

Dr.sc. ZAGORKA BRUNSKO

Izvanredni profesor

Fakultet za turizam i vanjsku trgovinu Dubrovnik

Prikaz knjige: JAVNA DOBRA I POLITIČKO ODLUČIVANJE

Autor: ZDRAVKO PETAK

**Izdavač: Fakultet političkih znanosti Sveučilita u Zagrebu, Zagreb,
2001. 198 str.**

Knjiga "Javna dobra i političko odlučivanje" je cjelovita verzija doktorske disertacije koju je Zdravko Petak obranio u lipnju 1999. godine na Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu pod naslovom "Javna dobra u teoriji javnog izbora". Izvorni naslov autor je u knjizi promijenio imajući na umu da se obraća široj čitalačkoj publici nastojeći istaknuti dvije kategorije – javna dobra i političko odlučivanje koje nisu isključivo tema znanstvene analize, nego i svakodnevne političke prakse.

Knjiga je rezultat višegodišnjeg autorovog bavljenja teorijom javnog izbora.

Teorija javnog izbora je dio nove političke ekonomije i spona između ekonomske i političke znanosti. Ona je nov pristup političkom procesu koji se javio početkom šezdesetih godina 20-og st. Politički se proces promatra na temelju pristupa kojim se promatra i tržišni proces. Ugled ove škole osobito je porastao kada je njezin rodonadžnik James Buchanan dobio 1986. godine Nobelovu nagradu za ekonomiju. Predmet teorije javnog izbora su: političke stranke, birači i proces glasovanja, interesne skupine, javna dobra itd. Njezino osnovno polazište je da je čovjek racionalno i egoistično biće koje slijedi vlastite interese ne samo kad odlučuje o privatnim nego i o javnim dobrima.

Predstavnici teorije javnog izbora istaknuti su zagovornici slobodnog tržišta i kritičari državnog intervencionizma (škola javnog izbora javila se kao reakcija na kejnzijanski optimizam u zagovaranju i provođenju državnog intervencionizma).

Imaju izrazito kritičko mišljenje o djelotvornosti politike i birokracije, budući da se "akteri u javnoj politici ponašaju slično kao poduzetnici u privatnom sektoru te nastoje promicati vlastite interese".

Njihova je konstatacija da tržište proizvodi različite oblike neefikasnosti što je slučaj i u i političkoj sferi.

Glavni predmet istraživanja u ovoj knjizi je vezan uz objašnjenje dvaju osnovnih pitanja: 1. Što su javna dobra i 2. Kako je pitanje javnih dobara objasnila teorija javnog izbora?

Ovako postavljeni predmet u uvodu je odredio strukturu i sadržaj knjige.

U knjizi se naglasak stavlja na teorijska razmatranja navedenih pitanja dok se izostavlja pitanje empirijskih procesa u pribavljanju javnih dobara. Moglo bi se reći da je autor slijedio moto kojeg se držao Samuelson kada je pedesetih godina objavio niz kratkih tekstova o teoriji javnih dobara. On je pritom isticao da se on javnih dobara nije prihvatio zbog njihove realnosti ili praktične važnosti, pa je postavio teoriju javnih rashoda kao protutežu jednako nerealističnoj valrasovoj teoriji privatnog tržišta.

Knjiga je podijeljena na sedam poglavlja, predgovor, uvod i zaključak. U prvom poglavlju autor najprije govori o razlici između javnih i privatnih dobara, nakon toga daje osvrt na teoriju javnog izbora i poznate škole unutar ove teorije, da bi na kraju prikazao pristup javnom izboru sa stajališta javnih financija poznat pod nazivom "Vikselijanska veza".

Javna i privatna dobra naglašava autor, mogu se razlikovati na dvije metodičke razine. Prva se odnosi na značajke institucija unutar kojih se dobra raspodjeljuju, a druga na značajke samih dobara.

