

# Sve što želite znati o državi i javnim politikama u Hrvatskoj

Praktični udžbenik · Radna verzija — svibanj 2026

Milan Deskar-Škrbić

Petra Palić

Luka Sikić

11 svibnja 2026



# Table of contents

Prije početka: O čemu se radi?	1
<b>DIO I: DRŽAVA, JAVNE POLITIKE I TEMELJNI PRISTUPI ANALIZI</b>	<b>3</b>
<b>1. Pozitivistički i normativni pristup javnim politikama i javnim financijama</b>	<b>5</b>
Što znači analizirati politiku kroz “što jest” i “što bi trebalo biti”	5
Razlika između objašnjenja i vrednovanja	5
Zašto su oba pristupa nužna u analizi javnih politika	5
Ekonomika blagostanja kao temelj normativne analize	6
Pareto-kriterij, Pareto-poboljšanje i Pareto-optimum	6
Prvi i Drugi teorem ekonomike blagostanja	6
Ograničenja Pareto-pristupa: efikasnost nije isto što i pravednost	7
Pozitivistička kritika normativne slike države	7
Institucije kao “pravila igre”	8
Zaključak: integracija dvaju pristupa	8
<b>2. Zašto država postoji? Tržišni neuspjesi i funkcije države</b>	<b>9</b>
Tržišni neuspjesi kao temeljno opravdanje državne intervencije	9
Javna dobra	9
Eksternalije	10
Asimetrične informacije	10
Tržišna moć i monopol	11
Meritorna dobra	11
Odnos efikasnosti i pravednosti	11
<b>3. Uloga države prema Musgraveu</b>	<b>13</b>
Alokacijska funkcija	13
Distribucijska funkcija	13
Stabilizacijska funkcija	13
Klasična teorija javnih financija i država kao korektiv tržišta	14
Država blagostanja i proširenje državnih funkcija	14
Napetost između efikasnosti, jednakosti i stabilnosti	14
Instrumenti države za intervencije u gospodarstvu	14
Porezi	15
Javna potrošnja	15
Regulacija	15
Subvencije	15
Javna poduzeća	15
Monetarna i fiskalna politika	16
Informacijski i „nudge” instrumenti	16

<b>4. Nova institucionalna ekonomika</b>	<b>17</b>
Zašto institucije oblikuju ekonomske i političke ishode . . . . .	17
Institucije kao “pravila igre” . . . . .	17
Formalne i neformalne institucije . . . . .	18
Transakcijski troškovi, vlasnička prava i ugovori . . . . .	18
Principal-agent problem i institucijski dizajn . . . . .	19
Inkluzivne i ekstraktivne institucije . . . . .	19
Zašto nije važno samo koliko države ima, nego kakva je država . . . . .	20
<b>5. Konstitucionalna ekonomika</b>	<b>21</b>
Razlika između odlučivanja unutar pravila i odlučivanja o pravilima . . . . .	21
Što je ustavna ekonomika . . . . .	21
Zašto su ustavna i institucionalna ograničenja važna . . . . .	22
Buchanan i logika pravila . . . . .	22
Fiskalna pravila, ograničenja duga i diskrecije . . . . .	23
Vjerodostojnost, vremenska nedosljednost i dugoročna stabilnost . . . . .	23
Kako dizajnirati pravila koja ograničavaju loše političke poticaje . . . . .	24
<b>DIO II: JAVNI IZBOR – ŠTO, KAKO I ZAŠTO?</b>	<b>25</b>
<b>6. Što je to javni izbor i zašto nas se tiče?</b>	<b>27</b>
Definicija, metodologija i osnovne pretpostavke teorije javnog izbora . . . . .	27
Pravila igre vs. politički ishodi . . . . .	28
Trebam li i kako sudjelovati u donošenju političkih odluka? . . . . .	29
Ljudi kao birači, političari i službenici . . . . .	29
Trebam li i kako sudjelovati u donošenju političkih odluka? . . . . .	29
Političari, maksimizacija glasova i teorija medijskog glasača . . . . .	31
Birokrati, borba za proračun i kritički osvrt . . . . .	32
Država kao skup aktera, a ne kao jedinstveni racionalni planer . . . . .	33
Zašto su odluke države često neintuitivne? . . . . .	33
Logika kolektivne akcije, koncentrirane koristi i raspršeni troškovi . . . . .	34
Trgovanje glasovima i neto društveni gubitak . . . . .	34
Lov na rentu i zamka prijelaznih dobitaka . . . . .	35
<b>7. Tko odlučuje kad svi odlučujemo?</b>	<b>37</b>
Kako skupine donose odluke (i zašto to ponekad ne ide)? . . . . .	37
Što nam govore teorije preferencija i glasovanja? . . . . .	37
Arrowljev teorem i problemi kolektivnog izbora . . . . .	37
Zašto kompromisi znaju stvoriti čudne rezultate? . . . . .	38
<b>8. Glasovanje bez garancije – ima li smisla?</b>	<b>39</b>
Zašto uopće glasujemo ako znamo da nećemo odlučiti? . . . . .	39
Racionalna ignorancija i racionalni apstinent . . . . .	39
Emocije, identitet i informacije – skriveni pokretači izbora . . . . .	39
Zašto ljudi ipak izlaze na izbore? . . . . .	39
<b>9. Stranke, kandidati i političko tržište</b>	<b>41</b>
Kako se političke opcije natječu za naš glas? . . . . .	41
Što oblikuje politički centar i polarizaciju? . . . . .	41
Medijan birača i politička konkurencija . . . . .	41
Je li diktatura najbolji sustav donošenja odluka? . . . . .	41

<b>10. Birokrati u akciji – tko stvarno upravlja državom?</b>	<b>43</b>
Kako javni službenici “igraju igru” i može li se to opravdati . . . . .	43
Što se događa kad se ciljevi politike i proračuna sudare . . . . .	43
Šefovi, nadzori i (ne)učinkovitost birokracije . . . . .	43
Principal-agent problem u javnom sektoru . . . . .	43
<b>11. Interesne skupine – iza kulisa politike</b>	<b>45</b>
Kako nastaju lobiji i zašto su toliko moćni . . . . .	45
Tko koga zarobljava? Regulatorna igra moći . . . . .	45
Rent-seeking: kako iskoristiti pravila u svoju korist . . . . .	45
Zašto male organizirane skupine često pobjeđuju veliku većinu . . . . .	45
<b>DIO III: JAVNE FINACIJE I JAVNE POLITIKE U PRAKSI</b>	<b>47</b>
<b>12. Kako država troši naš novac?</b>	<b>49</b>
Što je politička potrošnja i kako se odlučuje tko što dobiva . . . . .	49
Izbori i proračunski ciklusi: što se događa pred izbore? . . . . .	49
Tko gubi, a tko dobiva iz državne blagajne? . . . . .	50
Zašto javna potrošnja raste? . . . . .	50
Javna potrošnja kroz povijest . . . . .	50
Društvene koristi i rizici (prekomjerne) javne potrošnje . . . . .	53
Stabilizacijska uloga javne potrošnje (fiskalne politike) . . . . .	55
Razlike u javnoj potrošnji u svijetu . . . . .	56
Javna potrošnja u Hrvatskoj i EU . . . . .	57
<b>13. Porezi: više od tereta</b>	<b>59</b>
Što su porezi? . . . . .	59
Porezi kroz povijest . . . . .	59
Vrste poreza . . . . .	60
Porezi prema poreznoj osnovici . . . . .	61
Izravni i neizravni porezi . . . . .	61
Proporcionalni, progresivni i regresivni porezi . . . . .	61
Specifični i ad valorem porezi . . . . .	62
Osnovna načela oporezivanja . . . . .	62
Osnove teorije oporezivanja . . . . .	63
Teorija optimalnog oporezivanja . . . . .	65
Vrste poreznih sustava . . . . .	69
Porezni sustavi u svijetu . . . . .	69
Porezni sustavi u Europskoj uniji i Hrvatskoj . . . . .	71
Porezni sustavi u Europskoj uniji . . . . .	71
Osnove poreznog sustava u Hrvatskoj . . . . .	72
<b>14. Kako se donose pametne (ili ne baš) odluke?</b>	<b>75</b>
Analiza javnih politika i institucionalni dizajn . . . . .	75
Cost-benefit analiza u javnom sektoru . . . . .	75
Zašto je cost-benefit analiza važna? . . . . .	75
Koraci u provedbi cost-benefit analize . . . . .	76
Posebnosti cost-benefit analize u javnom sektoru . . . . .	77
Evaluacija javnih politika . . . . .	77
Uloga institucija u oblikovanju ponašanja aktera . . . . .	78
Kako mjeriti uspjeh ili neuspjeh politike? . . . . .	78

<b>15. Reforme: kako dizajnirati učinkovit javni sektor</b>	<b>79</b>
Reforme u javnom sektoru: što funkcionira i zašto? . . . . .	79
Zašto su reforme javnog sektora nužne? . . . . .	79
Što određuje uspjeh reformi? . . . . .	80
Iskustvo srednje i istočne Europe . . . . .	82
Na kraju: koji su “ključevi” uspješnih reformi? . . . . .	84
<b>Za kraj</b>	<b>87</b>
<b>16. Zaključak</b>	<b>89</b>
<b>Appendices</b>	<b>91</b>
<b>References</b>	<b>91</b>
<b>Vodič</b>	<b>95</b>
<b>Resursi</b>	<b>97</b>
Korisne poveznice . . . . .	97
<b>Alat / Igralište</b>	<b>99</b>

**Prije početka: O čemu se radi?**



**DIO I: DRŽAVA, JAVNE  
POLITIKE I TEMELJNI  
PRISTUPI ANALIZI**



# 1. Pozitivistički i normativni pristup javnim politikama i javnim financijama

## Što znači analizirati politiku kroz “što jest” i “što bi trebalo biti”

U suvremenoj analizi javnih politika i javnih financija jedno od temeljnih razlikovanja odnosi se na pozitivistički (deskriptivni) i normativni (preskriptivni) pristup. To razlikovanje nije važno samo zbog akademske urednosti, nego zato što nas uči da postoje dva različita, ali međusobno povezana pitanja. Prvo je pitanje kako javne politike stvarno nastaju, kako djeluju i kakve posljedice proizvode. Drugo je pitanje jesu li te politike poželjne, pravedne i učinkovite. Bez prvog pitanja ne možemo razumjeti stvarni svijet javnih politika, a bez drugog ne možemo procijeniti idemo li kao društvo u dobrom smjeru.

Pozitivistički pristup bavi se, dakle, pitanjem što jest. On pokušava opisati i objasniti stvarne procese: kako nastaju zakoni, zašto se određene politike usvajaju, kako porezi mijenjaju ponašanje građana i poduzeća, kako birokracija djeluje, kako izbori utječu na proračun i zašto određene reforme uspijevaju ili propadaju. U tom smislu pozitivna analiza nastoji biti što je moguće više vrijednosno neutralna. Njezin cilj nije reći što je moralno ispravno, nego objasniti uzroke i posljedice. U literaturi se takav pristup često povezuje s idejom da teorije treba procjenjivati prema njihovoj sposobnosti objašnjavanja i predviđanja stvarnog ponašanja aktera (Friedman 1953).

## Razlika između objašnjenja i vrednovanja

Normativni pristup, nasuprot tome, bavi se pitanjem što bi trebalo biti. On više nije samo opisivanje stvarnosti, nego njezino vrednovanje. Normativna analiza pita: kakva bi raspodjela dohotka trebala biti? Koji je porezni sustav pravedan? Koliko daleko država smije i treba ići u redistribuciji? Je li važnija jednakost ishoda ili jednakost prilika? Koja razina javne potrošnje i koja struktura poreza doprinose društvenom blagostanju? U tom smislu normativna analiza nužno uključuje vrijednosne sudove, pa zato ulazi u dodir s političkom teorijom, filozofijom i etikom. U literaturi se to vidi kod autora poput Rawls (1971), koji naglašava pravednost i položaj najlošije stojećih, te Sen (1999), koji pokazuje da se društveno blagostanje ne može svesti samo na dohodak ili formalnu efikasnost.

## Zašto su oba pristupa nužna u analizi javnih politika

Pozitivistički pristup govori nam kako javne politike funkcioniraju, a normativni pristup pita jesu li dobre. Ta dva pristupa nisu suprotstavljena nego komplementarna. Ako znamo samo

što bi trebalo biti, ali ne razumijemo kako politički i institucionalni svijet stvarno funkcionira, završit ćemo s lijepim, ali neprovedivim preporukama. Ako pak znamo samo kako stvari jesu, ali nemamo kriterij po kojem ih vrednujemo, tada možemo vrlo precizno opisivati stvarnost bez mogućnosti da o njoj donesemo ozbiljan sud. Upravo zato je za analizu javnih politika potrebno oba pristupa držati zajedno.

## Ekonomika blagostanja kao temelj normativne analize

Ovo razlikovanje posebno dolazi do izražaja u okviru ekonomike blagostanja. Ekonomika blagostanja razvijena je kao pokušaj da se odgovori na pitanje kako ocijeniti ekonomske i političke ishode s gledišta društva u cjelini. Ona se definira kao grana teorijske ekonomije koja se bavi vrednovanjem ekonomskih načela i postupaka te njihovih posljedica na blagostanje pojedinaca u društvu. Njezin središnji problem jest sljedeći: čak i ako tržišta proizvode određeni ishod, kako znamo je li taj ishod društveno poželjan?

## Pareto-kriterij, Pareto-poboljšanje i Pareto-optimum

Tu dolazimo do **Pareto-kriterija**, jednog od temeljnih koncepata normativne analize. Da bi se Pareto jasnije razumio, korisno je razlikovati tri pojma: Pareto-poboljšanje, Pareto-efikasnost i Pareto-optimum.

**Pareto-poboljšanje** označava svaku promjenu koja nekoga čini boljestojećim, a da pritom nikoga ne čini lošijestojećim. Zamislimo jednostavno društvo s dvoje ljudi. Ako možemo preraspodijeliti resurse tako da jedna osoba dobije više, a druga ne izgubi ništa, riječ je o Pareto-poboljšanju. Takva promjena je u normativnom smislu lako prihvatljiva jer nema gubitnika.

Ako nizom takvih promjena dođemo do točke u kojoj više ne postoji nijedna promjena koja bi nekoga poboljšala bez pogoršanja položaja drugoga, tada smo došli do **Pareto-efikasne** ili **Pareto-optimalne** alokacije. To je stanje u kojem su iscrpljene sve mogućnosti za poboljšanje u smislu efikasnosti.

## Prvi i Drugi teorem ekonomike blagostanja

Upravo na tom mjestu pojavljuju se teoremi ekonomike blagostanja, koji čine teorijsku jezgru velikog dijela moderne analize tržišta, države i javnih politika.

**Prvi teorem ekonomike blagostanja** kaže da će, uz određene vrlo stroge pretpostavke, svaka konkurentna ravnoteža biti Pareto-efikasna (Arrow i Debreu 1954). Te pretpostavke uključuju savršenu konkurenciju, potpune informacije, potpun skup tržišta, odsutnost eksternalija, odsutnost javnih dobara i racionalno ponašanje aktera. Intuicija teorema glasi: ako svi akteri slobodno razmjenjuju na tržištu, ako cijene odražavaju sve relevantne informacije i ako ne postoje vanjski učinci ni tržišne distorzije, tada decentralizirani tržišni mehanizam može dovesti do efikasne alokacije resursa. To je snažan argument u prilog tržištu, ali samo pod uvjetima koji su vrlo zahtjevni i u stvarnosti rijetko u potpunosti prisutni.

**Drugi teorem ekonomike blagostanja** kaže da se svaka Pareto-efikasna alokacija može ostvariti kao konkurentna ravnoteža, pod uvjetom da je početna raspodjela resursa odgovarajuće

prilagođena. Ovaj teorem ima golemu važnost za javne politike jer pokazuje da se pitanja efikasnosti i raspodjele mogu analitički odvojiti. Jednostavno rečeno, tržište može služiti kao mehanizam efikasne alokacije, ali država može prethodno intervenirati u raspodjelu početnih resursa – primjerice putem poreza, transfera, obrazovne politike ili socijalne zaštite – kako bi konačni ishod bio prihvatljiviji s aspekta pravednosti. Zato drugi teorem pruža teorijsko opravdanje za javnu redistribuciju bez potpunog odricanja od tržišnog mehanizma.

Zajedno, ova dva teorema šalju vrlo važnu poruku. Prvi teorem kaže: tržišta, pod određenim uvjetima, mogu biti efikasna. Drugi teorem dodaje: čak i ako želimo pravedniju raspodjelu, nije nužno odbaciti tržište; možemo promijeniti početne uvjete, a zatim dopustiti tržištu da alocira resurse. Upravo iz te kombinacije nastaje velik dio moderne teorije javnih financija.

No, jednako je važno odmah dodati da je stvarni svijet daleko od tih idealnih pretpostavki. Upravo zato ekonomika blagostanja i teorija javnih financija prelaze s apstraktne obrane tržišta na analizu tržišnih neuspjeha. Tržišni neuspjesi definirani su kao situacije u kojima gospodarstvo nije učinkovito zbog utjecaja na tržište ili zbog toga što tržište za određeno dobro ili odnos uopće ne postoji, a kao ključni slučajevi navode se monopol i drugi oblici tržišne moći, asimetrične informacije, javna dobra i eksternalije.

## **Ograničenja Pareto-pristupa: efikasnost nije isto što i pravednost**

Važno je naglasiti što Pareto jest, a što nije. Pareto-kriterij je kriterij efikasnosti, ali nije kriterij pravednosti. Društvo može biti Pareto-efikasno i istodobno vrlo nepravedno. Primjerice, ako jedna osoba posjeduje gotovo sve resurse, a druga vrlo malo, takva raspodjela može biti Pareto-efikasna ako ne postoji način da se siromašnijem poboljša položaj bez da se bogatom nešto uzme. Pareto-kriterij zato govori da je neki ishod efikasan, ali ne i da je pravedan. To je jedno od ključnih ograničenja tog kriterija, na koje je posebno upozoravao Sen (1970).

## **Pozitivistička kritika normativne slike države**

Međutim, upravo ovdje počinje velika kritika normativne slike države kao dobronamjernog i sveznajućeg aktera. Teorija javnog izbora uvodi pozitivističku analizu političkog procesa i pita ne što bi država trebala raditi, nego kako se politički akteri stvarno ponašaju. U toj perspektivi političari, birokrati i interesne skupine nisu neutralni čuvari općeg dobra, nego akteri s vlastitim interesima, ciljevima i poticajima. Buchanan i Tullock (1962), Niskanen (1971) i Mueller (2003) pokazuju da se javne odluke često mogu objasniti istim tipom racionalnog ponašanja kakvo se pretpostavlja i u analizi tržišta.

Iz takve perspektive javne politike često nisu rezultat optimalnog društvenog dizajna, nego političkih kompromisa, izbornih poticaja, rent-seeking ponašanja i birokratske logike. U tom je okviru lakše razumjeti zašto se subvencije zadržavaju i kada su neefikasne, zašto se porezne olakšice teško ukidaju, zašto se rashodi povećavaju prije izbora ili zašto regulacije mogu biti oblikovane u korist organiziranih manjina, a ne javnosti u cjelini. Tu se pojavljuje i pojam neuspjeha države: javne intervencije mogu proizvesti nepoželjne ishode zbog problema informacija, poticaja, institucionalnih ograničenja, principal-agent odnosa, korupcije i političkog oportunitizma.

S time je povezan i pojam kvazi-fiskalnih instrumenata. Ponekad država ne ostvaruje svoje ciljeve otvoreno kroz poreze i proračunsku potrošnju, nego kroz regulacije, implicitne poreze,

usmjerene kredite, administrativne cijene ili druge oblike intervencije izvan formalnog proračuna. Takve aktivnosti mogu djelovati kao fiskalne intervencije provedene nefiskalnim instrumentima, odnosno izvan proračuna, ali s učincima sličnima porezima i subvencijama. To je važno jer pokazuje da se stvarna uloga države ne može procijeniti samo gledajući službeni proračun.

## **Institucije kao “pravila igre”**

Sve to vodi prema institucionalnoj ekonomiji, koja naglašava da ni tržišta ni javne politike ne djeluju u praznom prostoru. Ona djeluju unutar institucija – formalnih pravila, zakona, procedura, normi, političke kulture i razine povjerenja. North (1990) je upravo zato definirao institucije kao “pravila igre” u društvu. Ako su ta pravila stabilna, predvidiva i uključiva, tada se povećava prostor za investicije, dugoročno planiranje i odgovorno političko djelovanje. Ako su pak institucije slabe, arbitrarne i podložne zarobljavanju od strane uskih interesnih skupina, tada i tržišta i država proizvode lošije ishode.

Suvremena literatura dodatno naglašava razliku između inkluzivnih i ekstraktivnih institucija (Acemoglu i Robinson 2012). Inkluzivne institucije štite vlasnička prava, osiguravaju širok pristup ekonomskim prilikama i ograničavaju samovolju političke moći. Ekstraktivne institucije, nasuprot tome, omogućuju koncentraciju moći i resursa u rukama uske elite. Ova je razlika važna za javne politike jer pokazuje da pitanje nije samo koliko država intervenira, nego u čijem interesu, na temelju kojih pravila i uz kakvu odgovornost to čini.

Institucionalni pristup posebno je vrijedan zato što spaja pozitivnu i normativnu perspektivu. S jedne strane, on empirijski objašnjava kako institucije stvarno nastaju i kako utječu na ponašanje aktera. S druge strane, on implicitno postavlja normativno pitanje: kakve institucije vode boljim društvenim ishodima, većoj odgovornosti vlasti, višoj kvaliteti javnih politika i pravednijoj raspodjeli prilika? Time se rasprava pomiče s jednostavnog pitanja “koliko države” na dublje pitanje “kakva država, pod kojim pravilima i s kakvim kapacitetima”.

## **Zaključak: integracija dvaju pristupa**

U konačnici, analiza javnih politika zahtijeva integraciju oba pristupa. Pozitivna analiza omogućuje razumijevanje stvarnih političkih, ekonomskih i institucionalnih mehanizama. Normativna analiza pruža kriterije pomoću kojih te ishode možemo ocijeniti. Bez pozitivne analize ne razumijemo ograničenja i realne poticaje. Bez normativne analize nemamo mjerilo prema kojem bismo razlikovali uspješne od neuspješnih, pravedne od nepravednih i poželjne od nepoželjnih politika.

Ovaj udžbenik upravo zato objedinjuje oba pristupa analizi javnih politika. Njegov cilj nije samo objasniti kako javne politike nastaju i funkcioniraju, nego i pružiti alate za njihovu kritičku evaluaciju. On zato povezuje ekonomiku blagostanja, teoriju tržišnih neuspjeha, javne financije, političku ekonomiju, teoriju javnog izbora i institucionalnu analizu. Takav pristup omogućuje da javne politike razumijemo ne samo kao tehničke instrumente upravljanja resursima, nego kao rezultat složene interakcije ideja, interesa, institucija i društvenih ciljeva. Upravo u toj interakciji leži ključ za razumijevanje zašto države djeluju na način na koji djeluju – i kako bi mogle djelovati bolje.

## 2. Zašto država postoji? Tržišni neuspjesi i funkcije države

Jedno od temeljnih pitanja ekonomske teorije i javnih politika jest treba li nam država u tržišnom gospodarstvu i, ako da, kolika bi njezina uloga trebala biti. Na prvi pogled, tržište se može činiti kao samodostatan mehanizam koji putem cijena i konkurencije učinkovito raspoređuje resurse. Međutim, već i osnovni uvid u funkcioniranje realnih ekonomija pokazuje da tržišta često ne ostvaruju ishode koji su društveno poželjni. Upravo iz tog razloga razvija se potreba za državom kao institucijom koja nadopunjuje i ispravlja tržišne procese.

U klasičnoj ekonomskoj teoriji tržište je percipirano kao mehanizam koji, pod određenim uvjetima, vodi do Pareto-efikasne alokacije resursa. No ti uvjeti — savršena konkurencija, potpune informacije, nepostojanje eksternalija — rijetko su zadovoljeni u praksi. U stvarnim gospodarstvima javljaju se brojna odstupanja od idealnog modela, što otvara prostor za intervenciju države.

### Tržišni neuspjesi kao temeljno opravdanje državne intervencije

Postoji nekoliko temeljnih razloga zbog kojih tržište samo po sebi ne može osigurati optimalne društvene ishode. Iako tržišni mehanizam u mnogim situacijama učinkovito raspoređuje resurse putem cijena i konkurencije, u stvarnim uvjetima često dolazi do odstupanja od idealnog modela. Ta odstupanja nazivamo tržišnim neuspjesima, a upravo oni predstavljaju osnovno opravdanje za intervenciju države (Stiglitz 2015; Musgrave i Musgrave 1989).

### Javna dobra

Javna dobra su dobra koja imaju dvije ključne karakteristike: **nerivalnost** i **neisključivost**.

Nerivalnost znači da korištenje dobra od strane jedne osobe ne smanjuje mogućnost da ga koriste i druge osobe. Drugim riječima, granični trošak dodatnog korisnika jednak je nuli ili vrlo blizu nuli. Primjerice, kada se uključi javna rasvjeta u gradu, činjenica da se jedna osoba koristi tom rasvjetom ne smanjuje dostupnost svjetla za druge. Slično vrijedi i za nacionalnu obranu ili signal javne televizije — jednom kada su osigurani, dodatni korisnici ne povećavaju troškove u značajnoj mjeri.

Neisključivost označava situaciju u kojoj je teško ili nemoguće spriječiti pojedince da koriste određeno dobro, čak i ako za njega nisu platili. To znači da ne postoji učinkovit mehanizam naplate po pojedinačnom korisniku. Na primjer, kada država osigurava nacionalnu sigurnost ili funkcioniranje pravosudnog sustava, nemoguće je isključiti pojedinca iz tih usluga zato što nije izravno platio njihovo korištenje.

## 2. Zašto država postoji? Tržišni neuspjesi i funkcije države

Upravo kombinacija nerivalnosti i neisključivosti dovodi do specifičnog problema u tržišnom sustavu — problema „švercerana” (engl. *free-rider problem*). Budući da pojedinci znaju da ne mogu biti isključeni iz korištenja dobra, imaju poticaj da ne sudjeluju u njegovu financiranju, očekujući da će trošak snositi netko drugi. Ako svi razmišljaju na taj način, dobro se neće proizvesti u dovoljnoj količini ili se uopće neće proizvesti, iako je društveno korisno.

Zbog toga privatni sektor nema dovoljno poticaja za proizvodnju javnih dobara. Poduzeće koje bi pokušalo proizvesti takvo dobro ne bi moglo naplatiti njegovu upotrebu, pa ne bi moglo pokriti troškove proizvodnje. Tržišni mehanizam tako zakazuje, jer ne postoji način da se uspostavi veza između plaćanja i korištenja dobra. Uloga države postaje ključna: ona preuzima organizaciju i financiranje javnih dobara, najčešće putem poreza, čime se problem švercerana rješava obveznim sudjelovanjem svih građana (Olson 1965).

Važno je napomenuti da u praksi postoji čitav spektar dobara između čistih javnih i čistih privatnih dobara. Neka dobra mogu biti djelomično rivalna ili djelomično isključiva, poput cesta s naplatom cestarine ili digitalnih sadržaja. Međutim, koncept javnih dobara ostaje ključan za razumijevanje zašto tržište u određenim slučajevima ne može samo osigurati optimalne ishode.

## Eksternalije

Eksternalije su učinci ekonomskih aktivnosti na treće strane koji nisu uključeni u tržišne cijene. Drugim riječima, riječ je o situacijama u kojima djelovanje jednog ekonomskog subjekta utječe na dobrobit drugih, a da se taj učinak ne odražava u cijeni proizvoda ili usluge.

**Negativne eksternalije** uključuju pojave poput zagađenja okoliša, buke ili prometnih gužvi. Na primjer, tvornica koja ispušta štetne plinove u atmosferu ne snosi puni trošak tog zagađenja, već dio troška snosi društvo kroz narušeno zdravlje i okoliš. U takvom slučaju tržište dovodi do prekomjerne proizvodnje jer proizvođač ne internalizira sve troškove.

**Pozitivne eksternalije** nastaju kada neka aktivnost generira dodatne koristi za društvo. Primjeri uključuju obrazovanje, cijepljenje ili istraživanje i razvoj. Obrazovaniji pojedinci ne doprinose samo vlastitom dohotku, već i produktivnosti cijelog gospodarstva. Međutim, pojedinci često ne uzimaju u obzir te šire koristi prilikom donošenja odluka, pa tržište proizvodi manje takvih aktivnosti nego što je društveno optimalno.

U oba slučaja dolazi do odstupanja od optimalne razine proizvodnje. Država intervenira kako bi ispravila te neusklađenosti. Kod negativnih eksternalija uvodi poreze (npr. porez na emisije CO<sub>2</sub>) ili regulaciju, dok kod pozitivnih eksternalija koristi subvencije i javna ulaganja kako bi potaknula poželjne aktivnosti (Stiglitz 2015).

## Asimetrične informacije

U mnogim tržišnim transakcijama informacije nisu ravnomjerno raspoređene među sudionicima. Jedna strana često ima više ili kvalitetnije informacije od druge, što nazivamo informacijskom asimetrijom. Takve situacije mogu dovesti do loših odluka, nepovjerenja među sudionicima tržišta pa čak i do potpunog kolapsa tržišta.

Jedan od najpoznatijih primjera je tržište rabljenih automobila, gdje prodavatelj ima više informacija o kvaliteti vozila od kupca. Kupci, svjesni tog problema, spremni su platiti samo prosječnu cijenu, što dovodi do toga da kvalitetni proizvodi nestaju s tržišta — fenomen poznat kao problem „limuna” (*adverse selection*).

Slični problemi pojavljuju se i na financijskim tržištima. Prije globalne financijske krize 2008. godine, investitori često nisu imali potpune informacije o rizicima financijskih instrumenata koje su kupovali, što je pridonijelo destabilizaciji financijskog sustava.

U takvim uvjetima država intervenira kako bi poboljšala funkcioniranje tržišta. To čini kroz uvođenje standarda kvalitete, obvezno objavljivanje informacija i osnivanje regulatornih tijela koja nadziru tržišne aktere. Cilj je smanjiti neizvjesnost i povećati povjerenje među sudionicima tržišta (Stiglitz 2015; Rosen 2014).

## Tržišna moć i monopol

Idealno tržište podrazumijeva postojanje velikog broja proizvođača i potrošača, pri čemu nijedan pojedinačni akter nema značajan utjecaj na cijenu. Međutim, u stvarnosti često dolazi do koncentracije tržišne moći. Kada jedno poduzeće ili mali broj poduzeća dominira tržištem, govorimo o monopolu ili oligopolu.

Poduzeća s tržišnom moći mogu povećavati cijene iznad konkurentske razine, smanjivati kvalitetu proizvoda ili usporavati inovacije. Takvo ponašanje dovodi do neefikasne alokacije resursa i smanjenja društvenog blagostanja.

Zbog toga države provode antimonopolsku politiku i regulaciju tržišta s ciljem očuvanja konkurencije i sprječavanja zlouporabe tržišne moći. U nekim sektorima, poput energetike ili telekomunikacija, priroda proizvodnje dovodi do postojanja prirodnih monopola. U takvim slučajevima država često regulira cijene i uvjete poslovanja kako bi zaštitila potrošače (Musgrave i Musgrave 1989; Gruber 2019).

## Meritorna dobra

Uz tržišne neuspjehe u tehničkom smislu, postoji i kategorija **meritornih dobara** — dobara za koja društvo smatra da bi se trebala konzumirati više nego što bi tržište samo po sebi osiguralo, bez obzira na individualne preferencije. Primjeri uključuju osnovno obrazovanje, zdravstvenu zaštitu i kulturu. Nasuprot tome, **demeritornim dobrima** (poput alkohola ili duhana) društvo želi ograničiti potrošnju.

