

## Teorija javnih izbora i financiranja javnog sektora u visokorazvijenim zemljama svijeta\*

IVAN VUKOVIĆ\*\*

### Sažetak

Autor daje kraći prikaz svojih širih istraživanja o teoriji javnih izbora i financiranju javnog sektora u visokorazvijenim zemljama svijeta. U tom se kontekstu u radu najprije daje određenje teorije javnih izbora i njen odnos spram financiranja javnog sektora. Potom se daje kraći prikaz razvoja teorije javnog izbora u povijesti ljudskog razvoja, s posebnim osvrtom na suvremene trendove u razvoju teorije javnog izbora. Nadalje, autor istražuje osnovne principe javnog izbora u funkcioniranju suvremene države te njegove posljedice na gospodarski i socijalni razvoj visokorazvijenih zemalja.

Na kraju ovog rada daju se osnovne naznake o mogućnosti implementacije teorije javnih izbora u hrvatsku teoriju i praksu prilikom donošenja kolektivnih odluka o financiranju javnih potreba.

### 1. Uvod

Teorija javnih izbora u suvremenim razvijenim demokratskim društvima, osobito u visokorazvijenim demokratskim društvima koja imaju i visokorazvijenu ekonomiju, ima izuzetno veliko značenje za funkcioniranje suvremenih demokracija visokorazvijenih zemalja, a isto tako ima veliko značenje za ekonomski i socijalni razvoj. U tom kontekstu treba istaknuti da su suvremena znanstvena istraživanja u svezi javnih izbora potvrdila kako se ova teorija sve više afirmira i konstituira kao posebna znanstvena disciplina.<sup>1</sup>

Radi se o jednom interdisciplinarnom pristupu izučavanju javnih izbora jer oni u visokorazvijenim zemljama imaju političko, ekonomsko, financij-

\*U radu smo koristili sintagmu “teorija javnih izbora”, premda se u literaturi češće koristi sintagma “teorija javnog izbora”, ali se ne radi samo o tehničkom korištenju ovih termina u jezičnom smislu jer, s obzirom na teoriju i praksu javnih izbora, doista je potrebno koristiti prvu sintagmu.

\*\*Ivan Vuković, izvanredni profesor Hotelijerskog fakulteta u Opatiji na predmetu Počela ekonomije i poslovno planiranje.

<sup>1</sup>Buchanan, James M., *Politics Public Choice Theory and Its Normative Implications*, The University of Michigan Press, 1990.

sko, društveno i kulturno značenje. Prema tome, ne radi se o javnim izborima kao nekom društvenom ritualu koji se u tim zemljama ponavlja svake četiri godine, nego se radi o mnogo značajnijem društvenom i političkom fenomenu, jer se kroz javne izbore građani u demokratskim nacionalnim državama neposredno opredjeljuju glasovanjem za svoje predstavnike u parlamentu, koji nude različite vrste programa (projekata) socijalnog, gospodarskog, političkog, znanstvenog i kulturnog značenja. Opredjeljujući se na javnim izborima za različite vrste gospodarskog, socijalnog, političkog, znanstvenog i kulturnog razvoja za četiri ili više godina, građani de facto odlučuju ne samo o vrsti i načinu zadovoljavanja javnih potreba nego daju stanovite okvire i za financiranje javnog sektora u izbornom razdoblju. Polazeći od različitih vrsta programa zadovoljavanja javnih potreba, osobito u području obrazovanja, znanosti, kulture, zdravstva, socijalne zaštite, zatim u području državne uprave (obrane, vanjske i unutarnje politike i sl.) te gospodarske infrastrukture, građani odlučuju i o namjeni proračunskih financijskih sredstava u području zadovoljavanja tih javnih potreba. Osim toga, na javnim izborima se građani opredjeljuju i utječu bilo neposrednim opredjeljenjima, osobito na lokalnoj razini putem referendumima, ili putem svojih predstavnika u parlamentu te države ili parlamentima saveznih (federalnih) država o konkretnim programima i projektima u području javnog sektora, kao i kriterijima financiranja pojedinih vrsta programa te dinamici investiranja sredstava u pojedine programe, kao i kriterijima ekonomskih i socijalnih učinaka pojedinih vrsta programa iz područja javnog sektora. Investiranje sredstava u javni sektor, odnosno u pojedine vrste programa, nije samo potrošnja nego se, osim stanovite konačne potrošnje, u nekim segmentima javnog sektora radi i o najrentabilnijim investicijama, osobito onima koje se odnose na financiranje društvenih djelatnosti (obrazovanje, znanost, zdravstvo i sl.), koje neposredno doprinose formiranju ljudskog kapitala (humanog kapitala), koji je postao najznačajnijim faktorom suvremenog gospodarskog razvoja.

Američka istraživanja o investiranju u obrazovanje, znanost, zdravstvo i druge društvene djelatnosti kao glavne generatore stvaranja humanog kapitala, a osobito značenje znanja za suvremeni društvenoekonomski razvoj, dala su izvanredan model ostalim dijelovima "globalnog sela" kamo i kojim putem ići u budućnost.<sup>2</sup>

<sup>2</sup>Vidjeti detaljnije radove Bechera, S.G., *Human Capital*, New York, NBER 1969., Denison, E.F., *Accounting for Slower Economic Growth, The United States in the 1970*, The Brookings Institution, Washington DC, 1979.; Schultz, T.W., *Ulaganje u ljude*, CEKADE, Zagreb, 1985., Drucker, *Nova zbilja*, Novi liber, Zagreb, 1993.

