

**Dr. NIKŠA NIKOLIĆ**

Docent na Ekonomskom fakultetu Split

## **ALOKACIJA JAVNIH DOBARA**

### **- O teoriji javnog izbora -**

UDK 330.123

Pregledni članak

Primljeno: 20. ožujka 1996.

#### **Sažetak**

*Tržišni mehanizam ne može uspješno alocirati javna dobra. Razlog tome leži u činjenici što potrošnja ovih dobara nema konkurentni karakter što omogućava primjenu načela isključivanja. Osim toga, kod javnih dobara nisu poznate ni pojedinačne preferencije potrošača. U situaciji kad tržišni mehanizam ne može uspješno obaviti funkciju alokacije javnih dobara, ovu funkciju preuzima država. Alokacija preko državnog mehanizma obavlja se posredstvom javnih prihoda i javnih rashoda. Utvrdivanje njihove visine zahtijeva otkrivanje potrošačevih preferencija za javnim dobrima. Odgovore na pitanja kako se te preferencije otkrivaju daje nam teorija "javnog izbora", čije smo osnovne postulate iznijeli u ovom radu.*

**Ključne riječi:** *slobodni strijelac, teorija javnog izbora, političko odlučivanje, pregovaranje, glasovanje, direktna demokracija, predstavnička demokracija, ekstremne preferencije, glasački paradoks, tiranija većine, javno dobro*

#### **UVOD**

Tržišni mehanizam nije idealni alokator privrednih resursa. Funkciju alokacije tržišni mehanizam najuspješnije obavlja kod privatnih dobara. Na tržištu privatnih dobara moguća je naime, primjena načela isključivosti, a zbog poznatih preferencija potrošača, proizvođači pod utjecajem konkurencije proizvode ono što potrošači žele. Tamo gdje ove pretpostavke nisu ispunjene, kao što je to slučaj sa tzv. čistim javnim dobrima, tržište ne može biti uspješan alokator.

Zbog nedostatka tržišnog mehanizma u alokaciji privrednih resursa, nužno je simultano djelovanje tržišnog mehanizma i državne intervencije. Alokacija privrednih resursa preko državne intervencije provodi se preko mehanizma javnih financija tj. javnih prihoda i rashoda, preko kojih se zadovoljavaju pojedinačne preferencije za javnim dobrima. Ima li se u vidu da pojedinačne preferencije za javnim dobrima karakterizira tzv. problem "slobodnog strijelca" tj. takvo ponašanje pojedinca koji će nastojati tajiti svoju stvarnu potražnju za javnim dobrima dok ih drugi plaćaju da bi kasnije mogao uživati u koristima bez plaćanja, nameće nam se pitanje kako država otkriva preferencije potrošača za javnim dobrima, odnosno kako država određuje visinu javnih prihoda i rashoda? Ovim se pitanjima bavi teorija *javnog izbora*.

## 1. OSNOVNE TEORIJE JAVNOG IZBORA

"Teorija javnog izbora opisuje kako vlade donose odluke o javnim prihodima i rashodima, reguliranju i drugim politikama".<sup>1</sup> Odlučivanje o javnim prihodima i rashodima nalazi se prema tome u sferi *političkog odlučivanja* zasnovanog na ustavu i izbornom sustavu. "Slično igri tržišta, igra politike mora usporediti želju naroda da dobije javna dobra s mogućnošću privrede da ih pribavi. Glavne razlike se nalaze u tome da su glavni igrači u politici - političari - prvenstveno zainteresirani da pobijede na izborima, dok glavni igrači na tržištima - poduzeća - nastoje ostvariti maksimalne profite".<sup>2</sup>

Kako potrošač, tj. krajnji korisnik javnih dobara može iskazati svoje preferencije? Prema teoriji javnog izbora, potrošač može svoje preferencije za javnim dobrima iskazati kroz proces pregovaranja ili kroz proces glasovanja.