Država intervenira u oba slučaja: subvencijama i obveznim pružanjem meritornih dobara, te porezima i regulacijom za demeritornih dobara (Musgrave 1959).

## Odnos efikasnosti i pravednosti

Čak i kada tržište funkcionira efikasno — bez ikakvih tržišnih neuspjeha — raspodjela dohotka i bogatstva koja iz njega proizlazi ne mora biti društveno prihvatljiva. Tržište raspodjeljuje dohodak prema produktivnosti, obrazovanju i vlasništvu nad resursima. Takva raspodjela može biti ekonomski efikasna, ali rezultirati značajnim nejednakostima koje imaju negativne društvene posljedice: smanjene mogućnosti za obrazovanje, lošije zdravstvene ishode i smanjenu društvenu mobilnost.

Upravo tu nastaje temeljna napetost između **efikasnosti** i **pravednosti** u javnim politikama. Redistributivne mjere — progresivno oporezivanje, socijalni transferi i javne usluge poput obrazovanja i zdravstva — mogu smanjiti nejednakosti, ali ponekad uz određene troškove u smislu

## *2. Zašto država postoji? Tržišni neuspjesi i funkcije države*

ekonomskih poticaja. Pronalaženje ravnoteže između ta dva cilja jedno je od središnjih pitanja javnih financija (Musgrave i Musgrave 1989; Atkinson i Stiglitz 1980).

## 3. Uloga države prema Musgraveu

Uloga države najčešće se analizira kroz tri temeljne funkcije: alokacijsku, redistribucijsku i stabilizacijsku, kako je to definirao „otac” modernih javnih financija Richard Musgrave (1959; 1989). Ova podjela omogućuje sustavno razumijevanje razloga zbog kojih država intervenira u gospodarstvu, ali i instrumenata kojima to čini.

### Alokacijska funkcija

Alokacijska funkcija države proizlazi iz potrebe da se isprave tržišni neuspjesi opisani u prethodnom poglavlju. Tržišta ne uspijevaju uvijek osigurati optimalnu količinu određenih dobara i usluga, osobito kada je riječ o javnim dobrima. Javna dobra, poput nacionalne obrane ili javne rasvjete, karakteriziraju neisključivost i nerivalnost u potrošnji, što znači da ih tržište nema poticaj proizvoditi u dovoljnoj količini.

Osim toga, prisutnost eksternalija dodatno narušava učinkovitost tržišta. Negativne eksternalije, poput zagađenja okoliša, dovode do toga da privatni troškovi proizvodnje ne odražavaju stvarne društvene troškove. U takvim slučajevima država intervenira kako bi internalizirala eksternalije, primjerice kroz poreze, regulaciju ili subvencije (Musgrave i Musgrave 1989; Stiglitz 2015).

### Distribucijska funkcija

Redistribucijska funkcija države temelji se na činjenici da tržište raspodjeljuje dohodak i bogatstvo prema tržišnim pravilima, koja često rezultiraju značajnim nejednakostima. Takva raspodjela ne mora biti društveno prihvatljiva, čak i ako je ekonomski učinkovita.

Društva često smatraju da određena razina jednakosti predstavlja poželjni cilj, zbog čega država putem poreznog sustava i transfera nastoji ublažiti razlike u dohotku. Progresivno oporezivanje, socijalne naknade i javne usluge poput obrazovanja i zdravstva ključni su instrumenti redistribucije (Musgrave i Musgrave 1989; Atkinson i Stiglitz 1980).

### Stabilizacijska funkcija

Stabilizacijska funkcija države odnosi se na ublažavanje ekonomskih ciklusa. Tržišna gospodarstva sklona su fluktuacijama koje se očituju kroz razdoblja recesije i ekspanzije. Tijekom recesija dolazi do pada proizvodnje i rasta nezaposlenosti, dok u razdobljima ekspanzije može doći do inflacijskih pritisaka.

Država kroz fiskalnu i monetarnu politiku nastoji stabilizirati gospodarsku aktivnost, održavati zaposlenost i kontrolirati inflaciju. Keynesijanska tradicija posebno naglašava ovu funkciju, ističući da država može i treba aktivno upravljati agregatnom potražnjom (Keynes 1936; Musgrave i Musgrave 1989).

## Klasična teorija javnih financija i država kao korektiv tržišta

Klasična teorija javnih financija, čije temelje postavljaju Smith i Ricardo, polazila je od pretpostavke da je tržište načelno učinkovit mehanizam alokacije resursa, a država samo nužan, ali ograničen korektiv (Smith 1776; Ricardo 1817). Uloga države svodila se na osiguranje reda, zaštitu vlasničkih prava i financiranje minimalnih javnih funkcija — „noćni čuvar”.

S razvojem ekonomske teorije i empirijskim iskustvima 20. stoljeća, osobito Velikom depresijom, ova se perspektiva temeljito promijenila. Musgrave je sistematizirao suvremeno razumijevanje uloge države upravo kroz trojnu podjelu funkcija, čime je pokazao da državna intervencija nije samo nužno zlo, nego i ključni instrument za postizanje efikasnosti, pravednosti i stabilnosti u tržišnom gospodarstvu (Musgrave 1959).

## Država blagostanja i proširenje državnih funkcija

Nakon Drugog svjetskog rata dolazi do snažnog širenja uloge države u razvijenim zemljama, posebno kroz razvoj sustava socijalne sigurnosti, javnog zdravstva i obrazovanja. Ovaj model, poznat kao **država blagostanja**, temelji se na uvjerenju da tržišni mehanizam sam po sebi ne može osigurati prihvatljivu razinu socijalne sigurnosti i jednakih mogućnosti (Tanzi 2011).

Udio javne potrošnje u BDP-u razvijenih zemalja raste s oko 10% početkom 20. stoljeća na više od 40% u suvremenim ekonomijama. Ovaj rast odražava proširenje državnih funkcija izvan puke alokacijske uloge prema aktivnoj redistribuciji i stabilizaciji. Wagnerov zakon sugerira da udio javne potrošnje u BDP-u strukturno raste s razvojem i bogatstvom društva (Wagner 1890; Bird 1971).

## Napetost između efikasnosti, jednakosti i stabilnosti

Tri Musgravove funkcije nisu uvijek međusobno usklađene — između njih postoje inherentne napetosti. Mjere koje povećavaju redistribuciju (npr. visoki progresivni porezi) mogu narušiti alokacijsku efikasnost smanjujući poticaje za rad i investicije. Stabilizacijska politika u obliku fiskalnih deficita u recesiji može dugoročno ugroziti fiskalnu održivost (Alesina i Perotti 1995).

Upravo zbog tih napetosti porezna politika i upravljanje javnom potrošnjom nikada nisu čisto tehnička pitanja — uvijek odražavaju i vrijednosne kompromise između efikasnosti, pravednosti i stabilnosti. Razumijevanje tih kompromisa temeljni je zadatak analize javnih politika.

## Instrumenti države za intervencije u gospodarstvu

Država svoju ulogu ne ostvaruje apstraktno, već kroz konkretne instrumente javne politike koji joj omogućuju da utječe na ponašanje pojedinaca i poduzeća te na ukupne ekonomske ishode.

## **Porezi**

Porezi su najvažniji i najvidljiviji instrument države — osnovni izvor prihoda kojim se financiraju javne funkcije, ali i snažan signal koji oblikuje ponašanje ekonomskih subjekata. Njihove funkcije su višestruke: financiranje javnih dobara i usluga, redistribucija dohotka i korekcija tržišnih neuspjeha.

U praksi postoji više vrsta poreza: porez na dohodak, porez na dobit, PDV (porez na dodanu vrijednost) i trošarine. Dobar primjer višestruke funkcije poreza su trošarine na cigarete — one ne služe samo prikupljanju prihoda, već i smanjenju potrošnje proizvoda koji negativno utječu na zdravlje. Slično, „zeleni porezi” mogu smanjiti zagađenje potiču li prelazak na čišće tehnologije, dok porezne olakšice mogu potaknuti investicije, istraživanje i razvoj (Musgrave i Musgrave 1989; Gruber 2019).

## **Javna potrošnja**

Drugi ključni instrument jest javna potrošnja, odnosno način na koji država koristi prikupljena sredstva. Ulaganja u obrazovanje i zdravstvo povećavaju kvalitetu života građana i doprinose razvoju ljudskog kapitala, što je ključno za dugoročni gospodarski rast. Infrastrukturni projekti — ceste, željeznice, digitalna infrastruktura — omogućuju učinkovitije funkcioniranje tržišta i smanjuju troškove poslovanja. Socijalni programi, poput mirovina i naknada za nezaposlene, osiguravaju minimalni životni standard i ublažavaju posljedice tržišnih nejednakosti (Tanzi 2011).

## **Regulacija**

Regulacija uključuje pravila i standarde koje država postavlja kako bi usmjerila ponašanje tržišnih aktera. Za razliku od poreza i javne potrošnje, regulacija često ne uključuje izravne financijske tokove, ali ima snažan utjecaj na funkcioniranje tržišta. Obuhvaća zaštitu potrošača, sigurnost proizvoda, regulaciju financijskog sektora i zaštitu okoliša.

Ipak, regulacija nije bez troškova. Prekomjerna regulacija može povećati troškove poslovanja, smanjiti konkurenciju i usporiti inovacije. Upravo zbog toga ključno je pronaći ravnotežu između zaštite javnog interesa i očuvanja tržišne dinamike (Stiglitz 2015).

## **Subvencije**

Subvencije su oblik financijske potpore koju država dodjeljuje određenim sektorima, poduzećima ili aktivnostima. Koriste se za poticanje poželjnih aktivnosti (npr. ulaganja u obnovljive izvore energije), zaštitu strateških sektora (npr. poljoprivrede) ili razvoj novih industrija. Međutim, ako su loše dizajnirane, mogu dovesti do neefikasne alokacije resursa ili stvaranja ovisnosti o državnoj pomoći (Musgrave i Musgrave 1989).

## **Javna poduzeća**

U određenim sektorima država ne djeluje samo kao regulator ili financijer, već i kao izravni proizvođač putem javnih poduzeća. Takva poduzeća najčešće djeluju u sektorima poput energije, prometa i komunalnih usluga, gdje postoje prirodni monopoli s visokim fiksnim troškovima. Ipak, javna poduzeća često se suočavaju s problemima niže efikasnosti i političkog utjecaja zbog nedostatka tržišne konkurencije.

## Monetarna i fiskalna politika

Makroekonomsko upravljanje gospodarstvom temelji se na kombinaciji fiskalne i monetarne politike. **Fiskalna politika** odnosi se na upravljanje porezima i javnom potrošnjom — kroz promjene u poreznim stopama i razini državne potrošnje, država može utjecati na ukupnu ekonomsku aktivnost. **Monetarna politika** odnosi se na kontrolu novčane mase i kamatnih stopa, a provodi je središnja banka. Ciljevi ovih politika uključuju stabilnost cijena, gospodarski rast i punu zaposlenost (Keynes 1936; Blanchard 2018).

## Informacijski i „nudge” instrumenti

U novije vrijeme sve veću važnost dobivaju tzv. „meki” instrumenti javnih politika, koji se temelje na spoznajama bihevioralne ekonomije. Za razliku od tradicionalnih instrumenata, oni ne prisiljavaju pojedince na određeno ponašanje, već ga „usmjeravaju”. Primjeri uključuju kampanje javnog zdravlja, označavanje proizvoda (npr. nutritivne vrijednosti na hrani) te korištenje „default” opcija, poput automatskog uključivanja u mirovinske štednje.

Ovi instrumenti temelje se na ideji da ljudi često ne donose potpuno racionalne odluke. Korištenjem psiholoških uvida država može potaknuti poželjno ponašanje bez izravne prisile ili velikih financijskih troškova — pristup koji se posebno povezuje s radom Richarda Thaler i razvojem bihevioralne ekonomije.

## 4. Nova institucionalna ekonomika

Jedan od najvažnijih pomaka u razumijevanju ekonomskih procesa u posljednjih nekoliko desetljeća odnosi se na prepoznavanje ključne uloge institucija u oblikovanju ekonomskih ishoda. Tradicionalna neoklasična ekonomija dugo je polazila od pretpostavke da tržišta funkcioniraju unutar „zadanog” institucionalnog okvira, pri čemu su pravila igre implicitno stabilna, neutralna i učinkovita. Međutim, iskustvo različitih zemalja – od tranzicijskih ekonomija srednje i istočne Europe do zemalja Latinske Amerike i Afrike – pokazalo je da upravo razlike u tim pravilima često objašnjavaju razlike u stopama rasta, investicijama i razini blagostanja.

Upravo kao odgovor na ta ograničenja razvija se **nova institucionalna ekonomika**, koja naglašava da su institucije temeljni determinant ekonomskog ponašanja i performansi (North 1990). U tom pristupu ekonomija se više ne promatra isključivo kao sustav razmjene dobara i usluga, već kao sustav interakcija unutar određenog skupa pravila, ograničenja i poticaja. Time se fokus analize pomiče s apstraktnih tržišta na konkretne institucionalne aranžmane koji oblikuju ponašanje pojedinaca i poduzeća.

### Zašto institucije oblikuju ekonomske i političke ishode

U svakodnevnom životu često uzimamo zdravo za gotovo da ugovori vrijede, da su porezna pravila jasna, da država ne može proizvoljno oduzimati imovinu ili da se javni dug ne povećava bez ograničenja. No sve su to rezultati institucionalnog okvira – formalnih i neformalnih pravila koja definiraju kako funkcionira gospodarstvo. Kada su ta pravila jasna, stabilna i vjerodostojna, smanjuju se neizvjesnost i transakcijski troškovi, potiču se investicije i dugoročni rast. Kada su loša ili nestabilna, čak i najbolje ekonomske politike mogu dati slabe rezultate.

Dok nova institucionalna ekonomika objašnjava kako institucije utječu na ekonomske ishode, ustavna ekonomika ide korak dalje i postavlja pitanje kako ta pravila oblikovati tako da ograniče kratkoročne političke poticaje i osiguraju dugoročnu održivost javnih politika. To je posebno važno u javnim financijama, gdje problemi poput rasta javnog duga ili neučinkovite potrošnje često proizlaze iz samog institucionalnog okvira, a ne samo iz pojedinačnih odluka. Zato razumijevanje političkih procesa i ekonomije danas nužno uključuje razumijevanje institucija – jer su pravila igre jednako važna kao i sama igra.

### Institucije kao “pravila igre”

Prema klasičnoj definiciji Douglassa Northa, institucije su „pravila igre u društvu”, odnosno formalna i neformalna ograničenja koja strukturiraju ljudsku interakciju (North 1990). Ta pravila obuhvaćaju **formalna pravila** – ustave, zakone, regulacije, porezne sustave i ugovore – te **neformalne norme** – običaje, društvene norme, razinu povjerenja, kulturne obrasce i očekivanja.

Ključno je naglasiti da institucije nisu samo zakoni na papiru, nego uključuju i njihovu provedbu te društveni kontekst u kojem djeluju. Primjerice, zakon o zaštiti vlasničkih prava može biti formalno identičan u dvije zemlje, ali će njegovi učinci biti potpuno različiti ako je u jednoj zemlji sudstvo učinkovito i neovisno, a u drugoj sporo i podložno političkom utjecaju.

Dobar primjer može se pronaći u usporedbi tranzicijskih zemalja. Dok su zemlje poput Estonije ili Češke relativno brzo uspostavile učinkovite institucije i privukle značajne strane investicije, druge su zemlje sličnog početnog položaja zaostale upravo zbog slabije institucionalne kvalitete. Razlike u institucijama tako se prevode u razlike u razvoju, čak i kada su početni resursi slični.

## Formalne i neformalne institucije

Razlikovanje između formalnih i neformalnih institucija ključno je za razumijevanje zašto iste politike daju različite rezultate u različitim zemljama. Formalne institucije – zakoni, propisi, ustavna pravila – mogu se relativno brzo promijeniti političkom odlukom. Neformalne institucije – društvene norme, povjerenje, kulturni obrasci – mijenjaju se mnogo sporije i teže su podložne izravnom oblikovanju politikama.

North (1990) naglašava da upravo neformalne institucije često određuju kako se formalna pravila primjenjuju u praksi. Zemlja može usvojiti najsuvremenije zakone o tržišnom natjecanju ili zaštiti vlasništva, ali ako su neformalne norme obilježene nepotizmom, korupcijom ili niskim povjerenjem u institucije, učinci tih zakona bit će znatno slabiji nego u sredini s drugačijim neformalnim okvirom. Upravo zato su institucionalne reforme često dugotrajne i neizvjesne – nije dovoljno promijeniti zakone, nego i dublje društvene obrasce.

## Transakcijski troškovi, vlasnička prava i ugovori

Jedan od najvažnijih doprinosa nove institucionalne ekonomike jest koncept **transakcijskih troškova**, koji je razvio Ronald Coase. Njegova ključna ideja bila je jednostavna, ali duboko transformativna: tržišta nisu besplatna. Svaka razmjena dobara i usluga zahtijeva vrijeme, informacije, pravnu sigurnost i određenu razinu povjerenja među sudionicima. Upravo ti „skriveni” troškovi određuju koliko će tržišta biti učinkovita i uopće hoće li se neka transakcija dogoditi.

Svaka ekonomska transakcija uključuje niz troškova: pronalaženje informacija, pregovaranje o uvjetima razmjene, sastavljanje i pravno oblikovanje ugovora te nadzor nad izvršenjem i rješavanje sporova. U stvarnom svijetu, poduzetnik koji želi sklopiti ugovor ne suočava se samo s cijenom proizvoda ili usluge, nego s cijelim nizom dodatnih koraka. Svaki od tih koraka generira trošak, koji može biti novčani, ali i vremenski ili organizacijski. U okruženjima s visokom neizvjesnošću i slabim institucijama, ti troškovi mogu biti toliko veliki da u potpunosti obeshrabre razmjenu.

Oliver Williamson je dodatno razradio ovu ideju i pokazao da razina transakcijskih troškova određuje način organizacije ekonomskih aktivnosti. Kada su ti troškovi niski, tržišta mogu učinkovito koordinirati razmjenu. Međutim, kada su visoki – zbog nesigurnosti, oportunističkog ponašanja ili složenosti transakcija – aktivnosti se češće organiziraju unutar poduzeća ili pod okriljem države. Na taj način, granica između tržišta i hijerarhije nije zadana, nego ovisi o institucionalnom kontekstu.

Konkretan i intuitivan primjer iz svakodnevnog života jest tržište najma stanova. U zemljama s jasnim pravnim okvirom i učinkovitim sudstvom, najmodavci imaju povjerenje da će njihova prava biti zaštićena u slučaju problema. Kao rezultat toga, spremniji su ponuditi stanove na

dugoročni najam, uz niže depozite i stabilnije cijene. Nasuprot tome, u zemljama gdje je sudska zaštita spora ili neizvjesna, vlasnici često traže veće depozite, preferiraju kratkoročne najmove ili čak odlučuju ne iznajmljivati nekretnine. Rezultat su više cijene, manja ponuda i niža dostupnost stanovanja, iako temeljni resurs – stanovi – postoji. Ovaj primjer jasno pokazuje kako institucionalni okvir i transakcijski troškovi izravno utječu na ishode na tržištu.

U kontekstu javnih politika, ključna implikacija jest da učinkovitost tržišta ne ovisi samo o cijenama i konkurenciji, nego i o razini transakcijskih troškova koje institucije generiraju ili smanjuju. Dobra javna politika stoga nije samo ona koja ispravlja tržišne neuspjehe, nego i ona koja aktivno smanjuje nepotrebne transakcijske troškove – pojednostavljuje procedure, povećava pravnu sigurnost i jača povjerenje među ekonomskim akterima.

## **Principal-agent problem i institucijski dizajn**

**Problem principal-agent** u javnom sektoru jedan je od ključnih koncepata za razumijevanje zašto javne politike često daju rezultate koji odstupaju od izvornih ciljeva. U svojoj suštini, riječ je o odnosu u kojem jedna skupina (principali – građani) delegira ovlasti drugoj skupini (agentima – političarima i javnim službenicima), uz očekivanje da će agenti djelovati u njihovu najboljem interesu. Međutim, taj odnos gotovo nikada nije savršeno usklađen, što otvara prostor za različite oblike neefikasnosti, oportunističkog ponašanja i čak zloupotrebe javnih resursa.

Temeljni problem proizlazi iz asimetrije informacija: političari i birokrati raspolažu znatno većim količinama informacija o procesima odlučivanja, proračunskim sredstvima i stvarnim učincima politika. Građani, s druge strane, često donose odluke na temelju ograničenih i ponekad selektivno prezentiranih informacija. Upravo zbog toga agenti mogu donositi odluke koje povećavaju njihovu vlastitu korist – političku, financijsku ili reputacijsku – čak i kada to nije optimalno za društvo u cjelini.

Jedan od najpoznatijih konkretnih mehanizama koji proizlazi iz ovog problema jest „budžetsko maksimiziranje”, koje je analizirao William Niskanen (Niskanen 1971). Prema toj teoriji, birokrati imaju poticaj povećavati veličinu svojih proračuna jer to često znači veći utjecaj, više resursa i bolji status unutar administracije. Posljedica toga može biti prekomjerna javna potrošnja ili financiranje projekata čija je društvena korist upitna.

Primjeri iz prakse su ilustrativni. Političari često preferiraju projekte koji donose kratkoročne i vidljive koristi, poput izgradnje cesta, mostova ili sportskih dvorana, jer takvi projekti imaju snažan politički učinak. Nasuprot tome, ulaganja u obrazovanje, pravosuđe ili administrativne reforme – iako potencijalno mnogo važnija za dugoročni razvoj – često su manje vidljiva i politički manje atraktivna.

Kako bi se ublažili negativni učinci principal-agent problema, nužno je razviti mehanizme koji povećavaju transparentnost, odgovornost i nadzor. Transparentnost podrazumijeva dostupnost informacija o proračunu, javnim nabavama i rezultatima politika. Odgovornost se osigurava kroz institucije poput državnih revizija i neovisnih regulatora, dok nadzor uključuje ulogu parlamenta, medija i civilnog društva. Bez takvih mehanizama, čak i najbolje osmišljene politike mogu završiti s lošim ishodima.

## **Inkluzivne i ekstraktivne institucije**

Empirijska literatura u političkoj ekonomiji i novoj institucionalnoj ekonomici snažno upućuje na zaključak da su institucije jedan od temeljnih uzroka dugoročnih razlika u razvoju među zem-

ljama. Na toj osnovi Acemoglu i Robinson (2012) razvijaju jedno od najutjecajnijih razlikovanja u suvremenoj literaturi: razlikovanje između **inkluzivnih** i **ekstraktivnih** institucija.

**Inkluzivne institucije** su one koje omogućuju širokom krugu ljudi da sudjeluju u gospodarskom i društvenom životu pod relativno jednakim pravilima. One počivaju na zaštiti vlasničkih prava, predvidivom i relativno nepristranom pravnom sustavu, otvorenosti tržišta i mogućnosti da pojedinci ulažu, rade i inoviraju bez straha da će im plodovi rada biti oduzeti. U takvom okviru ljudi imaju poticaj obrazovati se, štedjeti i pokretati poduzeća jer vjeruju da će korist od tih aktivnosti barem djelomično zadržati za sebe.

**Ekstraktivne institucije** su organizirane tako da izvlače resurse, dohotke i prilike iz širokog društva prema uskom krugu politički ili ekonomski privilegiranih aktera. Njih karakteriziraju koncentracija moći, slaba zaštita vlasništva za „obične” građane, ograničavanje tržišnog natjecanja, politički povezani monopoli i nizak stupanj sigurnosti za ulaganja i poduzetništvo. U takvom okviru pojedinci imaju mnogo slabiji poticaj ulagati i inovirati jer ne mogu biti sigurni da će zadržati koristi od svojeg rada.

Važno je naglasiti da inkluzivne institucije nisu samo ekonomske. One su obično povezane i s određenim političkim obilježjima: raspodijeljenom političkom moći, ograničenjima izvršne vlasti i većom mogućnošću građana da utječu na pravila. Acemoglu i Robinson naglašavaju da se uključiv gospodarski poredak teško može dugo održati bez barem donekle pluralističkog političkog poretka.

### **Zašto nije važno samo koliko države ima, nego kakva je država**

Brojna istraživanja pokazuju da su dugoročno uspješnije zemlje uglavnom one koje imaju bolju zaštitu vlasničkih prava, kvalitetnije pravosuđe, manju proizvoljnost države, nižu razinu korupcije i viši stupanj političke odgovornosti. North (1990) je tvrdio da institucije smanjuju neizvjesnost u društvu jer stvaraju stabilna očekivanja o tome kako će se drugi akteri ponašati. Kada su pravila jasna i relativno stabilna, transakcijski troškovi su niži, ugovori sigurniji, a suradnja lakša. To pogoduje investicijama i dugoročnom planiranju.

Ključna poanta za razumijevanje javnih politika jest sljedeća: institucije oblikuju poticaje, a poticaji oblikuju ponašanje ljudi, poduzeća i političara. Ako sustav nagrađuje produktivnost, inovacije i poštenu tržišnu utakmicu, vjerojatnije je da će društvo dugoročno napredovati. Ako sustav nagrađuje političku bliskost, monopol i izvlačenje rente, razvoj će biti sporiji, nestabilniji i manje pravedan. Upravo zato se u suvremenoj ekonomskoj analizi institucije više ne promatraju kao „pozadina” ekonomije, nego kao jedan od njezinih središnjih determinanti. Pitanje nije samo koliko države ima, nego kakva je država – po kojim pravilima djeluje i u čijem interesu.

## 5. Konstitucionalna ekonomika

U prethodnom poglavlju vidjeli smo kako nova institucionalna ekonomika objašnjava funkcioniranje javnog sektora kroz koncepte poput transakcijskih troškova i principal-agent problema. Ti pristupi jasno pokazuju da ishodi javnih politika ne ovise samo o dobrim namjerama, političkim programima ili sofisticiranim ekonomskim modelima, nego prije svega o institucionalnom okviru unutar kojeg se odluke donose i provode. Na toj se osnovi razvija **ustavna ekonomika**, koja ide korak dalje i postavlja jedno dublje i dugoročnije pitanje: kako unaprijed dizajnirati pravila igre tako da ograniče loše ishode javnih odluka i povećaju vjerojatnost dobrih?

### Razlika između odlučivanja unutar pravila i odlučivanja o pravilima

Jedan od najvažnijih doprinosa ustavne ekonomike jest jasno razlikovanje između dvije razine odlučivanja: **ustavne (konstitucionalne)** i **operativne (postkonstitucionalne)**. Ova distinkcija, koju posebno naglašava James M. Buchanan, ključna je za razumijevanje kako nastaju ishodi javnih politika i zašto oni često odstupaju od društveno optimalnih rezultata.

Na operativnoj razini donose se svakodnevne političke odluke – o visini poreza, strukturi javne potrošnje, subvencijama, regulaciji tržišta ili socijalnim programima. To su odluke koje su vidljive građanima i koje imaju neposredan utjecaj na gospodarstvo i životni standard. Upravo se na toj razini najčešće vodi javna rasprava i politička borba.

Međutim, ustavna ekonomika upozorava da se prava „pravila igre” ne određuju na toj razini, nego na ustavnoj razini, gdje društvo definira okvire, ograničenja i procedure unutar kojih se operativne odluke mogu donositi. Ta pravila uključuju, primjerice, fiskalna ograničenja, način donošenja zakona, podjelu vlasti, neovisnost institucija i mehanizme odgovornosti. Ova razlika je presudna jer mnogi problemi javnih politika ne proizlaze iz jedne pogrešne odluke, nego iz institucionalnog okvira koji sustavno generira takve odluke.

### Što je ustavna ekonomika

Ustavna ekonomika proučava pravila koja oblikuju političko i ekonomsko odlučivanje, odnosno ono što se često naziva „pravila o pravilima”. Za razliku od standardne ekonomske analize koja se bavi izborom optimalnih politika, ustavna ekonomika postavlja dublje pitanje: kako treba izgledati institucionalni okvir unutar kojeg se takve odluke donose.

Ovu su disciplinu razvili Buchanan i Tullock (1962), koji su u svojem djelu *The Calculus of Consent* postavili temelje analize političkog odlučivanja iz perspektive ekonomskih poticaja. Njihov pristup predstavlja važan odmak od tradicionalnog pogleda na državu kao neutralnog i benevolentnog aktera. Umjesto toga, oni polaze od pretpostavke da su političari, birokrati i interesne skupine motivirani vlastitim interesima, baš kao i sudionici na tržištu. Njihova temeljna ideja

može se izraziti jednostavno: ako znamo da akteri u političkom sustavu slijede vlastite interese, tada moramo dizajnirati institucije koje će te interese usmjeriti prema društveno poželjnim ishodima.

## Zašto su ustavna i institucionalna ograničenja važna

U stvarnom svijetu ne postoji savršena informiranost niti savršena usklađenost ciljeva. Naprotiv, javni sektor karakteriziraju sukobi interesa između različitih društvenih skupina, ograničene i asimetrične informacije zbog kojih građani ne mogu u potpunosti nadzirati donositelje odluka te poticaji za oportunističko ponašanje, uključujući rent-seeking i politički oportunizam.

Ustavna ekonomika zato ne nastoji te probleme rješavati *ex post*, kroz korektivne politike ili *ad hoc* intervencije, nego *ex ante* – kroz dizajn pravila koja ograničavaju prostor za nepoželjna ponašanja. Fokus se time premješta s pojedinačnih odluka na institucionalni okvir koji oblikuje sve buduće odluke. Važna implikacija ovog pristupa jest da kvaliteta javnih politika ne ovisi samo o stručnosti ili dobrim namjerama donositelja odluka, nego o tome jesu li pravila sustava dobro postavljena. Ako su pravila loša, čak i dobronamjerni akteri mogu proizvoditi loše ishode; ako su pravila dobra, čak i akteri vođeni vlastitim interesima mogu generirati rezultate koji su u skladu s javnim interesom.

## Buchanan i logika pravila

Buchanan i Tullock naglašavaju da se u politici moraju razlikovati dvije razine analize: ustavna razina, na kojoj se biraju i definiraju pravila igre, te post-ustavna razina, na kojoj se unutar postojećih pravila odlučuje o konkretnim političkim pitanjima.

**Definicija 0.1. Zavjesa neizvjesnosti** (Buchanan i Tullock, 1962) je hipotetska situacija u kojoj pojedinci o pravilima političkog odlučivanja raspravljaju ne znajući koje će im konkretne uloge, interesi ili pozicije pripasti pod tim pravilima. U toj se situaciji racionalan pojedinac priklanja pravilima koja generiraju pravedne i stabilne ishode bez obzira na to gdje se kasnije nađe — jer ne može namjestiti pravila u svoju osobnu korist. Koncept je srodan Rawlsovoj „zavjesi neznanja”, ali je kod Buchanana ekonomski racionaliziran umjesto etički postuliran.

Pritom na ustavnoj razini pojedinci djeluju iza zavjese neizvjesnosti — ne znaju kakvu će poziciju u društvu zauzeti te stoga imaju poticaj dizajnirati pravedna i stabilna pravila igre. Takav pristup ima za cilj ograničiti proizvoljnost većine i smanjiti mogućnost eksploatacije manjina, ističući važnost ustavnih ograničenja nad diskrecijskim odlukama političara.

Središnja poruka konstitucionalne perspektive glasi da dobro definirana pravila igre mogu ograničiti negativne ishode političkog procesa. Umjesto da se fokusira na redistribucijske politike ili pojedinačne programe, ova škola misli naglašava važnost uspostave mehanizama koji sprječavaju zloupotrebu moći i potiču odgovornost. Time se konstitucionalna politička ekonomija pozicionira kao most između ekonomije, političke filozofije i prava.

## Fiskalna pravila, ograničenja duga i diskrecije

Primjer fiskalne politike jasno ilustrira važnost ustavnih ograničenja. U odsustvu čvrstih pravila o proračunskoj disciplini, političari imaju snažan poticaj povećavati javnu potrošnju ili smanjivati poreze kako bi ostvarili kratkoročne političke koristi. Trošak takvih odluka – u obliku većeg javnog duga ili budućih poreznih opterećenja – prebacuje se na buduće generacije.

