

---

## *Disertacije*

---

Doktorska disertacija

---

### **Javna dobra u teoriji javnog izbora**

---

ZDRAVKO PETAK\*

*Mentor: prof. dr. Zvonimir Baletić*

*Datum obrane: 18. lipnja 1999. na Fakultetu političkih znanosti*

*Povjerenstvo za obranu: prof. dr. Vlatko Mileta (predsjednik)  
prof. dr. Olivera Lončarić-Horvat  
prof. dr. Dag Strpić*

Doktorska disertacija Zdravka Petaka pod naslovom “Javna dobra u teoriji javnog izbora” obuhvaća 231 stranicu teksta i 20 stranica odabrane literature. Disertacija je, uz posebno napisani uvod i zaključak, podijeljena na sedam poglavlja: 1. Predmet i metodologija istraživanja, 2. Analiza glasovanja i ponašanja birača kao izvor teorije javnog izbora, 3. Teorija javnih financija i pribavljanje javnih dobara, 4. Ekonomija blagostanja, 5. Nastanak teorije javnog izbora kao zasebne discipline, 6. Teorija potražnje javnih dobara, 7. Teorija ponude javnih dobara.

Predmet istraživanja disertacije vezan je uz objašnjenje dvaju osnovnih pitanja: 1. što su javna dobra; 2. na koji je način pitanje javnih dobara objasnila teorija javnog izbora.

Tako postavljeni predmet odredio je strukturu i način izlaganja sadržaja disertacije. Disertacija se u potpunosti oslanja na teorijska razmatranja navedenih pitanja, što znači da je pitanje empirijskih procesa u pribavljanju javnih dobara posve izostavljeno. U disertaciji je slijeden moto kojeg se držao i Samuelson kad je tijekom pedesetih godina objavljivao svoj čuveni niz kratkih tekstova o teoriji javnih dobara. Istaknuo je, naime, da je pojam javnih dobara prihvatio ne zbog njegova realizma ili praktične važnosti, već zato da postavi teoriju javnih rashoda kao protutežu jednako nerealističnoj valrasovskoj teoriji privatnog tržišta. Želio je, drugim riječima, pojmovnom analizom pokazati isključivost jednoga teorijskog sklopa i postaviti mu drugi pojmovni sklop kao logičnu protutežu.

U prvom poglavlju autor obrađuje tri sklopa pitanja. Najprije određuje razliku između privatnih i javnih dobara, zatim određuje sadržaj različitih škola teorije javnog

\* *Zdravko Petak*, asistent Fakulteta političkih znanosti u Zagrebu na predmetu Teorija ekonomske politike.

izbora i, na kraju, prikazuje način na koji javna dobra razmatra pristup unutar teorije javnog izbora, koji označava izrazom “vikselijanska veza”.

Razlikovanje privatnih i javnih dobara može se postaviti na dvije metodičke razine. Prva se odnosi na inherentne značajke samih dobara, a druga na značajke institucija unutar kojih se alociraju ta dobra. Kad su u pitanju značajke samih dobara, razlikovanje javnih od privatnih dobara izvodi se pomoću analitičkog okvira u kojem te dvije vrste dobara predstavljaju suprotstavljene polove jednog kontinuuma. No, autor pokazuje da većina dobara zapravo spada u mješovita dobra, koja su bliže jednom ili drugom polu kontinuuma. Budući da je elemente “mješovitosti” često teško odrediti, u analizu se uvode dva kriterija na osnovi kojih treba pokazati je li neko dobro bliže polu javnih ili privatnih dobara. Prvi kriterij zahvaća pitanje odnosa pojedinačne prema ukupnoj potrošnji nekog dobra. U tom smislu koristi se Samuelsonova postavka da u javna, za razliku od privatnih dobara, valja ubrojiti sva ona dobra kod kojih dodatna potrošnja nekog pojedinca ne smanjuje potrošnju bilo kojeg drugog pojedinca. Drugi kriterij odnosi se na mogućnost isključivanja iz potrošnje svih potrošača koji nisu u stanju plaćati potrošnju dobra. Za razliku od privatnih dobara kod kojih je takvo isključivanje izvedivo i redovito se primjenjuje, kod javnih dobara takvo je isključivanje u pravilu teško izvedivo.

Osim proučavanja inherentnih značajki samih dobara, razlika između privatnih i javnih dobara može se promatrati i preko značajki institucija unutar kojih se alociraju dobra. Takav, širi pristup, koji u središte razmatranja postavlja logiku ekonomskih i političkih institucija, često se označava politološkim, za razliku od pristupa koji u središte razmatranja postavlja prirodu dobara, koji se često označava ekonomskim. Autor odbacuje suprotstavljanje tih dvaju pristupa i ističe da je najprimjereniji pristup koji u obzir uzima logiku dobara i logiku političkih i ekonomskih institucija.