## 2. *Određenje teorije javnih izbora i financiranje javnog sektora*

Teorija javnih izbora posebna je sistemska teorija o javnim izborima i mogućnosti utjecaja građana neposrednim i posrednim putem na donošenje bitnih odluka u svezi programa financiranja javnog sektora, kao i donošenja godišnjih i višegodišnjih proračuna za financiranje javnog sektora.<sup>3</sup>

Radi se o političkom, ekonomskom i financijskom fenomenu, gdje se odluke donose neposrednim ili posrednim putem u pogledu financiranja javnog sektora, jer tržište u ovom području ne može biti osnovni regulator financiranja javnog sektora, kao što je to u području privrednih djelatnosti i zadovoljavanju potreba građana za određenim robama i uslugama u privrednim sektorima.

Teorija javnih izbora ima izuzetno značenje za suvremeno funkcioniranje države i obavljanje njezinih osnovnih funkcija, osobito preraspodjele nacionalnog dohotka, kako bi se tom preraspodjelom osiguralo upravo namjenski trošenje financijskih sredstava za javni sektor. S obzirom na to da visokorazvijene zemlje svijeta, osobito visokorazvijene europske zemlje, troše više od 50 posto svoga društvenog bruto-proizvoda, odnosno nacionalnog dohotka, za financiranje javnog sektora, ne treba niti govoriti kakvo značenje ima teorija i praksa javnih izbora za funkcioniranje suvremene države.<sup>4</sup>

U tom kontekstu valja reći da teorija javnih izbora ima političku, ekonomsku, financijsku i socijalnu komponentu, jer se na javnim izborima građani politički opredjeljuju i glasuju, bilo posredno ili neposredno, o programu javnog sektora, ali isto tako se opredjeljuju o visini izdvajanja sredstava za financiranje javnih potreba, te javnim izborima utvrđuju okvire za financiranje javnog sektora u razdoblju od četiri godine, koliko traje mandat predstavnicima izabranim u demokratski parlament. Zavisno od usvojenih programa zadovoljavanja javnih potreba i određenih okvira i smjernica za financiranje javnog sektora putem javnih izbora, stvara se jedan okvir za ponašanje predstavnika pojedinih političkih stranaka u parlamentu prilikom donošenja godišnjih proračuna o financiranju javnog sektora.

Osim toga, kroz funkcioniranje demokratski izabраниh predstavnika u parlamentima visokorazvijenih zemalja, osobito onih koje imaju višestoljetnu

<sup>3</sup>U ovom radu dali smo jednu sintetičku definiciju teorije javnih izbora, koja polazi od toga da se radi o posebnoj sistemskoj teoriji o javnim izborima, kao i mogućnosti donošenja odluka građana neposrednim ili posrednim putem o programima (projektima) iz područja zadovoljavanja zajedničkih potreba i mogućnosti njihova utjecaja na donošenje proračuna za njihovo financiranje.

<sup>4</sup>Sever, I., *Javne financije - Razvoj - Osnove teorije - Analize*, Ekonomski fakultet Rijeka i Tipograf Rijeka, 1995., str. 266-268.

demokratsku parlamentarnu demokraciju poput sjeverozapadnih europskih zemalja, SAD, Kanade i drugeih visokorazvijenih demokratskih zemalja,<sup>5</sup> građani mogu tijekom te četiri godine preko svojih predstavnika u parlamentu utjecati na donošenje godišnjih proračuna, kao i uopće na vladine mjere ekonomske politike u području financiranja javnog sektora.

### 3. Povijesni presjek razvoja teorije o javnim izborima

Znanstvena istraživanja u području političkih i ekonomskih znanosti o teoriji javnih izbora pokazala su da postoji višestoljetna povijesna tradicija u izučavanju teorije javnih izbora i financiranja javnog sektora.<sup>6</sup>

Ona svoje korijene vuče još iz antičkkg doba, ali se veći znanstveni interes u Europi za teoriju javnih izbora javlja u XVII. i XIX. stoljeću, da bi potpunu afirmaciju ta teorija dobila tridesetih godina u Americi, a šezdesetih godina kao znanstvena disciplina u visokorazvijenim zemljama Europe.<sup>7</sup>

Razvoju teorije o javnim izborima, kao i njezinom znanstvenom utemeljenju, pridonijela su tridesetih, odnosno šezdesetih godina 20. stoljeća osobito dva istaknuta američka znanstvenika - A. Bergson i K. J. Arrow, i to najprije A. Bergson tridesetih godina svojim poznatim djelom *A Reformulation of Certain Aspects of Welfare Economics*, objavljenim 1938. godine.<sup>8</sup>

Šezdesetih godina našeg stoljeća drugi američki ekonomist K.J. Arow, u svojem je djelu *Social Choice and Individual Values*, objavljenom 1963. godine, prvi dao zaokruženu sistemsku teoriju o javnim izborima i njihovom socijalnom i gospodarskom značenju.

Nakon šezdesetih godina u Americi se intenzivno izučavalo teoriju javnog izbora, a vrlo značajan doprinos u daljnjem izučavanju različitih aspekata javnih izbora dali su znanstvenici poput J. M. Buchanana, Tollisona, Haefelea, Ostroma, i drugi.<sup>9</sup>

<sup>5</sup>Vidjeti Musgrave, Richard i Peggy, *Javne financije u teoriji i praksi*, Institut za javne financije, Zagreb, 1993., str. 7.