Upravo zato se u fiskalnoj politici razvijaju različiti institucionalni mehanizmi. **Srednjoročni proračunski okviri** usmjeravaju fiskalnu politiku prema višegodišnjim ciljevima, smanjujući prostor za ad hoc odluke. **Automatski stabilizatori**, poput progresivnog poreznog sustava i naknada za nezaposlene, omogućuju protucikličko djelovanje bez potrebe za izravnom političkom intervencijom. **Neovisna fiskalna vijeća** dodatno povećavaju transparentnost i nadzor, procjenjujući vjerodostojnost proračunskih projekcija i upozoravajući na fiskalne rizike. U europskom kontekstu, važnu ulogu imaju i fiskalna pravila na razini Europske unije, poput Pakta o stabilnosti i rastu, koja nastoje ograničiti prekomjerne deficite i dugove država članica.

## Vjerodostojnost, vremenska nedosljednost i dugoročna stabilnost

**Definicija 0.2. Vremenska nedosljednost** (*time inconsistency*; Kydland i Prescott (1977)) je svojstvo politike koja je optimalna kad se najavljuje za buduće razdoblje, ali prestaje biti optimalna kada to razdoblje nastupi. Tipičan obrazac: vlast danas obeća stabilan porezni okvir za sutra (jer to potiče investicije), a sutra ima poticaj odustati od obećanja (jer iznenadno povećanje poreza tada generira prihod bez gubitka investicija koje su već učinjene). Bez institucionalnih ograničenja koja vežu ruke vlasti, racionalni privatni akteri ne vjeruju obećanju i investicija se ne događa.

Diskrecijska politika u takvim uvjetima često vodi do ishoda inferiornih u odnosu na politike temeljene na pravilima (Kydland i Prescott 1977). Suština problema leži u tome što se preferencije donositelja odluka mijenjaju kroz vrijeme, osobito pod utjecajem političkih ciklusa. Ono što je optimalno „danas za sutra” često nije optimalno „sutra za danas”. U političkom kontekstu to znači da vlasti mogu najaviti dugoročno odgovornu politiku, ali kasnije odustati od nje kada se suoče s kratkoročnim političkim troškovima, poput nezadovoljstva birača ili smanjenja popularnosti.

Najklasičniji primjer nalazi se u fiskalnoj politici. Dugoročno, stabilne javne financije – umjeren deficit i održiv javni dug – predstavljaju temelj makroekonomske stabilnosti. Međutim, u kratkom roku političari imaju snažan poticaj povećavati javnu potrošnju ili smanjivati poreze, osobito uoči izbora. Rezultat je pojava tzv. **proračunsko-političkih ciklusa**, u kojima vlade prije izbora provode ekspanzivnu fiskalnu politiku, dok se nakon izbora suočavaju s potrebom fiskalne prilagodbe – često kroz povećanje poreza ili smanjenje rashoda. Dugoročna posljedica takvog ponašanja je akumulacija javnog duga i smanjena fiskalna održivost.

Važno je naglasiti da ovaj problem nije posljedica nužno „loših” političara, nego strukture poticaja unutar političkog sustava. U uvjetima demokratske konkurencije, političari reaguju na očekivanja birača, a birači često preferiraju kratkoročne koristi u odnosu na dugoročne troškove. Time se stvara začarani krug u kojem racionalno ponašanje pojedinačnih aktera vodi do kolektivno neoptimalnih ishoda.

Slični problemi vremenske nedosljednosti javljaju se i u monetarnoj politici, gdje vlasti mogu imati poticaj generirati neočekivanu inflaciju kako bi kratkoročno smanjile nezaposlenost, ali

takva politika dugoročno dovodi do gubitka vjerodostojnosti i više inflacije bez realnih koristi (Rogoff 1985). Upravo je zbog toga u mnogim zemljama uvedena neovisnost središnjih banaka kao institucionalni odgovor na problem vremenske nedosljednosti.

## **Kako dizajnirati pravila koja ograničavaju loše političke poticaje**

Ustavna ekonomika na problem vremenske nedosljednosti i loših poticaja odgovara zagovarajući **pravila umjesto diskrecije**. Ideja je jednostavna: ako političari imaju poticaj odstupiti od optimalne politike u budućnosti, potrebno je unaprijed uspostaviti institucionalna ograničenja koja takvo odstupanje čine težim ili skupljim.

Ključna svrha svih tih mehanizama jest povećati **vjerodostojnost** (*credibility*) javnih politika. Kada su pravila jasna i dugoročno održiva, ekonomski akteri – građani, poduzeća i investitori – imaju veće povjerenje u stabilnost sustava. To smanjuje neizvjesnost, potiče investicije i pridonosi stabilnijem gospodarskom rastu. Neovisnost središnje banke, primjerice, može se interpretirati kao institucionalni odgovor na problem političkog utjecaja na monetarnu politiku. Pravila transparentnosti i javne odgovornosti smanjuju asimetriju informacija između građana i donositelja odluka, čime se ublažava principal-agent problem.

Važno je i naglasiti da ustavna razina odlučivanja ima dodatnu dimenziju – ona je tipično dugoročnija i stabilnija od operativne razine. Dok se operativne politike mogu mijenjati relativno brzo, ustavna pravila mijenjaju se sporije i zahtijevaju širi društveni konsenzus. Upravo zato ona imaju ključnu ulogu u osiguravanju predvidljivosti i vjerodostojnosti javnih politika. Zaključno, razlikovanje između pravila i odluka pokazuje da ključni izazov nije samo donijeti „pravu” odluku, nego stvoriti sustav u kojem će se takve odluke donositi sustavno i dosljedno.

## **DIO II: JAVNI IZBOR – ŠTO, KAKO I ZAŠTO?**



## 6. Što je to javni izbor i zašto nas se tiče?

Teorija javnog izbora (engl. *Public Choice Theory*) predstavlja sponu između ekonomije i političkih znanosti i definira se kao “uporaba ekonomskih alata za rješavanje tradicionalnih problema političke znanosti”. Ova teorija fundamentalno preoblikuje razumijevanje kolektivnog odlučivanja tako što primjenjuje koncepte standardne maksimizacije korisnosti, teorije igara i teorije odluke na političko ponašanje. Razumijevanje javnog izbora ključno je jer nudi objašnjenje zašto politički ishodi često odstupaju od idealiziranih očekivanja javnog interesa, fokusirajući analizu na institucionalne poticaje koji oblikuju ponašanje državnih aktera.

Tradicionalno, politiku se često promatra kroz idealističnu prizmu, gdje se vlada i njezini dužnosnici percipiraju kao dobronamjerni entiteti koji teže isključivo općem dobru i provode “volju” naroda. Iako ovaj pogled pruža utješan narativ, on često ne objašnjava zašto političke odluke u praksi mogu biti neučinkovite, nelogične i često naizgled suprotne interesima većine građana. Pritom se često postavljaju pitanja: Zašto se donose zakoni koji pogoduju uskim interesnim skupinama, a na štetu šire javnosti? Zašto su birokratski procesi često spori i nefleksibilni?

Teorija javnog izbora nudi radikalniji, ali analitički snažan odgovor na ova pitanja. James Buchanan, dobitnik Nobelove nagrade za ekonomiju, definirao je javni izbor kao “politiku bez romantike” (Buchanan 1986). Umjesto da politiku tretiraju kao zasebno područje vođeno altruizmom, teoretičari javnog izbora primjenjuju ekonomske alate i metodologiju na političke procese (Buchanan i Tullock 1962). Osnovna premisa jest da su svi sudionici u političkom sustavu, odnosno birači, političari i birokrati racionalni, samointeresni pojedinci čije su motivacije slične onima na ekonomskom tržištu (Brennan i Lomasky 1993). Pritom, grupe odnosno “društvo” ili “narod” ne donose odluke, odnosno odluke su isključivo rezultat pojedinačnih izbora (Buchanan i Tullock 1962). Javni izbor nam pomaže dekonstruirati naizgled iracionalne političke ishode i uvidjeti da su oni često logične posljedice interakcije samointeresnih aktera unutar određenih institucionalnih pravila. Razumijevanje ove dinamike ključno je za svakoga tko želi biti informiran i učinkovito utjecati na politički proces.

### Definicija, metodologija i osnovne pretpostavke teorije javnog izbora

Intelektualni temelji teorije javnog izbora postavljeni su kroz seminalne radove poput *An Economic Theory of Democracy* (Downs 1957) i *The Calculus of Consent* (Buchanan i Tullock 1962).

Već je prethodno istaknuto kako teorija javnog izbora predstavlja primjenu ekonomskih načela i metoda na analizu političkih procesa, odnosno donošenja odluka u javnom sektoru. Pritom, osnovna ideja proizlazi iz pretpostavke da se politički akteri zapravo birači, političari i birokrati koji se ponašaju racionalno i sebično, slično akterima na tržištu, te maksimiziraju vlastitu korisnost umjesto „javnog interesa” (Buchanan i Tullock 1962). Na taj način, teorija javnog

## 6. Što je to javni izbor i zašto nas se tiče?

izbora spaja ekonomsku analizu i političku znanost, promatrajući državu kao skup međusobno povezanih tržišta političkih odluka (Mueller 2003).

Metodološki okvir ove teorije temelji se na racionalnom izboru, individualizmu i analizi troškova i koristi. Racionalni izbor podrazumijeva da pojedinci donose odluke na temelju usporedbe očekivanih koristi i troškova, a ne altruizma (Downs 1957). Individualizam polazi od premise da su društveni ishodi rezultat interakcije pojedinaca, dok analiza troškova i koristi omogućuje kvantifikaciju i evaluaciju političkih odluka u odnosu na njihovu učinkovitost i distribucijske učinke (Ostrom 1990). U tom kontekstu, država se ne promatra kao neutralan mehanizam, već kao arena sukoba interesa i kompromisa među različitim društvenim skupinama (Brennan i Buchanan 1985).

Osnovne pretpostavke teorije javnog izbora uključuju:

1. Racionalnost aktera – politički subjekti djeluju u skladu s vlastitim interesima (Downs 1957).
2. Asimetriju informacija – birači često raspoložu ograničenim znanjem o političkim programima, što dovodi do problema racionalne ignorancije (Buchanan 1986).
3. Kolektivno djelovanje i problem „besplatnog jahača” – pojedinci imaju poticaj koristiti javna dobra bez doprinosa njihovom financiranju (Olson 1965).
4. Institucionalna analiza – političke institucije oblikuju ponašanje aktera i određuju ishode javnih odluka (Ostrom 1990).

Metodološki, teorija javnog izbora koristi instrumente mikroekonomske analize, teorije igara i institucionalne ekonomije. Kroz modele glasanja, koalicijskih dogovora i birokratskog ponašanja objašnjava se kako individualni interesi mogu dovesti do kolektivno neefikasnih rezultata, što se često naziva „neuspjehom države” (Mueller 2003). Cilj analize nije samo opis političkog ponašanja, već i pronalaženje institucionalnih mehanizama koji mogu smanjiti distorzije i povećati učinkovitost javnih odluka (Buchanan 1987). Štoviše, može se zaključiti kako javni izbor počiva na nekoliko temeljnih metodoloških postulata poput metodološkog individualizma prema kojem se kolektivne odluke ne donose od strane agregatne cjeline (npr. “države”), već su rezultat kombinacije individualnih izbora i preferencija. Sljedeći postulat je racionalno samopouzdanje (engl. *Rational Self-Interest*) prema kojem svi akteri u političkom sustavu, odnosno birači, političari, birokrati djeluju racionalno u nastojanju maksimiziranja vlastite korisnosti ili blagostanja. Također, u ovom kontekstu ističe se i takozvana politika kao razmjena (engl. *Politics as Exchange*) prema kojoj se politički procesi promatraju kao složeni sustavi razmjene u kojima pojedinci nastoje poboljšati svoje pozicije.

## Pravila igre vs. politički ishodi

Unutar teorije javnog izbora posebno mjesto zauzima konstitucionalna politička ekonomija, koju su razvili James M. Buchanan i Geoffrey Brennan, a koja se usredotočuje na razliku između pravila igre (engl. *Rules of the game*) i političkih ishoda (engl. *Political outcomes*) (Buchanan i Tullock 1962; Brennan i Buchanan 1985). Ova perspektiva polazi od ideje da kvaliteta političkih odluka ne ovisi samo o preferencijama aktera, već ponajprije o institucionalnim pravilima koja oblikuju proces donošenja odluka. Drugim riječima, efikasnost i pravednost kolektivnih odluka proizlaze iz dizajna institucionalnog okvira, a ne iz pojedinačnih političkih odluka ili volje trenutne većine. Buchanan (1986) je isticao da se u politici moraju razlikovati dvije razine analize: ustavna (konstitucionalna) razina, na kojoj se biraju i definiraju pravila igre, odnosno ograničenja i procedure prema kojima će se donositi buduće kolektivne odluke te post-ustavna razina, na kojoj se unutar postojećih pravila odlučuje o konkretnim političkim pitanjima (Buchanan 1986). Pritom na ustavnoj razini pojedinci djeluju iza „zavjese neizvjesnosti” slične Rawlsovom

konceptu „zavjese neznanja” gdje ne znaju kakvu će poziciju u društvu zauzeti te stoga imaju poticaj dizajnirati pravedna i stabilna pravila igre (Brennan i Hamlin 2000). Takav pristup ima za cilj ograničiti proizvoljnost većine i smanjiti mogućnost eksploatacije manjina, ističući važnost ustavnih ograničenja nad diskrecijskim odlukama političara. Metodološki, konstitucionalna politička ekonomija naglašava normativnu analizu institucija, odnosno postavlja se pitanje kako bi pravila trebala biti postavljena da osiguraju legitimnost, stabilnost i učinkovitost političkog sustava (Vanberg 2005). Time se prelazi s pozitivne analize koja proučava kako zapravo sustav funkcionira na normativnu razinu kojoj je u fokusu kako bi trebao sustav trebao funkcionirati. Buchanan (1991) ističe da je upravo spontani poredak odnosno skup neplaniranih, ali stabilnih institucionalnih aranžmana najbolji okvir za osiguravanje slobode i ekonomskog prosperiteta.

Središnja poruka konstitucionalne perspektive glasi da dobro definirana pravila igre mogu ograničiti negativne ishode političkog procesa. Umjesto da se fokusira na redistribucijske politike ili pojedinačne programe, ova škola misli naglašava važnost uspostave mehanizama koji sprječavaju zloupotrebu moći i potiču odgovornost. Time se konstitucionalna politička ekonomija pozicionira kao most između ekonomije, političke filozofije i prava s ciljem stvaranja institucionalnog okvira koji maksimizira individualnu slobodu i društvenu koheziju (Buchanan 1987; Brennan i Buchanan 1985).

## **Trebam li i kako sudjelovati u donošenju političkih odluka?**

Pitanje individualnog sudjelovanja u donošenju političkih odluka obrađeno je detaljno u pododjeljku ispod.

### **Ljudi kao birači, političari i službenici**

Jedno od temeljnih polazišta teorije javnog izbora jest da se svi sudionici političkog procesa, odnosno birači, političari i službenici (birokrati) ponašaju racionalno, vodeći se vlastitim interesima i poticajima, a ne apstraktnim „javnim dobrom” (Buchanan i Tullock 1962). Ovaj pristup, poznat kao metodološki individualizam, odbacuje idealiziranu sliku države kao neutralnog čuvara zajedničkih interesa te je promatra kao sustav međusobno povezanih tržišta političkih odluka (Mueller 2003). Štoviše, svaka od triju skupina aktera ima svoje ciljeve, ograničenja i informacijske asimetrije, što zajedno oblikuje stvarne ishode javnih politika. Teorija javnog izbora primjenjuje pretpostavku racionalnog samopouzdanja na sve ključne aktere u političkom sustavu: birače, političare i birokrate.

### **Trebam li i kako sudjelovati u donošenju političkih odluka?**

Pitanje individualnog sudjelovanja u donošenju političkih odluka jedno je od središnjih problema teorije javnog izbora. Ono se analizira kroz prizmu racionalnog izbora, odnosno ekonomskog pristupa ponašanju birača i političkih aktera (Downs 1957). Temeljna pretpostavka jest da birači djeluju racionalno odnosno nastoje maksimizirati svoju korisnost i minimizirati troškove što dovodi do pitanja zašto bi racionalan pojedinac uopće sudjelovao u izborima kada je vjerojatnost da njegov glas promijeni ishod iznimno mala (Mueller 2003).

### Paradoks glasanja i racionalno nepoznavanje

Paradoks neglasanja (engl. *The Paradox of Not Voting*), koji je istaknuo Downs (1957), nalaže da je glasanje u velikim izborima, u strogo instrumentalnom smislu, iracionalno. Ako je vjerojatnost da će jedan pojedinačni glas utjecati na ishod (engl. *pivotality*) zanemarljivo mala, štoviše gotovo jednaka nuli i ako glasanje podrazumijeva bilo kakav, pa i minimalan trošak primjerice vrijeme, trud ili prilagodbu rasporeda, racionalni akter bi trebao ostati kod kuće. Pritom se ovaj instrumentalni model glasanja formalno se opisuje formulom:

$$R = P \cdot B - C,$$

gdje R predstavlja nagradu za glasanje, P vjerojatnost da će glas biti odlučujući, B korist od preferiranog ishoda, a C trošak glasanja. Budući da je u velikim populacijama  $P \approx 0$ , tada je R negativan čim je  $C > 0$ . Unatoč ovoj logici, izlaznost na izbore ostaje visoka.

Slično tomu, koncept racionalnog nepoznavanja (engl. *Rational Ignorance*) objašnjava zašto su građani često loše informirani o političkim pitanjima. Trošak stjecanja detaljnih političkih informacija gotovo uvijek nadmašuje očekivanu instrumentalnu korist za pojedinog birača, s obzirom na nultu vjerojatnost utjecaja na ishod. Racionalno nepoznavanje posljedično dovodi ne samo do neadekvatne akvizicije političkih informacija, već i do neučinkovitog korištenja onih informacija koje birači posjeduju.

Caplan (2001) u svom radu proširuje ovaj koncept idejom racionalne iracionalnosti. U svom istraživanju naglašavao je da birači ne samo da ne ulažu u informacije, već si mogu priuštiti zadržavanje sistemski pristranih, iracionalnih uvjerenja, jer je cijena takve greške u prosudbi gotovo nula. U nedostatku sistemskih pristranosti, individualna iracionalnost bi se poništila na agregatnoj razini. Međutim, ako postoje sistemske pristranosti poput primjerice ekonomskih uvjerenja može se objasniti zašto političke odluke mogu biti suprotne ekonomskim dokazima.

### Pomirenje paradoksa: instrumentalno vs. ekspresivo glasanje

Jedan od temeljnih izazova teorije javnog izbora jest paradoks glasanja, prema kojemu racionalan pojedinac, vođen isključivo vlastitim interesom i analizom troškova i koristi, ne bi imao razloga sudjelovati u izborima. Ako je vjerojatnost da jedan glas odluči ishod gotovo nula, tada su troškovi izlaska na izbore veći od očekivane koristi (Downs 1957). Unatoč tome, u stvarnosti veliki broj ljudi ipak glasa. Objašnjenje tog paradoksa traži se u razlikovanju instrumentalnog i ekspresivnog glasanja (Riker i Ordeshook 1968; Brennan i Lomasky 1993).

Instrumentalni pristup polazi od klasične ekonomske racionalnosti gdje birači glasaju kako bi maksimizirali očekivanu korist od političkih ishoda (Downs 1957). Oni biraju opciju koja im donosi najveću korist u pogledu poreza, dohotka, javnih usluga ili drugih konkretnih materijalnih učinaka. Međutim, budući da je vjerojatnost odlučujućeg glasa infinitesimalno mala, instrumentalni motiv sam po sebi ne može objasniti široku participaciju birača (Mueller 2003).

S druge strane, teorija ekspresivnog glasanja (engl. *expressive voting*), koju su razvili Riker i Ordeshook (1968) te kasnije formalizirali Brennan i Lomasky (1993), nadopunjuje instrumentalni model psihološkom i simboličkom dimenzijom. Prema ovom pristupu, birači ne glasaju zato što očekuju da će promijeniti ishod, već zato što im čin glasanja omogućuje izražavanje identiteta, vrijednosti ili moralnih uvjerenja. Glasanje se promatra kao akt samopotvrđivanja i društvene pripadnosti, a ne kao čisto instrumentalno sredstvo za postizanje rezultata (Brennan i Lomasky 1993). Primjerice, pojedinac može glasati za stranku koja promiče ekološke politike, ne zato što očekuje izravnu korist, nego zato što mu takav izbor pruža moralno zadovoljstvo i

osjećaj konzistentnosti s vlastitim uvjerenjima. Time se političko ponašanje shvaća kao kombinacija racionalnog i ekspresivnog motiva, gdje se korisnost mjeri i u emocionalnim, a ne samo materijalnim kategorijama (Hamlin i Brennan 1999).

Pomirenje paradoksa glasanja postiže se kombiniranjem instrumentalnog i ekspresivnog pristupa. U suvremenim modelima teorije javnog izbora, korisnost sudjelovanja uključuje i instrumentalne koristi (povezane s ishodima) i ekspresivne koristi (povezane s identitetom i vrijednostima) (Feddersen 2004). Takav model proširuje pojam racionalnosti izvan uskog ekonomskog okvira i objašnjava zašto pojedinci mogu racionalno odlučiti sudjelovati čak i kad je očekivana materijalna korist zanemariva. Ovakav spoj racionalne kalkulacije i društvenih motiva čini teoriju javnog izbora metodološki otvorenijom prema interdisciplinarnim pristupima, uključujući sociologiju, psihologiju i teoriju identiteta. Time se pokazuje da je ljudsko političko ponašanje višedimenzionalno, odnosno istodobno racionalno i simbolično, korisno i vrijednosno utemeljeno (Brennan i Lomasky 1993; Hamlin i Brennan 1999).

## **Političari, maksimizacija glasova i teorija medijskog glasača**

Političari su u ovom okviru shvaćeni kao maksimizatori glasova, odnosno kao akteri koji djeluju na „tržištu politika” nudeći biračima programe i obećanja u zamjenu za političku podršku (Downs 1957). Štoviše, cilj političara nije maksimizacija društvenog blagostanja, već povećanje vlastite političke moći kroz izborni uspjeh, održavanje vlasti i pristup resursima države. Takav sustav potiče stvaranje politički oportunističkih, odnosno sklonost donošenju kratkoročnih i populističkih mjera koje povećavaju popularnost, ali dugoročno mogu destabilizirati gospodarstvo i javne financije (Nordhaus 1975).

Teorija javnog izbora dosljedno primjenjuje model samointeresnog aktera i na političare, gledajući ih kao poduzetnike na političkom tržištu (Downs 1957). Njihov primarni cilj nije apstraktni javni interes, već maksimizacija moći i pobjeda na izborima, a javni interes se smatra sredstvom za postizanje tih ciljeva (Buchanan i Tullock 1962; Buchanan 1986; Downs 1957). U tu svrhu, političari se koriste specifičnim mehanizmima, od kojih su najznačajniji trgovina glasovima (engl. *logrolling*) i traženje renti (engl. *rent-seeking*). *Logrolling* ili trgovina glasovima, neformalna je praksa razmjene glasova unutar zakonodavnih tijela (Buchanan i Tullock 1962). Iako ova praksa može dovesti do postizanja dogovora koji inače ne bi bio moguć, analiza pokazuje da sudjelovanje u njoj ima svojevrstan pozitivan i statistički značajan utjecaj na šanse zakonodavaca za dobivanje promaknuća, čak i ako ne poboljšava legislativnu učinkovitost (Buchanan i Tullock 1962).

Slično, koncept *rent-seekinga* ili traženja renti, koji je uveo Tullock (1967), a termin popularizirala Krueger (1974), odnosi se na napore pojedinaca ili interesnih skupina da ostvare ekonomske koristi i privilegije (npr. subvencije, monopole, tarife) putem političke arene, umjesto kroz produktivnu odnosno tržišnu aktivnost (Tullock 1967; Krueger 1974). Ključni uvid Tullocka je da resursi potrošeni na lobiranje, poput milijuna dolara utrošenih na kampanje i plaćanje lobista zapravo predstavljaju društveni trošak koji ne stvara nikakvu novu vrijednost (Tullock 1967). Ovi resursi, umjesto da budu usmjereni na inovacije ili povećanje produktivnosti koriste se za preraspodjelu postojećeg bogatstva (Tullock 1967). Stoga, traženje renti nije samo etički upitno, već je i fundamentalno štetno za ekonomsku učinkovitost društva.

Kao proširenje koncepta *rent-seekinga*, takozvana teorija regulatorne zarobljenosti (Stigler 1971) tvrdi da regulacija ne nastaje kako bi korigirala tržišne neuspjehe u javnom interesu, već se stvara kao odgovor na potražnju industrije koja je želi “kupiti” (Stigler 1971). Država, posjedujući moć prisile, nudi takozvane „proizvode” poput subvencija, kontrole nad ulaskom na tržište, regulacije supstituta ili fiksiranja cijena, a industrije s koncentriranim interesima su najbolje

## 6. Što je to javni izbor i zašto nas se tiče?

organizirane da te proizvode “kupe”. Ovo objašnjava zašto propisi često sadrže “klauzule o starosti” (engl. *grandfather clauses*) koje oslobađaju postojeće tvrtke od novih zahtjeva, čime se efektivno stvaraju prepreke za ulazak novih konkurenata (Stigler 1971).

Ovakvi neintuitivni ishodi rezultat su logike kolektivnog djelovanja, koju je Olson (1965) razradio. Olson je objasnio da su male, homogene interesne skupine s koncentriranim interesima daleko učinkovitije u kolektivnom djelovanju od velikih skupina s difuznim interesima (Buchanan i Tullock 1962). To je zato što članovi manjih grupa imaju veći pojedinačni ulog, niže troškove organiziranja i manji problem “slobodnog jahača” (engl. *free-rider problem*) (Buchanan i Tullock 1962). Zbog toga su lobističke skupine koje predstavljaju koncentrirane industrije uspješnije u osiguravanju privilegija koje donose značajne koristi njima, dok se troškovi tih privilegija raspršuju na cijelu, neorganiziranu javnost (Olson 1965; Stigler 1971). To je temeljni mehanizam kojim teorija javnog izbora objašnjava disproporcionalni utjecaj posebnih interesa na javnu politiku.

### Birokrati, borba za proračun i kritički osvrt

Teorija javnog izbora primjenjuje model samointeresnog aktera i na birokrate, odnosno državne službenike, što predstavlja radikalni odmak od tradicionalnih shvaćanja javne uprave koja potječu od Maxa Webera. Prema klasičnoj weberijanskoj teoriji, birokracija se smatrala racionalnim, nepristranim i objektivnim mehanizmom provedbe zakona, usmjerenim prema ostvarivanju javnog interesa. Nasuprot tome, pristup javnog izbora naglašava da su i birokrati pojedinci vođeni vlastitim interesima te da njihovo ponašanje proizlazi iz osobnih poticaja i institucionalnih ograničenja u kojima djeluju (Niskanen 1971).

Najutjecajniju teorijsku interpretaciju birokratskog ponašanja dao je William A. Niskanen, koji je u svojim radovima iz 1968. i 1971. razvio model maksimizacije proračuna. Niskanen je tvrdio da birokrati nastoje maksimizirati veličinu proračuna svojih odjela jer je veći proračun izravno povezan s njihovom osobnom korisnošću odnosno višom plaćom, većim prestižem, brojem podređenih i moći odlučivanja. Time se povećava njihov profesionalni utjecaj i status unutar hijerarhije javne uprave (Niskanen 1971).

Temeljni mehanizam koji omogućuje takvo ponašanje jest informacijska asimetrija između birokrata i političkih sponzora, odnosno zakonodavaca. Birokrati raspolažu detaljnim tehničkim znanjem o troškovima i kapacitetima svojih odjela, dok političari i predstavnici ministarstava često nemaju uvid u stvarne interne procese i operativne mogućnosti. Koristeći prednost informiranosti, birokrati mogu predlagati proračune po principu „uzmi ili ostavi”, pri čemu je alternativa odbijanju proračuna potpuna obustava javne usluge. Budući da političari teže izbjeći političku odgovornost i negativne posljedice koje bi takva obustava izazvala, oni u pravilu odobravaju veće proračune nego što bi bilo društveno optimalno (Niskanen 1971). Takav odnos, koji Niskanen opisuje kao bilateralni monopol između biroa i zakonodavca, vodi do sustavne sklonosti javne administracije prema prevelikim izdacima, regulacijama i neučinkovitoj alokaciji resursa.

Ova analiza pruža važan uvid u to da neučinkovitost javne uprave nije nužno rezultat nekompetentnosti ili korupcije, nego strukturnih poticaja unutar odnosa između birokrata i političkih institucija. Problem leži u agens-principal dilemi — neskladu između interesa „principala” (vlade ili zakonodavca) i „agenta” (birokrata) koji raspolaže ključnim informacijama i koristi ih za maksimizaciju vlastite korisnosti. Niskanen time razbija mit o birokraciji kao neutralnom mehanizmu provedbe kolektivne volje i pokazuje da je birokratska ekspanzija racionalan, a ne slučajni ishod institucionalnog sustava.

Unatoč svojoj inovativnosti i utjecaju, Niskanenov model nije ostao bez kritika. Njegova pretpostavka da su birokrati isključivo motivirani samointeresom pokazala se previše redukcionističkom. Mnogi istraživači upozorili su da birokrati mogu djelovati i u skladu s profesionalnim etosom, osjećajem dužnosti ili percepcijom javnog interesa (Breton i Wintrobe 1975). Niskanen je na to odgovorio tvrdnjom da je pojam javnog interesa sam po sebi neodređen i da ga birokrati tumače iz perspektive vlastitog djelokruga rada. Time, iako možda subjektivno vjeruju da djeluju u javnom interesu, u praksi često potiču rast proračuna i širenje administrativne kontrole. Kritičari su također istaknuli da su interesi unutar birokracije heterogeni: viši službenici teže moći i prestižu, dok niži prioritet daju sigurnosti radnog mjesta i stabilnosti (Breton i Wintrobe 1975). Stoga maksimizacija proračuna ne mora nužno biti univerzalni cilj svih slojeva birokracije.

U kasnijoj literaturi razvijeni su i alternativni modeli koji proširuju ili nadograđuju Niskanenovu analizu. Najpoznatiji među njima je model „oblikovanja biroa” (*bureau-shaping*) Dunleavy (1991). Dunleavy je zadržao temeljnu racionalističku pretpostavku teorije javnog izbora, ali je smatrao da birokrati ne teže uvijek povećanju ukupnog proračuna. Umjesto toga, njihova korisnost proizlazi iz mogućnosti da oblikuju strukturu biroa na način koji maksimizira osobne koristi. U praksi to znači da viši birokrati često preferiraju rad u manjim, specijaliziranim i prestižnim agencijama koje pružaju izazovne i vidljive zadatke, umjesto vođenja velikih, administrativno opterećenih organizacija. Takvo „oblikovanje biroa” uključuje preusmjeravanje ili *outsourcing* dijela programa, delegiranje odgovornosti drugim agencijama te fokusiranje na resurse koji izravno povećavaju osobnu i profesionalnu korisnost službenika (Dunleavy 1991).

Ova teorijska nadogradnja pokazuje da je ponašanje birokrata složenije od puke maksimizacije budžeta. U suvremenim sustavima javne uprave, gdje su birokrati često podložni političkom nadzoru, medijskom pritisku i mehanizmima transparentnosti, njihovi ciljevi uključuju i optimizaciju reputacije, radnog okruženja i profesionalnog identiteta. Niskanenov model, međutim, ostaje temeljno polazište jer razotkriva osnovni uzrok birokratske ekspanzije u strukturi poticaja, a ne u karakteru pojedinaca. Neučinkovitost birokracije stoga nije anomalija sustava, već njegova predvidiva posljedica.

