

Javne financije i teorija javnog izbora: doprinos Knuta Wicksella

ZDRAVKO PETAK*

Sažetak

Autor obrazlaže značaj javnih financija kao izvora teorije javnog izbora. Ukazujući na doprinose kontinentalnih teoretičara javnih financija s kraja 19. i početka 20. stoljeća, posebnu pažnju posvećuje švedskom ekonomistu Knutu Wicksellu. Njegove postavke o metodi pravednog oporezivanja ocjenjuje ključnim izvorom teorije javnog izbora Jamesa Buchanana i ostalih predstavnika virdžinijske škole. Autor ocjenjuje Wicksellov pristup u osnovi normativnim, ali detaljnom analizom njegova ključnog rada o teoriji pravednog oporezivanja ukazuje na niz mjesta u kojima se daju jasne naznake pozitivne teorije javnog izbora, kakva je stvorena polovinom ovog stoljeća.

1. *Izvori teorije javnog izbora*

Sektor netržišnog odlučivanja, kako ekonomisti često vole označavati sferu politike, postao je pedesetih godina ovog stoljeća njihovim legitimnim predmetom istraživanja. Pokazalo se, pri tome, da motivacijsku matricu ponašanja, koja važi na tržištu, nije moguće tako lako pripisati i sferi političkog odlučivanja. Buchanan je to ocijenio tvrdnjom da “ne postoji politički pandan Smithovoj nevidljivoj ruci”¹. Stoga su ekonomisti poput Downsa, Blacka i Buchanana shvatili da je potrebno razviti odgovarajuću ekonomsku teoriju politike, koja će uzeti u obzir posebnosti motivacijske strukture i institucija političke sfere. Na posljepku, u tome su i uspjeli.

Prije njih to je pokušavalo više autora. Sve one koji su u tome ostvarili početne doprinose označit ćemo pretečema javnog izbora. Buchanan drži da su to Wicksell i ostali kontinentalni, poglavito talijanski, teoretičari javnih financija s kraja 19. i početka 20. stoljeća. Taj se popis može i

*Zdravko Petak, asistent Fakulteta političkih znanosti u Zagrebu na predmetu Osnove ekonomije i ekonomske politike.

¹Buchanan, James M., The Constitution of Economic Policy, *American Economic Review* 77 (3), June 1987., 244.

proširiti. Najprimjerenijim mi se čini pristup što ga je sedamdesetih godina u svom preglednom radu o javnom izboru elaborirao Dennis Mueller.² Mueller je za izvore teorije javnog izbora označio tri intelektualne inspiracije i jednu veliku promjenu u ekonomskom životu. Prema njegovu mišljenju, to su, prvo, nastojanja da se iznađu značajke društvenog izbora i maksimiranja društvenog blagostanja. Takva nastojanja treba vezivati uz ekonomiste blagostanja, kao što je Abram Bergson, zatim uz teoretičara društvenog izbora, nobelovca Kennetha Arrowa, ali i uz matematičare iz 18. i 19. stoljeća, poput Borde, Condorceta i Dodgsona. Drugi pravac ekonomske znanosti koji je pridonio nastanku javnog izbora jesu teorije o neuspjehu tržišta. Veliki broj radova o problemu efikasne alokacije resursa u uvjetima manjkavosti tržišta, što se pojavio od tridesetih do pedesetih godina ovog stoljeća, izravno je vodio prema proučavanju značajki netržišnog odlučivanja. Treći izvor predstavljaju, smatra Mueller, kontinentalni pisci iz javnih financija s kraja 18. i početka 20. stoljeća — Wicksell, Lindahl, Mazzola i drugi. Nastojanja tih autora da razmatranjem javnih rashoda dođu do odgovarajuće teorije javnog sektora, također su poslužila kao značajna inspiracija začetnicima javnog izbora. Činjenica da je nakon Drugog svjetskog rata došlo do velikog rasta javnog sektora predstavljala je, pak, onu značajnu promjenu u ekonomskom životu koja je poticala ekonomiste da elaboriraju teoriju javnog izbora.

U najnovijem osvrtu na izvore teorije javnog izbora Mueller³ je čitavu stvar prikazao nešto drukčije, ali nije bitno odstupio od ranijih naglasaka. Izdvojio je osam preteča, koji su na različite načine pridonijeli stvaranju nove znanstvene orijentacije. Najprije spominje matematičare Bordu, Condorceta i Dodgsona, čiji su radovi presudno utjecali na Duncana Blacka. po mnogima “oca teorije javnog izbora”.⁴ Zatim, za razliku od prijašnjeg prikaza, posebno ističe doprinos Johna Stuarta Milla, prvog ekonomista koji je analizirao političke institucije. Nakon toga, držeći se kronološkog slijeda, navodi iznimni doprinos Knuta Wicksella, posebno kad je u pitanju utjecaj na Jamesa Buchanana i njegove sljedbenike. Na Anthonyja Downsa, pored Blacka i Buchanana, trećeg velikog začetnika teorije javnog izbora, presudno su utjecali radovi Harolda Hotellinga i Josepha Schumpetera. Hotellingove elaboracije izbora s dva kandidata Downs je izravno primijenio u izvođenju teorije prostorne konkurencije u knjizi *Ekonomska teorija demokracije*. Schumpeterov utjecaj na Downsa očitovao se u njegovoj postavci o političarima kao akterima koji slijede vlastite interese, izvedenoj u

²Mueller, Dennis C., Public Choice: A Survey, *Journal of Economic Literature* 14 (2), June 1976., 395-433.

³Mueller, Dennis C., Public Choice in Perspective, u Dennis C. Mueller (ur.), *Perspectives on Public Choice: A Handbook*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997., 1-2.

⁴Blacka se može nazvati ocem modernog javnog izbora..., (Tullock, Gordon, Public Choice, u John Eatwell et al. (ur.), *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*, Macmillan, London, 1987., tom 3, 1040.)

Schumpeterovom znamenitom djelu *Kapitalizam, socijalizam i demokracija*. Posljednji, osmi autor kojeg spominje Mueller, jest američki ekonomist Howard Bowen, koji je 1943. objavio članak “Tumačenje glasovanja u alokaciji ekonomskih resursa”⁵. Iako je taj članak imao sve značajke teorije javnog izbora, nije uspio potaknuti nastanak te znanstvene orijentacije.

Iz navedenog popisa autora vidljivo je da je Mueller manje-više ostao pri vlastitoj klasifikaciji iz 1976. godine o tri izvora teorije javnog izbora: a) istraživanja matematičara o značajkama pravila glasovanja i društvenog izbora; b) istraživanja kontinentalnih teoretičara javnih financija s kraja 19. i početka 20. stoljeća; c) istraživanja ekonomista o manjkavostima tržišta i netržišnoj alokaciji resursa iz tridesetih i četrdesetih godina ovoga stoljeća. U prvu grupu spadaju Borda, Condorcet i Dodgson, u drugu Wicksell, a u treću Hotelling i Bowen. John Stuart Mill i Joseph Schumpeter ne mogu se uključiti ni u jednu od prethodno spomenutih skupina. No, njihov utjecaj na začetnike teorije javnog izbora nije vezan uz pojedine teorijske koncepcije, već uz opću inspiraciju nekih začetnika njihovim djelom, posebno kad je riječ o utjecaju Schumpetera.⁶

Pogledaju li se prikazi ostalih autora o nastanku javnog izbora, ne nailazimo na bitno drukčija objašnjenja, jedino što nisu u toj mjeri cjeloviti kao Muellerov prikaz. David Johnson započinje priču s Bordom, Condorcetom i Dodgsonom, a zatim je nastavlja s Wicksellom i Lindahlom.⁷ U svojoj trotomnoj ediciji o teoriji javnog izbora, u odjeljak koji je posvećen ranim počecima te teorije, Charles Rowley je uvrstio Hotellinga i Smithiesa, uza same začetnike, kao što su Black, Downs, Buchanan i Tullock.⁸

Svi spomenuti prikazi, stavljeni zajedno, ne ukazuju, dakako, ni na kakvu uniformnost. No, na osnovi navedenog mogu se razlučiti četiri vrste

⁵Bowen, Howard, *The Interpretation of Voting in the Allocation of Economic Resources*, *Quarterly Journal of Economics* 57, 1943., 27-48.

