, którzy oczekują, że najbardziej na nim zyskają. Ich poparcie zwiększy się, jeśli cała społeczność zostanie jednolicie opodatkowana. Właściciele domów położonych daleko od terenów zalewowych, dla których koszty projektu przewyższą przewidywane korzyści, racjonalnie zagłosują przeciw propozycji; jeśli znajdą się w mniejszości, zostaną zmuszeni do płacenia. O ile zasada głosowania nie wymaga jednomyślnej zgody, umożliwiającą każdej jednostce zawetowanie propozycji, która jej zaszkodzi, albo o ile poszkodowani nie mogą łatwo przenieść się w miejsce objęte inną polityczną jurysdykcją, to kolektywny proces decyzyjny będzie pozwalał większości narzucać swoje preferencje mniejszości. Badacze publicznego wyboru rozpoznali jednak również głębsze problemy związane z demokratycznym procesem decyzyjnym.

### **Instytucje i mechanizmy wyboru publicznego**

Właściwie już od czasów [Nicolasa de Condorcet](#) (1785) powszechnie wiadomo, że głosowanie pośród trzech lub więcej kandydatów czy alternatyw może nie być w stanie wyłonić wyniku preferowanego przez większość, lub może być podatne na „cykle”

głosowań nie wyłaniających żadnego wyraźnego zwycięzcy<sup>1</sup>. W rzeczy samej, [twierdzenie o niemożności](#) Kennetha Arrowa pokazuje, że nie istnieje mechanizm kolektywnego podejmowania decyzji inny niż dyktatura, która przekłada różnorodne preferencje jednostek w funkcję społecznej użyteczności. Nie została też odkryta żadna reguła wyborcza, której wyników nie dałoby się zmanipulować albo przez osoby głosujące nieszczerze — to znaczy strategicznie oddające swoje głosy na mniej preferowanych kandydatów lub mniej preferowane sprawy w celu zablokowania jeszcze gorszych wyników — albo przez osobę ustanawiającą porządek głosowania, która kontroluje sposób oddawania głosów.

## Wybory

Badając kolektywne podejmowanie decyzji, Duncan Black stworzył [twierdzenie o medianowym wyborcy](#) (*median voter theorem*). Jeśli wyborcy są w pełni poinformowani, jeśli ich preferowane wyniki mogą zostać uszeregowane wzdłuż jednego wymiaru (np. od lewej do prawej), jeśli każdy wyborca posiada jeden preferowany wynik oraz jeśli decyzje podejmowane są zwykłą większością głosów, medianowy wyborca będzie mieć rozstrzygający głos. Każda propozycja, znajdująca się na lewo lub prawo od tego punktu zostanie pokonana przez bliższą preferowanego wyniku medianowego wyborcy. Ponieważ skrajne propozycje przegrają z centrowymi, kandydaci i partie w dwupartyjnym systemie przesuną się do centrum, i, w rezultacie, ich platformy polityczne i obietnice wyborcze będą różniły się tylko nieznacznie. Odwracając slogan [Barry'ego Goldwatera](#) z czasu wyborów prezydenckich w 1964 r. — wybory oparte na zasadzie większościowej dadzą wyborcom echo, a nie wybór. Przy wyżej wymienionych założeniach, preferencje medianowego wyborcy również określą wynik powszechnego referendum. W gruncie rzeczy, przewidując porażkę propozycji nieumiarkowanych, projektanci wniosków, będą dążyli do przyjęcia centrowego

---

1 Rozważmy problem dzielenia 100 USD pomiędzy trzy osoby. Załóżmy, że dwie z nich zgadzają się podzielić sumę: 60 USD idzie do pierwszej osoby, a 40 USD do drugiej. Trzecia osoba, która nie otrzymuje nic, ma bodziec, aby dobić targu z drugą, oferując jej podział, powiedzmy, po 50 USD, który poprawia sytuację obydwu względem początkowego układu. W obliczu opuszczenia, pierwsza osoba może zdestabilizować nową koalicję godząc się na 45 USD, a zostawiając 55 USD dla jednej z pozostałych dwóch. I tak w kółko. Gra ma trzy możliwe (równie prawdopodobne) wyniki, w których dwie z trzech osób godzą się na wypłatę po 50 USD każda, ale trzeci gracz zawsze może naruszyć równowagę przez negocjowanie kolejnego układu. Ta sama niekończąca się seria zmieniających się zwycięskich koalicji lub „cykli” głosowań może wydarzyć się w wyborach dotyczących trzech lub więcej kandydatów lub zagadnień w inicjatywie ustawodawczej, kiedy żadna opcja nie jest silnie preferowana przez większość głosujących.