Kada je riječ o značajkama dobara, javna i privatna dobra se mogu razlikovati samo unutar analitičkog okvira u kojemu te vrste dobara predstavljaju suprotne polove jednog kontinuuma. Konstatcija autora je da većina dobara pripada zapravo mješovitim dobrima koja su bliže jednom ili drugom polu kontinuuma. Pošto je elemente "mješovitosti" dobara teško odrediti, polazi se od dvaju kriterija kako bi se dokazalo da li je neko dobro bliže polu privatnih ili javnih dobara. Prvi kriterij je nekonkurentnost u potrošnji. Prema tom kriteriju koji je prvi elaborirao P. A. Samuelson, u javna dobra se ubrajaju sva dobra kod kojih, za razliku od privatnih dobara, dodatna potrošnja jednog pojedinca ne smanjuje potrošnju bilo kojeg drugog pojedinca (načelo nekonkurentnosti u potrošnji). Drugi kriterij se odnosi na mogućnost da se iz potrošnje isključe svi potrošači koji nisu u mogućnosti plaćati dobra koja troše. Za razliku od privatnih dobara kod kojih je isključivanje takvih potrošača lako ostvarljivo, ono je kod javnih dobara u pravilu teško izvodljivo. Razlika između javnih i privatnih dobara može se promatrati i preko značajki institucija unutar kojih se dobra alociraju. Ovaj širi pristup u središte razmatranja stavlja logiku ekonomskih i političkih institucija. Autor ga je nazvao politološkim, za razliku od pristupa koji u središte razmatranja stavlja prirodu dobara a koji se često označava ekonomskim pristupom.

Po mišljenju autora najprimjereniji je pristup koji uzima u obzir logiku dobara i logiku političkih i ekonomskih institucija. Nakon preciziranja predmeta istraživanja autor određuje metodološki pristup na temelju kojeg će razmatrati javna dobra.

Riječ je o teoriji javnog izbora. Zdravko Petak naglašava kako teorija javnog izbora zahvaća široko područje na razmeđu ekonomije i politologije, ali i na razmeđu ekonomije i sociologije.

Uzmu li se u obzir samo pristupi unutar prvih dvaju znanosti, uočavaju se tri do četiri jasno profilirana pravca (orijentacije) od kojih su neki bliže ekonomskoj, a druge političkoj znanosti. Riječ je o pristupima javnom izboru s aspekta virdžinijske, ročesterske, blumingtonske i čikaške škole javnog izbora. U svrhu proučavanja javnih dobara najprimjereniji je pristup virdžinijske škole koji autor u knjizi najviše koristi, a osobito njegovu orijentaciju poznatu pod nazivom "vikselijanska veza".

Pojmom vikselijanska veza autor ukazuje na ključnu ulogu švedskog ekonomista Knuta Wicksella i teorije javnih financija uopće za razumijevanje odnosa javnih dobara i teorije javnog izbora. Utjecaj K. Wicksella bio je posebno značajan za nobelovca J. Buchanana koji je objavio prvu sustavnu knjigu o javnim dobrima. Pristup s aspekta javnih financija uključuje radove J. Buchanana, G. Tullocka, R. Rowleya (virdžinijska škola) te C. Tieboura (blumingtonska škola) i još nekolicine autora koji su formalno izvan tih škola ali su s njima, osobito s virdžinijskom snažno povezani.

Kao razloge, zbog kojih je odabrao pristup javnom izboru s aspekta javnih financija, autor navodi: Prvo su javne financije područje ekonomske znanosti koje je najbliže političkoj znanosti i drugo pojam javnog dobra razvijen upravo unutar javnih financija.

U drugom poglavlju Zdravko Petak prikazuje radove koji su doprinjeli nastanku teorije javnog izbora, ali čiji je utjecaj ostao izvan okvira "Vikselijanske veze". Riječ je o dvjema skupinama izvora. Prva se odnosi na istraživanja francuskih matematičara s kraja osamnaestog stoljeća: Borde, Condorcea i Laplacea. Oni su, koristeći jednostavnu aritmetiku, ukazali na značajke različitih pravila glasovanja. Neovisno o njima stotinjak godina kasnije do istih spoznaja došao je oksfordski profesor Lewis Carroll. Radovi spomenutih znanstvenika su bili izravna inspiracija za Duncana Blacka, kojega mnogi smatraju pionikom teorije javnog izbora te nobelovca K. Arrowa.

Druga skupina izvora odnosi se na utvrđivanje logike ponašanja birača ekonomskom analizom. Tridesetih i četrdesetih godina dvadesetog stoljeća Hotteling, Smithies i Bowen proveli su niz ekonomskih analiza o ponašanju birača te ukazali na presudnu ulogu medijalnog birača u analizi potražnje za javnim dobrima. Njihove postavke su utjecale na Downsa i njegovu ekonomsku teoriju demokracije. Na nastanak Downsove teorije demokracije su utjecale i postavke J. A. Schumpetera o prirodi političke konkurencije u kapitalizmu, izložene u poznatom Schumpeterovu djelu "Kapitalizam, socijalizam i demokracija". Z. Petak u okviru ovog poglavlja govori o Schumpeterovim doprinosima u objašnjenju političke konkurencije.