Pojedinačne preferencije za javnim dobrima najuspješnije će se iskazati kroz proces pregovaranja u slučaju kada se radi o malom broju pregovarača.<sup>3</sup> Naglasimo pritom da rezultat pregovaranja može biti pozitivan ili negativan. U slučaju pozitivnog rezultata odredit će se koja će se javna dobra zadovoljavati i tko će u tome sudjelovati. Rezultat ne mora biti objektivni jer dobrim dijelom ovisi o tome koliko je koji pregovarač uspješan u pregovaranju. U slučaju da do dogovora ne dođe, rezultat pregovaranja će očito biti negativan. U praksi se međutim, rijetko

1 Samuelson, P.A. and Nordhaus, W.: "Ekonomija", MATE, Zagreb, 1992, str. 304.

2 Samuelson, P.A. and Nordhaus, W.: Ibid, str.304.

3 Pregovaranjem je, prema Coaseovom zakonu, nemoguće u slučaju malog broja zainteresiranih subjekata - pregovarača također rješavati i problem eksternalija. Vidjeti: Coase, R.: "The Problem of Social Cost", Law & Economics, 3/1960, str.7-44.

susrećemo sa malim brojem pregovarača. U slučaju velikog broja pregovarača, pregovaranje kao proces iskazivanja pojedinačnih preferencija za javnim dobrima logično nije moguće. Zbog toga se pojedinačne preferencije za javnim dobrima iskazuju kroz proces glasovanja.

Proces glasovanja ili javni izbor je proces "kojim se pojedinačne sklonosti udružuju u kolektivne odluke".<sup>4</sup> Moguće ga je razmatrati u slučajevima:

- a) direktne ili izravne demokracije i
- b) predstavničke demokracije.

Razmotrit ćemo kratko oba ova slučaja.

## 2. GLASOVANJE U DIREKTOJ ILI IZRAVNOJ DEMOKRACIJI

Direktna ili izravna demokracija pretpostavlja da svaki pojedinac - birač - izravno sudjeluje u procesu odlučivanja. Izraz izravne demokracije u praksi je svima dobro poznat *referendum*. Upotreba referenduma je najčešća kod donošenja odluka o javnim financijama na lokalnoj razini.

U izravnoj demokraciji pojedinci sudjeluju u glasovanju prvenstveno iz osjećaja odgovornosti koju imaju kao članovi demokratskog društva. Njihovo ponašanje očito nije zasnovano na tzv. *racionalnom ponašanju*, tako da su i razmišljanja o neznatnoj mogućnosti pojedinca da promijeni konačni ishod izbora minimizirana.

Realizacija procesa glasovanja zahtijeva:

- a) podjelu glasačkih listića i
- b) određivanje pravila na osnovi kojih se određuje presudan glas.

Kod podjele glasačkih listića, u demokratskim društvima vrijedi egalitarni načelo *jedan čovjek - jedan glas*, što je suprotno ekonomskoj sferi gdje se "glasovanje" provodi na temelju neegalitarni načelo *dolarskih glasova*.<sup>5</sup>

Pravila na osnovi kojih se određuje presudan glas su <sup>6</sup>:

- pravilo većine,
- pravilo jednoglasnosti ili jednodušnosti,

4 Samuelson, P.A. and Nordhaus, W.: op. cit., str.305.

5 Musgrave, R & P.: Javne financije u teoriji i praksi, Institut za javne financije, Zagreb, 1995, str.94.

6 Širu klasifikaciju vidjeti kod: Levin, J. and Nalebuff, B.: "An Introduction to Vote - Counting Schemes", Journal of Economic Perspectives, Vol.9, 1/1995, str. 3-26.

- pravilo pluralističkog glasovanja i
- pravilo izglasavanja bodovima.

Prema pravilu većine, odluka se usvaja kada je odobri više od polovice glasača. Pretpostavimo da na referendumu treba donijeti odluku o financiranju nekog javnog dobra koje je korisno za sve potrošače. Birači su pritom u poziciji da biraju između velikog (A), srednjeg (B) i niskog (C) budžeta. Da bi razmatranje bilo što jednostavnije, pretpostavit ćemo da se biračko tijelo sastoji od tri birača X, Y i Z. Svaki od birača daje prednost određenom budžetu. X preferira veliki, Y mali, a Z srednji budžet. Vrlo značajna pretpostavka pritom je da ni kod jednog birača nisu izražene ekstremne preferencije. To drugim riječima znači da je za birača X nakon velikog budžeta druga najbolja solucija srednji budžet, za Y je to također srednji budžet, a za Z mali budžet. Prema tome, ni kod jednog birača nije prisutna ekstremna kombinacija preferencija velikog i malog budžeta. U našim kasnijim razmatranjima objasniti ćemo značaj ove pretpostavke.