⁶Već je u svom prvom pregledu teorije javnog izbora iz 1976. godine Mueller naglasio utjecaj što ga je Schumpeterov rad *Kapitalizam, socijalizam i demokracija* imao na Downs: “Takoder treba naglasiti ranu uporabu postavke (o tome da je čovjek egoističan, racionalan, i da nastoji maksimizirati vlastitu korist, op. Z.P.) od strane Schumpetera. Jedan od kurioziteta literature o javnom izboru je slabašan *izravan* utjecaj što ga je, čini se, imao Schumpeterov rad. Downs tvrdi da je ‘Schumpeterova temeljita analiza demokracije dala inspiraciju i utemeljenje za moju cjelokupnu disertaciju’, ali ga navodi samo na jednoj stranici (dva puta), i to kao potporu postavci o ekonomskom čovjeku.” Mueller, Dennis C., *Public Choice: A Survey*, *Journal of Economic Literature* 14 (2), June 1976., 395.

O Schumpeterovu utjecaju dovoljno govori i činjenica da se u posljednjih nekoliko izdanja Samuelsonove “Ekonomije” navodi kao jedan od začetnika teorije javnog izbora. (V. Paul A. Samuelson i William D. Nordhaus, *Economics*, McGraw-Hill, New York, 1995., 15. izd., 282.)

⁷Johnson, David B., *Public Choice: An Introduction to the New Political Economy*, Bristlecone Books, Mountain View, Ca., 1991., 8-11.

⁸Rowley, Charles K., *Public Choice Theory, Vol. I: Homo Economicus in the Political Market Place*, Edward Elgar, Aldershot, 1993.

intelektualnih inspiracija koje se pokazuju kao izvori teorije javnog izbora. Gledano kronološkim slijedom, to su: a) radovi matematičara o značajkama pravila glasovanja (Borda, Condorcet, Dodgson); b) radovi kontinentalnih teoretičara javnih financija s kraja 19. i početka 20. stoljeća (Wicksell, Lindahl, Mazzola i drugi); c) radovi o ekonomiji blagostanja i funkciji društvenog izbora (Pigou, Bergson, Arrow); d) radovi o netržišnoj alokaciji dobara (Hotelling, Smithies, Bowen). Svaka od navedenih teorijskih inspiracija imala je različiti značaj za pojedine začetnike javnog izbora, kao nove orijentacije u društvenim znanostima. Svoju pažnju usmjerit ću na izvor koji je po mome sudu jedan od najznačajnijih. Riječ je o doprinosu Knuta Wicksella i ostalih teoretičara javnih financija, napose Erika Lindahla.

2. Kontinentalni teoretičari javnih financija

Teoretičari javnih financija koji su prihvatili objašnjenje prirode oporezivanja prema načelu koristi, sve do posljednjih godina prošlog stoljeća nisu praktički odmakli od tumačenja koje je još svojedobno postavio Adam Smith. Pretpostavljajući, poput Smitha, da je glavna zadaća države financiranje obrane i održavanje reda i poretka, nisu ni pokušali izvesti potražnju za kolektivnim dobrima i uslugama iz preferencija njihovih korisnika. Tako da su dva temeljna pitanja — kako vrednovati koristi koje se dobivaju od javnih dobara i u kakvoj je vezi to vrednovanje s raspodjelom poreznog tereta, ostala i dalje bez odgovora.

Početak osamdesetih godina prošlog stoljeća ta su pitanja napokon postavljena. Uz paralelnu primjenu nove teorije vrijednosti, zasnovane na graničnoj, marginalnoj korisnosti, počelo se podrobnije ispitivati ponudu i potražnju kolektivnih dobara i usluga. Kao što u svom poznatom zborniku iz povijesti javnih financija ističu Musgrave i Peacock, postavljeno je ključno pitanje: “Ako se rashodi u privatnoj ekonomiji oblikuju tako da se njima mogu platiti subjektivne želje pojedinačnih potrošača, ne bi li se isti pristup mogao primijeniti i na želje koje zadovoljava vlada, objašnjavajući na taj način određenost poreznih politika i politika rashoda, istim zakonima vrijednosti koji određuju i tržišnu cijenu? Odnosno, ako se isto načelo ne može primijeniti, kakva se druga alternativna objašnjenja mogu ponuditi, i u kojoj mjeri bi to pretpostavljalo izmjenu zakona vrijednosti?”⁹

Ekonomisti koji su počeli postavljati takva pitanja — a riječ je o talijanskim ekonomistima Pantaleoniju, Mazzoli i De Viti de Marcu¹⁰,

⁹Musgrave, Richard A. i Alan T. Peacock (ur.), *Classics in the Theory of Public Finance*, Macmillan, London i St. Martin's Press, New York, 1957., xii.

¹⁰O talijanskoj tradiciji javnih financija i njezinome utjecaju na nastanak javnog izbora vidi: Buchanan, James, “La Scienza Delle Finanze”: The Italian Tradition in Fiscal Theory, u Buchanan, James, *Fiscal Theory and Political Economy*, University of North Carolina Press, Chapel Hill, 24-74.

austrijskom financijskom teoretičaru Saxu i skandinavskim autorima Wicksellu, Einarsonu¹¹ i Lindahlu — postupno su stvorili ono što se danas naziva kontinentalnom tradicijom u javnim financijama. U svojim teorijskim elaboracijama zadržali su početni stav oporezivanja prema načelu koristi, prema kojem se odnos poreznog obveznika i države može odrediti kao odnos razmjene, ali su učinili i jednu značajnu izmjenu. Za razliku od tradicionalnog pristupa zasnovanog na načelu koristi, oni takvo oporezivanje ne promatraju kao pravilo pravednosti, već kao uvjet za ravnotežu. Sukladno u to doba uspostavljenom glavnom toku ekonomske misli, zasnovanom na marginalističkoj analizi i Walrasovom konceptu ravnoteže, smatrali su da teorijsko objašnjenje ekonomske uloge države treba što je više moguće prilagoditi zakonima koji važe na tržištu privatnih dobara. Prihodi i rashodi proračuna pojavljuju se stoga u njihovim radovima kao izraz ekonomske vrijednosti i cijene. Porezi se tako smatraju dobrovoljnim plaćanjima za usluge što ih je država učinila pojedincima. Drugim riječima, zakone koji važe u privatnoj tržišnoj privredi valja primijeniti i na javnu privredu, dio ukupnog gospodarstva unutar koje se alociraju kolektivna dobra.

Njihova nastojanja da podastru cjeloviti prikaz funkcioniranja javnog sektora, urodila su nizom posve izvornih postavki koje su izlazile izvan okvira neoklasične ortodoksije. Budući da su spomenuti autori, osim Wiesera, Wicksella i Lindahla, ostali izvan glavne struje ekonomske znanosti toga doba, njihovi su pokušaji dugo bili nezapaženi, a daljnje razvijanje početnih postavki prekinuto.¹² Pokazat će se, međutim, da su njihova razmatranja o biti javnih potreba, odnosu tržišta i državnog sektora, privatnih i javnih dobara, pravednosti u oporezivanju, distribucijskim učincima javnih rashoda i druge teme, presudno utjecala na teoriju javnog izbora i teoriju javnih dobara, u obliku u kakvom se pojavljuju pedesetih godina ovog stoljeća.

