
Politološka tribina

**Napomena o knjizi *Javna dobra i političko odlučivanje*
Zdravka Petaka***

VOJMIR FRANIČEVIĆ**

Jedna od najznačajnijih strukturnih promjena dvadesetog stoljeća svakako je ona koja državu dovodi u središte ekonomskog procesa – rast države, prožetost ekonomskog procesa brojnim regulacijama tipičan je obrazac modernoga ekonomskog razvoja. Obrazac koji je, međutim, uz svoje vatrene pobornike, osobito s krizom kejnzijanske države, ali i one realsocijalističke, nalazio i svoje sve artikuliranije kritičare. O njima je danas riječ.

Razmatrajući državu, desetljećima su ekonomisti (bilo pod utjecajem dominantne kejnzijanske, bilo socijalističke političke ekonomije) gajili kombinaciju optimizma i metodološke ignorancije.

- *optimizam* se odnosi na činjenicu da su ekonomisti, i onda kad su svjesni tzv. nedostataka tržišta, gajili uvjerenje da je država u stanju, uz uvjet ekspertne dijagnoze samih ekonomista, te nedostatke otkloniti ili ih, barem, značajno smanjiti. Bilo da je riječ o monopolu, zagađenju okoliša ili pak o nedostatnoj privatnoj ponudi javnih dobara. Ovaj optimizam, naravno, uključuje i uvjerenje da je ekonomska znanost postigla toliku preciznost, dijagnostičku sposobnost i terapijsku upućenost koje joj omogućuju da uspoređuje različita stanja svijeta te da preporuči one politike koje nužno vode ka superiornima.

- *metodološka ignorancija* se odnosila na samozadano ograničenje po kojem je država, točnije – sve što se tiče politke, moći, morala i vrijednosti – izvanjsko, egzogeno ekonomskom razmatranju. Kad je riječ o državi, najjednostavnije je bilo ne problematizirati ju, nego pretpostaviti kao instituciju koja teži javnome dobru, koja je nadasve benevolentna i u tome efikasna.

Knjiga koja je danas pred nama odbacuje i jedno i drugo.

- optimistični, benevolentni pogled na mogućnost državne intervencije koja će voditi porastu društvenog blagostanja i ekonomske efikasnosti *nije utemeljen*;

* Tekst je izložen na predstavljanju izdanja Biblioteke Politička misao FPZ-a, na Hrvatskim politološkim razgovorima, koji su održani od 12. do 14. prosinca 2001. u organizaciji Hrvatskog politološkog društva.

** *Vojmir Franičević*, redovni profesor ekonomskih znanosti na Ekonomskom fakultetu u Zagrebu.

• država i politički procesi koji posreduju državne intervencije u ekonomiji ne samo da nisu egzogeni, nego se moraju analizirati i to *uz iste* one pretpostavke ljudskog ponašanja kojima se analiziraju privatne transakcije tržišnih aktera.

Razlozi odbacivanju optimizma nalaze se u danas već općim postavkama o imanenciji propusta države. Ovi su propusti inherentni političkom tržištu i njegovim akterima. Činjenica da brojni propusti tržišta legitimiraju odgovarajuće politike, ne jamči da će rezultati tih politika donijeti ikakvo poboljšanje. Prije suprotno.

Ovaj pesimizam u pogledu mogućnosti moderne, prije svega liberalno-demokratske države da poveća dobrobit građana svojim osmišljenim intervencijama ključni je zaključak teorije javnog izbora, ali i Zdravka Petaka, autora prvoga sustavnog prikaza razvoja i analize ove političko-ekonomske teorije u Hrvatskoj koja je pisana na hrvatskom jeziku. Dual tog zaključka je nedvosmislena kritika ekspanzije države, njezinih rashoda i intervencija, s jedne, te kategorički zahtjev za njezinim reduciranjem i konstitucionalnim ograničavanjem, s druge strane, pa čak i na razinu ‘države noćnog stražara’.