Nakon prikaza razlike privatnih i javnih dobara autor određuje značajke teorije javnog izbora kao metodologijskog pristupa unutar kojeg se razmatraju javna dobra. Odmah na početku pokazuje da teorija javnog izbora zahvaća vrlo široko područje na razmeđu ekonomije i politologije, ali također i na razmeđu ekonomije i sociologije. U svom prikazu uzima u obzir samo pristupe unutar prvih dviju znanosti, te prikazuje četiri jasno definirane škole unutar teorije javnog izbora: pristup “pozitivista” iz Rochestera (William Riker), pristup politološke škole iz Bloomingtona (Vincent i Elinor Ostrom), pristup virdžinijske škole političke ekonomije i javnih financija (James Buchanan i Gordon Tullock), te pristup političke ekonomije regulacije čikaške škole (George Stigler).

U obradi teme disertacije autor u najvećoj mjeri koristi pristup virdžinijske škole, zato što je najbliži onome što označava “vikselijanskom vezom”. Autor, naime, dokazuje tezu da se odnos javnih dobara i teorije javnog izbora najbolje može razumjeti preko kategorijalne aparature inicijalno razvijene u javnim financijama. Riječ je o analitičkom okviru koji postavlja vezu između prihoda ili rashoda, odnosno, između poreznih cijena i količine dobara i usluga kojom se trguje u javnom sektoru, kao temelj na osnovi kojeg je moguće objasniti potražnju pojedinaca za javnim dobrima. Kada je riječ o ponudi javnih dobara, autor pokazuje da je eksplanatorna vrijednost pristupa utemeljenog na javnim financijama mnogo manja. Polazeći od naznačene teze želi dokazati da je aktere na “političkom tržištu” pogrešno izjednačavati s akterima na privat-

nom tržištu, jer razlike u motivacijskim strukturama i institucijama koje postoje na te dvije vrste tržišta dovode do toga da se teorija ponude i potražnje javnih bitno razlikuje od ponude i potražnje privatnih dobara.

U drugom poglavlju autor prikazuje radove koji su pridonijeli nastanku teorije javnog izbora, ali čiji je utjecaj ostao izvan analitičkog okvira označenog kao “vikselijanska veza”. Riječ je o dvije skupine teorijskih izvora; jednoj koja govori o značajkama različitih pravila glasovanja i drugoj, koja se odnosi na utvrđivanje logike ponašanja birača temeljem ekonomske analize. Radovi tih dviju skupina autora poslužili su kao teorijski temelj dvjema značajnim orijentacijama unutar teorije javnog izbora. Riječ je o problemu društvenog izbora (*social choice*), koji se vezuje uz teoretičare kao što su Duncan Black i nobelovac Kenneth Arrow, te o ekonomskoj teoriji demokracije, koja se odnosi na poznatog američkog politologa Anthonyja Downsa.

Prva skupina izvora odnosi se na istraživanja skupine francuskih teoretičara s kraja 18. stoljeća – Borde, Condorceta i Laplacea, koji su koristeći jednostavnu aritmetiku, ukazali na značajke različitih pravila glasovanja. Neovisno o njima, do jednakih spoznaja stotinjak godina kasnije došao je i Lewis Carroll, profesor matematike na sveučilištu u Oxfordu. Druga skupina izvora odnosi se na radove američkih ekonomista Hotellinga, Smithiesa i Bowena, koji su na različite načine došli do zaključka o presudnoj ulozi medijanskog birača za analizu potražnje za javnim dobrima. Osim toga, posebno se razmatra i doprinos Josepha A. Schumpetera koji je u pojedinim svojim radovima pokušao usporediti konkurenciju na tržištu s konkurencijom u političkom životu.

U trećem i najobimnijem poglavlju autor razmatra način na koji su različiti pristupi unutar teorije javnih financija razmatrali pitanje javnih dobara. Analizom osnovnih postavki različitih škola, od Adama Smitha, preko njemačkih teoretičara javne privrede, do predstavnika kontinentalne tradicije u javnim financijama s kraja 19. i početka 20. stoljeća, pokazuje da su u razmatranju toga pitanja između pojedinih škola postojale velike razlike. Pokazuje se da, barem kad je riječ o “Bogatstvu naroda”, kod Smitha ne postoji jasno izvedena teorija javnih dobara. Isto tako, to nije pošlo za rukom niti različitim autorima unutar njemačke škole javne privrede. Na primjeru doprinosa Adolpha Wagnera autor pokazuje da su umjesto konzistentne teorije javnih dobara spomenuti autori zapravo razvili objašnjenje javnog sektora privrede koje za svoje ishodiše nema pojedinca potrošača-poreznog platišu, već kolektivitet.