¹¹Sve donedavno se smatralo da se doprinos kontinentalnoj tradiciji u javnim financijama treba vezivati isključivo za švedske ekonomiste Wicksella i Lindahla, no pokazalo se da tu treba ubrojiti i norveškog teoretičara Einarsona. Vidi: Hans Chr. Garmann Johnsen, *The Impact of the Scandinavian Controversy About Just Taxation on Public Choice: A Late Homage to Einar Einarson*, *Public Choice* 81 (3-4), 1994., 323-338.

¹²U svom vrlo autoritativnom pregledu povijesti ekonomske misli Ekelund i Hébert i sami dvoje o tome zašto se to dogodilo: "Moramo se složiti s ocjenom Buchanana da, kao pitanje razvitka doktrina, pravo iznenađenje nije pojava kontinentalnih doprinosa temi ravnoteže javnog sektora - to se moglo očekivati kao veoma jednostavna proširenja neoklasične (marginalističke) teorije *privatnih* tržišta, koja je nastajala 1870-ih godina... Naprotiv, prava zagonetka koju povjesničar misli treba objasniti jest 'dugotrajni propust ekonomista engleskoga govornog područja da stvore odgovarajuća proširenja svoga temeljnog sustava, ili da pokažu zanimanje za takva kontinentalna nastojanja' (James Buchanan, 'Javne financije i javni izbor', str. 384)." V. Ekelund, Robert B. i Robert F. Hébert, *Povijest ekonomske teorije i metode*, Mate, Zagreb, 1997., 632.

3. Metoda pravednog oporezivanja Knuta Wicksella

Nema dvojbe da je Wicksellova knjiga iz 1896. godine, pod naslovom "Istraživanja u javnim financijama s kritičkim prikazom švedskog fiskalnog sustava"¹³, djelo koje je u najvećoj mjeri utjecalo na stvaranje teorije javnog izbora, barem kad su u pitanju James Buchanan i ostali autori virdžinijske škole.¹⁴ Spomenuta ocjena gotovo se u potpunosti odnosi na drugi dio knjige, u kojem je elaborirano novo načelo pravednog oporezivanja, utemeljeno na načelu koristi. Taj je tekst postao šire poznat nakon što je potkraj pedesetih godina objavljen na engleskom jeziku.¹⁵ Budući da je Wicksellovo razumijevanje fiskalnog konstitucionalizma ključno i za razumijevanje teorije javnih dobara, njegove ću osnovne postavke prikazati nešto opsežnije. Na taj će se način bolje razumjeti Wicksellov cjelokupni utjecaj na teoretičare javnog izbora.

Kako je došlo do toga da je Knut Wicksell, istaknuti predstavnik neoklasične škole, koji je glavninu svojih radova posvetio teoriji vrijednosti, problemima novca, samo jednim radom iz javnih financija privukao toliku pažnju ekonomista koji se bave javnim izborom? Načelni odgovor daje nobelovac James Buchanan: "Wicksell zaslužuje oznaku najvažnijeg preteče moderne teorije javnog izbora, jer u njegovoj disertaciji iz 1896. godine

¹³Wicksell, Knut, *Finanztheoretische Untersuchungen, nebst Darstellung und Kritik des Steuerwesens Schwedens*, Jena, Gustav Fischer, 1896.

Knjiga se sastoji od tri dijela. Prvi dio predstavlja Wicksellovu doktorsku disertaciju (75 stranica), koju je, pod naslovom "Ka teoriji incidence u oporezivanju", obranio na sveučilištu u Uppsali 1895. godine. Drugi dio, koji također ima 75 stranica, objavljen je pod naslovom "Razmatranje novog načela pravednog oporezivanja" i prikazuje autorove ocjene postojećih teorija u javnim financijama. U trećem, najvećem dijelu (gotovo 200 stranica), koji nosi naslov "Švedski porezni sustav", Wicksell se bavi povijesnim razvojem švedskog fiskalnog sustava.

¹⁴Buchanan je više puta nedvosmisleno istaknuo presudni utjecaj Wicksella na vlastiti znanstveni razvoj. To je vjerojatno najjasnije iznio primajući Nobelovu nagradu 1986. godine u Stockholmu, kad je istaknuo da bi učinio veliki propust "kad ne bi odao priznanje tom velikom Švedaninu, Knutu Wicksellu, za utjecaj na moj vlastiti rad, bez kojeg ne bih ni trebao održati ovo izlaganje." Obrazlažući u nastavku svoje silno intelektualno uzbuđenje kad je, netom nakon obrane doktorske disertacije, na prašnjavim policama stare čikaške biblioteke Harper, otkrio nepoznatu i neprevedenu, pola stoljeća staru Wicksellovu knjigu (*Finanztheoretische Untersuchungen* iz 1896.), Buchanan je opisao zadovoljstvo koje je doživio nakon spoznaje o velikoj podudarnosti teza i zajedničkom kritičkom stavu prema ortodoksiji u javnim financijama. (Buchanan, James M., *The Constitution of Economic Policy*, *American Economic Review* 77 (3), June 1987., 243.)

¹⁵Riječ je o članku "Novo načelo pravednog oporezivanja", objavljenom u zborniku radova o javnim financijama što su ga uredili Musgrave i Peacock (V. Knut Wicksell, *A New Principle of Just Taxation*, u Richard A. Musgrave i Alan T. Peacock (ur.), *Classics in the Theory of Public Finance*, Macmillan, London i St. Martin's Press, New York, 1957., 72-118.). U prijevodu članka s njemačkog jezika izostavljeni su manji dijelovi koji se odnose na prikaz radova Mazzole i Saxa, te dodatak drugom dijelu, koji tematizira primjenu funkcije korisnosti za opravdanje progresivnog oporezivanja.

nalazimo sva tri konstitutivna elementa koji utemeljuju tu teoriju: metodološki individualizam, *homo economicus* i politiku kao razmjenu.¹⁶ Navedeni elementi su metodologijske izvedenice na kojima se zasniva Wicksellov rad i ne daju nam odmah odgovor na pitanje što je u tolikoj mjeri novo u njegovu djelu. Odgovor valja potražiti u sadržajnoj eksplikaciji Wicksellovih osnovnih postavki. To će nas uputiti na dva velika doprinosa.

Prije svega, Wicksell je predložio uvođenje pravila jednoglasnosti pri donošenju fiskalnih odluka. Da bi se izbjegla dominacija većine nad manjinom, pri usvajanju “paketa poreza i rashoda” u zakonodavnome tijelu, odluke bi, zaključio je Wicksell, trebalo donositi konsenzusom. Budući da bi takvo pravilo odlučivanja moglo paralizirati proces donošenja kolektivnih odluka, predložio je alternativno pravilo približne jednoglasnosti, po kojem bi se za odlučivanje tražila većina od 75 do 90% glasova zakonodavnog tijela. Njegovim drugim značajnim doprinosom smatra se prijedlog o uvođenju novog načela javnih financija, po kojem se prilikom predlaganja poreznih zakona ne bi odvojeno tretirali prihodi i rashodi. Svaki javni rashod trebao bi imati pokriće u određenoj vrsti prihoda, čime bi se omogućilo istodobno razmatranje troškova i koristi pojedine stavke rashoda.