Na temelju navedenih biračkih preferencija formirat ćemo sljedeću tabelu:

	C	B	A
X	3	2	1
Z	2	1	3
Y	1	2	3

Budući da su prisutne tri varijante tj. glasovanje za veliki, srednji ili mali budžet, nužno je odglasovati sukcesivne parove tj. veliki protiv srednjeg budžeta, srednji protiv malog i konačno veliki protiv malog budžeta. U dobivanju rezultata glasovanja pomoći će nam prethodna tabela.

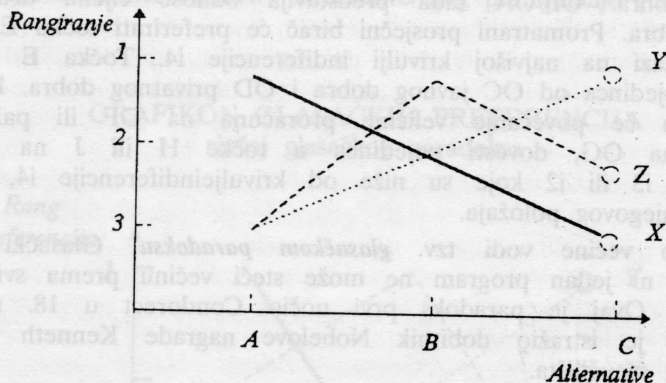
Kakav će biti rezultat glasovanja između niskog i srednjeg budžeta Tj. C : B? Iz prethodne tabele se vidi da varijanta B pobjeđuje iz razloga što joj dvojica birača (X i Z) daju prednost pred varijantom C za koju je samo birač Y. Kod glasovanja između srednjeg i visokog budžeta, tj. B : A, pobjednik je opet srednji budžet kome daju prednost birači Z i Y. Treću varijantu, tj. varijantu veliki protiv malog budžeta ne treba ni uzimati u obzir iz razloga što smo pretpostavili da nijedan birač neće glasovati za ekstremne varijante. Prema tome ukupni pobjednik glasovanja u ovom primjeru je srednji budžet.

Sve se ovo na odgovarajući način može predočiti u koordiniranom sustavu u kojem su na osi apscisa nanese alternativne varijante (tj. veliki, srednji i mali budžet), a na osi ordinata je nanesen rang preferencija potrošača (1 za soluciju koju prvo preferira potrošač, 2 za drugu najbolju soluciju i 3 za treću soluciju).



Grafikon 8.

PREFERENCIJE BIRAČA I VEĆINSKO NAČELO



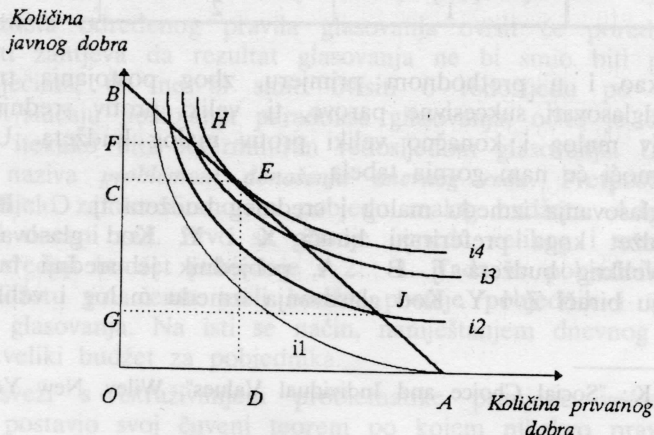
Ako su sve pojedinačne preferencije birača unijete u grafikon, onda najviša vršna točka pripada onoj varijanti koja pobjeđuje. U našem slučaju to je varijanta B, odnosno varijanta srednjeg budžeta.

Prema tome, pod pretpostavkom da je javno dobro korisno za potrošače, potrošači će preferirati, isto kao i u slučaju privatnih dobara, srednji budžet, tj. budžet koji nije ni veliki ni mali. Taj će odabir ujedno biti odabir prosječnog birača.

Pretpostavimo slučaj da prosječni birač troši privatno i javno dobro. Privatno dobro ćemo označiti na osi apscisa, dok ćemo javno dobro označiti na osi ordinata (Grafikon 9.).

Grafikon 9.