<sup>6</sup>Vidjeti, Galbraith, John Kenneth, *Ekonomija u perspektivi. Krićka povijest*, Mate, Zagreb, 1996., str. 12.

<sup>7</sup>Bergson, A., *A Reformulation of Certain Aspects of Welfare Economics*, *Quarterly Journal of Economics* 52, 1938. i ponovo objavljeno u: *Readings in Welfare Economics*.

<sup>8</sup>Arrow, K. J., *Social Choice and Individual Values*, Yale University Press, 1963.

<sup>9</sup>Sever, I., op. cit., str. 267.

Najsuvremenija znanstvena istraživanja u području javnih izbora pokazuju da se oni tretiraju kao posebna znanstvena disciplina, jer je tako, npr. J. M. Buchanan, smatra alternativnom teorijom koja, s jedne strane, izučava ekonomsku teoriju politike, a s druge strane “novu političku ekonomiju”.<sup>10</sup> Prema tome, J. M. Buchanan smješta teoriju javnih izbora kao posebnu znanstvenu disciplinu između političkih i ekonomskih znanosti. Također još jedan američki autor, Dennis C. Muller, u svom poznatom radu “Public Choice: A Survey”, u: *Theory of Public Choice*, koji je objavljen 1990. godine, teoriju javnih izbora definira kao dio ekonomije što izučava donošenje odluka države, zatim izučava kako preferencije individualnih potrošača transformirati pomoću političkog mehanizma u kolektivnu aktivnost, te analizira što, kako i za koga se donose netržišne odluke.<sup>11</sup>

I jedan od najistaknutijih suvremenih ekonomskih znanstvenika koji se bavi izučavanjem financiranja javnog sektora, Richard Musgrave, u svojim istraživanjima biti javnih izbora i fiskalne politike ističe “da određivanje budžeta uključuje prije političke negoli tržišne procese”, a svrha je izučavanja javnih izbora i fiskalne politike, prema R. Musgraveu, izučiti politički proces donošenja budžeta, što podrazumijeva odgovoriti na nekoliko bitnih pitanja u vezi s donošenjem proračuna, kao što su:

1. Kako funkcioniraju različita pravila glasovanja i kakva je uloga stranaka i koalicije?
2. Postoji li proces odlučivanja želje javnosti, ili pak vlada nameće svoju volju?
3. Koje su prostranosti ugrađene u budžetsku odluku?

Nadalje, Richard i Peggy Musgrave u svojim istraživanjima odnosa javnih izbora i fiskalne politike smatraju da je u izučavanju ovih fenomena potreban interdisciplinarni pristup, jer se tradicionalno problemima donošenja proračuna bavila isključivo politička znanost, ali je sada, prema njihovom mišljenju, potrebno da se uključi i ekonomska znanost kad se razmatra određivanje proračuna.<sup>12</sup>

Od naših znanstvenika koji su se bavili istraživanjem teorije javnih izbora i njegove relacije s financiranjem javnog sektora, treba svakako istaći Ivu Severa, koji je u svom udžbeniku *Javne financije - Razvoj - Osnove teorije - Analiza*, objavljenom 1995. godine, pokušao dati povijesni presjek razvoja teorije o javnim izborima i rezimirati istraživanja teorije javnih izbora. U tom kontekstu I. Sever u svojim istraživanjima osobito ističe

<sup>10</sup>Vidjeti, Buchanan, James M., *Politics, Public Choice Theory and Its Normative Implications*, The University of Michigan Press, 1990., str. 11.

<sup>11</sup>Muller, Dennis, C., “Public Choice: A Survey”, u: *Theory of Public Choice II*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1990., str. 23.

<sup>12</sup>Vidjeti detaljnije, Musgrave, Richard i Peggy, op. cit., str. 7.

uzroke koji su doveli do znanstvenog izučavanja javnih izbora i njegovih reperkusija na financiranje javnog sektora, i te uzroke vidi prije svega u porastu udjela države u kupovini robe i usluga u visokorazvijenim zemljama, osobito u SAD-u, zatim porastu državnih prihoda u narodnom dohotku sa 28% na 40% u periodu od 1947. do 1974. godine.<sup>13</sup>

Tome svakako treba pridodati i razvoj demokracije i uopće pluralističkih demokratskih društava u visokorazvijenim zemljama koje imaju bogatu demokratsku tradiciju, gdje javni izbori u teoriji i praksi sve više imaju značenje za donošenje strateških odluka o financiranju javnog sektora.<sup>14</sup>

Na temelju ovog kraćeg presjeka razvoja teorije o javnim izborima i njegovim reperkusijama na financiranje javnog sektora, kao i uopće na kreiranje fiskalne politike, mogli bismo zaključiti da je teorija javnih izbora specifična znanstvena disciplina, koja s političkog i ekonomskog stanovišta izučava proces donošenja proračuna, te način zadovoljavanja javnih potreba pojedinaca kroz sustav javnih izbora.<sup>15</sup>

#### *4. Principi javnih izbora i njihov utjecaj na efikasnost zadovoljavanja javnih potreba*

U visokorazvijenim demokratskim zemljama postoji utvrđen politički sustav donošenja kolektivnih odluka koje se odnose na zadovoljavanje zajedničkih potreba u području obrazovanja, znanosti, kulture, zdravstva, socijalne zaštite, državne uprave i privredne infrastrukture. Te se odluke mogu donositi na dva načina:

- a) neposrednim izjašnjavanjem građana putem referendumu
- b) posrednim putem, tj. posrednim načinom odlučivanja preko svojih izabраниh predstavnika u parlamentu na različitim razinama državne organiziranosti.<sup>16</sup>

Što se tiče neposrednog odlučivanja građana i glasovanja putem referendumu o stanovitim programima zadovoljavanja javnih potreba, kao i njihovog financiranja, oni se najčešće održavaju na lokalnoj razini, gdje se građani opredjeljuju i odlučuju o konkretnim programima zadovoljavanja

<sup>13</sup>Vidi, Sever, I., op. cit., str. 268.