Kritički osvrt na ove teorije pokazuje da su modeli javnog izbora, unatoč pojednostavljenjima, omogućili važan pomak u razumijevanju javne uprave. Umjesto da birokraciju tumače kao tehnički aparat vođen načelom racionalne efikasnosti, oni je prikazuju kao političko-ekonomsku instituciju čije ponašanje proizlazi iz interakcije interesa, informacija i ograničenja. Time teorija javnog izbora ne nudi jednostavna rješenja za problem birokratske neučinkovitosti, ali pruža realističan okvir za razumijevanje zašto javne administracije imaju tendenciju širenja, čak i kad to nije društveno optimalno. Suvremeni modeli poput Dunleavyjevog potvrđuju da je birokratsko ponašanje višedimenzionalno i da se racionalnost aktera može izraziti kroz različite oblike – od maksimizacije proračuna do oblikovanja institucionalnih struktura koje donose profesionalnu autonomiju i status.

## **Država kao skup aktera, a ne kao jedinstveni racionalni planer**

Ova tema obrađena je u pododjeljcima o birokraciji, logrolling i rent-seekingu ispod.

### **Zašto su odluke države često neintuitivne?**

Odluke države često se doimaju neintuitivnima u slučajevima primjerice kada se subvencioniraju neefikasne industrije, održavaju gubitaši ili financiraju skupi projekti koji koriste tek uskom

## 6. Što je to javni izbor i zašto nas se tiče?

krugu interesnih skupina. Iako se takvi potezi građanima mogu činiti nelogičnima ili ekonomskim promašajem, teorija javnog izbora nudi objašnjenje koje ih čini razumljivima. Prema ovom pristupu, mnoge državne odluke koje na prvi pogled djeluju iracionalno zapravo su racionalne ako se promatraju kroz prizmu strukture poticaja i institucionalnih ograničenja unutar političkog sustava. Za razliku od tradicionalnog shvaćanja države kao jedinstvenog aktera koji djeluje u općem interesu, teorija javnog izbora promatra državu kao skup međusobno povezanih po jedinaca odnosno birača, političara i birokrata koji donose odluke vođeni vlastitim interesima, informacijama i kalkulacijama (Buchanan i Tullock 1962; Mueller 2003). Ishodi koji se iz društvene perspektive čine neefikasnim, nelogičnim ili paradoksalnim često su, zapravo, posve logične posljedice takvih racionalnih interakcija. Štoviše, teorija javnog izbora ukazuje da su ovi fenomeni predvidljive posljedice neuspjeha države (engl. *government failure*), odnosno situacija u kojima racionalno ponašanje političkih aktera u kombinaciji s neadekvatnim institucionalnim poticajima dovodi do kolektivno nepoželjnih rezultata. Drugim riječima, neefikasnost nije slučajna ili rezultat iracionalnosti, već sustavna posljedica načina na koji su političke i birokratske institucije strukturirane.

### Logika kolektivne akcije, koncentrirane koristi i raspršeni troškovi

Institucionalni korijeni neuspjeha države posebno su jasno objašnjeni u radu Olson (1965) *The Logic of Collective Action*. Olson je među prvima pokazao da se temeljni izvor političke neučinkovitosti nalazi u problemu slobodnog jahača (engl. *free-rider problem*). Kada je riječ o kolektivnim dobrima, poput povoljne regulacije, subvencija ili javnih usluga koje koristi velik broj građana, pojedinac ima snažan poticaj da izbjegne sudjelovanje u troškovima njihova ostvarivanja. Budući da će i bez vlastitog angažmana uživati u koristima koje proizlaze iz zajedničkog djelovanja, racionalno je odlučiti ne sudjelovati. Takva logika dovodi do toga da se velike skupine građana teško organiziraju jer se troškovi angažmana dijele na mnoge, dok su koristi difuzne i teško vidljive. Nasuprot tome, male i dobro organizirane interesne skupine lakše koordiniraju djelovanje i učinkovitije utječu na javne odluke, budući da su njihove koristi koncentrirane, a troškovi organiziranja razmjerno niski. Olson (1965) je time pokazao da politički proces prirodno teži asimetriji moći, odnosno uske skupine uspješno ostvaruju specifične privilegije, dok široka javnost snosi njihove troškove. Ova dinamika objašnjava zašto država često donosi odluke koje djeluju neintuitivno. Štoviše, one nisu rezultat neracionalnosti, već predvidiva posljedica racionalnog ponašanja u uvjetima neadekvatnih institucionalnih poticaja. Time Olsonova logika dovodi do ključnog uvida teorije javnog izbora: koncentrirane koristi i raspršeni troškovi.

1. **Koncentrirane koristi:** Mala, visoko organizirana skupina (npr. jedna industrija ili interesna skupina) ima ogroman pojedinačni dobitak od specifične državne politike (npr. carine, subvencije). Njihov je interes da se organiziraju i lobiraju visok.
2. **Raspršeni troškovi:** Ukupni trošak te politike (npr. više cijene za potrošače, troškovi iz saveznog proračuna) pada na široku, raspršenu većinu (npr. sve porezne obveznike). Budući da je trošak po pojedincu zanemariv, većina je racionalno neinformirana i ravnodušna, nemajući poticaj za suprotstavljanje.

Ovaj asimetrični politički ekvilibrij objašnjava zašto se glasovi vokalnih manjina s mnogo toga za dobiti čuju nad glasovima ravnodušnih većina s malo toga za pojedinačno izgubiti. Odatle potječu dva glavna mehanizma neefikasnosti: logrolling i lov na rentu.

### Trgovanje glasovima i neto društveni gubitak

Prethodno je već objašnjeno kako trgovanje glasovima (engl. *logrolling*) zapravo predstavlja praksu trgovanja glasovima među političarima, često s ciljem osiguravanja prolaska zakonodavs-

tva koje koristi specifičnim, koncentriranim interesima. Pritom se ta trgovina glasovima najčešće manifestira u dva oblika:

1. Eksplicitno trgovanje glasovima (otvorena, izravna trgovina glasovima).
2. Implicitno trgovanje glasovima (takozvano Tullockovo pakiranje). Ugrađivanje različitih, često nepovezanih mjera u jedan sveobuhvatan zakonodavni paket (*tie-bar*), o kojem se glasa jednom.

Negativne posljedice trgovine glasovima najčešće su povezane s neto negativnim društvenim posljedicama. Ovaj proces omogućuje izglasavanje projekata koji, iako donose korist ograničenom broju birača ili određenom izbornom okrugu, stvaraju šire društvene troškove koji se raspršuju na sve porezne obveznike. Takva asimetrija između koncentriranih koristi i raspršenih troškova dovodi do situacije u kojoj država financira programe i investicije čija je ukupna društvena vrijednost negativna. Zbog visoke razine trgovine glasovima i sve većeg obujma zakonskih prijedloga, čak i birači koji kratkoročno profitiraju od određenih mjera mogu se dugoročno naći u nepovoljnijem položaju, jer ukupno porezno opterećenje koje snose nadmašuje koristi dobivene od pojedinih povlaštenih projekata. Time se stvara paradoks u kojem racionalno političko ponašanje pojedinaca koje je usmjereno na maksimizaciju koristi unutar sustava zapravo proizvodi kolektivno neefikasan ishod. Iz etičke perspektive, trgovina glasovima dodatno se problematizira jer dovodi do nesklada između javnog djelovanja i privatnih uvjerenja političkih zastupnika. U praksi, zastupnici nerijetko glasaju za prijedloge koje osobno ne podržavaju, ali to čine u zamjenu za potporu vlastitim inicijativama. Takvo ponašanje potkopava povjerenje u politički proces, slabi načelo odgovornosti i udaljava sustav odlučivanja od stvarnih preferencija građana.

## **Lov na rentu i zamka prijelaznih dobitaka**

Lov na rentu (engl. *Rent-Seeking*) je koncept koji je razvio Tullock (1967). Ovaj koncept odnosi se na trošenje produktivnih resursa u natjecanju za političku rentu, odnosno predstavlja takozvani transfer bogatstva umjetno stvoren državnom intervencijom (npr. regulatorni monopoli, licence, protekcionističke mjere). Tullock (1967) je naglasio da se ovaj termin koristi isključivo za slučajeve s negativnim društvenim utjecajem.

Trošak blagostanja (engl. *Welfare Cost*) s druge strane predstavlja značajan društveni gubitak. Resursi koji bi inače bili usmjereni na proizvodnju ili inovacije troše se na neproduktivne aktivnosti (lobiranje, financiranje kampanja, pravne bitke). Tullock je bio prvi koji je prepoznao da stvarni trošak blagostanja nije samo Harbergerov trokut (gubitak mrtve težine, *deadweight loss*), već i Tullockov pravokutnik, odnosno rasipanje resursa uloženi u samo natjecanje za rentu. U visoko kompetitivnim uvjetima lova na rentu, rasipanje resursa može biti gotovo potpuno. Primjer takvog mehanizma ilustrirala je Krueger (1974) primjenom Tullockove logike na kvantitativna ograničenja u međunarodnoj trgovini, poput uvoznih kvota. Takve kvote stvaraju rentu, odnosno razliku između domaće i međunarodne cijene koja postaje izvorom dobitka za one koji uspiju osigurati uvozne dozvole. Akteri zato troše znatne resurse na lobiranje i političko posredovanje kako bi došli do tih dozvola, čime se ekonomski sustav pomiče unutar svoje transformacijske krivulje, odnosno djeluje ispod razine maksimalne učinkovitosti. Posljedica je gubitak društvenog blagostanja i smanjenje ukupne ekonomske produktivnosti. Lov na rentu često poprima oblik regulacijskog zatočeništva (engl. *regulatory capture*), fenomena u kojem interesne skupine zarobljavaju državne regulatore i koriste regulatorni okvir kako bi ga podredile vlastitim interesima. Umjesto da regulacija štiti javni interes, ona postaje instrument očuvanja tržišnih privilegija, subvencija ili monopola, čime se dodatno učvršćuje strukturalna neefikasnost države. Još jedan važan koncept povezan s lovom na rentu jest takozvana zamka prijelaznih dobitaka (engl. *transitional gains trap*) (Tullock 1975). Ovaj pojam objašnjava zašto neefikasne politike često perzistiraju i nakon što se izgubi njihovo izvorno ekonomsko opravdanje. Umjetno

6. Što je to javni izbor i zašto nas se tiče?

stvorene rente poput povlaštenih kvota, subvencija ili monopola stvaraju značajne dobitke za postojeće korisnike, primjerice vlasnike zastarjelih tehnologija ili subjekte koji su prvi stekli regulatorne privilegije. Budući da bi ukidanje tih politika dovelo do gubitka njihovih privilegija i smanjenja vrijednosti njihovih ulaganja, ti akteri ulažu znatne napore i resurse u lobiranje kako bi spriječili reforme i očuvali *status quo*. Time zamka prijelaznih dobitaka održava neučinkovite politike znatno dulje nego što bi se moglo ekonomski opravdati.

Neintuitivnost državnih odluka tako se može promatrati kao vrhunac sinergije političke i ekonomske neefikasnosti. Visoko informirane i koncentrirane interesne skupine, takozvani lovci na rentu učinkovito koriste trgovinu glasovima kako bi utjecale na političare i oblikovale javne politike prema vlastitim interesima. Istodobno, raspršena i racionalno neinformirana većina birača ne raspolaže dovoljno snažnim poticajima ni mehanizmima da te odluke nadzire ili sankcionira. Rezultat je političko-ekonomski sustav u kojem su mnoge državne odluke predvidivo neintuitivne, odnosno racionalne za aktere koji ih donose, ali nepovoljne za društvo u cjelini.

Tablica 1: Tablica 1. Mehanizmi neuspjeha države

Mehanizam neuspjeha države	Glavni akteri	Racionalni cilj aktera	Rezultat za društvo (Neintuitivan ishod)
Koncentrirane koristi/Raspršeni troškovi	Interesne skupine, Birači	Organiziranje malih skupina radi velikog dobitka, ravnodušnost većine	Usvajanje politika s neto niskim ili negativnim društvenim povratom
Lov na rentu	Interesne skupine	Stjecanje umjetno stvorenih povlastica (političke rente)	Rasipanje produktivnih resursa (društveni gubitak - Tullockov pravokutnik)
Logrolling	Političari	Trgovanje glasovima radi prolaska specifičnih zakona	Usvajanje projekata s neto negativnom društvenom vrijednošću
Maksimizacija budžeta	Birokrati	Povećanje ukupnog budžeta i osobne moći	Prekomjerna opskrba i neefikasna proizvodnja javnih dobara (Alokativna i X-neefikasnost)

Izvor:

## 7. Tko odlučuje kad svi odlučujemo?

Kako skupine donose odluke (i zašto to ponekad ne ide)?

**i** Note

Ovaj odjeljak je u pripremi.

### Što nam govore teorije preferencija i glasovanja?

Da bismo razumjeli kako iz pojedinačnih preferencija nastaje grupna odluka, trebamo prvo dobro definirati što znači „pobjednik” u danom skupu preferencija.

**Definicija 0.1. Condorcetov pobjednik.** U skupu od najmanje tri kandidata, *Condorcetov pobjednik* je kandidat koji u izravnom natjecanju jedan na jedan pobjeđuje svakog drugog kandidata. Kada Condorcetov pobjednik postoji, mnogi smatraju da je on prirodni izraz „većinskog stava” zajednice. No on **ne mora postojati** — moguće je da preferencije generiraju ciklus (A pobjeđuje B, B pobjeđuje C, C pobjeđuje A), poznat kao Condorcetov paradoks.

**Definicija 0.2. Medijan glasač.** Ako se preferencije svih glasača mogu poredati duž jedne dimenzije (npr. lijevo–desno), *medijan glasač* je onaj kojemu polovica skupa preferira manju, a polovica veću vrijednost izabrane politike. Postojanje medijan glasača ne ovisi o oblika preferencija ostalih glasača — već samo o tome da svaki glasač ima jedinstveni vrh preferencije (engl. *single-peaked preferences*) duž te dimenzije.

**Propozicija 0.1. Teorem medijan glasača (Black 1948).** *Ako svi glasači imaju jednvrhe preferencije nad jednodimenzionalnim prostorom politika i odlučuju većinskim glasovanjem, izabrana će politika biti ona koju preferira medijan glasač. Dvije politički natječuće stranke koje žele maksimizirati broj glasova konvergirat će prema poziciji medijan glasača. Posljedica je da se u dvostranačkim sustavima programi vremenom „skupljaju” prema centru.*

### Arrowljev teorem i problemi kolektivnog izbora

Pitanje koje se prirodno javlja: postoji li „idealni” sustav glasovanja koji uvijek poštuje individualne preferencije i istodobno proizvodi koherentnu kolektivnu odluku? Arrowljev rezultat pokazuje da odgovor ne — barem ne pod razumno postavljenim uvjetima.

## 7. Tko odlučuje kad svi odlučujemo?

**Propozicija 0.2. Arrowljev teorem nemogućnosti** (Arrow 1951). Ne postoji sustav agregacije individualnih preferencija u kolektivnu preferenciju koji istodobno zadovoljava sve sljedeće uvjete: (i) **univerzalna domena** — sustav prihvaća sve moguće kombinacije individualnih preferencija; (ii) **nediktatorstvo** — niti jedan glasač ne određuje rezultat sam; (iii) **Pareto-uvjet** — ako svi pojedinci preferiraju  $A$  nad  $B$ , kolektivni izbor je  $A$ ; (iv) **neovisnost o irelevantnim alternativama** — relativna ocjena dvije opcije ne smije ovisiti o preferencijama prema trećoj.

Posljedica je dubinska: bilo koji konkretni sustav glasovanja koji koristimo (većinsko, rangirajuće, alternativno) **mora kršiti barem jedno od ova četiri svojstva**. Razlika između sustava nije u tome jesu li „idealni”, nego u tome koje kompromise prave.

## Zašto kompromisi znaju stvoriti čudne rezultate?

### **i** Note

Ovaj odjeljak je u pripremi — empirijski primjeri Condorcetovih ciklusa i utjecaja sustava glasovanja na ishode izbora.

## 8. Glasovanje bez garancije – ima li smisla?

Zašto uopće glasujemo ako znamo da nećemo odlučiti?

**i** Note

Ovaj odjeljak je u pripremi.

Racionalna ignorancija i racionalni apstinent

**i** Note

Ovaj odjeljak je u pripremi.

Emocije, identitet i informacije – skriveni pokretači izbora

**i** Note

Ovaj odjeljak je u pripremi.

Zašto ljudi ipak izlaze na izbore?

**i** Note

Ovaj odjeljak je u pripremi.



## 9. Stranke, kandidati i političko tržište

Kako se političke opcije natječu za naš glas?

**i** Note

Ovaj odjeljak je u pripremi.

Što oblikuje politički centar i polarizaciju?

**i** Note

Ovaj odjeljak je u pripremi.

Medijan birača i politička konkurencija

**i** Note

Ovaj odjeljak je u pripremi.

Je li diktatura najbolji sustav donošenja odluka?

**i** Note

Ovaj odjeljak je u pripremi.



## 10. Birokrati u akciji – tko stvarno upravlja državom?

Kako javni službenici “igraju igru” i može li se to opravdati

**i** Note

Ovaj odjeljak je u pripremi.

Što se događa kad se ciljevi politike i proračuna sudare

**i** Note

Ovaj odjeljak je u pripremi.

Šefovi, nadzori i (ne)učinkovitost birokracije

**i** Note

Ovaj odjeljak je u pripremi.

Principal-agent problem u javnom sektoru

**i** Note

Ovaj odjeljak je u pripremi.



# 11. Interesne skupine – iza kulisa politike

Kako nastaju lobiji i zašto su toliko moćni

**i** Note

Ovaj odjeljak je u pripremi.

Tko koga zarobljava? Regulatorna igra moći

**i** Note

Ovaj odjeljak je u pripremi.

Rent-seeking: kako iskoristiti pravila u svoju korist

**i** Note

Ovaj odjeljak je u pripremi.

Zašto male organizirane skupine često pobjeđuju veliku većinu

**i** Note

Ovaj odjeljak je u pripremi.



## **DIO III: JAVNE FINANCIJE I JAVNE POLITIKE U PRAKSI**



## 12. Kako država troši naš novac?

Javna potrošnja jedan je od najvidljivijih i najvažnijih aspekata djelovanja države. Kroz nju država ne samo da financira osnovne funkcije poput obrazovanja, zdravstva i sigurnosti, nego i aktivno oblikuje gospodarske ishode, razinu nejednakosti i otpornost društva na krize. Iako se često promatra kroz prizmu „koliko država troši”, ključno pitanje je zapravo zašto država troši i na što troši.

Razumijevanje javne potrošnje zahtijeva kombinaciju povijesne, teorijske i empirijske perspektive. Njezina uloga nije uvijek bila ista – od minimalne države koja gotovo isključivo osigurava red i sigurnost, do moderne države koja upravlja složenim sustavima socijalne zaštite i stabilizira gospodarstvo. Upravo zato analiza javne potrošnje nije samo pitanje ekonomije, nego i politike, institucija i društvenih preferencija.

U ovom poglavlju najprije ćemo pokazati kako se pogled na javnu potrošnju mijenjao kroz povijest. Zatim ćemo razmotriti ključne argumente koji opravdavaju javnu potrošnju, ali i ograničenja takvih intervencija. Posebnu pažnju posvetit ćemo stvarnom značenju Keynesove teorije i čestim pogrešnim interpretacijama njezine uloge. Nakon toga analizirat ćemo koristi javne potrošnje, razlike među zemljama te na kraju detaljnije sagledati specifičnosti javne potrošnje u Europskoj uniji i Hrvatskoj.

### Što je politička potrošnja i kako se odlučuje tko što dobiva

#### **i** Note

Ovaj odjeljak je u pripremi.

### Izbori i proračunski ciklusi: što se događa pred izbore?

#### **i** Note

Ovaj odjeljak je u pripremi.

## Tko gubi, a tko dobiva iz državne blagajne?

### **i** Note

Ovaj odjeljak je u pripremi.

## Zašto javna potrošnja raste?

### **i** Note

Ovaj odjeljak je u pripremi.

## Javna potrošnja kroz povijest

Razumijevanje javne potrošnje zahtijeva povijesnu perspektivu jer se njezina uloga dramatično mijenjala kroz vrijeme – od minimalne i gotovo nepoželjne aktivnosti države do jednog od ključnih instrumenata oblikovanja gospodarstva i društva.

U ranim fazama razvoja javnih financija, fokus ekonomista bio je gotovo isključivo na porezima. Javna potrošnja promatrala se kao nužno, ali neproduktivno zlo. Država je imala vrlo ograničene funkcije – prvenstveno obranu, zaštitu imovine i održavanje pravnog poretka. U tom kontekstu prevladavala je ideja da javna potrošnja ne stvara vrijednost, nego samo troši resurse koje bi privatni sektor mogao koristiti učinkovitije. Takav pogled bio je duboko ukorijenjen u klasičnoj ekonomskoj misli Adama Smitha i Davida Ricarda, koji su naglašavali ograničenu ulogu države i važnost tržišnih mehanizama za učinkovitu alokaciju resursa (Smith 1776; Ricardo 1817).

Normativna implikacija bila je jasna: država treba biti mala, a porezi niski. Javna potrošnja često se povezivala s neefikasnim trošenjem, uključujući financiranje luksuza vladajućih elita i dvorskog aparata. Stoga je dominantno pravilo bilo: što manje javne potrošnje, to bolje, jer niži rashodi znače i niže poreze te manji negativni učinak na gospodarsku aktivnost. Ovakav pristup bio je posebno izražen u 19. stoljeću, kada se smatralo da tržište, uz minimalnu intervenciju države, može osigurati optimalne ekonomske ishode. Kako pokazuju povijesni podaci, u razdoblju od kraja 19. do početka 20. stoljeća javna potrošnja u razvijenim zemljama iznosila je tek oko 10% BDP-a (Tanzi 2000). Međutim, to ne znači da su ta društva bila manje razvijena, već da država nije obavljala funkcije koje danas smatramo standardnima – poput masovnog obrazovanja, javnog zdravstva, socijalne sigurnosti ili aktivne politike zapošljavanja. Drugim riječima, niska razina javne potrošnje odražavala je ograničen opseg državnih funkcija, a ne nužno višu efikasnost.

Već krajem 19. stoljeća pojavljuju se prve teorijske naznake da takav minimalistički pristup državi nije dugoročno održiv. Ekonomisti poput Adolpha Wagnera uočavaju da s razvojem industrijskog društva raste potreba za javnim uslugama – osobito u području obrazovanja, infrastrukture i administracije. Ova ideja, poznata kao **Wagnerov zakon**, sugerira da će udio javne potrošnje u BDP-u rasti kako društva postaju bogatija i kompleksnija (Wagner 1890; Bird 1971). Razlozi su višestruki: urbanizacija povećava potrebu za javnim uslugama, tehnološki napredak zahtijeva ulaganja u ljudski kapital, a razvoj tržišta stvara potrebu za regulacijom i institucionalnim okvirom.

Unatoč tim uvidima, javna potrošnja je do početka 20. stoljeća i dalje ostala relativno ograničena. Država još uvijek nije preuzimala aktivnu ulogu u redistribuciji dohotka ili stabilizaciji gospodarstva. Funkcije države bile su uske, a socijalne politike uglavnom prepuštene obitelji, lokalnoj zajednici ili privatnim i religijskim institucijama. Moderna država blagostanja u tom razdoblju još nije postojala (Tanzi 2011).

Pravi preokret događa se u 20. stoljeću, i to u kontekstu velikih ekonomskih i političkih šokova. Velika depresija 1930-ih predstavlja ključni trenutak jer dovodi u pitanje sposobnost tržišta da se samo stabilizira. U tom kontekstu, John Maynard Keynes uvodi revolucionarnu ideju: država može i treba aktivno intervenirati u gospodarstvo putem javne potrošnje i fiskalne politike kako bi stabilizirala agregatnu potražnju (Keynes 1936). Time javna potrošnja prvi put dobiva jasnu makroekonomsku funkciju. Ova promjena predstavlja temelj modernog razumijevanja fiskalne politike. Javna potrošnja više nije samo instrument financiranja javnih dobara, već postaje ključan alat za ublažavanje recesija i stabilizaciju gospodarskih ciklusa. Keynesijanska revolucija također mijenja stavove prema javnom dugu, koji se počinje promatrati kao legitiman instrument ekonomske politike, osobito u kriznim razdobljima (Blanchard i Leigh 2013).

Nakon Drugog svjetskog rata slijedi razdoblje bez presedana u povijesti javne potrošnje. U većini razvijenih zemalja dolazi do snažne ekspanzije države, osobito kroz razvoj sustava socijalne sigurnosti, javnog zdravstva i obrazovanja. Udio javne potrošnje raste s oko 13% BDP-a početkom stoljeća na više od 40% u suvremenim ekonomijama (Tanzi 2000). Ovaj rast posebno je intenzivan u razdoblju od 1960-ih do 1980-ih, kada se konsolidira model države blagostanja.

Važno je naglasiti da rast javne potrošnje nije bio rezultat jedinstvenog faktora, već kombinacije dubokih strukturnih promjena.

Prvo, **demografske promjene** – produljenje životnog vijeka i starenje stanovništva predstavljaju jedan od najvažnijih dugoročnih pokretača rasta javne potrošnje. Kako se očekivano trajanje života povećava, a fertilitet smanjuje, raste udio starijeg stanovništva u ukupnoj populaciji. To izravno povećava pritisak na mirovinske sustave i zdravstvenu potrošnju, osobito u zemljama s javno financiranim sustavima međugeneracijske solidarnosti. Osim toga, starija populacija ima veću potražnju za zdravstvenim uslugama, dugotrajnom skrbi i socijalnim uslugama, što dodatno povećava rashode države. Ovaj trend posebno je izražen u Europi, gdje se projekcije javne potrošnje snažno povezuju s demografskim kretanjima. Dugoročno, demografske promjene ne utječu samo na razinu, nego i na strukturu javne potrošnje, pomičući fokus s investicija prema transferima.

Drugo, **političke promjene** – širenje demokracije i općeg prava glasa bitno su promijenili način određivanja javne potrošnje. U demokratskim sustavima političari imaju snažne poticaje odgovarati na preferencije birača, što često vodi povećanju javne potrošnje, osobito u području redistribucije i socijalnih politika. Teorije političke ekonomije, uključujući radove Alberta Alesine, naglašavaju kako različite političke ideologije, institucije i izborni sustavi oblikuju razinu i strukturu javne potrošnje (Alesina i Ardagna 2010). Primjerice, društva s većom preferencijom za jednakost imaju tendenciju većih javnih rashoda i snažnijih sustava socijalne zaštite. Istodobno, politički ciklusi i kratkoročni horizonti mogu dovesti do prekomjernog trošenja ili neefikasne alokacije sredstava.

Treće, **ekonomski rast** – rast dohotka mijenja preferencije građana i povećava potražnju za javnim dobrima i uslugama. Kako društva postaju bogatija, raste važnost kvalitete života, obrazovanja, zdravstva, zaštite okoliša i socijalne sigurnosti. Upravo to objašnjava Adolph Wagner kroz svoj zakon, prema kojem udio javne potrošnje u BDP-u raste s razinom razvoja gospodarstva (Wagner 1890). Ovaj proces može se interpretirati i kroz koncept dohodovne elastičnosti potražnje za javnim dobrima – mnoga javna dobra imaju karakteristike „luksuznih dobara”,

čija potražnja raste brže od dohotka. Tako ekonomski rast ne samo da omogućuje veću javnu potrošnju, nego je i generira kroz promjenu društvenih preferencija.

Četvrto, **tehnološki napredak i globalizacija** – moderni razvoj dodatno povećava ulogu države kroz nove vrste javnih dobara i potrebu za koordinacijom. Tehnološki napredak zahtijeva kontinuirana ulaganja u obrazovanje, istraživanje i razvoj te digitalnu infrastrukturu. Istodobno, globalizacija povećava međuzavisnost ekonomija i izloženost vanjskim šokovima, što povećava potrebu za stabilizacijskim politikama i sigurnosnim mrežama. Globalizacija istovremeno ograničava fiskalni prostor (npr. porezna konkurencija), ali i povećava potrebu za javnom potrošnjom u područjima poput regulacije, obrazovanja i socijalne zaštite (Tanzi 2011). Osim toga, pojavljuju se nova javna dobra – poput kibernetičke sigurnosti ili klimatske politike – koja dodatno proširuju opseg državne aktivnosti.

Zajedno, ovi faktori pokazuju da rast javne potrošnje nije slučajan niti isključivo politički motiviran fenomen, već rezultat dubokih i dugoročnih strukturnih promjena u društvu i gospodarstvu.

Osim same razine, kroz vrijeme se značajno mijenjala i **struktura** javne potrošnje, što je možda još važnije za razumijevanje uloge države. Dok je u ranijim razdobljima dominirala državna potrošnja na obranu, javni red i osnovnu administraciju, u drugoj polovici 20. stoljeća dolazi do duboke transformacije prema tzv. socijalnoj državi. Sve veći udio javnih rashoda počinju zauzimati transferi – mirovine, socijalne naknade, zdravstveni izdaci i različiti oblici socijalne zaštite.

U mnogim razvijenim zemljama upravo transferi postaju najveća pojedinačna kategorija javne potrošnje, često čineći više od polovice ukupnih rashoda opće države. Ova promjena odražava pomak u funkcijama države – od „noćnog čuvara” prema aktivnom osiguravatelju socijalne sigurnosti i redistribucije dohotka, što je jasno sistematizirao Richard Musgrave kroz tri temeljne funkcije javnih financija: alokacijsku, redistributivnu i stabilizacijsku (Musgrave 1959). Istodobno, kako naglašava Vito Tanzi, rast transfera povezan je i s demografskim trendovima, političkim pritiscima te institucionalnim razvojem države blagostanja (Tanzi 2011).

Važno je primijetiti da ova promjena strukture ima i važne ekonomske implikacije. Za razliku od izravne državne potrošnje na dobra i usluge (npr. infrastrukturu), transferi djeluju posredno – kroz raspodjelu dohotka i utjecaj na potrošnju kućanstava. To znači da njihov učinak na gospodarski rast, nejednakost i poticaje može biti bitno drugačiji. Primjerice, velik udio transfera može smanjiti nejednakost i stabilizirati dohodak tijekom kriza, ali istodobno može otvoriti pitanja fiskalne održivosti i poticaja za rad.

Istodobno, teorijska rasprava o javnoj potrošnji postaje sve kompleksnija i višedimenzionalna. Dok jedni ekonomisti naglašavaju nužnost veće države zbog tržišnih neuspjeha – poput javnih dobara, eksternalija i nesavršenih tržišta – drugi upozoravaju na probleme tzv. državnih neuspjeha. Ti problemi uključuju neefikasnu alokaciju resursa, birokratsku inertnost, rentijersko ponašanje i političke distorzije koje proizlaze iz interesa različitih skupina.

Moderna politička ekonomija javne potrošnje dodatno produbljuje ovu raspravu. Radovi Alberta Alesine pokazuju da razina i struktura javne potrošnje često nisu rezultat čisto ekonomskih kriterija, već političkih procesa, institucionalnih ograničenja i ideoloških razlika među društvima (Alesina i Perotti 1995). Primjerice, izborni sustavi, stupanj decentralizacije ili politička polarizacija mogu značajno utjecati na veličinu države i način na koji se sredstva raspodjeljuju.

U konačnici, povijesni razvoj javne potrošnje jasno pokazuje da njezina razina i struktura nisu rezultat univerzalnog ekonomskog zakona, već kombinacije ekonomskih okolnosti, političkih odluka i društvenih preferencija (Tanzi 2011). Upravo zato dvije zemlje slične razine razvoja mogu

imati vrlo različite modele javne potrošnje – primjerice, skandinavske zemlje s visokim porezima i snažnom redistribucijom nasuprot liberalnijim modelima s manjom ulogom države.