IZBOR PRIVATNIH I JAVNIH DOBARA



Neka je OA vrijednost korištenja privatnog dobra u slučaju kada nema potrošnje javnog dobra. Ako je AB linija koja predstavlja funkciju poreza, onda je OB cijena javnog dobra u slučaju kada nema potrošnje privatnog dobra. OB/OA tada predstavlja odnose cijena društvenog i privatnog dobra. Promatrani prosječni birač će preferirati točku E, tj. točku koja se nalazi na najvišoj krivulji indiferencije  $i_4$ . Točka E predstavlja potrošnju pojedinca od OC javnog dobra i OD privatnog dobra. Iz Graf. 9. je očito da će povećanje veličine proračuna na OF ili pak njegovo smanjenje na OG, dovesti pojedinca u točke H ili J na krivuljama indiferencije  $i_3$  ili  $i_2$  koje su niže od krivulje indiferencije  $i_4$ , što znači pogoršanje njegovog položaja.

Pravilo većine vodi tzv. *glasačkom paradoksu*. Glasački paradoks nastaje kad ni jedan program ne može steći većinu prema svim drugim programima. Ovaj je paradoks prvi uočio Condorcet u 18. stoljeću, a detaljno ga je istražio dobitnik Nobelove nagrade Kenneth Arrow sa Stanfordskog sveučilišta.<sup>7</sup>

Glasački paradoks možemo također objasniti na primjeru glasovanja između velikog (A), srednjeg (B) i malog (C) budžeta i glasačkog tijela koje se sastoji od tri glasača X, Y i Z. Kao i u prethodnom primjeru, X preferira veliki, Y mali, a Z srednji budžet. Međutim, za razliku od prethodnog primjera, pretpostavit ćemo da je kod birača X izražena kombinacija ekstremnih preferencija. To drugim riječima znači da je za birača X, nakon velikog budžeta, druga najbolja solucija mali budžet. Birači Y i Z nemaju ekstremne preferencije, što znači da je za Z druga najbolja solucija veliki, a za Y srednji budžet. Na temelju navedenih biračkih preferencija formirat ćemo sljedeću tabelu:

	C	B	A
X	2	3	1
Z	3	1	2
Y	1	2	3

Isto kao i u prethodnom primjeru, zbog postojanja tri varijante, nužno je odglasovati sukcesivne parove, tj. veliki protiv srednjeg budžeta, srednji protiv malog i konačno veliki protiv malog budžeta. U dobivanju rezultata pomoći će nam gornja tabela.

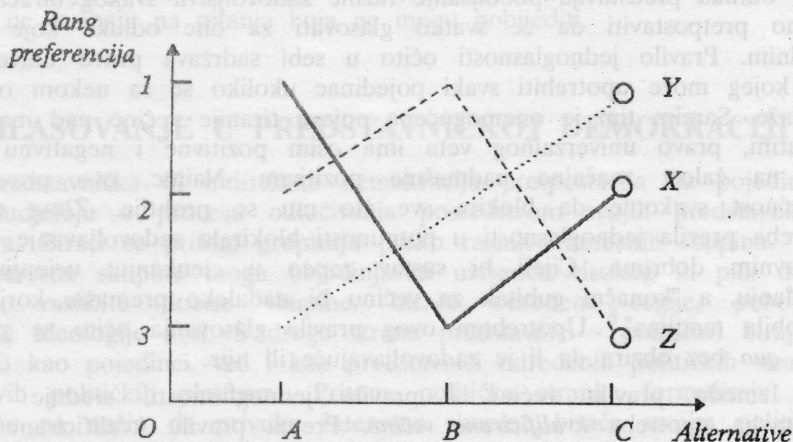
Kod glasovanja između malog i srednjeg budžeta tj. C : B, pobjednik je mali budžet koga preferiraju birači X i Y. Kod glasovanja između srednjeg i velikog budžeta tj. B : A, pobjednik je srednji budžet kome prednost daju birači Z i Y. Kod glasovanja između malog i velikog budžeta

7 Arrow, K.: "Social Choice and Individual Values", Wiley, New York, 1951.

tj. C : A, pobjednik je veliki budžet koga preferiraju birači X i Z. Prema tome ni jedan program ne može osvojiti većinu glasova prema svim drugim programima. Kao i u prethodnom primjeru, preferencije glasača prikazat ćemo u koordinatnom sustavu alternative/rang preferencije (Grafikon 10.).