Da bi do ovog obrata u sagledavanju države došlo, nije bilo potrebno previše: S jedne strane brojne patologije rastuće demokratske države postajale su bjelodanim činjenicama – ove je trebalo, međutim, interpretirati. I to istim onim oruđima i konceptima kojima ekonomisti glavnog toka analiziraju ekonomske procese – trebalo ih je samo prilagoditi posebnostima političke oblasti. Rezultat je intrigirajući, ali i nadasve sporan: Ono što je za neke puki “imperijalizam” ekonomske znanosti praćen nedopustivom trivijalizacijom političkog i moralnog, za druge je jedna od najznačajnijih inovacija u političkoj znanosti. Riječ je, naravno, o univerzalizaciji dominantne ekonomske metodologije i njezinoj aplikaciji na netržišno odlučivanje. Ova se metodologija temelji na univerzalnim postulatima o ljudskom ponašanju kao

- egoističnom, samozainteresiranom
- racionalnom, te
- maksimizirajućem.

U svim područjima koja se mogu opisati kao ‘razmjene’, pojedinac samozainteresirano slijedi maksimizaciju svojih koristi, racionalno pritom kalkilirajući svoje alternative, s jedne, te ograničenja, s druge strane. Kako na tržištima, tako u politici, tako i u braku. Ipak, Petak ne pristaje na puko svođenje aktera na političkim tržištima na one na privatnim tržištima: on se trudi pokazati da “upravo razlike u motivacijskim strukturama i institucijama koje postoje na političkom tržištu uzrokuju bitne razlike teorija ponude i potražnje javnih od ponude i potražnje privatnih dobara” (Petak, 2001.). Ipak, prije je riječ o pomnoj specifikaciji i analizi posebnosti (npr. interesne grupe, birokracija, politički sustav) koje utječu na ponašanja u političkoj oblasti, nego li o mogućem odustajanju od ključnih metodoloških polazišta teorije javnog izbora: ova i za Petaka jesu sadržana u primjeni ekonomskih analitičkih sredstava i ključnih pretpostavki na potražnju i ponudu javnih dobara.

Petak je svoju knjigu posvetio ponajprije rekonstrukciji povijesnih ekonomsko-teorijskih (začudo mnogo manje i politoloških te filozofskih) izvora teorije javnog izbora, ograničivši se pritom na problem javne ponude javnih dobara s vidika teorije javnog

izbora. Ili, kako opetovano navodi, “wickselijanske veze” između kontinentalne teorije javnih financija i moderne teorije javnog izbora, prije svega u njezinoj virdžinijskoj formulaciji kakva je dana u radovima Buchanana i Tullocka. Pristup javnom izboru sa stajališta javnih financija opravdan je dvama razlozima:

1. javne financije su nedvojbeno ono područje ekonomske znanosti koje je po prirodi stvari blisko političkoj znanosti

2. pojam javnih dobara razvijen je upravo unutar javnih financija, kao i teorijska promišljanja – kako pozitivna tako i normativna, dakle, ona što se oslanjaju na ekonomiju blagostanja.

Ovim je određena i struktura knjige. U prvim poglavljima nalazimo pomnu elaboraciju izvora teorije javnog izbora. Tako je drugo poglavlje, posvećeno analizama različitih pravila glasovanja i ponašanja glasača u radovima matematičara 18. i 19. stoljeća (Condorcet, Bord, Laplace...) te radovima o medijanskom glasaču i netržišnoj alokaciji dobara (Hotelling, Smithies) koji će značajno utjecati na temeljne radove za nastajanje moderne teorije javnog izbora – Blakeove, Arrowljeve i Downsove. Posebice se raspravlja Schumpeterov doprinos ekonomskoj teoriji demokracije. U sljedećem se poglavlju pokazuje kako teorija javnih financija od Smitha, preko njemačkih i talijanskih prinosa pa do ključnih Wicksellovih i Lindahlvih radova vodi ka postupnom uspostavljanju svih triju konstitutivnih elemenata moderne teorije javnog izbora: metodološkog individualizma, *homo economicusa* i politike kao razmjene, te jasnom uspostavljanju veze između različitih pravila kolektivnog odlučivanja i pribavljanja javnih dobara. Rekonstrukcija ekonomije blagostanja – od Pigoua preko Paretoa, Kaldora i Hicksa do Bergsona, Arrowa i Samuelsona, koji je utemeljio prvu cjelovitu teoriju javnih dobara, predmetom je četvrtog poglavlja: upravo u kritičkom dijalogu s novom ekonomijom blagostanja formirat će se neki ključni stavovi teorije javnog izbora – osobito oni koji se tiču pitanja agregiranja individualnih i formiranja kolektivnih preferencija.