Zato razumijevanje javne potrošnje nije moguće bez razumijevanja šireg institucionalnog i političkog konteksta u kojem se ona razvija. Javna potrošnja nije samo tehničko pitanje proračuna, nego odraz društvenog ugovora – odgovora na pitanje kakvu državu želimo i kakvu ulogu ona treba imati u našem životu.

## **Društvene koristi i rizici (prekomjerne) javne potrošnje**

Argumenti za postojanje države – uključujući javna dobra, eksternalije i redistribuciju – već su objašnjeni u prethodnim poglavljima. Ovdje se stoga fokus pomiče na konkretnu ulogu javne potrošnje kao operativnog instrumenta putem kojeg država ostvaruje te funkcije. Drugim riječima, pitanje više nije zašto država postoji, nego što konkretno postiže kroz rashode i pod kojim uvjetima ti rashodi generiraju društvenu vrijednost. Upravo kroz strukturu, dinamiku i kvalitetu javne potrošnje vidljivo je kako se apstraktni ciljevi ekonomske politike – učinkovitost, pravednost i stabilnost – prevode u konkretne ishode za građane i gospodarstvo.

Suvremena literatura javnih financija jasno pokazuje da javna potrošnja može generirati značajne društvene i ekonomske koristi, ali i da njezini učinci nisu automatski ni jednoznačni. Oni u velikoj mjeri ovise o institucionalnom okviru, kvaliteti upravljanja, dizajnu pojedinih programa i političkoj ekonomiji odlučivanja (Tanzi 2011; Alesina i Perotti 1995; Barro 1990). Drugim riječima, ista razina javne potrošnje može u jednoj zemlji poticati rast, smanjivati rizike i jačati društvenu koheziju, dok u drugoj može rezultirati fiskalnim pritiscima, neefikasnošću i slabijim ekonomskim performansama. Upravo ta heterogenost ishoda čini analizu javne potrošnje jednim od središnjih pitanja moderne fiskalne ekonomije.

Prvo, javna potrošnja igra ključnu ulogu u **smanjenju rizika za pojedince**, što je jedna od temeljnih funkcija moderne države. U tržišnim ekonomijama pojedinci su izloženi brojnim neizvjesnostima – zdravstvenim rizicima, gubitku zaposlenja, dugovječnosti ili promjenama u strukturi potražnje za radom. Privatna tržišta osiguranja često ne mogu u potpunosti pokriti te rizike zbog problema asimetričnih informacija, moralnog hazarda i adverse selection. Javna potrošnja, kroz sustave zdravstva, mirovina i socijalne zaštite, omogućuje kolektivno dijeljenje tih rizika. Time se smanjuje potreba za individualnim „samoosiguranjem” putem visoke štednje i omogućuje stabilnije planiranje potrošnje kroz životni ciklus. Osim toga, smanjenje individualnog rizika ima i agregatne učinke: povećava sklonost potrošnji, smanjuje makroekonomsku volatilnost i potiče investicije u ljudski kapital. Tanzi (2011) naglašava da je upravo institucionalizacija ovih mehanizama osiguranja bila ključna za razvoj moderne države blagostanja.

Drugo, javna potrošnja ima snažan i višedimenzionalan utjecaj na **akumulaciju ljudskog kapitala**, što je temelj dugoročnog gospodarskog rasta. Ulaganja u obrazovanje ne povećavaju samo individualne vještine, nego generiraju i pozitivne eksternalije – obrazovanija radna snaga povećava produktivnost drugih radnika, potiče inovacije i olakšava difuziju tehnologije. Slično tome, ulaganja u zdravstvo ne samo da produžuju životni vijek, već i povećavaju efektivni radni doprinos pojedinaca. U okviru endogenih modela rasta (Barro 1990), javna potrošnja u infrastrukturu, obrazovanje i istraživanje postaje sastavni dio proizvodne funkcije, čime se briše tradicionalna granica između „javnog” i „privatnog” doprinosa rastu. Međutim, empirijska istraživanja također pokazuju da učinci ovise o učinkovitosti sustava – loše upravljani obrazovni ili zdravstveni sustavi mogu generirati visoke troškove bez odgovarajućih rezultata.

Treće, javna potrošnja doprinosi **socijalnoj koheziji, legitimnosti institucija i političkoj stabilnosti**. Društva s visokim razinama nejednakosti često se suočavaju s većom političkom

polarizacijom, nižim povjerenjem u institucije i većim rizikom socijalnih konflikata. Redistributivne politike, ako su transparentne i percipirane kao pravedne, mogu ublažiti te tenzije i stvoriti stabilniji društveni okvir za ekonomski razvoj. Alesina i Ardagna (2010) pokazuju da preferencije za redistribuciju nisu samo funkcija dohotka, nego i duboko ukorijenjenih društvenih normi i percepcije mobilnosti. U tom smislu, javna potrošnja ima i važnu normativnu dimenziju – ona odražava društveni konsenzus o tome što se smatra pravednim i poželjnim.

Četvrto, javna potrošnja djeluje kao ključni instrument **makroekonomske stabilizacije**, osobito kroz automatske stabilizatore. U recesijama dolazi do pada privatne potražnje, ali istodobno rastu izdaci za socijalne transfere i smanjuju se porezni prihodi, čime se ublažava ukupni pad agregatne potražnje. Ovi mehanizmi djeluju brzo i bez potrebe za dodatnim političkim odlukama, što ih čini posebno vrijednima u uvjetima neizvjesnosti. Istovremeno, stabilizacijska uloga javne potrošnje ovisi o fiskalnom prostoru – zemlje s visokim dugom i ograničenim pristupom financiranju imaju manji kapacitet za protucikličku politiku, što dodatno naglašava važnost održivosti javnih financija.

Peto, javna potrošnja ima važnu ulogu u **koordinaciji i usmjeravanju dugoročnog razvoja**, osobito u područjima gdje tržišta ne pružaju optimalne ishode. Infrastrukturni projekti, ulaganja u zelenu tranziciju, digitalizaciju i istraživanje i razvoj zahtijevaju dugoročne horizonte i često nose visoke početne troškove uz neizvjesne povrate. U takvim slučajevima država može djelovati kao „investitor posljednjeg izbora” ili kao koordinator koji smanjuje neizvjesnost i potiče privatna ulaganja. Ova dimenzija javne potrošnje posebno je naglašena u suvremenim raspravama o industrijskoj politici i strateškoj autonomiji.

Međutim, upravo zbog svoje širine i važnosti, javna potrošnja nosi i značajne troškove i ograničenja.

Prvo, financiranje javne potrošnje putem poreza ili duga stvara distorzije u ekonomskim poticajima. Porezi utječu na odluke o radu, štednji i investiranju, a njihovi negativni učinci (tzv. deadweight loss) rastu disproporcionalno s njihovom visinom. Tanzi (2011) upozorava da rast javne potrošnje nužno implicira i rast poreznog opterećenja, što otvara pitanje optimalne veličine države i granica fiskalne ekspanzije.

Drugo, problem neefikasnosti i ograničene odgovornosti javnog sektora proizlazi iz institucionalnih karakteristika države. Za razliku od privatnog sektora, gdje konkurencija i profitni motiv stvaraju snažne poticaje za učinkovitost, javni sektor često djeluje u uvjetima slabijih mehanizama kontrole i evaluacije. To može dovesti do prekomjernih troškova, sporih prilagodbi i slabije kvalitete usluga. U tom kontekstu, kvaliteta upravljanja i institucionalni dizajn postaju ključni faktori učinkovitosti javne potrošnje.

Treće, javna potrošnja je duboko oblikovana političkom ekonomijom odlučivanja. Alesina i Perrotti (1995) pokazuju da politički procesi – uključujući izborni ciklus, utjecaj interesnih skupina i fragmentiranost političkih institucija – često dovode do pristranosti prema većoj potrošnji i odgađanju fiskalne konsolidacije. Ovaj fenomen može rezultirati kroničnim deficitima i rastom javnog duga, čak i kada su dugoročne posljedice takvih politika jasno negativne.

Četvrto, određeni oblici javne potrošnje mogu stvoriti neželjene mikroekonomske poticaje. „Poverty traps” nastaju kada socijalni transferi smanjuju neto korist od rada, dok pretjerana regulacija može obeshrabriti poduzetništvo i inovacije. Osim toga, dugotrajna ovisnost o državnim programima može smanjiti individualnu inicijativu i sklonost preuzimanju rizika, što dugoročno može imati negativne učinke na dinamiku gospodarstva.

Peto, važno je razlikovati produktivnu i neproduktivnu javnu potrošnju. Barro (1990) pokazuje da samo određene kategorije rashoda – poput infrastrukture i obrazovanja – imaju pozitivan učinak na rast, dok druge mogu imati neutralan ili negativan učinak. To znači da povećanje

ukupne potrošnje samo po sebi nije jamstvo boljih ekonomskih ishoda – presudna je njezina struktura.

U konačnici, ključni uvid moderne ekonomije javnih financija jest da pitanje javne potrošnje nije primarno kvantitativno, nego kvalitativno, strukturno i institucionalno. Nije presudno samo koliko država troši, već **kako, na što, za koga i kroz koje mehanizme troši**. Razlike u kvaliteti institucija, transparentnosti, odgovornosti i učinkovitosti javnog sektora presudno određuju hoće li javna potrošnja generirati rast i blagostanje ili postati izvor neefikasnosti i fiskalnih problema.

Upravo zato dvije zemlje slične razine javne potrošnje mogu ostvarivati potpuno različite ekonomske i društvene ishode. Ova činjenica naglašava da javna potrošnja nije sama po sebi ni dobra ni loša – ona je alat čija učinkovitost ovisi o načinu na koji je dizajnirana, implementirana i uklopljena u širi institucionalni okvir gospodarstva i društva.

## **Stabilizacijska uloga javne potrošnje (fiskalne politike)**

S Keynesom (1936) država prvi put dobiva jasno definiranu makroekonomsku ulogu: aktivno upravljanje agregatnom potražnjom s ciljem stabilizacije gospodarskog ciklusa. Dok je klasična ekonomija polazila od pretpostavke da se tržišta spontano vraćaju u ravnotežu, iskustvo Velike depresije pokazalo je da gospodarstva mogu dugotrajno ostati u stanju visoke nezaposlenosti i niske aktivnosti (Blanchard 2018).

Temeljna ideja njegova pristupa jest da su recesije prvenstveno rezultat nedostatne agregatne potražnje. Kada privatni sektor smanjuje potrošnju i investicije, ukupna ekonomska aktivnost opada. U takvim okolnostima država može intervenirati povećanjem javne potrošnje i, ako je potrebno, stvaranjem fiskalnog deficita. Time javna potrošnja dobiva novu dimenziju: osim alokacijske i redistributivne funkcije, postaje ključan instrument makroekonomske stabilizacije (Keynes 1936; Tanzi 2011).

Središnji mehanizam putem kojeg javna potrošnja djeluje u ovom okviru jest **fiskalni multiplikator**. Ideja multiplikatora polazi od činjenice da povećanje državne potrošnje ne djeluje samo jednokratno, već pokreće lančanu reakciju u gospodarstvu: javna potrošnja postaje dohodak, taj dohodak postaje potrošnja, a potrošnja stvara novi dohodak. Snaga multiplikatora ovisi o nekoliko ključnih čimbenika: što je veća sklonost štednji, učinak je manji; što je veći uvoz, dio potražnje „curi” iz gospodarstva; što su porezi viši, slabiji su sekundarni učinci; a vremenska dinamika je ključna – učinak može doći s odgodom. Empirijska istraživanja pokazuju da multiplikator nije konstantan: u recesijama je često veći (zbog neiskorištenih kapaciteta), dok je u ekspanzijama manji (Blanchard i Leigh 2013; Barro 1990).

Međutim, često se zanemaruje ključna nijansa Keynesove teorije: on nije zagovarao trajno povećanje javne potrošnje, već **simetričnu fiskalnu politiku kroz ciklus**. To znači: u recesiji deficit i povećanje potrošnje, a u ekspanziji suficit i fiskalna konsolidacija. Cilj nije trajno širenje države, nego izravnavanje ekonomskih fluktuacija. Upravo ta simetrija ključna je za dugoročnu održivost javnih financija, ali je u praksi često narušena zbog političkih ograničenja (Alesina i Perotti 1995).

Keynes je također bio skeptičan prema učinkovitosti monetarne politike u dubokim krizama, osobito u uvjetima likvidnosne zamke, kada niske kamatne stope ne potiču dodatnu potražnju. U takvim situacijama fiskalna politika – odnosno javna potrošnja – postaje primarni instrument stabilizacije.

Kasnije interpretacije Keynesove teorije često su dovele do trajnog povećanja javne potrošnje i kroničnih fiskalnih deficita, ali to nije bila njegova izvorna ideja. Ključni problem nije bio u teoriji,

već u njezinoj političko-ekonomskoj implementaciji. Dok je Keynesov okvir jasno pretpostavljao protucikličku simetriju – ekspanziju u lošim vremenima i konsolidaciju u dobrima – u praksi se pokazalo da politički sustavi imaju inherentnu pristranost prema ekspanziji. Vlade relativno lako povećavaju potrošnju i smanjuju poreze u recesijama, ali znatno teže provode nepopularne mjere smanjenja rashoda ili povećanja poreza u razdobljima rasta.

Ova asimetrija dovodi do tzv. **deficit biasa**, odnosno sklonosti trajnim deficitima i akumulaciji javnog duga, što je detaljno analizirano u literaturi političke ekonomije (Alesina i Perotti 1995). Tanzi (2011) dodatno naglašava da širenje javne potrošnje često postaje institucionalno i politički „ljepljivo“ (*sticky*) – jednom uvedeni programi teško se smanjuju ili ukidaju, čak i kada izvorni razlozi za njihovo postojanje nestanu. Time se postupno gubi izvorna stabilizacijska logika i javna potrošnja prelazi iz privremenog stabilizacijskog alata u trajnu strukturnu komponentu rashoda.

Dodatni problem proizlazi iz vremenskih kašnjenja (*lags*) u fiskalnoj politici. Između identifikacije problema, donošenja odluke i stvarne implementacije mjera može proći značajno vrijeme, što znači da fiskalni poticaj može djelovati tek kada se gospodarstvo već oporavlja. U takvim situacijama fiskalna politika može čak postati prociklička, dodatno pojačavajući fluktuacije umjesto da ih ublažava (Blanchard 2018).

Također, s vremenom se razvila praksa korištenja fiskalne politike ne samo za stabilizaciju, nego i za ostvarivanje kratkoročnih političkih ciljeva, osobito u kontekstu izbornih ciklusa. To dodatno udaljava stvarnu fiskalnu politiku od Keynesove izvorne ideje racionalnog i tehnički vođenog upravljanja agregatnom potražnjom.

U tom kontekstu postaje jasno da učinkovitost stabilizacijske uloge javne potrošnje ne ovisi samo o teorijskom okviru, nego presudno o institucionalnim pravilima i fiskalnim ograničenjima. Upravo zato su mnoge zemlje uvele fiskalna pravila – poput ograničenja deficita i duga ili srednjoročnih proračunskih okvira – kako bi pokušale osigurati veću disciplinu i povratak simetričnoj fiskalnoj politici.

U konačnici, Keynesov najveći doprinos nije samo u konceptu multiplikatora, nego u temeljitoj redefiniciji uloge države u gospodarstvu. Država više nije pasivni akter koji osigurava institucionalni okvir, već postaje aktivni stabilizator gospodarstva, sposoban ublažavati cikličke šokove i sprječavati duboke krize. Javna potrošnja time postaje jedan od najmoćnijih instrumenata ekonomske politike. Međutim, upravo zbog te snage, njezina primjena zahtijeva visoku razinu institucionalne kvalitete, fiskalne discipline i vremenske preciznosti. Javna potrošnja može stabilizirati gospodarstvo samo ako je pravodobna (bez velikih kašnjenja), ciljana (usmjerena na sektore s najvećim multiplikativnim učinkom), privremena (povezana s ciklusom, a ne trajno ugrađena u rashode) i simetrična (praćena konsolidacijom u razdobljima rasta). Bez tih uvjeta, stabilizacijska funkcija javne potrošnje može se pretvoriti u izvor makroekonomskih neravnoteža, rasta duga i dugoročne fiskalne nestabilnosti. Upravo ta napetost između teorijske učinkovitosti i praktičnih ograničenja čini fiskalnu politiku jednim od najizazovnijih područja ekonomske politike.

## Razlike u javnoj potrošnji u svijetu

Razlike u razini i strukturi javne potrošnje među zemljama izuzetno su velike i odražavaju različite političke, institucionalne i društvene izbore, a ne postojanje jedinstvenog „optimalnog“ modela države.

Suvremena literatura javnih financija jasno naglašava da ne postoji univerzalno pravilo o optimalnoj veličini države, već da je udio javne potrošnje rezultat povijesnog razvoja, političkih

preferencija i fiskalnih kapaciteta pojedine zemlje (Tanzi 2011; Alesina i Perotti 1995). Drugim riječima, javna potrošnja nije samo ekonomska varijabla, nego i institucionalni i društveni ishod kolektivnih odluka.

U razvijenim gospodarstvima javna potrošnja često prelazi 40% BDP-a, a u nekim zemljama – osobito skandinavskim – doseže i 50–60% BDP-a. Ove razine rezultat su dugoročnog razvoja države blagostanja, širenja socijalnih programa i institucionalizacije javnih usluga poput zdravstva, obrazovanja i mirovinskih sustava. Nasuprot tome, u zemljama u razvoju javna potrošnja je znatno niža, često ispod 25–30% BDP-a, no to ne znači da su potrebe za državnom intervencijom manje. Naprotiv, razlike proizlaze iz ograničenih fiskalnih kapaciteta, slabije porezne administracije i veće neformalnosti gospodarstva (Tanzi 2011; Blanchard 2018).

Važno je naglasiti da niža proračunska potrošnja ne znači nužno i manju stvarnu ulogu države. U mnogim zemljama država djeluje putem **kvazi-fiskalnih aktivnosti**, koje formalno nisu dio proračuna, ali imaju učinke slične porezima i rashodima. To uključuje regulacije, kontrolu cijena, usmjeravanje kreditnih tokova kroz financijski sustav te implicitna jamstva javnih poduzeća. Kroz ove instrumente država može snažno utjecati na gospodarstvo, iako ti učinci nisu vidljivi u službenim fiskalnim pokazateljima. Upravo zato Tanzi (2011) naglašava da formalna mjerenja javne potrošnje često podcjenjuju stvarni opseg državne intervencije, osobito u zemljama s manje razvijenim institucijama. Istodobno, takvi mehanizmi su često manje transparentni i teže mjerljivi, što otežava procjenu njihove učinkovitosti i fiskalnih rizika.

Razvijene zemlje razlikuju se i po **modelima socijalne države**, što dodatno potvrđuje da razlike u javnoj potrošnji proizlaze iz političkih i društvenih izbora. Skandinavski model karakterizira visoka razina javne potrošnje i univerzalni pristup socijalnim programima, uz snažan naglasak na jednakosti. Kontinentalni model temelji se na sustavima socijalnog osiguranja povezanim s tržištem rada, dok anglo-saksonski model karakterizira niža razina javne potrošnje i veći naglasak na ciljanim programima uz veću ulogu tržišta. Ove razlike odražavaju različite društvene preferencije u pogledu jednakosti, učinkovitosti i uloge države, a ne različitu ekonomsku „ispravnost” (Alesina i Ardagna 2010; Alesina i Perotti 1995).

Empirijska istraživanja dodatno pokazuju da veličina javne potrošnje sama po sebi ne određuje ekonomske rezultate. Neke zemlje s velikim javnim sektorom ostvaruju visoke stope rasta i kvalitetne javne usluge, dok druge slične razine potrošnje imaju slabije performanse. To jasno upućuje na ključnu ulogu kvalitete institucija, učinkovitosti javne uprave, transparentnosti i dizajna politika, a ne same veličine rashoda (Blanchard 2018; Tanzi 2000).

U konačnici, razlike u javnoj potrošnji u svijetu potvrđuju temeljni zaključak moderne ekonomije javnih financija: ne postoji jedinstveni „optimalni” model države. Razina i struktura javne potrošnje rezultat su povijesnog razvoja, političkih odluka i institucionalnih ograničenja, dok njihovi učinci ovise prije svega o kvaliteti implementacije, a ne samo o veličini rashoda. Upravo zato zemlje slične razine javne potrošnje mogu ostvarivati potpuno različite ekonomske i društvene ishode.

## Javna potrošnja u Hrvatskoj i EU

### **i** Note

Ovaj odjeljak je u pripremi.



# 13. Porezi: više od tereta

## Što su porezi?

Porezi predstavljaju temeljni instrument javnih financija i ključni izvor prihoda moderne države. U najširem smislu, porezi se definiraju kao obvezna, nepovratna davanja državi bez izravne protuusluge (Musgrave i Musgrave 1989; Rosen 2014). Ova definicija sadrži nekoliko važnih elemenata koje je potrebno jasno razumjeti.

Prije svega, porezi su **obvezni** – njihovo plaćanje proizlazi iz zakona i ne ovisi o volji pojedinca. Nadalje, oni su **nepovratni**, što znači da se sredstva ne vraćaju onome tko ih je uplatio. No najvažnija karakteristika poreza jest činjenica da se plaćaju **bez izravne protuusluge**. To znači da porezni obveznik ne dobiva konkretan proizvod ili uslugu u trenutku plaćanja poreza. Umjesto toga, porezi služe za financiranje javnih dobara i usluga – poput obrazovanja, zdravstva, sigurnosti, pravosuđa ili infrastrukture – koje koristi društvo u cjelini (Stiglitz 2015). Upravo zbog te kolektivne dimenzije porezi imaju ključnu ulogu u funkcioniranju moderne države.

Iako se u svakodnevnom govoru svi oblici uplata državi često nazivaju porezima, u ekonomskoj teoriji važno je razlikovati različite vrste javnih davanja.

**Naknade i pristojbe** povezane su s konkretnom uslugom ili pravom. Primjerice, plaćanje upravne pristojbe za izdavanje osobne iskaznice ili komunalne naknade za održavanje lokalne infrastrukture predstavlja oblik plaćanja za određenu uslugu. Za razliku od poreza, ovdje postoji relativno jasna veza između uplate i koristi. Iako ta veza nije uvijek savršena, ona je znatno izravnija nego kod poreza.

**Doprinosi za socijalno osiguranje** (mirovinsko i zdravstveno osiguranje) također su obvezni, ali su vezani uz određena prava koja pojedinac stječe uplatom (Šimović 2022). Na primjer, uplate u mirovinski sustav stvaraju pravo na buduću mirovinu. Ipak, i ovdje postoji određena redistribucija, pa odnos između uplata i koristi nije potpuno proporcionalan.

Razlikovanje između poreza, naknada i doprinosa važno je jer utječe na percepciju pravednosti sustava, ekonomske učinke pojedinih davanja i strukturu javnih prihoda. U analizi javnih financija porezi se smatraju čistim fiskalnim instrumentom, dok ostali oblici davanja imaju elemente osiguranja ili razmjene.

## Porezi kroz povijest

Porezi nisu moderna pojava, već prate razvoj organiziranih društava gotovo od samih početaka civilizacije. Čim su se pojavile prve složenije zajednice s hijerarhijom vlasti i javnim projektima, pojavila se i potreba za prikupljanjem resursa koji će omogućiti njihovo funkcioniranje. U tom smislu, porezi se mogu promatrati kao jedan od najstarijih društvenih mehanizama za organizaciju zajedničkog života i financiranje javnih potreba.

Najraniji oblici oporezivanja zabilježeni su u starim civilizacijama poput Mezopotamije i Egipta prije više od četiri tisuće godina (Adams 1998; Webber i Wildavsky 1986). U tim društvima porezi nisu postojali u današnjem novčanom obliku, već su se najčešće prikupljali u naturi. Poljoprivrednici su dio svojih prinosa – žitarica, ulja ili stoke – predavali vlastima, dok su drugi oblici oporezivanja uključivali obvezni rad na velikim javnim projektima, poput izgradnje kanala, hramova ili piramida. Takvi sustavi bili su usko povezani s prirodnim ciklusima, osobito u agrarnim društvima. Primjerice, u starom Egiptu visina poreza često je ovisila o razini poplava rijeke Nil, koja je određivala plodnost tla i očekivane prinose. Razvoj administracije i pisma omogućio je vođenje evidencija i organizaciju prikupljanja poreza, čime se postavljaju temelji kasnijih fiskalnih sustava (Webber i Wildavsky 1986).

S razvojem složenijih političkih zajednica u antičkom svijetu porezni sustavi postaju razrađeniji i institucionalno organiziraniji. Posebno se ističe Rimsko Carstvo, koje je razvilo jedan od prvih sofisticiranijih poreznih sustava. Rimljani su oporezivali različite oblike ekonomske aktivnosti, uključujući imovinu, trgovinu, promet robe i nasljedstva (Adams 1998). Uvedeni su i popisi stanovništva i imovine, odnosno cenzusi, koji su omogućili preciznije određivanje porezne obveze. Porezna administracija postaje važan dio državnog aparata, a stabilni porezni prihodi ključni su za financiranje vojske, infrastrukture i funkcioniranje carstva. U tom razdoblju porezi postaju ne samo fiskalni instrument, već i sredstvo političke moći i teritorijalne kontrole.

U **srednjem vijeku** dolazi do fragmentacije poreznih sustava. Umjesto centraliziranog oporezivanja, prevladavaju različiti oblici lokalnih i feudalnih obveza. Seljaci su bili dužni davati dio svojih prinosa feudalnim gospodarima, obavljati radne obveze ili plaćati različite pristojbe. Takav sustav bio je neujednačen i često neefikasan, a porezna opterećenja uvelike su ovisila o lokalnim odnosima moći i društvenoj hijerarhiji (Webber i Wildavsky 1986). Upravo zbog te neujednačenosti i arbitrarne prirode poreza, porezni sustavi ovog razdoblja često su bili izvor društvenih napetosti i pobuna.

**Razvoj moderne države** od 17. stoljeća nadalje označava prekretnicu u povijesti oporezivanja. Jačanjem središnje vlasti dolazi do postupne centralizacije poreznih sustava i stvaranja profesionalne porezne administracije. U tom razdoblju uvode se i prvi moderni porezi, uključujući porez na dohodak, koji se temelji na ideji da porezna obveza treba odražavati ekonomsku snagu pojedinca. Ove promjene povezane su s razvojem tržišnog gospodarstva, monetizacijom ekonomije i rastom državnih funkcija (Musgrave i Musgrave 1989).

**Industrijska revolucija** dodatno transformira porezne sustave. S rastom industrijske proizvodnje, urbanizacijom i razvojem financijskih tržišta, države uvode sve sofisticiranije oblike oporezivanja dohotka, dobiti i potrošnje. U 20. stoljeću, osobito nakon Velike depresije i Drugog svjetskog rata, dolazi do snažnog širenja uloge države i razvoja socijalne države. Porezi tada dobivaju ne samo fiskalnu, već i redistributivnu i stabilizacijsku funkciju, što ih čini ključnim instrumentom ekonomske politike (Stiglitz 2015).

U suvremenim ekonomijama porezni sustavi postaju iznimno složeni, ali i neizostavni za funkcioniranje države. Oni više nisu samo alat za prikupljanje prihoda, već i mehanizam kojim se oblikuju ekonomski poticaji, raspodjela dohotka i ukupna razina društvenog blagostanja. Povijesni razvoj poreza, od naturalnih davanja u ranim civilizacijama do današnjih kompleksnih sustava, jasno pokazuje koliko su porezi duboko ukorijenjeni u samoj strukturi modernih društava i koliko su povezani s razvojem države i ekonomije.

## Vrste poreza

Porezi se u suvremenim ekonomijama mogu klasificirati na različite načine, ovisno o kriteriju koji se koristi. Najčešće se razlikuju prema poreznoj osnovici (što se oporezuje) i prema načinu

naplate (tko snosi teret poreza i kako se on prikuplja). Ove klasifikacije pomažu u razumijevanju strukture poreznog sustava i njegovih ekonomskih učinaka (Stiglitz 2015; Gruber 2019).

## Porezi prema poreznoj osnovici

Jedan od najvažnijih načina klasifikacije poreza temelji se na pitanju što se oporezuje. U tom smislu razlikuju se porezi na dohodak, porezi na potrošnju i porezi na imovinu (Musgrave i Musgrave 1989).

**Porezi na dohodak** odnose se na oporezivanje prihoda koje ostvaruju pojedinci i poduzeća. Kod pojedinaca se radi o porezu na dohodak, koji obuhvaća plaće, dohotke od samostalne djelatnosti, kapitala i druge oblike prihoda. Kod poduzeća se radi o porezu na dobit, koji se obračunava na ostvarenu dobit nakon odbitka troškova. Ova skupina poreza često se povezuje s načelom sposobnosti plaćanja, jer porezna obveza raste s razinom dohotka. Zbog toga su porezi na dohodak često progresivni, osobito kod fizičkih osoba, čime se ostvaruje redistributivna funkcija poreznog sustava (Stiglitz 2015).

**Porezi na potrošnju** odnose se na oporezivanje trošenja dohotka. Najvažniji primjer je porez na dodanu vrijednost (PDV), koji se obračunava u svakoj fazi proizvodnje i distribucije, ali u konačnici pada na krajnjeg potrošača. Uz PDV, važnu ulogu imaju i trošarine, koje se primjenjuju na specifične proizvode poput goriva, alkohola i duhana. Ova skupina poreza karakterizira se relativnom jednostavnošću i stabilnošću prihoda, ali i činjenicom da može imati regresivan učinak, jer kućanstva s nižim dohotkom troše veći dio svog dohotka.

**Porezi na imovinu** odnose se na oporezivanje vlasništva nad imovinom ili prijenosa imovine. U ovu skupinu ubrajaju se porezi na nekretnine, porezi na nasljedstva i darove te porezi na promet imovine. Ovi porezi često imaju manji fiskalni značaj, ali su važni s aspekta dugoročne raspodjele bogatstva (Stiglitz 2015).

## Izravni i neizravni porezi

Druga važna podjela poreza temelji se na načinu naplate i prijenosu poreznog tereta, odnosno na razlikovanju izravnih i neizravnih poreza (Musgrave i Musgrave 1989).

**Izravni porezi** su oni koji se neposredno nameću poreznom obvezniku i ne mogu se jednostavno prenijeti na drugu osobu. Primjeri uključuju porez na dohodak, porez na dobit i poreze na imovinu. Kod ovih poreza postoji jasna veza između obveznika i poreznog tereta, zbog čega se često smatraju pravednijima.

**Neizravni porezi**, s druge strane, uključeni su u cijene dobara i usluga te ih u konačnici plaćaju potrošači, iako ih formalno uplaćuju poduzeća. Najvažniji primjeri su PDV i trošarine. Kod ove skupine poreza dolazi do prijenosa poreznog tereta, odnosno porezne incidencije, što znači da stvarni teret može snositi netko drugi, a ne formalni obveznik (Gruber 2019).

## Proporcionalni, progresivni i regresivni porezi

Porezi se mogu klasificirati i prema odnosu između porezne stope i porezne osnovice.

**Proporcionalni porezi** imaju jedinstvenu stopu bez obzira na visinu osnovice. Primjer je porez na dobit u mnogim zemljama.

**Progresivni porezi** karakterizirani su rastom porezne stope s povećanjem dohotka. Ovaj oblik oporezivanja najčešće se primjenjuje kod poreza na dohodak i povezan je s ciljem smanjenja nejednakosti.

Suprotno tome, **regresivni porezi** imaju takav učinak da relativno više opterećuju osobe s nižim dohotkom. Iako formalno ne moraju imati regresivne stope, njihov učinak može biti regresivan, kao što je slučaj kod potrošnih poreza (Stiglitz 2015).

## Specifični i ad valorem porezi

Još jedna važna podjela odnosi se na način određivanja porezne obveze.

**Specifični porezi** određeni su u apsolutnom iznosu po jedinici proizvoda, primjerice po litri goriva ili pakiranju cigareta.