języka, w teorii przesuwając rezultaty polityczne bliżej idealnego punktu medianowego wyborcy, niż można byłoby się spodziewać w przypadku, gdy zamiast tego decyzje byłyby podejmowane przez przedstawicieli kierujących się swoim własnym politycznym interesem.

Modelując decyzję przedkładaną do głosowania w kontekście racjonalnego wyboru, Anthony Downs wykazał, że akt głosowania sam w sobie jest irracjonalny. Stwierdzenie to wynika z faktu, że prawdopodobieństwo, iż indywidualny głos określi wynik wyborów, jest znikomo małe. Głos jednej osoby przechyli szalę na korzyść danego kandydata czy zagadnienia tylko wtedy, kiedy głosy innych wyborców zostaną równomiernie podzielone. W miarę zwiększania się liczby wyborców, szansa zaistnienia takiej sytuacji zbliża się do zera, a tym sposobem korzyści z głosowania prawdopodobnie będą mniejsze niż koszt. Argumentacja wyboru publicznego przewiduje zatem niskie wskaźniki partycypacji wyborczej, jeśli wyborcy są racjonalni. Rzeczywiście, jeśli istnieje nierozwiązana zagadka, nie dotyczy ona kwestii, dlaczego frekwencja wyborcza w USA jest taka niska, ale: dlaczego jest taka wysoka?

Downs i inni badacze teorii wyboru publicznego również stwierdzają, że głosujący w wyborach demokratycznych wykazują skłonność do posiadania niewielkiej wiedzy na temat kandydatów i kwestii poruszanych w kartach do głosowania. Ignorancja wyborców jest racjonalna, ponieważ koszt zdobywania [informacji](#) o nadchodzących wyborach jest względnie wysoki w porównaniu do korzyści z głosowania. Dlaczego wyborcy mają zależeć na tym, żeby być poinformowanym, jeśli jego głos ma bardzo małe szanse być decydujący? [Geoffrey Brennan](#), [Loren Lomasky](#) i inni badacze sugerują, że ludzie głosują, ponieważ jest to niskokosztowy sposób wyrażania ich preferencji. W tym ujęciu głosowanie jest nie bardziej irracjonalne niż głosowanie na swoją ulubioną drużynę sportową.

## **Legislatura**

Pomijając inicjatywy ustawodawcze, referenda i inne instytucje demokracji bezpośredniej, większość decyzji politycznych jest podejmowana nie przez ogół obywateli, ale przez polityków wybieranych w celu reprezentowania ich w zgromadzeniach ustawodawczych. Ponieważ okręgi wyborcze tych przedstawicieli są zwykle ograniczone geograficznie, prawodawcy podlegają silnym bodźcom, aby wspierać te programy i tę politykę, która dostarcza korzyści wyborcom w ich własnych dystryktach czy stanach, niezależnie od tego, jak bardzo nieodpowiedzialne te programy czy ta polityka byłyby z perspektywy ogólnonarodowej. Takie inicjatywy ustawodawcze obliczone są na zdobycie lokalnego poparcia politycznego ([pork barrel](#))

a mają szansę zyskać poparcie dla reprezentanta szczególnie wtedy, kiedy są finansowane przez wszystkich podatników, których większość rezyduje i głosuje w innych dystryktach lub stanach.