Među suvremenim teoretičarima nema većih neslaganja o tome da su navedeni doprinosi upravo ono po čemu se odmah prepoznaje Wicksellovo znanstveno djelo iz područja javnih financija.¹⁷ Zanimljivije je stoga razmotriti način na koji je on došao do takvih spoznaja, te istodobno utvrditi u kojoj su mjeri njegovi zaključci odudarali od glavnog toka teorije javnih financija. Time će se ukazati na osnovne konstitutivne elemente teorije javnog izbora, na način kako ih je pola stoljeća kasnije razvio Buchanan.

Odmah na početku eseja o novom načelu pravednog oporezivanja Wicksell obrazlaže vlastito metodičko uporište. Daje do znanja da ne razvija novo načelo oporezivanja, već metodu¹⁸ kojom će se usvajati porezno zakonodavstvo. Ono što on želi postići jest da se jednom tradicionalnom poreznom načelu — načelu koristi, da novi sadržaj. Takav je stav bio razumljiv, jer je o različitim načelima zadovoljavanja društvenih potreba u Wicksellovo doba već postojala brojna literatura. Radovi bezbrojnih autora o načelima financiranja javnih dobara pojavljivali su se od srednjeg vijeka.

¹⁶Buchanan, James M., The Constitution of Economic Policy, *American Economic Review* 77 (3), June 1987., 243.

¹⁷Za potvrdu ove teze navodim mišljenja Richarda Wagnera, jednog od najznačajnijih predstavnika virdžinijske škole, i Davida Johnsona, autora standardnog udžbenika iz javnog izbora. V. Wagner, Richard E., *The Calculus of Consent: A Wicksellian Retrospective*, *Public Choice* 56 (2), 1988., 154-155.; Johnson, David B., *Public Choice: An Introduction to the New Political Economy*, Bristlecone Books/Mayfield Publishing Company, Mountain View, Ca., 160-162.

¹⁸Međutim, esej ne sadrži u tolikoj mjeri novo načelo pravednog oporezivanja, nego *metodu* (pot. Z.P.) kojom se osigurava da se takva mjera pravednosti, kada se postigne, izvršava u praksi." Wicksell, K., *A New Principle of Just Taxation*, str. 72.

Sve što su o tome napisali brojni filozofi, politički teoretičari i ekonomisti, moglo se, kao što je već spomenuto, sažeti u dvije skupine mišljenja. Jedna je polazila od načela koristi, odnosno koncepcije vrijednosti i protuvrijednosti, a druga od načela porezne sposobnosti, ili jednakosti porezne žrtve.

Wicksell nastoji pokazati prednosti oporezivanja prema načelu koristi. Neovisno o pojedinim nedostacima, taj pristup “ima makar to dobro svojstvo da zadržava povezanost s drugom stranom javne ekonomije — s rashodima. Ta je teorija pružila nešto poput gornje granice konkretnom iznosu poreza, odbacujući bilo koji javni rashod, zajedno s pripadajućim poreznim opterećenjem, koji svakom poreznom platiši ne bi pružio uslugu sukladnu tom plaćanju. Na taj bi se način trebala ostvarivati pravda, makar u toj mjeri da svaki čovjek prima vrijednost svog novca”.¹⁹

Primjenjujući načelo koristi Wicksell je ukazao na mogućnost objašnjenja ukupnog iznosa državnih poreza i rashoda. Načelo jednake žrtve, odnosno porezne sposobnosti, pokazalo se, s druge strane, nepodesnim za tu svrhu. Njime je, po Wicksellovu sudu, moguće obrazložiti samo raspodjelu poreza, ali ne i veličinu ukupnog “paketa poreza i rashoda”. Suprotno teoretičarima koji su smatrali da potonji problem ne spada u teoriju javnih financija (budući da je to isključivo stvar diskrecijskih odluka državnih tijela), Wicksell se zauzeo za njegovo uključivanje u teorijski okvir javnih financija. Stoga je pokušao dokazati da je načelno moguće formulirati konzistentnu teoriju, koja će ukazati na zakonitosti u financiranju javnih dobara.

Wicksellova teorija, koju on označava metodom pravednog oporezivanja, zasniva se na dva strukturalna elementa. U prikazu potreba za *javnim uslugama*²⁰ povezuje porezno načelo koristi s marginalističkim načelom granične korisnosti. Za razumijevanje ponude i potražnje javnih usluga, najpogodnijim mu se, dakle, učinilo načelo granične korisnosti.²¹ Takvim analitičkim postupkom dao je objašnjenje funkcioniranja tržišta javnih dobara koje počiva na sličnim metodologijskim temeljima, kao i objašnjenje vezano za funkcioniranje tržišta privatnih dobara. Suprotno stavovima većine teoretičara javnih financija njegova doba, koji su veličinu potražnje za javnim

¹⁹Wicksell, K., *A New Principle of Just Taxation*, 75.

²⁰Wicksell ne upotrebljava izraz *javna dobra*, već koristi izraz *javne usluge*, iako pod time misli na prvi pojam. To se može dobro vidjeti prilikom osvrta na rad Mazzole, koji koristi prvi izraz. V. Wicksell, K., *ibid.*, 81.

²¹Ubrzo će se vidjeti da su razmatranja koja se ovdje uvode vrlo srodna modernome tumačenju vrijednosti i granične korisnosti. Moglo bi se stoga dopustiti da je takvo tumačenje od značaja ništa manje i za teoriju javnih financija, nego što je za ekonomiju u užem smislu riječi.” I nastavlja dalje: “Moderna teorija vrijednosti može se pokazati jednako korisnom u ovome području (javnim financijama, op. Z.P.) kao što je već slučaj u proučavanju privatne ekonomije”. Wicksell, K., *ibid.*, 79, 80.

uslugama izvodili iz stava da je dopušten svaki javni izdatak koji stvara veću korist nego žrtvu za zajednicu, on drži da i u tom pitanju važi granični pristup.²² Spomenuti pristup preuzet je iz modela vrednovanja tržišnih dobara, razvijenom unutar marginalističke škole ekonomske misli. Wicksell u tome nije posve izvoran. Austrijski teoretičar javnih financija Emil Sax i talijanski teoretičari Mazzola i Pantaleoni to su učinili prije njega.²³

Njegov izvorni doprinos očituje se u drugom elementu, u usmjeravanju pažnje na značajke političkih i državnih institucija koje donose porezne odluke.²⁴ Naime, odlučivanje o načinu financiranja javnih usluga Wicksell razmatra u kontekstu parlamentarnog donošenja proračuna. Uočivši sve veću ulogu parlamenta u određivanju javne potrošnje i činjenicu da je postupno stvoren “čelični trokut” glasači-političari-porezna administracija unutar kojeg se odlučuje o javnom novcu, dotadašnje rasprave o oporezivanju ocijenio je nedostatnim za razumijevanje novih političkih prilika.

Povezivanje načela granične korisnosti s ponudom i potražnjom javnih dobara Wicksellu je potrebno da bi odgovorio na ključno pitanje: može li pojedinac načiniti svoju skalu preferencija za javnim dobrima? Njegov je odgovor potvrđan, čime ne samo da javne financije utemeljuje na individualističkome načelu, nego i uvodi jedini mogući kriterij vrednovanja aktivnosti države. Kad pojedinci ne bi sami bili u stanju ocijeniti pruža li im neka javna usluga korist koja nadmašuje žrtvu izraženu plaćenim porezom, kako bi to uopće moglo poći za rukom nekome drugom.²⁵ Stoga, ističe Wicksell, odgovor na pitanje “hoće li za pojedinačne građane koristi od predložene aktivnosti biti veće od troškova što im se za to zadaju, nitko ne može bolje dati od njih samih ili onih što zastupaju njihove interese u zakonodavnome tijelu.”²⁶

²²Premda općenita ili neka pojedinačna djelatnost države, uzete kao cjeline, može stvoriti korisnost koja daleko nadilazi žrtvu koja je s njom povezana, posve je moguće da posljednja jedinica te djelatnosti stvara korisnost koja je po veličini posve usporediva sa žrtvom koja se vezuje uz nju." Wicksell, K., *ibid.*, 78.