<sup>14</sup>Held, David, *Modeli demokracije*, Školska knjiga, Zagreb, 1990., str. 290.

<sup>15</sup>Ova definicija teorije javnih izbora kao posebne znanstvene discipline u sebi sadrži i implicira pozitivne i normativne ekonomske aspekte, što znači da se ona temelji na pozitivnim ekonomskim i političkim činjenicama, ali i na etičkim (vrijednosnim) sudovima o društvenim vrijednostima vladinih mjera u području financiranja javnog sektora.

<sup>16</sup>Vidi Musgrave, R. i P., op. cit., str. 93-105.

zajedničkih interesa u području zajedničkih potreba u pojedinim društvenim djelatnostima (obrazovanju, kulturi, predškolskom odgoju i sl.), te u području komunalnih djelatnosti koje su od zajedničkog interesa za građane u pojedinoj lokalnoj zajednici.

Međutim, donošenje odluka o zadovoljavanju zajedničkih potreba ili kolektivnih potreba, kako se nazivaju u ekonomskoj literaturi, puno je složenije, jer se to provodi preko izabranih predstavnika u parlamentu. Procedura donošenja odluka sastoji se u tome da građani preko svojih izabranih predstavnika mogu utjecati na donošenje odluka o programima javnih potreba, njihovoj strukturi i kriterijima, kao i visini potrebnih financijskih sredstava, te prioritetima pojedinih vrsta programa unutar proračuna.<sup>17</sup> Te odluke o zadovoljavanju javnih potreba, kao i njihovom financiranju, na različitim se državnim razinama u pojedinim demokratskim državama donose upravo preko mehanizma javnih izbora, bit kojih je da se u demokratskom političkom procesu donošenja odluka pojedinačne sklonosti i interesi udružuju u kolektivne odluke.<sup>18</sup>

Principi kolektivnog izbora ogledaju se upravo u tome da se zajedničkim odlukama o zadovoljavanju zajedničkih potreba u području obrazovanja, znanosti, kulture, zdravstva, u energetici, izgradnji saobraćajnica i sl. osigurava efikasnije zadovoljavanje tih potreba, jer se kolektivnim djelovanjem mnogo više povećava raspoloživi dohodak prema raspoloživom dohotku kad bi pojedinci ili pojedine grupe djelovali u uvjetima čistog laissez fairea.<sup>19</sup> U tom i jest bit mehanizma javnog izbora u demokratski razvijanim društvima, jer se preko njega objedinjavaju pojedinačni interesi u zajedničke interese i zajedničke potrebe te donošenje proračuna i sredstava u okviru proračuna za pojedine namjene. Kolektivnim (zajedničkim) odlukama o programu javnih potreba, kao i namjeni sredstava za pojedine programe u okviru proračuna na različitim državnim razinama postižu se mnogo veći dohoci, odnosno financijska sredstva za financiranje pojedinih vrsta potreba, od pojedinačnih odluka o tome i njihovom financiranju u uvjetima laissez fairea. Treba imati na umu da s neke potrebe i programi u području javnih potreba ne bi niti mogli financirati bez kolektivnih odluka i objedinjavanja sredstava u okviru državnih proračuna, jer takvi programi iziskuju golema financijska sredstva državnih proračuna, kao što su, npr., potrebna sredstva za izgradnju javnih putova (saobraćajnica), energetske objekti i energetska postrojenja, zatim potrebna financijska sredstva za sprječavanje različitih vrsta bolesti poput kuge, kolere, tumora i sl.<sup>20</sup>

<sup>17</sup>Isto, str. 102-105.

<sup>18</sup>Samuelson, Paul A. - Nordhaus, William, *Ekonomija*, XIV. izdanje, Mate, Zagreb, 1992., str. 395.

<sup>19</sup>Isto, str. 395.

<sup>20</sup>Samuelson, Paul A. - Nordhaus, Wop. cit., str. 395.

U jednom teorijskom modelu o efikasnosti kolektivne akcije koja se postiže putem javnih izbora, smatra se kako su moguća tri rezultata kolektivne akcije:

- a) odluke koje su štetne
- b) odluke koje se odnose samo na preraspodjelu dohotka i
- c) odluke koje se odnose na djelotvorno i efikasno zadovoljavanje javnih potreba i koje donose mnogo veće dohotke, nego da se te potrebe zadovoljavaju pojedinačno u uvjetima *laissez fairea*.<sup>21</sup>

U tom su kontekstu ekonomska istraživanja pokazala da parlamenti, odnosno vlade mogu donijeti i tri vrste različitih odluka o financiranju javnih potreba, kao što su npr. donošenje odluka o preraspodjeli financijskih sredstava u korist nuklearnog naoružanja ili rata, ili pak donošenje odluka koje poboljšavaju stanje svih stanovnika jedne države jer vodi većoj kvaliteti i većim dohocima svih socijalnih skupina. Treći slučaj je kad su odluke o financiranju pojedinih vrsta javnih potreba restriktivnog karaktera.<sup>22</sup>

U tom kontekstu treba istaći da se upravo na javnim izborima analizira ostvaruju li države, odnosno vlade svojim djelovanjem efikasno svoje funkcije, osobito u pogledu povećanja efikasnosti zadovoljavanja javnih potreba, zatim ostvaruju li države povećanje ravnopravnosti i jednakosti, kao i veće socijalno bogatstvo svih socijalnih grupa unutar nekog društva.