Ostatak knjige posvećen je teoriji javnog izbora kao takvoj te posebice njezinom pristupu potražnji i ponudi javnih dobara. Peto se poglavlje bavi nastankom i konstitutivnim elementima teorije javnog izbora. To su analize većinskog glasovanja i glasačkog paradoksa te Arrowljeva teorija nemogućnosti izvođenja društvene funkcije blagostanja u demokraciji, dakle, koja ne bi bila nametnuta i diktatorska. Ekonomska teorija demokracije Anthonyja Downsa svojom je radikalno ekonomističkom interpretacijom motiva i ponašanja aktera na političkom tržištu samo ojačala mogući ciničan zaključak o mogućnosti da demokratske institucije proizvedu najveće blagostanje, i onda kad im to i nije cilj. Ni Downsovo kasnije ublaživanje vlastitih postavki, dopuštanje da na političare djeluje i interes za javnim dobrom, pa čak i ideja poželjnog društva, neće bitno otupiti onu ključnu skepsu teorije javnog izbora u mogućnosti države da pridonosi javnom dobru. Konačno, Petak stiže do svojih ‘heroja’ – Jamesa Buchanana i Gordona Tullocka, da bi prikazao njihova polazišta i doprinose.

Ključ je Buchananova pristupa u odbacivanju organske koncepcije zajednice te u strogom individualizmu čija je posljedica odbacivanje pojmova ‘društvenog blagostanja’ i ‘društvene racionalnosti’ kao neprimjerenih. Arrowljev problem nemogućnosti time je jednostavno otklonjen. Odbacivanjem koncepta društvene funkcije blagostanja, i funkcija ekonomista relativizira se: oni jednostavno ne mogu *a priori* znati koja su naj-

bolja i najpoželjnija stanja svijeta – to možemo otkriti tek *ex post*, kao posljedicu individualnog odlučivanja kojim se razotkrivaju i individualne preferencije. Upravo to politiku te politički proces čini bitnim – u njemu pojedinci dolaze ili ne dolaze do konsenzusa. Proces formiranja kolektivnog izbora ne da se razumjeti izvan političke kontekstuiranosti. Kako je temeljni interes političke ekonomije u izučavanju mehanizama i ishoda kolektivnog odlučivanja, onda je lako razumljivo značenje koji dobivaju formalne odlike tog procesa (dane konstitucijom): osobito razlike u sustavima glasovanja. Ono što je svima zajedničko – političko odlučivanje nije besplatno, nego je izvorom značajnih društvenih troškova i neefikasnosti. “Vlada, pridružuje se Petak, nastojeći otkloniti nedostatke tržišta, često smanjuje, a ne povećava blagostanje” (Petak, 2001.) K tome, političko trgovanje, svojstveno višestranačju, proizvodi trend porasta javnih rashoda iznad alokativnog optimuma, te preraspodjele od manjina ka većinama. Jednodušnost to u načelu rješava, ali, na žalost, pokazuje se da ona nije samo skupa, nego je i podložna strateškoj manipulaciji. Otuda interes teoretičara javnog izbora za sam ustav, odnosno za konstitucionalno ograničavanje i vlade i parlamenta (npr. zahtijevanjem velikih većina) u svima onim slučajevima u kojima male većine mogu velikim manjinama prouzročiti značajne gubitke.