²³Spomenuti autori bili su, prema riječima samog Wicksella, prvi ekonomisti koji su “ideju granične korisnosti i vrijednosti primijenili ne samo na raspodjelu poreza, već također, i na njihov ukupni iznos.” Wicksell, K., *ibid.*, 81.

²⁴S druge strane, a prema onome što znam, nitko to nije učinio do sada, ja povezujem samo porezno načelo s modernim oblikom upravljanja porezima, osobito s parlamentarnim odobravanjem poreza. Pokušavam opisati uvjete pod kojima, u svim situacijama kada je to općenito izvedivo, parlamentarna tijela zadužena za poreze mogu, više ili manje automatski, koristiti načelo vrijednosti i protuvrijednosti." Wicksell, K., *ibid.*, 72.

²⁵Ako pojedinac nije sposoban ni na približan način oblikovati konačno stanovište o toj stvari, *a fortiori* je nemoguće za bilo koga, čak i da je državni genij, da izmjeri cjelokupnu korist zajednice u odnosu prema njezinoj žrtvi." V. Wicksell, K., *ibid.*, 79.

²⁶Wicksell, K., *ibid.*, 79.

Na taj način Wicksell je postavio ono što će Buchanan kasnije označiti metodološkim individualizmom u njegovu djelu. Takvim se pristupom približio objašnjenju funkcioniranja javnog sektora, koje je slično objašnjenju funkcioniranja privatnog sektora. No, budući da sferu neprivrednog, javnog sektora, karakteriziraju drukčije institucionalne strukture, je li takav pristup bio posve primjeren?

Odgovor na to pitanje može se potražiti u njegovoj kritici Mazzolinog stajališta o “vrhovnom zakonu fiskalne ekonomije”. Nakon povezivanja oporezivanja prema načelu koristi s teorijom vrijednosti zasnovanoj na graničnoj korisnosti, razvijenom unutar marginalističke škole ekonomske misli, Wicksell započinje razmatranje funkcioniranja ponude i potražnje javnih usluga. Želi utvrditi je li logika određivanja cijena i količina u javnoj privredi drukčija od tržišne ekonomije. Budući da stavove izvodi na osnovi teorijskih elaboracija Uga Mazzole o javnoj privredi, podsjetimo se da je potonji autor iznio dva temeljna zaključka. Prvo, cijena javnih dobara određena je stupnjem njihove granične korisnosti i, drugo, osobitost kreiranja cijena tih dobara ukazuje na postojanje posebnog zakona fiskalne ekonomije.

Wicksell drži da je postavka o postojanju takvog zakona, na način na koji ga izvodi Mazzola, preuzetna i pogrešna. Zašto? Njemu se ponajprije čini da elaboracija zakona fiskalne ekonomije, koja se zasniva na komplementarnosti potrošnje privatnih i javnih dobara, ne funkcionira u svim onim situacijama u kojima je neizvedivo nametanje korisničkih naknada za pružanje javnih usluga. A takvog karaktera je čitav niz javnih usluga, koje se zbog toga financiraju porezima. Možda se i može reći, smatra Wicksell, da se javna dobra ne troše ako raspoloživi resursi ne dozvoljavaju pojedincu da zadovolji neku privatnu potrebu, ali ta dobra treba na neki način platiti. Duhovito primjećuje da će se “sakupljača poreza teško skrenuti na raspravu je li se zapravo dogodila ova ili ona potrošnja javnih dobara.”²⁷

Vidjevši i sam da mu konstrukcija visi u zraku, Mazzola je pokušao pobliže odrediti osnovnu pretpostavku pod kojom bi njegov zakon fiskalne ekonomije trebao važiti. Ona polazi od toga da je svatko u stanju rasporediti svoju potrošnju prema načelu maksimalne korisnosti, što znači da sve potrošene količine različitih dobara trebaju imati isti stupanj granične korisnosti. Kad se, međutim, takva teorijska konstrukcija pokuša primijeniti na stvarnu opskrbu javnim dobrima uvida se, s pravom naglašava Wicksell, njezina netočnost. “Ako pojedinac troši svoj novac za privatne i javne svrhe tako da maksimizira vlastito zadovoljstvo, tada očigledno uopće neće bilo što platiti za javne namjene (barem ako zanemarimo korisničke pristojbe i slične naknade).”²⁸ Prema tome, ako se pojedincu ostavi da

²⁷Wicksell, K., *ibid.*, 81.

²⁸Wicksell, K., *ibid.*, 81.

rasporedi svoj novac na privatna i javna dobra tako da maksimizira svoje zadovoljstvo, on će izbjeći obvezu da ikako pridonosi financiranju javnih dobara. Razlog takvom ponašanju leži u činjenici što njegov doprinos financiranju tih dobara u tako neznatnoj mjeri utječe na njihovu ponudu, da je to uopće nemoguće zapaziti. Naravno, kad bi se svatko poveo za takvom logikom, država bi prestala funkcionirati. Wicksell zbog svega toga zaključuje: “Stoga korisnost i granična korisnost javnih usluga ... za pojedinca, u najvećoj mogućoj mjeri ovisi o tome koliko drugi pridonose, a jedva da uopće ovisi o tome koliko pridonosi on sam.”²⁹

Granična korisnost od upotrebe javnih usluga što je postigne pojedinac, ne ovisi, dakle, o njegovu nastojanju da maksimizira korisnost preko potrošnje određenog omjera privatnih i komplementarnih javnih dobara. Ona prije svega ovisi o tome koliko ostali pridonose financiranju javnih usluga, a samim time i njihovoj ponudi. Jer, povećanje granične korisnosti za pojedinca od neke javne usluge, pojavljuje se kao rezultat samog povećanja te javne usluge. To znači da, kada su u pitanju javna dobra, do promjene granične korisnosti za pojedinca ne dolazi zahvaljujući njegovim vlastitim doprinosima, već zahvaljujući kolektivnoj odluci svih ostalih. Ponuda javnih dobara može se promijeniti samo takvom odlukom. Stoga je posve prirodno kada se kaže da efikasnost opskrbe javnim dobrima zahtijeva jednakost granične korisnosti i cijene koja se plaća za dobro. “Drukčije bi”, smatra Wicksell, “pojedinac mogao poželjeti smanjivanje ili daljnje povećanje javne usluge i rashoda koji se odnose na nju. Međutim, konkretni dohvat javne usluge nije određen vrednovanjem zasebnog pojedinca, nego svih članova (ili barem svih onih koji glasuju) grupe.”³⁰

Budući da je odluka o opskrbi javnim uslugama stvar kolektivnog odlučivanja, Wicksell pledira za tim da se čitava stvar postavi što je moguće manje apstraktno. Umjesto posve apstraktne Mazzoline teorije javne privrede, on je skloniji konkretnijem proučavanju političkih i državnih institucija unutar kojih se donose odluke o porezima i rashodima. Drugim riječima, Wicksell snažnije naglašava drugi element na kojem počiva njegova metoda pravednog oporezivanja. Prvi element, primjenu marginalističkog načela granične korisnosti na alokaciju javnih dobara, na koju su se u potpunosti oslonili autori, kao što su Pantaleoni, Mazzola i Sax, on drži samo prvim korakom. Zato i kaže da njihovi pokušaji nisu bili bezvrijedni, već da su sadržavali zrnice istine. Za potpuno objašnjenje nije, poput spomenutih autora, dovoljno samo elaborirati optimalne uvjete alokacije javnih dobara. Potrebno je učiniti korak dalje i ispitati političke izglede provođenja takvih rješenja.