Objašnjenje potražnje za javnim dobrima na temelju preferencija pojedinačnih korisnika razvili su, međutim, kontinentalni teoretičari javnih financija. Riječ je o nekoliko skupina teoretičara, koje autor dijeli na talijanske (Pantaleoni, Mazzola) i švedske teoretičare javnih financija (Wicksell, Lindahl). Detaljnom analizom njihovih glavnih radova iz područja javnih financija dokazuje da su, barem neki od njih, uspjeli razviti temelje konzistentne teorije javnih dobara. To se posebno odnosi na doprinose Knuta Wicksella i Erika Lindahla. Wicksellov rad o metodi pravednog oporezivanja ocjenjuje se ključnim za nastanak teorije javnog izbora. Na temelju njegovih glavnih teza razvijena je ujedno i ključna potka disertacije o “vikselijanskoj vezi”. Autor pokazuje kako su ključne značajke te veze postavka da pojedinci mogu svoje preferencije prema javnim dobrima otkriti samo u političkom procesu, da je za pribavljanje javnih dobara potrebno pronaći odgovarajući proces kolektivnog odlučivanja, budući da nijedan pojedinac ne posjeduje svezajuću matricu preferencija za tom vrstom dobara, te da se op-

timalna kolektivna odluka o javnim dobrima postiže kada se što je moguće više približi jednodušnoj podršci.

Wicksellove postavke dalje je razvio njegov učenik Erik Lindahl, elaboriravši pozitivno rješenje metode pravednog oporezivanja. Zasnovao ga je na ravnotežnom modelu pribavljanja javnih dobara, u kojem predstavnici dviju socijalno-političkih skupina (bogati-siromašni) odlučuju o količini javnih dobara i raspodjeli troškova njihova pribavljanja. Autor dokazuje da Lindahl nije uspio do kraja uočiti pravi značaj političke konkurencije za analizu fiskalnog odlučivanja, što će uspjeti tek utemeljiteljima teorije javnog izbora Buchananu i Tullocku.

U četvrtom poglavlju disertacije autor razmatra razvoj ekonomije blagostanja, kao teorijskog pravca neoklasične škole, unutar kojeg su na temelju apstraktne analize propitivana opća načela ekonomske politike. U poglavlju se podastire cjeloviti prikaz ekonomije blagostanja, od njezina začetnika, engleskog ekonomista Pigoua, preko nove ekonomije blagostanja, sve do funkcije društvenog blagostanja. Posebno su razmotrena i temeljna načela o ekonomskoj efikasnosti Vilfreda Pareta, koja u kronološkom pogledu prethode nastanku ekonomije blagostanja, ali postaju njezinim neizostavnim analitičkim dijelom, posebno kad je u pitanju nova ekonomija blagostanja. Unutar poglavlja o ekonomiji blagostanja razmatra se i doprinos nobelovca Paula Samuelsona utemeljenju konzistentne teorije javnih dobara. Autor pokazuje da Samuelson, služeći se u dobroj mjeri radovima svojih prethodnika (Mazzola, Lindahl), teoriju javnih dobara razvija na temelju niza načela efikasnosti, izvedenih iz ekonomije blagostanja. Pri tome ne uzima u obzir razmatranje političkih institucija i procesa, što se ocjenjuje nedostatkom njegove analize.

U petom poglavlju disertacije autor pokazuje zbog čega je ekonomija blagostanja bila zapravo neoperabilni analitički sustav. Razlog pronalazi u tome što je bila svedena tek na postavljanje kriterija blagostanja i ukazivanje na neuspjeh tržišta u njihovu alociranju, a da i nije pokušala razmotriti ulogu političkih institucija i procesa u odlučivanju o javnim dobrima. Pokazuje se da su teoretičari javnog izbora, posebno kad je riječ o Downs, Buchananu i Tullocku otišli korak dalje. Postavili su pitanje, primjenjuju li uopće vlade u svom ponašanju opće kriterije blagostanja ili se ponašaju na drukčiji način. Zaključili su da se vlade, ali i ostali politički akteri, ponašaju drukčije no što je pretpostavljala ekonomija blagostanja – da često maksimiziraju vlastite koristi i ne slijede opće ciljeve.