U visokorazvijenim državama sjeverozapadne Europe i SAD-a postupci glasovanja definiraju pravila igre prilikom donošenja odluka, jer građani izabiru u parlament predstavnike koji donose odluke u njihovo ime, te koji to žele činiti i ubuduće. Stoga se političari izabrani u parlament kao predstavnici građana moraju tako i ponašati u donošenju kolektivnih odluka u parlamentu, jer im takve odluke osiguravaju ponovni izbor u parlament. Iz takvog ponašanja predstavnika izabranih u parlament nastaje ponuda državne aktivnosti, koja se u političkoj areni susreće s potražnjom glasača za državnom aktivnošću.

U tom se kontekstu može konstatirati da se putem javnih izbora u visokorazvijenim demokratskim zemljama, s razvijenom tradicijom parlamentarne demokracije, postižu u pravilu dva osnovna cilja. Prvi je cilj osiguranje funkcioniranja "političkog tržišta", a drugi utjecaj preko njega na efikasnost zadovoljavanja javnih potreba i puno veće povećanje financijskih sredstava (dohotka), nego da se to ostvaruje putem slobodnog tržišta.<sup>23</sup>

<sup>21</sup>Isto, str. 306.

<sup>22</sup>Isto, str. 306.

<sup>23</sup>Isto, str. 305 i 306.



U dosadašnjoj praksi funkcioniranja parlamentarnih demokracija afirmirana su dva principa (pravila) glasovanja, i to:

1. princip jednoglasnosti i
2. princip većine.

Pravilo jednoglasnosti sastoji se u tome da se prilikom donošenja kolektivnih odluka postigne opća suglasnost i konsenzus o toj odluci, jer se niti jedna odluka ne može donijeti bez pristanka sviju članova parlamenta. Takav tip odlučivanja prilikom donošenja kolektivnih odluka, odnosno programa zadovoljavanja javnih potreba, kao i njegovog financiranja, u parlamentu iziskuje potpunu suglasnost i jednoglasnost svih predstavnika u parlamentu, bez obzira na stranačku pripadnost. A takav tip odluka mora onda poboljšati svima dohodak i razinu zadovoljavanja.<sup>24</sup>

U praksi funkcioniranja parlamentarnih demokracija, kao i donošenja kolektivnih odluka o zadovoljavanju javnih potreba, u većini zemalja s razvijenom demokracijom prilikom donošenja odluka primjenjuje se pravilo većine. Prema tom sustavu, zakon ili pravilo većine usvojeno je kad ga odobri više od polovice glasača, što se primjenjuje u parlamentima europskih zemalja, Kongresu SAD-a, zatim u parlamentima država pojedinih federacija ili konfederacija u suvremenom svijetu.<sup>25</sup> Prilikom većinskog odlučivanja u parlamentu o programu javnih potreba, kao i visini sredstava za pojedine vrste potreba koje se utvrđuju u proračunima pojedinih državnih razina (lokalna, državna i savezna), većinska grupa može odlučiti i glasovati za svaki vladin prijedlog koji povećava njezin dohodak i povećava razinu zadovoljavanja njezinih potreba, ali može i donijeti odluke i glasovati za prijedloge vlade koji su pravedni i jednaki za sve pripadnike nekog društva, a moguće je i da donose odluke i da glasuju za one prijedloge vlade koji su neravnopravni i nedjelotvorni.<sup>26</sup> U tom kontekstu treba naglasiti da su istraživanja u vezi s većinskim odlučivanjem o pojedinim vrstama programa, a osobito istraživanja nobelovca Kennetha Arrowa, pokazala kako većinska glasovanja u parlamentima nisu u pravilu djelotvorna i da ne pokreću društvo u najpoželjnije stanje.<sup>27</sup>

Donošenje odluka o zadovoljavanju javnih potreba i njihovu financiranju, bilo primjenom pravila jednoglasnosti (konsenzusa) ili primjenom pravila relativne većine glasova, ima svoje prednosti, ali i stanovite nedostatke. U

<sup>24</sup>Isto, str. 306 i 307.

<sup>25</sup>U saveznim (federalnim) državama, poput SAD-a, Kanade, Savezne Republike Njemačke, Austrije i sl., odluke se donose na različitim razinama državne organiziranosti (lokalnoj, državnoj i saveznoj), zavisno od vrste javnih potreba koje se financiraju na pojedinim razinama, a to isto vrijedi za Švicarsku konfederaciju.

<sup>26</sup>Vidjeti detaljnije, Samuelson, P.A. - Nordhaus, W., op. cit., str. 308. i 309.

<sup>27</sup>Isto, str. 309-310.

prvom slučaju, tj. donošenje odluka o zadovoljavanju javnih potreba putem jednoglasnosti, postoje stanoviti problemi u njegovom funkcioniranju, jer se preko njega građani formalno opredjeljuju o visini poreznog opterećenja, a stvarne odluke donose njihovi predstavnici u parlamentima i skupštinama. Osim toga, to iziskuje “gubitak vremena”, što može premašiti prinso dobiven od plaćanja poreza u javnim dobrima i uslugama. Međutim, korištenje principa odlučivanja relativne većine glasova često dovodi u parlamentarnim demokracijama do nadglasavanja predstavnika većinskih parlamentarnih stranaka, ne vodeći često računa o stvarnim potrebama i interesima građana.