To je ujedno i osnovni prigovor što ga Wicksell upućuje tadašnjim javnim financijama. One su u to doba još uvijek prožete prevladanom lo-

²⁹Wicksell, K., *ibid.*, 81-82.

³⁰Wicksell, K., *ibid.*, 82.

gikom političkog apsolutizma. Nisu uočavale da kretanje prema parlamentarnim i demokratskim oblicima političkog života predstavlja osnovni tijek razvoja političkih institucija toga doba. Praćen radikalnom promjenom tadašnje strukture društva, takav pravac razvoja političkih institucija doveo je, smatra Wicksell, do mogućnosti ostvarenja najveće moguće slobode i ekonomskog blagostanja. Unutar tako promijenjenog socijalnog i političkog konteksta postalo je neophodno da se odbace svi oblici tiranije, pa tako i tiranija parlamentarne većine. Trebalo je, dakle, izbjeći da represivni oblici političkog odlučivanja iz razdoblja apsolutne monarhije budu zamijenjeni novim oblikom represivnog nametanja odluka.³¹

Na osnovi toga postaje jasnije zašto se Wicksellov pristup javnim financijama može označiti normativnim. On ne samo da upućuje kritiku glavnoj struji javnih financija, opterećenoj "političkom filozofijom apsolutizma", već podvrgava kritici i znamenite autore toga doba, Wagnera i von Steina, koji su se dobrim dijelom oslobodili spomenutog tereta. Obojica su uočili da je konflikt između vlade i parlamenta postao središnjim pitanjem pri određivanju proračuna. To se pitanje, smatrao je Wagner, može opisati i kao odnos dviju strana u poslovnoj transakciji, pri čemu bi vladi pripala uloga opskrbljivača, a parlamentu uloga tražitelja javne usluge. Iako među spomenutim stranama postoji suprotnost interesa vezana za količinu i cijenu javnih usluga, mogao bi se postići kompromis svojevrsnim pogađanjem vlade i parlamenta, kao što se tržišnim pogađanjem zaključuje uobičajena privredna transakcija.

Kritički odnos spram Adolphu Wagneru, autoru koji je u svojim radovima zahvatio pitanja što su do tada ostajala izvan razmatranja kod većine ostalih teoretičara javnih financija (poput ukupnog iznosa oporeza, javne potrošnje, odnosa javne i privatne potrošnje), pokazao je da Wicksellova kritička pozicija smjera dalje od metodičkog prigovora tadašnjim javnim financijama. Postalo je jasno da je njegova osnovna ambicija vezana uz određeni normativni ideal političkih i državnih institucija. To se vidi i iz toga što prigovara Wagneru da samo "prikazuje postojeće nedostatke bitnih javnih institucija, umjesto da ukazuje na način njihova poželjnog razvoja."³² Budući da mu je osnovna nakana vezana uz to da ukaže na poželjni put razvoja političkih institucija, Wagnerova stajališta Wicksell podvrgava dvostrukoj kritici. S jedne strane, ukazuje na metodičke nedostatke u njegovu tretiranju ekonomije javnog sektora, a s druge navodi uvjete pod kojima Wagnerove postavke mogu važiti. Preko potonjeg momenta doći ćemo ujedno i do nekih spoznaja koje su pola stoljeća postale okosnicom teorije javnog izbora Jamesa Buchanana.

³¹"Nije svrha pokreta, a bilo bi i uistinu suprotno duhu koji ga vodi, da se potpuno ili djelomice skine jaram reakcionarnih i mračnih oligarhija, samo da bi ih se zamijenilo jednom nešto manje okrutnom tiranijom slučajnih parlamentarnih većina." Wicksell, K., *ibid.*, 88.

³² Wicksell, K., *ibid.*, 85.

Wicksell odriče ispravnost tezi da se logika tržišne ekonomije i uobičajenih poslovnih transakcija bez ostatka može primijeniti na javni sektor. S pravom ukazuje na činjenicu da su u uobičajenim tržišnim transakcijama predmet pogađanja i cijena i količina.³³ Suprotno tome, cijena javnih dobara je unaprijed određena, uz pretpostavku da će se sredstva namijenjena u tu svrhu utrošiti na najracionalniji i najekonomičniji način. Ostaje samo pitanje utvrđivanja količine javnih dobara i načina raspodjele troškova njihova pribavljanja među porezne obveznike. O tome se može postići sporazum vlade i parlamenta, ali Wicksell drži da je o tome neprimjereno govoriti kao o “pogađanju i kompromisu” analognom tržišnim transakcijama.

Wagnerova postavka o “pogađanju i kompromisu” između vlade i parlamenta važi, smatra Wicksell, samo pod pretpostavkom dviju danosti političkog života. Prva se odnosi na slučajeve kad ne postoji jasno razgraničenje između spomenutih instanci vlasti. Takva je situacija u Wicksellovo doba vladala u većini zemalja, budući da su politički sustavi konstitucionalne demokracije bili tek na početku svog razvoja. Druga danost je mnogo zanimljivija. Wicksell se slaže s Wagnerom da se fiskalne odluke donose pogađanjem i kompromisom čak i u zemljama u kojima su jasno odijeljene ovlasti egzekutive i legislative. To se događa zato “što ni egzekutiva, niti legislativa, nisu u stvarnosti ono što nam vladajuća teorija govori da bi trebali biti. One nisu čisti organi zajednice koji ne bi imali druge misli no da promiču opće dobro. Egzekutiva više ili manje sebično slijedi svoje vlastite dinastičke ciljeve i nastoji ostvariti svoju vlastitu ekonomsku korist... Članovi predstavničkog tijela sa svoje su strane, u golemoj većini slučajeva, zainteresirani za opće blagostanje točno toliko koliko i njihovo biračko tijelo, ni više ni manje.”³⁴

Prethodno spomenuti navodi predstavljaju jedno od ključnih mjesta čitavog Wicksellovog rada. Njima je na pregnantan način izrečena bitna postavka javnog izbora: politička tijela ne ostvaruju opće dobro, već slijede vlastite interese. Ili, drugim riječima, političari se ponašaju poput potrošača na privatnom tržištu — nastoje maksimirati vlastitu korisnost, a ne opće dobro. Takvo ponašanje je čak vjerojatnije, smatra Wicksell, u državama konstitucionalne demokracije, nego u apsolutističkim državama. Benevolentni monarh, okružen kompetentnim savjetnicima, možda i može postaviti opće blagostanje za zvijezdu vodilju svoje politike. Ali, kada se, umjesto toga, dio odgovornosti prebaci na zakonodavnu vlast, a samim time izvrši i podjela ovlasti između egzekutive i legislative, takva će vjerojatnost nestati. “Glavni će zadatak vlade tada biti da pobijedi i zadrži parlamentarnu većinu radi vlastitih interesa egzekutive.”³⁵

³³Cijena i količina su usko povezane, a obje su određene pogađanjem među ugovornim stranama, koje općenito uzevši, predstavljaju suprotstavljene interese.” Wicksell, K. *ibid.*, 85.

³⁴Wicksell, K., *ibid.*, 86, 87.