Ovaj se načelni okvir produbljuje u poglavljima koja su eksplicitno posvećena problemima potražnje i ponude javnih dobara. Dok u raspravi pitanja potražnje i ponude nisu tako čvrsto odvojena kako naslovi poglavlja navješćuju, ovo je sigurno onaj dio knjige koji ima najveću relevantnost i implikacije za moguće istraživanje politika javnih dobara. *Optimistični model državne intervencije* polazi od dviju ključnih pretpostavki. Prva je da će tržišna proizvodnja javnih dobara biti društveno suboptimalna. Druga je da državna intervencija može taj propust tržišta potpuno kompenzirati. Petakova analiza i potražnje i ponude javnih dobara s gledišta teorije javnog izbora takav zaključak odbacuje. Zašto on nije utemeljen? Prvo, zato jer ne postoji nikakav sustav kolektivnog odlučivanja koji bi doveo do optimalnog usmjerivanja javnih rashoda za pribavljanje javnih dobara. Uloga interesnih grupa, inherentnih asimetrija koje nastaju u političkom procesu i lobiranja u tome je ključna, a Petakova je ključna figura, naravno, Mancur Olson. Barem jednako – osobito u aktualnom hrvatskom kontekstu – značajna su razmatranja fiskalne decentralizacije i fiskalnog federalizma te opskrbe lokalnim javnim dobrom, što je eminentno političko pitanje – razine decentralizacije, jurisdikcija itd. Generalni je zaključak: veći broj političkih jurisdikcija omogućuje natjecanje onih koji imaju koristi od javnog dobra i onih koji za to plaćaju. Problem, izvor promašaja, jesu prelijevanja troškova i koristi izvan jurisdikcije: u tom slučaju ponuda lokalnih javnih dobara može biti nedovoljna. Rješenje je u institucijama koje ohrabruju pregovaranje i kooperaciju između jurisdikcija, što je naravno problem federalnih aranžmana, ali i mogući izvor značajnih političkih promašaja. Usput: načelna problematičnost generiranja kooperacije, zavrijedila bi, međutim, i pomnije razmatranje. Usto, pokazuje se da model alokacije koji se zasniva na mobilnosti poreznih obveznika između lokalnih zajednica/jurisdikcija nije realističan: slobodno kretanje kroz različite jurisdikcije ne osigurava paretovsku optimalnost.

Poglavlje posvećeno ponudi javnih dobara tendenciju prekomjerne ponude izvodi iz asimetričnosti informacija koje državi omogućuju stvaranje *fiskalne iluzije* te iz *specifične racionalnosti birokracije*. Prvi je problem u osnovi informacijski: ako postoji način da se stvori privid kako su troškovi pribavljanja niži nego li stvarno jesu, a koristi od

njihova dobivanja veće nego li stvarno jesu, onda porezni obveznici mogu postati žrtvom fiskalne iluzije, što na žalost veoma često i jesu. Drugi je problem *strukturni*: funkcija cilja biroa je u maksimizaciji resursa pod njegovom kontrolom. S druge strane, mehanizmi kontrole parlamenta, ali i struktura poticaja njegovih članova vode neefikasnoj i nedostatnoj razini kontrole. Posljedica je sustavna tendencija prekomjernog rasta birokracije i rashoda pod njezinom kontrolom. Niskanenovi zaključci o poželjnosti čim manje vlade i poželjnosti fiskalne decentralizacije (u kojoj je efikasnost nadzora veća) čini se da su i ključni Petakovi zaključci.

Ono što je ostalo neriješeno jest sljedeće. Ako se u zaključku drži da je “na osnovi podrobnih teorijskih izvodenja dokazana teza da nedostaci tržišta u pribavljanju javnih dobara nisu, sami po sebi, dovoljni da opravdaju njihovo državno pribavljanje putem proračuna”, ako se misli da je knjigom “pokazano da tamo gdje tržište zakazuje ne postoje nikakva jamstva da će država to obaviti bolje” (Petak, 2001.:172), onda očito ostaje pitanje *alternativa*. Jer time što smo doznali da je i država nesavršena, da su propusti inherentni političkom procesu kolektivnog odlučivanja, još uvijek nisu eliminirani propusti tržišta. Utoliko mi se invokacija minimalne države ne čini ni dostatno utemeljenom ni realističnom. Naravno, u ovom pitanju sadržan je program jedne moguće nove knjige koju ćemo od Petaka, uvjeren sam – i dobiti.

U njoj bi svoje mjesto, mogla naći i poglavlja koja je autor mogao, pa možda i trebao, napisati već u ovoj knjizi. Koja su nenapisana poglavlja Petakove knjige?