U praksi primjene pojedinih pravila odlučivanja o zadovoljavanju javnih potreba, kao i njihovom financiranju kroz porezni sustav potrebno je primijeniti različite vrste odluka, koje će voditi računa o različitom opterećenju socijalnih grupa prilikom oporezivanja, kao i koristi koju postižu pojedine socijalne grupe zavisno od razine oporezivanja.<sup>28</sup>

Istraživanja J. Stiglitz pokazala su da postoje dva modela za oporezivanje građana, kako bi se postigla različita korisnost u zadovoljavanju javnih potreba stanovništva. Prvi je način tzv. linearnog oporezivanja koji preferira koristi skupine bogatih i srednje bogatih dohotkom, a znatno smanjuje koristi siromašnih grupa od javnih izdataka. Drugi način oporezivanja građana jest progresivno oporezivanje koje smanjuje korisnost bogate grupe s dohotkom, a povećava prevencije korisnosti siromašnijih grupa dohotkom.<sup>29</sup>

Prema tome, javnim izborom i odlučivanjem, bilo primjenom jednoglasnosti (konsenzusa), bilo primjenom pravila relativne većine glasova, potrebno je težiti donošenju takvih odluka o financiranju javnog sektora koje će osigurati veće porezno opterećenje bogatijih dijelova društva, kako bi se poreznim sustavom osigurala alokacija resursa namijenjenih za pojedine vrste potrebe i uravnotežila korisnost među pojedinim dohodovnim grupama u društvu (bogati, srednje bogati i siromašni).

### *5. Mogućnosti implementacije teorije javnog izbora u hrvatskoj teoriji i praksi te financiranju javnih potreba*

Na temelju iskustava u funkcioniranju javnih izbora, kao i znanstvenoteorijskih postignuća u visokorazvijenim demokratskim zemljama trebalo bi znanstveno i teoretski više u hrvatskoj praksi osmisliti sustav odlučivanja javnim izborom, a osobito koristiti iskustva visokorazvijenih demokratskih

<sup>28</sup>Stiglitz, Joseph, E., *Economics of the Public Sector*, Second edition, 1988., str. 150.

<sup>29</sup>Isto, str. 151.

društava, procedure i principe odlučivanja o financiranju javnih potreba. Naime, radi se o tome, da bi u hrvatskom demokratskom političkom sustavu trebalo ugraditi takav izborni mehanizam koji bi respektirao znanstvena postignuća visokorazvijenih zemalja, osobito kad se radi o utvrđivanju javnih potreba i donošenju proračuna za njihovo financiranje. U tom kontekstu smatramo da bi utvrđena pravila javnih izbora, kao i proceduru donošenja proračuna na svim razinama političke organiziranosti u Hrvatskoj - od općina, preko županija do Republike, trebalo respektirati iskustva visokorazvijenih zemalja Europe i svijeta. Ono čemu bi trebalo težiti prilikom donošenja proračunskih financijskih sredstava za financiranje javnih potreba na stanovitoj razini trebao bi biti osnovni princip da svatko snosi dio financiranja javnih potreba, bilo pojedinac ili poduzeće, srazmjerno svom dohotku i dobiti, kao i da se postigne podjednaka razina opterećenosti svih slojeva hrvatskog društva srazmjerno njihovoj dohodovnoj moći. To znači da bi u financiranju javnih potreba u Republici Hrvatskoj trebalo primijeniti princip progresivnog oporezivanja građana i poduzeća, kako bi siromašni slojevi bili manje opterećeni financijskim davanjima od bogatijih slojeva hrvatskog društva. U tom kontekstu su razumni prijedlozi i inicijative prof. dr. Božidara Jelčića, koji se u svojim stavovima i znanstvenim radovima zalaže za uvođenje nekoliko stopa poreza na dohodak građana, kao što je to praksa u većini visokorazvijenih, osobito zapadnoeuropskih zemalja, te da stope opterećenja za financiranje javnih potreba budu progresivne i srazmjerne dohodovnoj sposobnosti pojedinih dohodovnih skupina hrvatskog stanovništva.<sup>30</sup>

Kad je riječ o oporezivanju dohotka i dobiti poduzeća i korporacija u Hrvatskoj radi financiranja javnih potreba, neophodno je da se podjednako optereti dohodak i dobit poduzeća, štoviše da se dobit poduzeća optereti progresivnije nego dohodak, jer bi to dovelo do stanovitog povećanja plaća zaposlenih djelatnika u Hrvatskoj, što je u ovom trenutku vrlo bitno radi socijalne sigurnosti i radi povećanja životnog standarda hrvatskog stanovništva u cjelini. Isto tako, s relativno većim oporezivanjem dobiti poduzeća i korporacija stvorile bi se pretpostavke da ona poduzeća i korporacije koji stvaraju veću dobit, relativno i ulažu veće financijska sredstva u društvene i druge djelatnosti koje su glavni generator stvaranja društvenog kapitala. Naravno da bi ovakva opredjeljenja u oporezivanju pojedinaca, odnosno pojedinih skupina hrvatskog stanovništva i poduzeća, odnosno korporacija, dovelo do bitnih zaokreta u financijskoj opterećenosti pojedinih slojeva društva i poduzeća srazmjerno dohodovnoj snazi, što bi vodilo većoj društvenoj ravnoteži u opterećenosti financiranja javnog sektora, kako pojedinih slojeva društva tako i pojedinih skupina poduzeća i korporacija. Nadalje, trebalo bi težiti da se na lokalnoj razini donose odluke o financiranju javnih programa, osobito investicijski programi koji su lokalnog karaktera, putem referendumata, kao što se to prakticira u većini visokorazvijenih zemalja. U okviru parlamentarnog odlučivanja o programi-