Treće poglavlje knjige je najobuhvatnije. Autor razmatra značaj teorije javnih financija za nastanak teorije javnog izbora. Riječ je o različitim pristupima u okviru teorije javnih financija kojima se tretiraju pitanja javnih dobara, odnosno načina zadovoljavanja javnih potreba. Najprije su prikazane

osnovne postavke A. Smitha. Premda se u svom "Bogatstvu naroda" Smith snažno oslanjao na tržišni mehanizam on je uočio da je u nekim djelatnostima potrebna i uloga države (ovo pitanje je obradio u petoj knjizi "Bogatstva naroda"). Međutim, kod Smitha ne postoji jasno izvedena teorija javnih dobara. "Jasno je (piše autor) da Smith uočava problem alokacije pojedinih vrsta dobara, kod kojih profit (bolje rečeno, ukupni prihod) od prodaje ne pokriva troškove. No, on ne objašnjava zašto je to tako, pa ne razvija nešto što bi se moglo nazvati teorijom javnih dobara" (str. 50).

Konzistentnu teoriju javnih dobara nisu uspjeli razviti ni autori njemačke škole javne privrede od kojih je najpoznatiji Adolph Wagner. Po njihovom objašnjenju ishodište javnog sektora privrede nije pojedinac (potrošač-porezni platiša) već kolektivitet. Takav pristup James Buchanan je okarakterizirao "organicističkim pristupom".

Teoretičari javnih financija, konstatira autor, sve do posljednjih godina devetnaestog stoljeća u tumačenju prirode oporezivanja prema načelu koristi praktički se nisu odmakli od A. Smitha.

Oni nisu odgovorili na dva temeljna pitanja: Kako vrednovati koristi od javnih dobara i u kakvoj je vezi spomenuto vrednovanje s raspodjelom poreznog tereta?

Početak osamdesetih godina devetnaestog stoljeća su napokon ova pitanja došla do u žižu interesa, a podrobnije ih je razmatrala skupina talijanskih, austrijskih i skandinavskih autora koji su postupno oblikovali kontinentalnu tradiciju javnih financija.

Talijanski ekonomisti M. Pantaleoni i U. Mazzola u svojim su radovima razvili pristup javnim financijama koji će poslužiti za formiranje konzistentne teorije javnih dobara.

Autor posebno ističe doprinose švedskih ekonomista K. Wicksella i E. Lindhala za razvoj teorije javnog izbora.

Wicksell, istaknuti predstavnik neoklasične škole poznat je kao najvažniji preteča teorije javnog izbora. U njegovoj disertaciji se nalaze sva tri konstitutivna elementa koja utemeljuju ovu teoriju: metodološki individualizam, homo oeconomicus i politika kao razmjena.

Wicksellova teorija koju je on nazvao metodom pravednog oporezivanja ocjenjuje se kao pionirski doprinos političkoj teoriji javnih dobara i ključna je za nastanak teorije javnog izbora.

Jedna od njegovih glavnih postavki je da je za pribavljanje javnih dobara nužan proces kolektivnog odlučivanja, budući da nijedan korisnik tih dobara ne posjeduje svezajuću matricu preferencija za tim dobrima. Pojedinici svoje preferencije prema javnim dobrima mogu otkriti samo u političkom procesu.

"Optimalna kolektivna odluka se postiže ako neki od niza mogućih fiskalnih paketa zadobije jednodušnu podršku" (str. 75).

Budući da je uvidio da je konsenzus teško ostvariti, Wicksell je ublažio zahtjev za postizanjem potpune i predložio kriterij približne suglasnosti inzistirajući na zaštiti prava manjine.

Wicksellovu metodu pravednog oporezivanja je dalje razvio i konačno oblikovao njegov učenik Erik Lindhal. On je upotrijebio marginalističku analizu u razvoju pozitivne teorije proračunske politike. Uvidio je da potražnja za javnim dobrima ne proistječe samo iz njihove granične vrijednosti za pojedinca, već iz njihove cijene. Da bi to objasnio razvio je cjelovit model postizanja ravnoteže u ponudi i potražnji javnih dobara. U tom modelu predstavnici dviju socijalno-političkih skupina (bogati-siromašni) odlučuju o količini javnih dobara i raspodjeli troškova njihova pribavljanja.

Z. Petak konstatira da Lindhall nije do kraja uspio uočiti pravi značaj političke konkurencije za analizu fiskalnog odlučivanja. To će tek uspjeti utemeljitelji teorije javnog izbora J. Buchanan i G. Tullock. U četvrtom poglavlju autor govori o ekonomiji blagostanja i njezinom utjecaju na utemeljenje teorije javnog izbora. U ekonomiji blagostanja se proučava utjecaj svih djelova ekonomskog procesa na blagostanje članova društva. Ovaj utjecaj se povezuje s kriterijima alokativne efikasnosti. U ovom poglavlju se daje cjelovit osvrt na ekonomiku blagostanja počevši od Pigoua koji je glavni osnivač ovog pravca, preko nove ekonomije blagostanja sve do funkcije društvenog blagostanja i teorije javnih dobara P.A. Samuelsona. Autor posebno govori i o Paretovim načelima optimalnosti koja su prethodila nastanku ekonomije blagostanja, a važan su analitički okvir nove ekonomije blagostanja.