Jedno spominje sam autor: empirijska analiza rasta moderne države i njezinih rashoda za javna dobra. Potvrđuju li empirijski trendovi osnovne postavke teorije javnog izbora? Ili je riječ o teoriji koja se temelji na selektivnom izboru patoloških fenomena moderne države. To tek treba pokazati. Aktualna rasprava o veličini države sve manje problem nalazi u samoj veličini – od pitanja što država radi, značajnije je ono: kako država radi ono što radi? (npr. Stiglitz, 1998.)¹ Nema sumnje, ako i odbacimo radikalnu skepsu teorije javnog izbora, da je za takvo postavljanje pitanja njezina zasluga nepo- bitna. Čak i onda ako je politički zaključak o prednosti minimalne države krajnje upitan.

Drugo, ono što nije sporno jest to da je teorija javnog izbora izrazito sporna: i meto- dički i normativno. Simpatije Petakove za nju, njezino proglašivanje superiornijom tra- dicionalnim javnim financijama, bilo bi svakako uvjerljivije da je potpuno recipirana postojeća kritika teorije, što uključuje i samorefleksiju njezinih ključnih autora, pa i nji- hovo izvjesno distanciranje od radikalizma prvotnih postavki.

Treće i posljednje, iako se u raspravi o Downs-u na jednome mjestu uvodi i problem nepotpunih informacija i ograničena znanja aktera, bilo bi zanimljivo vidjeti koje bi bile teorijske i političke implikacije sustavnog uvođenja neizvjesnosti, nesavršenih informa- cija, ograničene i adaptivne racionalnosti u analizi kolektivnog odlučivanja? Ako je teo- rija javnog izbora primjena ekonomske metodologije na analizu političkih procesa, onda je legitimno tu analizu obaviti i uz drukčije, ujedno i realističnije pretpostavke o pona- šanju i racionalnosti aktera. Ali onda će u prvi plan, kao i u ekonomskim transakcijama, izbiti institucije, norme, povjerenje, suradnja, moral. Ideologije i svjetonazori kao svo-

¹ Stiglitz, Joseph, 1998., *More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus*, UNU/WIDER, WIDER Annual Lectures.

jevrnsne heuristike također. Struktura i moć. Povijest i kultura.² Sve ono od čega ona ekonomska znanost čiju je metodologiju preuzeo javni izbor sustavno zazire, a moderni institucionalizam i neoinstitucionalizam i drugi ne-neoklasični pravci stavljaju u središte svoje pozornosti.³

Što kazati na kraju? Zdravku Petaku možemo zahvaliti na poučnoj i poticajnoj knjizi. I politološka i ekonomska akademska zajednica u njoj će naći će vrstan prikaz teorije javnog izbora, zanimljiva razmatranja, vrijedna zapažanja, i najbitnije – poticaje za inovativna istraživanja političko-ekonomske oblasti, koja će u središte pozornosti staviti utjecaj instiucija na ponašanje aktera, te nas prisiliti da s punom pozornošću pristupimo analizi troškova i koristi politika i instiucionalnih aranžmana koje uvodimo. Ako kritičari i ustvrde da je Zdravko Petak prva velika žrtva ekonomskog imperijalizma na Fakultetu političkih znanosti, ja se nadam da će se složiti da uz tu žrtvu dolaze i ne-dvojbene koristi.

² Šire o tome u Franičević, Vojmir, 1995.: Problemi s racionalnim ekonomskim čovjekom: prema institucionalističkoj rekonstrukciji ekonomske teorije, *Revija za sociologiju*, (26) 3-4: 151-168.

³ Tako, na primjer, "Buchanan wanders whether is time to move 'beyond the relatively narrow behavioural limits that seem to be imposed by the economic model of behaviour?' ... North calls for 'a critical exploration' of the behavioural limits assumptions (which public choice) employs ... Vincent Ostrom argues that 'concepts of 'States' and 'Markets' ... are too gross to be useful and run the risk of being misleading and dangerous.' ... To Niskanen 'the simple models of early public choice now seem to be romantic rationalizations of early democratic theory.... Public choice has now become a recognized field of academic study. It is not clear, however, that we have much of interest to tell the world.' Mueller, finally, ... 'There is much rational actor modellers could learn from other social sciences in terms of the motivation of individuals and the institutional constraints in which they operate More accurate predictions are possible if we build our models on a richer behavioural base.'" (svi su citati iz časopisa *Public Choice*, (77) 1 1993; citirano prema Orchard, L. / Stretton, H., *Public Choice*, *Cambridge Journal of Economics*, (21) 3: 424.