<sup>30</sup>Vidi, Jelčić, B., *Financijsko pravo*, Birotehnika, Zagreb, 1995., str. 65-67.

ma financiranja javnih potreba i donošenja proračuna - od općina, preko županija, do Sabora Republike Hrvatske - trebalo bi primijeniti u pravilu princip jednoglasnosti (konsenzusa) svih predstavnika političkih stranaka. Na taj bi se način izbjegla majorizacija parlametarne većine nad parlamentarnom manjinom prilikom donošenja odluka o proračunu, kao i namjenskom financiranju pojedinih vrsta programa javnih potreba. To znači kako bi de facto trebalo težiti da se programi javnih potreba i proračuni donesu na temelju višestranačkog sporazuma, a princip relativne većine trebalo bi primijeniti samo u izuzetnim situacijama. Isto tako, mislimo da bi u našoj praksi trebalo primijeniti pravilo da na svim razinama političke organiziranosti - od skupština općina, preko županijskih skupština, odluke o financiranju javnih potreba i uopće o proračunu donose u tim skupštinama, a ne da to rade poglavarstva, tj. izvršna tijela tih skupština.

Tako je, npr., za 1997. godinu poglavarstvo Skupštine grada Zagreba donijelo odluku o visini proračuna, kao i sredstvima za pojedine namjene, a da o tome Skupština grada Zagreba nije uopće odlučivala.<sup>31</sup>

Mislimo da je ovakav sustav donošenja proračuna, kao i utvrđivanja visine sredstava za pojedine namjene neprihvatljiv, ne zbog krize koja postoji na relaciji Skupština grada Zagreba i poglavarstvo Skupštine grada, nego zato što se radi doista o odlučivanju o financiranju javnih potreba za koje imaju interes svi građani, pa je funkcioniranjem parlamentarnih skupština i izbornog sustava osigurati potrebno i afirmirati demokratski sustav odlučivanja o zadovoljavanju javnih potreba i njihovom financiranju.

### *Zaključci*

U ovom radu dali smo kraći presjek znanstvenih postignuća u području teorije javnih izbora, kao i njihovog značenja za financiranje javnog sektora u visokorazvijenim zemljama, koje imaju tradicionalno razvijene demokracije. U tom kontekstu najprije smo dali određenje teorije javnog izbora, kao i njegovu relaciju u odnosu prema financiranju javnog sektora, te na temelju pregleda referentne literature došli do zaključka da je teorija javnog izbora posebna sistemska teorija o javnim izborima i mogućnosti utjecaja građana neposrednim i posrednim putem na donošenje bitnih odluka u vezi s programom javnih potreba i njihovim financiranjem. Istraživanje je pokazalo da se radi o političkom, ekonomskom i financijskom fenomenu, koji imaju izuzetno veliko značenje za funkcioniranje suvremenih demokratskih društava u visokorazvijenim zemljama. Kakvo značenje ima teorija javnih izbora, najbolje se vidi po tome da se ova teorija u visokorazvijenim zemljama, osobito u SAD-u, formirala kao posebna znanstvena disciplina koja, s jedne strane, izučava ekonomsku teoriju politike, a

<sup>31</sup>Vidi, Belak, A., "Što će Grad financirati u 1997. godini?", *Slobodna Dalmacija* od 1. prosinca 1996. godine, str. 10.

s druge strane, izučava novu političku ekonomiju. Razvoju teorije o javnim izborima osobito su pridonijeli tridesetih godina 20. stoljeća istaknuti američki znanstvenik A. Bergson, potom šezdesetih godina 20. stoljeća također američki ekonomist K. J. Arow. Pedesetih godina našeg stoljeća još se nekoliko autora bavilo izučavanjem teorije javnog izbora i njegova značenja u sustavu odlučivanja prilikom donošenja državnog proračuna. Tu treba svakako istaći J. M. Buchanana, Tollisona, Haefelea, Ostroma i druge. Među istaknutim znanstvenicima iz područja javnih financija koji su se u najnovije vrijeme bavili izučavanjem teorije javnih izbora i njihove reperkusije na financiranje javnog sektora, a osobito na različite procedure donošenja odluka o financiranju različitih vrsta programa u javnom sektoru, posrednim i neposrednim putem, treba istaći supružnike Richarda i Peggy Musgrawe, te J. Stiglitz. Prvih dvoje autora u svojim istraživanjima dali su cjelovitu koncepciju teorije javnih izbora, kao i proces donošenja financijskih odluka iz područja financiranja javnih potreba putem posredničke i neposredne demokracije. I J. Stiglitz je u svojim radovima izložio model najoptimalnijeg oporezivanja građana putem demokratskog odlučivanja, koji vodi uravnoteženom opterećivanju pojedinih socijalnih skupina zavisno od njihove dohodovne sposobnosti.