Grafikon 10.

GRAFIKON GLASAČKIH PREFERENCIJA  
- slučaj glasačkog paradoksa -



Dobiveni grafikon glasačkih preferencija je očito bitno različit od grafikona iz prošlog primjera kada smo pretpostavili da ni kod jednog glasača nisu prisutne ekstremne preferencije. U slučaju kad su ekstremne preferencije prisutne, dobiveni grafikon je očito multivrsnog karaktera i iz njega se ne može očitati ona varijanta koja pobjeđuje.

Kvaliteta određenog pravila glasovanja ovisit će pored ostalog i o ispunjenosti zahtjeva da rezultat glasovanja ne bi smio biti proizvoljan, ili drugim riječima, da ne bi smio ovisiti o redosljedu po kojem parovi glasuju. U slučaju postojanja paradoksa glasovanja, očito je da će rezultat glasovanja itekako biti determiniran redosljedom glasovanja. U literaturi se to često naziva *problemom donošenja dnevnog reda*. Pretpostavimo da je nadležno tijelo zainteresirano za pobjedu malog budžeta. Adekvatno tome, određuje i dnevni red. Prvo se glasuje između velikog i srednjeg budžeta pri čemu srednji budžet pobjeđuje s 2 : 1. Tada se pobjednik suprotstavlja malom budžetu pri čemu mali budžet postaje pobjednik i to očito zbog redosljeda glasovanja. Na isti se način, namještanjem dnevnog reda, mogao odrediti i veliki budžet za pobjednika.

U svezi s istraživanjem problematike primjene većinskog načela, Arrow je postavio svoj čuveni teorem po kojem nikakvo pravilo većinskog glasovanja ne jamči djelotvornost, ne poštuje pojedinačne sklonosti i nije

neovisno o dnevnom redu. Prema tome, pravilo većine ne jamči poboljšanje društva u smislu Paretove efikasnosti.

Pravilo većine, može osim toga dovesti do *tiranije većine*, tj. većina može nametnuti svoju političku volju manjinama putem diskriminacije, raspodjele dohotka ili ugnjetavačkih zakona.

Jedan od načina na koji bi se zaštitila manjina, bio bi taj da se pravilo većine zamijeni pravilom *jednoglasnosti* ili *jednodušnosti*. Prema ovom pravilu, odluka se usvaja kada je odobre svi glasači. Prema tome, ni jedna se odluka ne može donijeti bez pristanka svih glasača. U skladu s tim, svaka odluka predstavlja poboljšanje razine zadovoljstva svakog birača jer je logično pretpostaviti da će svatko glasovati za one odluke koje smatra vrijednim. Pravilo jednoglasnosti očito u sebi sadržava pravo univerzalnog veta kojeg može upotrebiti svaki pojedinac ukoliko se sa nekom odlukom ne slaže. Samim tim je onemogućena pojava tiranije većine nad manjinom. Međutim, pravo univerzalnog veta ima osim pozitivne i negativnu stranu koja na žalost značajno nadmašuje pozitivnu. Naime, ovo pravo daje mogućnost svakome da blokira sve što mu se prohtije. Zbog toga bi upotreba pravila jednoglasnosti u potpunosti blokirala zadovoljavanje potreba za javnim dobrima. Cijeli bi sustav zapeo u cjenkanju, ucjenjivanju i odgađanju, a "konačni gubitak za većinu bi nadaleko premašio korist koju bi dobila manjina".<sup>8</sup> Upotrebom ovog pravila glasovanja očito se zadržava *status quo* bez obzira da li je zadovoljavajuće ili nije.

Između pravila većine i pravila jednoglasnosti, srednje rješenje predstavlja upotreba *kvalificirane većine*. Prema pravilu kvalificirane većine odluka se usvaja, kada je odobri više od obične većine glasača, najčešće dvije trećine.

Osim navedenih pravila glasovanja postoje još pravilo pluralističkog glasovanja i pravilo izglasavanja bodovima.

Kod pravila pluralističkog glasovanja, svaki birač svrstava pitanja po prioritetu. Pritom se svakom prioritetu daje određeni broj glasova. Tako ako npr. birač ima deset glasova, onda jedan glas daje prvom prioritetu, a deset zadnjem prioritetu. Nakon glasovanja, glasovi se zbrajaju, a pobjeđuje onaj koji je dobio najmanji broj glasova.