**Ad valorem porezi** određuju se kao postotak vrijednosti proizvoda. PDV je tipičan primjer ove vrste poreza.

Ova razlika važna je jer utječe na način na koji porezi reagiraju na promjene cijena i na njihove učinke na tržište (Gruber 2019).

## Osnovna načela oporezivanja

Kako bi porezni sustav bio funkcionalan, društveno prihvatljiv i ekonomski održiv, njegovo oblikovanje mora se temeljiti na određenim općim pravilima ili načelima. Ta načela predstavljaju normativni okvir porezne politike, odnosno kriterije prema kojima ocjenjujemo je li neki porezni sustav „dobar”. Iako su još u 18. stoljeću formulirana u klasičnom obliku kod Adama Smitha, ona su i danas temelj suvremene teorije javnih financija (Stiglitz 2015). U nastavku se razmatraju najvažnija načela oporezivanja, pri čemu je važno naglasiti da ona u praksi često dolaze u međusobni sukob, pa je porezna politika uvijek rezultat kompromisa između različitih ciljeva.

**Načelo pravednosti (equity)** jedno je od najvažnijih, ali i najkompleksnijih načela oporezivanja. Ono se odnosi na pitanje kako raspodijeliti porezni teret među građanima na način koji se smatra društveno prihvatljivim. U teoriji se razlikuju dvije osnovne dimenzije pravednosti. *Horizontalna pravednost* podrazumijeva da osobe s istom ekonomskom snagom trebaju plaćati isti porez. Primjerice, ako dvije osobe ostvaruju jednak dohodak, očekuje se da njihovo porezno opterećenje bude jednako. S druge strane, *vertikalna pravednost* polazi od ideje da osobe s većom ekonomskom snagom trebaju snositi veći porezni teret. To je temelj progresivnog oporezivanja, gdje se porezne stope povećavaju s rastom dohotka (Musgrave i Musgrave 1989). Važno je naglasiti da ne postoji jedinstven odgovor na pitanje koliko sustav treba biti progresivan. To ovisi o društvenim preferencijama prema nejednakosti i redistribuciji.

**Načelo učinkovitosti (efficiency)** odnosi se na to da porezni sustav treba što manje narušavati ekonomske odluke pojedinaca i poduzeća. Svaki porez mijenja relativne cijene i time utječe na ponašanje, što dovodi do tzv. mrtvog tereta poreza – gubitka ukupnog blagostanja u gospodarstvu (Gruber 2019). Primjerice, visoki porezi na rad mogu smanjiti ponudu rada, dok porezi na kapital mogu smanjiti štednju i investicije. Cilj učinkovitog poreznog sustava jest minimizirati takve distorzije. U teoriji optimalnog oporezivanja pokazuje se da učinkovit sustav treba imati široke porezne osnovice, izbjegavati visoke marginalne porezne stope i oporezivati aktivnosti koje su manje osjetljive na promjene cijena (Ramsey 1927). Međutim, potpuno učinkovit sustav često bi bio u sukobu s načelom pravednosti, što naglašava potrebu za kompromisom.

**Načelo jednostavnosti i transparentnosti** ključno je za učinkovito funkcioniranje poreznog sustava. Porezni obveznici trebaju razumjeti koliko poreza plaćaju, na temelju kojih pravila i u koje svrhe se sredstva koriste. Složeni porezni sustavi povećavaju administrativne troškove i stvaraju prostor za izbjegavanje i utaju poreza. Također smanjuju povjerenje građana u porezni sustav i državne institucije (Šimović 2022). Transparentnost je posebno važna jer omogućuje građanima da procijene je li porezni sustav pravedan i učinkovit.

**Načelo sigurnosti i predvidivosti (certainty)** podrazumijeva da porezni obveznici trebaju unaprijed znati koliko poreza moraju platiti, kada ga moraju platiti i na koji način. Neizvjesnost u poreznom sustavu povećava rizik i troškove poslovanja te može negativno utjecati na investicije. Stabilan i predvidiv porezni sustav stoga je važan preduvjet gospodarskog razvoja (Stiglitz 2015).

**Načelo pogodnosti (convenience)** odnosi se na način prikupljanja poreza. Porezi bi se trebali naplaćivati u trenutku i na način koji je što pogodniji za porezne obveznike. Primjeri uključuju automatsku naplatu poreza na dohodak kroz plaću i uključivanje PDV-a u cijenu proizvoda. Ovakav pristup smanjuje administrativne troškove i povećava vjerojatnost dobrovoljnog poštivanja poreznih obveza.

**Načelo izdašnosti i stabilnosti (revenue adequacy)** podrazumijeva da porezni sustav mora osigurati dovoljne i stabilne prihode za financiranje javnih rashoda. To znači da porezi trebaju biti izdašni (generirati dovoljno prihoda), stabilni kroz vrijeme i relativno otporni na ekonomske cikluse. Upravo zbog toga države često kombiniraju različite vrste poreza, jer neki porezi (npr. PDV) pružaju stabilnije prihode od drugih.

**Načelo neutralnosti** podrazumijeva da porezni sustav ne bi trebao nepotrebno utjecati na ekonomske odluke, odnosno ne bi trebao favorizirati određene sektore, aktivnosti ili oblike ponašanja. U idealnom slučaju isti dohodak i iste aktivnosti trebali bi imati isti porezni tretman. U praksi, međutim, države često odstupaju od neutralnosti kako bi ostvarile određene ciljeve, primjerice kroz porezne olakšice za investicije, subvencije ili „zelene poreze”.

Iako su ova načela jasno definirana, u praksi ih nije moguće istovremeno u potpunosti ostvariti. Povećanje pravednosti često dolazi uz smanjenje učinkovitosti, dok pojednostavljenje sustava može smanjiti njegovu preciznost. Zbog toga je porezni sustav uvijek rezultat kompromisa između učinkovitosti, pravednosti i administrativne izvedivosti (Atkinson i Stiglitz 1980).

## Osnove teorije oporezivanja

Pitanje kako dizajnirati porezni sustav jedno je od središnjih pitanja javnih financija. Teorije oporezivanja nastoje odgovoriti na nekoliko temeljnih pitanja: tko treba plaćati poreze, koliko i na koji način. U tom kontekstu razvijene su različite teorijske perspektive koje se međusobno nadopunjuju, ali i često dolaze u sukob. U suvremenoj ekonomiji posebno se ističu tri pristupa: teorija koristi (*benefit principle*), teorija sposobnosti plaćanja (*ability-to-pay*) i teorija optimalnog oporezivanja, koja pokušava formalno modelirati kompromis između učinkovitosti i pravednosti (Stiglitz 2015; Gruber 2019).

**Teorija koristi (benefit principle)** — prema ovoj teoriji, pojedinci bi trebali plaćati poreze u skladu s koristima koje ostvaruju od javnih dobara i usluga. Drugim riječima, porezi se promatraju kao svojevrsna „cijena” javnih usluga. Ovaj pristup ima intuitivnu privlačnost jer povezuje plaćanje poreza s primljenim koristima. Primjerice, financiranje cesta putem trošarina na gorivo može se interpretirati upravo kroz ovu logiku. Međutim, u praksi se ovaj pristup suočava s ozbiljnim ograničenjima. Javna dobra su često neisključiva i ne-rivalna, što znači da je teško utvrditi

individualnu korist. Osim toga, ovaj pristup zanemaruje redistributivnu funkciju poreza, jer ne uzima u obzir razlike u ekonomskoj snazi pojedinaca (Musgrave i Musgrave 1989).

**Teorija sposobnosti plaćanja (ability-to-pay)** — za razliku od teorije koristi, ova teorija polazi od ideje da porezni teret treba raspodijeliti prema ekonomskoj snazi pojedinaca. Ova teorija predstavlja temelj suvremenih poreznih sustava, osobito u kontekstu progresivnog oporezivanja dohotka. Ključna implikacija ove teorije jest da osobe s većim dohotkom trebaju plaćati veći udio poreza. Ovaj koncept polazi od ideje **opadajuće granične korisnosti dohotka** — svaka dodatna jedinica dohotka donosi manju dodatnu korist pojedincu.

**Kako čitati graf.** Sive točke prikazuju početne dohotke siromašnijeg i bogatijeg pojedinca. Zelena točka pokazuje siromašnijeg **nakon** primljenog transfera, crvena točka bogatijeg **nakon** plaćenog poreza. Zelena vertikalna crta mjeri **dobitak korisnosti siromašnijeg**, crvena **gubitak korisnosti bogatijeg**. U vrhu grafa ispisuje se **neto promjena ukupne korisnosti društva**.

**Što isprobati.** (1) Pri umjerenjima konkavnosti ( $\alpha = 0,5$ ) već mali transfer obično daje pozitivnu neto promjenu — to je klasični argument za redistribuciju. (2) Smanjite  $\alpha$  prema 0,2 (gotovo linearna korisnost): zelena i crvena traka približno su jednake, a redistribucija gubi normativno opravdanje. (3) Povećajte  $\alpha$  prema 1,8 (snažno konkavna korisnost): mali transfer drastično povećava ukupno blagostanje, što opravdava izrazito progresivan sustav. Drugim riječima, **koliko progresivan porezni sustav „treba” biti ne ovisi samo o etičkim sudovima, nego i o pretpostavci o obliku funkcije korisnosti** — empirijskom pitanju koje teorija optimalnog oporezivanja (Mirrlees 1971; Atkinson i Stiglitz 1980) eksplicitno modelira.

To znači da siromašniji pojedinci imaju višu graničnu korisnost dohotka, dok bogatiji imaju nižu. Ako društvo želi maksimizirati ukupno blagostanje, tada redistribucija dohotka (npr. kroz poreze i transfere) može povećati ukupnu korisnost jer gubitak korisnosti kod bogatijih manji je od dobitka korisnosti kod siromašnijih (Stiglitz 2015; Gruber 2019). Ova teorija ima snažnu normativnu osnovu, ali otvara pitanja poput: koliko progresivan sustav treba biti i kako izbjeći negativne učinke na ekonomske poticaje.

**Teorija porezne incidencije** — jedan od ključnih doprinosa moderne ekonomske teorije jest analiza porezne incidencije, odnosno pitanja tko stvarno snosi teret poreza, bez obzira na to tko ga formalno plaća. Ključna poruka jest da raspodjela poreznog tereta ovisi o elastičnosti ponude i potražnje. Strana tržišta koja je manje elastična snosi veći dio poreznog opterećenja (Gruber 2019).

**Kako čitati graf.** Plava krivulja je potražnja, zelena puna ponuda, zelena isprekidana ponuda nakon poreza. Crveni okomiti odsječak je ukupni iznos poreza  $t$ . **Plavi pravokutnik** prikazuje udio poreznog tereta koji snose **kupci** (razlika  $P_c - P^*$ ), a **žuti pravokutnik** udio koji snose **prodavači** (razlika  $P^* - P_p$ ). U vrhu grafa ispisani su postotni udjeli poreznog tereta.

**Što isprobati.** (1) Postavite  $|D|$  na nisku vrijednost ( $\sim 0,3$ ), a  $S$  na visoku ( $\sim 2,0$ ): potražnja je strma, ponuda položena  $\rightarrow$  **kupci snose gotovo cijeli porez** (klasičan slučaj duhana ili goriva). (2) Obrnite:  $|D|$  visoka,  $S$  niska  $\rightarrow$  prodavači snose većinu tereta (npr. kratkoročno tržište nekretnina, gdje je ponuda neelastična). (3) Postavite obje elastičnosti na slične vrijednosti  $\rightarrow$  teret se otprilike polovi. **Pravilo:** strana tržišta koja je manje elastična ne može „pobjeći” porezu i zato snosi veći dio njegova tereta — bez obzira na to koga zakon formalno proglašava obveznikom.

**Kako čitati graf.** Crveni trokut je **mrtvi teret poreza** — društveni gubitak koji nastaje jer porez sprječava transakcije koje bi inače obostrano koristile kupcima i prodavačima. Crveni okomiti odsječak označava visinu poreza  $t$ , ljubičasti horizontalni iznos pada količine  $\Delta Q$ . U

vrhu grafa ispisuje se **rastav formule**  $DWL = \frac{1}{2} \cdot t \cdot \Delta Q$ , kao i usporedba s mrtvim teretom pri malom referentnom porezu ( $t = 4$ ).

**Što isprobati.** (1) Udvostručite  $t$  s 4 na 8: omjer pokazuje da **DWL raste približno 4 puta** — ne 2 puta. To je takozvano kvadratno skaliranje mrtvog tereta ( $DWL \propto t^2$ ) koje proizlazi iz toga što i  $t$  i  $\Delta Q$  rastu s povećanjem poreza. (2) Pri  $t = 12$  udvostručite  $t$  s 0,5 na 1,0:  $\Delta Q$  približno se udvostručuje, a s njim i mrtvi teret. (3) Postavite  $t$  na vrlo nisku vrijednost ( $\sim 0,25$ ) i povucite  $t$  do 30: trokut ostaje malen čak i pri visokom porezu — pa zato porezni sustavi rado posežu za visokim trošarinama na neelastična dobra. **Praktična poruka.** Niski porezi po širokoj osnovici stvaraju manji ukupni gubitak blagostanja od visokih poreza po uskoj osnovici — temeljni princip dizajna učinkovitog poreznog sustava.

Uz incidenciju, važan je i koncept **poreznog klina** — razlika između ukupnog troška rada za poslodavca i neto plaće radnika, odnosno udio poreza i doprinosa u ukupnom trošku rada. U tu razliku ulaze porez na dohodak, prirez te doprinosi zaposlenika i poslodavca, koji zajedno stvaraju fiskalno opterećenje rada (Šimović 2022). Suštinski, porezni klin znači da na tržištu rada ne postoji jedna „cijena rada”, već dvije: bruto nadnica (trošak rada) i neto nadnica (dohodak radnika).

**Kako čitati graf.** Plava krivulja je potražnja poslodavaca za radom, zelena puna ponuda rada (radnici), zelena isprekidana **ponuda nakon poreznog klina** — udarnik svih davanja koja terete plaću (porez na dohodak, prirez, doprinosi zaposlenika i poslodavca). Crveni okomiti odsječak je veličina klina. **Bruto nadnica** je trošak rada za poslodavca; **neto nadnica** je dohodak koji radnik odnosi kući. Ljubičasti pravokutnik prikazuje ukupni porezni prihod države (klin  $\times$  broj zaposlenih).

**Što isprobati.** (1) Pri niskoj elastičnosti ponude rada ( $L = 0,15$ , npr. radnici s niskim alternativama) i klinu od 35 %: pad zaposlenosti je malen, prihod države velik. To je razlog zašto su porezi na rad fiskalno izdašni i u zemljama s visokim opterećenjem rada. (2) Povećajte  $L$  na  $\sim 1,0$  (npr. mladi, žene s djecom, radnici blizu mirovine — skupine s više fleksibilnosti): isti klin sada uzrokuje znatno veći pad zaposlenosti i veći mrtvi teret. **Upravo zato moderna teorija optimalnog oporezivanja preporučuje niže efektivne stope na rad za skupine s elastičnijom ponudom rada.** (3) Pri  $L = 0,4$ , povucite klin s 20 % na 50 %: prihod isprva raste, ali pri vrlo visokim klinovima može se i smanjivati — radnici reagiraju smanjenjem ponude rada (najavak Lafferove logike za tržište rada). Ovaj graf konkretizira zašto je za Hrvatsku, koja ima među višim klinovima u EU, pitanje strukture poreznog opterećenja rada ključno za zaposlenost i konkurentnost (Šimović 2022).

U ekonomskom smislu, porezni klin djeluje kao distorzija tržišta rada. Poslodavci donose odluke na temelju bruto troška rada, dok radnici reagiraju na neto plaću. Kada se uvedu porezi, bruto trošak raste, a neto plaća pada, što dovodi do smanjenja zaposlenosti i količine rada u odnosu na razinu bez oporezivanja. Time porezni klin izravno generira mrtvi teret poreza (Gruber 2019; Stiglitz 2015).

## Teorija optimalnog oporezivanja

Teorija optimalnog oporezivanja razvijena je kako bi odgovorila na temeljno pitanje javnih financija: kako dizajnirati porezni sustav koji maksimizira društveno blagostanje uz minimalne distorzije u gospodarstvu (Stiglitz 2015; Gruber 2019). Za razliku od ranijih normativnih pristupa, ova teorija koristi formalne modele kako bi analizirala ponašanje pojedinaca i ograničenja s kojima se država suočava. U središtu cijelog pristupa nalazi se ključni problem: svaki porez

istovremeno redistribuirati dohodak i narušava ekonomske poticaje. Upravo zato optimalno oporezivanje nije pitanje „koliko oporezivati”, već kako rasporediti porezno opterećenje tako da gubitak blagostanja bude što manji, uz ostvarenje društvenih ciljeva.

**Definicija 0.1. Mrtvi teret poreza** je gubitak ukupnog blagostanja koji nastaje zato što porez mijenja relativne cijene i odvraća sudionike od razmjena koje bi inače bile uzajamno korisne. Formalno, ako je  $Q^*$  ravnotežna količina prije oporezivanja, a  $Q_t$  količina nakon uvođenja poreza po jedinici  $t$ , mrtvi teret je  $DWL \approx \frac{1}{2} t (Q^* - Q_t)$ . On raste s kvadratom porezne stope i s elastičnošću ponude i potražnje.

**Propozicija 0.1. Ramseyjevo pravilo.** Pri zadanom prihodu koji država treba prikupiti, mrtvi teret oporezivanja minimizira se kada se porezne stope na različita dobra postave tako da postotno smanjenje potraživane količine bude jednako za sva dobra. Posljedica: dobra s relativno **neelastičnom** potražnjom trebaju biti relativno **više** oporezivana — jer manje reagiraju na promjenu cijene, pa generiraju manji mrtvi teret po jedinici prihoda (Ramsey 1927).

Početak moderne teorije optimalnog oporezivanja vezuje se uz rad Franka Ramseya, koji je prvi formalno postavio pitanje: kako rasporediti poreze na različita dobra kako bi se minimizirao mrtvi teret uz zadane porezne prihode. Ramsey je pokazao da optimalno oporezivanje ne znači jednako oporezivanje svih dobara. Naprotiv, njegov ključni rezultat glasi: dobra s neelastičnom potražnjom trebaju biti relativno više oporezovana. Intuicija iza ovog rezultata proizlazi iz koncepta mrtvog tereta. Kada porez povećava cijenu nekog dobra, potrošači smanjuju potražnju. Ako je ta reakcija velika (elastična potražnja), dolazi do značajnog pada količine i velikog gubitka blagostanja. Ako je reakcija mala (neelastična potražnja), porez ima manji učinak na količinu i time manji mrtvi teret. Ovaj rezultat ima jasne praktične implikacije — upravo zato se u stvarnim poreznim sustavima često primjenjuju visoke trošarine na proizvode poput goriva ili duhana, čija je potražnja relativno neelastična.

**Kako čitati graf.** Plava krivulja je potražnja, zelena puna ponuda, zelena isprekidana ponuda nakon poreza. Crveni trokut je **mrtvi teret** (gubitak blagostanja), a svjetlo plavi pravokutnik **porezni prihod** države. Sive točke označavaju početnu ravnotežu ( $Q^*$ ,  $P^*$ ); crvene točke ravnotežu nakon poreza.

**Što isprobati.** (1) Postavite  $||$  na nisku vrijednost ( $\sim 0,3$ ): potražnja je strma (neelastična), količina jedva pada, crveni trokut vrlo je malen, a porezni prihod velik. (2) Povucite  $||$  na  $\sim 2,0$ : potražnja je položena (elastična), količina se znatno smanjuje, crveni trokut naglo raste, a prihod opada. (3) Pri istoj  $||$ , udvostručite porez  $t$ : mrtvi teret raste **približno s kvadratom poreza** — klasični rezultat koji opravdava niske, široke porezne osnovice. Upravo iz ovog odnosa proizlazi **Ramseyjevo pravilo**: ako su društveni gubici od oporezivanja proporcionalni elastičnosti, optimalno je relativno više oporezovati dobra s neelastičnom potražnjom (npr. gorivo, duhan), a manje ona s elastičnom potražnjom (npr. luksuzna dobra široke supstitucije).

Međutim, Ramseyjev model ima važno ograničenje: on potpuno zanemaruje pitanje pravednosti, jer ne uzima u obzir tko snosi porezni teret.

**Mirrleesov model** (Mirrlees 1971) — dok je Ramsey analizirao oporezivanje dobara, James Mirrlees proširio je teoriju na područje oporezivanja dohotka, uvodeći problem asimetričnih informacija. Temeljna ideja jest da država želi oporezivati pojedince prema njihovoj sposobnosti, ali ne može izravno promatrati tu sposobnost. Ono što država vidi jest ostvareni dohodak, koji ovisi i o produktivnosti i o uloženom radu. Time nastaje ključni problem: porezni sustav mora biti dizajniran tako da ne destimulira rad, a istovremeno omogućuje redistribuciju. Mirrlees pokazuje da optimalne porezne stope ne smiju biti previsoke jer smanjuju poticaje za rad, ali ne smiju biti ni preniske jer tada redistribucija izostaje. Optimalno rješenje ovisi o elastičnosti

ponude rada i društvenim preferencijama prema nejednakosti. Porezi na rad stvaraju distorzije kroz dva kanala: *supstitucijski učinak* (manje rada zbog niže neto nadnice) i *dohodovni učinak* (više rada kako bi se nadoknadio gubitak dohotka). Upravo ravnoteža između ta dva efekta određuje optimalnu razinu oporezivanja.

**Kako čitati graf.** Vodoravna os je dokolica  $C$ , okomita potrošnja  $C$ . Zelena puna linija je proračunsko ograničenje **bez poreza** ( $C = w \cdot (T - )$ ), zelena isprekidana **s porezom na rad** — porez smanjuje nagib jer svaki sat rada donosi manje neto potrošnje. Plava puna krivulja je krivulja indiferencije kroz početni optimum **A**, crvena isprekidana kroz konačni optimum **C**. Ljubičasta točka **B** je hipotetski „kompenzirani” optimum — ono što bi pojedinac izabrao pri novoj nadnici da je istovremeno dobio dohodovnu kompenzaciju koja ga vraća na izvornu razinu korisnosti.

**Slutskyjeva dekompozicija.** Pomak  $A \rightarrow B$  (ljubičasta strelica) izolira **supstitucijski učinak**: niža neto nadnica čini sat rada manje vrijednim, pa pojedinac zamjenjuje rad dokolicom ( $\Delta$  raste). Pomak  $B \rightarrow C$  (žuta strelica) je **dohodovni učinak**: porez osiromašuje pojedinca, a ako je dokolica „normalno dobro”, siromašniji pojedinac troši **manje** dokolice — odnosno radi **više** kako bi nadoknadio izgubljeni dohodak. Smjer učinka poreza na zaposlenost ovisi o tome **koji od ova dva učinka prevladava**.

**Što isprobati.** (1) Pri  $\epsilon = 1,0$  (Cobb–Douglasova korisnost) supstitucijski i dohodovni učinak točno se poništavaju — broj sati rada **uopće se ne mijenja** s porezom ( $\Delta = 0$ ). To je referentni neutralni slučaj. (2) Povećajte  $\epsilon$  na  $\sim 1,8$  (potrošnja i dokolica lako se zamjenjuju): supstitucijski učinak nadjačava, broj sati rada **opada** s porezom — standardni argument protiv visokih marginalnih stopa. (3) Smanjite  $\epsilon$  na  $\sim 0,3$  (potrošač snažno preferira određeni omjer dokolice i potrošnje): dohodovni učinak nadjačava, broj sati rada zapravo **raste** — empirijska pojava poznata kao **unazad savijena krivulja ponude rada** koju spominje sljedeći odlomak. **Praktična poruka.** Kada Mirrleesov model kaže da „optimalna porezna stopa ovisi o ravnoteži supstitucijskog i dohodovnog učinka”, on misli točno na ovu napetost. Smjer i veličina te ravnoteže empirijski je pitanje, što je razlog zašto i danas ne postoji konsenzus o optimalnoj progresivnosti poreza na rad.

Zbog interakcije ova dva učinka, krivulja ponude rada može imati specifičan oblik — pri višim razinama nadnice može prevladati dohodovni učinak te pojedinci biraju više dokolice, što rezultira tzv. **unazad savijenom krivuljom ponude rada**. Jedan od važnih zaključaka Mirrleesove teorije jest da optimalni porezni sustav ne mora imati ekstremno visoke stope za najbogatije. Razlog je taj što visoke stope mogu značajno smanjiti ekonomske poticaje upravo kod onih koji generiraju najveći dio dohotka.

**Kako čitati graf.** Vodoravna os je sadašnja potrošnja  $C$ , okomita buduća potrošnja  $C$ . Zelena puna linija je proračunska linija **bez poreza**, zelena isprekidana **s porezom na prinos** — ona se zakreće oko točke darivanja  $Y$  jer porez smanjuje neto kamatnu stopu. Plava puna krivulja je krivulja indiferencije kroz početni optimum, crvena isprekidana kroz novi optimum. Plava točka je optimum bez poreza, crvena s porezom. U vrhu se ispisuje **promjena štednje** ( $s = Y - C$ ).

**Što isprobati.** (1) Pri  $\epsilon = 1,0$  (logaritamska korisnost — supstitucijski i dohodovni učinak približno se poništavaju) i poreznoj stopi od 25 %: optimum se neznatno mijenja, odnosno štednja ostaje gotovo ista. (2) Povećajte  $\epsilon$  na  $\sim 1,8$  (potrošač spreman lako supstituirati potrošnju kroz vrijeme): povećanje poreza značajno smanjuje štednju — supstitucijski učinak nadjačava dohodovni. Ovo je teorijski temelj argumenata Atkinsona i Stiglitz protiv visokih poreza na kapital u sustavima s razvijenim porezom na dohodak. (3) Smanjite  $\epsilon$  na  $\sim 0,3$  (potrošač snažno preferira ravnomjernu potrošnju): porez smanjuje neto prinos, ali pojedinac pojačava štednju kako bi održao buduću razinu potrošnje — dohodovni učinak nadjačava. **Praktična poruka.** Smjer učinka

oporezivanja kapitala na štednju nije jednoznačan; ovisi o **elastičnosti intertemporalne supstitucije** — empirijskom parametru koji teorija optimalnog oporezivanja (Atkinson i Stiglitz 1980) pokušava izmjeriti, ali oko čije vrijednosti i danas ne postoji znanstveni konsenzus.

**Atkinson–Stiglitz teorem** (Atkinson i Stiglitz 1980) — Atkinson i Stiglitz analizirali su pitanje treba li različite vrste potrošnje oporezivati različitim stopama. Njihov ključni rezultat glasi: ako je porez na dohodak optimalno dizajniran, tada diferencirano oporezivanje potrošnje nije potrebno. Drugim riječima, nema potrebe dodatno oporezivati određene proizvode višim ili nižim stopama ako se redistribucija već učinkovito provodi kroz porez na dohodak. Ovaj rezultat ima važne implikacije za dizajn sustava PDV-a. Teorijski, optimalan sustav bi imao jedinstvenu stopu PDV-a, bez izuzetaka. Međutim, u praksi gotovo sve zemlje koriste snižene stope za osnovna dobra, što pokazuje da politički i socijalni ciljevi često nadjačavaju teorijsku optimalnost.

**Progresivno oporezivanje i teorija žrtve** — progresivno oporezivanje podrazumijeva sustav u kojem prosječna porezna stopa raste s razinom dohotka. Temeljna ekonomska logika takvog sustava proizlazi iz ideje opadajuće granične korisnosti dohotka. Na toj osnovi razvijena je teorija žrtve, koja pokušava normativno opravdati raspodjelu poreznog tereta. Postoje tri varijante: jednaka apsolutna žrtva (svi porezni obveznici trebaju izgubiti isti iznos korisnosti), jednaka proporcionalna žrtva (svi gube isti udio ukupne korisnosti) i jednaka granična žrtva (marginalna žrtva treba biti jednaka za sve). Upravo posljednja varijanta vodi do zaključka da je optimalno progresivno oporezivanje, jer se redistribucijom dohotka izjednačavaju granične korisnosti među pojedincima (Musgrave i Musgrave 1989). Međutim, suvremena teorija naglašava kompromis: iako progresivnost povećava pravednost, ona može stvoriti distorzije u ponašanju (npr. smanjiti radne poticaje), pa optimalna razina progresivnosti ovisi o ravnoteži između efikasnosti i jednakosti (Saez 2001).

**Lafferova krivulja** — iako nije dio formalne teorije optimalnog oporezivanja u užem smislu, Lafferova krivulja često se koristi kao intuitivni alat za razumijevanje odnosa između poreznih stopa i poreznih prihoda.

**Kako čitati graf.** Plava krivulja je Lafferova krivulja: porezni prihod kao funkcija stope. Crna točka označava **vrh prihoda** ( $t^*$ ) — stopu pri kojoj država ostvaruje najveći mogući prihod. Točka koja se kreće s vašim klizačem zelena je ako se nalazite na **rastućem** dijelu krivulje (dizanje stope povećava prihod) ili crvena ako ste na **padajućem** dijelu (dizanje stope smanjuje prihod jer porezna osnovica reagira jače nego što stopa raste).

**Ključni rezultat.** Pri konstantnoj elastičnosti porezne osnovice  $\epsilon$ , vrh se nalazi pri  $t^* = 1 / (1 + \epsilon)$ . Ova jednostavna formula objašnjava cijelu raspravu o Lafferovoj krivulji: ne postoji „univerzalni” Lafferov vrh — njegova lokacija ovisi isključivo o tome koliko porezna osnovica reagira na promjene stope.

**Što isprobati.** (1) Pri  $\epsilon = 0,2$  (neelastična osnovica, npr. radnici s ograničenim alternativama, tržišta s malo evazije): vrh je na  $t^* = 83\%$ . Sve realistične stope nalaze se na rastućem dijelu. (2) Pri  $\epsilon = 0,5$  (umjerena reakcija — empirijski najčešća procjena za rad u razvijenim zemljama): vrh je na  $t^* = 67\%$ . Stope iznad 65–70 % postaju kontraproduktivne. (3) Pri  $\epsilon = 1,5$  (visoka elastičnost — npr. dohodak najbogatijih, internacionalno mobilan kapital, tržišta s razvijenom evazijom): vrh pada na  $t^* = 40\%$ . Visoke marginalne stope na takve osnovice mogu zapravo smanjiti prihode. **Praktična poruka.** Politička debata o tome je li određena zemlja „prešla Lafferov vrh” jest, na kraju krajeva, debata o **empirijskoj veličini** — koja se razlikuje među zemljama, među vrstama poreza, pa čak i među dohodovnim skupinama. Lafferova krivulja nije politički argument, nego okvir za tu debatu.

Ovaj koncept pokazuje da porezni prihodi ne rastu linearno s poreznom stopom. Pri vrlo visokim stopama dolazi do smanjenja ekonomske aktivnosti i porezne osnovice, što može smanjiti

ukupne prihode. Njegova ključna poruka uklapa se u teoriju optimalnog oporezivanja: ponašanje poreznih obveznika ključno je za dizajn porezne politike.

## Vrste poreznih sustava

Porezni sustavi u suvremenim ekonomijama mogu se klasificirati na različite načine, no jedna od najvažnijih podjela temelji se na pitanju što se zapravo oporezuje. Porezni sustavi razlikuju se prema svojoj poreznoj osnovici, odnosno prema tome obuhvaćaju li prije svega dohodak, potrošnju ili imovinu. U tom smislu najčešće razlikujemo dohodovno orijentirane, potrošno orijentirane i imovinski orijentirane porezne sustave (Gruber 2019; Stiglitz 2015). Važno je naglasiti da u praksi gotovo nijedna zemlja ne koristi isključivo jedan tip poreznog sustava — stvarni porezni sustavi predstavljaju kombinaciju različitih oblika oporezivanja, pri čemu se razlikuju u naglascima i strukturi.