Ovaj pregled je također pokazao da su P.A. Samuelson i W. Nordhaus posebnu pozornost u svojim istraživanjima u području ekonomije, osobito u dijelu koji se odnosi na funkcije suvremene države u gospodarstvu, poklonili teoriji izbora, kao i različitim vrstama odluka koje mogu donijeti parlamenti i vlada o korištenju sredstava za javne potrebe. Tako su istraživanja pokazala da vlada i parlament mogu donijeti tri različite vrste odluka o financiranju javnih potreba, i to:

1. odluke koje su štetne, npr. upotreba sredstava za nuklearno naoružanje ili pak rat;
2. odluke koje su od opće koristi za sve pripadnike dotičnog društva;
3. odluke koje mogu biti restriktivne u pogledu korištenja javnih potreba stanovništva.

U ovom smo radu istraživali osnovne principe, odnosno pravila glasanja u parlamentima visokorazvijenih demokratskih država prilikom utvrđivanja javnih potreba i donošenja proračuna na različitim razinama državne organiziranosti (lokalna, državna i savezna). U tom je pogledu naše istraživanje pokazalo kako postoje dva principa donošenja odluka o zadovoljavanju i financiranju javnih potreba:

1. princip jednoglasnosti i
2. princip relativne većine.

Princip jednoglasnosti podrazumijeva donošenje odluka zajedničkom suglasnosti, konsenzusom svih članova parlamenta bez obzira na stranačku pripadnost. S druge strane, princip relativne većine znači da prilikom do-

nošenja odluka o financiranju javnih potreba treba primijeniti pravilo relativne većine, što znači da je neka odluka donesena kad je za nju glasala većina članova parlamenta. Ovaj način donošenja odluka u parlamentima visokorazvijenih demokratskih država može u stanovitim situacijama značiti majorizaciju većine nad manjinom, što negativno utječe na funkcioniranje demokratskog društva.

Na kraju ovog našeg rada istraživali smo mogućnosti implementacije teorije javnog izbora u hrvatskoj teoriji i praksi te je u tom kontekstu pokazalo da se ovom fenomenu u području ekonomskih i političkih znanosti treba pokloniti puno više pozornosti, kao i da pri tome treba koristiti znanstvena postignuća visokorazvijenih zemalja. Osim toga, ovim smom radom pokazali kako je moguće teoriju javnog izbora primijeniti u hrvatskoj praksi prilikom odlučivanja o programima javnih potreba na svim razinama teritorijalno političke organiziranosti - od općine, preko županija, do razine Republike. Isto tako, naše istraživanje je pokazalo da se u većini odluka o financiranju javnih potreba, kao i donošenju proračuna primjenjuje pretežito princip relativne većine, osobito u Saboru Republike Hrvatske, zatim da se na nižim razinama teritorijalno političke organiziranosti ne poštuje u dovoljnoj mjeri demokratski način donošenja odluka o zadovoljavanju javnih potreba, kao i njihovom financiranju. U tom kontekstu naše istraživanje je pokazalo da bi ubuduće prilikom donošenja odluka o programima javnih potreba i proračuna za njihovo financiranje - od općine, preko županija, do Sabora Republike Hrvatske - trebalo težiti da se one donose jednoglasno, konsenzusom, zatim da se na lokalnim i gradskim razinama treba više poštovati demokratska procedura donošenja odluka o financiranju javnih potreba, a osobito da treba respektirati stavove i mišljenja građana i njihovih predstavnika u parlamentu.

### *Literatura*

Arrow, K. J., *Social Choice and Individual Values*, Yale University Press, 1963.

Buchanan, J. M., *Politics, Public Choice Theory and Its Normative Implications*, The University of Michigan Press, 1990.

Bergson, A. A., Reformulation of Certain Aspects of Welfare Economics, *Quarterly Journal of Economics*, 52, 1938.

Galbraith, J. K., *Ekonomija u perspektivi. Krićka povijest*, Mate, Zagreb, 1996.

Held, D., *Modeli demokracije*, Školska knjiga, Zagreb, 1990.

Jelćić, B., *Financijsko pravo*, Birotehnika, Zagreb, 1995.

Musgrave, R. i P., *Javne financije u teoriji i praksi*, Institut za javne financije, Zagreb, 1993.

Muller, D. C., Public Choice: A Survey, u: *Theory of Public Choice II*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1990.

Samuelson, P. - Nordhaus, W., *Ekonomija*, XIV izdanje, Mate, Zagreb, 1992.

Sever, I., *Javne financije - Razvoj - Osnove teorije - Analiza*, Ekonomski fakultet Rijeka i Tipograf Rijeka, 1995.

Stiglitz, E. J., *Economics of The Public Sector*, Second edition, W.W. Norton and Company, New York, London, 1988.

Ivan Vuković

*THEORY OF PUBLIC CHOICE AND  
FINANCING PUBLIC SECTOR IN  
HIGHLY DEVELOPED COUNTRIES*

*Summary*

The author gives a short account of his broadly-based studies on the theory of public choice and the financing of the public sector in the industrialised countries of the world. In this context, first the definition of the theory of choice and its relation to the financing of the public sector is given. Then there is a shorter review of the evolution of the theory of public choice in the history of human development, with special focus on the latest trends. Then the author explores the fundamental principles of public choice in the functioning of the contemporary state and its consequences for the economic and social development of the developed countries.

In the end, the author lists the essential requirements regarding the possibility of the implementation of the theory of public choice in the Croatian theory and practice when making the collective decisions regarding the financing of public needs.