Kod pravila izglasavanja bodovima, birač dobiva određeni broj bodova, koje prema svojoj želji pripisuje različitim alternativama za koje glasuje. Tako birač može dati sve glasove jednoj alternativni, a može ih raspodijeliti, shodno prema svojim preferencijama između raznih alternativa. Pritom će pobijediti ona alternativa koja je dobila najveći broj glasova. Kod ovog pravila glasovanja preferencije glasača dolaze maksimalno do izražaja. Zbog toga je ovo pravilo znatno bolje od npr. većinskog pravila kod kojeg birači mogu izraziti samo svoje vrjednovanje parova problema na koje oni

<sup>8</sup> Musgrave, R. & P.: op.cit.,str.100.



nailaze, a ne i u svim drugim slučajevima. Također je pravilo glasovanja bodovima u prednosti i pred pravilom pluralističkog glasovanja, koje omogućava usporedbu svih mogućnosti, međutim, samo preko rangiranja tako da razlike između pojedinih rangova mogu biti izuzetno velike. Ovakvo klasificiranje pravila glasovanja kod kojeg bi prednost imalo pravilo glasovanja bodovima pred pluralističkim i većinskim glasovanjem, vrijedi pod pretpostavkom da ni kod jednog pravila glasovanja nije primijenjena određena strategija glasovanja. U realnosti ta je pretpostavka vrlo teško održiva. Birači će naime, uvijek kod glasovanja, bez obzira po kojem pravilu, primijenjiva određenu glasačku strategiju koja će im omogućiti da glasove ne rasipaju na pitanja koja ne mogu pobijediti.

### 3. GLASOVANJE U PREDSTAVNIČKOJ DEMOKRACIJI

Predstavnička ili indirektna demokracija pretpostavlja da pojedinci - birači sudjeluju u procesu odlučivanja posredstvom svojih predstavnika - političara. Birači se pritom grupiraju preko raznih interesnih skupina. Tako npr. interesne skupine mogu objedinjavati uživaocce visokog ili pak niskog dohotka, različite dobne skupine, birače određene regije, pobornike određene ideologije i sl. S druge strane predstavnici - političari biraju se ne samo kao pojedinci, već i kao predstavnici određenih političkih stranaka i njihovih političkih platformi. Pritom, političke stranke formuliraju svoje platforme na način da privuku interesne skupine birača svojim političkim platformama. Političke platforme predstavljaju kombinacije raznih problema čija se rješenja razmatraju u paketu, a ne odvojeno kao što je to slučaj kod izravne demokracije. Cilj svake političke stranke, odnosno svakog uspješnog političara je u pronalaženju pobjedničkih kombinacija koje se temelje na postojećim preferencijama potrošača. Budući da se preferencije birača mijenjaju, praćenje tih promjena pretpostavka je stvaranja pobjedničkih političkih platformi.

Cijeli sustav funkcioniranja predstavničke demokracije počiva na pretpostavci da je političko djelovanje *racionalno* tj. da političari i birači djeluju u vlastitom interesu. Cilj političara je ostati na vlasti. Zbog toga političari nastoje maksimirati broj glasova birača nudeći adekvatne programe koji najbolje udovoljavaju interesima birača. Birači će, pak, s druge strane nastojati maksimirati svoje koristi birajući one političare koji će njihove interese predstaviti što bolje.

#### 4. NEDOSTACI DRŽAVNOG MEHANIZMA U FUNKCIJI ALOKACIJE

Isto kao što tržište ne predstavlja idealan mehanizam alokacije, tako ni alokacija posredstvom državnog mehanizma nije idealna. Prema teoriji javnog izbora postoji nekoliko razloga koji uzrokuju nedostatke državnog mehanizma u funkciji alokacije.