³⁵Wicksell, K., *ibid.*, 87.

Takav cilj ostvaruje se pogađanjima i kompromisima. No, djelovanje parlamenta i vlade u tom pravcu, ističe Wicksell, ne omogućuje dobro promicanje interesa naroda. Pogađanja i kompromisi vrše se najčešće na štetu treće strane, namećući joj visoke troškove političkog odlučivanja.³⁶ Da bi se izbjeglo takve troškove, Wicksell sugerira da bi teoretičari javnih financija u svoja razmatranja trebali uključiti pravila kojima se usvaja po-rezno zakonodavstvo i određuje javna potrošnja. Valjalo bi, naime, posvetiti potrebnu pažnju razlici u utjecaju tih odluka na manjinu i većinu, jer je samo na taj način moguće izmjeriti obuhvat utjecaja kolektivnih dobara. Takav pristup nije, kao što je već napomenuto, krajem devetnaestog stoljeća odlikovao javne financije. Presudni korak u oblikovanju takvog pristupa napravio je upravo Wicksell, te ga se zato može smatrati začetnikom političke analize fiskalnog odlučivanja.³⁷

Kritiku pravila većine, kojom želi postaviti operativnu osnovu svoje metode pravednog oporezivanja, Wicksell formulira kroz četiri razine izvođenja. Osnovno što mu je pri tome na umu jest stvaranje takve metode kojom će se što je više moguće smanjiti troškovi odlučivanja o javnim dobrima.

Prva razina vezana je uz odgovor na pitanje: zašto je potrebno postići što veću suglasnost kad se odlučuje o javnim uslugama? Odgovor se nalazi u samoj prirodi kolektivnih potreba. One moraju doprinositi interesima svih klasa građana, jer se u suprotnome i ne može govoriti o kolektivnim potrebama u strogom smislu riječi.³⁸ Nikoga se ne smije prisiljavati da pridonosi financiranju javnih rashoda kojima se pružaju usluge što ne pridonose njegovim interesima. Promatrano sa stanovišta ekonomske teorije, mehanizam za određivanje potražnje za javnim uslugama ne može se zato zadržati samo na načelu individualne granične korisnosti, već mora biti nadopunjen načelom opće korisnosti. To, pak, znači da će se odluka o

³⁶"Ali takva vrsta kompromisa ni u kakvom pogledu ne štiti 'najbolje interese države i ljudi' - suprotno, ona će gotovo sigurno biti na trošak neke treće strane... U svakom slučaju odluke se redovito donose protiv volje neke veće ili manje skupine stanovništva." Wicksell, K., *A New Theory of Just Taxation*, 87.

Na ovome mjestu Wicksell uvodi pojam troškova političkog odlučivanja, izraz koji će pola stoljeća kasnije postati okosnicom temeljne knjige Buchanana i Tullocka. V. Buchanan, James M. i Tullock, Gordon, *The Calculus of Consent*, Michigan University Press, Ann Arbor, 1962.

³⁷I sam Wicksell je posve svjestan vlastite pozicije, što se najbolje može vidjeti kada, komentirajući razlike između manjine i većine pri donošenju fiskalnih odluka, zaključuje: "Čudno je, premda posve u suglasju s postojećim stanjem teorije da, prema onome što znam, ni jedan znanstvenik, bilo iz ustavnog prava ili iz javnih financija, nije posvetio barem i jednu riječ ovoj značajnoj razlici." V. Wicksell, Knut, *A New Theory of Just Taxation*, 88-89.

³⁸"Ako se odobrava neki javni rashod, neovisno o tome je li riječ o novom ili već postojećem, općenito se mora podrazumijevati da je taj rashod, zanemarujući za trenutak način pokrivanja njegovih troškova, namijenjen nekoj djelatnosti koja je korisna za čitavo društvo i kao takva priznata od svih klasa, bez izuzetka." V. Wicksell, K., *A New Theory of Just Taxation*, 89.

nekom javnom rashodu donijeti kolektivnim odlučivanjem svih članova političke zajednice, a ne tržišnim zbrojem graničnih korisnosti što ih taj rashod ima za različite pojedince.

Druga razina u zaokruživanju metode pravednog oporezivanja odnosi se na uspoređivanje očekivane korisnosti od javne usluge sa žrtvom koja se za nju mora podnijeti. O tome će različite grupe građana donositi odluke na temelju predložene raspodjele troškova (poreza). Raspodjela poreznog tereta zbog toga se pokazuje ključnom za vrednovanje koristi i troškova od javnih usluga. Ako je, pri tome, raspodjela troškova tih usluga unaprijed zadana, može se dogoditi da se često neće moći donijeti ni odluka običnom većinom. Prihvati li se, međutim, mogućnost promjene raspodjele, odluka će se možda vrlo lako postići.

Drugim riječima, raspodjelu troškova javnih dobara ne bi trebalo dijeliti od odobravanja samih javnih rashoda. "Postoji stotine načina raspodjele troškova predloženih državnih rashoda među različite klase ljudi", ističe Wicksell, i zato je treba postaviti tako da se može "pronaći takva raspodjela troškova da sve strane shvate rashode kao korisne i da se oni uslijed toga jednoglasno prihvate."³⁹ Ako se uspije u tome da se raspodjela poreznog tereta zasnjuje na dragovoljnoj suglasnosti, tada neće biti od presudne važnosti što će pojedine interesne grupe ili društvene klase ponekad uvidjeti da nemaju izravne koristi od neke javne usluge. Osnovno je, pri tome, da ih se ne prisiljava da pridonose troškovima spomenutih usluga. Kad se stvari postave na takav način, tada i prebacivanje niza privatnih dobara i usluga u djelokrug države može postati realnom i poželjnom mogućnošću. Čim pojedinac osjeti da neće biti opterećen poreznim teretom većim od onoga što su ga on ili njegova grupa prihvatili kroz proces političkog predstavljanja, nestat će i strogo protivljenje uvođenju državnih institucija u čitav niz poslova. U slučaju da se to ne uspije postići, tada se neće moći reći kako je politička zajednica opskrabila svoje građane javnim uslugama koje su sukladne njihovoj žrtvi.

Time ujedno dolazimo do treće analitičke razine, koja se odnosi na utvrđivanje praktične pretpostavke za provođenje oporezivanja prema načelu dragovoljne suglasnosti i jednostavnosti. Njome se "prije svega, zahtijeva da se neće izglasavati nikakvi javni rashodi a da se istodobno ne odrede sredstva za pokriće njihovih troškova."⁴⁰ Presudno je pri tome da se takvo pravilo odredi ustavom, budući da parlamenti, kao što i naglašava Wicksell, ponekad iz čiste nužde i prihvaćaju opisanu vezu između odobravanja rashoda i načina na koji će biti pokriveni njihovi troškovi.

³⁹Wicksell, K., *ibid.*, 89-90.

⁴⁰Wicksell, K., *ibid.*, 91.

Posljednja, četvrta razina, vezana je uz načelo jednoglasnosti, kao jedini mehanizam kojim se može ostvariti pravednost u oporezivanju.⁴¹ Uvođenje takve metode pravednog oporezivanja trebalo bi za osnovnu posljedicu imati prihvaćanje poreza ne kao tereta, već kao sredstva za pribavljanje dobara koja građani ne mogu pribaviti na drukčiji način. Porezi bi, dakle, prestali biti teret, te bi postali sredstvo koje koristi svima. Uslijed toga, veličina i namjena poreznog opterećenja ne bi više ostajala izvan nadzora građana. Kao što ljudi sami nadziru svoju osobnu potrošnju, na isti način bi nadzirali i javnu potrošnju. Konzekvence takvog zaključka Wicksell provjerava preko odnosa poreza i pristojbi, te odnosa poreza i zajmova.