Posebnu pozornost on posvećuje teoriji javnih dobara P.A. Samuelsona koju je ovaj izveo na osnovi temeljnih postavki ekonomike blagostanja. Teorija je prikazana kao dosljedan niz načela efikasnosti koja trebaju vrijediti za javnu ekonomiju. U svom izvođenju kriterija efikasne alokacije javnih dobara Samuelson nije ukazao na važnost političkih institucija i procesa. Međutim, on je potaknuo druge teoretičare da utvrde stvarna načela funkcioniranja javnog sektora. Rješenje tog zadatka je dovelo do nastanka teorije javnog izbora.

Peto poglavlje je posvećeno nastanku teorije javnog izbora kao zasebne discipline. Autor najprije objašnjava zbog čega je ekonomija blagostanja bila neoperabilni analitički sustav u razmatranju alokacije javnih dobara.

Pritom polazi od spoznaje A. Downsa i J. Buchanana koji su ekonomici blagostanja zamjerali da je pitanje alokacije javnih dobara svela na proiciranje optimalnih stanja. Ona je ukazivala na neuspjehe tržišta u alociranju javnih dobara, a nije razmatrala ulogu političkih institucija i političkog procesa u alociranju spomenutih dobara.

Teoretičari javnog izbora (osobito Downs, Buchanan i Tullock) polaze od pitanja: primjenjuju li vlade u svom ponašanju opće kriterije blagostanja ili se ponašaju drukčije? Oni konstatiraju da vlade, nastojeći ukloniti

nedostatke tržišta, često smanjuju umjesto da povećavanju blagostanje. Spoznaja da se vlade i ostali politički akteri obično ponašaju drukčije no što pretpostavlja ekonomija blagostanja dovela je do nastanka teorije javnog izbora.

U razmatranju nastanka ove teorije autor najprije polazi od radova D. Blacka i K. Arrowa. Oni su početkom pedesetih godina u fokus svojih razmatranja postavili problem cikličkih većina i paradoksa u glasovanju. Arrowljeva analiza pretvaranja pojedinačnih preferencija u društvenih izbor na sasvim nov način je osvijetlila analizu većinskog odlučivanja i dala snažan poticaj razvoju teorije javnog izbora.

Za njezin razvoj su značajni i radovi Anthony Downsa, osobito njegovo znamenito djelo "Ekonomika teorija demokracije". Središnja Downsova postavka je da "... u demokraciji političke stranke oblikuju politiku kao sredstvo stjecanja glasova" (str. 119).

Glavni cilj političkih stranaka je da na izborima osvoje što više glasova. Stranka je, naglašava Downs, poduzetnik koji prodaje pojedine politike za glasove, umjesto da prodaje proizvode za novac.

Poput političara i birači nastoje unaprijediti vlastito blagostanje. Svaki od njih, kaže Downs, na izbore gleda kao na izbor vlade koja mu pruža najviše zadovoljstva ili koristi (str. 120).

No, birač je često nedovoljno informiran o politici kojoj daje svoj glas, pa ga profesionalni političari nastoje na različite načine "kupiti", odnosno svaka stranka "kreira" ideologiju da bi privukla birača.

U političkom se procesu "ponuđači" politike, u pravilu dobro informirani, suprotstavljaju "potrošačima" politike koji su redovito slabije informirani, pa prva skupina odnosi prevagu nad drugom.

Downsovim djelom je uspostavljena prva konzistentna teorija koja pokazuje kako logika političkog procesa utječe na ponudu i potražnju javnih dobara.

Do konačnog oblikovanja teorije javnog izbora kao zasebne discipline došlo je tek objavljivanjem Buchananove i Tullockove knjige "Račun suglasnosti" 1962. godine.

James Buchanan i Gordon Tullock su u spomenutoj knjizi dali novo objašnjenje političkog procesa utemeljeno na odlučivanju o alokaciji javnih dobara.

Zaključili su da različiti oblici političkog odlučivanja, zasnovani na jednostavnom pravilu većine, u alokacijskom pogledu imaju negativne efekte koji izviru poglavito iz njihovih redistributivnih potencijala i poprimaju oblik pretjerane ekspanzije javnog sektora" (str. 135).