Promovirajući interese većine, političari najčešće *promoviraju interese malih interesnih skupina*. Ovi su interesi povezani sa programima ili politikama od kojih mali broj pojedinaca dobiva velike dobitke uz trošak koji u obliku malih gubitaka podnosi veliki broj drugih pojedinaca. Članovi malih interesnih skupina su zbog toga dobro informirani i u mogućnosti su utjecati na političare. Svi ostali, tj. oni koji će podnositi male gubitke u pravilu su neinformirani i zbog toga nezainteresirani za pitanja koja će članovima malih interesnih skupina donijeti velike dobitke. Političari će podržati interese malih interesnih skupina. Razlog tome leži prvenstveno u činjenici da su članovi malih interesnih skupina spremni financijski pomoći izbornu kampanju političara. Pritom, za političare ne postoji opasnost da izgube potporu šireg biračkog tijela koje iz razloga neinformiranosti i zbog toga nezainteresiranosti neće obraćati pozornost na činjenicu da političari promoviraju interese malih interesnih skupina. Ovo tim više, ako političari tijekom svoje izborne kampanje naglase pitanja koja su od interesa za šire biračko tijelo.

Politička podrška interesima malih interesnih skupina omogućuje se donošenjem određenih zakonskih akata ili politika, a daje se u obliku određenih transfera dobara koji omogućuju onima koji ih primaju određeni oblik rentnih prihoda.

Promoviranjem interesa malih interesnih skupina očito se ne može postići optimalna alokacija posredstvom državnog mehanizma. Međutim, prema teoriji javnog izbora, to nije jedina slabost državnog mehanizma u funkciji alokacije.

Druga slabost državnog mehanizma u funkciji alokacije leži u činjenici da vlade *nisu objektivne u procjeni troškova i koristi raznih programa na način kako bi to zahtijevala ekonomska racionalnost*. To se logično neposredno reflektira na prihvaćanje, odnosno odbacivanje projekta na način da se odbiju ekonomski opravdani, a prihvate ekonomski neopravdani projekti. Sve proizlazi iz činjenice da se političari biraju na razdoblje od svega nekoliko godina. Zbog toga će i nastojati favorizirati one projekte čiji su prihodi jasno vidljivi u bližoj budućnosti, bez obzira što su im troškovi dosta "zamagljeni". Suprotno tome, neće se favorizirati oni projekti čiji su troškovi jasno vidljiviji, a koristi se očekuju u daljnjoj budućnosti. Tako se može

9 Vidjeti kod: McConnel,C. and Brue,S.: "Economics - Principles, Problems and Policies", McGraw-Hill, Toronto, 1993, str.130.

odbaciti ekonomski gledano opravdani projekt čiji su troškovi jasno vidljivi, ali se koristi očekuju tek za jednu ili više dekada.

Daljnja slabost državnog mehanizma u funkciji alokacije nalazi se u njegovoj *neselektivnosti*. Na tržištu privatnih dobara, pojedinac je kao potrošač u poziciji da shodno svojim preferencijama i raspoloživom budžetu, selektivno vrši izbor privatnih dobara. Kod javnih dobara, pojedinac je kao birač u poziciji da bira između dva ili više političara, ili drugim riječima da se opredijeli između njihovih različitih platformi. Međutim, kako smo to već naglasili u razmatranju predstavničke demokracije, političke platforme predstavljaju kombinacije raznih problema čija se rješenja razmatraju u paketu, a ne odvojeno. Pritom, je vrlo teško pretpostaviti da će se preferencije pojedinačnog birača u cijelosti poklapati s ponudnim političkim platformama. Birač će, naime, izabrati onu političku platformu koja se u najvećoj mjeri podudara sa njegovim preferencijama. To drugim riječima znači da birač, prihvaćajući, odnosno izabirući jednu od političkih platformi, uz ona javna dobra koja odgovaraju njegovim preferencijama, "kupuje" i ona druga javna dobra koja uopće ne želi. Situacija je slična onoj kada bismo pri kupnji cipela bili prisiljeni kupiti i čarape koje ne želimo. Neselektivnost očito vodi suboptimalnoj alokaciji.

Teorija javnog izbora, kao slabost državnog mehanizma u funkciji alokacije navodi i *neefikasnost*. Privatna poduzeća, djelujući u uvjetima tržišne konkurencije, nastoje povećati efikasnost da bi na taj način smanjili troškove i povećali profit. Povezanost na relaciji efikasnost - profitabilnost - uspješnost za svako privatno poduzeće je od "životne" važnosti i označava preživljavanje, prosperitet i rast. Ove relacija, međutim, ne vrijedi kada je riječ o javnom sektoru gdje kategorija profita nema svoj odgovarajući kontrapart. Ne postoji naime, opipljivi osobni dobitak - kontrapart profitu - za rukovoditelja vladinog biroa koji bi npr. povećao efikasnost unutar svoje domene. Štoviše, cinici čak naglašavaju da je neefikasno korištenje resursa od strane javnog sektora usklađeno sa povećanjem proračuna. Naime, "tipičan odgovor vlade na nedostatke aktivnosti javnog sektora je porast vladinog proračuna i ekipiranosti".<sup>10</sup>

Prema tome, kao što ni tržište nije idealno u funkciji alokacije, to očito nije ni državni mehanizam. Zbog toga se u praksi koriste i jedan i drugi mehanizam alokacije.