Wicksellov rad o metodi pravednog oporezivanja najvećim je dijelom primjer normativnog pristupa fiskalnim problemima. Ograničivši svoje razmatranje na poželjne karakteristike sustava pravednog oporezivanja, Wicksell se nije upuštao u ocjenjivanje pozitivnih učinaka svojih prijedloga na budžetsko odlučivanje. Tu zadaću ostavio je drugima. Značajan doprinos tom pitanju dao je 1919. godine njegov sunarodnjak Erik Lindahl⁴², tada mladi ekonomist, koji je tijekom vremena postao jedan od najznačajnijih svjetskih ekonomskih teoretičara. Među predstavnicima teorije javnog izbora široko je prihvaćen stav da je Wicksellova metoda oporezivanja svoju konačnu elaboraciju dobila upravo Lindahlovim teorijskim objašnjenjem.⁴³

Zašto je Lindahlova analiza, zasnovana na pozitivnom pristupu, bila u svemu tome toliko značajna? Jednostavan odgovor ponudio je svojedobno James Buchanan: "Pozitivna znanost o politici trebala bi analizirati djelovanje jednog postojećeg ili pretpostavljenog niza pravila kolektivnog odlučivanja posve neovisno o efikasnosti toga niza u širenju ili promicanju određenih 'društvenih ciljeva'. Normativna teorija politike trebala bi, suprotno tome, poredati alternativne nizove pravila u skladu s njihovom pretpostavljenom efikasnošću u ostvarivanju određenih namjera i ciljeva, koji, ako je to moguće, trebaju biti posve izričito navedeni. Normativna teorija mora

⁴¹U konačnom razmatranju, jednoglasnost i potpuno dragovoljna suglasnost u donošenju odluka pružaju jedino sigurno i opipljivo jamstvo protiv nepravde u raspodjeli poreza." V. Wicksell, K., *A New Theory of Just Taxation*, 90.

⁴²Lindahl, Erik, *Die Gerechtigkeit der Besteuerung*, Lund, 1919. Navedeno prema engleskom prijevodu dijela tog rada: Erik Lindahl, Just Taxation - A Positive Solution, u Richard A. Musgrave i Alan T. Peacock (ur.), *Classics in the Theory of Public Finance*, Macmillan, London i St. Martin's Press, New York, 1957., 168-176.

⁴³John Head, jedan od najznačajnijih teoretičara koji je pisao o odnosu javnih financija i teorije javnog izbora, ističe da je "Wicksellova rasprava bila namijenjena uglavnom na razjašnjenje glavnih značajki njegova normativnog političkog programa. O temeljnim pozitivnim pitanjima koja se tiču točnog funkcioniranja i učinaka na blagostanje različitih oblika političke organizacije (čak i njegova vlastita sustava konsenzusa), njegovo razmatranje je ograničeno na nekoliko sažetih i prodornih primjedbi". V. Head, John G., *Public Goods and Public Welfare*, Duke University Press, Durham, 1974., 35.

biti izgrađena i mora vući svoju snagu iz postavki pozitivne znanosti...⁴⁴ Cjelovito objašnjenje političkih institucija nije, dakle, moguće bez istodobnog kombiniranja normativnog i pozitivnog pristupa.

Neovisno o tom prigovoru, Wicksellova teorija pravednog oporezivanja zaslužuje potrebnu pažnju suvremenih teoretičara javnog izbora. Svojim postavkama dao je osnovnu inspiraciju nobelovcu Jamesu Buchananu, ukazavši da različiti aspekti fiskalnih institucija mogu biti zanimljivi i političkim znanstvenicima, a ne samo ekonomistima.

Literatura

- Bowen, Howard, The Interpretation of Voting in the Allocation of Economic Resources, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 57: 27-48.
- Buchanan, James M., "La Scienza Delle Finanze": The Italian Tradition in Fiscal Theory, u: James M. Buchanan, *Fiscal Theory and Political Economy: Selected Essays*, University of North Carolina, Chapel Hill: 24-74.
- Buchanan, James M., The Constitution of Economic Policy, *American Economic Review*, Vol. 77, No. 3, 1987.: 243-250.
- Buchanan, James M. — Tullock, Gordon, *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 1965.
- Ekelund, Robert B. — Hébert, Robert F., *Povijest ekonomske teorije i metode*, Mate, Zagreb, 1997.
- Head, John G., *Public Goods and Public Welfare*, Duke University Press, Durham, 1974.
- Johnsen, Hans C.G., The Impact of the Scandinavian Controversy About Just Taxation on Public Choice: A Late Homage to Einar Einarson, *Public Choice*, Vol. 81, No. 3-4, 1994: 323-338.
- Johnson, David B., *Public Choice: An Introduction to the New Political Economy*, Bristlecone Books, Mountain View, 1991.
- Lindahl, Erik, Just Taxation — A Positive Solution, u: Richard A. Musgrave — Alan T. Peacock (ur.), *Classics in the Theory of Public Finance*, Macmillan, London/St. Martin's Press, New York, 1957.: 168-176.
- Mueller, Dennis C., Public Choice: A Survey, *Journal of Economic Literature*, Vol. 14, No. 2, 1976.: 395-433.

⁴⁴V. Buchanan, James M. i Gordon Tullock, *The Calculus of Consent*, Michigan University Press, Ann Arbor, 1965., 308.

- Mueller, Dennis C., Public Choice in Perspective, u: Dennis C. Mueller (ur.), *Perspectives on Public Choice: A Handbook*, Cambridge University Press, 1997.: 1-17.
- Musgrave, Richard A. — Peacock, Alan T., Introduction, u: Richard A. Musgrave — Alan T. Peacock (ur.), *Classics in the Theory of Public Finance*, Macmillan, London/St. Martin's Press, New York, 1957.: IX-XIX.
- Rowley, Charles K., *Public Choice Theory, Vol. I: Homo Economicus in the Political Market Place*, Edward Elgar, Aldershot, 1993.
- Samuelson, Paul A. i Nordhaus, William D., *Economics* (15. izd.), McGraw-Hill, New York, 1995.
- Schumpeter, Joseph A., *Kapitalizam, socijalizam i demokracija*, Globus, Zagreb, 1981.
- Tullock, Gordon, Public Choice, u: John Eatwell et al. (ur.), *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*, tom 3, Macmillan, London, 1987.: 1040-1044.
- Wagner, Richard E., The Calculus of Consent: A Wicksellian Retrospective, *Public Choice*, Vol. 56, No. 2, 1988.: 153-166.
- Wicksell, Knut, A New Principle of Just Taxation, u: Richard A. Musgrave — Alan T. Peacock (ur.), *Classics in the Theory of Public Finance*, Macmillan, London/St. Martin's Press, New York, 1957.: 72-118.

Zdravko Petak

*PUBLIC FINANCES AND THE THEORY OF PUBLIC
CHOICE: KNUT WICKSELL'S CONTRIBUTION*

Summary

The author demonstrates the importance of public finances as a source of the theory of public choice. He identifies the contributions of the continental theorists of public choice from late 19th and early 20th century, particularly that of the Swedish economist Knut Wicksell. The author considers his concept of the method of fair taxation the central source of the theory of public choice by James Buchanan and other representatives of the Virginian school. In the author's opinion, Wicksell's approach is basically normative but the author's detailed analysis of Wicksell's key work on the theory of fair taxation points to a series of salient points which are redolent of the positive theory of public choice as it was mapped out in the middle of the 20th century.