**Dohodovno orijentirani porezni sustavi** temelje se na oporezivanju dohotka pojedinaca i dobiti poduzeća. U središtu ovog pristupa nalazi se ideja da porezna obveza treba odražavati ekonomsku snagu pojedinca, odnosno njegovu sposobnost plaćanja poreza. Jedna od najvažnijih karakteristika dohodovnog oporezivanja jest progresivnost, čime se ostvaruje redistributivna funkcija poreza (Musgrave i Musgrave 1989). Prednost ovog sustava leži upravo u njegovoj sposobnosti da doprinese smanjenju nejednakosti. Međutim, visoko oporezivanje dohotka može utjecati na poticaje za rad, obrazovanje i poduzetništvo, osobito ako su marginalne porezne stope visoke. U tom smislu, dizajn poreza na dohodak često uključuje kompromis između pravednosti i učinkovitosti, što je jedno od središnjih pitanja teorije optimalnog oporezivanja (Mirrlees 1971).

**Potrošno orijentirani porezni sustavi** temelje se na oporezivanju potrošnje, a ne stvaranja dohotka. Najvažniji oblik ovog tipa oporezivanja je porez na dodanu vrijednost (PDV), uz različite oblike trošarina. Osnovna ideja jest da se porez plaća kada se dohodak troši, a ne kada se ostvaruje. Time se izbjegava oporezivanje štednje, što može imati pozitivan učinak na investicije i gospodarski rast (Atkinson i Stiglitz 1980). Jedna od ključnih prednosti ovog sustava jest njegova administrativna učinkovitost i stabilnost prihoda. Međutim, potrošni porezi imaju i važan nedostatak — budući da kućanstva s nižim dohotkom troše veći dio svog dohotka, ovi porezi često imaju regresivan učinak.

**Imovinski orijentirani porezni sustavi** temelje se na oporezivanju vlasništva nad različitim oblicima kapitala. Imovinski porezi uključuju poreze na nekretnine, nasljedstva, darove i financijsku imovinu. Za razliku od poreza na dohodak i potrošnju, imovinski porezi često imaju manji udio u ukupnim poreznim prihodima, ali imaju specifične prednosti. Jedna od ključnih prednosti jest ta da relativno manje narušavaju ekonomske odluke, osobito kada se radi o nepokretnoj imovini (Stiglitz 2015). Osim toga, imovinski porezi mogu igrati važnu ulogu u smanjenju dugoročnih nejednakosti. Unatoč tim prednostima, imovinski porezi često su politički nepopularni, što ograničava njihovu primjenu.

## Porezni sustavi u svijetu

Porezni sustavi u svijetu razlikuju se znatno, ne samo po visini poreznog opterećenja, nego i po svojoj strukturi, načinu prikupljanja prihoda, administrativnoj složenosti i društvenim ciljevima koje nastoje ostvariti. Te razlike nisu slučajne — one odražavaju povijesni razvoj pojedine zemlje, institucionalni kapacitet države, političke preferencije građana, razinu gospodarskog razvoja i dominantne ideje o tome kolika bi trebala biti uloga države u gospodarstvu. Već klasična

literatura javnih financija pokazuje da ne postoji jedinstven optimalan porezni sustav koji bi se mogao jednostavno preslikati iz jedne zemlje u drugu (Tanzi 2011). U osnovi, svaka država kombinira različite vrste poreza kako bi financirala javnu potrošnju, ali i kako bi utjecala na raspodjelu dohotka, štednju, investicije, potrošnju i ponudu rada.

**Anglo-saksonski model** (SAD, UK, Kanada, Australija) — u ovim zemljama porezni sustavi tradicionalno su više usmjereni na relativno niže ukupno porezno opterećenje i veći oslonac na tržišne mehanizme. Porezi na dohodak obično su progresivni, ali su stope u pravilu umjerenije nego u sjevernoj i kontinentalnoj Europi. Porezi na potrošnju, osobito opći porezi tipa PDV-a, često su niži nego u europskim državama blagostanja, a socijalni doprinosi imaju manju ulogu. Takav model odražava političku i ekonomsku tradiciju u kojoj se veći naglasak stavlja na individualnu odgovornost, tržišne poticaje i ograničeniju ulogu države u redistribuciji. Prednost takvog sustava često se vidi u većoj fleksibilnosti tržišta rada, jednostavnijem poreznom opterećenju rada i kapitala te snažnijim poticajima za poduzetništvo, rad i investicije (Barro 1990). S druge strane, slabija redistribucijska snaga poreznog sustava može dovesti do izraženijih dohodovnih nejednakosti.

**Kontinentalno-europski model** (Njemačka, Francuska, Belgija, Austrija) — ove su zemlje razvile porezne sustave koji nastoje kombinirati ekonomsku učinkovitost i socijalnu sigurnost, ali uz znatno veći oslonac na socijalne doprinose i oporezivanje rada. U tim sustavima relativno su visoki porezi na dohodak, a još važniju ulogu imaju doprinosi za mirovinsko, zdravstveno i druga socijalna osiguranja. Prednost takvog modela leži u njegovoj sposobnosti da stabilno financira širok raspon javnih usluga i socijalnih programa. Međutim, upravo zbog visokog opterećenja rada, ti sustavi često stvaraju visok **porezni klin**, koji može negativno djelovati na zaposlenost, osobito slabije kvalificiranih radnika, te smanjivati poticaje za formalno zapošljavanje (Alesina i Perotti 1995).

**Nordijski model** (Švedska, Danska, Norveška, Finska) — nordijske zemlje karakterizira vrlo visoko ukupno porezno opterećenje, široka porezna baza, snažna progresivnost u oporezivanju dohotka, ali i značajan oslonac na poreze na potrošnju, osobito PDV. Njegova specifičnost nije samo u visini poreza, nego u kombinaciji visokih poreza, kvalitetnih javnih usluga, snažnih institucija, niske razine korupcije i visokog povjerenja građana u državu. Upravo zato visoki porezi u tim zemljama imaju veću političku legitimnost nego što bi je imali u zemljama sa slabijim institucijama (Tanzi 2011). Građani ih lakše prihvaćaju jer imaju osjećaj da za svoj porezni teret dobivaju kvalitetno obrazovanje, zdravstvo, infrastrukturu i socijalnu sigurnost.

**Sustavi zemalja u razvoju** — u mnogim zemljama u razvoju porezni sustavi izgledaju bitno drukčije od onih u razvijenim državama. Zbog slabijih administrativnih kapaciteta, velike neformalne ekonomije i slabije evidencije prihoda i imovine, te se zemlje češće oslanjaju na poreze na potrošnju, trošarine i carine koji su tehnički lakši za prikupljanje. PDV se u tom smislu pokazao kao posebno važan instrument modernizacije poreznih sustava u mnogim zemljama jer omogućuje relativno stabilne prihode i lakšu kontrolu kroz lanac transakcija. No oslanjanje na potrošne poreze ima i svoju cijenu, budući da su oni često regresivniji od progresivnog poreza na dohodak (Tanzi 2011).

**Flat tax sustavi** (Estonija, Latvija, Litva, Slovačka u određenim razdobljima) — posebnu skupinu čine zemlje koje su eksperimentirale s jedinstvenom stopom poreza na dohodak. Osnovna ideja jest da se različite razine dohotka oporezuju jednom stopom, uz eventualno postojanje osobnog odbitka ili neoporezivog minimuma. Zagovornici takvog sustava ističu njegovu jednostavnost, niže administrativne troškove, veću transparentnost i snažnije poticaje za rad i investicije. S druge strane, kritičari naglašavaju da flat tax ima ograničenu redistribucijsku moć i da slabije pridonosi smanjenju nejednakosti (Alesina i Perotti 1995).

Razlike među poreznim sustavima ne mogu se objasniti samo ekonomskim razlozima — jednako su važni kvaliteta institucija i povjerenje građana u državu, političke preferencije, administrativni kapacitet i razina razvoja. Porezni sustav koji dobro funkcionira u jednoj zemlji ne mora nužno biti uspješan u drugoj ako se razlikuju kvaliteta države, tržišne institucije, razina razvoja i politička očekivanja građana.

Porezni sustav	Glavne prednosti	Glavni nedostaci
Anglo-saksonski	Niže opterećenje; snažniji poticaji za rad i ulaganja; veća fleksibilnost tržišta rada	Slabija redistribucija; veća nejednakost; veća ovisnost o privatnim uslugama
Kontinentalno-europski	Stabilno financiranje socijalne zaštite; snažnija socijalna zaštita	Visok porezni klin; veći trošak rada; mogući negativni učinci na zaposlenost
Nordijski	Visoki i stabilni prihodi; kvalitetne javne usluge; uspješno spajanje jednakosti i učinkovitosti	Zahtijeva snažne institucije i visoko povjerenje; visoko ukupno opterećenje
Zemlje u razvoju (potrošni)	Lakša administracija; stabilniji prihodi	Regresivniji učinci; slabija redistribucija; manji obuhvat oporezivanja
Flat tax	Jednostavnost; transparentnost; niži administrativni troškovi	Ograničena progresivnost; slabija redistribucijska funkcija
S osloncem na potrošnju	Šira baza; manji udar na štednju i ulaganja	Regresivnost; veće opterećenje kućanstava s nižim dohotkom
S progresivnim porezima na dohodak	Veća redistribucijska snaga; veći doprinos vertikalnoj pravednosti	Veći rizik izbjegavanja poreza; složenija administracija

## **Porezni sustavi u Europskoj uniji i Hrvatskoj**

### **Porezni sustavi u Europskoj uniji**

Porezni sustav Europske unije specifičan je po tome što ne postoji jedinstveni „europski porezni sustav” u klasičnom smislu. Porezna suverenost i dalje je primarno u nadležnosti država članica, što znači da svaka država samostalno određuje porezne stope, osnovice i strukturu poreznog sustava. Ipak, zbog duboke ekonomske integracije i jedinstvenog tržišta, razvijen je niz pravila i mehanizama kojima se osigurava koordinacija i djelomična harmonizacija poreznih politika (Gruber 2019).

Ova kombinacija nacionalne autonomije i europske koordinacije proizlazi iz potrebe da se izbjegnu porezne prepreke slobodnom kretanju robe, usluga, kapitala i rada. Porezni sustavi država članica moraju biti kompatibilni s funkcioniranjem jedinstvenog tržišta, ali istovremeno zadržavaju dovoljno fleksibilnosti da odražavaju nacionalne specifičnosti.

Najviši stupanj harmonizacije postignut je u području neizravnih poreza, osobito kod poreza na dodanu vrijednost (PDV-a) i trošarina. EU direktive definiraju osnovna pravila PDV sustava, uključujući minimalne standardne stope, način obračuna i oporezivanje prekograničnih transakcija. Primjerice, države članice moraju imati standardnu stopu PDV-a od najmanje 15 %, iako

stvarne stope često prelaze tu razinu. PDV je ključan ne samo kao nacionalni prihod, već i kao izvor vlastitih sredstava proračuna EU-a.

Slično vrijedi i za trošarine, koje su harmonizirane kako bi se spriječile distorzije u trgovini određenim proizvodima, poput alkohola, duhana i energenata. Time se osigurava da razlike u oporezivanju ne potiču prekomjernu prekograničnu kupnju ili narušavaju tržišno natjecanje.

Za razliku od neizravnih poreza, izravni porezi – poput poreza na dohodak i poreza na dobit – u znatno su manjoj mjeri harmonizirani. Države članice zadržavaju visoku razinu autonomije u njihovom oblikovanju, što dovodi do značajnih razlika među zemljama. Ipak, EU kroz različite inicijative nastoji smanjiti negativne učinke porezne konkurencije i spriječiti eroziju porezne osnove i premještanje dobiti (BEPS). U tom kontekstu važnu ulogu imaju direktive o oporezivanju multinacionalnih kompanija, razmjeni poreznih informacija i minimalnom oporezivanju dobiti.

Struktura poreznih prihoda u EU pokazuje određene zajedničke karakteristike. U prosjeku, najveći dio prihoda dolazi od oporezivanja rada, uključujući poreze na dohodak i socijalne doprinose. Slijede porezi na potrošnju, dok porezi na imovinu imaju relativno manji udio. Ovakva struktura povezana je s modelom socijalne države, u kojem država osigurava širok spektar javnih usluga i socijalnih transfera.

Međutim, među državama članicama postoje značajne razlike. Neke zemlje, poput nordijskih, imaju visoke poreze i snažnu redistributivnu funkciju, dok druge primjenjuju niže porezne stope i veći naglasak stavljaju na poticanje investicija i konkurentnosti. Unatoč tim razlikama, dugoročni trendovi ukazuju na postupnu konvergenciju poreznih sustava, potaknutu integracijom tržišta i zajedničkim pravilima.

## Osnove poreznog sustava u Hrvatskoj

Porezni sustav Republike Hrvatske razvijen je u okviru tranzicije prema tržišnom gospodarstvu te je tijekom procesa pristupanja Europskoj uniji značajno usklađen s europskim pravilima. Danas predstavlja mješoviti porezni sustav, u kojem su zastupljeni porezi na dohodak, potrošnju i imovinu, ali s jasno izraženim naglaskom na određene izvore prihoda.

Jedno od najvažnijih obilježja hrvatskog sustava jest snažna uloga poreza na potrošnju, prije svega poreza na dodanu vrijednost (PDV-a). Standardna stopa PDV-a u Hrvatskoj iznosi 25 %, što je među najvišim stopama u Europskoj uniji. Uz standardnu stopu, primjenjuju se i snižene stope: 13 % (npr. na određene prehrambene proizvode, usluge u turizmu, energente) i 5 % (npr. na osnovne prehrambene proizvode, lijekove, knjige i novine). PDV je ključni izvor javnih prihoda, a njegova važnost proizlazi iz široke porezne osnove i relativno učinkovite naplate.

PDV u Hrvatskoj generira između 12 i 13 % BDP-a godišnje, što je više od ukupnih prihoda od poreza na dohodak i poreza na dobit zajedno. Drugim riječima, više od svakog trećeg eura javnih prihoda dolazi iz potrošnje, a ne iz rada ili kapitala — što odražava izrazit oslonac sustava na neizravne poreze.

Uz PDV, važan dio sustava čine i trošarine, koje se primjenjuju na energente (gorivo, plin, električnu energiju), duhanske proizvode te alkohol i alkoholna pića. Ovi porezi imaju dvostruku funkciju: fiskalnu, jer generiraju značajne prihode, i korektivnu, jer utječu na smanjenje potrošnje proizvoda koji imaju negativne učinke na zdravlje ili okoliš.

U području oporezivanja rada, Hrvatska primjenjuje porez na dohodak koji ima obilježja progresivnog sustava. Trenutno se primjenjuju dvije osnovne porezne stope: 20 % na niže razine dohotka i 30 % na više razine dohotka. Osim toga, jedinice lokalne samouprave mogu propisati lokalni prirez, koji dodatno povećava efektivno porezno opterećenje. Porez na dohodak uključuje

i osobni odbitak, čime se smanjuje porezno opterećenje nižih dohodaka i povećava progresivnost sustava.

Međutim, ukupno opterećenje rada u Hrvatskoj ne proizlazi samo iz poreza na dohodak, već i iz socijalnih doprinosa, koji čine značajan dio troška rada. Najvažniji doprinosi uključuju mirovinsko osiguranje (20 % bruto plaće: 15 % za prvi stup i 5 % za drugi stup) i zdravstveno osiguranje (16,5 % bruto plaće, plaća poslodavac). Zbog kombinacije poreza na dohodak i doprinosa, ukupni porezni klin na rad relativno je visok, što može utjecati na ponudu rada i konkurentnost gospodarstva (Šimović 2022).

Porezna reforma iz 2024. godine smanjila je opću stopu poreza na dohodak s 30 % na 23 % i ukinula prirez kao zaseban porez, integrirajući ga u opću stopu. Cilj je bio rasteretiti rad i pojednostaviti sustav, ali kritičari su upozorili da se istodobno smanjuje fiskalni prostor za lokalne jedinice koje su o prirezu ovisile. Reforma ilustrira tipičan kompromis između cilja smanjenja poreznog klina i cilja očuvanja prihoda jedinica lokalne samouprave.

Porez na dobit u Hrvatskoj ima proporcionalnu strukturu i relativno konkurentne stope: 10 % za male poduzetnike (do određenog praga prihoda) i 18 % za veće poduzetnike. Ovakva struktura osmišljena je kako bi se potaknulo poduzetništvo i investicije, osobito u malim i srednjim poduzećima. Uz to, postoje i različite porezne olakšice i poticaji, primjerice za ulaganja, istraživanje i razvoj te zapošljavanje.

Za razliku od poreza na rad i potrošnju, oporezivanje imovine u Hrvatskoj relativno je slabo razvijeno. Ne postoji klasični godišnji porez na nekretnine u punom smislu, već se primjenjuju porez na promet nekretnina (3 % vrijednosti) te lokalni porezi i komunalne naknade. Zbog toga porezi na imovinu imaju relativno mali udio u ukupnim poreznim prihodima, što Hrvatsku razlikuje od nekih razvijenijih zemalja u kojima je ovaj oblik oporezivanja značajniji.

Pretpostavite radnika s bruto plaćom od 1.500 € mjesečno. Izračunajte: (a) iznos doprinosa za mirovinsko (20 %) i zdravstveno osiguranje (16,5 %); (b) bruto trošak rada za poslodavca; (c) neto plaću nakon poreza na dohodak (23 %, uz osobni odbitak od 600 €). Koliki je ukupni porezni klin kao postotak bruto troška rada? Usporedite s prosjekom EU od ~38 %.



# 14. Kako se donose pametne (ili ne baš) odluke?

## Analiza javnih politika i institucionalni dizajn

Donošenje javnih politika jedno je od najzahtjevnijih područja ekonomske analize i političkog odlučivanja. Za razliku od privatnog sektora, gdje su ciljevi relativno jasno definirani – primjerice kroz maksimizaciju profita, povećanje tržišnog udjela ili rast vrijednosti poduzeća – javni sektor djeluje u okruženju u kojem ciljevi nisu ni jednoznačni ni međusobno usklađeni. Upravo ta složenost čini javne politike posebnom kategorijom ekonomskog odlučivanja.

U javnom sektoru gotovo svaka odluka uključuje istodobno vaganje više kriterija. S jedne strane, postoji zahtjev za učinkovitošću, odnosno postizanjem što većih rezultata uz ograničene resurse. S druge strane, javlja se pitanje pravednosti, odnosno načina na koji se troškovi i koristi raspodjeljuju među građanima. Istodobno, kreatori politika moraju voditi računa o makroekonomskoj stabilnosti, posebno u kontekstu fiskalne održivosti i otpornosti na krize. Konačno, svaka politika mora biti i politički prihvatljiva, jer bez minimalne razine društvene i političke podrške njezina provedba nije moguća.

Ova višedimenzionalnost znači da u javnim politikama ne postoji jednostavno „optimalno rješenje”. Ono što je s ekonomskog aspekta učinkovito može biti politički neprovedivo, dok ono što je politički popularno može generirati značajne dugoročne troškove. Upravo zbog toga donošenje javnih odluka zahtijeva integraciju ekonomske analize, institucionalnog razumijevanja i političke realnosti.

## Cost-benefit analiza u javnom sektoru

**Cost-benefit analiza** (CBA) predstavlja jedan od najvažnijih analitičkih alata u javnim financijama i politikama. Riječ je o sustavnom postupku kojim se procjenjuju ukupne društvene koristi i troškovi neke javne politike, projekta ili investicije, s ciljem donošenja racionalnih i informiranih odluka. Za razliku od privatnog sektora, gdje je kriterij uspješnosti najčešće profit, u javnom sektoru ključni je kriterij društvena dobrobit. Upravo zato CBA omogućuje usporedbu različitih politika na temelju njihova neto doprinosa društvu.

### Zašto je cost-benefit analiza važna?

U javnom sektoru temeljni je problem ekonomske politike činjenica da su resursi ograničeni, dok su potrebe društva gotovo neograničene. Vlade se svakodnevno suočavaju s izborima između konkurentnih projekata i politika: ulagati u zdravstveni sustav ili prometnu infrastrukturu, povećati socijalne transfere ili smanjiti porezno opterećenje, financirati energetska tranziciju ili obrazovnu reformu. U takvom okruženju CBA služi kao ključni analitički okvir koji omogućuje

#### 14. Kako se donose pametne (ili ne baš) odluke?

da se ti izbori donose na temelju sustavne procjene njihovih ukupnih društvenih učinaka, a ne isključivo na temelju političkih preferencija ili kratkoročnih fiskalnih ograničenja.

Osnovna vrijednost CBA proizlazi iz njezine sposobnosti da poveže ekonomsku teoriju s konkretnim javnim odlukama. Dok tržište u privatnom sektoru koristi profit kao kriterij učinkovitosti, javni sektor nema tako jasan signal. Upravo zato CBA uvodi koncept društvene dobrobiti kao kriterija odlučivanja, nastojeći kvantificirati i usporediti sve relevantne koristi i troškove neke politike, uključujući i one koji nisu obuhvaćeni tržišnim cijenama. Time se omogućuje racionalnija alokacija javnih sredstava, odnosno usmjeravanje resursa prema projektima koji generiraju najveći neto doprinos društvu (Boardman i ostali 2018).

Važna dimenzija CBA jest i njezina uloga u povećanju transparentnosti i odgovornosti javnog sektora. Budući da zahtijeva eksplicitno navođenje pretpostavki, metoda i procjena, CBA smanjuje prostor za proizvoljne odluke i olakšava javnu kontrolu nad procesom donošenja politika. U tom smislu ona djeluje kao svojevrsni „disciplinski mehanizam” za donositelje odluka, jer ih prisiljava da jasno obrazlože zašto je određeni projekt društveno opravdan. Kako naglašava britanski Green Book, kvalitetna evaluacija javnih projekata mora biti utemeljena na sustavnom razmatranju svih relevantnih opcija i njihovih posljedica, uz naglasak na dugoročne učinke i neizvjesnost (HM Treasury 2022).

Osim toga, CBA može smanjiti utjecaj političkog populizma i proračunsko-političkih ciklusa. Politički akteri često imaju poticaj donositi odluke koje donose kratkoročne koristi biračima, ali stvaraju dugoročne troškove za društvo. Sustavna primjena CBA pomaže identificirati takve situacije jer uključuje vremensku dimenziju i diskontiranje budućih učinaka. Time se omogućuje bolja ravnoteža između kratkoročnih političkih ciljeva i dugoročne održivosti javnih financija.

Posebno je važno naglasiti da CBA proširuje fokus analize izvan uskog okvira proračunskih troškova. Javne odluke često imaju značajne neizravne i eksternalijske učinke koji nisu vidljivi u fiskalnim pokazateljima. Primjerice, izgradnja autoceste predstavlja velik izdatak za državni proračun, ali istodobno može donijeti znatne koristi u obliku smanjenja vremena putovanja, povećanja sigurnosti, razvoja regionalnih tržišta rada i rasta produktivnosti. Upravo uključivanjem takvih učinaka CBA omogućuje cjelovitiju procjenu stvarne vrijednosti javnih projekata.

Konačno, važnost CBA proizlazi i iz njezine uloge u standardizaciji procesa donošenja odluka. U mnogim zemljama razvijeni su formalni okviri i smjernice za njezinu primjenu, čime se osigurava konzistentnost i usporedivost između različitih projekata i sektora. Time CBA postaje ne samo analitički alat, nego i sastavni dio institucionalnog okvira upravljanja javnim financijama.

#### Koraci u provedbi cost-benefit analize

Provedba CBA predstavlja strukturiran i metodološki zahtjevan proces koji omogućuje sustavno vrednovanje javnih projekata i politika. Iako se osnovna logika analize – usporedba ukupnih koristi i troškova – čini jednostavnom, njezina primjena u praksi zahtijeva niz pažljivo definiranih koraka koji osiguravaju konzistentnost, transparentnost i analitičku rigoroznost. Suvremeni standardi, poput britanskog Green Booka, naglašavaju da kvaliteta odluke izravno ovisi o kvaliteti svakog pojedinog koraka u ovom procesu (HM Treasury 2022).

**Prvi korak** odnosi se na jasno definiranje projekta i relevantnih alternativa. Svaka CBA mora započeti preciznim određivanjem cilja javne politike i identifikacijom različitih opcija za njegovo ostvarenje. Ključno je uključiti i tzv. „do nothing” scenarij, odnosno situaciju u kojoj se projekt ne provodi, jer on služi kao referentna točka za procjenu stvarnih učinaka intervencije. Primjerice, u zdravstvu izbor ne mora biti samo između izgradnje nove bolnice i statusa quo, već može uključivati i opciju modernizacije postojećih kapaciteta ili jačanja primarne zdravstvene zaštite (Boardman i ostali 2018).

**Drugi korak** obuhvaća identifikaciju svih relevantnih troškova i koristi. U ovoj fazi analitičar mora mapirati cjelokupan spektar učinaka projekta, uključujući izravne fiskalne troškove, ali i šire ekonomske, socijalne i okolišne posljedice. Posebna pažnja posvećuje se eksternalijama, odnosno učincima koji nisu obuhvaćeni tržišnim transakcijama. Upravo su ti neizravni učinci često presudni za konačnu evaluaciju projekta.

**Treći korak**, kvantifikacija i monetizacija učinaka, predstavlja jedan od najzahtjevnijih dijelova CBA. Cilj je sve identificirane koristi i troškove izraziti u novčanim jedinicama kako bi se mogli međusobno uspoređivati. Dok je za tržišne učinke to relativno jednostavno, najveći izazov predstavljaju nematerijalne vrijednosti poput ljudskog života, sigurnosti ili kvalitete okoliša. U takvim slučajevima koriste se razvijene ekonomske metode procjene, poput pristupa spremnosti na plaćanje (*willingness to pay*), analize otkrivenih preferencija (*revealed preferences*) ili primjene sjenovnih cijena (*shadow prices*) (Boardman i ostali 2018).

Nakon monetizacije slijedi **diskontiranje**, odnosno svodenje budućih troškova i koristi na njihovu sadašnju vrijednost. Razlog za to leži u činjenici da pojedinci i društvo općenito preferiraju koristi danas u odnosu na koristi u budućnosti. Diskontna stopa tako postaje ključan parametar analize jer snažno utječe na konačne rezultate, osobito kod dugoročnih projekata poput klimatskih politika ili infrastrukturnih ulaganja.

**Završni korak** odnosi se na donošenje odluke i interpretaciju rezultata. Najčešće se koristi kriterij neto sadašnje vrijednosti (NPV), prema kojem je projekt društveno opravdan ako su diskontirane koristi veće od diskontiranih troškova. Dodatno se koriste i omjer koristi i troškova te interna stopa povrata. Suvremeni pristupi naglašavaju potrebu za analizom osjetljivosti, scenarijskom analizom i razmatranjem distribucijskih učinaka kako bi se dobila cjelovita slika utjecaja projekta (HM Treasury 2022).

U konačnici, CBA nije linearni, mehanički postupak, već iterativni proces u kojem se pojedini koraci često međusobno preispituju i nadopunjuju. Upravo ta kombinacija analitičke strukture i interpretativne fleksibilnosti čini cost-benefit analizu jednim od najvažnijih alata suvremene javne ekonomike.

## Posebnosti cost-benefit analize u javnom sektoru

CBA u javnom sektoru bitno se razlikuje od njezine primjene u privatnom sektoru, ponajprije zbog različitih ciljeva koje ove dvije sfere nastoje ostvariti. Dok privatni sektor projekte procjenjuje prema kriteriju profitabilnosti i povrata na ulaganje, javni sektor usmjeren je na maksimizaciju ukupne društvene dobrobiti. To znači da analiza mora obuhvatiti znatno širi spektar učinaka, uključujući ekonomske, socijalne, okolišne i međugeneracijske posljedice, od kojih mnoge nisu obuhvaćene tržišnim cijenama (Boardman i ostali 2018; HM Treasury 2022).

## Evaluacija javnih politika

### **i** Note

Ovaj odjeljak je u pripremi.

14. *Kako se donose pametne (ili ne baš) odluke?*

## **Uloga institucija u oblikovanju ponašanja aktera**

**i** Note

Ovaj odjeljak je u pripremi.

## **Kako mjeriti uspjeh ili neuspjeh politike?**

**i** Note

Ovaj odjeljak je u pripremi.

# 15. Reforme: kako dizajnirati učinkovit javni sektor

## Reforme u javnom sektoru: što funkcionira i zašto?

Reforme u javnom sektoru predstavljaju jedan od najzahtjevnijih, ali i najvažnijih segmenata javnih politika, jer izravno određuju sposobnost države da učinkovito prikuplja prihode, upravlja rashodima i pruža javne usluge. Za razliku od mnogih drugih politika, ovdje nije riječ samo o promjeni pravila, nego o promjeni načina funkcioniranja države – njezinih institucija, organizacijske kulture i poticaja. Upravo zbog toga reforme javnog sektora često su sporije, politički osjetljivije i neizvjesnije od drugih vrsta reformi.

Empirijska literatura, uključujući analize Svjetske banke, Europske komisije, ali i niz istraživačkih i znanstvenih radova (npr. Acemoglu i Robinson (2012); Fukuyama (2011); OECD, 2015), jasno pokazuje da kvaliteta javnog sektora – učinkovitost, odgovornost, transparentnost i sposobnost provedbe – ima presudan utjecaj na gospodarski razvoj i uspješnost drugih politika. Drugim riječima, država nije samo regulator ili redistributivni mehanizam, nego i ključni „operativni sustav” ekonomije koji određuje kako pravila funkcioniraju u praksi.

## Zašto su reforme javnog sektora nužne?

Razlozi za pokretanje reformi najčešće proizlaze iz kombinacije fiskalnih pritisaka, institucionalnih slabosti i promjena u ekonomskom okruženju. U mnogim zemljama reforme su bile potaknute krizama – fiskalnim deficitima, rastom javnog duga ili neučinkovitim javnom potrošnjom. Takve situacije djeluju kao svojevrsni „prozor prilike”, kako to opisuje Kingdon (1984), u kojem politički troškovi nečinjenja postaju veći od troškova reformi. Krize pritom imaju dvostruku ulogu: s jedne strane razotkrivaju slabosti postojećeg sustava, a s druge strane smanjuju otpor promjenama jer postaje očito da status quo nije održiv. Upravo u takvim trenucima dolazi do ubrzanja reformskih procesa koji bi u „normalnim” okolnostima nailazili na znatno veće političke prepreke.

Međutim, važno je razumjeti da krize same po sebi ne garantiraju uspješne reforme. One otvaraju prostor za promjene, ali ishod ovisi o institucionalnim kapacitetima i političkom vodstvu. U nekim slučajevima krize dovode do dubokih i trajnih reformi (primjerice fiskalne konsolidacije i reforme proračunskih pravila u mnogim europskim zemljama nakon globalne financijske krize), dok u drugim slučajevima rezultiraju parcijalnim ili kratkoročnim mjerama bez dugoročnog učinka. Drugim riječima, kriza je nužan, ali ne i dovoljan uvjet za reforme.

Osim fiskalnih razloga, reforme su često nužne zbog strukturnih promjena u gospodarstvu i društvu. Globalizacija povećava konkurenciju među državama i zahtijeva učinkovitije javne institucije koje mogu podržati poduzeća i radnike u međunarodnom okruženju. Tehnološki napredak, osobito digitalizacija, mijenja način na koji se pružaju javne usluge i otvara mogućnosti za veću učinkovitost, ali istodobno zahtijeva nove kompetencije i organizacijske promjene unutar

javnog sektora. Demografske promjene, poput starenja stanovništva, stvaraju dodatni pritisak na mirovinske i zdravstvene sustave, čime se povećava potreba za reformama koje osiguravaju dugoročnu fiskalnu održivost. Kako naglašava OECD, suvremene države suočene su s izazovom da istodobno budu učinkovite, inkluzivne i fiskalno održive, što zahtijeva kontinuirano prilagođavanje institucionalnog okvira.