10 Druker, P.: "The Sickness of Government, The Public Interest, Winter, 1969, str.13.

## UMJESTO ZAKLJUČKA

Tržišni mehanizam ne može uspješno alocirati javna dobra. Potrošnja ovih dobara nema, naime, konkurentni karakter što znači da korist koju uživa jedan subjekt prilikom korištenja ovih dobara ne ometa drugog subjekta u korištenju tih istih dobara. Iz toga slijedi zaključak da kod javnih dobara nije moguća primjena načela isključivanja. Osim toga, kod javnih dobara nisu poznate ni pojedinačne preferencije potrošača, čije je ponašanje, ponašanje "slobodnog strijelca" koji nastoji tajiti svoju stvarnu potražnju za javnim dobrima.

U situaciji kad tržište ne može vršiti funkciju alokacije, ovu funkciju preuzima država. Alokacija preko državnog mehanizma provodi se preko javnih prihoda i javnih rashoda kojima se zadovoljavaju pojedinačne preferencije za javnim dobrima.

Pitanjima otkrivanja preferencija potrošača za javnim dobrima i utvrđivanja visine javnih prihoda i javnih rashoda bavi se teorija javnog izbora. Prema ovoj teoriji potrošač može svoje preferencije za javnim dobrima iskazati kroz proces pregovaranja ili kroz proces glasovanja. Pregovaranje se može primijeniti u situaciji malog broja pregovarača. Kako je to u praksi vrlo rijedak slučaj, znatno češće je u upotrebi proces glasovanja koji se može razmatrati u slučajevima izravne i predstavničke demokracije.

Ono što je, međutim, bitno naglasiti jest činjenica da ni državni mehanizam nije idealan u obavljanju funkcije alokacije. Među brojnim nedostacima koji mu se najčešće pripisuju su promicanje interesa malih interesnih skupina, politička "kratkovidnost", neselektivnost i konačno neefikasnost.

## LITERATURA:

1. Arrow, K.: "Social Choice and Individual Values", Wiley, New York, 1951.
2. Coase, R.: "The Problem of Social Cost", Law & Economics, 3/1960.
3. Druker, P.: "The Sickness of Government", The Public Interest, Winter, 1969.
4. Levin, J. and Nalebuff, B.: "An Introduction to Vote-Counting Schemes", Journal of Economic Perspectives, Vol.9, 1/1995.
5. McConnel, C. and Brue, S.: "Economics - Principles, Problems and Policies", McGraw Hill, Toronto, 1993.



6. Musgrave, R.: "Javne financije u teoriji i praksi", Institut za javne financije, Zagreb, 1995.
7. Samuelson, P.A. and Nordhaus, W.: "Ekonomija", MATE, Zagreb, 1992.

**Nikša Nikolić, PhD.Sc.**

Assistant Professor

Faculty of Economics, Split

## **ALLOCATION OF PUBLIC GOODS -THE THEORY OF PUBLIC CHOICE-**

### **Summary**

*The market mechanism cannot successfully allocate public goods. The underlying factor is in the uncompetitive, consumptive character of these goods which prohibits using the principle of exclusion. Besides which, the individual preferences of the consumer towards public goods is an unknown factor. In a situation where the market mechanism cannot successfully conclude the allocation of public goods, then the state overtakes this function. Allocations through the state mechanism are done through public revenues and public auctions. The establishing of their levels necessitates revealing consumer preferences towards public goods. Answers to questions on how these preferences are revealed is given in the theory "public choice", whose basic hypotheses have been shown in this article.*

**Key words:** *freelancer, theory of public choice, political decision, negotiation, voting, direct democracy, representative democracy, extreme preferences, voting paradox, tyranny of the masses, public goods*