Zaspokajanie interesów mniejszości kosztem większości wzmacnia logika kolektywnego działania. Małe, jednorodne grupy z silną wspólnotą interesu zwykle są bardziej skutecznymi dostawcami presji politycznej i wsparcia politycznego (głosy, kampanie, datki, itp.) niż większe grupy, których interesy są bardziej rozproszone. Członkowie małych grup mają większy udział w korzystnych decyzjach politycznych, mogą zorganizować się niższym kosztem oraz efektywniej kontrolować [jazdę na gape](#), która mogłaby być przeszkodą w realizacji ich kolektywnych celów. Ponieważ motyw głosowania stanowi silny bodziec dla polityków poszukujących reelekcji, aby odpowiadać na żądania małych, dobrze zorganizowanych grup, demokracja przedstawicielska często prowadzi do tyranii mniejszości. [George Stigler](#), [Sam Peltzman](#), [Gary Becker](#) i inni używali tej samej argumentacji do modelowania decyzji organów regulacyjnych, ulegających wpływom skutecznych grup interesu stosującym nacisk polityczny.

Logika kolektywnego działania wyjaśnia, dlaczego farmerzy zapewnili sobie subsydia rządowe kosztem milionów niezorganizowanych konsumentów, którzy muszą płacić wyższe ceny za żywność, oraz dlaczego producenci tekstyliów znacząco korzystają na barierach handlowych kosztem nabywców ubrań. W przypadku głosowania nad każdym oddzielnie żaden z tych ustanowionych legislacyjnie środków stosowanych przez grupy interesu nie zostałby uchwalony. Ale z pomocą kumoterskich układów, w których przedstawiciele stanów rolniczych zgadzają się prehandlować swoje głosy na rzecz protekcjonizmu handlowego w zamian za zobowiązanie wsparcia subsydiów rolniczych od przedstawicieli stanów produkujących tekstylia, obie ustawy mogą zapewnić sobie większość. Ewentualnie, wiele programów tego typu może być upakowana w zbiorcze ustawy, które większość ustawodawców poprze w celu uchwalenia ich indywidualnych projektów. Inicjatywy ustawodawcze obliczone na zdobycie lokalnego poparcia politycznego wspierane są dzięki ignorancji racjonalnego wyborcy odnośnie do negatywnych skutków decyzji legislacyjnych na jego własny dobrobyt. Jest także ułatwiony przez przewagi elekcyjne, które utrudniają pretendentom zdetronizowanie osób sprawujących już funkcje, którzy z kolei mogą podejmować decyzje działające na niekorzyść swoich wyborców bez obawy odwetu.

## **Biurokracja**

Dzięki korzyściom ze specjalizacji i podziału pracy, legislatura przekazuje

odpowiedzialność za wdrażanie swoich inicjatyw politycznych różnym departamentom i urzędom zatrudniającym zawodowych biurokratów, którzy zapewniają sobie swoją pozycję raczej drogą mianowania przez administrację niż przez demokratyczne wybory. Wczesne prace z dziedziny teorii wyboru publicznego dotyczące biurokracji, wydane przez Williama Niskanena, zakładały, że agencje te będą wykorzystywały zdobyte informacje i ekspertyzy, by administrować konkretnymi programami legislacyjnymi w taki sposób, aby zdobyć jak największe środki budżetowe od względnie niedoinformowanych, nie będących ekspertami ustawodawców. Założono, że maksymalizacja budżetu jest celem biurokracji, ponieważ więcej funduszy dla agencji przekłada się na większą swobodę decyzji administracyjnych, więcej możliwości awansu i większy prestiż urzędników agencji.

Niedawno naukowcy zajmujący się kwestią wyboru publicznego przyjęli model biurokracji „kongresowej dominacji”. W tym modelu rządowe biura nie mogą swobodnie realizować swoich własnych celów. Przeciwnie, preferencje polityczne agencji odzwierciedlają preferencje członków kluczowych komisji legislacyjnych, które nadzorują poszczególne obszary polityki publicznej, takie jak [rolnictwo](#), [handel międzynarodowy](#) czy [sądownictwo](#). Te nadzorujące komisje ograniczają biurokratyczną uznaniowość, korzystając ze swoich uprawnień do akceptacji obsadzania z klucza politycznego wysokich stanowisk w danej agencji, decydując o podwyżce jej budżetu czy wzywając na publiczne przesłuchanie [jej członków]. Istniejące dane potwierdzają, że kształtowanie polityki biurokratycznej jest wrażliwe na zmiany w składzie komisji nadzorujących.