Buchanan i Tullock su zaslužni jer su u teoriju javnog izbora uveli pojam troškova političkog odlučivanja. Pokazali su da različiti oblici

političkog odlučivanja iziskuju društvene troškove. Koristeći se standardnim sredstvima mikroekonomske analize pokazali su kako se ti troškovi mogu povećavati i smanjivati primjenom različitih pravila kolektivnog odlučivanja.

Analiza troškova političkog odlučivanja kao i traženje optimalnog pravila odlučivanja vremenom su postali standardi teorije javnog izbora, dok je knjiga "Račun suglasnosti" postala jedno od najpoznatijih djela ovog teorijskog pravca.

U šestom poglavlju autor se bavi teorijom potražnje za javnim dobrima, a u sedmom teorijom ponude javnih dobara.

U šestom poglavlju on najprije prikazuje kako preferencije birača određuju potražnju za javnim dobrima koja se po brojnim značajkama razlikuju od tržišnih dobara. Z. Petak najprije iznosi postavke normativne teorije javnih dobara. Polazeći od glavnih značajki javnih dobara: nedjeljivosti njihove ponude i nemogućnosti isključenja pojedinih korisnika iz njihove potražnje ova teorija dokazuje da uobičajeni tržišni sustav kao jedan sustav dragovoljne razmjene ne mogu osigurati optimalno pribavljanje javnih dobara. Međutim, teoretičari javnog izbora dokazuju da to nije u stanju osigurati ni politički proces. Razmatrajući potražnju za javnim dobrima oni dokazuju da nije moguće iznaći optimalni mehanizam za stjecanje javnih dobara.

Na kraju šestog poglavlja primjenom različitih ekonomskih modela prikazane su značajke fiskalne decentralizacije i pribavljanja lokalnih javnih dobara.

U sedmom poglavlju Z. Petak objašnjava teoriju ponude javnih dobara. Razvoju ove teorije u posljednjih nekoliko desetljeća doprinjeli su radovi Downsa i Tullocka. Oni ipak nisu uspjeli elaborirati konzistentnu teoriju ponude javnih dobara.

Posve zaokruženu teoriju je dao početkom sedamdesetih godina dvadesetog stoljeća W. Niskanen u svom modelu birokracije. Niskanen je uočio glavne značajke birokratske ponude kao osnovnog načina ponude javnih dobara. Uočio je sklonost prekomjernoj ponudi, odnosno prekomjernoj javnoj potrošnji kao njezinoj izravnoj posljedici. Da bi se riješio taj problem Niskanen je istakao potrebu za fiskalnom decentralizacijom i prenošenjem niza proračunskih ovlasti na lokalne vlade.

Niskanenov model pokazuje kako "unutarnje tržište birokrata i političara izobličuje ponudu javnih dobara i dovodi do prekomjerne javne potrošnje".

Knjiga kao cjelina predstavlja teorijsko-analitičko istraživanje nastanka teorije javnog izbora (osobito s obzirom na način uporabe izraza javna dobra).

Slijed izlaganja u neposrednoj je funkciji ispitivanja odnosa između javnih dobara i teorije javnog izbora.

Analizom postavki teorije javnog izbora dokazano je da nedostaci tržišta u pribavljanju javnih dobara nisu sami po sebi dovoljni da opravdaju njihovo pribavljanje putem proračuna od strane države.

U dokazivanju spomenute teze autor je poduzeo teorijsko istraživanje na tri razine. Na prvoj razini se razmatraju izvori teorije javnog izbora (poglavlje 2 do 4), na drugoj su ti pristupi povezani s odgovarajućim utemeljiteljima same teorije javnog izbora (prikazan je nastanak teorije javnog izbora kao zasebne discipline), a na trećoj razini je riječ o istraživanjima upotrebom analitičkih sredstava teorije javnog izbora; prikazana je logika funkcioniranja tržišta javnih dobara. (izvedene su teorija potražnje za javnim dobrima i teorija ponude javnih dobara).

Na kraju knjige se daju iscrpan pregled korištene literature i indeks autora.

Knjiga "Javna dobra i političko odlučivanje" je doprinos dubljem razumijevanju teorije javnog izbora. Materija u knjizi je obrađena kvalitetno i studiozno. Knjiga će poslužiti kao korisno štivo studentima dodiplomskih i poslijediplomskih studija, osobito na kolegijima iz političke ekonomije i politologije, znanstvenicima iz područja društveno-humanističkih znanosti i svima koji se zanimaju za problematiku javnog izbora.

Ona je poticaj za daljnja istraživanja u ovoj domeni.