Istodobno, tranzicijske zemlje srednje i istočne Europe prolazile su kroz duboke transformacije države – od centralno planiranih sustava prema tržišnim gospodarstvima. U tom kontekstu reforme javnog sektora bile su ključne za uspostavu osnovnih funkcija države: upravljanje javnim financijama, profesionalna administracija i učinkovita porezna administracija. Literatura o tranziciji jasno pokazuje da liberalizacija tržišta i privatizacija nisu dovoljne bez paralelne izgradnje državnih kapaciteta. Bez države koja može provoditi pravila, tržišta ostaju nedovršena i sklona neefikasnostima i zlouporabama.

Ovaj uvid dodatno potvrđuje šira institucionalna literatura. Acemoglu i Robinson (2012) pokazuju da su inkluzivne i učinkovite institucije temelj dugoročnog razvoja, dok slabe institucije ograničavaju gospodarski rast bez obzira na druge reforme. Slično tome, Fukuyama (2011) ističe da je kapacitet države – njezina sposobnost da provodi politike – jednako važan kao i sam sadržaj tih politika. To znači da nije dovoljno imati „dobre politike na papiru”; presudno je mogu li se one provesti dosljedno i učinkovito.

Važan razlog za reforme proizlazi i iz jaza između formalnih pravila i stvarnog funkcioniranja države. U mnogim zemljama postoje relativno kvalitetni zakoni i formalni okviri, ali njihova provedba je slaba zbog nedostatka kapaciteta, nejasnih odgovornosti ili političkih intervencija. Taj jaz često rezultira neefikasnošću, korupcijom i gubitkom povjerenja građana u institucije. Upravo zato reforme javnog sektora često imaju za cilj poboljšati „kako država radi”, a ne samo „što država propisuje”. U tom smislu, reforme se sve više fokusiraju na upravljanje (governance), odgovornost i rezultate, a ne samo na formalne procedure.

Dodatno, reforme su često potaknute i potrebom za povećanjem povjerenja građana u institucije. U uvjetima niskog povjerenja, čak i dobro dizajnirane politike mogu naići na otpor ili neuspjeh u provedbi. Transparentnost, odgovornost i kvaliteta javnih usluga stoga postaju ključni elementi reformi, jer doprinose legitimnosti države i spremnosti građana da prihvate njezine odluke.

No važno je naglasiti da reforme nisu jednokratni proces. Naprotiv, radi se o dugotrajnom i iterativnom procesu institucionalne izgradnje, u kojem se formalna pravila često mijenjaju brže od stvarnih praksi. Kako ističe North (1990), institucije nisu samo formalna pravila, nego i neformalni obrasci ponašanja – a upravo se oni najsporije mijenjaju. Zbog toga reforme često daju rezultate tek s vremenskim odmakom, a njihova uspješnost ovisi o kontinuitetu, učenju iz iskustva i sposobnosti prilagodbe novim okolnostima.

U konačnici, reforme javnog sektora nužne su jer bez njih država ne može učinkovito obavljati svoje temeljne funkcije. Bez fiskalne discipline nema stabilnosti, bez učinkovite administracije nema provedbe politika, bez kvalitetnih institucija nema gospodarskog razvoja, a bez transparentnosti nema povjerenja građana. Upravo ta kombinacija čini reforme javnog sektora ključnim preduvjetom za uspjeh svih drugih javnih politika i dugoročnu održivost društvenog i ekonomskog sustava.

## Što određuje uspjeh reformi?

Jedan od najvažnijih nalaza literature jest da ne postoji univerzalni model reformi javnog sektora. Iako međunarodne institucije često promoviraju određene „najbolje prakse”, njihova primjena ovisi o lokalnom institucionalnom, političkom i ekonomskom kontekstu. Suvremena literatura naglašava da uspješne reforme nisu rezultat mehaničkog preuzimanja rješenja iz drugih zemalja,

nego proces „institucionalne prilagodbe”, u kojem se opći principi prevode u konkretna rješenja prilagođena lokalnim uvjetima. Ono što funkcionira u jednoj zemlji – primjerice u visoko razvijenim OECD državama – ne mora nužno funkcionirati u zemlji s drugačijom administrativnom tradicijom, političkom strukturom ili razinom razvoja.

Ovaj zaključak posebno je važan u svjetlu iskustva s tzv. Washingtonskim konsenzusom, koji je dominirao međunarodnim pristupom reformama tijekom 1980-ih i 1990-ih. U tom razdoblju prevladavalo je uvjerenje da postoji skup univerzalnih politika – fiskalna disciplina, liberalizacija tržišta, privatizacija i deregulacija – koje se mogu primijeniti u gotovo svim zemljama s očekivano pozitivnim rezultatima. Ovaj pristup implicitno je polazio od pretpostavke da su institucionalni konteksti dovoljno slični ili da će se sami prilagoditi novim pravilima.

Međutim, iskustvo brojnih zemalja, osobito u Latinskoj Americi, Africi i postsocijalističkim ekonomijama, pokazalo je ograničenja takvog pristupa. Reforme koje su bile tehnički ispravne nisu uvijek davale očekivane rezultate, jer nisu bile usklađene s lokalnim institucionalnim kapacitetima, političkom strukturom i društvenim normama. U nekim slučajevima dovele su do makroekonomske stabilizacije, ali bez snažnijeg gospodarskog rasta; u drugima su povećale nejednakosti ili oslabile državne kapacitete. Upravo je to iskustvo dovelo do postupnog napuštanja pristupa „one size fits all” i razvoja sofisticiranijeg razumijevanja reformi koje naglašava važnost institucija, sekvenciranja i političke ekonomije.

**Prvo**, ključna je realističnost ciljeva i razumijevanje političke ekonomije reformi. Reforme se ne provode u vakuumu, nego u okruženju u kojem različite interesne skupine imaju različite preferencije, resurse i mogućnosti utjecaja. Reforme koje ignoriraju raspodjelu moći i interesa često završavaju neuspjehom, osobito kada stvaraju gubitnike koji imaju sposobnost blokirati promjene. Institucije su u velikoj mjeri rezultat ravnoteže moći između različitih aktera, pa svaka promjena pravila implicira i promjenu te ravnoteže. U tom smislu, reforme nisu samo tehnički nego i politički proces. Primjeri iz prakse to jasno potvrđuju: pokušaji reforme državne službe koji su uključivali smanjenje broja zaposlenih ili promjenu sustava plaća često su nailazili na snažan otpor, jer su izravno utjecali na interese zaposlenih i političkih elita. S druge strane, reforme koje su bile pažljivo dizajnirane kako bi smanjile otpor – primjerice postupnim uvođenjem meritokratskih principa ili kombiniranjem reformi s kompenzacijskim mjerama – imale su veće šanse za uspjeh. Politička izvedivost često je jednako važna kao i ekonomska racionalnost reforme.

**Drugo**, iznimno je važno pravilno sekvenciranje reformi, odnosno redosljed kojim se promjene uvode. Empirijski nalazi jasno pokazuju da je pristup „najprije osnove, zatim kompleksnost” najuspješniji. To znači da je potrebno uspostaviti temeljne funkcije – poput pouzdanog izvršenja proračuna, osnovnih računovodstvenih standarda i kontrole rashoda – prije uvođenja sofisticiranih sustava poput višegodišnjeg budžetiranja ili obračunskog računovodstva. Ovaj pristup snažno naglašava i OECD u svojim analizama reformi javnog upravljanja. Nepravilno sekvenciranje često dovodi do tzv. „preuranjene sofisticiranosti”, situacije u kojoj se uvode kompleksni sustavi koje administracija nije spremna provoditi. Primjeri iz različitih zemalja pokazuju da uvođenje naprednih informacijskih sustava ili složenih proračunskih okvira bez prethodne izgradnje osnovnih kapaciteta često rezultira neuspjehom ili vrlo ograničenim učinkom. Nasuprot tome, postupni pristup koji gradi kapacitete korak po korak omogućuje stabilniju i dugoročniju transformaciju.

**Treće**, tehnologija nije zamjena za institucije. Iako su informacijski sustavi, digitalizacija i e-uprava često u središtu suvremenih reformi, iskustvo jasno pokazuje da sama tehnologija ne može riješiti temeljne probleme javnog sektora. U mnogim slučajevima uvođenje naprednih IT sustava nije dovelo do očekivanih poboljšanja upravo zato što nisu promijenjeni poticaji, organizacijska struktura i način donošenja odluka. Kapacitet države proizlazi iz kombinacije formalnih

pravila i neformalnih normi, a ne iz same tehnologije. Drugim riječima, digitalizacija može poboljšati učinkovitost samo ako je ugrađena u širi institucionalni okvir koji potiče odgovornost i učinkovitost. U suprotnom, postoji rizik da tehnologija samo „digitalizira postojeće probleme” – primjerice birokraciju ili netransparentne procese – bez stvarnog poboljšanja ishoda. Zato se sve više naglašava da reforme moraju uključivati promjenu ponašanja, poticaja i organizacijske kulture, a ne samo tehničke nadogradnje sustava.

**Četvrto**, važna je uloga tzv. „ulaznih točaka” reformi. U praksi se pokazalo da je često učinkovitije započeti reforme u sektorima ili institucijama gdje postoji veća politička podrška, bolji kapaciteti ili jasniji problemi, nego pokušati istovremeno reformirati cijeli javni sektor. Ministarstva financija često su bila prirodna početna točka, jer imaju relativno visoke kapacitete i ključnu ulogu u upravljanju resursima. Uspješne reforme u tim institucijama često su stvarale pozitivne učinke koji su se postupno širili na druge dijelove javnog sektora. Ovaj inkrementalni pristup pokazao se uspješnijim od pokušaja sveobuhvatnih reformi odjednom. Velike, sveobuhvatne reforme često su politički i administrativno prezahtjevne, dok postupne reforme omogućuju učenje kroz praksu, prilagodbu i izgradnju povjerenja među akterima.

Na kraju, važno je istaknuti da su sve ove dimenzije međusobno povezane. Realistični ciljevi, razumijevanje političke ekonomije, pravilno sekvenciranje, institucionalna prilagodba i pažljiv odabir ulaznih točaka zajedno čine okvir uspješnih reformi. Zanimljivo je bilo kojeg od tih elemenata značajno povećava rizik neuspjeha. Upravo zato suvremena literatura sve više naglašava da reforme javnog sektora zahtijevaju kombinaciju tehničkog znanja, političke strategije i institucionalnog učenja – odnosno pristup koji nadilazi tradicionalno shvaćanje reformi kao isključivo tehničkog zadatka.

## **Iskustvo srednje i istočne Europe**

Iskustvo zemalja srednje i istočne Europe potvrđuje prethodne zaključke i pruža jedan od najvažnijih empirijskih „laboratorija” za razumijevanje reformi javnog sektora. Tijekom posljednjih 35 godina, ove su zemlje prošle kroz duboku transformaciju – od centralno planiranih sustava prema tržišnim gospodarstvima – pri čemu su reforme javnog sektora bile ključne za uspostavu funkcionalne države. Velik dio tih reformi odvijao se pod snažnim utjecajem procesa pristupanja Europskoj uniji, pri čemu je EU djelovala kao vanjsko sidro koje je postavljalo standarde, nudilo financijske i tehničke resurse te stvaralo vjerodostojan okvir za provedbu reformi.

Ovaj „sidreni efekt” bio je posebno važan jer je smanjivao neizvjesnost i povećavao vjerodostojnost reformi. U uvjetima gdje su domaće institucije bile slabe ili nedovoljno razvijene, vanjski pritisak i jasno definirani kriteriji – poput Kopenhaških kriterija, ali i kasnijih instrumenata poput Pakta o stabilnosti i rastu i Europskog semestra – omogućili su ubrzanje institucionalnih promjena. Empirijska literatura pokazuje da su zemlje kandidatkinje često provodile zahtjevne reforme upravo zato što je postojala jasna i vjerodostojna nagrada u obliku članstva, što je povećavalo političku prihvatljivost reformi. U tom smislu, EU integracija nije bila samo politički projekt, nego i mehanizam institucionalne modernizacije i discipliniranja javnih politika.

U tom kontekstu reforme su bile vođene dvostrukim ciljem: s jedne strane uspostavom funkcionalne tržišne države – uključujući učinkovito upravljanje javnim financijama, stabilan porezni sustav i profesionalnu javnu upravu – a s druge strane usklađivanjem s europskim institucionalnim i pravnim standardima. Taj proces često se opisuje kao „eupeizacija” javnih politika, odnosno prijenos pravila, normi i praksi iz europskog institucionalnog okvira u nacionalne sustave.

Međutim, unatoč zajedničkom okviru i sličnim početnim uvjetima, rezultati reformi pokazali su se izrazito heterogenima. Estonija se često ističe kao jedan od najuspješnijih primjera reforme

javnog sektora. Već od 1990-ih sustavno je ulagala u digitalizaciju javne uprave, uz paralelno jačanje administrativnih kapaciteta i transparentnosti. Ključ uspjeha nije bio samo u tehnologiji, nego u dosljednoj institucionalizaciji reformi, političkom konsenzusu i dugoročnoj strategiji razvoja države. Slično tome, Poljska predstavlja primjer postupne, ali konzistentne reforme upravljanja javnim financijama, gdje su jačanje fiskalnih institucija i proračunskog okvira omogućili veću makroekonomsku stabilnost. S druge strane, u nekim zemljama jugoistočne Europe, poput Rumunjske i Bugarske, vidljiv je izražen jaz između formalnog usklađivanja i stvarne provedbe reformi, osobito u područjima pravosuđa i borbe protiv korupcije. Dodatno, Mađarska se u novijem razdoblju često navodi kao primjer djelomične institucionalne regresije, što pokazuje da reforme nisu nepovratne i da kvaliteta institucija može nazadovati bez kontinuirane političke i institucionalne podrške.

Ova divergencija jasno pokazuje da formalno usklađivanje s pravilima nije dovoljno za stvarnu institucionalnu transformaciju. Brojne analize naglašavaju fenomen tzv. „formalne konvergencije bez stvarne konvergencije”, gdje zemlje usvajaju zakone i institucionalne okvire koji odgovaraju europskim standardima, ali njihova provedba ostaje ograničena. Postoji razlika između „institucija na papiru” i „institucija u praksi” (North 1990; Acemoglu i Robinson 2012), što je jedno od središnjih pitanja institucionalne ekonomije i političke ekonomije razvoja.

Zajednički obrazac koji se pojavljuje jest da su najuspješnije bile one zemlje koje su uspjele institucionalizirati reforme, odnosno pretvoriti ih iz jednokratnih projekata u trajne mehanizme upravljanja. To znači da reforme nisu ostale ograničene na donošenje zakona ili kratkoročne projekte, nego su ugrađene u svakodnevno funkcioniranje institucija – kroz stabilne procedure, profesionalizaciju državne službe i kontinuirano praćenje rezultata.

Ključna razlika između uspješnih i manje uspješnih reformi često leži u kapacitetu države za provedbu. Zemlje koje su ulagale u razvoj administrativnih kapaciteta, profesionalizaciju javne službe i jačanje institucija nadzora uspjele su održati kontinuitet reformi i prilagoditi ih novim izazovima. Nasuprot tome, tamo gdje su reforme bile vođene isključivo vanjskim pritiskom, bez unutarnje političke podrške i institucionalne izgradnje, njihovi učinci često su bili ograničeni ili kratkotrajni.

Važan dodatni uvid odnosi se na fenomen „reformskog zamora” nakon ulaska u Europsku uniju. Nakon što nestane vanjski pritisak i neposredna nagrada članstva, poticaji za daljnje reforme slabe, što može dovesti do stagnacije ili čak nazadovanja u kvaliteti institucija. Upravo zato suvremene analize naglašavaju važnost domaćeg vlasništva nad reformama (*ownership*) kao ključnog preduvjeta njihove dugoročne održivosti.

Poseban i ilustrativan slučaj predstavlja **Hrvatska**, čije reforme jasno pokazuju kako različite faze europske integracije djeluju kao uzastopni valovi reformskih poticaja. Tijekom pristupnih pregovora s Europskom unijom Hrvatska je provela opsežne reforme zakonodavstva i institucija, osobito u području pravosuđa, tržišnog natjecanja, državnih potpora i javne uprave. Taj proces bio je intenzivan upravo zbog jasne uvjetovanosti i snažnog vanjskog nadzora.

Nakon ulaska u EU dolazi do djelomičnog usporavanja reformskog zamaha, no novi reformski ciklus pokrenut je u kontekstu pristupanja europodručju. Ulazak u ERM II 2020. godine bio je uvjetovan nizom pre-commitment reformi, uključujući jačanje fiskalnog okvira, unapređenje upravljanja javnim poduzećima i regulatornih institucija te poboljšanja u financijskom sektoru. Uvođenje eura 2023. godine dodatno je učvrstilo makroekonomsku stabilnost i institucionalnu integraciju.

Dodatni snažan poticaj reformama dolazi kroz Nacionalni plan oporavka i otpornosti (NPOO), koji ponovno uvodi mehanizam uvjetovanosti kroz povezivanje financijskih sredstava s provedbom reformi. Ovaj instrument posebno naglašava reforme u području javne uprave, pravosuđa,

digitalizacije i upravljanja javnim financijama, čime se nastavlja obrazac u kojem vanjski poticaji djeluju kao katalizator institucionalnih promjena.

Unatoč tim pomacima, hrvatsko iskustvo također potvrđuje širi regionalni obrazac: formalni napredak ne mora nužno značiti i potpunu funkcionalnu transformaciju. Izazovi poput fragmen-tiranosti javne uprave, ograničene profesionalizacije i nedovoljne učinkovitosti provedbe politika ukazuju na to da ključni izazov ostaje upravo institucionalizacija reformi u svakodnevnoj prak-si.

U konačnici, iskustvo zemalja srednje i istočne Europe – uključujući i Hrvatsku – jasno pokazuje da uspjeh reformi ovisi o kombinaciji vanjskih poticaja, domaćeg institucionalnog kapaciteta i dugoročne političke posvećenosti. Vanjska sidra mogu pokrenuti reforme, ali njihova trajna vrijednost ovisi o tome hoće li postati sastavni dio funkcioniranja države i javnih institucija.

### **Na kraju: koji su “ključevi” uspješnih reformi?**

Ako se iskustva reformi javnog sektora promatraju kroz duže vremensko razdoblje i u različitim institucionalnim kontekstima – od tranzicijskih zemalja srednje i istočne Europe do šireg glo-balnog iskustva – postaje jasno da ne postoji jednostavan, univerzalan recept za uspjeh. Ipak, unatoč toj raznolikosti, literatura i empirijski nalazi pokazuju iznenađujuće konzistentan skup zajedničkih obilježja uspješnih reformi.

Prije svega, ključni uvid jest da **reforme javnog sektora nisu prvenstveno tehnički, nego duboko politički procesi**. Iako se često predstavljaju kao pitanja institucionalnog dizajna ili administrativne učinkovitosti, njihova provedba u konačnici ovisi o političkoj volji, raspodjeli moći i interesima ključnih aktera. Upravo zato mnoge reforme koje su tehnički dobro osmišljene ne uspijevaju u praksi.

Drugi ključan element jest **važnost sekvenciranja i postupnosti reformi**. Iskustvo pokazuje da pokušaji istodobne i sveobuhvatne transformacije javnog sektora rijetko daju dobre rezultate. Uspješnije su one reforme koje polaze od osnovnih funkcija države – poput upravljanja javnim financijama ili porezne administracije – i postupno se nadograđuju prema složenijim instituci-onalnim rješenjima. Posebno se naglašava potreba da se najprije „postave temelji”, odnosno osigura funkcioniranje osnovnih proračunskih i administrativnih procesa, prije uvođenja napred-nih modela upravljanja.

Treće, empirijski nalazi konzistentno ukazuju na to da **institucije ne funkcioniraju same po sebi – ključna je promjena ponašanja i organizacijske kulture**. Tehnološka rješenja, zakonski okviri ili formalne reorganizacije često su nedostatni ako nisu praćeni promjenom poticaja i načina rada unutar javne uprave. Upravo zato su reforme koje su se oslanjale isključivo na „tehnička rješenja” često davale ograničene rezultate, dok su one koje su uključivale promjene u upravljanju ljudskim resursima i profesionalizaciji javne službe bile znatno uspješnije.

Četvrto, iskustvo jasno pokazuje da je **kapacitet države za provedbu presudan faktor us-pjeha reformi**. Razlika između uspješnih i neuspješnih reformi rijetko leži u njihovom dizajnu, a mnogo češće u sposobnosti države da ih dosljedno provodi. To uključuje administrativne kapa-citete, kvalitetu javne službe, ali i sposobnost koordinacije između različitih institucija. U tom smislu, reforme koje zanemaruju ograničenja implementacije često ostaju na razini „institucija na papiru”.

Peti važan element odnosi se na **ulogu vanjskih sidara i poticaja**. U tranzicijskim zemljama, proces pristupanja Europskoj uniji, ulazak u ERM II ili instrumenti poput NPOO-a pokazali su se kao snažni katalizatori reformi. Oni povećavaju vjerodostojnost reformskih obećanja, sma-njuju političke troškove i osiguravaju dodatne resurse za provedbu. Međutim, iskustvo također

pokazuje da su takvi poticaji najdjelotvorniji kada su dopunjeni domaćim vlasništvom nad reformama. Bez unutarnje političke i institucionalne podrške, učinci vanjskih pritisaka često su ograničeni i kratkotrajni.

Šesto, važno je naglasiti da su **reforme dugotrajan i kumulativan proces, a ne jednokratni događaj**. Institucionalne promjene rijetko daju rezultate odmah; njihovi učinci često postaju vidljivi tek nakon više godina. To znači da je kontinuitet reformi – kroz različite političke cikluse – jednako važan kao i njihov početni dizajn. U tom kontekstu, fenomen reformskog zamora nakon postizanja ključnih ciljeva, poput članstva u EU, predstavlja jedan od glavnih rizika za dugoročnu uspješnost reformi.

Konačno, možda i najvažniji zaključak jest da se uspjeh reformi ne može mjeriti brojem donesenih zakona ili strategija, nego njihovim stvarnim učinkom na funkcioniranje države. Prava mjera uspjeha reformi nije formalna usklađenost, nego sposobnost države da učinkovito pruža javne usluge, upravlja resursima i odgovara na potrebe građana i gospodarstva.

U tom smislu, „ključevi” uspješnih reformi mogu se sažeti ne kao skup tehničkih rješenja, nego kao kombinacija nekoliko međusobno povezanih elemenata: političke volje, realističnog dizajna, snažnih institucionalnih kapaciteta, postupnosti, kontinuiteta i stvarne implementacije. Upravo u toj kombinaciji leži razlika između reformi koje ostaju na papiru i onih koje trajno mijenjaju način funkcioniranja države.



**Za kraj**



## 16. Zaključak



# References

- Acemoglu, Daron, i James A. Robinson. 2012. *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. New York: Crown Publishers.
- Adams, Charles. 1998. *Those Dirty Rotten Taxes: The Tax Revolts that Built America*. New York: Free Press.
- Alesina, Alberto, i Silvia Ardagna. 2010. „Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus Spending“. *Tax Policy and the Economy* 24 (1): 35–68. <https://doi.org/10.1086/649828>.
- Alesina, Alberto, i Roberto Perotti. 1995. „Fiscal Expansions and Adjustments in OECD Countries“. *Economic Policy* 10 (21): 205–48. <https://doi.org/10.2307/1344578>.
- Arrow, Kenneth J. 1951. *Social Choice and Individual Values*. New York: Wiley.
- Arrow, Kenneth J., i Gerard Debreu. 1954. „Existence of an Equilibrium for a Competitive Economy“. *Econometrica* 22 (3): 265–90. <https://doi.org/10.2307/1907353>.
- Atkinson, Anthony B., i Joseph E. Stiglitz. 1980. *Lectures on Public Economics*. New York: McGraw-Hill.
- Barro, Robert J. 1990. „Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth“. *Journal of Political Economy* 98 (5): S103–25. <https://doi.org/10.1086/261726>.
- Bird, Richard M. 1971. „Wagner’s Law of Expanding State Activity“. *Public Finance* 26 (1): 1–26.
- Black, Duncan. 1948. „On the Rationale of Group Decision-making“. *Journal of Political Economy* 56 (1): 23–34. <https://doi.org/10.1086/256633>.
- Blanchard, Olivier. 2018. „On the Future of Macroeconomic Models“. *Oxford Review of Economic Policy* 34 (1–2): 43–54. <https://doi.org/10.1093/oxrep/grx045>.
- Blanchard, Olivier, i Daniel Leigh. 2013. „Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers“. *American Economic Review* 103 (3): 117–20. <https://doi.org/10.1257/aer.103.3.117>.
- Boardman, Anthony E., David H. Greenberg, Aidan R. Vining, i David L. Weimer. 2018. *Cost-Benefit Analysis: Concepts and Practice*. 5. izd. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brennan, Geoffrey, i James M. Buchanan. 1985. *The Reason of Rules: Constitutional Political Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brennan, Geoffrey, i Alan Hamlin. 2000. *Democratic Devices and Desires*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brennan, Geoffrey, i Loren Lomasky. 1993. *Democracy and Decision: The Pure Theory of Electoral Preference*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Breton, Albert, i Ronald Wintrobe. 1975. „The Equilibrium Size of a Budget-Maximizing Bureau: A Note on Niskanen’s Theory of Bureaucracy“. *Journal of Political Economy* 83 (1): 195–207. <https://doi.org/10.1086/260311>.
- Buchanan, James M. 1986. *Liberty, Market and State: Political Economy in the 1980s*. New York: New York University Press.
- . 1987. *Economics: Between Predictive Science and Moral Philosophy*. College Station: Texas A&M University Press.
- . 1991. *The Economics and the Ethics of Constitutional Order*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Buchanan, James M., i Gordon Tullock. 1962. *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

## References

- Caplan, Bryan. 2001. „Rational Ignorance versus Rational Irrationality“. *Kyklos* 54 (1): 3–26. <https://doi.org/10.1111/1467-6435.00138>.
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row.
- Dunleavy, Patrick. 1991. *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Feddersen, Timothy J. 2004. „Rational Choice Theory and the Paradox of Not Voting“. *Journal of Economic Perspectives* 18 (1): 99–112. <https://doi.org/10.1257/089533004773563458>.
- Friedman, Milton. 1953. *Essays in Positive Economics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Fukuyama, Francis. 2011. *The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution*. New York: Farrar, Straus; Giroux.
- Gruber, Jonathan. 2019. *Public Finance and Public Policy*. 6. izd. New York: Worth Publishers.
- Hamlin, Alan, i Geoffrey Brennan. 1999. „On Political Representation“. *British Journal of Political Science* 29 (1): 109–27. <https://doi.org/10.1017/S0007123499000058>.
- HM Treasury. 2022. *The Green Book: Central Government Guidance on Appraisal and Evaluation*. London: HM Treasury. <https://www.gov.uk/government/publications/the-green-book-appraisal-and-evaluation-in-central-government>.
- Keynes, John Maynard. 1936. *The General Theory of Employment, Interest and Money*. London: Macmillan.
- Kingdon, John W. 1984. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown.
- Krueger, Anne O. 1974. „The Political Economy of the Rent-Seeking Society“. *American Economic Review* 64 (3): 291–303.
- Kydland, Finn E., i Edward C. Prescott. 1977. „Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans“. *Journal of Political Economy* 85 (3): 473–91. <https://doi.org/10.1086/260580>.
- Mirrlees, James A. 1971. „An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation“. *Review of Economic Studies* 38 (2): 175–208. <https://doi.org/10.2307/2296779>.
- Mueller, Dennis C. 2003. *Public Choice III*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Musgrave, Richard A. 1959. *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw-Hill.
- Musgrave, Richard A., i Peggy B. Musgrave. 1989. *Public Finance in Theory and Practice*. 5. izd. New York: McGraw-Hill.
- Niskanen, William A. 1971. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine-Atherton.
- Nordhaus, William D. 1975. „The Political Business Cycle“. *Review of Economic Studies* 42 (2): 169–90. <https://doi.org/10.2307/2296528>.
- North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Olson, Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Ostrom, Elinor. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ramsey, Frank P. 1927. „A Contribution to the Theory of Taxation“. *Economic Journal* 37 (145): 47–61. <https://doi.org/10.2307/2222721>.
- Rawls, John. 1971. *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Ricardo, David. 1817. *On the Principles of Political Economy and Taxation*. London: John Murray.
- Riker, William H., i Peter C. Ordeshook. 1968. „A Theory of the Calculus of Voting“. *American Political Science Review* 62 (1): 25–42. <https://doi.org/10.2307/1953324>.
- Rogoff, Kenneth. 1985. „The Optimal Degree of Commitment to an Intermediate Monetary Target“. *Quarterly Journal of Economics* 100 (4): 1169–89. <https://doi.org/10.2307/1885679>.
- Rosen, Harvey S. 2014. *Public Finance*. 10. izd. New York: McGraw-Hill.
- Saez, Emmanuel. 2001. „Using Elasticities to Derive Optimal Income Tax Rates“. *Review of*

- Economic Studies* 68 (1): 205–29. <https://doi.org/10.1111/1467-937X.00166>.
- Sen, Amartya. 1970. *Collective Choice and Social Welfare*. San Francisco: Holden-Day.
- . 1999. *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- Smith, Adam. 1776. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. London: W. Strahan; T. Cadell.
- Stigler, George J. 1971. „The Theory of Economic Regulation“. *Bell Journal of Economics and Management Science* 2 (1): 3–21. <https://doi.org/10.2307/3003160>.
- Stiglitz, Joseph E. 2015. *Economics of the Public Sector*. 4. izd. New York: W. W. Norton.
- Šimović, Hrvoje. 2022. *Javne financije*. Zagreb: Ekonomski fakultet.
- Tanzi, Vito. 2000. *Policies, Institutions and the Dark Side of Economics*. Cheltenham: Edward Elgar.
- . 2011. *Government versus Markets: The Changing Economic Role of the State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tullock, Gordon. 1967. „The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft“. *Western Economic Journal* 5 (3): 224–32. <https://doi.org/10.1111/j.1465-7295.1967.tb01923.x>.
- . 1975. „The Transitional Gains Trap“. *Bell Journal of Economics* 6 (2): 671–78. <https://doi.org/10.2307/3003221>.
- Vanberg, Viktor J. 2005. „Market and State: The Perspective of Constitutional Political Economy“. *Journal of Institutional Economics* 1 (1): 23–49. <https://doi.org/10.1017/S1744137405000032>.
- Wagner, Adolph. 1890. „Finanzwissenschaft“.
- Webber, Carolyn, i Aaron Wildavsky. 1986. *A History of Taxation and Expenditure in the Western World*. New York: Simon & Schuster.



# Vodič

Vodič je skraćena verzija knjige — sažetak ključnih pojmova, definicija i formula po poglavljima, namijenjen brzom podsjećanju i pripremi za ispit.

## **i** Note

Ovaj odjeljak je u pripremi. Sadržaj će biti generiran iz “ključno za poneti” sažetaka u svakom poglavlju knjige.



# Resursi

Materijali za studente i nastavnike: podaci, prezentacije, popisi literature i poveznice na javno dostupne izvore.

## Korisne poveznice

- [Hrvatska narodna banka — statistika](#)
- [Državni zavod za statistiku](#)
- [Eurostat](#)
- [OECD Data](#)

### **i** Note

Daljnji materijali (datasetovi, slajdovi, primjeri zadataka) u pripremi.



# Alat / Igralište

Interaktivni alati za istraživanje koncepata iz knjige — kalkulatori, simulatori i vizualizacije koje pretvaraju teoriju u nešto što možete sami isprobati.

## **i** Note

U pripremi. Planirani alati uključuju:

- **Kalkulator poreznog klina** — sliderima za bruto plaću prikažite neto plaću i strukturu opterećenja u Hrvatskoj
- **Simulator medijan birača** — pomičite pozicije birača i stranaka i pratite konvergenciju prema centru
- **Vizualizacija Lafferove krivulje** — istražite odnos poreznih stopa i prihoda
- **Radni list cost-benefit analize** — unesite troškove i koristi projekta, izračunajte NPV uz analizu osjetljivosti