### **Inne instytucje**

Uczeni zajmujący się wyborem publicznym, tacy jak Gary Anderson, Mark Crain, [William Shughart](#) i [Robert Tollison](#), nie zaniedbali badań nad innymi głównymi instytucjami demokratycznego sposobu sprawowania rządów: prezydentem lub osobą dysponującą ostateczną władzą wykonawczą czy „niezawisłym” sądownictwem. Modelują oni zajmujących te stanowiska jako ludzi kierujących się interesem własnym, którzy, korzystając ze swoich uprawnień do wetowania uchwał, czy do decydowania o konstytucyjności praw, dodają stabilności procesowi demokratycznego podejmowania decyzji i zwiększają trwałość względów udzielonych grupom interesu, a zatem zwiększają kwoty, które te grupy gotowe są wpłacić na ich rzecz.

### **Lekcje płynące z wyboru publicznego**

Jednym z kluczowych wniosków teorii wyboru publicznego jest to, że zmiana

tożsamości osób, które pełnią urząd publiczny, nie spowoduje większych zmian efektów jego polityki. Wybieranie lepszych ludzi, jako takie, nie doprowadzi do powstania lepszego rządu. Przyjęcie założenia, że wszystkie jednostki, zarówno wyborcy, politycy, jak i biurokraci, są bardziej motywowane interesem własnym niż interesem publicznym, przywołuje spojrzenie [Madisona](#) na problemy rządów demokratycznych. Tak jak w przypadku ojca założyciela amerykańskiej republiki konstytucyjnej, w wyborze publicznym uznaje się, że ludzie nie są aniołami i skupia się na znaczeniu instytucjonalnych reguł, w ramach których ludzie realizują swoje własne cele. „Gdy tworzy się rząd, który ma być sprawowany przez ludzi nad ludźmi, pojawia się wielka trudność: najpierw trzeba umożliwić rządowi kontrolowanie rządzonych, a następnie zobligować do kontrolowania samego siebie<sup>2</sup>”.

Instytucjonalne problemy wymagają instytucjonalnych rozwiązań. Jeśli, dla przykładu, demokratyczne rządy są instytucjonalnie niezdolne do zrównoważenia budżetu państwa, to reguła konstytucyjna, która ogranicza wzrost wydatków i podatków do poziomu nie większego niż tempo wzrostu sektora prywatnego, będzie bardziej skuteczna w ograniczeniu rozrzutności niż „wyrzucenie łajdaków”. Mając na uwadze endemiczne problemy wyborów opartych na zasadzie większościowej, wybór publiczny także sugeruje, iż należy zachować ostrożność podczas ustalania dziedzin wyboru prywatnego i kolektywnego; że niekoniecznie pożądanym jest używanie tej samej zasady wyborów dla wszystkich decyzji kolektywnych; i że interes publiczny może być najlepiej chroniony, jeśli opcje wyjścia są zachowane przy pomocy podejmowania decyzji kolektywnych na możliwie najniższym szczeblu władzy politycznej.

## Dalsza lektura

Źródła pierwotne:

- Arrow, Kenneth J., *Social Choice and Individual Values*, 2d ed. 1951, New York: Wiley, 1963.
- Black, Duncan, *The Theory of Committees and Elections*, 1958, Boston: Kulwer, 1987.
- Buchanan, James M., and Gordon Tullock, [The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy](#), Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962.
- Downs, Anthony, *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper, 1957.

---

2 James Madison, *Eseje polityczne Federalistów*, nr. 51, [w: Leszek Balcerowicz, *Odkrywając Wolność. Przeciw zniewoleniu umysłów*, Zysk i S-ka., 2012, s. 183].



- Niskanen, William A., *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine, Atherton, 1971.
- Olson, Mancur, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge: Harvard University Press, 1965.
- Riker, William H., *The Theory of Political Coalitions*, New Haven: Yale University Press, 1962.

#### Kompleksowy przegląd literatury

- Mueller, Dennis C., *Public Choice III*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- Rowley, Charles K., i Friedrich Schneider, red. *The Encyclopedia of Public Choice*, 2 vols. Boston: Kluwer, 2004.
- Shughart, William F. II i Laura Razzolini, red. *The Elgar Companion to Public Choice*, Northampton, Mass.: Edward Elgar, 2001.