Prvi doprinos u konačnom određenju teorije javnog izbora kao zasebne discipline dali su potkraj četrdesetih i početkom pedesetih godina Duncan Black i Kenneth Arrow. U središte svojih razmatranja postavili su problem cikličkih većina i paradoksa u glasovanju. Analizirajući njihove postavke, autor dokazuje da u situaciji kad u kolektivnom odlučivanju ne postoji alternativa koja je u stanju postići jednostavnu većinu nad svakom drugom alternativom, nije moguće donijeti odluku o javnim dobrima koja nekome ne bi nametala značajne troškove. Razlog takvim ishodima kolektivnih odluka Black je vidio u “viševršnosti” preferencija pojedinih birača. Arrow je, pak, pokazao da nije moguće doći do najboljeg društvenog izbora, čak i pod uvjetom da svi pojedinci jasno iskažu svoje preferencije za javnim dobrima.

Daljnji pomak u razvijanju teorije javnog izbora došao je s radovima Anthony Downsa. Njegova ekonomska teorija demokracije predstavljala je u trenutku objavljivanja najveći doprinos teoriji javnog izbora. Njegovim djelom postavljena je prva konzistentna teorija o načinu na koji logika političkog procesa utječe na ponudu i potražnju javnih dobara. Do konačnog zaokruživanja teorije javnog izbora kao zasebne discipline došlo je, međutim, tek objavljivanjem Buchananove i Tullockove knjige "Račun suglasnosti" 1962. godine. Nizom primjera u spomenutoj knjizi oni su pokazali da različiti oblici kolektivnog odlučivanja kojima se osigurava pribavljanje javnih dobara nameću i različite troškove tog odlučivanja. Dokazali su da jednostavno pravilo većine ima u alokacijskome pogledu negativan efekt, koji se očituje u visokim redistributivnim potencijalima tako donesenih odluka o javnim dobrima i pretjeranoj ekspanziji javnog sektora. Autor pokazuje da je velika zasluga Buchanana i Tullocka što su svojom teorijom javnog izbora i u političku znanost unijeli pojam troškova političkog odlučivanja. Koristeći standardna mikroekonomska analitička sredstava, oni su pokazali da se troškovi kolektivnih odluka mogu povećavati i smanjivati, ovisno o tome koje se pravilo u njihovu donošenju primijeni.

U posljednja dva poglavlja disertacije podastire se analitički prikaz predmeta istraživanja na temelju metodologijskog pristupa elaboriranog u prethodnim poglavljima. Upotrebom analitičkih sredstava teorije javnog izbora prikazuje se logika funkcioniranja tržišta javnih dobara. Najprije se u šestom poglavlju prikazuje na koji način preferencije za javnim dobrima određuju njihovu potražnju. Cijeli se problem izvodi u tri sukcesivna dijela. Najprije se elaboriraju postavke normativne teorije javnih dobara i dokazuje da uobičajeni tržišni sustav, ali jednako tako ni bilo kakav sustav dragovoljne razmjene ne mogu osigurati optimalno pribavljanje javnih dobara. No, teoretičari javnog izbora pokazuju da to ne osigurava ni politički proces. Razmatrajući potražnju za javnim dobrima kroz analitički okvir tog procesa, oni pokazuju da ne postoji sustav kolektivnog odlučivanja koji bi doveo do optimalnog usmjeravanja javnih rashoda za pribavljanje javnih dobara. Na temelju takvih nalaza autor iznosi zaključak da nije moguće iznaći optimalni mehanizam za pribavljanje javnih dobara, te je stoga uvijek potrebno znati osobitosti institucionalne strukture da bi se utvrdilo je li pribavljanje pojedinih javnih dobara potrebno prepustiti jednom ili drugom mehanizmu. Na kraju poglavlja prikazane su, upotrebom različitih ekonomskih modela, značajke fiskalne decentralizacije i pribavljanja lokalnih javnih dobara.

U posljednjem, sedmom poglavlju disertacije autor dokazuje da problemi postoje i s ponudom javnih dobara. Taj dio analize unutar teorije javnog izbora najkasnije je razvijen, budući da se dugo pretpostavljalo kako bi pojedinačne potražnje za javnim dobrima, nakon što ih se procesom kolektivnog izbora artikulira, uvijek trebale biti efikasno i automatski zadovoljene. Premda je riječ o još uvijek relativnom nerazvijenom dijelu teorije javnog izbora, pokazuje se da je moguće postaviti osnovni okvir teorije o ponudi javnih dobara. To se posebno odnosi na model Williama Niskanena, na osnovi kojeg se pokazuje da "unutarnje tržište birokrata i političara" bitno izobličuje ponudu javnih dobara, dovodeći do prekomjernog javnog trošenja, koje redovito nadilazi razinu trošenja koju preferira medijanski birač.